

戦前期日本の内閣制度改革と国務機関構想

末 木 孝 典

はじめに

- 一 参事院
- 二 内閣官制・憲法体制構築期
- 三 初期議会期
- 四 政党の内閣進出期
- 五 内閣と政党の「相互乗り入れ」期
- 六 大正期
- 七 総力戦体制構築期
おわりに

はじめに

日本の内閣制度は明治十八（一八八五）年に導入され、内閣職権により内閣総理大臣の権限が大きく認められたことはよく知られている。その後、憲法施行と議会開設を控えた明治二十一（一八八九）年の内閣官制により、

憲法五十五条の國務大臣单独補弼制に合わせる形で各省大臣分任主義に変更された。そのため明治憲法体制は各機関の割拠性が顕著であり、時に統一性が課題となることがあった。官制を含む内閣や各省の制度はたびたび改革の対象になり、様々な案が提唱されたが、そのほとんどは実現に至らなかった。特に内閣機能の強化を目的として國務機関を設立し権力を一元化する構想がたびたび登場した。内閣機能の強化は、戦後に入っても解決すべき政治課題であり続け、そのために本格的な調査会（「第一臨調」、「第二臨調」など）が設立されては改革案を提示してきたが抜本的な解決には至らず、「古くて新しいテーマ」であり続けた。⁽²⁾

内閣制度とその改革に関してはこれまでも様々な視点から研究され、すでに多くの蓄積がある。行政学では、内閣機能強化の一環として内閣の補助機構、補佐機構について研究されてきた。⁽³⁾ 政治史における内閣制度研究としては、古くは山崎丹照『内閣制度の研究』⁽⁴⁾や鈴木安藏『太政官制と内閣制』⁽⁵⁾があり、その後、山中永之佑氏、御厨貴氏、永井秀夫氏、伊藤隆氏、村瀬信一氏などの研究が現れた。その中で伊藤隆氏は、内閣制度の設立から状況に合わせて「国是」によって政策を実行してきた内閣が、第一次世界大戦以降、「総力戦」体制構築のため経済的統制機関を必要とし、統制機関がノウハウを蓄積し、やがて軍部が総動員の主導権を握るに至ったと考察した。⁽¹⁾

また、三谷太一郎氏は、明治憲法体制には集権化の制度的主体が欠けており、統合機能を果たす「何らかの非制度的主体」が求められたと指摘し、その具体的な主体として藩閥と政党を挙げ、立憲政友会の成立はその統合機能を作り出す「最初の試み」とした。⁽¹²⁾ 近年では、西川誠氏が「内閣が國務を統合するかどうか」については内閣の政治力の強弱と合わせて課題となることを指摘している。⁽¹³⁾ 最近では、佐々木雄一氏が戦前期に閣内不一致で退陣に至る例が少ないことを明らかにした上で、明治憲法体制の割拠性という通説を批判した。⁽¹⁴⁾ また、関口哲矢氏は戦前期に内閣機能の強化が一貫して追求されてきたことを論じている。⁽¹⁵⁾

明治期以降、太政官制における参事院を別として、内閣に設置された補助機構としては、政務全般を扱う組織に限定すれば、わずかに、明治期の政務部と昭和期の企画院の二機関のみである。両機関の研究は豊富に存在し、機関の詳細や設立経緯などは相当程度明らかになっているといえる。しかし、構想された時期が異なるため、これまで本格的に通時的検討がなされたことはなかった。また、内閣制度導入以後に提案された改革案は数多存在するが、実現しなかった構想は研究史では設立経緯の前史として触れられる程度である。¹⁶ もちろん実現した組織の実態を説明することが重要であることは言うまでもないが、仮に実現しなかった構想の中に、時代背景や内閣の抱える課題が異なるにも拘わらず繰り返し登場する共通項があるとすれば、それぞれの時代的要請の固有性を超えて通時的に戦前期の内閣に求められたものとは何か、さらには内閣に欠けていると考えられた要素とは何かを知る手がかりになり得る。そして、欠けていた面から照射することによって内閣制度さらには明治憲法体制を新たな角度から検討することにつながるであろう。先述の三谷氏は制度的主体の欠如を前提にしていたが、実現の可否を問わず統合機能を担う制度的主体がどのように構想されたかを追究することも必要であると考ええる。

なお、戦前期の行政改革については、「行政整理」と「官制改革」という用語が用いられ、「行政整理は冗費節減、政費節減を目的として行われ、官制改革は内閣と各省の組織改革を目的としていた。徹底的な行政整理には組織の大規模な再編が必須であり、再編のためには時として官制改革まで踏み込む必要が出てくる。その点では、行政改革の中で登場した内閣制度改革に関わる案についても扱う必要があるといえる。

本稿は、先行研究を踏まえつつ、太政官制の参事院から、昭和期に総力戦体制構築のため設置された企画院までを縦にとらえ、内閣制度改革の度に浮上した国務機関構想が何を目指し、いかなる組織を想定したのかについて分析する。その上で、なぜほとんどの構想が実現しなかったのか考察したい。

一 参事院

参事院は、太政官制下の明治十四（一八八二）年にフランス第三共和制期の国務院（コンセイユ・デタ、Conseil d'Etat⁽¹⁷⁾）をモデルとして設置された組織である⁽¹⁸⁾。性質として、内閣の企画機関、各省に対する政策統合機関、元老院に対する統制連絡機関という三点を持っていた⁽¹⁹⁾。それゆえ、これまでの研究では、参事院は「国策の統合推進」組織で、権限の広さと職務の重大さにおいて「他に比類なき」組織と言われてきた⁽²⁰⁾。

参事院の設立に関する構想については、西川誠氏⁽²¹⁾と山室信一氏⁽²²⁾の研究で明らかになった通り、佐々木高行案、伊藤博文案、井上毅案の三通りの案が存在した。佐々木ら中政党グループは、元老院改革の議論の中で、元老院議員の勅選を死守するため、「参議院」を参議の合議機関として設置し、行政監視機能をもつことを求めた。伊藤は内閣の下に太政官六部を引き継ぐ「参事院」を設立し、旧左院のような立法的役割を担わせようと考えた。そして、原案作成を担った井上毅と大森鐘一は、フランス型国務院をモデルとして内閣と比肩する権力をもった組織を構想した。当初「議政院」と名づけられたが、「議政」とは内閣のことであるから不適当だとの指摘があったため「参議院」と改め⁽²³⁾、最終的には「参事院」となった。原語からいえば、コンセイユ・デタは「国務院」が訳語として適切と思われるが、このときは国務という用語は用いられなかった。役割としては、①法律規則案の立案・起草・審査、②各省提案の法律規則案の調整・統合、③元老院の議決に対する再議要求・統制、④行政官と司法官の権限争いや地方議会と地方間の権限争いの審理の四点を担う「権力内部の統一をはかる」機関となったのである。

ただし、天野嘉子氏が指摘するように、当局者は参照したコンセイユ・デタが行政訴訟処理機能を保持していることについては重視せず、逆にコンセイユ・デタが機能として保持していない行政官と司法官の権限争いや、

立法院への抑制に関心をもっていた。⁽²⁵⁾

そのことから参事院の設立意義がわかる。つまり参事院とは、フランスの国務院がナポレオン独裁の集権機関として機能した時期があるように、天皇直属の集権機関として内閣を統制すること、加えて元老院のような立法機関を統制する機能を持たせて行政の独立性を高めることの二点が期待される組織であったといえる。

参事院の初代議長は伊藤博文、二代目議長は山県有朋であった。元老院議員ら優秀な人材が参事院に結集したが、十八年の内閣制度への移行に際して、強すぎる参事院は廃止され、法制局が再び設置された。

二 内閣官制・憲法体制構築期

(一) 内閣官制の成立

冒頭で述べた通り、明治十八(一八八五)年、太政官制を改め内閣制度が創設された。それに伴って制定された内閣職権は大宰相主義といわれ、総理大臣権限の大きさが特徴であった。明治二十二(一八八九)年十二月二十四日、新たに内閣官制が制定された。これにより、各省大臣分任主義に変更されたといわれる。改定理由は、制定された憲法の大臣単独補弼制に合わせるため、一年後の議會開設に備えるため、政府内の結束を強化するための三点であった。結束強化が求められた背景には、黒田清隆内閣の分裂と機能不全がある。⁽²⁶⁾ 黒田は条約改正に関する閣議を拒否し、閣内対立が激化したため、十月十五日、各大臣が五カ条の誓約を黒田に取り付ける事態に発展した。⁽²⁷⁾ 誓約には、内閣の一致、機密保持が挙げられ、特に閣議の決定事項を各大臣が尊重せず異論を外に表明することを厳しくがめる内容である。注目すべきは、このとき「参事院或ハ法制局並ニ行政裁判等ノ設立方案」調査の着手が提案されていることである。すでに廃止された参事院の名称が挙げられていることや法制局

が管轄していない行政裁判といった文言が含まれていることから、現行の法制局では機能が不十分であって、元の参事院のレベルまで機能を強化したい意向を読み取ることが出来る。この誓約については従来、山県が冷淡で「効力を發揮することはなかった」⁽²⁸⁾とされるが、実際には、この誓約から内閣官制作成と参事院復活構想につながっていたのである。

この頃、井上馨や山田顕義司法相らはプロイセン流の各省大臣分立制を唱え、伊藤側近の末松謙澄や伊東巳代治は総理大臣権限の強化を主張していた。⁽²⁹⁾ また、佐々木高行ら中政党と呼ばれた宮中グループは元老院議員とともに独自の改革案をもっていた。つまり、内閣制度の改革に際して、参事院設立時と似た三グループの主張が対立する構図が再び浮上したのである。さらに、同じ頃、政党側も大江卓が内閣制度改革案を作成していた。⁽³⁰⁾ 大江案による内閣は、内閣総理大臣、大蔵大臣、外務大臣、内務大臣、陸軍大臣、海軍大臣、司法大臣、交通大臣で組織される。ただし、総理大臣は国務大臣の一人が兼任し、そのため内閣は七人構成となる。そして、第九条で法律、予算、決算、一般の法律、行政に係る勅令について、閣議に参加した国務大臣が副署し、天皇と帝国議会に対して連帯して責任を負う連帯責任規定を置いていた。

そして、井上毅の十一月時点の内閣官制原案は、井上馨・山田らの意見に近く、総理大臣を廃止し大臣の一人が内閣長を兼任する内容であった。⁽³¹⁾ 十二月二十日以降、山田は井上毅に命じて四日間以内閣官制を作成させた。「折衷的」⁽³²⁾といわれるように、総理大臣は兼任ではなく単独で置かれるなど、時間的余裕のない中で両論のバランスを取った形になっている。その曖昧さを残したことで内規や解釈次第で運用が変化する余地が生じた。

そのため、伊藤周辺では内規として「内閣規約(未定稿)」⁽³³⁾が作成されたが、条数も入らず、伊藤に提出されただけで日の目を見なかった。⁽³⁴⁾ この未定稿は、一条目に内閣官制の規定以外でも施政方針関連と議会問題については閣議に提出して意見を一致させること、二条目に議会対策は閣議で決定されたことに従い、総理大臣の通牒

によって一致した動作をとること、三条目に各大臣は単独責任だが議会で議論する事項は時機の許す限り総理大臣と謀議すること、四条目に議員らに対する意見は閣議で議決したもの以外を各大臣が公にすることを禁ずることが定められている。五カ条の誓約をふまえつつ、閣議を活用して総理大臣が全体を統括する内容である。伊東巳代治ら伊藤側近が主張する総理大臣権限の強化を目指す方向性が示されている。

それに対して、宮中グループや元老院議員らには五カ条の誓約で言及された参事院を復活させる構想があった。元老院議長柳原前光、同議員三浦安および尾崎三良が中心となって起草した「参議院設立方案」⁽³⁵⁾が三条実美に提出されている。これは明治二十二年十月、欧州視察から帰国した山県（参事院二代目議長）を再び議長とする想定で動き始めた構想である。趣旨として、内閣の大政の方向が一致せず行政各部が統一されていない状態のまま議會開設を迎えることを危惧し、参事院復活によって統一を図ることを目指している。

