

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
—— 占領下における「法務総裁」制度の検討を中心に ——

奥 村 公 輔

はじめに

第1章 日本国憲法施行から法務総裁創設までの「法制管理」補佐機関と「訟務管理」機関

第1節 「法制管理」補佐機関たる法制局

第1款 内閣法の制定——内閣の補助部局たる法制局とその所掌事務

第2款 内閣官房及び法制局職員等設置制の制定——法制局官制の所掌事務の明示的継承

第3款 行政官庁法の制定——法制局の組織規定

第2節 「訟務管理」機関たる各省庁

第1款 各省庁による直接の「訟務管理」

第2款 各省庁による多元的「訟務管理」から法務総裁による一元的「訟務管理」へ

第2章 法務総裁と「法制管理」補佐機関——内閣に置かれる法務総裁の「法制管理」補佐

第1節 法律問題に関する最高顧問たる法務総裁の「法制管理」補佐

第1款 法務庁設置法の規定

第2款 法務府設置法の規定

第3款 法務総裁の法的地位

第2節 法務総裁の下での「法制管理」補佐機関

第1款 法務総裁の下での「法制管理」補佐機関の変遷

第2款 法務府法制意見第一局の役割

第3款 法務府法制意見第二局及び法制意見第三局の役割

第4款 法務府法制意見第四局の役割

- 第3章 法務総裁と「訟務管理」補佐機関——内閣に置かれる法務総裁の「訟務管理」補佐
- 第1節 法務庁設置法・法務総裁権限法・法務府設置法における法務総裁の「訟務管理」補佐
- 第1款 法務庁設置法の規定
- 第2款 法務総裁権限法の規定
- 第3款 法務府設置法の規定
- 第4款 法務総裁の法的地位と「訟務管理」補佐
- 第2節 法務総裁の下での「訟務管理」補佐機関
- 第1款 法務総裁の下での「訟務管理」補佐機関の変遷
- 第2款 法務府民事訟務局の役割
- 第3款 法務府行政訟務局の役割
- 第4款 法務総裁の管理の下に置かれる法務局訟務部の役割
- 第4章 独立後の「法制管理」補佐機関と「訟務管理」機関
- 第1節 法制局の復活——内閣の補助部局たる法制局による「法制管理」補佐への回帰
- 第1款 内閣に置かれる法制局の復活
- 第2款 内閣法制局への名称変更
- 第2節 法務総裁から法務大臣へ——法務大臣の「訟務管理」
- 第1款 法務省設置法の下での「訟務管理」機関——行政各部たる法務大臣による「訟務管理」
- 第2款 「訟務管理」の分類——「国の法令に関する訟務管理」と「国の法令に関しない訟務管理」
- おわりに

## はじめに

### (1) 内閣の担当事務たる「行政管理」

内閣は、首相を頂点とした大臣で構成される合議体であり、日本国憲法において明示された機関である。日本国憲法は、この狭義の「内閣」に様々な権限を付与しているが、内閣の担当事務とは「行政管理」である。

筆者は既にこの点について明らかにしている<sup>(1)</sup>が、その要点は以下の通り

(120)

である。すなわち、憲法第 65 条により「内閣」に帰属する「行政権」につき古くから議論があるが、いずれの説に立っても、「行政権」に憲法第 73 条第 1 号の「法律の執行」が大きな位置を占める。しかし、憲法第 73 条第 1 号が「法律を誠実に執行し、国務を総理すること」と規定することに留意すれば、法律を直接誠実に執行するのは基本的には「行政各部」であって、内閣は行政各部に法律を誠実に執行させようとする<sup>(2)</sup>、と解される<sup>(3)</sup>。佐藤幸治によれば、内閣は、この事務を通じて行政各部からの様々な情報に接し、全般的な法律執行状況を把握すべき立場にあり、その執行状況に不整合があれば調整策を講じ、「国政が適當の方向を定められ、その方向を取って進むよう、処理する」ことを求められ、このために国政の運営に関する総合戦略・総合政策的発想に基づく総合調整力を発揮しなければならない<sup>(4)</sup>。かような内閣の事務が憲法第 73 条第 1 号にいう「国務を総理する」とことと捉えられる。森田寛二は、憲法第 73 条柱書の文言が「一般行政事務」となっていることに着目し、内閣は「行政事務の全体的要務」という「一般」を担当し、行政各部は各「行政事務」という「各般」を担当し<sup>(5)</sup>、憲法第 73 条第

(1) 奥村公輔『政府の憲法解釈の諸相』（日本評論社、2022 年）326-328 頁。

(2) 佐藤幸治『日本国憲法論〔第 2 版〕』（成文堂、2020 年）523 頁。

(3) 上田健介は、法律執行説に立つとしても、行政機関の指揮監督及び総合調整という要素を承認すると言う点では、執政権説と法律執行説とは違いがないことを指摘する。上田健介『首相権限と憲法』（成文堂、2013 年）335 頁。上田の指摘を敷衍すると、行政権を「執政権」と捉える場合、憲法上、行政各部が法律を執行し、内閣は法律を行政各部に誠実に執行させることになるが、一方、行政権を「法律執行権」と捉える場合、憲法上、内閣が法律を執行し、実際には行政各部が法律を執行するが、内閣はいつでも憲法上法律の執行に介入することができる。それ故、前者の場合、内閣は憲法第 65 条及び第 73 条第 1 号により執政作用を担うため、当然、内閣は総合調整の権限を有するが、後者の場合、内閣は憲法第 65 条により法律の執行を担い、しかし現実には行政各部が法律の執行を行うが、内閣はこの執行に介入することを通じて総合調整の権限を有する。

(4) 佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』（有斐閣、2002 年）223 頁。

(5) 森田寛二『行政機関と内閣府』（良書普及会、2000 年）21 頁。

1号にいう「国務を総理する」という行為は、「内閣の担当する〈行政事務の全体的要務〉に当たる行為であることを規定したもの」とする<sup>(6)</sup>。

内閣の担当する「行政事務の全体的要務」につき、「行政管理」という概念に着目すると、「行政管理」として、具体的には、「法制管理」、「組織管理」、「財務管理」、「人事管理」の4つが挙げられる<sup>(7)</sup>。藤田宙靖によれば、「所掌事務に関する法令（及びその解釈）のあり方、組織のあり方、財務・人事のあり方を具体的にどのようにするか、という問題は、いずれも、全ての行政機関・単位組織に共通して存在する問題であって、これを一定の機関が統一的に取り扱うことにより、行政のあり方につき調整が行われる結果となることは、自明であり<sup>(8)</sup>、つまり、「行政管理」は行政のあり方の調整機能であり、憲法第73条第1号の指示する法律を行政各部に誠実に執行させる事務を通じて、内閣は行政各部からの様々な情報に接し、全般的な法律執行状況を把握すべき立場にあり、その執行状況に不整合があれば調整策を講じ、国政の運営に関する総合戦略・総合政策的発想に基づく総合調整を発揮しなければならず、内閣の総合調整に「行政管理」が含まれる。かくして、内閣の担当する「行政事務の全体的要務」は「行政管理」である。

## (2) 内閣の補助部局たる内閣官房の担当事務

他方、内閣の補助部局たる内閣官房は、内閣の「行政管理」を補佐する事務を担当する。

筆者はこの点についても既に明らかにしている<sup>(9)</sup>が、その要点は以下の通りである。すなわち、内閣法第12条第1項は、「内閣に、内閣官房を置く」

---

(6) 森田・前掲注(5) 23頁。

(7) 遠藤文夫「行政機関相互の関係」雄川一郎他(編)『現代行政法大系7 行政組織』(有斐閣, 1985年) 190-191頁。

(8) 藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』(有斐閣, 2022年) 112-113頁。

(9) 奥村・前掲注(1) 336-341頁。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察と規定した上で、同条第4項は、「内閣官房の外、内閣に、別に法律の定めるところにより、必要な機関を置き、内閣の事務を助けしめることができる」と規定する。つまり、第一次的に「内閣に置く」とされるのは内閣官房であり、内閣官房は、「内閣の事務」を助ける事務を担当するのであって、換言すれば、内閣の事務を補佐する事務を担当するのである。

実際、内閣官房の所掌事務は、内閣法第12条第2項第1号から第14号で定められるが、第1号から第6号までの事務（「閣議事項の整理その他内閣の庶務」（第1号）、「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」（第2号）、「閣議に係る重要事項に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」（第3号）、「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務」（第4号）、「前3号に掲げるもののほか、行政各部の施策に関するその統一保持上必要な企画及び立案並びに総合調整に関する事務」（第5号）、「内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務」（第6号））を総称すれば、内閣の事務を直接補佐する事務である。すなわち、内閣官房は、内閣の「行政管理」全体を直接補佐するのであって、「行政管理」を構成する「法制管理」・「組織管理」・「財務管理」・「人事管理」のうちいずれかのみを補佐するわけではない。

### (3) 内閣の補助部局における内閣の「行政管理」の分担

内閣の補助部局たる内閣官房は、内閣の「行政管理」全体を助けるための事務を担う。しかし内閣官房は、特定の「行政管理」を補佐する事務をも担う。すなわち、内閣官房に置かれた内閣人事局は、内閣法第12条第2項第7号から第12号<sup>(10)</sup>までに規定された「人事管理」補佐事務を担い、同様に、

---

(10) 第7号：「国家公務員に関する制度の企画及び立案に関する事務」、第8号：「国家公務員法……第18条の2（独立行政法人通則法……第54条第1項において準用する場合を含む。）に規定する事務に関する事務」、第9号：「国家公

同項第 13 号・第 14 号<sup>(11)</sup>に規定された「組織管理」補佐事務を担う<sup>(12)</sup>。したがって、内閣官房には、内閣の「行政管理」全体を補佐する性質の事務だけでなく、特定の「行政管理」を補佐する性質の事務をも所掌させることができる。そうすると、内閣の特定の「行政管理」たる「法制管理」及び「財務管理」を補佐させるために、内閣官房に「法制管理」及び「財務管理」の補佐事務をも所掌させることができる。しかし、2024 年 7 月 31 日現在（以下、「現在」はこの年月日を指す）の組織法上、内閣の「財務管理」を補佐させるために、内閣の補助部局としての内閣府<sup>(13)</sup>に置かれる経済財政諮問会議に「財務管理」補佐事務を所掌させている<sup>(14)</sup>。同様に、内閣の「法制管理」を補佐させるために、内閣の補助部局たる内閣法制局に「法制管理」補佐事務を所掌させている。すなわち、内閣法制局設置法第 3 条は、内閣の「法制管理」を補佐する所掌事務として、「閣議に附される法律案、政令案及び条

---

務員の退職手当制度に関する事務」、第 10 号：「特別職の国家公務員の給与制度に関する事務」、第 11 号：「国家公務員の総人件費の基本方針及び人件費予算の配分の方針の企画及び立案並びに調整に関する事務」、第 12 号：「第 7 号から前号までに掲げるもののほか、国家公務員の人事行政に関する事務（他の行政機関の所掌に属するものを除く。）」

- (11) 第 13 号：「行政機関の機構及び定員に関する企画及び立案並びに調整に関する事務」、第 14 号：「各行政機関の機構の新設、改正及び廃止並びに定員の設置、増減及び廃止に関する審査を行う事務」。
- (12) 2014 年に内閣人事局を設置する際に、内閣法第 12 条第 2 項に第 7 号から第 14 号までが追加され、内閣官房に置かれる内閣人事局（同法第 21 条第 1 項）が内閣の「人事管理」・「組織管理」補佐事務を直接担う（同条第 2 項）。
- (13) 内閣府は内閣の補助部局としての性格と行政各部としての性格を併せ持つ。参照、宇賀克也『行政組織法〔第 6 版〕』（有斐閣、2024 年）164-183 頁。
- (14) 内閣府設置法第 19 条第 1 条第 1 号：「内閣総理大臣の諮問に応じて経済全般の運営の基本方針、財政運営の基本、予算編成の基本方針その他の経済財政政策……に関する重要事項について調査審議すること」、第 2 号：「内閣総理大臣又は関係各大臣の諮問に応じて国土形成計画法……第 6 条第 2 項に規定する全国計画その他の経済財政政策に関連する重要事項について、経済全般の見地から政策の一貫性及び整合性を確保するため調査審議すること」、第 3 号：「前 2 号に規定する重要事項に関し、それぞれ当該各号に規定する大臣に意見を述べること」。

(124)

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること」(1号)(審査事務)、「法律案及び政令案を立案し、内閣に上申すること」(2号)(立案事務)、「法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること」(3号)(意見事務)、「内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと」(4号)(調査研究事務)、「その他法制一般に関すること」(5号)を挙げ、審査事務・意見事務及び附随する答弁事務が、現在の内閣法制局の「法制管理」補佐事務の中核である。

とは言え、歴史的に見れば、〔内閣〕法制局は明治憲法下から日本国憲法施行直後まで内閣の補助部局として「法制管理」補佐を担っていたが、GHQ占領期には〔内閣〕法制局は解体され、「法制管理」補佐事務を担う機関は、法務総裁及びその下の長官・部局となった。そして独立後、法務府は法務省へと再編され、内閣に〔内閣〕法制局が置かれ、〔内閣〕法制局が内閣の補助部局として再び「法制管理」補佐事務を担ったのである。

#### (4) 内閣の「行政管理」としての「訟務管理」

他方、従来の公法学では、内閣の「行政管理」として、国・行政庁を相手とする訴訟や国の利害等に関わる訴訟を管理する「訟務管理」は観念されてこなかった。かような「訟務管理」は現在、行政各部たる法務大臣・法務省により担われている。現在の法務省設置法は、「国の利害に係る争訟の統一かつ適正な処理」を図ることを法務省の任務とし(第3条第1項)、「国の利害に係る争訟に関すること」(第4条第1項第31号)をその所掌事務の1つとし、また、現在の国の利害に係る争訟についての法務大臣の権限等に関する法律(以下、「法務大臣権限法」)は、「国を当事者又は参加人とする訴訟については、法務大臣が、国を代表する」(第1条)、「法務大臣は、所部の職員でその指定するものに前条の訴訟を行わせることができる」(第2条第1項)、「法務大臣は、国の利害又は公共の福祉に重大な関係の

ある訴訟において、裁判所の許可を得て、裁判所に対し、自ら意見を述べ、又はその指定する所部の職員に意見を述べさせることができる」(第4条)などと規定する。法務大臣権限法第1条・第2条に関し、例えば、特定の行政庁の公務員の違法な行為によって国民が損害賠償を受けたとき、国民が被告とするのは国であるが、法務大臣が国を代表し、実際には法務省訟務局の訟務検事が国の代理人となる。また、同法第4条に関し、例えば、私人間の訴訟で法令の合憲性・合法性が問題となるとき、法務大臣(又は法務省訟務局の訟務検事)は意見を述べるができるが、法務大臣は訴訟で争われる法令所管大臣等を差し置いて意見を述べるができるのである。

これらの訴訟管理を「訟務管理」と呼ぶとすれば、かような「訟務管理」は内閣の総合調整たる「行政管理」として位置付けることができる。この「訟務管理」に関して、明治憲法下から法務庁設置までは各省庁が「訟務管理」を直接担当し、法務庁・法務府の時代には法務総裁及びその下の長官・部局長が「訟務管理」補佐事務を担当し、独立に伴い法務省に再編されて以降は法務大臣が「訟務管理」を直接担当している。歴史的に見れば、法務総裁制度は短命に終わったが、内閣に置かれる法務総裁による「訟務管理」補佐事務の意義は大きいように思われる。

## (5) 本稿の目的

本稿は、「法制管理」と「訟務管理」に着目し、日本国憲法の下で「法制管理」及び「法制管理」補佐事務と「訟務管理」及び「訟務管理」補佐事務がいかなる機関によって担当されてきたかを検討するものである。そこでまず、日本国憲法施行から法務庁設置までの法制局と司法省が存在していた時代における法制局の「法制管理」補佐事務と各省庁の「訟務管理」を見る(第1章)。次に、法務庁及び法務府時代の法律問題に関する政府の最高顧問として内閣に置かれた法務総裁の下での「法制管理」補佐事務を検討し(第

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察(2章), 続いて, 同じく法務庁及び法務府時代の法務総裁の下での「訟務管理」補佐事務を検討する(第3章)。最後に, 独立後に法務府から法制局的機関が切り離され, 内閣に補助部局として置かれた〔内閣〕法制局の「法制管理」補佐事務を見るとともに, 法制局的機関が切り離され, 法務府から改組された法務省及びその長たる法務大臣の「訟務管理」の問題点を検討する(第4章)。ひっきょう, 本稿は, 特にGHQ占領下で内閣に置かれた「法務総裁」制度の検討を通じて, 内閣の「法制管理」と「訟務管理」とその補佐機関はいかにあるべきかという規範命題を明らかにすることを目的とするのである。

## 第1章 日本国憲法施行から法務総裁創設までの「法制管理」補佐機関と「訟務管理」機関

### 第1節 「法制管理」補佐機関たる法制局

#### 第1款 内閣法の制定——内閣の補助部局たる法制局とその所掌事務

内閣法(昭和22年1月15日法律第5号)は, 第91回帝国議会で成立し, 日本国憲法とともに施行された(1957年5月3日)。制定当初の内閣法は以下の通り規定した(下線は法制局に関する規定)<sup>(15)</sup>。

制定当初の内閣法(抄)

第1条 内閣は, 日本国憲法第73条その他日本国憲法に定める職権を行う。

第3条 各大臣は, 別に法律の定めるところにより, 主任の大臣として, 行政事務を分担管理する。

② 前項の規定は, 行政事務を分担管理しない大臣の存することを妨げるものではない。

---

(15) 内閣法の制定過程につき, 参照, 佐藤功「内閣法制定の経過」法律のひろば8巻12号(1955年)17-23頁。また, 以下も参照。大石眞「内閣法立案過程の再検討」同『憲法秩序への展望』(有斐閣, 2008年)211-264頁。

第4条 内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする。

② 閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。

③ 各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる。

第5条 内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告する。

第6条 内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する。

第7条 主任の大臣の間における権限についての疑義は、内閣総理大臣が、閣議にかけて、これを裁定する。

第8条 内閣総理大臣は、行政各部の処分又は命令を中止せしめ、内閣の処置を待つことができる。

第9条 内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う。

第10条 主任の国務大臣に事故のあるとき、又は主任の国務大臣が欠けたときは、内閣総理大臣又はその指定する国務大臣が、臨時に、その主任の国務大臣の職務を行う。

第11条 政令には、法律の委任がなければ、義務を課し、又は権利を制限する規定を設けることができない。

第12条 内閣に、内閣官房及び法制局を置く。

② 内閣官房は、閣議事項の整理その他内閣の庶務を掌る。

③ 法制局は、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案並びに条約案の審議その他法制一般に関することを掌る。

