

日本における公文書管理問題の法史的考察

矢
切
努

目次

はじめに

第一章 近代国家における官僚(制)と「公文書」

第二章 日本近代国家における官僚(制)と「公文書」

第三章 日本における「アーカイブズ文化」の不存在
むすびにかえて

はつめい

「公文書」とは、行政活動について、主権者である国民に対して適切に説明する責務を果たすための重要な資料であり、政府・官僚(制)も、自らが行った行政・司法の活動を自らが進めるための資料でもある。このような意味において「公文書」とは、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」(平成二十一年七月一日、法律第六号「公文書等の管理に関する法律」)以下、「公文書管理法」と略称する「第一条」である。

しかし、近年のわが国では、政府・官僚(制)による杜撰な公文書管理問題が次々に発覚した。¹⁾これらの政府・官僚(制)による公文書の隠匿・廃棄・改ざんの諸問題は、日本近代国家のあり様に対する反省の下で制定された、日本国憲法で規定された「民主主義の根幹」を揺るがす重大問題であるといわなければならない。

特に、学校法人・森友学園との国有地の土地取引をめくり、財務省(官僚)による公文書の書き換え疑惑が報道されたことで発覚した「森友学園問題²⁾」は、政府・官僚(制)による、杜撰な「公文書管理」問題から「公文書改ざん」の問題に拡大した。

本稿は、この「森友学園問題」を取り扱うことを目的とするものではない。しかし、同問題の核心部分といえる決裁文書(公文書)「改ざん」は、「行政の(公)文書主義」(本稿八四頁参照)の点においても、また「民主政治への背信行為」という点においても、あつてはならない「前代未聞」の事態³⁾といえよう。

「公文書管理法」では、「行政文書」、「法人文書」、「特定歴史公文書等」の三つを「公文書等」と定義し(同法第二条第八項)、「行政文書」を公務員が「職務上作成」または「取得した文書」であつて、公務員が「組織的に用いるもの」(組織共用)として「行政機関が保有」する文書(同法第二条第四項)と規定している。したがって、

上述したような事態は、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」ために、「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図」（以上、傍点筆者）らなければならぬとする「公文書管理法」（第一条）の趣旨にも反するものといわなければならない。

また、現行「刑法」では、公文書の偽造に関する罪としては、「公文書偽造罪」（第一五五条）、「虚偽公文書作成罪」（第一五六条）、「公用文書等毀棄罪」（第二五八条）などが規定されている。「森友学園問題」における「公文書の改ざん」は、公文書の「作成権限のある財務省が書き換えを認め」たことから、「公文書偽造罪」ではなく「虚偽公文書作成罪」もしくは「公用文書等毀棄罪」に該当する可能性も高いと報道された。⁴

「刑法」は、「公文書偽造」と「私文書偽造」を明確に区別し、それぞれの法定刑の差異を認め、「公文書偽造」の法定刑を「私文書偽造」よりも重く設定している。つまり、「刑法」は「私文書」の保護よりも「公文書」の保護を厚くし、「公文書偽造罪」に厳罰をもつてのぞんでいる。その理由は、「私文書」に比べて、「公文書」が次のように「公定力」を有しているからである。⁶

「刑法」は、「公文書」を「行使の目的で、公務所若しくは公務員の印章若しくは署名を使用して公務所若しくは公務員の作成すべき文書」（第一五五条第一項）、「公務所又は公務員が押印し又は署名した文書」（第一五五条第二項）、もしくは「公務所若しくは公務員が作成した文書」（第一五五条第三項）と定義している。ここでいう「公務所」とは、「官公庁その他公務員が職務を行う所」（第七条第二項）である。⁷

判例では、「公文書」とは「公務員又ハ公務所ノ職務権限内ニ於テ作成スヘキモノ」であり「本来ノ性質上一応公正ト看做サレ従テ一般ニ対スル証拠力及信用力厚ク、之力偽造ニ対スル被害ノ程度モ亦大」（以上、傍点筆者）であるとする。そして「公文書」の有する「証拠力」・「信用力」が「私文書」に比べて厚いのは、「公文書」の「文

書ノ作成主義人タル形式的条件、すなわち、「其ノ作成主義カ公務所又ハ公務員ナル限り統治機関トシテ若ハ公法上ノ關係ニ於テ作成セラレタルモノナルト又私法上ノ關係ニ於テ作成セラレタルモノナルトヲ問ハス等シク之ヲ公文書ナリト謂ハサルヲ得」(以上、傍点筆者) ないからだとする。

つまり判例は、文書の作成が「統治機関」として行われたか、もしくは「公法上ノ關係」か「私法上ノ關係」かを問わず、文書の「作成主義」人が、「公務所又ハ公務員」≡「官公庁・公務員」≡「政府・官僚(制)」である限りにおいて当該文書は「公文書」であり、社会一般に対する「証拠力及信用力」が高いとする。それゆえに、「公文書」の偽造によって生じる国民に対する社会的害悪は「私文書」偽造に比べ甚大であるため、「公文書偽造罪」は「私文書偽造罪」に比べて厳罰が科されるのである。

このような「公文書」に対する理解に立つならば、「森友学園問題」で明らかになった「公文書改ざん」は、「公文書」の「証拠力及信用力」の根拠基盤(≡作成主義人)たる、政府・官僚(制)が、自らの手で「公文書」の有する「証拠力及信用力」を失墜させたという意味で、重大かつ悪質な問題といわざるを得ない。このことは、行政の国民に対する背信行為であって、行政に対する国民の不信感にもつながる重大な問題でもある。したがって、「森友学園問題」の本質と重大性は、「公文書の改ざん」が、官僚(制)自らの手で行われたところにもあるといえよう。

現代日本では、こうした「森友学園問題」に端を発する「公文書の改ざん」問題にとどまらず、「公文書管理」をめぐる諸問題⁸⁾が立て続けに生じてきたことは記憶に新しい。しかし、こうした政府・官僚(制)による「杜撰な公文書管理」や「公文書改ざん」の諸問題は、一方で、これまで「公文書」問題にほとんど関心を示してこなかった日本国民が、適切な公文書管理の重要性を認識する契機ともなった。しかし、なお多くの問題は残されている⁹⁾。

以上のように、現代日本では、一般に、民主主義国家ではあり得ないような「公文書管理」をめぐる諸問題が発覚している。後述するように、官僚(制)と「公文書」は密接不可分の関係にある。それゆえに、政府・官僚(制)による杜撰な「公文書管理」の諸問題は、政府・官僚(制)自らの手で、自らの存在基盤を崩壊させるに等しい行為なのである。

筆者は、現代日本の「公文書管理」をめぐる諸問題の根底には、日本近代国家の形成過程に基づく歴史的要因があるのではないかと考える。

本稿は、筆者の二つの「仮説」に基づき、現代日本の「公文書管理」の諸問題の歴史的要因を解明することを主たる目的とする。第一に、日本近代官僚(制)のあり様に規定された政府・官僚(制)による「こ都合主義的」な公文書管理のあり方が、現代日本における「公文書管理」の諸問題を規定しているのではないか、第二に、日本近代国家の法構造が、日本国民の権利を現実化する場を奪い、自らの自由・権利を守るための政府・官僚(制)に対する監督・チェック意識の希薄化・未成熟をもたらした結果が、現代日本における「公文書管理」の諸問題を許す土壌を形成したのではないかと、この仮説である。

第一の仮説は、以下のような考え方に基づく。すなわち、現代日本の政府・官僚(制)による「公文書管理」の諸問題は、現代日本の官僚制の劣化によって規定されるものでなく、国家の意思決定の過程を重視せず、またそれを公表する必要性も感じないという「官僚制行動のなせる技」¹⁰によって規定されている。そして、こうした「官僚制行動のなせる技」とは、戦前戦後の日本近現代国家を通じて見られた、「国民に対する政府・官僚の責任を確保しうる制度」の一貫した「欠如」¹¹の下で醸成されてきたものである。現代日本で生じている政府・官僚(制)による「公文書管理」の諸問題の実態は、日本近代国家の形成過程において構築された日本近代国家のあり様・法

構造に大きく規定されているのではなからうか。

第二の仮説は、そもそも、日本には「アーカイブズ」の意義と重要性を認識し、成立し得るような歴史的・文化的な土壌¹²⁾。「アーカイブズ文化」が存在しないのではなからうかというものである。

檜山幸夫氏は、国家的基盤を形成する「アーカイブズ」を、「国民の知る権利を担保し、国民の意思決定に必要な判断材料・資料を確保するため、主権者たる国民が政府や自治体などの公的機関が行う行為を監視するため資料を確保するため、各機関では政策決定に際して事実に基づき科学的で客観的な情報資料に基づき結論を導き出すため、政治家や官僚などの政策担当者の責任の所在を明確にして国家及び国民に対して説明責任を果たすため、事務の効率化と合理化を果たすため、現在を記録し教訓化し将来に伝えていくため」のものであり、「国民の共有財産である公文書・公的記録情報と人類的及び国民的市民的観点からの国民共有的記録情報と知的情報」と定義された。そして、「近代国家」あるいは「国民国家」の基盤を形成する上で必要な「アーカイブズ」の概念を提起され、それが成立し得るような歴史的・文化的な土壌を「アーカイブズ文化」と把握されたという意味で、非常に示唆的である。

本来、「アーカイブズ」とは、文書館や公文書館及び類縁施設が対象とする資料、そして文書館・公文書館等の施設という二つの意味がある。前者の意味では、「個人または組織がその活動の中で作成または收受し蓄積した記録のうち、組織運営上、研究上、その他さまざまな利用価値のゆえに永続的に保存されるもの¹⁴⁾と定義される。筆者も、情報公開の対象たる「現用文書」と歴史的公文書及びその保管施設を指す「アーカイブズ」とを本来、区別すべきだと考えるが、本論では、「現用文書」のうち、保存・公開すべき価値あるものもまた、一定の年限を過ぎれば、歴史的公文書として保存・公開されるといふ一連の流れのなかで「アーカイブズ」としてトータルに把握し、

そのような「アーカイブズ」の歴史的・文化的な土壌を「アーカイブズ文化」と定義したい。

筆者は、現代日本における「公文書管理」の諸問題を惹起させる背景には、こうした「アーカイブズ文化」の存在が要因としてあるのではなからうかと考えている。本稿は、このような要因のよって来たることを、日本近代国家における官僚(制)・法構造・租税制度のあり様から検討することにより解明したい。¹⁵⁾

第一章 近代国家における官僚(制)と「公文書」

第一節 近代官僚(制)と「公文書」 「行政の(公)文書主義」

本章では、先行研究¹⁶⁾に依拠しつつ、「官僚制」と「公文書」との関係性について整理し、次いで、官僚(制)の概念と特徴を考察したい。

そもそも近代国家では、一般に、国家機構の基本原則は、最高法規である「憲法」によって定められる。この「憲法」の条文により、統治機構や国家機構の各組織とその権限が規定され、これらの統治機構・国家機構(行政・司法)が、国民の投票(参政権)を通じて間接的に統制される議会(国会)で制定された法律の適用を行う。それゆえに、近代国家の国家法・権力の行使者は、統治機構・国家機関(行政・司法)を構成し、法令により国家権力の行使者たる資格を付与され、国民に対する権力的統治を行う国家官僚である。そして、官僚(制)とは、この官僚の権力統治のヒエラルキーである。¹⁷⁾

このような近代官僚(制)には、第一に、官僚(制)の職務執行は、基本的には、国民(市民)の代表者で構成

される議会で決定された法・政策に基づき行われること、第二に、法・政策を執行する専門的知識・技術を修得している集団であること、第三に、法規・行政規則等により、官庁権限の原則とヒエラルキー内での上・下の相互関係が明確に系統付けられている組織であることが求められる。

したがって、近代官僚(制)は、憲法・法令等で、その組織・権限、国家権力の行使者たる資格を付与され、原則、憲法・法令・政策等に基づき、その職務を執行するが、憲法・法令・政策、及び種々の職務執行の規則は、一般に「公文書」という形態をとって存在することとなる。

M・ウェーバーは、「すくなくとも予備的審議や提案および最終的決定、各種の訓令や指令は、文書によって確定される。文書、ならびに官僚による持続的運営とはあい合して、役所を生み出すことになる。これは、あらゆる近代的団体行為の唯一の核心なのである。」¹⁸⁾と述べたように、官僚(制) = 「役所」を構成する要素は、「公文書」と官僚による持続的運営にあるのである。

それゆえに、近代官僚(制)は、「公文書」の形態をとって存在する憲法・法令等により、その組織・権限、国家権力の行使者たる資格を付与され、それに基づき各種の行政を担う。官僚(制)による意志決定、及び各種の命令の決定も、「(公)文書」に基づくのである。これが、「行政の(公)文書主義」と呼ばれるものである。「公文書」とは、近代官僚(制)の組織・権限・資格付与の淵源であり、行政における計画や決定の経緯を永続的に示すものであって、官僚(制)と密接不可分の関係にある。近代国家における「行政の(公)文書主義」は、幕藩制社会における中央集権的な官僚機構による統治を行ううえで重要な「客観的な情報伝達・記録手段」であり、「履行の保証」に必要不可欠な「文書」の保管が必要不可欠であったことに基づく「近世の文書主義」¹⁹⁾とは異なる概念である。では次に、近代国家における官僚(制)概念とその特徴についてみておこう。