同構想の内容をみると、参議院は「内閣総理大臣顧問ノ府」として、参議院議長は内閣に列する。役割は、①総理大臣の命令または自らの発案による法律、勅令などの起草、②各省の法律などの審査・修正、③議会における法案審査・再議要求、④省院庁府県の文書の審査、⑤各省の年報・報告の勘査、⑥行政裁判の審理、⑦省院庁府県の質問への説明、⑧国家の重要な事案について内閣に意見上陳（参議）、⑨議会における議案説明（参議）と規定され、参事院とほぼ同じ権限をもつことを想定していた。元老院グループは十二月に成案を作成し、各方面に配布するとともに、翌一月にかけて山県、後藤象二郎、山田、松方正義の順に有力者を訪問し入説している。⁽³⁶⁾ 枢密院との役割の重複を心配する意見が出たのに対して、作成者は、枢密院は天皇の顧問であり参議院は総理大臣の顧問であるから職権に抵触することはないと説明した。しかし、山県らの懸念は払拭されず、参議院構想には賛意を得られず、実現することはなかった。既存機関との二重権力性が忌避されたのであった。

以上のように、「折衷的」であった内閣官制には内規・解釈次第で性質が変化する余地があり、各グループは

自らの主張に基づく構想を実現しようと動いたが、決着はつかないまま憲法起草作業に入ることになった。

(二) 憲法体制の確立

憲法起草作業は、周知のごとく伊藤博文とその側近たちによって進められた。その中で、井上毅は参事院を復活させる内容の草案を作成し始めた。参事院復活構想は途絶えていなかったのである。

憲法草案甲案は、第三章に「内閣及参事院」を置き、第十二条で「内閣ハ各省大臣（及参事院議長）ヲ以テ組織ス」と定め、第十六条で「参事院ハ内閣ノ諮問ニ応ヘ法律勅令ヲ草案シ及特定ノ条項ニ就テハ行政ノ事務ヲ審査ス（参事院ハ法律ノ疑義ヲ説明ス）」とその役割を規定している。ここで参事院は、議長が内閣に班列し、内閣の諮問機関として立法作業と内容説明、行政審査を担当するとされたのである。これは元老院グループの構想に近い内容といえる。

乙案では、第三章「内閣及参事院」の第十七条で「内閣總理大臣及各省大臣ハ其職務ニ就キ各々其責ニ任ス」としており、参事院議長は内閣への班列から外れた。第十九条は「参事院ハ内閣ノ諮問ニ応ヘ法制ヲ草案シ及特定ノ条項ニ就テハ行政ノ事務ヲ審査ス」と定め、法律の内容説明が担当から外れた。甲案から乙案にかけて内容が後退したことがわかる。そして、結局、周知のごとく憲法成文には参事院の設置は盛り込まれなかったのである。

しかし、それでも参事院復活の動きが途絶えたわけではなかった。第一議会議閉会後には、山田顕義が内閣官制改正案と国務参事院官制案を作成している⁽³⁷⁾。まず、内閣官制改正案は、国務大臣の責任を明らかにするため、総理大臣を各省主任大臣の兼任とし、各大臣の首班として閣議を統理させるにとどめることを主張し、そして、内閣の権力強化のために明確に「往時ノ参事院ノ制度ヲ回復」すると記されている。各省は大臣以外が議会と関係

しないように改正することを提案している。また、国務参事院官制案は、同院の権限について、①内閣の命令による法律命令の起案、②各省起案による法律命令の審査修正、③内閣の諮詢に対する意見具申、④議会における政府委員就任の四項目を挙げている。これにより権力が内閣に集中することになるため、各省の権力は縮小され、各省割拠の現状を一変することができるといえる。具体的に各省は「単純なる事務所」となり、各省で法律を立案することを廃し、施政の枢機に関与できないようにしたのである。国務参事院には各省割拠を打破する役割が期待されていることがわかる。

以上のように、内閣制度を憲法に適合させ、議会開設に備えるため内閣官制が作成され、閣議に諮る事項が定められた。その内規として伊藤周辺で起案された内閣規約は未定稿で終わったが、総理大臣権限を強化する方向で作成された。一方で、三条につながる元老院グループの参議院構想は参事院を復活させることを企図した案であったが、山県らの支持を得るには至らなかった。憲法起草作業でも参事院構想が検討されていたが成案には盛り込まれなかった。その後の山田の内閣官制改革と国務参事院の構想は、各省割拠の現状を打破するという新たな目的をもって参事院構想を引き継ぐものであったが、これも実現には至らなかった。この時期における国務機関構想は、内閣制度がまだ完全には確定しない時期における元老院グループら反主流派による体制変革の企てとみることができる。

三 初期議会期

(一) 政務部

その後、第二議會を前にして変化があった。第一次松方正義内閣は元勳が入閣しなかったため、松方の指導力

には疑問が投げかけられていた。明治二十四(一八九二)年七月二十八日、農商務大臣として入閣していた陸奥宗光は伊藤博文にその現状を説明し、「政府部内の不統一、政党の情勢、言論界の傾向」について意見を交わし、内閣の一致と世論の操縦のために内閣に新たな「特別機関」を設置し、陸奥がその責任者となることで一致した。⁽³⁸⁾伊藤は周旋に動き、松方に自らその趣旨を説明し、その上で山県有朋と井上馨に相談し、両者の同意を取り付けた。詳細については、以前から新聞による世論操縦の必要性を強調していた伊東巳代治に、陸奥と共に検討するよう指示した。

八月十二日、「内閣議定書」と「第一内閣規約」が閣議を経て裁可された。⁽³⁹⁾これにより陸奥を部長とする政務部が新設された。⁽⁴⁰⁾当然、伊藤らは山田らの国務参事院構想を意識したのである。今回は、「内閣規約(未定稿)」の趣旨にもとづき、内閣官制を改正せずに「特別機関」を設置することに成功したのである。

内閣議定書によれば、⁽⁴¹⁾政務の統一とは、①閣員が政府方針や政略を外部に話す際に意見を一致させること、②議会において大臣の言論を一致させること、③新聞雑誌において政府の意向を表明する際に一致させること、の三点であった。では、なぜこの三点が必要なのか。議定書の説明は、「民間詭激ノ徒」や「政府枢要ノ地位ニ在ルモノ」が「漫ニ英国ノ代議制ニ心酔シ」、日本の憲法には適合しない「議會政府」を「至善ノ政体」として理想化し、いずれ政府を「傾覆」し、「取テ代ラントスル」ことを警戒したからであった。「議會政府」とは「立法、行政、軍務」を「議院ノ多数ニ任ス」ことと説明されており、議院内閣制を指している。したがって、政党が議院内閣制のもとで藩閥から政権交代を果たし政党内閣を樹立することを恐れていたことがわかる。

第一内閣規約によれば、政務部のメンバーは部長以外に、内閣書記官長、法制局長官、警視総監、警保局長を部員とし、各省には政務部との連絡役を置いた。その他、陸奥は原敬、大浦兼武、谷謹一郎、安広伴一郎の四人をメンバーに特任した。⁽⁴²⁾これでは首相と政務部長で権力の二重構造が生まれる懸念がある。案の定、内務省を中

心に反発が生まれ、九月十四日、陸奥が部長を辞任したため、松方が部長を引き継いだ。改革への機運は急速に失われた。

(二) 第二次伊藤内閣の行政整理

その後、明治二十五（一八九二）年八月、松方首相の辞任を受けて第二次伊藤博文内閣が発足した。十一月、伊藤は第四議會に臨む前に事故で負傷したため、井上馨内相が臨時代理として首相を代行した。伊藤は書簡などで報告を受けつつ指示も出した。議會対策担当は井上であったが、井上は議會対策に苦戦する。そのため後藤象二郎通相と伊東巳代治書記官長とで「三人会合」を開き対策を練った。⁽⁴⁴⁾井上は陸奥宗光農商務相にも尽力を要請したが、後手に回っていたことは否定できない。⁽⁴⁵⁾結局、周知の通り「和協の詔勅」によって天皇が政府・議會に対して協力を求める事態に発展するのである。このとき、政府は行政整理を行うことを議會に対して約束した。

翌年三月、伊藤は第五議會を目指して行政整理に取り組むため、「改革ノ方針閣議」と「大政ノ方針要目」を定めた。⁽⁴⁶⁾「大政ノ方針要目」には、「政党内閣ハ政党ノ発達セザル今日望ムベキニ非ザルヲ以テ、政府ハ党派ノ外否ナ之ガ上ニ立チ、即チ師父誘導者タルノ地步ヲ占メ、不偏無党公平無私」とあり、依然として政党内閣への拒絶反応が示されている。しかし、それに続けて政党の要求で国家国民に利益のあるものは取り入れるとも書かれており、現実的に妥協する余地が生まれていることがわかる。改革の内容は、事務官と政務官の区別をつけ、政務次官を事務次官とは別に置くこと、冗費を省き、官制改革にまで及ぶ根本的な「一大改革」になっている。政党内閣を拒否するためにも政府自身の手で改革が断行されなければならない事情がわかる。改革遂行のため伊藤は自ら委員長となり、臨時行政事務取調委員十六名を任命した。⁽⁴⁷⁾側近の伊東巳代治内閣書記官長、柴田家門内閣書記官、末松謙澄法制局長官をはじめ、原敬外務省通商局長、田尻稻次郎大蔵次官、清浦奎吾司法次官、濱弘一

会計検査院部長らが就いた。

そして、二十六(一八九三)年五月に海軍、八月に陸軍、十月に各省の順で官制改革が実施された。その結果、官吏定員が三千二百七十二人削減され、政費は百七十万円削減される一方で、新事業に四百八十万円余が要求された。⁴⁸小林和幸氏の研究によると、伊藤や伊東は各省縦割りを排して人事を行うつもりだったが、実際は各省の代表者が利害を持ち込んだこと、官吏の削減に関して、「定員」は勅任・奏任・判任で合計三千二百七十二名の削減だったが、「現員」⁴⁹は勅奏判合計三千二百七十七名の増加、雇など六千六百七十八名の削減という結果になったことが指摘されている。予算は定員に対してつけられるため定員は削減したが、現員は入れ替えながら増加という結果となった。その背景には、内閣制度発足から八年ですでに各省の縦割り意識と行政改革に対する官僚の抵抗があった。伊藤は内閣制度創設から行政改革に対して意欲的であったが、ここで閣内だけの改革には限界があることに早くも直面したことは重要である。⁵⁰

その後、日清戦争の開戦により、政府と議会の対立は解消された。戦争に勝利した後は戦後経営が議論の俎上に上り、軍備拡張への強い批判は目立たなくなっていく。その点では議会から内閣に対する行政改革圧力は弱まったといえる。しかし、明治二十八(一八九五)年、第九議會を前にした第二次伊藤内閣は、自由党と五項目の提携条件を結んだ。⁵¹その要点は、予算案・法案を事前に自由党内示し、その同意を求めることであった。これにより、政費節減要求をもとに、議会で予算審議を通して内閣に揺さぶりをかけてきた政党が、会期前に政府予算案を査定することに成功したのである。

これまで「議会政府」を警戒し、その実現を阻むために内閣の一致を必要としたが、超然主義では議会運営が行き詰まり、政党の力を借りるに至った。以後、政党が内閣に進出する時期を迎える。

四 政党の内閣進出期

(一) 松隈内閣

第二次松方正義内閣（松隈内閣）は行政整理に取り組むため、明治二十九（二八九六）年十月二十六日、大隈重信外務大臣（進歩党党首）を委員長、清浦奎吾司法大臣を副委員長として閣内に臨時政務調査委員会を設置した。⁽⁵²⁾ 委員には進歩党系の高橋健三内閣書記官長、神鞭知常法制局長官のほか、平田東助枢密院書記官長、各省次官・局長を任命し、総勢二十五人の各省横断型であった。