④ 前2項の外、内閣官房及び法制局は、政令の定めるところにより、内閣の事務を助ける。

⑤ 内閣官房及び法制局の組織は、別に法律の定めるところによる。

⑥ 内閣官房及び法制局の外、内閣に、別に法律の定めるところにより、必要な機関を置き、内閣の事務を助けしめることができる。

制定当初の内閣法は、内閣に法制局を置くことを規定する（第12条第1

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察(項)とともに、法制局の所掌事務として「内閣提出の法律案及び政令案の審議立案並びに条約案の審議その他法制一般に関することを掌る」ことを規定した(同条第3項)。つまり、制定当初の内閣法は、内閣官房とともに法制局を内閣の補助部局として位置付けた上で、法制局官制(明治26年10月31日勅令第118号)で規定された従来の法制局の所掌事務<sup>(16)</sup>を継承的に規定したのである<sup>(17)</sup>。

## 第2款 内閣官房及び法制局職員等設置制の制定——法制局官制の所掌事務の明示的継承

内閣法第12条第4項に基づき、内閣官房及び法制局職員等設置制(昭和22年5月3日政令第2号)が制定され、これも日本国憲法及び内閣法と同日に施行された。内閣官房及び法制局職員等設置制は以下の通り規定した(下線は法制局の所掌事務規定)。

内閣官房及び法制局職員等設置制(抄)

第2条 法制局に左の職員を置く。

法制局次長 1人 1級

内閣事務官 専任3人 1級 専任16人 2級 専任14人 3級

第3条 内閣官房長官及び法制局長官は、2級官の進退については、内閣総理大臣に申し出るものとし、3級官の進務については、これを専行する。

第4条 内閣官房次長は、内閣官房長官の職務を、法制局次長は、法制局長官の職務を助ける。

---

(16) 法制局官制第1条第1号：「内閣総理大臣ノ命ニ依リ法律命令案ヲ起草シ理由ヲ具ヘテ上申スルコト」、第2号：「法律命令ノ制定、廃止、改正ニ付意見アルトキハ案ヲ具ヘテ内閣ニ上申スルコト」、第3号：「各省大臣ヨリ閣議ニ提出スル所ノ法律命令案ヲ審査シ意見ヲ具ヘ又ハ修正ヲ加ヘテ内閣ニ上申スルコト」、第4号：「前諸項ニ掲クルモノ、外内閣総理大臣ヨリ諮詢アルトキハ意見ヲ具ヘテ上申スルコト」。

(17) 佐藤功『行政組織法〔新版・増補〕』(有斐閣, 1985年)90頁。

第6条 法制局に、法制局長官の定めるところにより、部を置くことができる。

② 部を置いた場合には、部長は、1級又は2級の事務官を以て、これに充てる。

第7条 法制局は、この政令施行の際現に法制局の掌る事務を掌る。

附 則

第10条 左に掲げる勅令は、これを廃止する。

内閣所属部局及職員官制

法制局官制

内閣法第12条第3項の定める所掌事務は、法制局官制で規定された所掌事務を総称したものであり、それらの所掌事務をすべて継承できるかは内閣法第12条第3項では不明確ではあったが、内閣官房及び法制局職員等設置制第7条は法制局が従来の法制局官制の定める所掌事務を担うことを規定し、結局、法制局は、法制局官制の所掌事務を担うことが明示的に認められ、内閣の「法制管理」補佐事務を担ったのである。

### 第3款 行政官庁法の制定——法制局の組織規定

内閣法第12条第5項によれば、法制局の組織は別の法律に定められるが、その法律が行政官庁法（昭和22年4月17日法律第69号）である。行政官庁法は、第92回帝国議会で成立し、日本国憲法及び内閣法とともに施行された。ただし、それは施行後1年を限り効力を有するとされた暫定法であり、後に国家行政組織法にとって代わられた<sup>(18)</sup>。行政官庁法は以下の通り規定した（下線は法制局の組織規定）。

行政官庁法（抄）

---

(18) 行政官庁法の制定過程につき、参照、佐藤・前掲注(17)91-98頁。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

第1条 内閣総理大臣及び各省大臣の分担管理する行政事務の範囲は、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、従来の例による。

第2条 各省大臣は、國務大臣の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる。但し、内閣総理大臣が、自らこれに当ることを妨げない。

第3条 各大臣の管理する事務は、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、総理庁、従来の各省及び従来の各大臣の管理する外局で、これを掌る。

第4条 各大臣は、所部の職員の服務につき、これを統督する。

第5条 各大臣は、主任の事務について、法律又は政令の制定、改正又は廃止を必要と認めるときは、案を具えて、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めなければならない。

第6条 各大臣は、主任の事務について法律若しくは政令を執行するために、又は法律若しくは政令の特別の委任に基いて総理庁令又は省令を発することができる。

② 総理庁令又は省令には、法律の委任がなければ、罰則を設け、又は義務を課し、若しくは権利を制限する規定を設けることができない。

第9条 内閣官房及び法制局は、政令の定めるところにより、内閣総理大臣の管理する事務を掌ることができる。

第10条 内閣官房及び法制局に夫、内閣官房長官及び法制局長官を置く。各1人1級とする。

② 内閣官房長官及び法制局長官は、夫、内閣官房又は法制局の事務を統理し、所部の職員の服務につき、これを指揮監督する。

③ 第1項の職員の外、内閣官房及び法制局に置くべき職員の種類及び所掌事項については、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、従来の例による。

第11条 第4条乃至第6条の規定を適用するについては、内閣官房及び法制局に係る事項は、これを内閣総理大臣の所掌事項とみなす。

第12条 総理庁、各省、内閣官房及び法制局には、法律又は政令の定めるところにより、所要の部局及び機関を置く。但し、地方特別官庁の設置及び廃止については、法律の定めるところによる。

行政官庁法第 10 条第 1 項・第 2 項により、法制局長官が法制局に置かれ、法制局長官が法制局の事務を統理し、職員の服務を指揮監督し、また、同条第 3 項により、法制局に置かれる職員の種類及び所掌事務は、従来の法制局官制の規定の通りとなる。そして同法第 11 条によれば、第 4 条から第 6 条までの規定が法制局に準用され、内閣の補助部局たる法制局の主任の大臣は内閣総理大臣である。かくして、行政組織一般を定める暫定法たる行政官庁法が内閣の補助部局たる法制局の組織を定めた。

以上、法制局は内閣の補助部局として「法制管理」補佐事務を担ったが、法務総裁創設後、法務総裁の下に法制局的機関が置かれることになる。行政各部たる法務総裁の下に法制局的機関が置かれることにより、内閣の補助部局が内閣の「法制管理」補佐機能を担っていなかったと言えようか。この問題につき、第 2 章で検討しよう。

## 第 2 節 「訟務管理」機関たる各省庁

### 第 1 款 各省庁による直接の「訟務管理」

日本国憲法施行から法務庁設置法（昭和 22 年法律 12 月 17 日第 193 号）及び国の利害に関係のある訴訟についての法務総裁の権限等に関する法律（昭和 22 年 12 月 17 日法律第 194 号）（以下、「法務総裁権限法」）の施行（1948 年 2 月 15 日）までの間、国を当事者とする訴訟では、従来通り、関係省庁の長官又は官吏が国の代理人を務めた。法務庁設置法案<sup>(19)</sup>及び法務総裁権限法案<sup>(20)</sup>の審議過程<sup>(21)</sup>で、鈴木義男司法大臣は以下の通り発言した<sup>(22)</sup>。

---

(19) 法律案の段階では、「最高法務庁設置法」（傍点引用者）であった。

(20) 法律案の段階での正式名称は、「国の利害に関係のある訴訟についての最高法務総裁の権限等に関する法律案」（傍点引用者）であった。

(21) この 2 つの法律案は一括議題とされた。

(22) 1 回 昭 22・11・27〈衆・司法委〉63 号 509 頁、鈴木義男司法大臣。

## 内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

「最高法務庁設置法の制定により、国の利害に関係のある争訟に関する事項は、最高法務総裁がこれを管理することとなりますので、これに対応して、この種の争訟に関する最高法務総裁の権限等を定めることが必要となつたのであります。従来は、中央または地方の行政官庁の所管事務に係る民事訴訟については、関係庁の長官、またはその指定する所属官吏が国を代表して訴訟を行つていたのでありますが、この種の訴訟には、事案の内容が複雑なものが多いため、関係各庁は、人的物的に少なからぬ負担を余儀なくされてきたのであります。しかも、日本国憲法及び裁判所法の施行並びに国家賠償法の制定に伴い、国民から国に対する損害賠償の請求訴訟、国から、職員に対する求償の訴訟等、国を当事者とする訴訟その他のいわゆる行政事件の訴訟が、従前よりも増加し、その内容もまた一層複雑となることが予想されるのであります。」(下線引用者)

要するに、日本国憲法が施行した後、国家賠償法(昭和22年10月27日法律第125号)も施行(1947年10月27日)しており、国家賠償請求訴訟を含めた国を当事者とする訴訟の数が増加し、その内容も複雑になったにもかかわらず、明治憲法下と同様に、これらの訟務事件では各省庁の長官・官吏が国の代理人であり、結局各省庁がそれぞれ「訟務管理」を担ったのである。

### 第2款 各省庁による多元的「訟務管理」から法務総裁による一元的「訟務管理」へ

上記の通り、明治憲法下から引き続いて日本国憲法施行後も、訟務事件を一元的に管理する行政機関が存在しなかった。GHQ占領下で日本が選択したのは、内閣に置かれる法務総裁に各省庁のそれぞれの所管行政で生じた訟務事件を一元的に管理させることであつた。すなわち、GHQ占領下の日本では、内閣に置かれる法務総裁が「訟務管理」補佐事務を担ったのである。この点、内閣に置かれる法務総裁は行政各部でもあり、そのような法務総裁

は内閣の「訟務管理」補佐事務を担ったと言えようか。この問題につき、法務総裁の法的地位と権限に照らし、第3章で検討しよう。

## 第2章 法務総裁と「法制管理」補佐機関——内閣に置かれる法務総裁の「法制管理」補佐

### 第1節 法律問題に関する最高顧問たる法務総裁の「法制管理」補佐

#### 第1款 法務庁設置法の規定

GHQの強い意向により、法制局は解体されるに至り<sup>(23)</sup>、法務庁設置法が制定され、これにより、「法制局と司法省とが合体して、新設の法務総裁の下に、法務庁が設けられる」<sup>(24)</sup>こととなった。制定当初の法務庁設置法は以下の通り規定した（下線は法務総裁及びその下に置かれる「法制管理」補佐機関に関する規定）<sup>(25)</sup>。

#### 制定当初の法務庁設置法

第1条 政府における法務を統轄させるため、内閣に、法務総裁を置く。

- ② 法務総裁は、法律問題に関する政府の最高顧問として、内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し、意見を述べ、又は勧告する。
- ③ 法務総裁は、檢察事務及び檢察庁に関する事項、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案、条約案の審議、内外及び国際法制の調査、国の利害に関係ある争訟、恩赦、犯罪人の引渡、国籍、戸籍、外国人の登録、登記、供託、人権の擁護、行刑並びに司法保護に関する事項その他法務に関する事項、昭和21年勅令第101号の規定による政党、協会その他の団体の結成の禁止等に関する事項、連合国最高司令官の要求に基く正規陸海軍将校又は陸海軍特別志願予備將

---

(23) 内閣制度百年史編纂委員会（編）『内閣制度百年史 上巻』（内閣官房、1985年）155頁。

(24) 内閣制度百年史編纂委員会（編）・前掲注（23）155頁。

(25) さらに、法務庁設置法施行令（昭和23年2月14日政令第39号）が法務庁の組織を定めているが、後述するように、翌年法務府に移行する際、当該施行令は廃止された。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

校であつた者等の調査等に関する事項並びに昭和22年勅令第1号の規定による覚書該当者の観察等に関する事項を管理する。

第2条 法務総裁は、その地位に最もふさわしい者の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる。その者は、国务大臣でなければならない。

② 法務総裁たる国务大臣は、内閣法にいう主任の大臣とする。

③ 行政官庁法第4条乃至第7条の規定は、法務総裁にこれを準用する。但し、同法第6条中「省令」とあるのは、「法務庁令」と読み替えるものとする。

第3条 法務総裁の下に、検務長官、法制長官、法務調査意見長官、訟務長官及び法務行政長官を置く。

② 各長官は、総裁を助けて、夫々各長官総務室及び所属各局の事務を指揮監督する。

③ 各長官の外、法務総裁の下に、法務総裁官房長を置く。

④ 官房長は、総裁を助けて、総裁官房の事務を指揮監督する。

第4条 法務総裁の管理する事務は、法務庁でこれを掌る。

第5条 法務庁に、官房の外、各長官の指揮監督の下に、各長官総務室及び左の区分により左の局を置く。

検務長官 検務局 特別審査局

法制長官 法制第一局 法制第二局 法制第三局

法務調査意見長官 調査意見第一局 調査意見第二局 資料統計局

訟務長官 民事訟務局 税務訟務局 行政訟務局

法務行政長官 民事局 人権擁護局 矯正総務局 成人矯正局 少年矯正局

② 各長官総務室は、夫々その長官所属の各局の指揮監督に関する事務を掌る。

第6条 検務局においては、左の事務を掌る。

一～六 (略)<sup>(26)</sup>

② 特別審査局においては、左の事務を掌る。

一～三 (略)<sup>(27)</sup>

(26) 第1項第1号：「檢察事務及び檢察庁に関する事項」、第2号：「恩赦に関する事項」、第3号：「犯罪人の引渡に関する事項」、第4号：「犯罪捜査の科学的研究に関する事項」、第5号：「司法警察職員の教養訓練に関する事項」、第6号：「犯罪の予防その他刑事に関する事項で他の所管に属しないもの」。

(27) 第2項第1号「昭和21年勅令第101号の規定による各種団体の結成の禁止及

第7条 法制第一局においては、主として外事、財政又は金融に関する事項その他法制第二局又は法制第三局の所掌に属しない事項に係る法律案及び政令案の審議立案並びに条約案の審議に関する事務を掌る。

② 法制第二局においては、主として産業、経済、運輸又は通信に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事務を掌る。

③ 法制第三局においては、主として法務、文教、厚生又は労働に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事務を掌る。

④ 法制長官は、特に必要があると認めるときは、臨時に各局所掌の事務を変更することができる。

第8条 調査意見第一局においては、司法制度、民事及び刑事に関する内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事務を掌る。

② 調査意見第二局においては、調査意見第一局の所掌に属するもの以外の内外の法制及びその運用に関する調査研究に関する事務を掌る。

③ 資料統計局においては、左の事務を掌る。

一 内外の法令その他法制に関する資料の収集、整備及び編纂に関する事項

二 法務に関する統計に関する事項

三 法令の周知徹底に関する事項

④ 前3項に規定するものの外、調査意見第一局、調査意見第二局及び資料統計局は、夫、その所掌事務に応じて第1条第2項の規定による意見の陳述又は勧告に関する事務を掌る。

第9条 民事訟務局においては、民事に関する争訟に関する事務を掌る。

② 税務訟務局においては、租税及び関税に関する争訟に関する事務を掌る。

③ 行政訟務局においては、税務訟務局の所掌に属するもの以外の一切の行政に関する争訟に関する事務を掌る。

第10条 民事局においては、左の事務を掌る。

一～一一 (略)<sup>(28)</sup>

---

び解散等に関する事項（第10条第1項第10号に規定する事項を除く。）、第2号：「联合国最高司令官の要求に基く正規陸海軍将校又は陸海軍特別志願予備将校であつた者等の調査等に関する事項」、第3号：「昭和22年勅令第1号の規定による覚書該当者の観察等に関する事項」。

(28) 第1項第1号：「国籍に関する事項」、第2号：「戸籍に関する事項」、第3

② 人権擁護局においては、左の事務を掌る。

一～五 (略)<sup>(29)</sup>

③ 矯正総務局においては、左の事務を掌る。

一～五 (略)<sup>(30)</sup>

④ 成人矯正局においては、左の事務を掌る。

一～三 (略)<sup>(31)</sup>

⑤ 少年矯正局においては、左の事務を掌る。

一～三 (略)<sup>(32)</sup>

第11条 官房においては、左の事務を掌る。

一～一一 (略)<sup>(33)</sup>

---

号：「外国人の登録に関する事項，第4号：「登記に関する事項」，第5号：「供託に関する事項」，第6号：「公証に関する事項」，第7号：「司法書士に関する事項」，第8号：「司法事務局に関する事項」，第9号：「昭和21年勅令第101号の規定による政党の登録に関する事項」，第10号：「昭和21年勅令第101号の規定による政党，協会その他の団体の財産の接收及び処理等に関する事項」，第11号：「民事に関する事項で他の所管に属しないもの」。

(29) 第2項第1号：「人権侵犯事件の調査及び情報の収集に関する事項」，第2号：「民間における人権擁護運動の助長に関する事項」，第3号：「人身保護に関する事項」，第4号：「貧困者の訴訟援助に関する事項」，第5号：「其他人権の擁護に関する事項」。

(30) 第3項第1号：「犯罪人に対する行刑及び保護に関する企画及び事務の調整に関する事項」，第2号：「刑務所，拘留所，少年審判所，矯正院その他の官立の少年矯正施設に関する事項」，第3号：「矯正職員の教養訓練に関する事項」，第4号：「犯罪人の指紋に関する事項」，第5号：「行刑及び司法保護に関する事項で他の所管に属しないもの」。

(31) 第4項第1号：「成人に対する刑及び未決勾留の執行に関する事項」，第2号：「成人犯罪人の保護に関する事項」，第3号：「成人に対する司法保護事業に関する事項」。

(32) 第5項第1号：「少年に対する刑及び未決勾留の執行に関する事項」，第2号：「少年裁判所によつて保護処分に付された少年の保護に関する事項」，第3号：「少年裁判所によつて保護処分に付された少年に対する司法保護事業に関する事項」。

(33) 第1号：「皇統譜副本の保管に関する事項」，第2号：「機密に関する事項」，第3号：「総裁の官印及び庁印の管守に関する事項」，第4号：「所管行政の考査に関する事項」，第5号：「公文書類の接受，発送，編纂及び保存に関する事項」，第6号：「職員の進退身分に関する事項」，第7号：「弁護士及び弁護士会に関する事項」，第8号：「法務庁研修所に関する事項」，第9号：「経費