第二節 官僚(制)概念とその特徴

近代国家とは、資本主義国家である。それゆえに近代国家では、資本主義に照応する統一的な法体系が必要とされ、資本主義特有の合理性・組織性・能率性が求められる。このため、当然、国家の組織的・能率的運用が要請される。それゆえに、近代国家の国家法・権力の行使者たる官僚(制)には、国家機能・国家機関の組織的・能率的運用を行うに足る専門的知識・技術・能力が求められる。²⁰⁾さらに、近代国家では、高度な政策的諸職務・政策的行政が要請され、担当の各省大臣や長官の職務遂行の過程における、官僚による助言・立案への依存関係が発生し、政党政治の有無に関係なく、政権政党が政策・綱領等を実施する際にも、官僚の専門的知識・技術・能力への期待が高まり、官僚の動向、協力・非協力によって、政策・綱領等の実施も大きく左右されるのである。²¹⁾

官僚(制)は、行政作用において、政治的な自由裁量を大幅に有しており、司法作用においても、司法行政官僚を頂点とする官僚ヒエラルキーが形成され、裁判官レベルにおける官僚的イデオロギーが支配する。それにとどまらず、官僚(制)の影響力は、議会の立法作用にも及ぶ。というのも、議会の立法作用もまた、その多くの部分が官僚の手で行われ、官僚が諸法案の作成過程に関与するからである。また、法律(議会制定法)だけでなく、法律以外の省令・通牒・命令・規則など、各種法令において、官僚は独自の意志決定を行い、議会制定法の適用方法・適用範囲を決定することさえもできるのである。²²⁾

このように、「官僚制」とは、近代国家の運営を担う「権力装置の中核的な構成部分」²³⁾と位置付けられる。では「権力装置の中核的な構成部分」たる官僚(制)とは、いかなる特徴を有するのであろうか。

従来、官僚(制)は、次のように評価されてきた。²⁴⁾第一が、官僚制の「功」の側面を強調し、「官僚制」を「近代資本主義の合理的精神」が生み出した合理的な組織形態と位置付けるもの、第二が、官僚制の「罪」の側面を強調して「秘密主義・繁文縟礼・先例踏襲・画一主義・形式主義・法規万能・派閥意識」や「官尊民卑」など、「官僚制の病理的側面」を強調するものである。

辻清明氏は、この二つの評価を調和する第三の評価として、「官僚制はときに合理的機能を発揮するが、ときには病理的症状を呈するという機能論の立場」を提唱され、組織目的との相関において官僚(制)の「功罪」を評価する必要性を説きつつ、「官僚制」が上述したような「病理的側面」と意識を伴いやすい組織と定義された。

公・私の觀念が混同されやすい官僚(制)には、個性の發揮の抑圧、組織を利用した私欲・権力欲達成の傾向、私利への権力濫用、官権・上級者に対する盲従、官僚(制)自体の自己改革妨害作用などがあり、特に、公的官僚(制)（＝政府・官僚機構）では、民間官僚(制)より、こうした特色が顕著にあらわれる傾向がある。²⁵⁾

M・ウェーバーは、近代官僚(制)に特有な合理的・根本的特徴は、官僚(制)的行政が「知識による支配」を意味するところであり、官僚(制)的行政が優越する重要な手段は、「専門的知識」であるとした。官僚(制)はこの「専門的知識」に由来する強大な権力的地位のみならず、職務上の知識・交渉を通じて獲得された知識、もしくは「文書に精通した」実務知識により、自らの勢力を増大させようとする傾向がある。²⁶⁾このような傾向があるため、官僚(制)は、「職業的消息通の知識や意図を秘密にする手段によって、こうした消息通の優越性をさらに高めようとする。官僚制的行政は、その知識や行動を、できることならどうしても、批判の眼からおおいかくそうとする。」²⁷⁾（以上、傍点筆者）性質を有することとなる。「職務上の機密」という概念は、「官僚制独自の発明物」といわれ、官僚制が最も擁護するものが、この「職務上の機密」である。情報を十分に有さない「無力な議會」は、官僚

(制) にとつて「好都合」であり、「優越した官僚制的専門知識」は、絶対君主さえも無力化させることができた。⁽²⁸⁾ これらの「専門的知識」や職務上の知識・交渉を通じて獲得された知識、もしくは「文書に精通した」実務知識などの知識・情報の独占的支配によつて、官僚(制)は権力の恣意的な行使を可能にしたのである。⁽²⁹⁾

しかし、欧米諸国では、「市民革命」を経験することで、官僚(制)によつて独占されてきた知識と情報を、市民・国民に解放し、「国民の権利と義務を確認する器」・「権利を保障する器」として、国家やコミュニティの営みにかかわる記録資料を保存管理し、市民社会を支える記録の保管庫としての「アーカイブズ」を誕生させたのである。⁽³⁰⁾

では、日本近代国家における官僚(制)は、どのような特徴を有していたのであろうか。次章では、日本近代国家における官僚(制)の特徴とその下で如何なる「公文書管理」が行われたのかについて考察しよう。

第二章 日本近代国家における官僚(制)と「公文書」

第一節 日本近代国家における官僚(制)と「公文書」

日本近代官僚(制)⁽³¹⁾は、日本資本主義の発達において、国家権力の担い手として、決定的に重要な役割を果たした。というのも、近代日本は、欧米列強の圧力の下、国家的独立を達成するため、国家権力(官僚制)の強力な介入によつて資本主義を育成しなければならなかったからである。また、国家的独立の達成後も、独立に対する脅威の持続と資本主義的發展のための対外侵略の準備が、国家権力(官僚制)の強力な介入の下で行われなければなら

なかった。この意味において、日本近代国家の形成過程における官僚(制)の役割は重要であった。

しかし明治維新後、日本近代官僚(制)は、江戸時代以来の「封建的身分支配の原理」を払拭できなかった。その理由は、明治維新が、「単なる制度の外見的移植という意味での国家の近代化」に過ぎず、「本質的意味での市民革命」ではなかったからである。それゆえに、明治政府の成立直後の初期官僚らは、薩長藩出身者を中心とする下級武士出身者で構成され、中央・地方官吏の大半もまた、薩長を含む土族によって占められたし、「官吏は土族の職業」との固定観念が存在したのである。³⁴⁾

加えて、「高等文官試験」(明治二六年一〇月の「文官任用令」[勅令第一八三号]、及び「文官試験規則」[勅令第一九七号]に基づき明治二七年より実施)後も、大正時代中頃までは、「薩・長・土・肥」の雄藩藩閥出身者が重要官僚の地位を占めるなど、日本近代官僚(制)は、比較的早期に資格試験制度を導入し、専門的行政官としての自立的地位を固めたものの、そのはじまりは土族・藩閥の影響下にあったのである。³⁵⁾このため、官僚対民衆の關係においては、「お上対百姓素町人」という關係性が導き出されるなど、日本近代官僚(制)は、当初から、対民衆關係において、「封建的身分支配の原理」、「特権的支配の原理」という特徴と「特権的性格」を有した。³⁷⁾

こうした日本近代官僚(制)による対民衆の「特権的性格」は、第一に、官職に付随する「位階勲等」の榮譽に基づく官吏「国家的功勞」という精神的条件、第二に、「役得」による物質的利益の享受という物質的条件によって、長期間にわたり保障された。³⁸⁾本来、官僚自らが文書を起草し作成したとしても、その文書は公的なものであって私物ではない。それは国家のものである。しかし、日本近代官僚(制)では、「官職の私有」という意識が根強く残存し、例えば、書類を各自の担当者がかかえ、場合によっては「書類を自分が拘えていることを自分の特権である」かのように考え、他者には見せないという弊害さえもあったといわれるような、書類(＝公文書)の私物化が行わ

れてきた³⁹⁾。日本近代官僚(制)による、このような「公文書」の私物化の実態と意識が、陸海軍の一部将校による重要な公文書の隠匿や外務省官僚による外交文書隠匿⁴⁰⁾にもつながったといえよう。

このような「特権的性格」は、日本近代官僚(制)に関する法・制度のすべてが勅令によって定められるという官制の「勅令主義」によって維持、強化された。例えば、明治一八(一八八五)年二月の内閣制度創設以降、明治一九(一八八六)年二月「各省官制」(勅令第二号)制定、同年三月「帝国大学令」(勅令第三号)制定を通じ、東京帝国大学を官僚要請機関として設定し、明治二〇(一八八七)年七月「文官試験試験補見習規則」(勅令第三七号)及び「官吏服務規律」(勅令第三九号)、明治二六(一八九三)年一〇月の「文官任用令」(勅令第一八三号)及び「文官試験規則」(勅令第一九七号)等による官吏登用試験制度の整備を通じ、官僚(制)の安定的な生産、再生産の仕組みと官僚(制)機能の整備を経て、官僚(制)は国家による国民統治の中核に位置付けられたのである⁴¹⁾。

さらに、「大日本帝国憲法」(明治二年二月二一日公布。以下、「明治憲法」と略称する)では「天皇八行政各部ノ官制及文武官ノ俸給ヲ定メ及文武官ヲ任命」(第一〇条)すると規定し、「天皇ノ諮詢ニ答ヘ重要ノ國務ヲ審議ス」(第五六条)る枢密顧問・枢密院の諮詢事項に「官制其ノ他ノ官規ニ關スル重要ノ勅令」(昭和十三年二月二〇日、勅令第七七四号「枢密院官制第六条第九項」)が加えられるなど、「議會に對する官僚制の防衛策」⁴²⁾(官僚制に對する議會の関与否定)が準備されていた。以後、昭和二二(一九四六)年公布の「日本国憲法」で天皇の官制大権が否定され、天皇が「日本国の象徴」・「日本国民統合の象徴」となり、昭和三二(一九四七)年一〇月「国家公務員法」(法律第一二〇号)で、官制を規律する規範が、国民の代表者で構成される議會(国会)で制定される「法律」によって規定されるまで、官僚制に對する議會の関与否定と官制の「勅令主義」は維持された⁴³⁾。

天皇の「官制大権」の規定は、「大臣は天皇の親く任免する所たり。勅任以下高等官は大臣の上奏に由り裁可し

て之を任命す。均しく皆至尊の大神に出ざるは」なく、官吏の任免・身分・権利・義務・給与等の重要事項をすべて「王者の大権に属する」ものとされた。こうして官僚(制)の規定は、国民の代表者で構成される議会の協賛を必要としない「勅令」に委ねられたのである。⁴⁴⁾ この理由は、黒田清隆首相が、政府は常に「超然トシテ政党ノ外ニ立ち至公至正ノ道ニ居ラサル可ラス」(以上、傍点筆者)と語った「超然演説」に示されるように、日本近代官僚(制)は常に「政党ノ外」に立ち、「議会の意思」に拘束されず、その「特権的身分」が保障されなければならなかったからであった。

また、行政「各部ノ職務ヲ行フハ天皇ノ名ニ於テ、其ノ監督ノ下ニ行動」(以上、傍点筆者)されねばならず、「行政各部」は「憲法上天皇ノ人格ニ集中スル行政権ノ支部」に過ぎないものとされ、天皇の「官制大権」は、第一に、天皇と官僚機構の長官に対して「能く命令を奉し、総ての職務に於て之に服従するといふ義務」(服従義務)を、第二に、「憲法を遵奉し、及法律を固く守るといふ義務」(憲法・法律遵守義務)を官僚(制)に付与した。⁴⁷⁾

第一の点は、日本近代官僚(制)は、「官制大権」の保持者である「天皇の官吏」であり、天皇及び官僚機構の長官に対する服従義務を課されたことを意味する。

第二の点で注意を要するのは、天皇・長官に対する服従義務と憲法・法律遵守義務に相反する事態に直面した場合、官僚(制)はどう対応すべきと考えられたか、である。モツセは、⁴⁶⁾ こうした事態に対応する法律は、各国一様ではないとしつつ、(一)長官が命令権を有さない場合、(二)命令を受けた官吏に執行権限がない場合、(三)命令に手続上の瑕疵があつた場合、命令が明らかに法律に抵触する場合、官吏は長官の命令を拒むことができるが、「法律の解釈が疑しい場合」で「長官の解釈はサウであるといふ場合」は、たとえ自分の解釈と異なつたとしても、官吏は「異議を唱へることは出来」ないことになっていると講述している。明治二〇(一八八七)年七月二九日、勅令