第一回会議は十月三十日に行われた。⁽⁵³⁾ 大隈が調査方針について、「真ノ行政整理ヲ目的トスル」と述べ、これまでの行政整理は経費節減を目的としてきたが、今回は「国家ニ必要ノ費用」については経費が増えても構わない姿勢を示した。その上で、各省が調査して管掌を見直すことで、自然に官吏の数も減り経費節減になるからその責任を果たすことを求めた。清浦は、各省所管の政務で改正を要する事項は主管官庁で審議の上、素案を委員会に提出すること、総会では各官庁から出された素案を主任者が説明し意見交換を行うこと、各省主管ではない官庁一般に関する諸規則の改正は法制局が調査することなどを申し合わせた。

十一月二十六日には、藤田四郎ら四人を追加任命し、二十九人体制となった。第三回（十二月四日）は、官制通則改正案を議題とした。⁽⁵⁴⁾ 神鞭が提出理由について、議会準備に繁忙を極め通常の事務が渋滞することに対処するため、各省に参事官長を新設して常に参事官を監督して大臣や次官の諮詢に応え議会準備をする役を負わせ、議会での政府委員も参事官長の任務とし、次官は現在の総務局長の如き仕事を扱うようにすることを説明した。これに対して児玉源太郎から、陸軍省では法律に精通していない将官を政府委員として答弁する参事官長に就けるのは難しいと反論があり、各省の委員もこれに同調した。添田寿一は、修正案として次官を政務官として議会

に対応させ、その下に総務局長または事務次官を置くことを提案した。しかし、神鞭は「亜大臣」を作り出すのではなく、大臣、次官の下に新設したいと反論し修正案を一蹴した。議論が白熱したため、委員長が指名する七人の特別委員に付託することに決した。

八日、特別委は神鞭を委員長に選び、修正案を原案として討議し修正案を検討した。修正案は三案のうち、各省に大臣・次官・総務局長を置き、大臣・次官が政務、総務局長が事務を担当する案が五委員の賛成により採用された。九日、第四回会議が開かれ、修正案の討議を行った。大隈は内閣更迭のたびに動揺しない行政をめざすことの重要性を説明した。改革の目玉は、議会対策のために各省の政務と事務を分け、政務次官を設置することであった。採決の結果、賛成少数(四人)で否決された。

翌年九月十日、委員の入れ替えが行われ、内務省に参事官として入った徳富猪一郎(蘇峰)をはじめ、尾崎行雄、大石正己、武富時敏、都筑馨六ら⁵⁵が加わり十九人体制に再編成された。改進黨・進歩党系の人々が入り大隈色を前面に出す布陣となった。政調委員は分野ごとに起草委員を決め、九月二十五日に十五議案を提出し、十月に大隈は松方に報告した。

十月十四日に審議された第十三号議案では、政務問題に関して内閣参事官の新設が提唱された⁵⁶。これは、各省が「齟齬割拠ノ弊」を生み、政府委員も意見の一致が見られず「間々衝突」しているために、各省次官もしくは参事官を兼任させることで「政務ノ統一」を図ろうという案であった。また、その新設にともない、法制局には政治上の影響を受けず単に「立法的眼識」で法律命令の審査立案をさせるため、「政略」関連事務は内閣参事官に移管させることとした。内閣参事官の役割は、第一に総理大臣の命により閣議に付すべき政務上の諸問題の起草・審査、第二に政府委員として議会に出席、第三に政務および法律命令について意見を内閣に具申し、総理大臣の諮詢への答申、以上の三点であった。結局、第十三号議案は十九日に可決されたが、役割のうち第二の政府委

員としての役割は付与されなかつた。⁽⁵⁷⁾ そのため、第一議會以来の議會対策の課題は残されたままとなつた。

その後、松方首相と進歩党の關係が悪化し、尾崎ら進歩党關係者が懲戒免職となり、続けて大石、大隈も辭職するに至つた。そのため、清浦が委員長に就任し、四人が交代した。⁽⁵⁸⁾

(二) 隈板内閣

明治三十一（一八九八）年六月に第一次大隈重信内閣（隈板内閣）が成立すると、七月十二日に板垣退助内務大臣を委員長とする臨時政務調査委員会が、内閣書記官長と各省次官七人を構成員として計九人で組織された。⁽⁵⁹⁾ 同委員会は十月に官制改革案を決議した。⁽⁶⁰⁾ 内容としては、官制の防範を厳にする、事務官の進退を重視する、職責を明らかにする、俸給制の完備、下僚の俸給を厚くする、定員削減、特別官職廃止、官紀振肅、經費節省、事務敏活を挙げている。⁽⁶¹⁾

政務に関しては、第三号議案として尾崎行雄文部大臣から提示された。⁽⁶²⁾ まず政務官と事務官の区別を明らかにし、内閣書記官長、各省次官、勅任参事官、重要な局長をすべて政務官とし、府県知事や普通の局長、その他事務官は議員との兼職を禁止することが提案された。説明でも、事務担当の総務局長を置き、次官が政府委員として答弁する際には勅任参事官に補助させる案が述べられている。つまり、引き続き政府委員としての役割が課題となつたのである。⁽⁶³⁾ また、政務の統一のため若干名の内閣参事官を設置し、各省次官および勅任参事官を兼任させる。そして内閣の諮問を受け議會に対して政府を代表させ、事務官は委員会に説明員としてのみ出席させる。法制局の政務的役割は内閣参事官に移管する。勅任参事官以外の各省の参事官は廃止し各局に書記官一人を置くことが提案された。

その後、三号議案は修正され二案が提示された。政務官と事務官の区別ではなく衆議院議員の兼任可否に論点

が変化し、選挙法を改正し勅令で定める官吏以外が議員を兼ねることを禁じるとした。甲案は、兼職を認めるのは、国務大臣、各省次官、内閣書記官長、法制局長官、各省勅任参事官の五者とし、政府委員は上記のうち国務大臣以外の四者とし、説明を要する場合には事務官を充てることを可とした。乙案は、上記の兼職について政務官に限るとした。政務官とは国務大臣、各省次官、内閣書記官長、法制局長官、各省参与官、内務省警保局長、内務省県治局長の七者である。政府委員は上記のうち国務大臣と内務省警保局長・県治局長以外の四者とし、他は甲案と同じである。結局、乙案が可決され決議第三号となった。⁽⁶⁴⁾ それに伴い、決議第六号として各省官制通則を改正し、勅任参事官を廃止し、各省に一人ずつ参与官を新設し、勅任として政務に参与させるとした。とかく獵官が注目されてきた隈板内閣だが、事務官と政務官の区別について、少なくとも政務官のみが政府委員を担当する改革を実現できたのは政党内閣の意義といえるだろう。大隈は、改革に対して「各省より来集せる属僚は極力其妨害に勉め」⁽⁶⁵⁾ たので、改革遂行のために人事交代を行おうとしたところ、「意外にも閣僚の反対あり」と述べている。⁽⁶⁶⁾ 各省幹部は政務調査を妨害し、幹部を更迭しようとするれば大臣が反対するという状況であり、改革への抵抗が強かったことがわかる。

以上の松隈内閣期・隈板内閣期は政党が内閣に進出したため、議会対策が表立った課題ではなくなった。両内閣ともに課題として事務官と政務官の区別に取り組み、政務官の設置が検討されたが、国務機関構想は登場しなかった。

五 内閣と政党の「相互乗り入れ」期

(一) 第四次伊藤内閣の行政調査会

隈板内閣の後には、第二次山県有朋内閣が政党を排除し、元老や山県系官僚を中心に組閣された。同内閣は政党勢力の内閣進出を防ぐため、勅任官の自由任用を禁止し、内閣書記官長と秘書官のみに限定した。また、次官を総務長官と改称し、永久官とし、官房長を新設した。

その後、明治三十三年（一九〇〇）年十月、第四次伊藤博文内閣が成立し、外務大臣と陸海軍大臣以外の閣僚が立憲政友会員から選ばれた。翌年、伊藤は詔勅による委員会（行政調査会、財政調査会）を設置して行財政改革に乗り出そうとするが、難航した。⁽⁶⁷⁾伊藤は改革の中心に井上馨や伊東巳代治を起用しようとするも周囲の反対を受け断念し、自ら改革に乗り出した。伊藤は奥田義人法制局長官に⁽⁶⁸⁾改革案を立案させたが、結局、同年五月に首相を辞任したため改革は持ち越しとなった。

このときの奥田案は学界未見であったが、今回幸いにも発見することができた。⁽⁶⁹⁾それによると、提案は七項目に分かれ、①政費分配の方針を定めること、②官制の統一を図ること、③地方政務の刷新を図ること、④司法制度を改革すること、⑤行政諸法規を改正すること、⑥執務の簡捷を図ること、⑦官吏の制度に関することを挙げている。⁽⁷⁰⁾

個別にみると、第二の官制の統一については、行政機関が「割拠」して権限を拡張し、特別官職や特別官銜を増やし所管の機関を膨脹させてきた弊害が目立つことを指摘している。奥田はその対策として行政機関の体制を統一するため、一度は「内閣ニ参事院ヲ置クコト」と書いて参事院を復活させる意向であった。しかし、それを取り消して「内閣ニ完全ナル統制機関ヲ設クルコト」と修正している。当初想定していた参事院を修正までして

「完全」な統制機関を提案していることから、改革を断行するためには「他に比類なき」組織といわれた参事院の機能を超えるほどの新たな機関が不可欠と判断したことが分かる。そこで問題となるのは、このときに求められた機能とは何かである。しかし奥田案はこの段階では具体的な内容に触れていないため、改めて後述することとしたい。

以上の通り、伊藤内閣以降は、行政整理に抵抗する各省の官僚機構を統制する目的で、再び国務機関の設立が求められるようになった。

(二) 第一次桂内閣の政務調査委員会

その後、伊藤の後を担った第一次桂太郎内閣は、外債発行での資金調達を模索したが不調に終わった⁽⁷¹⁾。そのため、予算の組み換えを行い、行政整理によって経費節減に乗り出す必要が生じた。桂と対立する立憲政友会も翌年の行政整理を約束させたことで政府と折り合った⁽⁷²⁾。行政整理については、明治三十四(一九〇一)年十月の時点で奥田義人、柴田家門、阪谷芳郎、荒井賢太郎の四人を委員に任命していたが、すぐに休眠状態に陥った⁽⁷³⁾。桂は第二次伊藤内閣の改革をモデルに行政整理に取り組むつもりであった。そのため当時の事情をよく知る奥田から四時間に及ぶ説明を受けたが、実行の手順については熟慮の上で判断するとして慎重な姿勢を崩さなかった⁽⁷⁴⁾。

桂内閣は、第十六議会閉会後の翌年三月十五日、行政整理のため政務調査委員官制を成立させた⁽⁷⁵⁾。これまでの委員会とは異なり、内閣総理大臣の指揮監督下に三十人以内の政務調査委員を高等官の中から任命し、主事二人と書記若干名を置く機関とした。実際には、法制局長官・参事官六人、内閣書記官長、各省総務長官、書記官クラスなど委員二十九人、主事二人(委員兼任)、書記四人で構成され、これまでに最大規模の委員会となった⁽⁷⁶⁾。奥田、柴田、安広伴一郎、濱弘一の四人は松隈内閣・隈板内閣時代にすでに委員を経験していた。臨時ではなく

官制を閣議決定していること、書記が日誌や記録を作成していたことから、当初は常設機関にするつもりだったことが推測される。しかし、日誌類は途中で終わっているものが多く、何らかの理由で状況が変化したことを窺わせる。⁽⁷⁷⁾