第12条 第5条第2項及び第6条乃至前条の規定により所掌部局の定まらない事務の所掌については、法務総裁の定めるところによる。

第13条 この法律に定めるものの外、法務庁の職員及び庁外機関について必要な事項は、政令でこれを定め、庁内各局、各長官総務室及び官房の分課について必要な事項は、法務総裁が、これを定める。

附則 第14条・第15条（略）

なお、法務庁設置に伴う法令の整理に関する法律（昭和22年12月17日法律第195号）（1948年2月15日施行）第2条により法制局が廃止され、内閣法第12条における法制局に関する規定が改廃された<sup>(34)</sup>。また、同法律第3条により、行政官庁法における法制局に関する規定が改廃された<sup>(35)</sup><sup>(36)</sup>。

---

及び収入の予算、決算、会計及び会計の監査に関する事項」、第10号：「法務庁及びその所管各庁の管理に属する財産及び物品に関する事項」、第11号：「渉外事務に関する事項」。

- (34) 法務庁設置に伴う法令の整理に関する法律第2条により内閣法第12条は以下の通りとなった。第1項：「内閣に、内閣官房を置く」、第2項：「内閣官房は、閣議事項の整理その他内閣の庶務を掌る」、第3項：「前項の外、内閣官房は、政令の定めるところにより、内閣の事務を助ける」、第4項：「内閣官房の組織は、別に法律の定めるところによる」、第5項：「内閣官房の外、内閣に、別に法律の定めるところにより、必要な機関を置き、内閣の事務を助けしめることができる」。
- (35) 法務庁設置に伴う法令の整理に関する法律第3条により行政官庁法第9条から第12条までは以下の通りとなった。第9条：「内閣官房は、政令の定めるところにより、内閣総理大臣の管理する事務を掌ることができる」、第10条第1項：「内閣官房に内閣官房長官を置く。1人1級とする」、第2項：「内閣官房長官は、内閣官房の事務を統理し、所部の職員の服務につき、これを指揮監督する」、第3項：「第1項の職員の外、内閣官房に置くべき職員の種類及び所掌事項については、法律又は政令に別段の規定あるものを除くの外、従来の例による」、第11条：「第4条乃至第6条の規定を適用するについては、内閣官房に係る事項は、これを内閣総理大臣の所掌事項とみなす」、第12条：「総理庁、各省及び内閣官房には、法律又は政令の定めるところにより、所要の部局及び機関を置く。但し、地方特別官庁の設置及び廃止については、法律の定めるところによる」。
- (36) 司法省に関しても、法務庁設置に伴う法令の整理に関する法律第1条により廃止され、司法省官制も同条により廃止された。

## 第2款 法務府設置法の規定

その後、法務庁設置法等の一部を改正する法律（昭和24年5月31日法律第136号）（1949年6月1日施行）により、法務庁は法務府へと名称変更され、法務総裁の下の長官及びその部局も再編され、改正当初の法務府設置法は以下の通り規定した（下線は改正部分。太字は「法制管理」補佐機関に関する規定）。

### 改正当初の法務府設置法

#### 第1条 ①・②（改正なし）

③ 法務総裁は、検察事務及び検察庁に関する事項、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案、条約案の審議、内外及び国際法制の調査、国の利害に関係ある争訟、恩赦、犯罪人の引渡、国籍、戸籍、外国人の登録、登記、供託、人権の擁護、行刑並びに司法保護に関する事項その他法務に関する事項、昭和21年勅令第101号の規定による政党、協会その他の団体の結成の禁止等に関する事項、連合国最高司令官の要求に基づく正規陸海軍将校又は陸海軍特別志願予備将校であつた者の調査等に関する事項並びに公職に関する就職禁止、退職等に関する勅令（昭和22年勅令第1号）の規定による覚書該当者の観察等に関する事項を管理する。

#### 第2条 ①（改正なし）

② 法務総裁たる国務大臣は、内閣法（昭和22年法律第5号）にいう主任の大臣とする。

#### ③（削る）

第3条 法務総裁の下に、法制意見長官、刑政長官及び民事法務長官を置く。

#### ②・③（改正なし）

④ 官房長は、総裁を助けて、総裁官房の事務を指揮監督し、府内の事務の連絡調整を図る。

第4条 法務総裁の管理する事務は、法務府でこれを掌る。

第5条 法務府に、官房の外、各長官の指揮監督の下に、各長官総務室及び左の区分により左の局を置く。

法制意見長官 法制意見第一局 法制意見第二局 法制意見第三局 法制意見

#### 第四局

刑政長官 検務局 矯正保護局 特別審査局

民事法務長官 民事訟務局 行政訟務局 民事局 人権擁護局

#### ② (改正なし)

第6条 法制意見第一局においては、左の事務を掌る。

一 第1条第2項の規定による意見の陳述又は勧告に関する事項

二 法制意見第四局の所掌に属するもの以外の内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事項

#### ② 法制意見第二局においては、左の事務を掌る。

一 主として外事、財政、金融、産業又は経済に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事項

二 条約案の審議に関する事項

#### ③ 法制意見第三局においては、主として文教、厚生、労働、運輸又は通信に関する事項その他法制意見第二局又は法制意見第四局の所掌に属しない事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事務を掌る。

#### ④ 法制意見第四局においては、左の事務を掌る。

一 司法制度、民事及び刑事に関する内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事項

二 主として法務に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事項

三 内外の法令その他法制に関する資料の収集、整備及び編さんに関する事項

四 法務に関する統計に関する事項

#### ⑤ 法制意見長官は、特に必要があると認めるときは、臨時に、一の局の所掌に属する法律案若しくは政令案の審議立案又は条約案の審議に関する事務を他の局に行わせることができる。

第7条 検務局においては、左の事務を掌る。

一～五 (略)<sup>(37)</sup>

---

(37) 第1項第1号：検察事務及び検察庁に関する事項，第2号：「犯罪人の引渡に関する事項」，第3号：「犯罪捜査の科学的研究に関する事項」，第4号：「司法警察職員の教養訓練に関する事項」，第5号：「犯罪の予防その他刑事に関する事項で他の所管に属しないもの」。

② 矯正保護局においては、左の事務を掌る。

一～五 (略)<sup>(38)</sup>

③ 特別審査局においては、左の事務を掌る。

一～三 (略)<sup>(39)</sup>

第8条 民事訟務局においては、民事に関する争訟に関する事務を掌る。

② 行政訟務局においては、行政に関する争訟に関する事務を掌る。

③ 民事局においては、左の事務を掌る。

一～九 (略)<sup>(40)</sup>

④ 人権擁護局においては、左の事務を掌る。

一～五 (略)<sup>(41)</sup>

⑤ 民事法務長官は、特に必要があると認めるときは、臨時に、訟務各局のうち一の局の所掌に属する事務を他の局に行わせることができる。

第9条 官房においては、左の事務を掌る。

一～一九 (略)<sup>(42)</sup>

- 
- (38) 第2項第1号：「犯罪人に対する刑及び未決勾留の執行その他行刑に関する事項」、第2号：「刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院、少年観護所、少年鑑別所その他の官公立の少年矯正保護施設に関する事項」、第3号：「矯正保護職員の教養訓練に関する事項」、第4号：「犯罪人の指紋に関する事項」、第5号：「矯正保護に関する事項で他の所管に属しないもの」。
- (39) 第3項第1号：「団体等規正令の規定による各種団体の登録並びにその結成の禁止及び解散等に関する事項」、第2号：「連合国最高司令官の要求に基く正規陸海軍将校又は陸海軍特別志願予備将校であつた者の調査等に関する事項」、第3号：「公職に関する就職禁止、退職等に関する勅令の規定による覚書該当者の観察等に関する事項」。
- (40) 第3項第1号：「国籍に関する事項」、第2号：「戸籍に関する事項」、第3号：「外国人の登録に関する事項」、第4号：「登記に関する事項」、第5号：「供託に関する事項」、第6号：「公証に関する事項」、第7号：「司法書士に関する事項」、第8号：「解散団体の財産の管理及び処分等に関する政令の規定による国庫に帰属した財産の管理等に関する事項」、第9号：「民事に関する事項で他の所管に属しないもの」。
- (41) 第4項第1号：「人権侵犯事件の調査及び情報の収集に関する事項」、第2号：「民間における人権擁護運動の助長に関する事項」、第3号：「人身保護に関する事項」、第4号：「貧困者の訴訟援助に関する事項」、第5号：「その他人権の擁護に関する事項」。
- (42) 第1項第1号：「皇統譜副本の保管に関する事項」、第2号：「機密に関する事

② (略)<sup>(43)</sup>

第10条 (旧第12条から移動)

第11条 検察官、検察事務官、法務府事務官その他法務総裁所部の職員に対して、職務上必要な訓練を行う機関として、法務総裁の管理に属する法務府研修所を置く。

②・③ (略)<sup>(44)</sup>

第12条 矯正保護の事務に従事する職員に対して、職務上必要な訓練を行う機関として、法務総裁の管理に属する中央矯正保護研修所及び地方矯正保護研修所を置く。

②・③ (略)<sup>(45)</sup>

第13条 法務総裁の監督の下に、別表2の上欄に掲げる機関<sup>(46)</sup>を置き、その設置の目的は、それぞれ同表の下欄に記載する通りとする。

② (略)<sup>(47)</sup>

項]、第3号：「総裁の官印及び府印の管守に関する事項」、第4号：「各部局の所掌事務の連絡調整に関する事項」、第5号：「所管行政の考査に関する事項」、第6号：「最高裁判所との連絡交渉に関する事項」、第7号：「公文書類の接受、発送及び保存に関する事項」、第8号：「職員の進退身分に関する事項」、第9号：「職員の給与に関する事項」、第10号：「司法試験に関する事項」、第11号：「弁護士及び弁護士会に関する事項」、第12号：「法務府研修所に関する事項」、第13号：「経費及び収入の予算、決算、会計及び会計の監査に関する事項」、第14号：「法務府及びその所管各庁の管理に属する財産及び物品に関する事項」、第15号：「職員共済組合その他職員の厚生に関する事項」、第16号：「営繕に関する事項」、第17号：「法令の周知徹底に関する事項」、第18号：「法務府及びその所管各庁の事務に関する情報宣伝に関する事項」、第19号：「渉外事務に関する事項」。

(43) 第2項：「前項第13号乃至第16号の事務を掌らせるため、官房に経理部を置く」。

(44) 第2項：「法務府研修所は、これを東京都に置く」、第3項：「法務府研修所の内部組織は、法務府令でこれを定める」。

(45) 第2項：「中央矯正保護研修所は、これを東京都に置き、地方矯正保護研修所の名称及び位置は、別表1の通りとする」、第3項：「中央矯正保護研修所及び地方矯正保護研修所の内部組織は、法務府令でこれを定める」。

(46) 別表2の上欄に掲げる機関のうち重要な機関として、法務総裁の監督の下に置かれる「法制審議会」があり、別表2の下欄に記載された法制審議会の目的は「法務総裁の諮問に応じて、民事法、刑事法その他法務に関する基本的な事項について調査審議すること」とされた。後掲注(85)も参照。

第13条の2 (法務局及び地方法務局につき、第3章で扱うため略)

第13条の3 法務総裁の管理の下に、監獄法……第1条第1項の規定による監獄を置く。

②～④ (略)<sup>(48)</sup>

第13条の4 少年院、少年観護所及び少年鑑別所については、少年院法……の定めるところにより、その名称及び位置は、別表5の通りとする。

②・③ (略)<sup>(49)</sup>

第13条の5 矯正保護局の所掌事務を分掌させ、刑務所、少年刑務所、拘留所、少年院、少年観護所及び少年鑑別所の適切なる運営管理を図るため、法務総裁の管理に属する矯正保護管区本部を置く。

②・③ (略)<sup>(50)</sup>

第13条の6 検察庁については、検察庁法の定めるところによる。

第13条の7～第13条の9 (略)<sup>(51)</sup>

第13条の10 各長官総務室に主幹を置く。

② 主幹は、長官の命を受けて、室務を整理する。

---

(47) 第2項：「前項の機関の組織、所掌事務及び委員その他の職員については、他の法律（これに基く命令を含む。）に別段の定がある場合を除く外、政令でこれを定める」。

(48) 第2項：「監獄の名称及び位置は、別表4の通りとする」、第3項：「法務総裁は、必要があると認めるときは、分監を置くことができる」、第4項：「監獄の内部組織並びに分監の名称、位置及び内部組織は、法務府令でこれを定める」。

(49) 第2項：「法務総裁は、必要と認めるときは、少年院の分院並びに少年観護所及び少年鑑別所の分所を置くことができる」、第3項：「少年院、少年観護所及び少年鑑別所の内部組織並びに分院及び分所の名称、位置及び内部組織は、法務府令でこれを定める」。

(50) 第2項：「矯正保護管区本部の名称及び位置並びに管区の区域は、別表6の通りとする」、第3項：「矯正保護管区本部の所掌事務の範囲及び内部組織は、法務府令でこれを定める」。

(51) 第13条の7：「中央更生保護委員会、地方少年保護委員会及び地方成人保護委員会については、犯罪者予防更生法……の定めるところによる」、第13条の8：「司法試験管理委員会については、司法試験法……の定めるところによる」、第13条の9：「解散団体財産売却理事会については、解散団体財産売却理事会令……の定めるところによる」。

第 13 条の 11・第 13 条の 12 (略)<sup>(52)</sup>

附 則 第 14 条～第 17 条 (略)

附 則 (昭和 24 年 5 月 31 日法律第 136 号)

① この法律のうち、法務府設置法第 13 条の 7 の規定は犯罪者予防更生法が施行される日から、その他の規定は昭和 24 年 6 月 1 日から施行する。

② 左の政令及び勅令は、廃止する。但し、法律（法律に基く命令を含む。）に別段の定のある場合を除く外、従前の機関及びその職員は、この法律に基く相当の機関及び職員となり、同一性をもって存続するものとする。

法務庁設置法施行令（昭和 23 年政令第 39 号）（以下略）<sup>(53)</sup>

③～⑥ (略)

別表 1～別表 6 (略)

法務総裁の管理する事務は法務府で掌ることとなり、「法制管理」補佐事務は、法制意見長官及びその下に置かれる法制意見第一局から法制意見第四局までにより担当することとなった（ただし後述するように、法制意見第四局の所掌事務は「法制管理」補佐事務と位置付けることは難しい）。

### 第 3 款 法務総裁の法的地位

1948 年 2 月 15 日に施行された法務庁設置法第 1 条第 1 項は、政府におけ

---

(52) 第 13 条の 11：「法務府及びその所管各庁に置かれる職員については、他の法律に特例の定のある場合を除く外、国家公務員法……の定めるところによる」、第 13 条の 12：「法務府及びその所管各庁に置かれる職員の定員は、別に法律でこれを定める」。

(53) 法務庁設置法等の一部を改正する法律附則第 2 項により廃止された他の法令として、法務庁研修所令（昭和 23 年政令第 180 号）、刑務官練習所官制（昭和 22 年政令第 71 号）、家事審判所制度調査委員会官制（昭和 14 年勅令第 815 号）、経済罰則調査委員会官制（昭和 18 年勅令第 502 号）、刑務委員会官制（昭和 22 年政令第 305 号）、矯正科学審議会令（昭和 23 年政令第 391 号）、司法事務局令（昭和 23 年政令第 181 号）、刑務所及び拘留所令（昭和 23 年政令第 268 号）、少年院令（昭和 23 年政令第 397 号）、少年観護所令（昭和 23 年政令第 398 号）、少年鑑別所令（昭和 23 年政令第 399 号）、矯正保護管区設置令（昭和 23 年政令第 400 号）。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
る法務を統轄させるために、内閣に法務総裁を置くと規定し、法務総裁が内閣の補助部局であるかのように規定して、1949年6月1日に施行された法務府設置法第1条第1項もこの規定を維持した。しかし、法務府設置法と同日に施行された制定当初の国家行政組織法（昭和23年7月23日法律第120号）<sup>(54)</sup>は以下の通り規定した（下線は法務府の関係規定）。

制定当初の国家行政組織法（抄）

第1条 この法律は、内閣の統轄の下における行政機関の組織の基準を定め、もつて国の行政事務の能率的な遂行のために必要な国家行政組織を整えることを目的とする。

第2条 国家行政組織は、内閣の統轄の下に、明確な範囲の所掌事務と権限を有する行政機関の全体によつて、系統的に構成されなければならない。

② 国の行政機関は、内閣の統轄のもとに、行政機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。

第3条 国の行政機関の組織は、この法律でこれを定めるものとする。

② 行政組織のため置かれる国の行政機関は、府、省、委員会及び庁とし、その設置及び廃止は、別に法律の定めるところによる。

③ 委員会及び庁は、総理府、法務府又は各省の外局として置かれるものとする。

④ 第2項の行政機関として置かれるものは、別表にこれを掲げる。

第4条 前条の行政機関の所掌事務の範囲及び権限は、別に法律でこれを定める。

第5条 総理府、法務府及び各省の長は、それぞれ内閣総理大臣、法務総裁及び各省大臣（以下各大臣と総称する。）とし、内閣法にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する。

② 法務総裁は、その地位に最もふさわしい者の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる。その者は、國務大臣でなければならない。

---

(54) 本来1949年1月1日に施行予定であったが、同年6月1日まで施行が延長された。これらの経緯を含めて、国家行政組織法の制定過程につき、参照、佐藤・前掲注(17)98-107頁。

- ③ 各省大臣は、国务大臣の中から、内閣総理大臣がこれを命ずる。但し、内閣総理大臣が、自らこれに当ることを妨げない。

法務府は国家行政組織法第3条第2項でいう「府」に該当し、第4条に基づき法務府設置法が制定された。また、国家行政組織法第5条第1項は法務総裁が行政事務を分担管理することを規定し、さらに同条第2項は法務府設置法第2条第1項の規定と同一の規定を置く。すなわち、法務総裁・法務府は、国家行政組織法の適用を受ける、内閣の統轄の下における「行政各部」として位置付けられるのである<sup>(55)</sup>。

内閣に置かれる法務総裁は、本来であれば内閣の補助部局であり、内閣官房と同様に国家行政組織法の適用を受けないはずであるが、法務総裁・法務府が国家行政組織法の適用を受ける「行政各部」として位置付けられたことに、当時の行政組織法上の混乱が見られたと言えよう。一方、かような法務総裁の法的地位に関する矛盾を解消し得る論理は見出せないであろうか。