第三九号「官吏服務規律」で、「官吏八天皇陛下及天皇陛下ノ政府ニ対シ忠順勤勉ヲ主トシ法律命令ニ從ヒ各其職務ヲ尽スヘシ」(第一条)と規定されたことから明らかにように、日本近代官僚は「天皇の官吏」として、天皇及びその政府(行政機構の長官)に対する「忠順勤勉」と「法律命令」に従うことが義務付けられたのである。

こうして日本近代国家の天皇制権力は、天皇を法制上最高絶対の権力者としつつ、天皇の権力を、「組織の最高首長に天皇をいただ」く「天皇の官吏」たる官僚が「天皇ノ名」において行使して諸政策を推進した。そして、官僚(制)は、人民(≡国民)ではなく、天皇(国家)に対する忠誠を義務付けられ、天皇(国家)のために奉仕するよう命じられた。

こうして日本官僚(制)は、法令上・官制上、国民に対する責任・説明責任を負うことはなく、「天皇陛下及天皇陛下ノ政府」に対する責任・説明責任を負った。⁵⁰⁾それゆえに、「公文書」とは、彼らの組織・権限・資格付与の淵源であるとともに、本来、「天皇陛下及天皇陛下ノ政府」に対する説明責任を果たすための証でもあった。しかし、一方では、日本官僚(制)は、「天皇の官吏」として臨んだのはあくまでも対人民(≡国民)との関係においてであって、天皇対官僚の関係では、天皇は官僚によって操縦される「機関」以上のものではなかったことは注意されなければならない。⁵¹⁾加えて、天皇から直接、諮問を受けるような機会も非常に稀であったことから、天皇に対する説明責任の概念は希薄であり、⁵²⁾「国家の営みにかかわる記録資料は、国家官僚の行政運営に資するものとして秘匿され、各組織の恣意的運用にまかされ」たのである。⁵³⁾

以上のように、日本官僚(制)は、「官僚の優位と裁量」(「行政権の自律性と優位性」)を強力に保持するため、自らの行政事務に必要な「公文書」のみを保存・管理する一方、天皇に対する説明責任の機会が乏しく、官僚(制)にとって都合の悪い「文書」は隠匿・廃棄するという、「都合主義的」な「公文書管理」を行う構造を有するこ

ととなったのである。そしてこのような日本近代官僚(制)は、敗戦後も、内務省や司法省の解体と特高警察の追放という「軽微な被害」を出したのみで、ほぼ生き残ることとなった。⁵⁴⁾

第二節 日本近代国家における官僚制と「稟議制」

本節では、日本官僚(制)と「きわめて密接な関連を有」する「稟議制」⁵⁵⁾と「公文書」の関係性について考察する。

「稟議制」とは、日本政府における意志決定の独自の方式である。通常、日本近代官僚機構では、行政機関における企画・運営・許可等のすべての決定は「稟議書」⁵⁶⁾「公文書」を通して行われる。起案者から上位者に回送され最終決定権者が決済⁵⁷⁾押印すれば、その「公文書」が当該行政機関の決定文書となり、人の異動・更迭にかかわらず、永続性を生ずることに「稟議制」の特徴がある。「稟議制」は、日本の行政機関における「文書管理の方式」と考えられており、「政府における伝統的な重要な意思決定の方式であり、日本官僚制の組織・官吏・行動形態の特色を維持する基礎」でもある。

「稟議制」は、具体的には「行政における計画や決定が、末端のものによつて起案された稟議書を関係官に順次回議して、その印判を求め、さらに上位者に回送して、最後に決裁者に至る方式」(「積み上げ方式」)をいう。⁵⁷⁾

「稟議制」の下では、「個々の行政機関における家族制的共同体の関係」が構築され、組織の頂点にある長官または上級官吏の決定・命令が、そのまま組織のあらゆる職位を通過して末端に到達するよつな西洋諸国の命令系統とは全く逆の流れ、すなわち命令系統が下から上へ流れる形態が生み出される。この意思決定の巡回という伝統的

方式を通じ、官僚(制)組織内部の意思統一が図られ、他の省庁と競合する事務・権限について、自分の組織の主張を固執しうる立場を強化できるという意味で、日本官僚(制)における「稟議制」は、日本官僚(制)におけるセクシヨナリズムの維持・温存の主要な原因の一つとなっていた。⁸⁵⁾

「稟議制」の長所は、議案の決定過程において、何らかの意味で、関係する全ての組織構成員が参加することから、議案の決定・執行段階において、組織内部の関係者からの異議申し立てを不可能にし、関係構成員の協力を確保できる体制が構築できるところにある。しかしその反面、「稟議制」には、(一)能率の低下、(二)責任の分散、(三)指導力の不足などの欠陥も存在する。

(一)は、長期間の稟議の過程で決定までの時間を要すること、関係者不在や意識的・無意識的な放置による稟議書の進行の停滞などによる行政能率の低下である。起案段階では、起案者は、決裁を受けるまでに、同僚の幾人かに回覧を行い、同僚の意見を聞き、異見がある場合、それを調整しようとする。また所属長決済が済めば、関係各部局課に回付され個別に審議する「合議」が行われるが、この段階で、「付箋」をつけて戻されたり、それに「反論するための「付箋」が付されたりするなど、最終決定権者の意思決定に至るまでの時間がかかってしまう。⁸⁶⁾

(三)は、上級管理者が指導力を発揮したくても、上級管理者自身の案を起案者の手許に参考案として手交し、起案者が起案の上、稟議の過程を経て上級管理者が稟議書の承認をしなければならないという、上級管理者の指導力が、意思決定に関する堅固な伝統的方式の体系に阻まれてしまうという欠点である。より具体的には、稟議書は通常、決定権も指導権も有さない末端の事務官が起案者として作成し、関係各部局課で個別審議のうえ、上位者に回送されるが、法的な最終決定権者は、意思決定の過程をそのまま認めることが慣例となっているため、上級管理者が指導力を発揮したくても、長い稟議制に基づく意思決定の過程を覆すことが困難なのである。

本稿で注目したいのは、(二)の欠陥である。「稟議制」では、最終決定権・責任が最高長官に帰属し、次官以下の官僚は長官の意思決定補助機関に過ぎない。いわば稟議過程での審議は、最高長官の「法的決定のための準備作業」に過ぎない。それゆえに組織内部の関係者は、稟議書に目を通したとの自覚はあるが、執行された結果に対する責任と自覚に乏しく、各職位の法的権限と法的責任の範囲が明確でないという問題が生じる。さらに最高長官自体も、法的な責任は有するが、積み上げられてきた「稟議」書の内容を理解し責任をとるための能力を十分に有していないことも希ではない。日本官僚(制)における「稟議制」は、末端の行政官吏から長官に至るまでの結果責任に対する自覚を「希薄」化させ、責任の所在が不明確になるという問題を生じさせてきた。日本官僚(制)が「無責任の体系」であるといわれる所以は、この「稟議制」という意思決定の仕組みにあるのである。

そして「稟議制」を主因とする日本官僚(制)におけるセクシヨナリズムの存在は、明治政府が「官記五章」や「公文式」といった規定を通じ、各省の文書管理の二元化を図り、行政事務の合理化や効率化を図ろうとしたにもかかわらず、具体的な文書管理規則の制定については各省に委ねられた結果、各省の実態にあわせた文書管理規則が制定されたことと相俟って、各省庁の「こ都合主義的」な「公文書管理」をいつそう促進したと考えられる。

第三節 日本近代国家における行政裁判制度

このことは、日本近代国家においては、特定の場合を除き、行政に対する国家賠償を原則として認めないという、いわゆる「国家無答責」の原則が確立⁽⁶¹⁾されていたこととも関連するのではなからうか。

現代日本では、「国家賠償法」(昭和二年一〇月二七日、法律第一二五号)により、公務員の行政処分による故

意または過失により違法に権利・利益が侵害された場合、何人も国または公共団体に対する損害賠償請求をする権利が認められている(第一条)。この「国家賠償法」は、一般に、「日本国憲法」で規定された国及び公共団体の賠償責任によって、「何人も、公務員の不法行為により、損害をうけたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる」(憲法第一百七条)との規定が具体化・立法化されたものである。

しかし日本では、歴史的に、行政処分により不法に権利・利益を侵害された際、その侵害された権利・利益の補償を求め、国民が裁判所に訴えることを可能とする法・制度的システムが存在しなかった。行政訴訟に関する最初の法の制定は、明治五(一八七二)年一月二十八日、江藤新平司法卿の主導で出された「司法省達第四六号」であった。同達は、地方行政権者の法令違反・無視、人民の権利侵害をチエックするため、彼らの違法処分・権利侵害行為に対し、人民の権利主張を一般裁判所に対して提訴できる制度をはじめて認めたのである。⁶⁵⁾

しかし、司法官による他の行政官庁に対する規制の拡大(司法権による行政権の侵害)や、多くの行政訴訟が提起され、自由民権運動期には民権運動家らの反政府運動の手段として行政訴訟が利用されたことを受け、⁶⁶⁾明治政府は、明治憲法制定の過程で、行政訴訟のあり方の修正を図っていく。

その理由は、司法裁判所に行政庁の違法処分は是正、違法な行政処分による権利侵害の救済を求めることを認めれば、行政権に対する「桎梏」になると考えられたからであった。このため明治政府は、明治七(一八七四)年九月二日、「人民ヨリ院省使府県ニ対スル訴訟仮規則」(司法省第二四号達)を發布し、訴訟を(一)「一般公同ニアラサル人民一箇」の訴訟(司法裁判)と「人民一箇ノ事ニアラサル一般公同ノ為ニ起ル訴訟」(行政訴訟)とに区分し、前者については司法裁判への訴訟を認め、後者については「具状申稟」して、太政官政府の最高中央行政官庁である正院の指図に基づき裁判を行うこととした。これは、行政事件の裁断を司法裁判所に委ねることなく、司法権に

よる行政権への統制を廃除しようと企図したもので、明治憲法下の行政裁判制度にもつながったのである。⁽⁶⁴⁾

明治二三(一八九〇)年六月三〇日に制定された「行政裁判法」(法律第四八号)は、明治憲法の規定「行政官庁ノ違法処分ニ由リ権利ヲ傷害セラレタリトスルノ訴訟ニシテ別ニ法律ヲ以テ定メタル行政裁判所ノ裁判ニ属スヘキモノハ司法裁判所ニ於テ受理スルノ限ニ在ラス」(第六一条)に基づき、行政裁判所の組織・権限及び訴訟手続きを定め、行政訴訟を司法裁判所でなく行政裁判所で審理することを定めたものであった。⁽⁶⁵⁾

「行政裁判法」の制定は、明治憲法が「法律の留保」によつて、臣民の権利・義務に対する広範な行政規制を可能にしていたことを受け、行政規制による権利侵害に対する救済方法が模索された結果でもあったが、一方では、「司法権に対する行政権の独立」を模索した結果でもあった。明治憲法の起草者・伊藤博文らは、憲法制定のための欧州調査で、グナイストらから「成ルヘク政府ノ自由ヲ多ク」することの重要性を示唆され、「司法権に対する行政権の独立」を果たす方向で、行政救済法制の制定作業を進めた。⁽⁶⁶⁾このため「行政裁判法」では、違法な行政活動の是正や行政活動により侵害された国民権利の救済はきわめて不徹底となり、「行政権の自由をいかに確保するか」に重点が置かれたのである。⁽⁶⁷⁾

事実、行政裁判所は、内閣に属し、東京一箇所にしか設置されず(同法第一条)、長官(親任官)・評定官(勅任官・奏任官)が置かれたが、その人数は「勅令」で定めるものとされた(第二条)。行政裁判所の権限は、「法律勅令ニ依リ行政裁判所ニ出訴ヲ許シタル事件ヲ審判」する(第十五条)とされたが、明治二三(一八九〇)年一〇月一〇日「行政庁ノ違法処分ニ関スル行政裁判ノ件」(法律第一〇六号)で、(一)租税及び手数料の賦課に関する事件、(二)租税滞納処分に関する事件、(三)営業免許の拒否・取消に関する事件、(四)水利及び土木に関する事件、(五)土地の官民有区分の査定に関する事件、及び個別の法律・勅令で特に定められた事件のみが出訴を認められる「制限列举」

の形がとられ、欧米諸国に比べて、行政訴訟の対象となる事件の範囲は狭く限定的であった。⁶⁵⁾

加えて「行政裁判法」では、原則、明治憲法第二章の「臣民權利義務」のうち、言論・結社・集会・信教等の自由など、精神的自由権や人身の自由への侵害に対する行政救済の機会は認められず、これらの領域における行政に対する制約の手段はなかった。つまり、精神的自由権や人身の自由に対する違法な権利侵害が行われたとしても、行政を訴える途は閉ざされていたのである。さらに、訴訟提起には訴願（行政庁に対する不服申し立て）を経ていることが前提とされ（＝訴願前置主義、同第一七条）、訴訟提起期間は六〇日間と短く（同第二二条）、行政庁の対応によって申し立ても困難な状態に置かれていたのである。⁶⁶⁾