同委員会は十八日に最初の会議を内閣総理大臣官邸で開催し、冒頭、桂が演説した。⁽⁷⁸⁾ 四月一日、第二回会議が開かれ、桂から調査大体的方針が伝えられ、内規が配られた。二日、一般行政事項主査に奥田、財政事項主査に阪谷、官吏制度主査に柴田がそれぞれ任命された。官吏制度に関しては、九月二十日付で意見書八冊が各委員に配布された。⁽⁷⁹⁾

(三) 奥田義人案

七月頃、奥田法制局長官は再び自らの意見を「行政調査意見書」⁽⁸⁰⁾にまとめ、首相に提出した。前内閣時の意見書から教育制度と軍務の二項目を増やし、九項目に及ぶ詳細なものである。⁽⁸¹⁾ しかし、急進的すぎるとして陸軍省と大蔵省から反対意見が出たことにより、⁽⁸²⁾ 各省案と並列で扱われることになった。その後、曾禰荒助蔵相が大蔵省案を優先して発表するよう要求したが、奥田は反対を表明した。桂は奥田案を評価したが、曾禰の反発を受け各省の抵抗を押し切る力もなく、奥田案を断念せざるを得なかった。⁽⁸³⁾ 奥田にとって、桂が各省ごとに改革案を提示させる方式を採用したことは大きな失望⁽⁸⁴⁾であった。結局、奥田は桂の消極的な姿勢に失望して辞職した。先述の委員会の変化はこれが原因であろう。⁽⁸⁵⁾

さて、奥田案を前意見書と比較すると、官制の統一を第一項目に格上げしている。主旨は前と同じであり、行政機関が割拠して「権限を拡張し所管の機関を膨大ならしめ」⁽⁸⁶⁾ているため官制の統一を欠き、冗員の増加と機関の膨脹を招き、経費が増加していることを問題視した。⁽⁸⁶⁾ それに対する対策として、前案では最後に登場した「完

全ナル統制機関」の設置を冒頭に「内閣ニ完全ナル統一機関ヲ新設」と語句を一部修正して掲げ、その機関に付与する職務権限七項目を挙げてゐる。具体的には、①法令の立案・審議、②各省の閣議提出案の審査、③首相の諮詢への応答、④予算概算の審査、⑤議会に対する法案説明、⑥法規の整理と制度の調査、⑦内閣文書の保管である。これにともない管轄が重複する法制局と内閣記録課を廃止し、議会対応の政府委員を減らすこととしてゐる。

つまり、奥田案は法制局の法案審査や大蔵省の予算編成までを担う新たな統一機関を設立する構想であつた。これはかつての参事院や政務部を凌駕する力を持った國務機関構想であるといえる。このことから、先述の前案で参事院に備わつていなかったため新たに求められた機能とは、大蔵省の持つ予算編成権限であつたことがわかる。奥田案は大蔵省から予算編成権限を奪うプランの嚆矢であつた。

結局、桂内閣は奥田案を退け、根本的改革を遂行できなかったが、その後、予算の円滑な成立のために、議会の多数派の立憲政友会幹部と直接協議する方式を採用した。伏見岳人氏はこれを「予算交渉会方式」と名づけてゐる⁽⁸⁷⁾。最初の予算内示は、第二十一議会に向けて明治三十七(一九〇四)年十一月十一日に衆議院各会派に対して行われた⁽⁸⁸⁾。これにより、予算編成権をもつ内閣と予算審議権をもつ議会在「相互乗り入れ」する時期が始まるのである⁽⁸⁹⁾。

つまり桂内閣は、國務機関が予算を編成するのではなく、政党勢力との事前協議で政府予算案に合意を取り付けることで課題を解決する道を選んだことになる。予算内示会は、最終的に第二十六議会(明治四十三年二月)での衆議院内の各派交渉会において廃止が決まるまで存続した⁽⁹⁰⁾。

その後、桂園時代に入った。桂内閣で残された行政整理の課題については、第二次西園寺公望内閣に引き継がれた⁽⁹¹⁾。西園寺は桂と同じ各省横断の委員会形式で行政整理に当たつた。同内閣の行政整理案には、法制局を内閣

参事局と改称する項目がある。⁽⁹²⁾

最近、伊藤陽平氏は、桂園時代に政友会の原敬ら幹部に対抗した大岡育造が、桂や大石正巳などの党外勢力との連携を模索し、官民調和の調査会設立を提唱したことを論じている。⁽⁹³⁾ 大岡は米国視察で知った連邦産業委員会をモデルとして、学識経験者、実業家などによる調査会方式の国務機関（富国事務調査局）を挙国一致で設立する構想を打ち出した。しかし、調査会を設立し、公的機関とする企ては原ら幹部によって否定され、他党派との連携も挫折していく。原は民間機関であれば害はないが、公的機関とすることには反対を表明した。⁽⁹⁴⁾ 伊藤氏の研究では、反体制派によって党内主導権争いの戦術として国務機関が主張されたとして扱われている。そうした側面があることは、明治期における国務機関構想を通観してきたことからいえるだろう。しかし、ここで学識経験者や実業家など民間の人材を起用する調査会方式の国務機関という発想が出てきたことは興味深い。

六 大正期

第一次世界大戦後、日本でも国家総動員が意識され、欧米の調査機関をモデルとしたプランが提示された。ここでは内閣に各省の調査能力を集約することが企図された。以下では、これまでの研究にもとづき、⁽⁹⁵⁾ 戦間期における各内閣の行政整理と構想された国務機関を確認していきたい。

まず、確認しなければならないのは、総動員には陸海軍以外の機関の協力が欠かせないため、軍民協調が必要ということである。その点が近年の研究では明確に示されている。

総動員立法については、大正六（一九一七）年十二月に陸軍参謀本部が作成した軍需品管理法から開始される。注目されるのは、議会審議において陸軍や法制局が平時には統一機関を設けずに各省の連携によって運用するこ

とを説明したのに対して、議員側から独立機関の設置を求める声が多かったことである。⁽⁹⁶⁾ また、設置を求める声は衆議院よりも貴族院の方がより強かったと指摘されている。

総力戦体制構築のための総動員機関としては、大正七（一九一八）年四月設立の軍需局が先駆けであり、第一次世界大戦後、調査業務の効率化を目指して、大正九（一九二〇）年五月に内閣統計局と統合され国勢院となった。軍部主導は否定され、国勢院は第一部が統計局、第二部が軍需局となり、統計を主、軍需を従とする構成であった。これとは別に、後藤新平は総理大臣直属の大調査機関設置を構想し、産業貿易の調査を民間の有能な人物を集めて行うことを企図した。「臨時産業国策調査会」と名付けられ準備されたが、設置には至らなかった。

原敬内閣は各省の局課と内閣直属機関の新設・拡充に積極的であった。⁽⁹⁷⁾ また、予算統制機関を新設することで予算の取り合いを防止し、それを行政整理の前提と考えていた。⁽⁹⁸⁾ 原はそのために米国の予算局の調査を横田千之助法制局長官に命じていた。しかし原の暗殺後、調査は挫折した。次の高橋是清内閣は行政整理準備委員会を設置し、第一次案を作成した。内容としては行政機関の整理・統合や人員の削減による根本的な縮小策を実施するとともに、能率重視によって必要な分野には積極的に資金を投じる発想を示した。

加藤友三郎内閣は、大正十一（一九二二）年五月に高橋内閣と同様に行政整理準備委員会を設置し、様々な歳出削減策を考案した。その際、各種調査会・委員会と共に国勢院も廃止対象となり、結局、国勢院は農商務省に吸収されることになった。同内閣の「行政整理ニ関スル一般事項」⁽⁹⁹⁾ をみると、第三項には予算編成の形式に着目して予算の膨脹を防ぐ項目が登場し、第十九項には法制局に法制に関する予算編成に関与させる項目も含まれていた。

次の清浦奎吾内閣も行政制度の根本的整理を目指して行政整理に取り組んだ。同内閣がまとめた大正十三（一九二四）年五月の行政整理案⁽¹⁰⁰⁾には、組織として法制局を廃止し、法制書記官長一人を置く項目がある。前内閣と

は異なり法制局の縮小を盛り込んだのである。国立公文書館所蔵「勝田家文書」には、行政整理案の具体的内容を記した「一般的行政整理二関スル件」と「具体的行政整理二関スル重要事項」が存在する。⁽¹⁰⁾「一般的行政整理二関スル件」には、法理上の修正以外の分野にも立ち入る法制局の行動が課題として取り上げられ、その「弊ヲ矯正」する必要性が述べられている。また、懸念の予算編成についても、財政当局が重要な国策を左右する傾向があることが課題として挙げられ、改善策として閣議で国策の経費概算を作成し各省に編成させた後、大蔵省の査定を受ける形式に改める提案がなされた。⁽¹⁰⁾また、「具体的行政整理二関スル重要事項」には、前述の法制局の「弊」への対策として、内閣に「政務局」を新設する項目が置かれている。政務局は「法制局ト対立セシメ」、行警察や高等政治など一般政略を担当する組織として構想され、内閣書記官長や法制局長官が政治に奔走する「変則的行動」を防ぐことを狙っていた。⁽¹⁰⁾

結局、いずれも実現には至らなかったが、法制局に代わる新たな政務機関（政務局）が構想されたこと、予算編成について大蔵省ではなく内閣が主導権をとる構想が大正期にも浮上していたことは注目される。

その後の加藤高明内閣でも行財政整理に取り組んだが、新たな組織の設置ではなく、各省の調査事務を一括して担当する「調査局」の設置を提案した。

陸軍は大正十四（一九二五）年に国防会議設置を要求し、翌十五年四月、国家総動員機関設置準備委員会が設立された。以後、総力戦体制の構築を目指した動きが陸軍を中心に活発になっていく。

七 総力戦体制構築期

前章に引き続き、国家総動員機関設置準備委員会以後の動きを見ていく。委員会の議論は文官が武官を抑える

形で、昭和二（一九二七）年、資源局が成立した。犬養毅内閣では昭和七（一九三二）年四月に内閣と政党が意見調整を行う場として国策審議会の設置が検討されたが、五・一五事件で内閣が倒れ実現しなかった。岡田内閣期の昭和十（一九三五）年には内閣審議会とその下に内閣調査局が創設された。広田内閣期には陸海軍が行政機構改革に積極的に乗り出し、改革案を提示し議論が進行した。その結果、昭和十二（一九三七）年五月には企画庁が設置された。その後も総力戦体制構築を目指して様々な構想が登場したが、結局、企画庁に資源局を統合した形で同年十月の企画院の設置に至るのである。

本章では、企画院成立までの国務機関構想について詳細を示した後、その後の構想を取り上げる。

（一）内閣参議院と国務院

企画院設置に至る過程で浮上した国務機関構想は、すでに御厨貴氏や古川隆久氏によって明らかにされている⁽¹⁰⁾。ただし、先行研究の主眼が企画院とその成立過程にあるため、ここでは企画院成立までを概観しつつ⁽¹⁰⁶⁾、構想の内容について詳細を示したい。

発端は二・二六事件直後の昭和十一（一九三六）年三月、鈴木貞一（陸軍省及び内閣調査局）が木戸幸一（内大臣秘書官長）に対して新内閣への要望として伝えた内閣制度改革の提言にある⁽¹⁰⁷⁾。鈴木案は、内閣の統一力を高めるため、「国務と政務とを分離」して少数国務大臣制に変え、国政大本の審議・計画・審査を担う機関として「内閣参議院」を設立することを求めている。内閣参議院の総裁は無任所大臣として閣議に班列する扱いになっている。既存の調査局、法制局、主計局の機能を統合し、企画局、審査局、予算局、情報局の四局を設置する計画である。