この点、現在の国家行政組織法と内閣府との関係が参考になろう。すなわち、現在の国家行政組織法第1条は「この法律は、内閣の統轄の下における行政機関で内閣府以外のもの……の組織の基準を定め、もつて国の行政事務の能率的な遂行のために必要な国家行政組織を整えることを目的とする」と規定し、内閣府が国家行政組織法の適用を原則受けないことを前提にしながら、内閣府設置法は、内閣の補助部局としての任務・所掌事務（3条1項・4条1項及び2項）と、行政各部としての任務・所掌事務（3条2項・4条3項）とを併せて内閣府に付与する。

法務総裁・法務府の地位は、内閣の補助部局と行政各部の性格を併せ持つ

---

(55) 法務府が存在する時代に出版された行政組織法に関する代表的教科書（田中二郎『行政法講義案 中巻』（有斐閣，1950年）42-48頁）は、法務総裁及び法務府を行政各部として位置付ける一方で、法務総裁を内閣の補助部局として明示していない。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

現在の内閣府の法的地位に類似する。つまり、法務府設置法第1条第2項は、「法律問題に関する政府の最高顧問として、内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し、意見を述べ、又は勧告する」権限を規定した上で、同条第3項は、法務総裁の具体的な管理事務として、①検察事務及び検察庁に関する事項、②「内閣提出の法律案及び政令案の審議立案」、「条約案の審議」、「内外及び国際法制の調査」、③「国の利害に関係ある争訟」、④恩赦、犯罪人の引渡、国籍、戸籍、外国人の登録、登記、供託、人権の擁護、行刑並びに司法保護に関する事項その他法務に関する事項を列挙する。このうち、第3項の②は「法制管理」補佐事務、③は「訟務管理」補佐事務として位置付けることができ、このような法務総裁の所掌事務は内閣の補助部局としてのものである。他方、第3項の①及び④は、行政各部たる法務総裁の分担管理事務として位置付けられる。

以上、法務総裁は、法務府設置法第1条第3項で列挙された所掌事務につき、内閣の補助部局としての所掌事務と行政各部としての分担管理事務たる所掌事務を併せ持つ存在であると理解しても、同条第2項が「『行政部内に対する主法律顧問』たる権限を、云わば一般的に定めたもので、その内容は、第3条列挙のものに限らず、いかなる問題についても、こと法律に関する限りにおいては、法務総裁が顧問的地位にあることを示すもの」<sup>(56)</sup>だとすれば、同条第2項は、法務総裁の「法制管理」補佐事務と「訟務管理」補佐事務を担う内閣の補助部局としての任務とそれ以外の法務に関する分担管理事務を担う行政各部としての任務とを総称して規定したものとさえよう。すなわち、同条2項が任務規定、同条3項が所掌事務規定である。

なお、行政官庁法が適用された法務庁設置法の下での法務総裁の法的地位も、上記の国家行政組織法が適用された法務府設置法の下での法務総裁のそ

(56) 佐藤功「最近における行政機構の改革（五・完）——その経過とその諸問題」法律時報20巻6号（1948年）40-41頁。

れと同様に考えることができる。

## 第2節 法務総裁の下での「法制管理」補佐機関

### 第1款 法務総裁の下での「法制管理」補佐機関の変遷

法務庁設置法第3条第1項は、法務総裁の下に5長官を置くことを規定した上で、第4条は、第1条第3項で定める法務総裁の管理事務は法務庁により処理されることを、第5条は、法務庁に官房のほか5長官の下に部局を置くことを規定した。そのため、5長官及びその下の部局が同法第1条第3項で定める法務総裁の管理事務を実質的に担い、法制長官及び法務調査意見長官とその部局<sup>(57)</sup>が「法制管理」補佐事務を担ったのである。

次いで、法務府設置法第3条第1項は、従来の5長官を、法制意見長官、刑政長官及び民事法務長官の3長官へと再編した。同法第4条により、法務総裁の管理事務は法務府により処理され、同法第5条により、法務府に、官房のほか、3長官の下に部局が置かれた。そして、法制意見長官がとその部局が「法制管理」補佐事務を担ったのである。

法務庁時代の法制長官及び法務調査意見長官の運用については、法務庁時代が1948年2月15日から1949年5月31日までと短いために、その資料が乏しい<sup>(58)</sup>。それ故ここでは、法務府時代の法制意見長官及びその下の部局

---

(57) 法務府『法務一覧 昭和23年』（法務府法制意見第四局資料課、1949年）37頁によれば、法制長官の下の法制第一局、法制第二局及び法制第三局は「法制部」と総称された。

また、同書（『法務一覧 昭和23年』）41頁によれば、法務調査意見長官の下の調査意見第一局、調査意見第二局及び資料統計局は「法務調査意見部」と総称された。

(58) 『法務一覧 昭和23年』・前掲注(57) 38-40頁は、1948年2月15日から1949年1月30日までの期間における、法制第一局、法制第二局及び法制第三局の業務状況を記す。法律案及び政令案の審議立案件数に関して、法制第一局は、法律案計75件、政令案計199件、法制第二局は、法律案計94件、政令案計94件、法制第三局は、法律案計121件、政令案計136件である。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察につき検討する。法務府時代には、法務総裁の下に法制意見長官が置かれ、法制意見長官の下には法制意見第一局、法制意見第二局、法制意見第三局及び法制意見第四局が置かれた。これらを「法制意見部」<sup>(59)</sup>と総称するが、以下、法制意見部の4局につき見ていこう。

## 第2款 法務府法制意見第一局の役割

法制意見第一局の所掌事務は、法務府設置法によれば、「第1条第2項の規定による意見の陳述又は勧告に関する事項」(第6条第1項第1号)及び「法制意見第四局の所掌に属するもの以外の内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事項」(同項第2号)を掌ることである。これらの所掌事務は、法務府設置法第8条が「調査意見第一局においては、司法制度、民事及び刑事に関する内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事務を掌る」(第1項)、「調査意見第二局においては、調査意見第一局の所掌に属するもの以外の内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事務を掌る」(第2項)、「資料統計局においては、左の事務を掌る」(第3項柱書)、「内外の法令その他法制に関する資料の収集、整備及び編纂に関する事項」(同項第1号)、「法務に関する統計に関する事項」(同項第

---

また、同書(『法務一覽 昭和23年』)43-45頁は、1948年2月15日から同年9月30日までの期間における、政府の法律顧問として内閣及び各省等に対して意見を陳述する調査意見第一局、及び、省の提出する法律案の実態を調査して意見を述べ及び各省からの法律上の疑義について意見又は勧告をする調査意見第二局の業務状況を記す。調査意見第一局の法務総裁意見処理件数は、勧告が2件、意見のうち口頭照会が11件、意見のうち文書照会が21件、回答のうち文書によるものが20件、口頭によるものが9件、回答留保又は不回答が9件である。また、調査意見第二局の、各省より照会のあった法律上の重要な問題に対する意見の数は約450件、各省より提出された法律案で当局により検討された数は約190件である。

- (59) 法務府『法務年鑑 昭和24年』(法務府法制意見第四局資料課, 1950年) 104頁。

2号),「法令の周知徹底に関する事項」(同項第3号),「前3項に規定するものの外,調査意見第一局,調査意見第二局及び資料統計局は,夫々その所掌事務に応じて第1条第2項の規定による意見の陳述又は勧告に関する事務を掌る」(第4項)と定めていた通り,法務調査意見長官の下での調査意見第一局,調査意見第二局及び資料統計局の所掌事務を引き継ぐものであった<sup>(60)</sup>。

この点,法制意見第一局の最も重要な所掌事務は,「第1条第2項の規定による意見の陳述又は勧告に関する事項」(法務府設置法第6条第1条第1号)を掌ることであった。すなわち,法務府自身によれば,「法務総裁は,法律問題に関する政府の法律顧問として,内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し,意見を述べ,又は勧告するという重要な任務をもっているが(法務府設置法第1条第2項),法務総裁のこの意見の陳述又は勧告に関する事務を補佐する機関として,法制意見長官の下に,法制意見第一局が置かれているのである(同法第6条第1項第1号)。その他,法務府設置法上,この局は,民事・刑事以外のあらゆる内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うことになっているが(同法第6条第2項)その仕事の重点は,何といっても,上に掲げた意見の陳述又は勧告に関する問題である」。「この意見の陳述又は勧告は,法務府設置法上の規定の正面からいえば法務総裁が,内閣,内閣総理大臣及び各省大臣に対してすることになっているが,この本来の任務に附随して,総司令部,国会,地方公共団体等よりの照会に応じ,公式又は非公式に憲法その他の法律問題について積極的に勧告する場合が少なくない」。「この仕事は,法務総裁のうちでも,最も重要なものであって,新憲法によってすべての法律,命令及び行政処分が裁判所による審査に服することとなった結果,政府のなす法令の立案,解釈及びその運用が憲法その他

---

(60) 法務府自身も,「意見勧告及び調査研究に関する事務は,法務調査意見長官の下に置かれた3つの局に分掌せしめられていた」とする。『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)107頁。

の法令に違反し、後日裁判所によって違法の判断を受け、国政上混乱を引き起こすようなことのないように、政府の法律顧問として行政各部に法律上の意見を陳述又は勧告するものである。いいかえれば、この局の担当する法律上の意見の陳述又は勧告は、いわゆる行政解釈として最高の権威をもつものであるであって、あたかも司法解釈が終局的には最高裁判所によって統一されるのと、その軌を一にするものである。しかしながら、この意見の陳述又は勧告は、純粋に法律問題に限って行われるのであって、事実の認定や政策に関する問題を取り扱うのではない。従って、法律問題である限り、どんな問題でもこれを回避することはできないが、その範囲を超えた事実認定の問題や政策に関する問題は、その権限の外にある」<sup>(61)</sup>（下線引用者）。

この法務府時代の文書照会に基づく法制意見第一局の文書による回答数は以下の通りである。1949年（6月1日発足後）は意見40件・勧告1件<sup>(62)</sup>、1950年は意見102件<sup>(63)</sup>、1951年は意見131件<sup>(64)</sup>、1952年（7月31日まで）は意見74件<sup>(65)</sup>である。このような文書照会に基づくものだけでなく、口頭照会に基づくものも含め、法制意見第一局の作成した法務総裁意見は、戦後間もない頃の法制において重大な役割を果たした<sup>(66)</sup>。

他方、「法制意見第四局の所掌に属するもの〔引用者注：民事及び刑事に関するもの〕以外の内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関

---

(61) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)106頁。

(62) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)110頁。

(63) 法務府『法務年鑑 昭和25年』（法務府法制意見第四局資料課、1951年）127頁。

(64) 法務省『法務年鑑 昭和26年』（法務大臣官房調査課、1952年）111頁。

(65) 法務省『法務年鑑 昭和27年』（法務大臣官房調査課、1953年）123-124頁。なお、1952年8月1日、法務府から法務省へと組織再編し、法制局が復活したため、同書（『法務年鑑 昭和27年』）では、法務府の法制意見部の業務状況は、同年1月1日から7月31日までのものである。

(66) 大石真「内閣法制局の国政秩序形成機能」同『統治機構の憲法構想』（法律文化社、2016年）272-275頁。

する事項」(法務府設置法第6条第1項第2号)を掌ることとは、法務府に自身によれば、「大局的な見地から基礎的かつ計画的な調査研究をすることと、行政各部に対する意見の陳述又は勧告に関する事務に関連してこれに必要な調査研究を行うことの双方を含み、かつこの事務に関連して、調査研究の結果を法律案の形として起案する」ことである<sup>(67)</sup>。

この点、法制意見第一局に立案されて国会に提出された法律案として、1949年は出版法及び新聞紙法を廃止する法律案の1件<sup>(68)</sup>、1950年は土地調整委員会設置法の1件<sup>(69)</sup>、1951年は0件<sup>(70)</sup>、1952年は0件<sup>(71)</sup>である。

かくして、法制意見第一局は、主に、法務総裁の意見又は勧告を述べるための「補助機関として」<sup>(72)</sup>、法制意見長官の指揮監督の下、憲法問題を含む法律問題についての法務総裁意見の作成において重要な役割を果たしたのであり<sup>(73)</sup>、ひっきょう、「法制管理」補佐事務を担ったのである。

### 第3款 法務府法制意見第二局及び法制意見第三局の役割

法務府設置法によれば、法制意見第二局は、「主として外事、財政、金融、産業又は経済に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事項」(第6条第2項第1号)及び「条約案の審議に関する事項」(同項第2号)を掌り、また、法制意見第三局は、「主として文教、厚生、労働、運輸又は通

---

(67) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)106-107頁。

(68) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)109頁。

(69) 『法務年鑑 昭和25年』・前掲注(63)126頁。

(70) 『法務年鑑 昭和26年』・前掲注(64)106-110頁において、法制意見第一局の業務状況につき、従来の「法律案の起案」の項目がない。

(71) 『法務年鑑 昭和27年』・前掲注(65)122-123頁においても、法制意見第一局の業務状況につき、従来の「法律案の起案」の項目がない。

(72) 『法務年鑑 昭和27年』・前掲注(65)122頁。

(73) 法務府法制意見第一局で勤務した者の回想として、参照、慶谷淑夫「わが国の労働立法について」内閣法制局百年史編集委員会(編)『証言 近代法制の軌跡——内閣法制局の回想』(ぎょうせい、1985年)209-214頁。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
信に関する事項その他法制意見第二局又は法制意見第四局の所掌に属しない  
事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事務」(第6条第3項)を掌  
る。しかし、両局の事務の分配は、同法第6条第5項の委任規定によって、  
法制意見長官において臨時にその変更を行っていた<sup>(74)</sup>。

したがって、実際には、法制意見第二局は、「主として外事、財政、金融  
又は文教に関する事項その他法制意見第三局又は法制意見第四局の所掌に属  
しない事項にかかる法律案及び政令案の審議立案並びに条約案の審議に関す  
る事務」(下線引用者)を掌り、また、法制意見第三局は、「主として産業、  
経済、厚生、労働、運輸又は通信に関する事項にかかる法律案及び政令案の  
審議立案に関する事務」(下線引用者)を掌る<sup>(75)</sup>。

いずれにせよ、法制意見第二局及び法制意見第三局は、法律案・政令案の  
審議立案を行うが、両局が他の各省で起案されたものを審議する場合と「両  
局がみずから起案する場合」<sup>(76)</sup>の2つの場合がある。前者は、現在の内閣法  
制局の審査事務に相当し、各省大臣が法律案・政令案を閣議に提出し、その  
後両局(のいずれか)がこれを審査する。他方、後者は、現在の内閣法制局  
の立案事務に相当するが、両局(のいずれか)で起案する場合は、その法律  
案・政令案は直ちに法務総裁から閣議に提出される<sup>(77)</sup>。

『法務年鑑』は、両局が審査又は立案したかの区別なく、両局で審議立案  
した法律案・政令案及び審議した条約案の数を掲載しており、法務庁が設置  
された1948年2月15日から1949年末までは法律案569件・政令案732  
件・条約案7件<sup>(78)</sup>、1950年は法律案245件・政令案355件・条約案6

(74) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)114頁。

(75) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)113-114頁。

(76) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)114頁。

(77) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)114頁。

(78) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59)115頁。なお、法務府に再編された  
1949年6月1日から同年12月31日までのデータは同書(『法務年鑑 昭和  
24年』)には記載されていない。

件<sup>(79)</sup>，1951年は法律案297件・政令案372件・条約案20件<sup>(80)</sup>，1952年（7月31日まで）は法律案281件・政令案331件・条約案26件<sup>(81)</sup>である。

以上，法制意見第二局及び法制意見第三局は，戦後のGHQ民主化過程で必要となった法律案・政令案の審査・立案において重要な役割を果たした<sup>(82)</sup>。他方，件数だけ見ると，法制意見第二局は，それほど多くの条約案を審査していないが，サンフランシスコ講和条約及び旧日米安全保障条約等の審査をしているため，法制意見第二局の条約案審査の意義も大きいと言えよう<sup>(83)</sup>。とまれ，法制意見第二局及び法制意見第三局が「法制管理」補佐事務を担ったことには疑いがない。

#### 第4款 法務府法制意見第四局の役割

法制意見第四局は，法務府設置法によれば，「司法制度，民事及び刑事に関する内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事項」（第6条第4項第1号），「主として法務に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事項」（同項第2号），「内外の法令その他法制に関する資料の収集，整備及び編さんに関する事項」（同項第3号），「法務に関する統計に関する事項」（同項第4号）を掌る。しかし法務府組織規程（昭和24年6

---

(79) 『法務年鑑 昭和25年』・前掲注(63)132頁。

(80) 『法務年鑑 昭和26年』・前掲注(64)115-116頁。

(81) 『法務年鑑 昭和27年』・前掲注(65)126頁。前掲注(65)で述べたように，1952年8月1日，法務府から法務省へと組織再編し，法制局が復活したため，同書（『法務年鑑 昭和27年』）では，法務府の法制意見部の業務状況は，同年1月1日から7月31日までとなっている。

(82) 法務府法制意見第二局で勤務し，主に金融・税関係を担当した者の回想として，参照，田辺博通「離宮の怪談」内閣法制局百年史編集委員会（編）・前掲注(73)236-242頁。

(83) 法務府法制意見第二局で勤務し，サンフランシスコ講和条約及び旧日米安全保障条約の審査に携わった者の回想として，参照，高島益郎「平和条約の締結に備えて」内閣法制局百年史編集委員会（編）・前掲注(73)229-235頁。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
月1日法務府令第1号) (同日施行) は、法制意見第四局の所掌事務を以下の通り規定した<sup>(84)</sup>。

法務府組織規程 (抄)

第6条 法制意見第四局においては、左の事務をつかさどる。

- 一 司法制度、民事及び刑事に関する内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究に関する事項
  - 二 主として法務に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案に関する事項
  - 三 法制審議会に関する事項
  - 四 内外の法令及び判例の収集及び整備に関する事項
  - 五 法令集等の編さん及び刊行に関する事項
  - 六 法制に関する資料の収集、整備、編さん及び刊行に関する事項
  - 七 図書に関する事項
  - 八 国立国会図書館支部法務図書館に関する事項
  - 九 法務に関する統計の整備、改善及び企画に関する事項
  - 一〇 民事統計、刑事統計その他法務に関する統計に関する事項
  - 一一 統計資料の編さん及び刊行に関する事項
- ② 前項第4号及び第5号の事務をつかさどらせるため、法規課を、第6号から第8号までの事務をつかさどらせるため、資料課を、第9号から第11号までの事務をつかさどらせるため、統計課を置く。

法務府組織規程第6条第1項第1号は法務府設置法第6条第4項第1号の文言通りに規定する一方で、組織規程第6条第1項第2号・第3号は設置法第6条第4項第2号を、組織規程第6条第1項第4号から第8号までは設置法第6条第4項第3号を、組織規程第9号から第11号までは設置法第6条