このような「行政裁判法」が制定された理由は、「若行政権の処置にして司法権の監督を受け裁判所をして行政の当否を判定取捨するの任」に当たらせれば、「行政官は正に司法官に隷属する者たることを免れず……（中略）……行政の効力は麻痺消尽して憲法上の責任を尽す」ことができなくなると考えられたからであった。明治政府は、意識的に、行政権に対する司法権の干渉を廃除し、司法権が行政権を監督し、行政権の独立が侵害されないための行政訴訟制度を「行政裁判法」によって構築したのである。このことは、当時の憲法学者・穂積八束が、行政裁判は「行政監督ノ一便法」であつて「臣民ノ私権保護ノタメニ設」けたとするのは「学理ヲ誤ルモノナリ」と述べたことにも示されている。「行政裁判法」には、違法な行政行為によって侵害された国民（市民）の権利・自由の救済を訴えることのできる場としての理念は、毫も存在しなかったといつてよからう。

「行政裁判法」には、制定後の時期から改正の必要性が指摘され、幾度かの修正も試みられたが、政界では行政裁判権強化に対する関心は薄く、政党政治家の関心も低かったことから、出訴事項を厳しく制限する「行政裁判法」によって「恩恵」を受けていた政府・官僚（制）は、国民（市民）の権利要求の機会拡大を意味する行政裁判権の

強化には強い抵抗を示して、「行政裁判法」改正・行政裁判制度改革の行く手を阻んだ。また、大正・昭和期には、総力戦体制構築という要請から、「行政裁判法」の改正、行政裁判権強化の改革は挫折した。²²⁾

以上のように、日本近代国家における行政訴訟制度は、「行政権の自由の確保」が強力に意識されて制定されたもので、権利救済機能や行政監督機能に脆弱性を有する制度であった。²³⁾ それゆえに、日本近代国家では、日本国民(市民)の自由・権利意識の具体的な実現装置が整備されておらず、日本国民の権利意識を体现する場を奪ってきただけである。このことが、欧米の「権利中心の法文化」に対する日本の「義務中心の法文化」という、かつて提唱された「日本人の法意識」あるいは日本の法文化の淵源となつていitるのではなからうか。日本近代国家におけるこうした行政訴訟制度のあり様²⁴⁾ 脆弱な権利救済機能・行政監督機能は、違法な行政行為によって侵害された権利・自由の救済を訴えることのできる場を国民から奪い、行政を監視しなければならないという国民意識を希薄化させた。このことは、次章で述べるような、日本における「アーカイブズ文化」の不存在につながるのである。

第三章 日本における「アーカイブズ文化」の不存在

日本における「公文書管理」のあり様は、欧米諸国と日本との間の法制上の国家の概念にも規定されている。

中村哲氏は²⁵⁾ アジア太平洋戦争の敗戦を経て、日本国憲法を制定した当時の日本の国家の概念について、「民法においては国家は人民全体とは別個な法上の主体ではなく、国家は人民の別名であり、国有財産は人民全体の財産と考えられてゐる」一方、「日本の法制においては国家なる団体が人民全体とは異なる第三人として現はれ、政治的には国内における身分や階級の対立を超えた中立不偏の存在であるかのように考へられてゐる」。

家は国有財産の主体として、公法の体系の中に現はれるが、このやうな国有財産の主体は事実関係において人民全体とは別個なもの⁷⁶であると述べている。

中村氏は、ここで国有財産の問題として、山林広野の土地関係の問題を取りあげたが、このことは「国民の共有財産」としての「公文書」の概念にも敷衍することができよう。欧米では、「公文書」が国民共有（全体）の財産であると考えられる一方、日本では、政府・官僚（制）による「公文書管理」に対する意識が希薄で、本来、「国民の共有財産」であるはずの「公文書」の帰属主体が、もっぱら国家に求められる傾向が強いのではないか。

このため、「公文書」を「国民共有の財産」と捉え、「公文書」を適正に管理しなければならない（＝政府・官僚が適正に管理しているかチェックしなければならない）という「公文書管理」に対する国民レベルでの正しい「共通認識」が、十分にできあがっていないのである。このような日本国民の「公文書管理」に対する認識が、政府・官僚（制）による「杜撰な公文書管理」・「公文書の改ざん」問題を引き起こす基底的要因となっていると考えられよう。換言すれば、日本国民の主権者意識の欠如、あるいは主権者としての行政活動に対する監視意識の低さであるといえる。

「公文書管理」問題の抜本的解決には、「公文書管理」がなぜ、何のために必要なのか、ということに対する、国家及び国民全体の「共通認識」が必要である⁷⁷。しかし、日本では「アーカイブズ文化」が存在していない⁷⁸。

例えば、高山正也氏は「アーカイブズが図書館の亜流であって、行政の納税者に対するサービスの一環として、歴史研究者や歴史好きの市民への社会教育施設、程度にしか考えられていない」こと、「アーカイブズを民主主義社会の基本要件と考えずに、歴史研究者・愛好者のための専用の図書館程度にしか考えない日本社会の風潮⁷⁹」を指摘した。また、檜山幸夫氏は、本来、「アーカイブズの社会的役割」は重要であるにも関わらず、日本ではその重

要性の認識が「希薄」であること、高山氏が指摘した「日本社会の風潮」⁸⁰⁾を問題として、そもそも国民が「歴史的公文書化した過去の行政記録を検証する現実的必要性」をほとんど理解していない事実を問題視された。現代日本における、このような一般国民レベルでの「公文書管理」に対する正しい「共通認識」の欠如⁸¹⁾。「アーカイブズ文化」の不存在という問題はなぜ生じるのであろうか。

筆者は、日本における「アーカイブズ文化」の不存在の淵源は、前章(第二章第三節)でみたような、日本近代国家の行政訴訟制度における、権利救済機能や行政監督機能に脆弱性に基づく、国民の主権者意識の欠如、あるいは主権者としての行政活動に対する監視意識の低さに加えて、日本近代国家における租税制度の本質によって規定された国民の「納税義務者」としての意識に求められるのではないかと考える。

以下、このような視点から、日本近代国家における「租税」の本質についての検討を行う。

第一節 日本における「近代国家」 Ⅱ 「租税国家」の成立

「近代国家」は「租税国家」とも呼ばれるが、そもそも「租税国家」とは、「運営資金を租税によって調達する国家」であり、「私有財産制およびこれに基礎を置く私人の自由な経済活動を前提」として成立する。⁸²⁾

特に、数世紀にわたり、重商主義時代を通じて生産力を高め、自生的に資本主義を育てていった資本主義先進国であるイギリスでは、絶対王制の下、王と等族会議、王と人民との間の長期にわたる抗争を経て、第三階級の課税・徴税についての発言権の強化、議会への参加などを通じ、私有財産権が権利として確定・保護されてきた。王の私的領有に基づく貢納、恣意的な課徴に対する制限がなされ、ブルジョワ革命による私有財産権の保護と資本家的経

済の自由な発展を保障するための権力が代議制の上に成立し、「租税国家」が誕生したのである。

しかし、日本は、資本の蓄積が微弱で、自生的な資本主義的生産関係が未成熟なまま、世界資本主義が自由主義段階から帝国主義段階へと移行するなかで、外圧による開国を強いられた。そして、資本主義世界に対応しうる社会体制・近代国家を一挙に形成しなければならなかった。一般的に、資本主義成初期には、国家権力が大きな力を振るうのは欧米列強でも同じであるが、上記の理由から、日本近代国家では、維新後、富国強兵・殖産興業政策を通じて、近代的な産業育成政策に基づく経済の急激な資本主義化、国家の近代化を推し進め、同時に、新たな近代的行政機構・軍事機構の創出も図らなければならなかった。そのためには、資本主義的生産関係に相応しい租税制度を創出し、租税収入の途を確保することが、明治政府最大の課題となった。⁽⁸³⁾

それゆえに、日本近代国家は、ブルジョワ革命を経て、権力との抗争から商品経済の深化と資本主義的生産の確立をふまえ、市民階級が代議制によって私有財産制の確認・保障をつくりだし、それに見合った租税が成立していったイギリスなどの先進資本主義国家と異なり、租税収入・徴収を確保するために人民の所有権を政府側が法的に確定するという、上からの「地租改正」を通じて、近代的租税制度の地ならしが行われなければならなかった。⁽⁸⁴⁾

「地租改正」は、確かに、資本主義的経済組織の基礎をなす土地の私的所有権を確立したという意味では画期的なものであった。しかし、地租はあくまで農業収益に対する課税に過ぎず、商工業・資本・勤労収入に対する課税ではない。加えて、地租の高率性、地租の基準となる地価算定方法の非合理性、極端な高率小作料の設定、地租算定における労賃の無視といった「前近代的」な要素が残存していた。⁽⁸⁵⁾ この地租が、日露戦争直前まで、租税収入の約六〇八割、全収入の約四〇七割を占めて、国家財政収入の基軸であり続けた。⁽⁸⁶⁾ 「資本主義国家に最もふさわしい租税」⁽⁸⁷⁾ といわれる所得税（明治二〇年創設）が日本近代国家の租税体系の中軸を占めるに至るのは、第一次大戦後

の大正七(一九一八)年になってからであった。⁽⁸⁸⁾ また、「納税義務」(第二条)や「租税法律主義」に基づく議会の課税同意権(第六二条)は、「明治憲法」ではじめて規定され、租税法制の整備も明治三二(一八八九)年の「国税徴収法」(法律第九号)で、徴税機構の整備は、明治二九(一八九六)年の「稅務管理局官制」(勅令第三三七号)制定などによって進められていく。

加えて、日清・日露戦期に至って、日本の租税制度は整備されていくこととなる。

日清戦後には、台湾の植民地領有、及び欧米列強(特にロシア)に対抗するための軍備拡張と資本主義発展のために必要な諸政策が展開されなければならなかった。そのための行政事務も拡大し、経費も増大した。この経費増大に対応するための恒常的な財源確保が、日本近代国家の喫緊の課題となり、「營業税法」(明治二九年三月二八日、法律第一七号)や「登録税法」(同、法律第二七号)、「葉煙草専売法」(同、法律第三五号)等が制定された。

さらに日露戦期には、經常歳入の約七・五倍、租税収入の約一三・五倍にあたる約一九億八、五〇〇万円の戦費が必要となり、明治三七(一九〇四)年(法律第三号)・明治三八(一九〇五)年(法律第一号)の二度の「非常特別税法」の制定・改正による増税が図られていった。「第一次非常特別税法」では、国税増税と「毛織物消費税」・「石油消費税」の新設等が、「第二次非常特別税法」では国税増徴と「相続税」創設、「塩専売制度」などが制定される一方、同法で、地方の国税(地租・所得税・營業税)付加税を制限し、地方財政緊縮と国税優先主義の徹底を図った。そして日露戦後は、賠償金が獲得できず、戦費の約八割を占めた巨額の国債未償還金額が残ったため、時限立法であった「非常特別税法」の恒久化(明治三九年三月二日、法律第七号)と「地方税制限二関スル法律」(明治四一年三月二日、法律第三七号)が制定され、日露戦期の戦時税制が、平時において固定化されることとなり、税制面における植民地領有国家として、常に、對外戦争を行い得る国家体制が構築されていったのである。⁽⁸⁹⁾

明治二〇(一八八七)年の「所得税」も、海軍費を中心とする国家経費増大の財源確保という要請の下で創設されたといわれる。⁹⁰⁾ 明治一七(一八八四)年一月二二日、大蔵卿伊藤博文が府県地方長官らを前に、当時の財政収入が僅か七、五〇〇万円余に過ぎないなかで、陸海軍拡張、内政改良、各地方制度の改正、各行政組織の統一・改築、及び国会開設のための議事堂建設等を控えて、「税務ノ拳ルト拳ラサルト八大二国権ノ消長ニ関」わると演説したことに示されるように、日本近代国家の税制体系は、税制面における戦争国家⁹¹⁾・帝国主義国家の体制整備の過程において構築されていったといえよう。⁹²⁾

山中永之佑教授が提唱された「一九一〇年体制論」(一九一〇年前後に日本近代国家の法体制が成立する)⁹³⁾に基づけば、日本資本主義が独占段階に移行した日露戦後から第一次大戦期の時期において、戦争国家・植民地帝国としての日本近代国家⁹⁴⁾「租税国家」が成立したと考えるのが妥当であろう。日本近代「租税国家」が、このような過程で成立したところに、イギリス等の先進資本主義国とは異なる特徴があるのである。

では、日本近代国家における租税の本質は如何なるものであったのか。まずは、日本近代国家の租税根拠論について考える前提として、イギリス及びドイツにおける租税根拠論と国民の租税観について概観しておこう。

第二節 イギリス・ドイツの租税根拠論と国民の租税観

日本国憲法では、国民の納税義務(第三〇条)と国民に租税を課す際には「法律又は法律の定める条件によること」を定める租税法主義(第八四条)を掲げている。現行憲法の下では、「国家の維持及び活動に必要な経費は、主権者たる国民が共同の費用として、代表者を通じて定めるところにより自ら負担すべき」とする「民主主義的租