その後、満州から帰国した石原莞爾が日滿財政経済研究会を設立し、内閣調査局とのつながりを強めた。同会

は八月に行政機構改革案をまとめた⁽¹⁰⁾。その内容は、内閣制度を廃止し、国務総理大臣と国務大臣四人からなる「国務院」を設立し、その下に各省長官を置く構想であった。つまり国務大臣・各省長官分離（後述）を実現させるものである。国務院の下には計画・考査機関として総務庁を設置し、長官は国務大臣が兼任する。総務庁には内閣調査局を拡大強化した企画局、大蔵省主計局から移管した予算局、行財政と人事の監督機関となる考査部、国内外への宣伝を担当する公務局、そして法制局、資源局を置く。既存機構については大蔵省、内務省、通信省、農林省、商工省、拓務省の権限縮小もしくは廃止を打ち出した。また、政府と民間を連結するため朝野の革新的見識を有した人材を集め帝国経済会議を設置し総務庁を補助する。以上は満州の総務院をモデルとする構想であった。

いずれの案も総力戦体制のためにインナー・キャビネットを作り、そこに権力を集中させ少数の閣僚に担わせる点で共通している。

(二) 国策統合機関構想

海軍臨時調査課は「国務大臣減員問題ノ考察」（昭和十一年十月）と題する資料で、政治指導力向上のために国務大臣を減らすにはどのような方法があるか検討している。同時代における認識を捉えるために参考になることから、ここでまとめて示したい。

具体的には以下の四案を検討している。第一案は、各省大臣を国務大臣とせず、数を限定する。第二案は、太政官制を復活させ太政大臣の下に各省長官を配置し、別に無任所国務大臣で構成する内閣（参議府）を設け国務大臣の数を限定する。第三案は、国務大臣が長官を兼任する独立官庁（外務部など）を必要最小限にして、その下に各省を配置する。そして、第四案は複数の省を担当する兼務大臣を導入して国務大臣を限定する。

調査課が学説を参照しつつ示した見解は、第一案は天皇を輔弼する國務大臣とは別の行政長官が存在することになるため憲法違反の疑いがあり不穏当である。第二、四案は憲法違反ではない。ただし、第二案は無任所大臣を一般化している点が憲法制定の経緯や趣旨に照らすと逆行している。第三案は憲法と一致しており、第四案は一時的措置で恒久化できるものではない。以上の考察から導き出された結論は、政府内に一致団結を期し、異論がある者は内閣から除外し、まず第四案(兼務大臣)を導入して大臣数を減らし、体制準備を整え、次に第三案(必要最小限の独立官庁の下に各省)の導入に移行するということであった。

その後、海軍と陸軍は共同で「中央行政機構ノ整備改善に就テ」(十一月七日)⁽¹⁰⁸⁾と題する口頭説明の覚書を作成した。国防や海外発展、産業振興などの国策に必要な統制を行うため、現行制度の官省の対立や不統一、機能不全を改善することを目的としている。覚書は統制強化の手段を二案挙げている。第一案は國務大臣と行政長官を分離し少数の國務大臣で内閣を組織するものであり、第二案は総理大臣の統一能力を強化するものである。第一案の懸念は憲法制定の趣旨上の疑問があること、國務大臣と行政長官の境界が不明確になることであり、特に陸海軍の統帥、軍機軍令に関する事項の扱いが困難であると指摘している。そのため第二案を採用し、総理大臣の統一能力強化のため重要國務の総合統制機関と内閣人事行政機構を新設し、各省の統合部局の整理統一を実施するとした。新設する國務機関は重要國務の調査・立案、各省重要政務の統制審議と予算の統制案配を管掌し、既存の内閣調査局と情報委員会は改組し本機関に統合するとした。また、新設する人事機関は文官任用令を改定し、自由任用の範囲を拡張して広く人材を登用する。特に国営事業や産業の統制指導を行う政府機関の役員は民間で経験ある人材を任用するなど人事を刷新する。各省の統合については、对外政策の強化を目指し、交通、産業分野の各部門の統一を図る。航空、衛生、燃料、電気、貿易、船舶、港湾などの拡大強化、鉄道、通信は行政機関の管理に属する別の機関とする。

広田弘毅首相は改革を優先課題とはせず、四相会議を設置し、陸軍との関係がある閣僚を配置した。第二回会議では陸海軍の合意として最大の懸念であった国務大臣・各省長官分離問題を断念し、国務機関と内閣人事機関に争点を絞った。そして、第四回会議では内閣調査局、資源局、統計局、情報委員会を統合した「総務庁」を設立することを決めた。しかし平生鈺三郎文部大臣は無任所大臣設置に難色を示し、主計局と法制局を統合することにも反対した。これに対して、調査局は主計局と法制局を統合し、長官を無任所大臣にしなければ無意味だと判断し、この後、四相会議案に対抗するため新たな国策統合機関設置構想を打ち出していく。

まず、昭和十一年の「国策統合機関設置ト之二伴フ内閣諸部局ノ改組」(十一月十五日横溝試案)では、国務局を新たに設置し内閣に隷する構想が出された。⁽¹⁰⁾名称は仮称で「国務局」または「参議院」とされた。組織としては閣議に列する長官(または総裁)を置き、総務部、法制に関する第一部・第二部、調査を担う第三部・第四部、予算を扱う第五部の六部構成となっている。十一月十九日樋貝詮三法制局参事官試案(以下、十九日案)では、⁽¹¹⁾予算について、「二省以上に関係する予算の按排、既定経費の検討等」を行うと書かれており、各省の個別予算について介入するものではなかった。この組織の新設に伴い法制局と内閣調査局は廃止とし、参与や専門委員として民間の学識経験者を採用することを可能にしている。内閣の変更点としては内閣書記官長の下に総務部と人事部を新設し、それぞれ官房の機能と人事の統制を行うこととした。人事に関しては、十九日案で「採用統制、進級統制、転任統制及勅任官以上の人事」と決められた。国務局と総務部の関係は従来の法制局と総務課の関係と同様のものとなっている。草案メモには総務部と人事部を置くことについて「屋上屋を架し事務円満活達に行かず渋滞を来すおそれあり」との批判が記入されている。⁽¹²⁾確かに、国務局の下の総務部と内閣書記官長の下に総務部は名称、権限ともに判別しにくいものであった。

その後、上記の国務局構想から「内閣国務庁」案に発展していく。同案は、十一月二十七日に調査局長官が首

相と四相会議に「国策ノ企画及統制機関ノ整備ニ関スル意見」として提出した⁽¹¹⁾。同意見には国務機関構想の具体案が記載されている。既存の法制局、内閣調査局、大蔵省主計局、情報委員会は廃止とし、新機関は「内閣国務庁」と仮称する。総理大臣の管理下に置かれ重要な国務に関する企画と統制を行う。具体的な任務は、①重要政策の起草と閣議への提出、②法律命令案の起草と閣議への提出、③予算案の編成と閣議への提出、④閣議への提出案件（人事、機密、緊急を要する案件を除く）審査の意見提出、⑤重要政策の実施と予算執行の監督、意見の閣議への提出、⑥国務大臣から諮詢された事項に対する意見の上申、⑦各庁情報に関する重要事務の連絡調整、であった。組織としては、総裁（無任所大臣または他の国務大臣の兼務）、次長、局長などを置き、総裁官房と総務局、企画局、監理局、情報局を置く。総務局には総務部、法制部、予算部を置く。

要綱説明によれば⁽¹²⁾、本来は内閣自体に直隸すべき組織であるが、内閣の指揮監督を受ける必要があるとするのは適当ではないため総理大臣の管理下に置くことにした。その運用については総理大臣が他の国務大臣との連絡を密にすることで、実質的に各国務大臣の補佐機関とする必要がある。現状の行政機関は日常の事務に追われ十分に政策の調査研究ができていない。ともすれば一部局の見地に偏り、政策相互の連携を欠く。しかし、本機関が国務大臣の機能を抑止することは本旨ではないため、国務大臣が政策の立案調査を指示することは妨げない。各省と本機関の立案を明確に分ける必要はないが相互に密接な連携を必要とする。役割が重なる既存の調査会は廃止する。法制局を廃止し統合する理由については、現状では予算や政策など実質的事項を管掌していない法制局の立案・審査が形式的になるためである。本機関が扱えば関係事務の簡捷を期することができる。予算案については、予算の本質は政府の政策の具体化にあるとし、その編成には歳入や金融事情を考慮するだけでなく国際情勢や内外の経済事情、社会事情を考慮し、政策の緩急先後を考えその総合調整を期することが必要である。また予算編成が大蔵大臣の職権であるために、他の国務大臣の国家財政に関する責任感を希薄にってしまうことが、

予算編成を常に紛糾させている。本機関は編成の大綱の統制を行えばよいが、実際問題として大綱と細目の区分が明確でないため、大綱の統制も不完全になる恐れがあるから編成の全部を移管することが適当である。

以上の広田内閣による改革案は、結局、昭和十二（一九三七）年二月の内閣総辞職によつて実現できずに終わった。次の林銑十郎内閣では五月に企画庁が設立され、内閣調査局が廃止されている。企画庁は、①重要政策とその統合調整に関する案の起草および上申、②各省大臣の重要政策案の審査および意見の上申、③重要政策とその統合調整に関する調査、④重要政策に関する予算の統制に関する意見の上申、という四つの権限を持つ組織であった。

昭和十二年九月二十九日付の陸海軍主務者案は、総力戦遂行のため「国務院」を設置する構想であった。国務院は国政の統一と簡捷を目的とし、平時・戦時ともに人的物的資源の培養、統制、運用を行う。具体的な権限は、①起草した案の内閣への上申、②各省大臣の閣議提出案件の審査および意見の具申、③予算の統制に関する意見の内閣への上申、④戦時における計画の設定・遂行に関する各庁事務の調整統一、⑤調査、⑥上記事務に必要な資料の提出と説明を求めることであった。既存の企画庁と資源局は廃止する。組織は官房、総務部、第一部（人的資源）、第二部（物的資源）、第三部（交通）、第四部（財政金融）、第五部（調査）で構成される。

翌日、国務院は「統務院」と名称を改められ、さらにその翌日の十月一日の閣議において「企画院」と改称された。ほぼ国務院案と同様であるが、④の計画は国家総動員計画と明記された。また、中央経済会議と資源審議会を統合して存置することが加わった。

この企画院案について海軍省調査課は反対意見をまとめた。最大の理由は憲法と内閣官制に違反する点であった。首相が各省大臣に指示する権限についても、「独裁専制の中世に逆転せしむるの前駆と称すべし」と痛烈に批判した。⁽¹⁵⁾ 軍務局からも「陸軍の一部に存在する万事を陸軍イデオロギー化せんが為強制引せんとする思想の現

れにして絶対容認すべきに非ず」と拒絶する所見が出された⁽¹⁶⁾。

十月二十三日、第一次近衛文麿内閣は企画庁と資源局を廃止し、企画院を設置することを決めた。國務院案の「人的物的資源」は「総合国力」と改められたが、権限はほとんど変更されなかった。①平戦時の総合国力の拡充運用に関する案を起草し理由をそなえて内閣総理大臣に上申、②各省大臣提出の平戦時の総合国力拡充運用に関する重要な閣議案件の審査および内閣に上申、③平戦時における総合国力の拡充運用に関する重要事項の予算統制に意見をそなえて内閣に上申、④国家総動員計画の設定および遂行に関する各庁事務の調整統一を図る、となった。また、院務に参与する参与と調査のための委員を置くことになった。組織は官房以外に総務部、内政部、財務部、産業部、交通部、調査部の六部構成となった。