---

(84) なお、法務府組織規程第3条・第4条・第5条は、法制意見第一局、法制意見第二局及び法制意見第三局の所掌事務を、法務府設置法第6条第1項・第2項・第3項の規定の通りにそれぞれ定める。

第4項第4号を具現化して規定する。

法務府自身は、法制意見第四局のこれらの所掌事務を、①「司法制度、民事及び刑事に関する内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究」、②「主として法務に関する事項に係る法律案及び政令案の審議立案」、③「法制審議会に関する事項」<sup>(85)</sup>の3つに分類している<sup>(86)</sup>。

これらの3つの所掌事務は、法務府固有の行政事務であり、行政各部たる法務総裁の分担管理業務であると言えよう。①及び②の所掌事務は、現在の法務省設置法（平成11年7月16日法律第93号）（2024年4月1日施行のもの）第4条の所掌事務で定められ、③の所掌事務は、現在の法務省組織令（平成12年6月7日政令第248号）（2024年6月10日施行のもの）第3条第33号で定められている。

### 第3章 法務総裁と「訟務管理」補佐機関——内閣に置かれる法務総裁の「訟務管理」補佐

#### 第1節 法務庁設置法・法務総裁権限法・法務府設置法における法務総裁の「訟務管理」補佐

##### 第1款 法務庁設置法の規定

第1章第2節で見たように、法務総裁の創設により、法律問題に関する政府の最高顧問として、内閣に置かれる法務総裁が国を当事者とする訴訟を一元的に管理することとなった。制定当初の法務庁設置法は以下の通り規定した（下線は法務総裁及び「訟務管理」補佐機関に関する規定）（第2章第1節で紹介

---

(85) 前掲注(46)で見たように、法制審議会は、法務府の発足とともに、法務府設置法第13条第2項に基づき設置され、法制審議会令（昭和24年5月31日政令第134号）によりその組織が定められた（1949年6月1日施行）。なお、現在の法制審議会令（2001年1月6日施行のもの）は、中央省庁等改革のための法務省関係政令等の整備に関する政令（平成12年6月7日政令第305号）により、現在の法務省設置法と同日に施行された。

(86) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59) 117頁。

した条文は重要な規定を除き省略)。

制定当初の法務庁設置法(抄)

第1条 政府における法務を統轄させるため、内閣に、法務総裁を置く。

② 法務総裁は、法律問題に関する政府の最高顧問として、内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し、意見を述べ、又は勧告する。

③ 法務総裁は、検察事務及び検察庁に関する事項、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案、条約案の審議、内外及び国際法制の調査、国の利害に関係ある争訟、恩赦、犯罪人の引渡、国籍、戸籍、外国人の登録、登記、供託、人権の擁護、行刑並びに司法保護に関する事項その他法務に関する事項、昭和21年勅令第101号の規定による政党、協会その他の団体の結成の禁止等に関する事項、連合国最高司令官の要求に基く正規陸海軍将校又は陸海軍特別志願予備将校であつた者等の調査等に関する事項並びに昭和22年勅令第1号の規定による覚書該当者の観察等に関する事項を管理する。

第3条 法務総裁の下に、検務長官、法制長官、法務調査意見長官、訟務長官及び法務行政長官を置く。

② 各長官は、総裁を助けて、夫、各長官総務室及び所属各局の事務を指揮監督する。

③・④ (略)

第4条 法務総裁の管理する事務は、法務庁でこれを掌る。

第5条 法務庁に、官房の外、各長官の指揮監督の下に、各長官総務室及び左の区分により左の局を置く。

検務長官 検務局 特別審査局

法制長官 法制第一局 法制第二局 法制第三局

法務調査意見長官 調査意見第一局 調査意見第二局 資料統計局

訟務長官 民事訟務局 税務訟務局 行政訟務局

法務行政長官 民事局 人権擁護局 矯正総務局 成人矯正局 少年矯正局

② 各長官総務室は、夫、その長官所属の各局の指揮監督に関する事務を掌る。

第9条 民事訟務局においては、民事に関する争訟に関する事務を掌る。

② 税務訟務局においては、租税及び関税に関する争訟に関する事務を掌る。

- ③ 行政訟務局においては、税務訟務局の所掌に属するもの以外の一切の行政に関する争訟に関する事務を掌る。

法務庁設置法第1条第2項は「法律問題に関する政府の最高顧問として、内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し、意見を述べ、又は勧告する」権限を一般的に定めた上で、同条第3項は法務総裁が「国の利害に関係ある争訟」を管理することを定めたのである。

## 第2款 法務総裁権限法の規定

法務庁設置法の施行とともに、法務総裁権限法も施行された。法務総裁権限法は、法務総裁の「訟務管理」補佐事務を規定するものと言え、制定当初の法務総裁権限法は以下の通り規定した（下線は特に重要な規定）。

### 制定当初の法務総裁権限法

第1条 国を当事者又は参加人とする訴訟については、法務総裁が、国を代表する。

第2条 法務総裁は、所部の職員でその指定するものに前条の訴訟を行わせることができる。

- ② 法務総裁は、行政庁の所管し、又は監督する事務に係る前条の訴訟について、必要があると認めるときは、当該行政庁の意見を聴いた上、当該行政庁の職員で法務総裁の指定するものにその訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務総裁の指揮を受けるものとする。

第3条 前条の規定は、法務総裁が弁護士を訴訟代理人に選任し、第1条の訴訟を行わせることを妨げない。

第4条 法務総裁は、国の利害又は公共の福祉に重大な関係のある訴訟において、裁判所の許可を得て、裁判所に対し、自ら意見を述べ、又はその指定する所部の職員に意見を述べさせることができる。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

第5条 行政庁は、所部の職員でその指定するものに行政庁を当事者又は参加人とする訴訟を行わせることができる。

② 前項の規定は、行政庁が弁護士を訴訟代理人に選任し、同項の訴訟を行わせることを妨げない。

第6条 前条第1項の訴訟については、行政庁は、法務総裁の指揮を受けるものとする。

② 法務総裁は、前条第1項の訴訟について、必要があると認めるときは、所部の職員でその指定するものにその訴訟を行わせ、又は同項若しくは同条第2項の規定により行政庁の指定し、若しくは選任した者を解任することができる。

③ 公正取引委員会の審決に係る訴訟については、前2条の規定を適用しない。

第7条 第2条、第5条第1項又は前条第2項の規定により法務総裁又は行政庁の指定した者は、当該訴訟について、代理人の選任以外の一切の裁判上の行為をする権限を有する。

第8条 調停事件その他非訟事件については、第1条乃至前条の規定を準用する。

附 則 ①～③ (略)

制定当初の法務総裁権限法は、大きく、法務総裁の以下の訴訟に関与する権限を定めていた。すなわち、①行政庁が所管・監督する事務に係る訴訟で国が当事者又は参加人となる場合(第1条・第2条)、②行政庁が当事者又は参加人となる行政訴訟(第5条第1項・第6条第1項・第2項前段)、③国が当事者又は参加人ではないが、国の利害又は公共の福祉に重大な関係のある訴訟(第4条)、である。

### 第3款 法務府設置法の規定

その後法務庁は、既に見た通り、法務庁設置法等の一部を改正する法律により、法務府へと名称変更され、法務総裁の下の長官も、法制意見長官、刑政長官及び民事法務長官へと再編され、3長官の下の部局も併せて再編され

た。こうして、法務府設置法は以下の通り規定した（下線は改正部分。太字は「訟務管理」補佐機関に関する規定）（第2章第1節で紹介した条文は重要な規定を除き省略）。

改正当初の法務府設置法（抄）

第1条 ①・②（改正なし）

③ 法務総裁は、検察事務及び検察庁に関する事項、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案、条約案の審議、内外及び国際法制の調査、国の利害に関係ある争訟、恩赦、犯罪人の引渡、国籍、戸籍、外国人の登録、登記、供託、人権の擁護、行刑並びに司法保護に関する事項その他法務に関する事項、昭和21年勅令第101号の規定による政党、協会その他の団体の結成の禁止等に関する事項、連合国最高司令官の要求に基づく正規陸海軍将校又は陸海軍特別志願予備将校であつた者の調査等に関する事項並びに公職に関する就職禁止、退職等に関する勅令（昭和22年勅令第1号）の規定による覚書該当者の観察等に関する事項を管理する。

第2条 ①（改正なし）

② 法務総裁たる国务大臣は、内閣法（昭和22年法律第5号）にいう主任の大臣とする。

③（削る）

第3条 法務総裁の下に、法制意見長官、刑政長官及び民事法務長官を置く。

②・③（改正なし）

④ 官房長は、総裁を助けて、総裁官房の事務を指揮監督し、府内の事務の連絡調整を図る。

第4条 法務総裁の管理する事務は、法務府でこれを掌る。

第5条 法務府に、官房の外、各長官の指揮監督の下に、各長官総務室及び左の区分により左の局を置く。

法制意見長官 法制意見第一局 法制意見第二局 法制意見第三局 法制意見第四局

刑政長官 検務局 矯正保護局 特別審査局

民事法務長官 民事訟務局 行政訟務局 民事局 人権擁護局

② (改正なし)

第6条 (法制意見第一局～法制意見第四局の所掌事務等につき略)

第7条 (検務局・矯正保護局・特別審査局の所掌事務につき略)

第8条 民事訟務局においては、民事に関する争訟に関する事務を掌る。

② 行政訟務局においては、行政に関する争訟に関する事務を掌る。

③・④ (民事局・人権擁護局の所掌事務につき略)

⑤ 民事法務長官は、特に必要があると認めるときは、臨時に、訟務各局のうち一の局の所掌に属する事務を他の局に行わせることができる。

第13条の2 法務総裁の管理の下に、第8条第1項、第2項、第3項第2号及び第4号乃至第7号並びに同条第4項の事務を分掌させるため法務局を、同条第3項第2号及び第4号乃至第7号の事務を分掌させるため地方法務局を置く。

② 法務総裁は、法務局の長に、その管轄区域内の地方法務局の事務を指揮監督させることができる。

③ 法務局及び地方法務局の名称、位置及び管轄区域は、別表3の通りとする。但し、支局又は出張所を置く場合においては、法務府令で、法務局又は地方法務局の管轄区域をその一部に限ることができる。

④ 法務局に、訟務部、民事行政部及び人権擁護部を置く。

⑤ 法務局及び地方法務局の組織の細目は、法務府令でこれを定める。

⑥ 法務総裁は、必要と認めると地に、法務局又は地方法務局の支局又は出張所を置き、法務局又は地方法務局の事務を分掌させることができる。

⑦・⑧ (略)<sup>(87)</sup>

法務総裁の管理事務は法務府で掌ることとなり、「訟務管理」補佐事務は、民事法務長官及びその下の民事訟務局・行政訟務局、さらに、法務府の地方出先機関である法務局の訟務部が担うこととなった（法務局の訟務部について

(87) 第7項：「支局及び出張所の名称、位置、管轄区域及び内部組織は、法務府令でこれを定める」、第8項：「法務局若しくは地方法務局又はその支局若しくは出張所は、第1項又は第6項の規定による事務を分掌する外、他の法令によりその権限に属せしめられた事務を掌る」。

は後述)。

#### 第4款 法務総裁の法的地位と「訟務管理」補佐

第2章第1節第3款で見たように、法務総裁は、内閣の補助部局としての地位と行政各部としての地位を併せ持つ。法務府設置法第1条第2項は、「法律問題に関する政府の最高顧問として、内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し、意見を述べ、又は勧告する」法務総裁の一般的権限を規定した上で、同条第3項は、法務総裁の具体的な管理事務として、「国の利害に関係ある争訟」という「訟務管理」補佐事務を挙げる。この「訟務管理」補佐事務という法務総裁の所掌事務は、行政各部としての分担管理事務ではなく、内閣の補助部局としての内閣補佐事務である。

#### 第2節 法務総裁の下での「訟務管理」補佐機関

##### 第1款 法務総裁の下での「訟務管理」補佐機関の変遷

既に見た通り 法務庁設置法第3条第1項は、法務総裁の下に5長官を置くことを規定した上で、第4条は、第1条第3項で定める法務総裁の管理事務は法務庁が掌ること、また、第5条は、法務庁に官房のほか5長官の下に部局を置くことを規定した。つまり、5長官及びその下の部局が同法第1条第3項で定める法務総裁の管理事務を実質的に担った。この点「訟務管理」補佐事務につき、訟務長官とその部局<sup>(88)</sup>がこれを担った。

次いで、法務府設置法第3条第1項は、従来の5長官を、法制意見長官、刑政長官及び民事法務長官の3長官へと再編し、第4条は、法務総裁の管理事務は法務府により所掌されること、第5条は、法務府に官房のほか3長官の下に部局を置くことを規定した。そして、民事法務長官とその部局が「訟

---

(88) 『法務一覧 昭和23年』・前掲注(57)37頁によれば、訟務長官の下の民事訟務局、税務訟務局及び行政訟務局は「訟務部」と総称された。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
「訟務管理」補佐事務と分担管理事務を担うことになった。

法務庁時代の訟務長官の運用につき、法務庁時代が1948年2月15日から1949年5月31日までと短い故、その資料が乏しい<sup>(89)</sup>。そのためここでは、法務府時代の民事法務長官及びその下の部局につき検討する。この点、法務府時代には、法務総裁の下に民事法務長官が置かれ、民事法務長官の下に民事訟務局、行政訟務局、民事局及び人権擁護局<sup>(90)</sup>が置かれたものの、前2局は「訟務管理」補佐事務を担った一方、後2局は法務総裁の行政各部としての分担管理事務を担った。それ故以下では民事訟務局及び行政訟務局につき見てみよう。また、法務総裁の管理の下に、法務府の地方出先機関として法務局が置かれて、その法務局に訟務部、民事行政部及び人権擁護部が置かれ、このうち訟務部は本府たる法務府の「訟務管理」補佐事務を助ける事務を担ったので、この点にも触れておこう。

## 第2款 法務府民事訟務局の役割

民事訟務局の法務府設置法上の所掌事務は、「民事に関する争訟に関する事務を掌る」（第8条第1項）ことである。『法務年鑑 昭和24年』によれば、1948年2月15日法務庁発足と同時に法務総裁権限法が施行され、「従来各省の担当していた、国を当事者又は参加人とする訴訟その他国の利害に関係のある争訟は、法務総裁が一元的にこれを実施監督することになったが、民事訴訟局においては、右の国の利害に関係のある争訟の中民事の争訟に関する事項を掌っている」。「民事に関する争訟はこれを大別して国家賠償

(89) 『法務一覽 昭和23年』・前掲注(57) 51-59頁は、1948年2月15日から同年9月30日までの期間における、民事訴訟局、税務訟務局及び行政訟務局の業務状況を記している。国を当事者とする民事訴訟事件の受理件数が217件、税務争訟事件の受理件数が68件、行政争訟事件受理件数が946件である。

(90) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59) 158頁によれば、民事法務長官の下の民事訟務局、行政訟務局、民事局及び人権擁護局は「民事法務部」と総称された。

に関するものとその他の一般民事事件とに分けることができる。国家賠償事件は、いわゆる国家賠償法によって公務員の違法な公権力の行使又は公の営造物（道路、河川等）の設置及び管理の瑕に因って生じた損害の賠償を国に対し請求する関係で国が訴訟の当事者となる場合で、「その他の一般民事事件は、国が私法的法律関係の主体として活動する関係から生ずる法律上の紛争について訴訟の当事者又は参加人となる場合」である。「民事訟務局においては、通常の民事訴訟のみならず、それ以外に調停その他の非訟事件、起訴前の和解、督促手続、強制執行等ひろく裁判所によって行われる一切の民事関係の事件について当事者として事件の処理に当っており、又実際には性質上公法関係に関する国籍の得喪に関する事件をも担当している」<sup>(91)</sup>。また、『法務年鑑 昭和 25 年』によれば、「これ等事件の処理については、主として当局の職員が訴訟遂行の任に当たっているが、特に主管行政庁の職員をして訴訟を実施せしめる必要のある場合には、それに対して訴訟上の指揮、及び指導をなし以て事件処理の適性を期している」、「さらに又各省庁の種々の法律相談に応じ、法律問題の鑑定、指導を行うことも当局の重要な事務の一部となっている」<sup>(92)</sup>。法務府の見解を敷衍すれば、民事訴訟局の業務は、内閣に置かれる法務総裁の法律顧問としての「訟務管理」補佐事務になろう。実際、『法務年鑑 昭和 26 年』では、「さらに又、各行政庁の法律相談に応じ係争事案の鑑定、法律的処理の指導を行う等、国の法律顧問の事務も亦当局の重要な仕事の一部である」<sup>(93)</sup>（下線引用者）との記述が現れている。

『法務年鑑』によれば、1949 年（6 月 1 日発足後）の受理件数は 223 件<sup>(94)</sup>、1950 年の受理件数は 2,284 件<sup>(95)</sup>、1951 年の受理件数は 5,446 件<sup>(96)</sup>、1952

---

(91) 『法務年鑑 昭和 24 年』・前掲注 (59) 160 頁。

(92) 『法務年鑑 昭和 25 年』・前掲注 (63) 221 頁。

(93) 『法務年鑑 昭和 26 年』・前掲注 (64) 208 頁。

(94) 『法務年鑑 昭和 24 年』・前掲注 (59) 164 頁。

(95) 『法務年鑑 昭和 25 年』・前掲注 (63) 223-224 頁。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察年（12月31日まで）は5,006件<sup>(97)</sup>である。なお、法務府組織規程第13条は、「民事訟務局に第一課、第二課及び第三課を置く」（第1項）として、それぞれの所掌事務を定めている<sup>(98)</sup>。

このように、戦後の占領期において国を当事者とする夥しい数の民事訴訟が提起され、民事訟務局はこれに対応するため、「訟務管理」補佐業務を通じて大きな役割を果たし、後述する行政訟務局とともに、後の法務省訟務局の礎となった。

### 第3款 法務府行政訟務局の役割

行政訟務局の法務府設置法上の所掌事務は、「行政に関する争訟に関する事務を掌る」（第8条第2項）ことである。法務府自身によれば、「行政訟務局は、主として、国の利害に関係のある争訟のうち行政事件の争訟に関する事務を掌っている」。「大別すれば一般行政事件と税務行政事件とに分けることができ」、「これらの事件に際しては、国を当事者とする事件については当局の職員において、直接訴訟の遂行に当り（国の利害に関係のある訴訟についての法務総裁の権限等に関する法律第1条、第2項参照）、行政庁が被告となる事件……については特に必要があるときは、当局において訴訟を実施する外、行政庁の職員が実施に当る場合にはこれに対する指揮を行い間接に、事件処理の画一適正を期している。したがって関係各行政庁との連絡協議は最も密