「税観」が租税根拠論として導き出される。この「民主主義的租税観」は、従来、歴史的に存在した「利益説」(対価説)と「義務説」(犠牲説)という二つの対立する考え方を止揚させたものといわれている⁹⁴。

「利益説」(対価説)とは、一七世紀―一八世紀の「ブルジョアジーの市民的財政理論」であり、「社会契約説を基礎とする市民的国家の徴税権と、市民的国家の下で確立した私有財産との調和論として、租税を国家が財産所有者に与える利益の対価とみる考え方」に立ったものである⁹⁵。市民革命を経たイギリスでは、納税を「権利」とみなす「自発的納税倫理」が定着し、租税を市民自らが作りあげた社会を維持・継続するための必要経費、または、国家による市民の生命・財産の保護に対する対価として、市民自らが積極的に負担すべきだという理解が定着している。このような理解は、現代まで「近代国家の租税理論の主流をなしている」と考えられている⁹⁶。

このような租税根拠論は、市民革命期の哲学者、トマス・ホッブスやジョン・ロックの租税論により導き出されたものである。彼らは、国家の担い手は王でなく市民であり、市民は国家の従属的存在でなく国家を自らの手で作り出す主体、主権者と把握した。それゆえに、市民は国家に生命と財産の保護機能を担わせるために必要な経費を自発的に拠出するのだという「自主的納税倫理」が生み出されたのである。こうした「倫理」の下では、国家が市民の生命と財産の保護機能を果たしている限りにおいて、市民は自発的に納税するのであって、国家が市民の生命と財産を脅かす存在になれば、市民は納税を停止し、新たな政府をつくりだす「革命権」さえも保持する。ここに市民は、市民の代表者で構成される議会での課税に対する同意を前提に、予算審議を通じて、租税の賦課・徴集及び使途に対して市民社会が統制するという権限を獲得したのである⁹⁷。

このためイギリスでは、租税とは「国民が、国に提供する金銭」であり、その「支出の目的を検討して、その支出の目的を承認した上で、その租税を提供することに對する承諾を与える」という根本的な考え方が定着している⁹⁸。

それゆえにイギリスでは、租税は如何なる場合でも市民の「承認を前提」に提供されるものであり、「支出に対する承認なくして、租税のみが単独で提供される」ことはあり得ず、租税法案は一つの法律の中に収入と支出の両者が規定されていることが歴史的伝統であった。権利章典（一六八九年）以降は、イギリスの国会は毎年召集されることとなったため、収入・支出の両者を各法律で規定する必要がなくなり、両者が分離して制定されるに至った。しかし、租税法はあくまでも支出法を前提とする法律であるという根本精神に変化はなかった。⁽⁹⁹⁾ こうしてイギリスでは、租税の一般的な条件は、課税要件を含め、租税要件一般につき、恒久的な国会制定法のなかで定められるが、税の賦課・徴収権限及び税率は、毎年の歳入法として、国会の承認を必要とされたのである。⁽¹⁰⁰⁾

以上のように、イギリスでは、租税の賦課・徴収は、歳入・歳出を一体のものとして議会の審議・承認（＝国民の同意）を得てはじめて、実施することが可能となったのである。⁽¹⁰¹⁾

一方、「義務説」（犠牲説）とは、一九世紀ドイツにおける「官房学的財政理論」で提唱されたもので、「個人の意志を超越する権威的國家の歴史的・論理的必然性を強調する國家有機体説」を基礎に、租税とは「有機的全体としての國家の利益のために徴収されるもの」で「納税義務を個人の打算を超越した崇高な義務」と捉える考えに立つたものである。⁽¹⁰²⁾

一九世紀のドイツは、無数の領邦國家に分立した國家であり、イギリスのような豊かな經濟的基盤を基礎とする市民社會は未成熟であった。後進資本主義國のドイツでは、國家の主導的役割の下で、英・仏等の先進資本主義國家に対抗し得る國民國家を形成し、統一市場を創出して發展を遂げなければならなかった。そのため、國家とは社會秩序の形成者であり、社會の發展を促進するための法的・經濟的基盤を整備する重要な役割を担った。このような國家を經濟的に支えるものは租税であるから、租税とは「權利」ではなく「義務」として市民が担わなければな

らないとする倫理観が形成された。それゆえにドイツでは、「租税とは、国が、権力をもって、国民から一方的に徴集する金銭」であり、「それ以上のことを考える必要はない」という租税意識・租税文化が定着したのである。

ドイツでは、中世期以来、一部の租税は、神聖ローマ帝国皇帝の命令として一方的、かつ強制的に徴集され、その他の租税も、ドイツ各民族国王の命令により徴収されてきた。このためドイツでは、市民(≡国民)の意思により国家に租税を提供しようとする「自治」的意識は養成されなかった。こうした歴史的伝統の下、ドイツでは、如何なる法律上の理由に基づくのか、如何なる目的で、如何なる理由で課税するのか、その具体的、現実的理由や内容は市民に説明されないまま、国家が財政権・租税高権という権力をもって一方的に国民から租税を徴収してきた。

ドイツ市民にとって、租税とは「国民には何等の意思の存在も許されない盲目的金銭の提供」であり「無制限の金銭の提供」に過ぎなかったのである。それゆえドイツでは、「永久租税法」という制度が実施され、国民の代表者で構成される議会で国民が一度、納税することの承認を与え、租税法が制定されれば、国民は、その理由と使途を知らされないまま、永久的に納税の「義務」を負うこととなるのである。

こうしたドイツの租税理論を構築したロレンツ・フォン・シュタインは、明治憲法制定にあたって伊藤博文がその教えを乞うた人物である。シュタインは、「有機的国家観」の下で、資本主義の有する本質的問題と対峙し、それを解決すべく権力を行使していくのは国家の役割であると定義した。そして、国民が行う経済的活動に不可欠な基盤整備を行うのが国家であり、その経済的原資は国民の負担する税に負うため、国家と個人(国民)とは運命共同体であり、国家の経済的基盤となる租税の納税は国民の「権利」ではなく「義務」であると考えたのである。

以上のように、租税を「権利」と捉えるか「義務」と捉えるかについては、英米法圏であるか大陸法圏であるかを問わず、その国の歴史的伝統が影響を与えていることがわかる。

イギリスのような「利益説」(対価説)に基づく租税観を有する国家では、国民は自らが負担した税の用途を監視する意識が強く働くのに対して、ドイツのような「義務説」(犠牲説)に基づく租税観を有する国家では、租税は国民の何等の意思の存在も許されない義務的負担であることから、「一方的に徴集」される金銭である。「以上のことを考える必要はない」という意識が強く働き、自らが義務として納税した租税の用途を監視するという意識は相対的に希薄になると考えられる。

こうした国民レベルにおける租税観の対極的な差異は、「公文書管理」に対する意識の差異にも影響を与えているのではなからうか。

第三節 日本近代国家における租税根拠論と租税制度

既に述べたように、わが国では、「租税法律主義」に基づく議会の課税同意権(第六二条)などは、「明治憲法」ではじめて規定されたものであった。そのため、日本の封建体制下においては、「課税同意権の思想」は、まったく存立基盤を持たなかったのである。上述してきたような、西洋における税法・財政制度についての知識は、福澤諭吉の『西洋事情』などの明治初年の進歩的知識人らによってもたらされたが、一般の納税者¹¹⁾国民には、「課税同意権」や「立憲財政制度」といった、納税者¹²⁾国民(市民)の代表者で構成される議会(国会)において、自らの納税を根拠として国政の決定権を要求するといった社会的基盤は、存在しなかったのである。¹³⁾

では、日本近代国家における租税制度は、如何なるものであったのであろう。以下では、日本近代国家における租税制度の問題について、検討を加えたい。

周知の通り、明治憲法第二一条では、「日本臣民ハ法律ノ定ムル所ニ從ヒ納税ノ義務ヲ有ス」と臣民の納税義務が規定され、同第六二条第一項で「新二租税ヲ課シ及税率ヲ変更スルハ法律ヲ以テ之ヲ定ムヘシ」と「租税法律主義」が規定された。しかし、明治憲法における「租税法律主義」は、「ドイツ型租税法律主義」概念が基盤となっており、「国民が法律の定によつて明示されていなければ租税を納める必要はない」というものであるが、「どんな租税法でも、租税法さえあればそれでよいという原則」に立っている。これは、「租税の提供は、国の支出に対する国民の承諾を前提としての提供」であり、「いかなる種類の租税といえども、国会において表示された国民の同意がないかぎり、これを徴収することができない」とする、英・米の「租税法律主義」と明確に異なっている。⁽¹⁸⁾

さらに明治憲法では、その第六三条において「現行ノ租税ハ更ニ法律ヲ以テ之ヲ改メサル限ハ旧ニ依リ之ヲ徴収ス」とされ、現行の租税法は将来にわたり効力を有するとする「租税の永久主義」（「恒久徴収主義」）が採用された。⁽¹⁹⁾ 「租税の永久主義」とは、国民の代表者で構成される議会在、一旦、一定の租税を提供することに同意した場合、国家は、その租税を永久に徴収して良いという制度が採用されたことを意味している。⁽²⁰⁾

このことは、明治憲法における租税の規定は、「永久租税法」の制度を提唱したドイツ（プロイセン）の租税論に立脚したものであったことを示している。事実、モッセは、明治憲法における租税が、ヨーロッパ諸国で行われている「主権在民即ち民主主義の制度と八最も明に反対して居」り、「一たび租税が法律に依て定められたら其法律に依つて何時までも租税を取ることが出来、又其法律の在らん限りは議会に於て決して喙を容れること」はできない。「議會だけの考へを以て其法律に抵触する様な議決をすることは決志て出来ぬ」のが「日本の憲法（＝明治憲法 筆者注）の主義」であり、この点が「日本の憲法中に於て最も大切な所であると思」うと述べているのである。⁽²¹⁾

このような「租税の永久主義」の下では、帝国議会（衆議院については、当初、納税要件などの制限選挙であったが、大正一五【一九二四】年五月五日公布の「衆議院議員選挙法」【法律第四七号】によって、男子普通選挙制度が構築された。しかし、限られた国民の代表者で構成されたに過ぎなかった）で租税法が制定され、国民が一度、租税を納税することの承認を与えれば、以後、国民は、如何なる理由に基づき、如何なる使途のために租税が課されるのかを一切知らされないまま、永久的に納税の「義務」を負う仕組みが構築されたのである。

明治憲法の「半官的な逐条説明書」として知られる伊藤博文の「憲法義解」によると、まず、納税は「一国共同生存の必要に供応する者」であり、「兵役と均く、臣民の国家に対する義務の一」であるとされている。伊藤は、ここで「租税は臣民国家の公費を分担するものにして、徴求に供給する献饋（贈り物 筆者注）の類に非ざるなり。又承諾に起因する徳澤の報酬に非ざるなり。」⁽¹³⁾としている。つまり、イギリスのような「利益説」（対価説）に基づく租税観を明確に否定し、ドイツのような「有機的国家観」から「義務説」（犠牲説）に基づく租税観を表明したのである。そして、議会の租税承諾権に基づく、一年毎の租税承認を必要とする「欧州各国中古の（租税 筆者注）制度」や「主権在民の主義」に基づく租税制度を否定し、「国家の存立に必要な經常税の徴収は専ら国権に拠る者にして、人民の随意なる献饋に因る者に非ざる」として、租税の賦課徴収権を有する国家に対して、「臣民」は無償で負担能力に応じた納税を行う一方的金銭給付義務が課されたのである⁽¹⁴⁾。このことは、日本近代国家における租税は「国家又は地方団体が其の統治権に基いて統治権下に在る者に負担せしむるもの」であって、租税を「課するに当つては本人の同意を要せず、又之を強制的の方法を以て納付せしむることが出来る」と当時の法学者が解釈していたことによっても実証されよう。

このような租税観は、個人と国家は運命共同体であり、自国の資本主義の発展を主導する国家を経済的に支える

租税の納税は、「権利」ではなく個人が担わなければならない「義務」であると考える、ドイツ財政学に基づく租税観¹⁵⁾に基づくものであったといえよう。周知の通り、伊藤博文は、明治一四年の政変後、憲法調査のため渡欧したが、特にドイツ(プロイセン)ではグナイストやアルベルト・モッセ、オーストリアではロレンツ・フォン・シュタインといった公法学者の憲法講義を受けて、近代日本の目標と掲げる保守的憲法制定の理論的確信を得た。そのうえで、帰朝後、伊藤は、イギリス型ではなくドイツ(プロイセン)型の立憲君主制を準拠とする明治憲法制定作業を行っていった。¹⁶⁾ こうして、国家観と租税論の両面において、日本近代国家は、イギリス型ではなくドイツ(プロイセン)型の西洋法・制度の継受を行い、敗戦に至るまで、日本の国家観と租税観・租税理解(日本国民の租税観)は、基本的にはドイツ(プロイセン)的なものとして続いていったのである。¹⁷⁾