(三) 経済参謀本部構想

官僚による構想としては、これまでの研究において松井春生の構想が幾度となく取り上げられてきた⁽¹⁷⁾。松井は昭和九(一九三四)年の『経済参謀本部論』において、かつての法制中心から時代が変化し、「政治を経済化」する必要が生じているとの認識を示した⁽¹⁸⁾。その上で、統制経済にもとづく経済政策が重要になってきたことを重視し、予算案に関する特別の補佐機関が欠けていることを問題視した⁽¹⁹⁾。松井の構想する経済参謀本部は「帝國経済会議」と名づけられ、「政府全般の最高顧問機関」と位置づけられている⁽²⁰⁾。そのプランでは各省の諮問機関はすべて廃止され、同会議が統一的経済政策を立案することになっている。権限としては内閣総理大臣の監督の下、経済政策を審議・立案し、閣議に提出すること、各大臣の諮問に応じて重要事項を調査・審議し、大臣に建議することができる。組織は議長、副議長、議員九十二人で構成される。議員の内訳は専門家六十三人、貴衆両院議員各六人、官吏十七人となっている。内部には社会、金融、農業、商工業、交通、拓殖の六部を置くこととして

いる。これは、かつて大岡育造が米国をモデルに構想した調査会方式の国務機関構想に似たプランである。経済統制が現実の課題に浮上したことで官僚からも具体策が登場してきたとみることができるといえる。

松井の構想は、発言力を増しつつある陸軍に対抗して、経済的知識を有する「首相直属の文民ブレイン集団」⁽¹²¹⁾を結集し組織することによって経済の統制を図ろうとするものであった。陸軍らのインナー・キャピネットとは異なり、テクノクラートによるブレイン政治を志向していた。

松井の構想は、第一次近衛内閣において、十二年七月の中央経済会議設置によって実現した。同会議は内閣総理大臣を議長とし、企画庁総裁を副議長とする組織で、総理大臣の諮問により総合的経済政策を民間企業経営者などが調査・審議する組織であった。

(四) 内閣参議制

第一次近衛内閣では内閣参議制が導入された。加藤陽子氏の研究によれば、昭和十二(一九三七)年八月に近衛が「国策審議会」を設立して陸軍の宇垣一成・荒木貞夫らを取り込みたいと考えたことに始まる。九月の第七十二議会において議員の秋田清や中野正剛から戦争遂行のための内閣強化を提言されると、近衛はこれに肯定的な反応を見せ、陸軍からの三度にわたる反対論に対しても政党への言質を理由に参議制実現に意欲を見せた。大臣とは別に、内閣制度以前の太政官制の参議のような存在を置くことで総理大臣の権限強化を狙ったのである。

十月十五日、臨時内閣参議官制が公布された。内閣参議は「支那事変に関する重要国務」に限定されてはいたが、内閣の「籌書」に参加させるとした。参議には宇垣一成、荒木貞夫、安保清種、末次信正、町田忠治、前田米蔵、秋田清、郷誠之助、池田成彬、松岡洋右の十人が任命された。参議たちは支那事変にとどまらず、実際には一般国政についても関与し始める。近衛の意図は国務大臣と各省長官を分離するため、第一段階として無任所

大臣に相当する内閣参議を閣内に入れ、第二段階として内閣参議から大本営に入る少数の国務大臣と各省長官を分けて決定するというものであった。結局、その試みは海軍や参謀本部の反発を招き挫折するが、事変に乗じて難題であった国務大臣・各省長官分離問題を一気に実現しようとした手法はある程度まで成功したといえる。

(五) 戦時体制

先述の通り国務機関として成立した企画院であったが、昭和十三年にはさらなる国内体制強化策として企画院に法制局、内閣情報部、大蔵省主計局を取り込むプランを自ら提案し、「国家総動員ノ中枢機関」を目指した。⁽¹²³⁾

その後、東亜連盟設立のための「総合計画案要綱」(昭和十五年六月)では、各省の割拠主義を打破して総力を戦争目的に動員するために強力な政治指導機関が必要とされ、特に予算編成が各省と大蔵省の事務的折衝でなされていることを問題視し、企画院の改組拡大か、企画院に代えて計画参謀本部での統合立案を提案した。

そして、同時期に昭和研究会が示した「政治機構改新大綱」は、国務大臣・各省長官分離と少数大臣制をとるに導入し、企画院、大蔵省主計局、法制局を統合した企画局を総理大臣直属機関として設置するという、これまでの議論をすべて包括するプランであった。⁽¹²⁵⁾

おわりに

本稿では、戦前期において内閣制度改革のたびに浮上した国務機関構想を通時的に分析した。その結果、第一に、これまで言われてきた通り、戦前期において各省の割拠性が政権運営や行政改革に支障をもたらしていること、認識されていたこと、第二に、その改善のため少人数による意思決定を求める意見が根強く存在したこと、第三

に、主張された國務機関構想の多くが立憲体制以前の太政官制や参事院をモデルとしたものであったこと（構想された機関名に太政官制にあった「参議」、コンセイユ・デタの訳語となる「國務」が多く見られたのはそのためであった）、第四に、國務機関構想に対しては内閣との二重権力性や明治憲法体制に適合しない点が警戒されたこと、をそれぞれ明らかにすることができた。

明治十八年の参事院廃止後、体制反主流派の現行体制に対する揺さぶりもしくは対抗として構想された國務機関は、憲法制定期に入ると憲法草案に参事院が盛り込まれ現実的な選択肢として登場するが、作業が進むにつれて徐々に権限が縮小され、結局成案にはまったく採用されなかった。強すぎる集権性が立憲体制と適合しなかったと思われる。その後も憲法五十五条にもとづく各省割拠制と内閣官制で定められた各省大臣分任制に対して見直しを求める目的で参事院を強く意識した國務機関構想が作られたが、情報統制を試みた政務部を例外として実現しなかった。日清戦争後の戦後経営では根本的な官制改革による行政整理が企図され、第四次伊藤内閣で起用された奥田義人が第一次桂内閣で再び起用され、本格的な内閣制度改革を具体案で示したが挫折し、これも実現しなかった。

大正期以降、総力戦体制構築が課題になると國務機関構想が再び浮上した。その構想の中には、陸軍が提案した「内閣参議院」や満州の総務院をモデルとした「國務院」などがあり、インナー・キャビネット設置によって権力を集中させ少数人数での政策実現・予算執行を企図していた。これに調査局の「國務局」構想が対抗した。構想の対立を経て「企画庁」が設置され、さらには「企画院」となった。また、同じく対抗した官僚松井春生の帝國経済会議構想は専門家を多数集めたブレーン政治を志向していた。この頃には時代の経過により法制局の法による統制に代わって総力戦遂行のための経済統制が課題となり、予算編成権限を大蔵省主計局から國務機関に移すことが目標となっていた。伊藤隆氏や下重氏が指摘した通り、求められる機能が法から経済に変化したのであ

る。⁽¹²⁶⁾ 近衛内閣で太政官型の國務機関を目指して内閣参議制が導入されたが、十人の参議を任命した段階から抵抗にあつて先に進むことができなかった。

通時的に見てきたことをふまえると、画期となつたのは奥田の構想であつた。奥田案は当初参事院を意識した機関をイメージしていたものの、最終案では予算編成権限までを掌握する完全なる「統一機関」に行き着いた。奥田案はそれ以前と以後を画する重要なプランであり、その後の総力戦体制構築に必要な機関を先取りしていたといえる。結局、桂内閣は奥田案を採用せず議会における政党勢力を頼り、事前協議で政府予算案への合意を取り付ける予算交渉会方法で乗り切つたが、政党への不信感が募ってくれば、再び國務機関が予算編成までも担うことを構想するようになる。「内閣参議院」構想を提案したのが、政党への不信を露骨に表明する陸軍であり、海軍もそれに同調していくことになるのはそのためであつた。

結局、戦前期の國務機関構想は幾度となく登場するもほとんど実現しなかつた。これは一つには各省に割拠した権力を統制しようとするときに内閣の補助機構として國務機関が構想されたため、補助機構が本丸の内閣の権力を凌駕し、また、内閣の助言機関である枢密院とも権限が重複し、むしろ内閣本体を弱体化させるものと警戒されたことによる。実現した政務部が二重権力状態を嫌う閣僚の反発によって挫折したのもそのためである。もう一つの理由は、憲法や内閣官制などの現行体制に適合していないことが批判されたからであつた。『憲法義解』が「憲法は即ち国家の各部機関に向て適當なる定分を与へ」るものであると説明するように、明治憲法体制は突出した集権的國務機関の設置がなじまない体制であり、言い換えれば権力の分散性が保たれるように設計されていたといえる。したがつて、近衛内閣期の企画院や内閣参議の導入によって崩れかけたとはいえ、明治憲法体制が各機関の割拠性を特徴としていたことは確かである。

- (1) 他にも政務統一機関、国策総合機関、総合機関、統合機関など様々な呼び方が用いられてきたが、本稿では国務機関に統一する。
- (2) 岸本弘一「概説・行政改革と内閣機能の強化(上)——総務庁の発足に寄せて」『レファレンス』第三四巻、第七号、一九八四年七月、四六頁。
- (3) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』(成文堂、一九八二年)。赤木須留喜『官制』の形成——日本官僚制の構造(日本評論社、一九九一年)。牧原出「憲政の中の『内閣官僚』」(坂野潤治他編『憲政の政治学』東京大学出版会、二〇〇六年)。同『行政改革と調整のシステム』(東京大学出版会、二〇〇九年)。
- (4) 山崎丹照『内閣制度の研究』(高山書院、一九四二年)。
- (5) 鈴木安蔵『太政官制と内閣制』(昭和刊行会、一九四四年)。
- (6) 山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』(弘文堂、一九七四年)。同「日本近代国家と官僚制」(六)・(七)『阪大法學』第七一・七六号、一九六九年三月・一九七一年一月。
- (7) 御厨貴『明治国家形成と地方経営——一八八二年～一八九〇年』(東京大学出版会、一九八〇年)。
- (8) 永井秀夫『明治国家形成期の外政と内政』(北海道大学図書刊行会、一九九〇年)。
- (9) 伊藤隆『国是』と『国策』・『統制』・『計画』(昭和期の政治(統)) (山川出版社、一九九三年)。
- (10) 村瀬信一『明治立憲制と内閣』(吉川弘文館、二〇一一年)。
- (11) 伊藤、前掲『国是』と『国策』・『統制』・『計画』(五七―五九頁)。
- (12) 三谷太一郎「序論一・政友会の成立」『増補・日本政党政治の形成——原敬の政治指導の展開』(東京大学出版会、一九九五年、六一―八頁)。
- (13) 西川誠「内閣制度の創設と皇室制度——伊藤博文のプランニングの再検討」(小林和幸編『明治史講義・テーマ篇』ちくま新書、二〇一八年、一八八頁)。
- (14) 佐々木雄一「明治憲法体制における首相と内閣の再検討——『割拠』論をめぐって」『年報政治学』二〇一九―I号、二〇一九年六月。なお、同氏は内閣の退陣理由をもって割拠性を検討したのであり、明治憲法体制全体の割拠性を否定しているわけではないことに留意が必要である。同氏が述べている通り、内閣と議会との関係や、また、憲

法などの規定面のみならず運用面の研究が今後必要である。その上で、一点指摘しておきたい。佐々木氏は「明治憲法体制においても首相の下で内閣が一体となって政治運営をおこなうのが常態だった」(二六五頁)と結論づけている。「内閣」を閣僚の集合体ととらえているようである。しかし、「割拠性」には各省の割拠性という意味もある。「内閣が一体となって」というときに各省まで含んでいるのか不明である。本稿では各省の割拠性を踏まえて論じてい。

(15) 関口哲矢『強い内閣と近代日本——国策決定の主導権確保へ』(吉川弘文館、二〇二二年)。

(16) 例外として、下重直樹「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル——松井春生の資源政策論を手がかりとして」(『史境』第六七号、二〇一四年三月)は、本稿の問題意識に近く、大正期の各内閣における行政整理が行政改革に変化する過程を追いつつ、改革の「構想レベルの評価」(三七頁)を試みている。

(17) 国務院(コンセイユ・デタ)に関する研究として、奥村公輔『政府の憲法解釈の諸相』(日本評論社、二〇二二年)がある。憲法学では、フランス型国務院は法制諮問と最高行政裁判所の機能を備えた二重機能型国務院と分類され、同書三頁によれば、フランス型国務院を設置しているのは、イタリア、オランダ、ベルギー、ギリシャ、ルクセンブルク(一九九六年に行政裁判機能を削除)である。日本の参事院も二重機能型国務院といえる。