(96) 『法務年鑑 昭和26年』・前掲注(64) 210頁。

(97) 『法務年鑑 昭和27年』・前掲注(65) 363-364頁。1952年8月1日、法務府から法務省へと組織再編したが、法務府民事訟務局の業務は法務省訟務局により継承されたため、同書（『法務年鑑 昭和27年』）では、〔民事〕訟務局の業務状況は同年1月1日から12月31日までのものである。

(98) 同条は、第一課の所掌事務を「第二課及び第三課の所掌に属しない民事に関する争訟に関する事項」（第2項第1号）、「他の課の所掌に属しない事項」（第2号）の事務をつかさどること、第二課の所掌事務を「国家賠償に関する争訟に関する事務をつかさどる」（第3項）こと、第三課の所掌事務を「運輸及び通信に関する争訟に関する事務をつかさどる」（第4項）こと、とする。

であって、種々の法律相談に応じ、あるいは訴訟事案の鑑定、指揮等にあるいは各行政法規に関する疑義に対する回答等にその法律顧問的職務が当局事務の大きな比重を占めている」<sup>(99)</sup>（下線引用者）。法務府の見解を敷衍すれば、行政訟務局の業務は、内閣に置かれる法務総裁の「法律顧問的職務」を補佐するためのものであり、「訟務管理」補佐事務である。

『法務年鑑』によれば、1949年の受理件数（6月1日法務府発足前の法務庁時代のものを含む）は4,319件（第1審3,953件・控訴審339件・上告審27件）<sup>(100)</sup>、1950年の受理件数は4,744件（第1審4,125件・控訴審568件・上告審51件）<sup>(101)</sup>、1951年の受理件数は5,168件（第1審4,336件・控訴審753件・上告審79件）<sup>(102)</sup>、1952年（12月31日まで）は5,287件（第1審4,342件・控訴審722件・上告審223件）<sup>(103)</sup>である。なお、法務府組織規程第14条は、「行政訟務局に第一課、第二課、第三課、第四課、第五課及び第六課を置く」（第1項）とした上で、それぞれの所掌事務を定めている<sup>(104)</sup>。

---

(99) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59) 167頁。

(100) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59) 167-168頁、173頁。

(101) 『法務年鑑 昭和25年』・前掲注(63) 245-247頁。

(102) 『法務年鑑 昭和26年』・前掲注(64) 224-226頁。

(103) 『法務年鑑 昭和27年』・前掲注(65) 370-372頁。前掲注(97)で述べたように、1952年8月1日、法務府から法務省へと組織再編し、法務府行政訟務局の業務は法務省訟務局により継承され、同書（『法務年鑑 昭和27年』）では、〔行政〕訟務局の業務状況は同年1月1日から12月31日までのものである。

(104) 同条は、第一課の所掌事務を「選挙争訟に関する事項」（第2項第1号）、「国家公務員に関する争訟に関する事項」（第2号）、「地方自治に関する争訟に関する事項」（第3号）、「他の課の所掌に属しない事項」（第4号）の事務をつかさどること、第二課の所掌事務を「財政及び金融関係の行政に関する争訟（但し、税務に関する行政に関するものを除く。）に関する事務をつかさどる」（第3項）こと、第三課の所掌事務を「産業及び経済関係の行政に関する争訟に関する事務をつかさどる」（第4項）こと、第四課の所掌事務を「国税滞納処分に関する争訟に関する事項」（第5項第1号）、「関税に関する争訟に関する事項」（第2号）、「第五課及び第六課の所掌に属しない税務に関する争訟に関する事項」（第3号）をつかさどること、第五課の所掌事務を「所得税に関

こうして、この時期には夥しい数の行政訴訟も提起されており、行政訴訟部が「訟務管理」補佐事務として行政訴訟に対応してその重要な役割を果たし、前述の民事訴訟局とともに、法務省訟務局の基礎を作った。

#### 第4款 法務総裁の管理の下に置かれる法務局訟務部の役割

法務府設置法第13条の2第1項は、「法務総裁の管理の下に、第8条第1項、第2項……の事務を分掌させるため法務局を置く」とした上で、同条第4項は、「法務局に、訟務部、民事行政部及び人権擁護部を置く」と規定する。法務府発足とともに、法務府設置法第13条の2第5項に基づき、法務局及び地方法務局組織規程（昭和24年6月1日法務府令第3号）が施行され<sup>(105)</sup>、同組織規程第2条は、法務局の訟務部では「民事に関する争訟に関する事項」（第1号）及び「行政に関する争訟に関する事項」の事務をつかさどることを規定する。すなわち、法務法設置法第13条の2第1項が法務局に分掌させる第8条第1項の事務（民事に関する争訟に関する事項）及び第8条第2項の事務（行政に関する争訟に関する事項）を法務局訟務部に分掌させたのである。

『法務年鑑 昭和24年』では、行政訴訟局の箇所「昭和24年6月1日各高等裁判所所在地に法務局が設置され、当局〔引用者注：法務庁行政訴訟局及び法務府行政訴訟局〕が従来担当していた事務の一部もその〔引用者注：法務局の〕訟務部に移管されつつあるが、法務局の人員充実を俟って円

---

する争訟に関する事項」（第6項第1号）、「法人税に関する争訟に関する事項」（第2号）をつかさどること、第六課の所掌事務を「酒税に関する争訟に関する事項」（第7項第1号）、「物品税に関する争訟に関する事項」（第2号）、「前2号に掲げるものの外、間接税に関する争訟に関する事項」（第3号）をつかさどること、とする。

(105) 法務府発足とともに、法務府設置法第13条の2第7項に基づき、法務局及び地方法務局の支局及び出張所設置規則（昭和24年6月1日法務府令第12号）も定められている。

滑適正な行政事件の処理が今後において一層期待される」<sup>(106)</sup>との記述が見られるが、民事訴訟局の箇所では法務局に関する記述はない。しかしその後、『法務年鑑 昭和26年』では、民事訴訟局の箇所で「当局は、国を当事者又は参加者とするこれら一切の民事事件の処理に当る外、各法務局及び地方法務局の訴訟実施について指揮監督をなす旨の記述が現れている<sup>(107)</sup>。

以上、法務局は、民事訴訟局及び行政訴訟局の指揮監督を受けながら各管区の訟務事件の担当に当たる。ひっきょう、法務総裁の「訟務管理」補佐事務につき、民事法務長官の下での民事訴訟局及び行政訴訟局、そして法務総裁の監督の下に置かれる法務局訟務部がこれを担うのである。

## 第4章 独立後の「法制管理」補佐機関と「訟務管理」機関

### 第1節 法制局の復活——内閣の補助部局たる法制局による「法制管理」補佐への回帰

#### 第1款 内閣に置かれる法制局の復活

日本が独立を回復すると、当時の吉田茂首相の意向により<sup>(108)</sup>、法務府から法制局的機能が切り離され、法制局設置法（昭和27年7月31日法律第252号）（1952年8月1日施行）により内閣に置かれる法制局が復活することとなった。制定当初の法制局設置法は以下の通り規定した。

制定当初の法制局設置法（抄）

第1条 内閣に法制局を置く。

第2条 法制局の長は、法制局長官とし、内閣が任命する。

② 長官は、法制局の事務を統括し、部内の職員の任免、進退を行い、且つ、そ

---

(106) 『法務年鑑 昭和24年』・前掲注(59) 167頁。

(107) 『法務年鑑 昭和26年』・前掲注(64) 208頁。

(108) 参照、林修三「法制局の思い出——法制局の復活と安保条約のこと」内閣法制局百年史編集委員会（編）・前掲注(73) 6-8頁。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

の服務につき、これを統督する。

第3条 法制局は、左に掲げる事務をつかさどる。

- 一 閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること。
- 二 法律案及び政令案を立案し、内閣に上申すること。
- 三 法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べる  
こと。
- 四 内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと。
- 五 その他法制一般に関すること。

第4条 法制局の事務を分掌させるため、法制局に左の三部及び長官総務室を置く。

第一部 第二部 第三部

② 部及び長官総務室の所掌事務及び内部組織は、政令で定める。

第5条 法制局に法制局次長1人及び法制局参事官、法制局事務官その他所要の職員を置く。

- ② 次長は、長官を助け、局務を整理する。
- ③ 参事官は、命を受け、第3条各号に掲げる事務をつかさどる。
- ④ 事務官は、命を受け、事務を整理する。
- ⑤ 部の長は部長とし、参事官をもつて充てる。

第6条 長官及び次長を除く外、法制局に置かれる職員（2月以内の期間を定めて雇用される者、退職者及び非常勤の者を除く。）の定員は、59人とする。

第7条 法制局に係る事項については、内閣法（昭和22年法律第5号）にいう主任の大臣は、内閣総理大臣とする。

第8条 この法律の施行に関し必要な細則は、政令で定める。

法制局は内閣に置かれる補助部局として復活し、法制局の所掌事務が法制局設置法第3条第1号から第5号までで定められ、その所掌事務は現在まで変更されていない。このような法制局の所掌事務は、第一部、第二部及び第三部により担われ、第一部、第二部及び第三部の所掌事務は、法制局設置法

第4条第2項及び第8条に基づき制定された法制局設置法施行令（昭和27年7月31日政令第290号）（同年8月1日施行）で規定された<sup>(109)</sup>。

復活当初の法制局は第一部から第三部までの三部体制をとり、第一部が意見事務・答弁事務を、第二部・第三部が審査事務・立案事務を担った。

## 第2款 内閣法制局への名称変更

法制局の機能が法務庁にあった時代、議院法制局法（昭和23年7月5日法律第92号）（同日施行）が制定され、衆議院及び参議院にそれぞれ議院法制局が設置された。各議院法制局との区別の必要から、法制局は内閣法制局へと名称変更された。この名称変更は総理府設置法等の一部を改正する法律（昭和37年4月16日法律第77号）第6条<sup>(110)</sup>により行われ、法制局設置法は内閣法制局設置法となった。改正当初の内閣法制局設置法は以下の通り規定した（下線は改正部分）。

改正当初の内閣法制局設置法（抄）

第1条 内閣に内閣法制局を置く。

第2条 内閣法制局の長は、内閣法制局長官とし、内閣が任命する。

② 長官は、内閣法制局の事務を統括し、部内の職員の任免、進退を行い、且

---

(109) 第1条：「第一部においては、法制局設置法……第3条第3号及び第4号に掲げる事項並びに同条第5号に掲げる事項のうち他の部の所掌に属しないものに関する事務をつかさどる」、第2条柱書：「第二部においては、左の事務をつかさどる」、第1号：「主として法務、外事、財政、金融、文教又は厚生に関する事項その他第三部の所掌に属しない事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案に関する事項」、第2号：「条約案の審査に関する事項」、第3号：「法第3条第5号に掲げる事項のうち、法制局長官……から特に命ぜられたもの」、第3条：「第三部においては、主として産業、経済、労働、運輸又は通信内に関する事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案並びに法第3条第5号に掲げる事項のうち長官から特に命ぜられたものに関する事務をつかさどる」。

(110) 内閣法制局に関する規定については、1962年7月1日施行。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

つ、その服務につき、これを統督する。

第3条 内閣法制局は、左に掲げる事務をつかさどる。

一～五（改正なし）

第4条 内閣法制局の事務を分掌させるため、内閣法制局に左の四部及び長官総務室を置く。

第一部 第二部 第三部 第四部

②（改正なし）

第5条 内閣法制局に内閣法制次長1人及び内閣法制局参事官、内閣法制局事務官その他所要の職員を置く。

②～⑤（改正なし）

第6条 長官及び次長を除く外、内閣法制局に置かれる職員（2月以内の期間を定めて雇用される者、休職者及び非常勤の者を除く。）の定員は、69人とする。

第7条 内閣法制局に係る事項については、内閣法（昭和22年法律第5号）にいう主任の大臣は、内閣総理大臣とする。

第8条（改正なし）

本改正により、内閣法制局は四部体制に移行し、法制局設置法施行令の一部を改正する政令（昭和37年6月26日政令第262号）により、法制局設置法施行令も内閣法制局設置法施行令へと名称変更し、内閣法制局設置法施行令で第一部から第四部までの所掌事務が定められた<sup>(111)</sup>。これ以降、内閣法制

(111) 詳細は割愛するが、名称変更に伴う改正前にも、第一部から第三部までの所掌事務は改正されていた。名称変更に伴う改正後、第一部から第四部までの所掌事務は以下の通りとなった（下線は改正部分）。第1条：「第一部においては、内閣法制局設置法……第3条第3号及び第4号に掲げる事項並びに同条第5号に掲げる事項のうち他の部の所掌に属しないものに関する事務をつかさどる」、第2条：「第二部においては、主として内閣、総理府（公正取引委員会、国家公安委員会、宮内庁、行政管理庁、防衛庁及び科学技術庁を除く）、法務省、厚生省、労働省又は建設省の所管に属する事項その他第三部又は第四部の所掌に属しない事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案並びに法第3条第5号に掲げる事項のうち内閣法制局長官……から特に命ぜられたものに関する事務をつかさどる」、第3条：「第三部においては、主とし

局設置法施行令は現在まで改正されてきている<sup>(112)</sup>が、第一部が意見事務・答弁事務を、第二部・第三部・第四部が審査事務（立案事務は長らく活用され

---

て公正取引委員会、大蔵省、農林省、通商産業省若しくは郵政省又は会計検査院の所管に属する事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案に関する事項をつかさどる」、第3条の2：「第四部においては、次に掲げる事務をつかさどる」（柱書）、「主として国家公安委員会、宮内庁、行政管理庁、防衛庁、科学技術庁、外務省、文部省、運輸省又は自治省の所管に属する事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案に関する事項」（第1号）、「条約案の審査に関する事項」、第3号：「法第3条第5号に掲げる事項のうち、長官から特に命ぜられたもの」（第2号）。

- (112) 現在の内閣法制局設置法施行令（2023年9月1日施行のもの）における第一部から第四部までの所掌事務は以下の通りである。第1条：「第一部においては、内閣法制局設置法……第3条第3号及び第4号に掲げる事項並びに同条第5号に掲げる事項のうち他の部の所掌に属しないものに関する事務をつかさどる」、第1条の2：「第一部に憲法資料調査室を置く」（第1項）、「憲法資料調査室においては、第一部の所掌事務のうち次に掲げる事項に係るものをつかさどる」（第2項柱書）、「憲法調査会が憲法調査会法……第2条の規定によつてした報告及び同調査会の議事録その他の関係資料の内容の整理に関する事項」（第1号）、「前号に規定する報告に関する補充調査に必要な資料の収集に関する事項」（第2号）、「前2号に掲げるものの外、特に命ぜられた事項」（第3号）、「憲法資料調査室に室長を置く。室長は、命を受けて憲法資料調査室の事務を掌理する」（第3項）、第2条：「第二部においては、主として内閣（内閣官房（内閣感染症危機管理統括庁及び内閣人事局に限る。）、内閣府及びデジタル庁を除く。）、内閣府（公正取引委員会及び金融庁を除く。）、デジタル庁、法務省、文部科学省、国土交通省又は防衛省の所管に属する事項その他第三部又は第四部の所掌に属しない事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案並びに法第3条第5号に掲げる事項のうち内閣法制局長官……から特に命ぜられたものに関する事務をつかさどる」、第3条：「第三部においては、次に掲げる事務をつかさどる」（柱書）、「主として内閣官房内閣人事局、金融庁、総務省（公害等調整委員会を除く。）、外務省若しくは財務省又は会計検査院の所管に属する事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案に関する事項」（第1号）、「条約案の審査に関する事項」（第2号）、「法第3条第5号に掲げる事項のうち、長官から特に命ぜられたもの」（第3号）、第3条の2：「第四部においては、主として内閣官房内閣感染症危機管理統括庁、公正取引委員会、公害等調整委員会、厚生労働省、農林水産省、経済産業省又は環境省の所管に属する事項に係る法律案及び政令案の審査及び立案並びに法第3条第5号に掲げる事項のうち長官から特に命ぜられたものに関する事務をつかさどる」。

(172)

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
ていない)を担う体制が続いている。

他方、行政機関の職員の定員に関する法律(昭和44年5月16日法律第33号)附則第3項により内閣法制局設置法第6条は削除された。それ以来、内閣法制局設置法の改正は行われていない。すなわち、内閣法制局の所掌事務規定たる第3条は、〔内閣〕法制局復活から一度も改正されていないのである。

## 第2節 法務総裁から法務大臣へ——法務大臣の「訟務管理」

### 第1款 法務省設置法の下での「訟務管理」機関——行政各部たる法務大臣による「訟務管理」

法制局が内閣に復帰することに伴い、法務府の組織再編が必要となり、法務府設置法等の一部を改正する法律(昭和27年7月31日法律第268号)(1952年8月1日施行)第1条により法務府設置法は法務省設置法へと名称変更され、改正当初の法務省設置法は以下の通り規定した(下線は改正部分。太字は「訟務管理」に関する規定)。

改正当初の法務省設置法(抄)

第1条 国家行政組織法……第3条第2項の規定に基づいて、法務省を設置する。

② 法務省の長は、法務大臣とする。

第2条 法務省は、左に掲げる国の行政事務を一体的に遂行する責任を負う行政機関とする。

- 一 検察に関する事項
- 二 行刑に関する事項
- 三 恩赦及び更生保護に関する事項
- 四 国の利害に関係のある争訟に関する事項
- 五 国籍、戸籍、住民登録、登記及び供託に関する事項
- 六 人権の擁護に関する事項