このため、上述のように、日本近代国家の租税観は、国家が永久に存立するための必要な租税徴収権は「国権に拠る者」であって、「人民の随意なる献饋に因る者」ではないとされた。このことは、アルベルト・モッセが『大日本憲法講義』において、「租税なるもの八国家が其統治権支配権に依て、其支配下に在る所の人民に課する所の負担」であって、「其負担に対して特別に何といふて定まりたる報酬をも遣らぬ所のもの」と明治憲法に規定されていると述べていることからも明らかである。¹⁸⁾

それゆえに、日本近代国家においては、イギリスのように、租税の賦課・徴収は、その用途及びそれに見合う金額が明示された上で、すなわち歳入と歳出とが一体のものとして議会の審議にかけられるのではなく、歳入予算が議会の審議の対象となるのは、新税の創設時か、もしくは現行租税率の変更する場合だけに限定された。¹⁹⁾ このため、日本近代国家における租税とは、イギリスのように「国民が、国に提供する金銭」ではなく、「その租税が何のために消費されるのか、その租税が支出せられる、支出の目的を検討して、その支出の目的を承認した上で、その租

税を提供することに対する承諾を与える」ようなものではなく、国家によって一方的に賦課徴収される負担であって、可能な限りその負担を逃れたいという意識を日本国民に醸成させることとなった。

その結果、日本国民は、納税義務を主体的に果たすという意識を持つことができず、税金が政府・官僚（制）によってどのような使途に充当されるかを問題視することは少なく、それだけの税負担をして政府・官僚（制）にどのような行政サービスを要求するかという視点が欠落してしまったのである。このため日本では、進んで納税を行い、税金の使途を監視する“Tax Payers”としての意識が国民レベルに浸透しなかった。^[20]

このことは、国民レベルにおける「公文書管理」に対する意識の醸成という意味においてもまた、負の影響を与えたものと考えられよう。

むすびにかえて

近代日本の官僚（制）は、戦後も、占領政策や統制政策に規定され、少しも弱体化されず強固に温存された。それゆえ、戦前と戦後における官僚（制）支配には「断絶」はなく、日本では戦前から変わることのない強固な官僚支配の伝統が継続し、戦前 戦後の一貫した行政権の優位が存続しているといわれている。また、行政訴訟制度についても、戦後改革を経てなお、「戦後の行政権の優越を保障する行政訴訟制度が形成された^[21]」。このような行政権優位の存続の上に、「日本国憲法」の租税制度もまた、規定されているのである。

「日本国憲法」の制定過程では、当初、「憲法改正草案要綱」には「納税の義務」規定が存在しなかった。そのため、大蔵省は、法制局に対して「納税の義務」に関する規定を加えるように要望し、芦田小委員会において「納

税の義務」規定が憲法に挿入されたのである。⁽¹²⁾

したがって、「日本国憲法」第三〇条は、「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ」と規定された。これは、納税を国民の「権利」でなく「義務」とした「明治憲法」第二一条(「日本臣民八法律ノ定ムル所ニ從ヒ納税ノ義務ヲ有ス」と何ら変わるところはない。戦後、GHQ指導により設置された「憲法普及会」の下で、このような新憲法の国民に対する「啓蒙」活動が積極的に取り組まれ、浸透させられたのである。

このため、日本国民の租税観は、次のように石弘光氏が指摘されるようなものとなった。

「われわれ日本人は、税金を『納める』のでなく『取られる』と表現する。この差は税金に対する国民性を理解するうえで、非常に重要である。『取られる』という発想の裏には、自分の意思とは無関係にお上に無理矢理、むしり取られるというイメージが介在する。少なくとも国民の義務をすすんで果すといった気持ちがかめられていない。したがって、支払った税金が政府によってどのような用途に充当されるのか、あまり問題にされない。どれだけの負担をして政府にどのような公共サービスを要求するのか、という本来あるべき視点が欠落している。…

(中略) … タックス・ペイヤーとは、本来、税金をすすんで『納め』、何に用いられるのかその用途面まで監視する者ということを意味している。これは明らかに、市民革命を経験し自分たちで社会を築いてきたという西欧社会の市民意識に基づく発想である。… (中略) …

これに対し、封建社会から近代国家への脱皮が、上からの改革によって実現された歴史を持つわが国にとって、税金に接する国民感情はやはり西欧的なものと異なるように思われる。戦後、アメリカの手により納税者教育もずいぶん行われ、タックス・ペイヤーとしての国民の義務も理解されるようになったが、税金に対する思考のギャップはまだまだ存在する。⁽¹³⁾

石氏のこの指摘は、日本人の租税観を適切に示されたものと考えられる。このような日本国民の租税観の下では「Tax Payers」としての意識は国民のなかに醸成されるはずもない。したがって、「Tax Payers」の意識を基盤とする「アーカイブズ文化」がそもそも存在し得ないような土壌が形成されることとなったのである。

それゆえに、租税を原資とする行政の執行手段である「公文書」もまた、政府・官僚(制)のものとなってしまふ。そこには、「公文書」が「国民共有の財産」であるという意識は形成され得ない。いわんや、歴史的公文書については、いうまでもあるまい。

しかし、「アーカイブズ文化」を発展させるためには、日本国民が常に「Tax Payers」としての意識を保持し、行政サービスをチェックし税金の使途を監視するため、国民が行政情報・記録を監視し、検証することを可能とする器(「公文書の保存・公開の組織 例えば公文書館等の施設」)を、政府・官僚(制)に用意させなければならない。⁽⁸⁾ そのような施設は、国のみならず、地方自治体にも用意させなければならない。現在、国には国立公文書館が存在するが、更なる充実が必要である。また、地方自治体は、公文書館等類縁施設を設けているところは決して多いとはいえない。加えて、現在、「情報公開法」(平成一年五月、法律第四二号)が施行(平成一三年四月)されてはいるが、それが国民(市民)の要求に応え、十分に機能しているとはいいたくない。このような情況の下で、私たちが何をなすべきかを真剣に考えなければならない。今後の重要な課題である。⁽⁹⁾

【註】

- (1) 近年の我が国では、「南スーダンPKO日報問題」や「森友問題」等々、官僚による杜撰な公文書管理に関する報道は、枚挙に遑がない。

また、直近では、「桜を見る会」をめぐる疑惑において、二〇一一年～二〇一七年の「桜を見る会」の招待者名簿管理における「公文書管理法」違反があったとして、内閣府の歴代人事課長が処分されるなど（『東京新聞』二〇二〇年二月一日【朝刊】五頁）、杜撰な公文書管理問題は後を絶たない。

(2) 「朝日新聞」二〇一八年三月三日（朝刊）一頁。

(3) 新藤宗幸『官僚制と公文書 改ざん、捏造、忖度の背景』筑摩書房 二〇一九年、二二頁～一六頁。

小川千代子氏は、「森友学園問題」における公文書の改ざんが「重大な違法行為」であり、納税者「国民の信頼が裏切られ、「真実を伝えるはずの公文書がもはや信頼できないものである」という「心証」がもたらされたこと」を「森友学園問題」をはじめとする昨今の杜撰な公文書管理の諸問題がもたらした「最も深刻な影響であろう」とされている（小川「はじめに 公文書をアーカイブとして正しく残す」小川・菅真城・大西愛編著『公文書をアーカイブする 事実は記録されている』大阪大学出版会、二〇一九年）三頁～四頁）。

(4) 「公文書改ざんの重さは? 識者」前代未聞『国民愚弄』立件して解明を『東京新聞』二〇一八年三月二三日（朝刊）二四頁。

(5) 以下、刑法における公文書偽造と私文書偽造に関する記述は、川端博『新版 文書偽造罪の理論』立花書房、一九九九年、二六四頁～二六七頁による。

(6) 大判昭一四年・七・二六刑集一八巻四四四頁、川端・同上、二六六頁～二六七頁所収。

以下の叙述は、川端・同上、二六六頁によることをお断りしておく。

(7) 横溝光暉「戦前公文書の成立過程」(岩倉規夫・大久保利謙『近代文書学への展開』柏書房株式会社、一九八二年)二七九頁、川端・同上、同頁。

(8) 例えば、内閣法制局が、集団的自衛権の行使容認への方針転換をした際の協議の記録文書を作成していなかった事実が指摘されている(瀬畑源『公文書問題 日本の「闇」の核心』集英社 二〇一八年、二〇頁～二二頁)。

(9) 近年の政府の公文書管理の問題やそれへの対応については、例えば、坂口貴弘「政府の公文書管理を考える——「アーキビストの職務基準書」を手掛かりとして——」『歴史評論』二〇一九年三月号、二〇一九年、七八頁～八四頁を参照さ

れたい。

なお、坂口氏によると、今般の政府の公文書管理問題に対する対応には、一定の効果が想定されるものの、杜撰な公文書管理の問題を解決できるような抜本的な改革は、なお先送りされた感が否めないとされる(坂口・同上、七八頁)。

事実、「森友学園問題」を契機とする国民世論の高まりを受け、国会もようやく重い腰をあげた。平成二九(二〇一七年)二月五日、立憲民主党・希望の党などの野党六党が、行政文書の管理や保存期間の厳格化を盛り込んだ公文書管理法の改正案を衆議院に共同提出した(『朝日新聞』二〇一七年二月六日【朝刊】四頁)。同年二月二十六日には、「行政文書の管理に関するガイドライン」(平成二三年四月一日決定、翌二四年六月二十九日一部改正、平成二六年五月三〇日一部改正、平成二七年一月三三日一部改正、同年三月三三日一部改正)の一部改正が行われ、平成三〇(二〇一八)年五月十八日には、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」(平成二三年四月一日決定、平成二四年七月九日一部改正、同年一〇月一日一部改正、同年一月三三日一部改正、平成二七年二月二四日一部改正)の一部改正などが行われた(なお、本稿作成時では、令和元年五月一日、及び同年七月一日にも一部改正が行われている)。これらの改正により、「公文書等の管理に関する法律」(平成二二年法律第六六号)第一条に掲げられた「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」という目的の達成に資するため、行政機関における経緯も含め、「意思決定に至る過程」と「事務及び事業の実績」を検証可能にするための措置として、従来、議事録に求められていた「発言者名」の記載から、「開催日時・場所・出席者・議題・発言者とその内容」といった、より具体的な記載が必要とされることとなった。

しかし、同年中には早くも、こうした動きを「骨抜き」にする実態も報道されたことは記憶に新しい。

例えば、経済産業省では、政治家や省内外の人物と折衝した際の公文書の作成にあたり、「個別の発言まで記録する必要はない」と記した内部文書を平成三〇年三月二十七日に作成していた(『朝日新聞』二〇一八年九月四日【朝刊】二頁)

が、このことがガイドラインの趣旨に反することは明らかである。

(10) 新藤・前掲注(3)『官僚制と公文書 改ざん、捏造、忖度の背景』七二頁。

(11) 久保亨・瀬畑源『国家と秘密 隠される公文書 集英社、二〇一四年、四八頁〜四九頁。

(12) 檜山幸夫『アーカイブズ学とは何か』(上代庸平編『中京大学社会科学研究所叢書33 アーカイブズ学要論』中京大学社会科学研究所、二〇一四年)三頁。

また、日本における「アーカイブズ文化」の不存在を考える上で、山中永之佑氏の次のような指摘は、極めて重要である。

「…(前略)私はフランスに行ったとき、パリの国立公文書館を訪ねました。この建物は、日本のJTBの案内書には歴史博物館となっています。ホテルのフロントで地図を出して、「ヒストリカル ミュージアムに行きたい」と言いましたら、「これはナショナルアーカイブズです」と言っんです。なるほどフランスではナショナルアーカイブズで通っている。歴史博物館と併設されているんです。

国立公文書館の公文書館専門職員養成課程で講義したとき、『東京のホテルで国立公文書館を聞いたら、ホテルマンがどれだけ知っているでしょうか』と申しましたら、皆さん笑っておられました。フランスでは、まったくそういうことに関係ないはずのホテルマンでも、当然のことのようにナショナルアーカイブズを知っているんです。これは重要なことなんです。」(岩野英夫・中尾敏充「聞き書き・わが国における法史学の歩み(四) 山中永之佑先生にお聞きする」

『同志社法学』第五七巻第二号【三〇七号】二〇〇五年、五六二頁。

また大濱徹也氏は、「日本では公文書館や文書館というものがどれだけ広く社会的に認知されているかという点、きわめて弱いと思います。」と述べている(大濱徹也『アーカイブズへの眼 記録の管理と保存の哲学』刀水書房、二〇〇七年、三四頁)。