(18) 参事院に関する研究として、野崎昭雄「参事院の設置」『東海大学紀要文学部』第二一号、一九七四年七月、山室信一「近代日本の知と政治——井上毅から大衆演芸まで」(木鐸社、一九八五年、第一章)、中野目徹「参事院関係公文書の検討——参事院の組織と機能・序」『北の丸』第一九号、一九八七年三月、同「近代史科学の射程——明治太政官制文書研究序説」(弘文堂、二〇〇〇年)、西川誠「参事院の創設——明治一四年政変後の太政官における公文書処理」『書陵部紀要』第四八号、一九九六年、笠原英彦「内閣法制局前史小考——法制官僚と行政立法」『法学研究』第七一卷、第一号、一九九八年一月、天野嘉子「井上毅の参事院構想——コンセイユ・デタの日本の変容」(鈴木秀光他編『法制史学会六〇周年記念若手論文集・法の流通』慈学社出版、二〇〇九年)などがある。

(19) 内閣制度百年史編纂委員会編『内閣制度百年史』上巻(大蔵省印刷局、一九八五年、二四頁)。

(20) 山崎、前掲『内閣制度の研究』七二頁。

(21) 西川、前掲「参事院の創設」。

- (22) 山室、前掲『近代日本の知と政治』第一章。
- (23) 「参議院章程案」「大森鍾一関係文書」八(後藤・安田記念東京都市研究所市政専門図書館蔵)。なお、同資料の閲覧は国立国会図書館憲政資料室蔵マイクロフィルムを使用した。
- (24) 山中、前掲『日本近代国家の形成と官僚制』二六九頁。
- (25) 天野、前掲「井上毅の参事院構想」五六九・五七六頁。なお、行政訴訟処理機能の軽視について、天野氏はロッシの著書『憲法講義』と梧陰文庫所蔵の翻訳文を比較して考察している。
- (26) 黒田内閣期の政権運営と内閣制度改革の動きについては、塚目孝紀「初期内閣制度の運用と改正——黒田清隆内閣の政権運営過程」(『国家学会雑誌』第一三五卷、第七・八号、二〇二二年八月)が、内閣職権後から内閣官制作成までに登場した内閣制度に関する井上馨、井上毅、山田顕義の案を検討している。
- (27) 「黒田清隆関係文書」八四—一五(黎明館蔵、マイクロフィルム版)。なお、村瀬、前掲『明治立憲制と内閣』(五四—五五頁)に全文が翻刻されている。
- (28) 村瀬、前掲『明治立憲制と内閣』五五頁。
- (29) 坂本一登「明治二十二年の内閣官制についての一考察」(犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』吉川弘文館、二〇〇五年)。
- (30) 「第一官制改正案」(『河野広中関係文書』書類の部七五三、国立国会図書館憲政資料室蔵)。
- (31) 「各大臣内閣組織上奏案」(井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料篇六、國學院大学図書館、一九七七年、一九五—一九九頁)。
- (32) 坂本、前掲『明治二十二年の内閣官制についての一考察』一六二頁。
- (33) 伊藤博文文書研究会編『伊藤博文文書九一・秘書類纂官制一』(ゆまに書房、二〇一三年、二九七—三三三頁)。
- (34) 従来、「内閣規約(未定稿)」は、二十四年の政務部を定めた「第一内閣規約」の草案として第一次松方内閣期に作成されたと解釈されていたが、村瀬信一氏は第二次伊藤内閣発足初期(二十五年)に作成されたとの説を唱えている(村瀬信一「第一内閣規約」再考『日本歴史』第七一四号、二〇〇七年、六二—六八頁、村瀬、前掲『明治立憲制と内閣』一三四—一三七頁)。しかし、内容からみてその認定は無理があると思われる。まず、もし村瀬説が正し

いとすれば、第一内閣規約が制定された翌年に、「茲第二内閣規約ヲ議定シ」と再び同名の規約が発案されたことになる。しかも作業として同名の規約二十九カ条を土台にせずに、新たに条数の記入がない十一カ条を起案したことになり、名称的にも作業的にも考えにくい。また、同氏は第二次伊藤内閣が「伊藤が指導力を發揮しやすし布陣」(村瀬、前掲『第一内閣規約』再考)六七頁)であると認めており、状況的にも作成の必要性が見当たらない。したがって、順序として未定稿を規約より後に置くことはできない。そこで次に、作成時期を推定したい。前文を見ると、憲法や議会に関する言及がまったくなく、また、「在野反对党」という表現があるが「政党」という表現はないことから、議会開設より前であることを窺わせる。さらに、「今や各省ノ事務漸ク成緒ニ就ク」とあることから、内閣制度成立(明治十八年)からあまり経過していない時期が推定される。それを裏付けるように、最初の条文は「内閣官制第 条ニ依リ」と内閣官制の条数が空欄になっており、内閣官制成立より前もしくは改定作業時であることがわかる。そして四条目には「議員若クハ請願人若クハ陳情委員」とあり、議会開設前の三大事件建白運動をふまえたと推測される。以上のことから、「内閣規約(未定稿)」は明治二十二年十二月の内閣官制制定作業時に作られた草案と推定できる。

(35) 「三条実美関係文書」二九—一二(国立国会図書館憲政資料室蔵、マイクロフィルム版)。勅令案として法制局廃止、参議院官制、議長・副議長・参議の年俸の三点が日付空白ながら揃っている。

(36) 伊藤隆・尾崎春盛編『尾崎三良日記』中巻(中央公論社、一九九一年、三二四—三五八頁)。

(37) 日本大学大学史編纂室編『山田伯爵家文書』第五卷(日本大学、一九九二年、七七—八一頁)。

(38) 春畝公追頌会編『伊藤博文伝』中巻(統正社、一九四二年、七七六頁)。以下、伊藤の動きは同書による。

(39) 同前書、一〇四八—一〇五九頁。

(40) 政務部に関する研究として、佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』(吉川弘文館、一九九二年、一五七—一六九頁)、成田賢太郎『政務部問題の位置』(福地惇・佐々木隆編『明治日本の政治家群像』吉川弘文館、一九九三年)、村瀬、前掲『明治立憲制と内閣』八〇—八七頁がある。また、内閣職権から政務部までを一連の改革過程と捉える研究として、牧原、前掲『行政改革と調整のシステム』一一九—一三二頁がある。

(41) 前掲『伊藤博文伝』中巻、一〇四九—一〇五〇頁。

- (42) 前掲『尾崎三良日記』中巻、五一九頁。
- (43) 一月二十六日付井上馨宛金子堅太郎書簡〔井上馨関係文書〕国立国会図書館憲政資料室蔵。
- (44) 二月三日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡（伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第二巻、塙書房、一九七四年、二四一頁）。
- (45) 二月二日付伊藤博文宛陸奥宗光書簡（前掲『伊藤博文関係文書』第七巻、二六八頁）。
- (46) 伊藤博文編『秘書類纂・帝國議會資料』下巻（原書房、一九七〇年、六五―七七頁）。具体的な内容については、村瀬、前掲『明治立憲制と内閣』（一六〇―一六九頁）に詳しく紹介されている。
- (47) 「有賀内閣書記官外十七名臨時行政事務取調委員命免ノ件」（「任免裁可書・明治二十六年・任免卷四」国立公文書館蔵）。なお、表題は有賀含め十八名の任命になっているが、有賀と濱が重複しているため、実際には伊藤委員長以外の十六名が任命されている。
- (48) 国立国会図書館調査立法考査局編『行政整理の歴史とその経過』続篇（国立国会図書館調査立法考査局、一九四九年、一四頁）。
- (49) 小林和幸「近代初期の日本官僚制——人員統計から見た明治期の『官制改革』を中心に」（平田雅博・小名康之編『世界史のなかの帝國と官僚』山川出版社、二〇〇九年、一六八―一七一頁）。
- (50) 前田亮介氏は、伊藤が「既存の制度や組織を与件とした政治指導には不向きだった」と指摘する（前田亮介『全内閣政治の始動——帝國議會開設後の明治國家』東京大学出版会、二〇一六年、二一九頁）。
- (51) 河野磐州伝刊行会『河野磐州伝』下巻（河野磐州伝刊行会、第六版、一九二八年、三八九―三九〇頁）。なお、升味準之輔氏は、河野以外にも伊東巳代治と林有造ら土佐派のラインで交渉が行われていたことを明らかにした（升味準之輔『日本政党史論』第二巻、東京大学出版会、新装版、二〇一一年、二四八―二五五頁）。
- (52) 「外務大臣伯爵大隈重信外二十四名臨時政務調査委員長副委員長及委員任命ノ件」（「任免裁可書・明治二十九年・任免卷二十六」国立公文書館蔵）。
- (53) 「雜記」（国立公文書館蔵）。
- (54) 「議事録・臨時政務調査委員会」（国立公文書館蔵）。以下、委員会の議事に関する記述は同資料による。なお、

「臨時政務調査委員会第三回議事摘要」、「第四回臨時政務調査委員会議事摘要」というほぼ同じ内容の資料が国立公文書館に存在する。目録では明治三十五年と表記されるが、内容は松隈内閣期のものである。筆跡が異なることから、恐らく三十五年の桂内閣期に前例の参照が必要となり、「議事録」から第三回と第四回のみを書き写したものと思われる。

(55) 「文部次官都筑馨六外十九名臨時政務調査委員命免ノ件」(「任免裁可書・明治三十年・任免卷二十三」国立公文書館蔵)。

(56) 「議決案綴込・臨時政務調査委員会」(国立公文書館蔵)。以下、第十三号議案に関する引用は同資料による。

(57) 「議決案内閣提出報告案綴込・臨時政務調査委員会」(国立公文書館蔵)。

(58) 「司法大臣清浦奎吾外六名臨時政務調査委員並二条約実施準備委員被仰付ノ件」(「任免裁可書・明治三十年・任免卷三十四」国立公文書館蔵)。

(59) 「内務大臣伯爵板垣退助以下九名臨時政務調査委員長及同委員被仰付ノ件」(「任免裁可書・明治三十一年・任免卷十五」国立公文書館蔵)。

(60) 隈板内閣における臨時政務調査委員会については、清水唯一朗「政党内閣の成立と政官関係の変容——隈板内閣と第四次伊藤内閣」『史学雑誌』第一一四編、第二号、二〇〇五年、同『政党と官僚の近代——日本における立憲統治構造の相克』(藤原書店、二〇〇七年) が詳しく取り上げている。

(61) 「官制改正ノ趣旨及官治ノ標準ヲ各省大臣ニ訓示ス」(「公文類聚・第二十二編・明治三十一年・第九卷・官職一・官制一(内閣)」国立公文書館蔵)。

(62) 「議案綴込・明治三十一年分臨時政務調査会」(国立公文書館蔵)。以下の議案に関する説明は同資料による。

(63) 尾崎行雄は初の議会演説で事務官を政府委員にすることに異を唱え、事務官と政務官の区別をつけることを主張していた(尾崎行雄「責任ある政府委員を任命せよ」『尾崎罌堂全集』第四卷、公論社、一九五五年、四二三—四二九頁)。

(64) 「決議綴込・明治三十一年・臨時政務調査委員会」(国立公文書館蔵)。

(65) 「政務調査に関する大隈総理の演説」(憲政本党本部、一九〇一年、三頁)。

(66) 内務省と東京府のやりとりを見ても、「人民に不便を蒙らしむるに至る儀にして結局法令の御改正を企図するにあらざれば事務を簡捷にし人民に便利を与ふる場合に至り難く候」と、地方も冗費削減を徹底する姿勢は見られない(明治三十一年九月六日付「行政整理ニ関スル御意見具申ノ件」「例規部・第一種・第六類・庶務例規第二号」六二七・A・四・〇七、東京都公文書館蔵)。なお、引用に際して片仮名を平仮名に改めた。