七 出入国の管理及び外国人の登録に関する事項

八 破壊活動防止法……の規定による破壊的団体の規制に関する事項

九 司法制度及び法務に関する法令案の作成に関する事項

一〇 平和条約第 11 条による刑の執行及び赦免等に関する法律……の規定による刑の執行及び赦免等に関する事項

一一 前各号に掲げるものの外、他の機関に属しない法務に関する事項

第 3 条 法務省に、大臣官房及び左の七局を置く。

民事局 刑事局 矯正局 保護局 訟務局 人権擁護局 入国管理局

② 大臣官房に経理部を置く。

第 4 条 訟務局及び入国管理局に、次長各一人を置く。

② 次長は、局長を助け、局務を整理する。

第 5 条 大臣官房においては、左の事務を掌る。

一～一九 (略)<sup>(113)</sup>

② 経理部においては、前項第 13 号乃至第 16 号の事務を掌る。

第 6 条 民事局においては、左の事務を掌る。

一～一〇 (略)<sup>(114)</sup>

---

(113) 第 1 項第 1 号：「皇統譜副本の保管に関する事項」、第 2 号：「機密に関する事項」、第 3 号：「大臣の官印及び省印の管守に関する事項」、第 4 号：「各部局の所掌事務の連絡調整に関する事項」、第 5 号：「所管行政の考査に関する事項」、第 6 号：「最高裁判所との連絡交渉に関する事項」、第 7 号：「公文書類の接受、発送及び保存に関する事項」、第 8 号：「法務に関する法令の周知徹底に関する事項」、第 9 号：「法務省及びその所管各庁の事務に関する情報宣伝に関する事項」、第 10 号：「渉外事務に関する事項」、第 11 号：「職員の職階、任免、分限、懲戒、服務その他の人事並びに教養及び訓練に関する事項」、第 12 号：「司法試験に関する事項」、第 13 号：「経費及び収入の予算、決算、会計及び会計の監査に関する事項」、第 14 号：「法務省及びその所管各庁の管理に属する財産及び物品に関する事項」、第 15 号：「職員共済組合その他職員の厚生に関する事項」、第 16 号：「営繕に関する事項」、第 17 号：「他の部局の所管に属しない法令案の作成に関する事項」、第 18 号：「内外の法令並びに司法制度及び法務に関する資料の調査、収集、整備及び編さんに関する事項」、第 19 号：「法務に関する統計に関する事項」。

(114) 第 1 号：「国籍に関する事項」、第 2 号：「戸籍に関する事項」、第 3 号：「住民登録に関する事項」、第 4 号：「登記に関する事項」、第 5 号：「土地台帳及び家屋台帳に関する事項」、第 6 号：「供託に関する事項」、第 7 号：「公証に関する事項」、第 8 号：「司法書士及び土地家屋調査士に関する事項」、第 9 号：

第7条 刑事局においては、左の事務を掌る。

一～六 (略)<sup>(115)</sup>

第8条 矯正局においては、左の事務を掌る。

一～六 (略)<sup>(116)</sup>

第9条 保護局においては、左の事務を掌る。

一～九 (略)<sup>(117)</sup>

第10条 訟務局においては、左の事務を掌る。

一 民事に関する争訟に関する事項

二 行政に関する争訟に関する事項

第11条 人権擁護局においては、左の事務を掌る。

一～四 (略)<sup>(118)</sup>

---

「民事に関する法令案の作成に関する事項」、第10号：「民事に関する事項で他の所管に属しないもの」。

(115) 第1号：「檢察事務及び檢察庁に関する事項」、第2号：「犯罪人の引渡に関する事項」、第3号：「犯罪捜査の科学的研究に関する事項」、第4号：「司法警察職員の教養訓練に関する事項」、第5号：「刑事に関する法令案の作成に関する事項」、第6号：「犯罪の予防その他刑事に関する事項で他の所管に属しないもの」。

(116) 第1号：「犯罪人に対する刑及び勾留の執行その他行刑に関する事項」、第2号：「刑務所、少年刑務所、拘置所、少年院及び少年鑑別所に関する事項」、第3号：「矯正職員の教養訓練に関する事項」、第4号：「犯罪人の指紋に関する事項」、第5号：「矯正に関する事項で他の所管に属しないもの」、第6号：「平和条約第11条による刑の執行及び赦免等に関する法律の規定による刑の執行に関する事項」。

(117) 第1号：「恩赦に関する事項」、第2号：「仮出獄、仮出場及び仮退院に関する事項」、第3号：「不定期刑の終了及び退院に関する事項」、第4号：「保護観察に関する事項」、第5号：「中央更生保護審査会、地方更生保護委員会及び保護観察所に関する事項」、第6号：「保護司及び更生保護事業に関する事項」、第7号：「民間における犯罪予防活動の助長に関する事項」、第8号：「犯罪者及びその改善更生に関する科学的研究その他更生保護に関する事項で他の所管に属しないもの」、第9号：「平和条約第11条による刑の執行及び赦免等に関する法律の規定による赦免、刑の軽減、仮出所等に関する事項」。

(118) 第1号：「人権侵犯事件の調査及び情報の収集に関する事項」、第2号：「民間における人権擁護運動の助長に関する事項」、第3号：「人権擁護委員に関する事項」、第4号：「人身保護、貧困者の訴訟援助その他人権の擁護に関する事項」。

第 11 条の 2 入国管理局においては、左の事務を掌る。

一～四 (略)<sup>(119)</sup>

第 11 条の 3 第 5 条乃至前条の規定により所掌部局の定まらない事務の所掌については、法務大臣の定めるところによる。

法務大臣を長とする法務省には、「訟務管理」機関として、従来の民事訟務局と行政訴訟局とを合併させた「訟務局」が置かれ、「訟務局」は「民事に関する争訟に関する事項」と「行政に関する争訟に関する事項」に関する事務を掌ることになった。なお、法務省組織令（昭和 27 年 8 月 30 日政令第 384 号）（1952 年 9 月 1 日施行）は、訟務局に第一課、第二課、第三課、第四課、第五課及び第六課を置くとした（第 34 条）上で、それぞれの所掌事務を定める<sup>(120)(121)</sup>。

---

(119) 第 1 号：「出入国の管理に関する事項」、第 2 号：「本邦における外国人の在留に関する事項」、第 3 号：「外国人の登録に関する事項」、第 4 号：「入国者収容所及び入国管理事務所に関する事項」。

(120) 法務省組織令は、第一課の所掌事務を「国籍に関する争訟に関する事項」（第 35 条第 1 号）、「選挙に関する訴訟に関する事項」（第 2 号）、「出入国の管理に関する争訟に関する事項」（第 3 号）、「国の利害に関係のある訴訟に関する調査並びに資料の収集及び整備に関する事項」（第 4 号）、「訟務局の所掌に係る事項で他の課の所掌に属しないもの」（第 5 号）の事務をつかさどること、第二課の所掌事務を「国家賠償に関する争訟に関する事項」（第 36 条第 1 号）、「不法行為に基く損害賠償に関する訴訟に関する事項」（第 2 号）、「社会保障に関する争訟に関する事項」（第 3 号）の事務をつかさどること、第三課の所掌事務を「契約に基く民事に関する争訟に関する事項」（第 37 条第 1 号）、「国の債権の回収に関する争訟に関する事項」（第 2 号）の事務をつかさどること、第四課の所掌事務を「農業、漁業、鉱業その他産業及び経済関係の行政に関する争訟に関する事務をつかさどる」（第 38 条）こと、第五課の所掌事務を「国家公務員に関する争訟に関する事項」（第 39 条第 1 号）、「労使関係の争訟に関する事項」（第 2 号）、国税滞納処分及び間接税の賦課処分に関する争訟その他第六課の所掌に属しない税務に関する争訟に関する事項」（第 3 号）、「財政及び金融関係の行政に関する事項」（第 4 号）の事務をつかさどること、第六課の所掌事務を「所得税、法人税その他直接税の賦課処分に関する事務をつかさどる」（第 40 条）こと、とする。こうして、法務省組織令の定める訟務局の所掌事務は法務府組織規程の定める民事訟務局及び行

(176)

その後も法務省設置法は改正されたが、中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律（平成11年7月16日法律第102号）第4条により、この（旧）法務省設置法は廃止され、新たな法務省設置法（平成11年7月16日法律93号）が制定された（2001年1月6日施行<sup>(122)</sup>）。その後もこの新たな法務省設置法は改正され、現在の法務省設置法（2024年4月1日施行のもの）は以下の通り規定する（下線は「訟務管理」に関する規定）。

現在の法務省設置法（抄）

第1条 この法律は、法務省の設置並びに任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めるとともに、その所掌する行政事務を能率的に遂行するため必要な組織を定めることを目的とする。

第2条 国家行政組織法……第3条第2項の規定に基づいて、法務省を設置する。

② 法務省の長は、法務大臣とする。

第3条 法務省は、基本法制の維持及び整備、法秩序の維持、国民の権利擁護、国の利害に関係のある争訟の統一的かつ適正な処理並びに出入国及び外国人の在留の公正な管理を図ることを任務とする。

② 前項に定めるもののほか、法務省は、同項の任務に関連する特定の内閣の重要政策に関する内閣の事務を助けることを任務とする。

③ 法務省は、前項の任務を遂行するに当たり、内閣官房を助けるものとする。

第4条 法務省は、前条第1項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさ

---

政訟務局の所掌事務よりも詳しく規定する。前掲注（98）及び前掲注（104）も参照。

(121) 法務省設置法へと改正する際、法務局に関する第13条の2は、第1項の文言「第8条第1項、第2項、第3項第1号乃至第8号及び第4項」を「第6条第1号乃至第8号、第10条及び第11条」へと改めたのみである。また、法務局の組織規程たる法務局及び地方法務局組織規程も法務府令から法務省令としての性格を持つに至ったが、その内容の改正はされていない。なお、法務局及び地方法務局組織規程は昭和55年6月28日法務省令第46号により全部改正された。

(122) 中央省庁等改革関係法施行法（平成11年12月22日法律第160号）第2条。

どる。

- 一 民事法制に関する企画及び立案に関すること。
- 二 刑事法制に関する企画及び立案に関すること。
- 三 司法制度に関する企画及び立案に関すること。
- 四 司法試験に関すること。
- 五 内外の法令及び法務に関する資料の整備及び編さんを行うこと。
- 六 法務に関する調査及び研究に関すること。
- 七 検察に関すること。
- 八 司法警察職員の教養訓練に関すること。
- 九 犯罪人の引渡し、国際捜査共助その他の刑事に関する国際間の共助に関すること。
- 一〇 犯罪の予防に関すること。
- 一一 第2号及び第7号から前号までに掲げるもののほか、刑事に関すること。
- 一二 刑及び勾留、少年院に送致する保護処分及び少年鑑別所に送致する観護の措置並びに監置の裁判の執行に関すること。
- 一二の二 国際受刑者移送に関すること。
- 一二の三 前2号に掲げるもののほか、矯正に関すること。
- 一三 恩赦に関すること。
- 一四 仮釈放、仮出場、仮退院、不定期刑の終了及び退院に関すること。
- 一五 保護観察、更生緊急保護及び刑事施設又は少年院に収容中の者の生活環境の調整に関すること。
- 一六 保護司に関すること。
- 一七 更生保護事業の助長及び監督に関すること。
- 一八 第10号、第12号の2及び第14号から前号までに掲げるもののほか、更生保護に関すること。
- 一八の二 心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律……の規定による精神保健観察その他の同法の対象者に対する地域社会における処遇並びに生活環境の調査及び調整に関すること（厚生労働省の所掌に属するものを除く。）。
- 一九 破壊活動防止法……の規定による破壊的団体の規制に関すること。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察

- 二〇 無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律……の規定による無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関すること。
  - 二一 国籍，戸籍，登記，供託及び公証に関すること。
  - 二二 司法書士及び土地家屋調査士に関すること。
  - 二三 第1号及び前2号に掲げるもののほか，民事に関すること。
  - 二四 外国法事務弁護士に関すること。
  - 二五 債権管理回収業の監督に関すること。
  - 二五の二 裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律……の規定による民間紛争解決手続の業務の認証に関すること。
  - 二六 人権侵犯事件に係る調査並びに被害の救済及び予防に関すること。
  - 二七 人権啓発及び民間における人権擁護運動の助長に関すること。
  - 二八 人権擁護委員に関すること。
  - 二九 人権相談に関すること。
  - 三〇 総合法律支援に関すること。
  - 三一 国の利害に関係のある争訟に関すること。
  - 三二 日本人の出国及び帰国並びに外国人の入国及び出国の管理に関すること。
  - 三三 本邦における外国人の在留に関すること。
  - 三四 難民の認定及び補完的保護対象者の認定に関すること。
  - 三五 国際連合と日本国との間に締結される，犯罪の防止及び犯罪者の処遇並びに少年非行の防止及び非行少年の処遇の分野に関し，研修，研究及び調査を行うことを目的とする研修所を日本国に設置することに関する条約に基づき，国際連合に協力して行う研修，研究及び調査に関すること。
  - 三六 所掌事務に係る国際協力に関すること。
  - 三七 政令で定める文教研修施設において所掌事務に関する研修を行うこと。
  - 三八 法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職の国家公務員の派遣に関する法律……の規定による検察官の派遣に伴う法科大学院の教育に対する法曹としての実務に係る協力に関すること。
  - 三九 前各号に掲げるもののほか，法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき法務省に属させられた事務
- ② 前項に定めるもののほか，法務省は，前条第2項の任務を達成するため，同

条第1項の任務に関連する特定の内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて、行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務をつかさどる。

第15条 本省に、次の地方支分部局を置く。

矯正管区 地方更生保護委員会 法務局及び地方法務局 保護観察所

第18条 法務局及び地方法務局は、法務省の所掌事務のうち、第4条第1項第21号から第23号まで及び第26号から第31号までに掲げる事務並びに法律（法律に基づく命令を含む。）に基づき法務省に属させられた事務を分掌する。

② 法務局の名称、位置、管轄区域及び内部組織は、政令で定める。

③～⑤（略）

現在の法務省設置法も、第3条第1項で「国の利害に関係のある争訟の統一かつ適正な処理」を図ることを法務省の任務とし、第4条第1項第31号で「国の利害に関係のある争訟に関すること」をその所掌事務とする<sup>(123)</sup>。また、同法第15条及び第18条第1項は、地方支分部局として法務

---

(123) 新たな法務省設置法の制定に伴い、新たな法務省組織令（平成12年6月7日政令第248号）も制定された。現在の法務省組織令（2024年6月10日施行のもの）は訟務局に、訟務企画課、民事訟務課、行政訟務課、租税訟務課及び訟務支援課を置くとした（第48条）上で、訟務企画課の所掌事務を「国の利害に関係のある争訟に関する基本的な事項に係る企画及び立案に関すること」（第49条第1号）、「訟務局の所掌事務に関する総合調整に関すること」（第2号）、「前2号に掲げるもののほか、訟務局の所掌事務で他の所掌に属しないものに関すること」（第3号）をつかさどること、民事訟務課の所掌事務を「民事訟務課は、国の利害に関係のある民事に関する争訟に関する事務（行政訟務課及び租税訟務課の所掌に属するものを除く。）をつかさどる」（第50条）こと、行政訟務課の所掌事務を「国の利害に関係のある行政に関する争訟に関すること（租税訟務課の所掌に属するものを除く。）」（第51条第1号）、「国の利害に関係のある民事に関する争訟のうち労働関係に係るものに関すること」（第2号）をつかさどること、租税訟務課の所掌事務を「条租税訟務課は、国の利害に関係のある租税の賦課処分及び徴収に関する争訟に関する事務をつかさどる」（第52条）、訟務支援課の所掌事務を「訟務支援課は、国の利害に関係のある争訟に関する一般的な情報の収集、整理及び分析

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察局を置き、法務局に第4条第1項第31号の「国の利害に関係のある争訟に関すること」を分掌させている。なお、法務局の組織規程たる法務局及び地方法務局組織規程（昭和55年6月28日法務省令第46号）<sup>(124)</sup>は、法務局及び地方法務局組織規則（平成13年1月6日法務省令第11号）により全部改正され、現在の法務局及び地方法務局組織規則（2024年10月1日施行のもの）第3条は、訟務部の所掌事務を「国の利害に関係のある争訟に関する事務をつかさどる」ことと規定する。

また、法務府設置法等の一部を改正する法律第22条により法務総裁権限法は法務大臣権限法へと名称変更され、本法律での法務総裁の文言も法務大臣へと変更された。改正当初の法務大臣権限法は以下の通り規定した（下線は改正部分）。

改正当初の法務大臣権限法（抄）

第1条 国を当事者又は参加人とする訴訟については、法務大臣が、国を代表する。

第2条 法務大臣は、所部の職員でその指定するものに前条の訴訟を行わせることができる。

② 法務大臣は、行政庁の所管し、又は監督する事務に係る前条の訴訟について、必要があると認めるときは、当該行政庁の意見を聴いた上、当該行政庁の職員で法務大臣の指定するものにその訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務大臣の指揮を受けるものとする。

第3条 前条の規定は、法務大臣が弁護士を訴訟代理人に選任し、第1条の訴訟を行わせることを妨げない。

第4条 法務大臣は、国の利害又は公共の福祉に重大な関係のある訴訟におい

---

並びにその結果の提供を行うことによる関係機関に対する支援に関する事務をつかさどる」（第53条）こと、とする。法務省に再編された当初に比して、訟務局に関する規定はスマートなものとなっている。前掲注（120）参照。

(124) 前掲注（121）を参照。

て、裁判所の許可を得て、裁判所に対し、自ら意見を述べ、又はその指定する所部の職員に意見を述べさせることができる。

第5条 ①・②（改正なし）

第6条 前条第1項の訴訟については、行政庁は、法務大臣の指揮を受けるものとする。

② 法務大臣は、前条第1項の訴訟について、必要があると認めるときは、所部の職員でその指定するもの若しくは訴訟代理人に選任する弁護士<sup>(125)</sup>にその訴訟を行わせ、又は同項若しくは同条第2項の規定により行政庁の指定し、若しくは選任した者を解任することができる。

③（改正なし）

第7条 第2条、第5条第1項又は前条第2項の規定により法務大臣又は行政庁の指定した者は、当該訴訟について、代理人の選任以外の一切の裁判上の行為をする権限を有する。

第8条（改正なし）

その後も本法律は改正され、現在の法務大臣権限法（2021年9月1日施行のもの）は以下の通り規定する（下線は法務大臣が法務省職員に訴訟を担当させ又は意見を述べさせる規定。点線は法務大臣が訴訟で行政庁・地方公共団体・独立行政法人を指揮する規定）。

現在の法務大臣権限法（抄）

第1条 国を当事者又は参加人とする訴訟については、法務大臣が、国を代表する。

第2条 法務大臣は、所部の職員でその指定するものに前条の訴訟を行わせることができる。

② 法務大臣は、行政庁（国に所属するものに限る。第5条、第6条及び第8条

---

(125) この点線は、国の利害に関係のある訴訟についての法務総裁の権限等に関する法律の一部を改正する法律（昭和27年3月2日法律第6号）により改正されていた部分。

において同じ。)の所管し、又は監督する事務に係る前条の訴訟について、必要があると認めるときは、当該行政庁の意見を聴いた上、当該行政庁の職員で法務大臣の指定するものにその訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務大臣の指揮を受けるものとする。

③ 法務大臣は、前条の訴訟の争点が地方自治法……第2条第9項第1号に規定する第1号法定受託事務……の処理に関するものである場合において、特に必要があると認めるときは、当該第1号法定受託事務を処理する地方公共団体の意見を聴いた上、当該地方公共団体の指名する職員の中から指定する者に当該訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務大臣の指示を受けるものとする。