(13) 檜山・同上、三頁〜七頁。

(14) 小川千代子・高橋実・大西愛編著『アーカイブズ事典』大阪大学出版会、二〇一一年、一四頁。

(15) 近年、日本近現代国家における「公文書管理」に関し、様々な分野で膨大な研究が蓄積されてきた。したがって、本稿

- では、日本近現代国家における「公文書管理」のあり方そのものを検討対象とはしない。以下、筆者の管見の及ぶ限りの先行研究を列挙しておく。例えば、山中永之佑「情報公開と公文書館」(『大阪あーかいぶず特集号』 3、大阪府)、一九九二年、高野修「日本の文書館」岩田書院、一九九七年、中野目徹「近代史料学の射程 明治太政官文書研究序説」弘文堂、二〇〇〇年、大濱・前掲注(12)「アーカイブズへの眼 記録の管理と保存の哲学」、瀬畑源「公文書をつかう 公文書管理制度と歴史研究」青弓社、二〇一一年、檜山・前掲注(12)「アーカイブズとは何か」、東山京子「歴史とアーカイブズ」(上代庸平編『中京大学社会科学研究所叢書』33 アーカイブズ学要論 中京大学社会科学研究所、二〇一四年)、久保・瀬畑・前掲注(11)「国家と秘密 隠される公文書」、安藤正人・久保亨・吉田裕編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開 特定秘密保護法下の課題』大月書店、二〇一五年、中野目徹「公文書管理法とアーカイブズ 史料としての公文書」岩田書院、二〇一五年、坂口書弘「アーカイブズと文書管理 米国型記録管理システムの形成と日本」勉誠出版、二〇一六年、瀬畑・前掲注(8)「公文書問題 日本「闇」の核心」、東山京子「戦前期行政機関における文書管理のあり方」(中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究プロジェクト編『公文書管理における現状と課題』創泉堂出版、二〇一九年)、小川千代子・菅真城・大西愛編著『公文書アーカイブズする 事実』は記録されている』大阪大学出版会、二〇一九年など枚挙に遑がない。
- (16) 官僚制研究の先行研究としては、辻清明『日本官僚制の研究』東京大学出版会、一九六九年、二〇一〇年、山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』弘文堂、一九七四年などがあげられよう。
- (17) 近代国家の官僚制に関する叙述は、山中・同上、一頁～二頁による。
- (18) マックス・ウェーバー著・濱嶋朗訳『権力と支配』講談社、二〇一四年、三七頁～三八頁。
- (19) 「近世の文書主義」についての叙述は、小川・高橋・大西・前掲注(14)「アーカイブズ事典」九頁参照されたい。
- (20) 山中・前掲注(16)『日本近代国家の形成と官僚制』一頁～二頁。
- (21) (22) (23) 山中・同上、二頁。
- (24) 以下の叙述は、辻・前掲注(16)『日本官僚制の研究』一七四頁～一七八頁による。
- (25) 辻・同上、一七八頁～一八一頁。

- (26) マックス・ウェーバー・濱嶋・前掲注(18) 『権力と支配』 四五頁〜四八頁。
- (27) マックス・ウェーバー・濱嶋・同上、二九二頁。
- (28) マックス・ウェーバー・濱嶋・同上、二九四頁。
- (29) 大濱徹也「アーカイブズの原理と哲学」(『図書館・アーカイブズとは何か』藤原書店、二〇〇八年) 七三頁。
- (30) 大濱・前掲注(12) 『アーカイブズへの眼』一三八頁、大濱・前掲注(29) 『アーカイブズの原理と哲学』七三頁。
- (31) 以下、日本近代国家の形成過程における日本近代官僚制の役割についての叙述は、山中・前掲注(16) 『日本近代国家の形成と官僚制』二頁〜六頁による。
- (32) 辻・前掲注(16) 『日本官僚制の研究』一九四頁。
- (33) 明治四(一八七二)年段階で、中央官庁における官吏の八七%が、明治一三(一八八〇)年でも中央及び地方官僚の七四%が士族で構成された(辻・同上、一九五頁)。
- (34) 秦郁彦『官僚の研究 不滅のパワー』一八六八 一九八三『講談社』一九八三年、九頁〜一五頁。
- (35) 秦・同上、九頁〜二六頁。
- (36) 辻・前掲注(16) 『日本官僚制の研究』一九四頁。
- (37) 辻・同上、一九二頁〜一九五頁。
- (38) 辻・同上、一九五頁〜一九八頁。
- (39) 宮沢俊義・末弘徹太郎・我妻榮・向坂逸郎・鈴木安蔵『新憲法と国政の運用』(『改造』第二八巻第五号、一九四七年) 二六頁(辻・同上、一九七頁所収)。

末弘徹太郎氏は、「書類は日本の役所では各自の係が拘えているのですよ。だからそいつが休むと他の者には判らない。甚だしきに至ると、ある係がその書類を自分が拘えていることを自分の特権であるかのごとく心得て他の奴に見せないと、いう弊害さえもある」(宮沢・末弘・我妻・向坂・鈴木・同上、二八頁)と述べている。

なお、はじめにでも述べたように、法的には公文書と私文書は明確に区分されているが、「アーカイブズとして保存・利用される段階」＝実務運用というレベルになると、その区分は「曖昧にならざるをえない」部分もあるといわれる(中

野目・前掲注(15)『公文書管理法とアーカイブズ』二八頁～二九頁。

その他、「公文書の私文書化」については、加藤聖文「日本の官僚制と文書管理制度」(安藤・久保・吉田・前掲注(15)『歴史学が問う公文書の管理と情報公開』二〇四頁～二〇九頁)にも詳しい。

(40) 久保・瀬畑・前掲注(11)『国家と秘密 隠される公文書』三五頁～三八頁。

(41) 以上の日本近代官僚制の整備と安定的な再生産機能の構築の過程に関する叙述は、山中・前掲注(16)『日本近代国家の形成と官僚制』八頁による。

(42) 山中・同上、八頁。

(43) 辻・前掲注(16)『日本官僚制の研究』三五頁～三六頁、山中永之佑「第一章 現代法史総論」(山中監修・山中・藤原明久・中尾敏充・伊藤孝夫編『日本現代法史論 近代から現代へ』法律文化社、二〇一〇年)一一頁。

辻氏は、「国家公務員法」の制定そのものが、「ある意味では官吏制度の民主化を実現するものであった」(辻・同上、三五頁)とされている。このことは、如何に日本近代国家における官僚制が「民主的官吏制度」(辻・同上、二四頁)からかけ離れたものであったのかを物語るものといえよう。

(44) 伊藤博文著・宮沢俊義校註『憲法義解』岩波書店、二〇〇七年、三六頁～三七頁。

(45) 明治文化研究会編『明治文化全集』第一〇巻正史篇(下巻) 日本評論新社、一九五六年、三七頁(辻・前掲注(15)『日本官僚制の研究』四五頁所収)。

山縣有朋首相も、明治三二(一八八九)年二月、府県知事への訓令で、「(府県知事 筆者注)各位は宜しく屹然として中流の砥柱たるべきのみならず亦宜しく人民の爲めに適當の標準を示し其偏頗を抑へ向ふ所を諺らさらしむることを勉めざるべからず。要するに行政権は至尊の大権なり、其執行の任に当る者は宜しく各種政党の外に立ち引援附比の習を去り、専ら公正の方向を取り、以て職任の重きに対ふべきなり」と述べたのも、「至尊の大権」である行政権の執行者たる官僚(制)は、常に、議会(政党)の外に立つものであるという意識を官僚らに強く植え付けたのである。辻氏は、この山縣の訓令を「わが国の管理制度がいかに絶対制的官僚制の性格を強く有していたかを露骨に示したものと評価されている(辻・同上、三五～三六頁)。

- (46) 三浦裕史『大日本帝国憲法衍義解題 伊東巳代治遺稿』信山社、一九九四年、四〇頁。
- (47) アルベルト・モツセ講述・花房直三郎通訳『近代日本憲法学叢書 別巻一 大日本憲法講義』信山社、一九九五年、三三頁〜三三三頁。
- (48) モツセ・花房・同上、三三三頁〜三三八頁。
- (49) 例えば、大正一四(一九二五)年に内務省に入省し、戦前日本における地方分与税法の制定に携わった内務官僚三好重夫などは、皇室への忠誠心は「もう当然のこととして、みなあります…(中略)…天皇陛下の官吏という気魄で生きておったわけです…(後略)」(『現代史を語る 三好重夫 内政史研究会談話速記録』現代史料出版、二〇〇一年、三五二頁)と述べている。ただし、実際に「天皇の官吏」といった言葉が官僚内部で流行し始めたのは、軍部が主張する「陛下の軍隊」に対応するための意味で登場した、昭和七(一九三二)年頃からであったともいわれる(水谷三公『日本の近代13官僚の風貌』中央公論新社、一九九九年、二七六頁〜二七七頁)。
- (50) このことは、美濃部達吉がその著書『憲法講話』において、明治憲法では、「國務大臣が議會に対して政治上の責任を負うて居ることは、争いを容れない所でありまして、これが大臣にのみ特別な責任であります。大臣は固より天皇の官吏であるから、天皇に対して責に任ずることは、言を俟たぬ所であります。これはあえて大臣に特別な責任ではなく、総ての官吏は等しく天皇に対して責任を負うて居るものである。」(美濃部達吉『憲法講話』岩波書店、二〇一八年、一四九頁)としていることによっても実証される。
- (51) 山中・前掲注(16)『日本近代国家の形成と官僚制』九頁。
- (52) 久保・瀬畑・前掲注(11)『国家と秘密 隠される公文書』四二頁。
- この理由は、行政権は、明治憲法では原則、議會の協賛を要せず、独立機関に委任することなく、「天皇が國務大臣の輔弼に依つて親しくこれを御総攬になつて居る」が、「総ての政務を悉く御親裁遊ばさるること」ということは固より望むべからざることでありますから、ただ重要な政務だけが勅裁を経るばかりで、そのほかの一般の政務は天皇の天命の下に各種の行政官庁をしてこれを行わしめらるる」日本近代国家の行政組織のあり様(美濃部・前掲注(50)『憲法講話』二八三頁〜二八四頁)によっても規定されていると考えられる。

- (53) 大濱・前掲注(29)「アーカイブズの原理と哲学」七五頁。
- (54) 秦・前掲注(34)『官僚の研究』一〇七頁～一〇八頁。
- (55) 以下、「稟議制」に関する叙述は、特にことわりのない限り、辻・前掲注(16)『日本官僚制の研究』一五五頁～一六二頁による。その他、中野目・前掲注(15)『公文書管理法とアーカイブズ 史料としての公文書』九頁～一三頁も参照されたい。
- (56) 横溝・前掲注(7)『戦前公文書の成立過程』二八五頁。
- (57) 辻・前掲注(16)『日本官僚制の研究』一五五頁～一五七頁、横溝・同上、二八二頁。
- (58) 辻・同上、一六二頁～一六四頁。
- (59) 横溝・前掲注(7)『戦前公文書の成立過程』二八三頁～二八四頁。
- (60) 瀬畑・前掲注(15)『公文書をつかう』三四頁。
- (61) 小野博司「行政法 行政救済法制を中心に」(山中永之佑監修・山中・藤原明久・中尾敏充・伊藤孝夫編『日本現代法史論 近代から現代へ』法律文化社、二〇一〇年)七八頁～七九頁。
- 小野氏によると、国家賠償について、「行政裁判法」は損害賠償事件を除外しており(同法第一六条)、司法裁判所による民事訴訟上での行政救済の範囲が問題となるが、裁判所は権力的な公行政作用についての損害賠償責任を認めず、学説上においても、権力行政については、特別の規定なき限り、国家賠償は認められないという立場が通説であったとされる。また立法者は、国家の使用者責任を認めるポワソナード民法草案第三九三条が旧民法典第三七三条で削除されていることから、権力的な公行政作用に対する民事訴訟上での救済を否定しており、旧民法及び「行政裁判法」が公布された明治二三(一八九〇)年の段階において、日本近代国家においては、権力行政についての国家無答責という基本政策が確立していた(小野・同上、同頁)。
- (62) 和田英夫「行政裁判(法体制確立期)」(鵜飼信成・福島正夫・川島武宜・辻清明責任編集『講座 日本近代法発達史』三、勁草書房、一九七四年)一〇二頁、福島正夫「概説・横山晃一郎「第五章 刑罰・治安機構の整備」」(福島正夫編『日本近代法体制の形成』上巻、日本評論社、一九八一年)三〇頁～三三四頁、小野・同上、七七頁、川口由彦『日本近