(67) 「伊藤博文関係文書(その二)書類の部」には、このときの「行政調査会規則」(三一九―一)、「行政調査会細則草案」(三一九―三)、「財政調査会規則」(三三二)、「経済調査会規則」(三一九―五)、「主事書記処務規程」(三一九―四)が存在している。なお、岡田朋治『嗚呼奥田博士』(因伯社、一九三二年、一三七頁)には、奥田の述懐として「其当時両会規則、細則、主事及書記処務規程、調査方針、予算等は之を成案となしたる」と記されており、上記の資料はその一部であろう。

(68) 奥田義人に関しては、白石大輝「奥田義人の身分法思想」『法学政治学論究』第一三三号、二〇二二年六月、が詳しい。

(69) 「内閣制度設置ニ伴フ政務改良方針」(「伊藤博文関係文書(その二)」書類の部三四六一―一、国立国会図書館憲政資料室蔵)。なお、引用に際して片仮名を平仮名に改めた。同資料は、文章が明治十八年当時の記述から始まるために、仮題のように内閣制度設置時の書類と同じ分類になったと思われるが、形式として「法制局」用箋で書かれており、内容も「行政調査会ノ設置セラレタル所以」との表現があることから第四次伊藤内閣期の奥田案であることは明らかである。管見の限り、同資料を用いた研究はこれまで存在せず、伊藤之雄『立憲国家と日露戦争』―外交と内政一八九八―一九〇五』(木鐸社、二〇〇〇年、一九六頁、註九〇)は政友会機関誌から、また、清水氏の前掲『政党内閣の成立と政官関係の変容』八三頁(註九〇)と前掲『政党と官僚の近代』一二八頁(註六五)は桂内閣期意見書から、それぞれ内容を推測するにとどまっている。他にも、野邑理栄子『陸軍幼年学校体制の研究』―エリート養成と軍事・教育・政治』(吉川弘文館、二〇〇六年、一八六頁)は、奥田の伊藤博文宛書簡に記載された調査項目を挙げた「別紙」の存在を「所在不明」としている。

(70) 同前。後の意見書と比べると趣旨説明はほぼ同じであるが、具体的な提案項目が少なく、抽象的である。なお、岡田、前掲『嗚呼奥田博士』(一三七頁)に記載されている「伊藤公の手許に差出したるものに就き茲に大要を述べ

- れば」と示されている案は、伊藤内閣時のものではなく、正しくは桂内閣時の案であり注意を要する。例えば、野呂氏の前掲『陸軍幼年学校体制の研究』(二八六頁)は、それを伊藤首相に提出した綱領の「大要」とする誤りがある。
- (71) 千葉功『桂太郎——外に帝国主義、内に立憲主義』(中公新書、二〇一二年、七七頁)。
- (72) 小林道彦『桂太郎——子が生命は政治である』(ミネルヴァ書房、二〇〇六年、一五八頁)。
- (73) 明治三十四年十月二十日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡(前掲『伊藤博文関係文書』第九卷、一九八一年、四九頁)。
- (74) 七月十日付伊藤博文宛奥田義人書簡(前掲『伊藤博文関係文書』第九卷、八七—八八頁)。
- (75) 『官報』第五六〇七号、明治三十五年三月一七日。
- (76) 『政務調査委員官制及政務調査処務規程』(国立公文書館蔵)。
- (77) 『雑書』(国立公文書館蔵)。
- (78) 「日記」(国立公文書館蔵)。表紙に「政務調査委員書記」と記載されている。会議の経緯は同資料による。
- (79) 前掲「雑書」(国立公文書館蔵)には、名録、会議日誌、主査日誌、議案原議、上申原議、往復原議、意見書綴込、請求物原議、書籍原簿、書籍貸借簿が含まれている。
- (80) 「行政整理意見書(法制局長官)」(原敬文書研究会編『原敬関係文書』第七卷、書類篇四、日本放送出版協会、一九八七年、六三—七五頁)。
- (81) 奥田案に関するこれまでの研究では、内務省から文部省への宗教行政移管問題を扱った江島尚俊「どのように文部省は宗教行政を掌握したのか」『宗教研究』第九二巻、第三号、二〇一八年、陸軍関連の改革案を扱った野呂氏の前掲『陸軍幼年学校体制の研究』などがある。どちらも国立公文書館蔵「歴代内閣行政整理案」に掲載された奥田案の九十七項目を参照しているが、前掲意見書は参照しておらず、奥田案の全体的な構想自体は考察されていない。
- (82) 十月十日付伊藤博文宛伊東巳代治書簡(前掲『伊藤博文関係文書』第二卷、四二—四五頁)。
- (83) この間の経緯については、伊藤、前掲『立憲国家と日露戦争』が詳しい。
- (84) 広瀬順昭編『憲政史編纂会旧蔵・伊東巳代治日記・記録——未刊 翠雨荘日記』(ゆまに書房、一九九九年、五四—五七頁)。

- (85) 前掲「日記」(註78)は、九月二十六日の奥田辞職と二十九日の一本就任の記載で途絶えている。
- (86) 前掲「行政整理意見書(法制局長官)」六四頁。以下の統一機関に関する記述も同意見書にもとづく。
- (87) ただし、伏見氏は桂内閣の政務調査会については触れていない(伏見岳人『近代日本の予算政治一九〇〇—一九一四』桂太郎の政治指導と政党内閣の確立過程(東京大学出版会、二〇一三年、六頁)。
- (88) 「議云事務便覧」七七頁(国立公文書館蔵)。同資料は校正のための手書きの書き込みが施されており、同頁欄外書き込みみに「予算内示三十七年十一月十一日(二十一回)ニ始マル」と記載されている。伏見氏は、十一日は衆議院各派の代表者を集めた「予算案に関する説明」で、十六日の政友会・憲政本党の代表者を集めた説明を「内示会」と呼んでおり、前者を内示会とは認識していないようである(伏見、前掲『近代日本の予算政治一九〇〇—一九一四』七五—七六頁)。しかし、両日とも議會各派の代表者に予算案を示したことに変わりはないため、始点は十一日と判断する。
- (89) 黒澤良「議會審議と事前審査制の形成・発展——帝國議會から国会へ」(奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流——事前審査制の史的検証』吉田書店、二〇一五年、四〇頁)。
- (90) 「帝國議會衆議院各派交渉会記録」(未公刊)。
- (91) 同内閣の行政整理については、下重直樹「原敬の政治指導と行政整理——臨時制度整理局を中心に」『史境』第三五三号、二〇〇六年、が詳しい。
- (92) 「歴代内閣行政整理案」一六頁(国立公文書館蔵)。なお、同資料は清浦内閣期の文書を含んでいることから清浦内閣期に作成された資料と考えられる。
- (93) 伊藤陽平『日清・日露戦後経営と議會政治——官民調和構想の相克』(吉川弘文館、二〇二一年、九六頁以下)。
- (94) 同前書、一二二頁。
- (95) 主に、下重氏の前掲「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル」にもとづく。
- (96) 諸橋英一『第一次世界大戦と日本の総力戦政策』(慶應義塾大学出版会、二〇二一年、二二五頁)。
- (97) 若月剛史『戦前日本の政党内閣と官僚制』(東京大学出版会、二〇一四年、五八—六一頁)。
- (98) 同前書、六一頁。

- (99) 前掲「歴代内閣行政整理案」一三五頁以下。
- (100) 同前資料、三一四頁以下。
- (101) 「勝田家文書」第八三号(国立公文書館蔵)。
- (102) 「一般的行政整理ニ関スル件」(同前)。
- (103) 「具体的行政整理ニ関スル重要事項」(同前)。なお、下重氏は、法制局廃止と政務局新設を同列に扱っているが(下重、前掲「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル」三〇頁)、成案には法制局廃止のみ採用され、政務局新設は記載されていない。したがって、原案の段階では法制局に対抗するため政務局を新設するプランがあったが、成案では法制局廃止に変更されたと理解すべきであろう。原案には法制局廃止が記載されていないこともその根拠となる。
- (104) 御厨貴『政策の総合と権力——日本政治の戦前と戦後』(東京大学出版会、一九九六年、第一章)。古川隆久『昭和戦中期の総合国策機関』(吉川弘文館、一九九二年)。同『昭和戦中期の議会と行政』(吉川弘文館、二〇〇五年)。
- (105) 御厨、前掲『政策の総合と権力』二九頁以下。
- (106) 昭和十一年三月二日条(木戸幸一日記研究会校訂『木戸幸一日記』上巻、東京大学出版会、一九六六年、四七一頁)。
- (107) 日本近代史料研究会編『日滿財政経済研究会資料——泉山三六氏旧蔵』第一卷(東京大学教養学部、一九七〇年、三三三—三三五頁)。
- (108) 土井章監修、大久保達正他編『昭和社会経済史料集成』第二卷・海軍省資料二(大東文化大学東洋研究所、一九八〇年、五一四—五一五頁)。
- (109) 「国策統合機関と之に伴う内閣諸部局の改組(昭和一一・一一・一五横溝試案)」(「文官制度改正に関する書類」国立公文書館蔵)。内閣用箋に「極秘」と入っている。なお、引用に際して片仮名を平仮名に改めた。
- (110) 「国策統合機関と之に伴う内閣諸部局の改組(昭和一一・一一・一九樋貝法制局参事官試案)」(「文官制度改正に関する書類」国立公文書館蔵)。内閣用箋に「極秘」と入っている。本文はタイプされたものだが、「樋貝法制局参事官試案」は手書きで記載されている。なお、引用に際して片仮名を平仮名に改めた。

- (111) 「国策統合機関設置と之に伴う内閣諸部局の改組（試案）」（「国策統合機関（企画庁）設置の件」国立公文書館蔵）。当該資料は、昭和十二年の企画庁設置に関する簿冊中に含まれており、前掲の横溝案と樋貝案を含みつつ、手書きのメモが所収されている。なお、引用に際して片仮名を平仮名に改めた。
- (112) 前掲『昭和社會經濟史料集成』第二卷・海軍省資料二、五二八―五三二頁。
- (113) 同前書、五三一―五三六頁。
- (114) 前掲『昭和社會經濟史料集成』第四卷・海軍省資料四、一九八二年、一五九―一六四頁。
- (115) 同前書、二一八頁。なお、片仮名を平仮名に改めた。
- (116) 同前書、二二一頁。なお、片仮名を平仮名に改めた。
- (117) 例えば、御厨、前掲『政策の総合と権力』二三頁、下重、前掲「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル」、森靖夫『「国家総動員」の時代——比較の視座から』（名古屋大学出版会、二〇二〇年、一九九―三〇七頁）など。
- (118) 松井春生『經濟參謀本部論』（日本評論社、一九三四年、六八頁）。
- (119) 同前書、二四二頁。
- (120) 同前書、二九一―二九三頁。
- (121) 森、前掲『「国家総動員」の時代』二二六頁。
- (122) 加藤陽子『模索する一九三〇年代——日米関係と陸軍中堅層』（山川出版社、一九九三年、第六章、二五七―二九九頁）。
- (123) 今井清一・伊藤隆編『現代史資料四四・国家総動員二（みすず書房、一九七四年、四九頁）』。
- (124) 前掲『日滿財政經濟研究会資料』第三卷、二三五頁。
- (125) 前掲『現代史資料四四・国家総動員二』一六六―一六七頁。
- (126) 伊藤、前掲『「国是」と「国策」・「統制」・「計画』」、下重、前掲「大戦間期の内閣制度改革構想と政策形成モデル」。
- (127) 伊藤博文著、宮沢俊義校註『憲法義解』（岩波文庫、二〇一九年、二七頁）。

〔付記〕 本論文は、二〇二一―二〇二二年度慶應義塾学事振興資金の補助を受けた研究の成果である。