④ 法務大臣は、前条の訴訟の争点が独立行政法人通則法……第2条第1項に規定する独立行政法人……の事務に関するものである場合において、特に必要があると認めるときは、当該独立行政法人の意見を聴いた上、当該独立行政法人の指名する職員の中から指定する者に当該訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務大臣の指示を受けるものとする。

第3条 前条の規定は、法務大臣が弁護士を訴訟代理人に選任し、第1条の訴訟を行わせることを妨げない。

第4条 法務大臣は、国の利害又は公共の福祉に重大な関係のある訴訟において、裁判所の許可を得て、裁判所に対し、自ら意見を述べ、又はその指定する所部の職員に意見を述べさせることができる。

第5条 行政庁は、所部の職員でその指定するものに、当該行政庁の処分（行政事件訴訟法……第3条第2項に規定する処分をいう。）又は裁決（同条第3項に規定する裁決をいう。）に係る同法第11条第1項（同法第38条第1項（同法第43条第2項において準用する場合を含む。）又は同法第43条第1項において準用する場合を含む。）の規定による国を被告とする訴訟又は当該行政庁を当事者若しくは参加人とする訴訟を行わせることができる。

② 前項の訴訟に係る行政庁の上級行政庁の職員は、同項の規定の適用については、当該行政庁の所部の職員とみなす。

③ 第2項の規定は、行政庁が弁護士を訴訟代理人に選任し、同項の訴訟を行わせることを妨げない。

第6条 前条第1項の訴訟については、行政庁は、法務大臣の指揮を受けるものとする。

② 法務大臣は、前条第1項の訴訟について、必要があると認めるときは、所部の職員でその指定するもの若しくは訴訟代理人に選任する弁護士にその訴訟を行わせ、又は同項若しくは同条第3項の規定により行政庁の指定し、若しくは選任した者を解任することができる。

第6条の2 行政事件訴訟法第11条第1項（同法第38条第1項（同法第43条第2項において準用する場合を含む。）又は同法第43条第1項において準用する場合を含む。）の規定による地方公共団体を被告とする第1号法定受託事務に関する訴訟又は地方公共団体の行政庁を当事者とする第1号法定受託事務に関する訴訟が提起されたときは、当該地方公共団体は、法務大臣に対し、直ちに、その旨を報告しなければならない。

② 地方公共団体の行政庁が訴訟に参加しようとする場合において、当該訴訟の争点が第1号法定受託事務の処理に関するものであるときは、当該地方公共団体は、法務大臣に対し、あらかじめ、訴訟に参加する旨を報告しなければならない。

③ 地方公共団体を当事者とし又は地方公共団体の行政庁を当事者若しくは参加人とする前2項に規定する訴訟に係る当該地方公共団体の事務（前項の参加に係る事務を含む。）については、法務大臣は、当該地方公共団体に対し、助言、勧告、資料提出の要求及び指示をすることができる。ただし、指示については、法務大臣が国の利害を考慮して必要があると認める場合に限る。

④ 法務大臣は、前項の訴訟について、国の利害を考慮して必要があると認めるときは、同項の地方公共団体の長に協議して、所部の職員でその指定するもの又は訴訟代理人に選任する弁護士にその訴訟を行わせることができる。

⑤ 法務大臣は、前項の場合において、必要があると認めるときは、同項の地方公共団体の長及び当該地方公共団体が処理する第1号法定受託事務に係る各大臣（内閣府設置法……第4条第3項若しくはデジタル庁設置法……第4条第2項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法……第5条第1項に規定する各省大臣をいう。）に協議して、当該各大臣の所部の職員で法務大臣の指定するものにその訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務大臣の指揮を受けるも

のとする。

第6条の3 独立行政法人又はその行政庁を当事者とする訴訟が提起されたときは、当該独立行政法人は、法務大臣に対し、直ちに、その旨を報告しなければならない。

② 独立行政法人が訴訟を提起しようとするとき、又は独立行政法人若しくはその行政庁が訴訟に参加しようとするときは、当該独立行政法人は、法務大臣に対し、あらかじめ、その旨を報告しなければならない。

③ 独立行政法人又はその行政庁を当事者又は参加人とする前2項に規定する訴訟に係る当該独立行政法人の事務（前項の訴訟の提起及び参加に係る事務を含む。）については、法務大臣は、国の利害を考慮して必要があると認めるときは、当該独立行政法人に対し、指示をすることができる。

④ 法務大臣は、前項の訴訟について、国の利害を考慮して必要があると認めるときは、同項の独立行政法人の長に協議して、所部の職員でその指定するもの又は訴訟代理人に選任する弁護士にその訴訟を行わせることができる。

⑤ 法務大臣は、前項の場合において、必要があると認めるときは、同項の独立行政法人を所管する大臣の意見を聴いた上、当該大臣の所部の職員で法務大臣の指定するものにその訴訟を行わせることができる。この場合には、指定された者は、その訴訟については、法務大臣の指揮を受けるものとする。

第7条 地方公共団体、独立行政法人その他政令で定める公法人は、その事務に関する訴訟について、法務大臣にその所部の職員でその指定するものに当該訴訟を行わせることを求めることができる。

② 地方公共団体がその事務に関する訴訟について前項の請求をするときは、併せてその旨を総務大臣に通知しなければならない。

③ 第1項の請求があつた場合において、法務大臣は、国の利害を考慮して必要があると認めるときは、所部の職員でその指定するものにその訴訟を行わせることができる。この場合において、地方公共団体の事務に関する訴訟については、法務大臣は、総務大臣の意見を求めるものとする。

④ 前項の規定は、地方公共団体、独立行政法人その他の公法人が弁護士を訴訟代理人に選任し、第1項の訴訟を行わせることを妨げない。

第8条 第2条、第5条第1項、第6条第2項、第6条の2第4項若しくは第5項、第6条の3第4項若しくは第5項又は前条第3項の規定により法務大臣又

は行政庁の指定した者は、当該訴訟について、代理人の選任以外は一切の裁判上の行為をする権限を有する。ただし、地方公共団体の事務に関する訴訟につき同項の規定により法務大臣の指定した者については、民事訴訟法……第55条第2項（第5号を除く。）の規定を準用する。

第一に、①法務大臣は、国が当事者又は参加人とする訴訟を法務省職員に行わせることができる（第1条・第2条第1項）。第二に、②法務大臣は、行政庁の処分・裁決の規定による国を被告とする訴訟及び当該行政庁を当事者又は参加人とする訴訟を法務省職員に行わせることができる（第5条第1項・第6条第2項）。第三に、③法務大臣は、地方公共団体を被告とする第1号法定受託事務に関する訴訟又は地方公共団体の行政庁を当事者とする第1号法定受託事務に関する訴訟を法務省職員に行わせることができる（第6条第1項・第4項）。第四に、④法務大臣は、独立行政法人・その行政庁を当事者又は参加人とする訴訟を法務省職員に行わせることができる（第6条第3項・第4項）。第五に、⑤地方公共団体・独立行政法人その他政令で定める公法人は、その事務に関する訴訟について、法務大臣に法務省職員に当該訴訟を行わせることを求めることができ、法務大臣は、法務省職員にその訴訟を行わせることができる（第7条第1項・第3項）。

このように、①から⑤までのいわゆる訟務事件を担当する法務省職員とは、実際には、検察庁から法務省訟務局に向向した訟務検事及び判検交流の一環として裁判所から法務省訟務局に向向した（裁判官たる）訟務検事（以下、法務省訟務局に向向している検察官・裁判官の意味で「訟務検事」の語を用いる）である。この点、慣例によれば、①～⑤までの訟務事件を訟務検事が担当する場合には、訟務検事2名と当該行政庁・地方公共団体・独立行政法人の職員1名が当該行政庁等の代理人となる。

他方、法務大臣は、国の利害又は公共の福祉に重大な関係のある訴訟にお

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
いて、裁判所の許可を得て、裁判所に対し、自ら意見を述べ又は法務省職員  
に意見を述べさせることができる（第4条）。かような訴訟で意見を述べる法  
務省職員も、実際には、上記の法務省訟務局の訟務検事である。

また、行政庁・地方公共団体・独立行政法人及びこれらの職員は、訴訟遂  
行において、法務大臣（実際には訟務検事）の指揮を受ける（第2条第2項・第  
3項・第4項、第6条第1項・第2項、第6条の2第1項・第2項・第3項・第5項、  
第6条の3第1項・第2項・第3項・第5項）。

## 第2款 「訟務管理」の分類——「国の法令に関する訟務管理」と「国 の法令に関しない訟務管理」

法務府から法務省に再編された1952年8月1日以降、引き続き法務大臣  
を長とする法務省が法務省設置法及び法務大臣権限法に基づき、「訟務管理」  
を直接担当してきた。

しかし、法務総裁権限法は、法務総裁が法律問題についての政府の最高顧  
問として内閣に置かれたことに起因していると見ることができる。すなわ  
ち、内閣の補助部局としての法務総裁が「訟務管理」補佐事務を担っていた  
のである。にもかかわらず、法務府から法務省に再編され、法務総裁が他の  
各省大臣と同格の大臣で単なる行政各部たる法務大臣になった後も、法務大  
臣権限法により、法務大臣は「訟務管理」を直接担っている。地方公共団  
体・独立行政法人はともかく、他の各省大臣と同格の単なる行政各部たる法  
務大臣が、他の各省大臣が所管する分担管理業務について生じた訴訟を何故  
管轄することができるのであろうか。特に、各府省大臣が所管する法律、内  
閣が所管する政令、行政各部としての内閣総理大臣が所管する内閣府令、各  
省大臣が所管する省令、外局の長が所管する外局規則、合議体たる独立行政  
委員会が所管する独立行政委員会規則、憲法の独立機関である国会、裁判所  
及び会計検査院の所管する法令が訟務事件で問題となるとき、内閣の一大臣

に過ぎない法務大臣（実際には、法務大臣の指揮の下での法務省訟務局の訟務検事）が何故そのような主任の大臣等が所管する法令の合憲性・合法性を擁護できるのであろうか。

同様に、地方公共団体・独立行政法人はともかく、行政庁の職員が訟務事件を担当する際に、何故法務大臣は行政庁及びその職員を指揮することができるのであろうか。特に、上記の主任の大臣等が所管する法令の合憲性・合法性が問題となるとき、内閣の一大臣に過ぎない法務大臣（実際には法務省訟務局の訟務検事）が何故訟務事件を担当する行政庁の職員を指揮し、これらの法令を擁護できるのであろうか。

本稿冒頭で論じたように、内閣は、憲法第 65 条及び第 73 条第 1 号により、総合調整たる「行政管理」を担う。この内閣の「行政管理」を補佐するために、内閣に補助部局が置かれ、実際、第一次的な内閣の補助部局たる内閣官房は「人事管理」補佐事務及び「組織管理」補佐事務を、内閣の補助部局としての役割をも担う内閣府に置かれた経済財政諮問会議が「財務管理」補佐事務を、内閣の補助部局たる内閣法制局が「法制管理」補佐事務を担っている。この点、「訟務管理」は「法制管理」と一体的な性格を持つ。法令の合憲性・合法性が争われている訟務事件では、裁判の結果として法令が合憲・合法であれ違憲・違法であれ、訟務事件担当者は、法令の改廃の検討を要請するはずである。すなわち、①法令の制定→②訟務事件で問題となった法令の改廃の検討／訟務事件で問題とはなっていない法令の改廃の検討→③法令の改廃というサイクルに、「法制管理」と「国の法令に関する訟務管理」は組み込まれているのである。そしてこのような「法制管理」と「国の法令に関する訟務管理」は内閣によって担当され、その補助部局が「法制管理」補佐事務と「国の法令に関する訟務管理」補佐事務を担わなければならない。そうすると、内閣に訟務局を創設し、内閣訟務局が「国の法令に関する訟務管理」補佐を担い、また、内閣法制局は担当省庁からの立案を待つて審

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察  
査を行うだけではなく、内閣訟務局と連携しながら、積極的に、法律案及び  
政令案を立案し（内閣法制局設置法第3条第2号の立案事務）、他の主任の大臣  
等の所管する省令・規則等について改廃の助言を行う（同法第3条第3号の意  
見事務）必要がある。

他方、法令以外の処分等が争われている訟務事件では、主任の大臣等が所  
管する法令の実施として処分等がなされるわけであるから、かような訟務事  
件を管理することは総合調整とは言えず、内閣がこのような「国の法令に関  
しない訟務管理」を担当するべきでなく、主任の大臣等が「国の法令が争わ  
れていない訟務管理」を担うべきである。それ故、「国の法令が争われてい  
ない訟務管理」でさえも、法務大臣がこれを分担管理するべきではない。

## おわりに

### (1) まとめ

本稿は、戦後初期の①法制局と司法省の時代（日本国憲法施行の1947年5月  
3日から1948年2月15日まで）、法制局と司法省が合体した②法務庁次いで法  
務府の時代（1948年2月15日から1949年5月31日まで及び1949年6月1日から  
1952年7月31日まで）、そして、独立後に法制局が法務府から切り離された  
③〔内閣〕法制局と法務省の時代（1952年8月1日から現在まで）における、  
「法制管理」（補佐）と「訟務管理」（補佐）につき検討してきた。

①では、内閣の補助部局たる法制局が内閣の「法制管理」を補佐し、他方  
で、各省庁が直接「訟務管理」を担っていた。②では、特に法務府の時代で  
見れば、内閣の補助部局たる法務総裁・法制意見長官・法制意見長官の下の  
法制意見第一局から法制意見第三局までが内閣の「法制管理」を、内閣の補  
助部局たる法務総裁・民事法務長官・民事法務長官の下の民事訴訟局及び行  
政訴訟局が内閣の「訟務管理」をそれぞれ補佐していた。そして③では、内  
閣の補助部局たる〔内閣〕法制局が内閣の「法制管理」を補佐する一方、行

政各部たる法務大臣及び法務省が直接「訟務管理」を担当してきた。

本稿は、「法制管理」と「国の法令に関する訟務管理」は内閣の総合調整たる「行政管理」として捉え、それぞれを内閣に帰属させ、内閣の補助部に、内閣の「法制管理」と内閣の「国の法令に関する訟務管理」をそれぞれ補佐させなければならないという見解に立つ。このような見解の下、さらに以下の2点を指摘しよう。

## (2) 「国の法令に関する訟務管理」を補佐する内閣訟務局の創設の必要性

既に論じたように、「訟務管理」のうち、「国の法令に関する訟務管理」は内閣の総合調整たる「行政管理」の一環として内閣に帰属させるべきであり、内閣の「国の法令に関する訟務管理」を補佐する内閣の補助部局としての内閣訟務局を設置すべきである<sup>(126)</sup>。この場合、内閣訟務局の人材確保が問題となろうが、検察庁の検察官及び裁判所の裁判官による内閣訟務局への出向が一案ではある。しかし、従来、訟務検事2名とともに、行政庁職員1名が国・行政庁が被告となる訟務事件で国・行政庁の代理人となっており、必ずしも法曹資格者に限らなくともよいであろう。例えば、内閣補助部局である内閣法制局参事官経験者は、法律案・政令案を審査したことがあるが故に、国・行政庁の代理人として法令の違憲性・違法性が争われている訟務事件で当該法令を擁護することに長けているはずである。同様に、各省庁の法規担当経験者も、法律案・政令案の省内審査や省令の制定等に携わったことがあるが故に、内閣訟務局の適切な人材と言えよう。

他方、「国の法令に関しない訟務管理」については、法務大臣を含めた主

---

(126) ただし、内閣官房や内閣法制局の様に、内閣に直接置かれる内閣の補助部局とする必要はなく、内閣に直接置かれる内閣官房に置かれる内閣人事局が「人事管理」補佐事務及び「組織管理」補佐事務を担っている様に、内閣官房に内閣訟務局を置き、内閣訟務局が「国の法令に関する訟務管理」補佐事務を担うことも、組織法上可能であろう。

内閣の「法制管理」・「訟務管理」とその補佐機関に関する考察任の大臣が、それぞれの所管に基づいて、直接担当するべきである。この場合、各省の内部部局として訟務局を設置し、各省の訟務局に「国の法令に関しない訟務管理」を担わせるべきであろう。

### (3) 「法制管理」補佐機関としての今後の内閣法制局のあり方

「法制管理」と「国の法令に関する訟務管理」とは密接な関係にあるため、内閣の「法制管理」を補佐する内閣の補助部局としての内閣法制局は、たとえ内閣訟務局が創設されなくとも、「その他法制一般に関すること」(内閣法制局設置法第3条第5号)として、国の法令の合憲性・合法性が争われている訟務事件を調査し、その判決の是非に関わらず、法律・政令の改廃及び新たな法律・政令の制定を検討し、法律・政令の改廃案及び新たな法律案・政令案を立案すべきである。他方、訟務事件で国の法令の合憲性・合法性が争われているかにかかわらず、内閣法制局は、「内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと」(同条第4号)及び「その他法制一般に関すること」(同条第5号)として、法律・政令の改廃及び新たな法律・政令の制定を常に検討し、立案事務(同条第2号)として、法律・政令の改廃案及び新たな法律案・政令案を立案すべきであり、内閣訟務局の存在に関わらず、現在の法律案・政令案の審査事務(及び活用されていない立案事務)での受動的立場から能動的立場へと態度変更し、特に審査事務での立法技術に拘泥した硬直性を打破すべきである。

また、省令・規則等についても、内閣法制局は、国の法令の合憲性・合法性が争われている訟務事件の調査及びそれ以外の調査(第3条第4号・第5号)を通じて、省令・規則等の改廃及び新たな省令・規則等の制定を常に検討し、意見事務(同条第3号)を活用して、省令・規則等の改廃及び新たな省令案・規則案等について、主任の大臣等に意見を述べるべきである。

「法制管理」は内閣の総合調整の一環であるにもかかわらず、これまでの

内閣法制局は、答弁事務を除いて、「法制管理」補佐事務を適切に発揮できていない。今後の内閣法制局は、従来通りに審査事務（第3条第1号）・意見事務（同条第3号）を行ってではなく、内閣の補助部局たる「法制管理」補佐機関として、その所掌事務たる審査事務（第3条第1号）・立案事務（同条第2号）・意見事務（同条第3号）・これらに附随する答弁事務・調査研究事務（同条第4号）・その他法制に関する事務（同条第5号）を総合的に活用すべきであろう。

〔付記〕 本稿は、令和6～9年度科学研究費（基盤研究（B））「憲法秩序と『ヨーロッパ法化』——フランス・ドイツ・イタリア・ベルギーの比較実証研究」の研究成果の一部である。