- 代法制史 第二版 新世社、二〇一四年、四〇頁、一四五頁。
- (63) 川口・同上、四〇頁、二六五頁。
- (64) 以上の叙述は、和田・前掲注(62)「行政裁判(法体制確立期)」一九頁、横山・前掲注(62)「第五章 刑罰・治安機構の整備」三三四頁による。
- (65) 和田・同上、一一七頁～一一八頁、小野博司「戦前期の行政裁判所」(『四天王寺大学紀要』第五二号、二〇一一年)二二七頁、小野・前掲注(61)「行政法 行政救済法制を中心に」七七頁。
- (66) 川口・前掲注(62)『日本近代法制史』二六五頁。
- (67) 和田・前掲注(62)「行政裁判(法体制確立期)」一一四頁、小野・前掲注(61)「行政法 行政救済法制を中心に」七九頁、川口・同上、二六五頁。
- (68) なお、「行政裁判法」の制定過程については、和田・同上、一〇八頁～一一六頁を参照されたい。
- (69) 和田・同上、一一八頁、美濃部・前掲注(50)『憲法講話』三六九頁。
- 例えば、ドイツ(バイエルン)の「行政裁判所法」などでは、行政訴訟の目的事項を、行政官庁の違法処分・不当処分の両方に置いていたが、日本の明治憲法及び「行政裁判法」では、行政官庁の違法処分で人の権利を侵害した場合のみ、行政裁判所の裁判の対象とされたのである(野村淳治「行政法総論」『未弘蔵太郎編『現代法学全集』第二九巻、日本評論社、一九三〇年』四三三頁)。
- (69) 小野・前掲注(61)「行政法 行政救済法制を中心に」七八頁、川口・前掲注(62)『日本近代法制史』二六五頁。
- (70) 伊藤・宮沢・前掲注(44)『憲法義解』九八頁～九九頁。
- (71) 穂積八束「行政訴訟」(上杉慎吉編・発行『穂積八束博士論文集』一九一三年)一八五頁(『国立国会図書館デジタルコレクション』より)、和田・前掲注(62)「行政裁判(法体制確立期)」一一九頁。
- (72) 以上の叙述は、小野博司「明治四〇年代の行政裁判法改正事業 日本弁護士協会の活動を中心に」(『神戸法学雑誌』第六二巻第一・二号、二〇一二年)による。
- (73) 和田・前掲注(62)「行政裁判(法体制確立期)」七三頁、小野博司「帝国日本の行政救済法制」(鈴木秀光・高谷佳佳・

- 林真貴子・屋敷二郎編著『法の流通』慈学社出版、二〇〇九年）六一〇頁。
- (74) 大木雅夫『日本人の法観念 西洋的法観念との比較』東京大学出版会、一九九一年、二三三頁～二四七頁。
 なお、日本人の法意識に関する歴史的考察は、石川一三夫『日本人の法意識論史 日米関係の推移から見た法文化論』（山中永之佑監修・山中・藤原明久・中尾敏充・伊藤孝夫編『日本現代法史論 近代から現代へ』法律文化社、二〇一〇年）を参照されたい。
- (75) 中村哲『官僚制国家の民主化』（『改造』第二八巻第五号【五月号】一九四七年）一四頁～一五頁。
- (76) 坂口・前掲注（9）『政府の公文書管理を考える』七八頁。
- (77) 檜山・前掲注（12）『アーカイブズ学とは何か』三頁。
- (78) 高山正也『日本における文書の保存と管理【現状のアーカイブズと図書館で、未来が拓けるか】』（『図書館・アーカイブズとは何か』二〇〇八年、藤原書店）四三頁。
- (79) 高山・同上、四七頁。
- (80) 高山・同上、五六頁。
- (81) 以下の叙述は、檜山・前掲注（12）『アーカイブズ学とは何か』二五頁～二八頁による。
- (82) 「租税国家」に関する叙述は、林健久『租税国家の成立』東京大学出版会、一頁～三頁、三三六頁～三三八頁、谷口勢津夫『税法基本講義』弘文堂、二〇一〇年、二頁～三頁、金子宏『租税法【第三版】』弘文堂、二〇一九年、一頁～二頁による。
- (83) 以上の叙述は、林・同上、三三六頁～三三八頁。
- (84) 以上の叙述は、林・同上、一頁～三頁、三三六頁～三三八頁。
- (85) 井手文雄『近代日本税制史』創造社、一九五九年、二頁～五頁。
- (86) 中尾敏充『第4章 徴税機構と税制』（山中永之佑編『新・日本近代法論』法律文化社、二〇一四年）九〇頁。
- (87) 金子・前掲注（82）『租税法』四八頁。
- (88) 矢切『所得税』（宮地正人・佐藤能丸・櫻井良樹編『明治時代史大辞典』第二巻、吉川弘文館、二〇一二年）三〇六頁。

- (89) 以上、日清・日露戦期における租税に関する叙述は、井手・前掲注(85)『近代日本税制史』一八頁〜三八頁、山中永之佑『日本近代国家と地方統治』敬文堂、一九九四年、三一四頁、中尾・前掲注(86)『第4章 徴税機構と税制』九〇頁〜九五頁、山中永之佑『韓国併合』と皇族・華族制度の変容——「一九一〇年体制論」の意義——(『阪大法学』第六三卷第三・四号、二〇一三年) 四一五頁による。
- (90) 井手・同上、七頁。
- (91) 伊藤博文文書研究会監修・檜山幸夫総編集・川島淳編集・解題『伊藤博文文書 第一〇三巻 秘書類纂 財政 五』ゆまに書房、二〇一四年、二六頁〜二七頁。
- (92) 山中・前掲注(43)『第一章 現代法史総論』二頁。
- (93) 「一九一〇年体制論」については、山中・同上、二頁〜三頁、山中・前掲注(89)『韓国併合』と皇族・華族制度の変容」を参照されたい。
- (94)(95) 谷口・前掲注(82)『税法基本講義』一三頁〜一四頁。
- (96) 諸富徹『私たちはなぜ税金を納めるのか 租税の経済思想史』新潮社、二〇一六年、五九頁〜六〇頁。
- (97) 以上のイギリスの租税根拠論に関する叙述は、諸富・同上、二六頁〜二七頁による。
- (98) 安澤喜一郎『日本国憲法における租税の本質』(『法律論叢』第四八巻第四・五・六号、一九七六年)一〇一頁〜一〇三頁。
- 安澤氏によると、イギリスやアメリカなどの英米法圏では、租税は支出の承諾を前提としており、租税法は、原則、一カ年の租税法として毎年制定される、支出法と不十分の関係にある租税法であることが根本であるとされている(安澤・同上、一一二頁)。
- (99) 安澤・同上、一〇九頁〜一一二頁。
- (100) 小山廣和『税財政と憲法 イギリス近・現代の点描』有信堂高文社、二〇〇六年、三三三頁。
- 厳密に言えば、イギリスでは、一般会計の歳出は、議定費“Supply Services”と既定費“Consolidated Fund Standing Services”とに分かれており、前者の議定費が「議会の毎年統制」を受けけるもので、毎年一本の「議定費歳出予算法

“Appropriation Act” という法律として成立する。後者の既定費は、議会制定方に基づき、その支出を恒久的に授權された経費として、毎年度、議会の承認を受けることなく国庫金から支出されることとなっている（小嶋和司『日本財政制度の比較法史研究』信山社、一九九六年、五六頁）。

- (101) 中尾・前掲注(86)『第4章 徴税機構と税制』八六頁。
 (102) 谷口・前掲注(82)『税法基本講義』一三頁～一四頁。
 (103) 諸富・前掲注(96)『私たちはなぜ税金を納めるのか』六〇頁～六一頁、九六頁。
 (104) 安澤・前掲注(98)『日本国憲法における租税の本質』一〇三頁。
 (105) 以上のドイツにおける租税の考え方は、安澤・同上、一一八頁～一二二頁による。
 (106) 諸富・前掲注(96)『私たちはなぜ税金を納めるのか』六七頁～七七頁、九六頁～九七頁。
 (107) 小嶋・前掲注(100)『日本財政制度の比較法史研究』一四九頁～一六二頁参照。
 (108) 安澤・前掲注(98)『日本国憲法における租税の本質』一二六頁～一二七頁、小山廣和『租税法律主義』概念の確立(『法律論叢』第七六巻第四・五合併号、二〇〇四年)九五頁、中尾・前掲注(86)『第4章 徴税機構と税制』八六頁などを参照。

(109) 中尾・同上、八六頁、小嶋和司『小嶋和司憲法論集二 憲法と政治機構』木鐸社、二〇〇六年、三二三頁。

(110) 安澤・前掲注(98)『日本国憲法における租税の本質』一二四頁。

なお、現行『日本国憲法』第八四条では、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」と述べるにとどまり、条文上、徴収の恒久制の明示まで含意するとは考えにくい。学説的には「恒久税主義」をとると理解するものも多く、実際の運営も「恒久徴収主義」の下に行われているとされる（小嶋・前掲注(109)『小嶋和司憲法論集二』三二三頁）。

(111) アルベルト・モッセ・花房・前掲注(47)『大日本憲法講義』四二八頁～四二九頁。

モッセは、この点が憲法中で最も大切である理由を「政府が始終議会から掣肘されるといふ弊を防ぐことが出来ず、依て此条が極めて大切であると思ひます」（アルベルト・モッセ・花房・同上、四二九頁）と述べている。

- (112) 伊藤・宮沢・前掲注(44)『憲法義解』五〇頁。
- (113) 伊藤・宮沢・同上、一〇三頁、一〇五頁、中尾・前掲注(86)「第4章 徴税機構と税制」八七頁。
- (114) 星野直樹『税法』(未弘徹太郎編『現代法学全集』第三卷、日本評論社、一九二八年)二二〇頁、二二二頁。
- (115) 諸富・前掲注(96)『私たちはなぜ税金を納めるのか』九六頁。
- (116) 岩谷十郎「第3章 大日本帝国憲法の制定と展開」(山中永之佑編『新・日本近代法論』法律文化社、二〇一四年)七二頁。
- (117) 諸富・前掲注(96)『私たちはなぜ税金を納めるのか』九六頁、九八頁。
- (118) アルベルト・モッセ・花房・前掲注(47)『大日本憲法講義』四二七頁、四二八頁。
- (119) 中尾・前掲注(86)「第4章 徴税機構と税制」八七頁。
- (120) 石弘光『税金の理論』講談社、一九九四年、一四頁、一七頁。
- (121) 以上の官僚(制)及び行政訴訟制度に関する叙述は、渡辺洋三『現代法の構造』岩波書店、一九七五年、三五〇頁、山中・前掲注(16)『日本近代国家の形成と官僚制』一〇頁、二二〇頁、二二二頁による。
- また、現代日本における官僚(制)と公文書の問題については、新藤・前掲注(3)『官僚制と公文書』改ざん、捏造、忖度の背景』を参照されたい。
- (122) 以上の日本国憲法制定過程での「納税の義務」に関する叙述は、三木義一『日本の納税者』岩波書店、二〇一五年、二〇頁、二二三頁による。
- 三木氏によると、この「納税の義務」の憲法の条文への復活により、大蔵省が従来の税務行政、即ち、「国民に義務として課税し、納税しない国民を取り締まる」という行政システムを維持することができたのである。(三木・同上、二六頁)。
- (123) 出口雄一「第四章 憲法 運用と解釈を中心に」(山中永之佑監修・山中・藤原明久・中尾敏充・伊藤孝夫編『日本現代法史論』近代から現代へ』法律文化社、二〇一〇年)五一頁。
- (124) 石・前掲注(120)『税金の理論』一五頁、一六頁。
- 一方で、日本国憲法における「納税の義務」を「利益説」と「義務説」の「両者を止揚する意味で民主主義的租税観を

表明したものであると理解¹²⁵⁾し、「国家を個人の意思を超越した存在と考える権威的國家思想」は日本国憲法の下では「成り立ち得ない」という意見もある(金子・前掲注(81)『租税法』)が、戦前、戦後の一貫した行政権の優位や、「明治憲法」から「日本国憲法」への改正過程における「納税の義務」や予算・会計制度のあり様を考えるならば、現代の租税根拠論もまた、日本近代國家のあり様に規定されているものと考えられる。

(125) 大濱・前掲注(12)『アーカイブズへの眼』一三九頁～一四〇頁。

(126) 近年、内閣人事局の設置(二〇一四年五月)により、同局によって部長級以上の各省幹部官僚の人事権が掌握されることとなった。この結果、「自らの昇進を追求するキャリア官僚が、官邸の政治的意思に忠実たろう」として、「個別具体的に明確な指示」がなくとも「いわゆる『忖度』なる行動となってあらわれ」、「政策・事業の立案に際して官邸の政治的意図に適合するように根拠(エビデンス)を『加工』——率直な言い方をすれば『捏造』——する」ような傾向もみられる。

この結果、「官僚制組織の行動から合理性が失われ」という、日本の行政にとっての危機的状況も指摘されている(新藤・前掲注(3)『官僚制と公文書 改ざん、捏造、忖度の背景』一六〇頁～一六七頁参照)。

* 本稿の作成にあたっては、大阪大学名誉教授・山中永之佑先生に、懇切なご指導を頂戴しました。この場を借りて厚く御礼を申し上げます。

なお本稿は、JSPS 科研費 JP18H00705、二〇一七年度中京大学特定研究助成共同研究B、及び、二〇一八年度先端共同研究機構研究プロジェクトによる研究成果の一部である。