

内閣法制局移管文書について

水野京子

はじめに

国立公文書館には、内閣法制局から約 5000 冊の文書が移管されている。本稿は、これらの文書について、同局の機能および文書管理等を踏まえながら分析を行い、その構造および特色を明らかにしたい。

内閣法制局は、閣議に付される法律案、政令案及び条約案の審査や法令の解釈などを行う内閣の一機関である¹。その業務は、法案の審査事務と意見事務に大別できるが、国立公文書館に移管されている文書は、審査事務に関するものが大半を占めている。このうち同局の審査事務における基本資料である「法令案審議録」について、その編纂・保存方針に着目しつつ分析を行う。内閣法制局の文書管理規則等をふまえて移管文書の構造を明らかにすることで、同局における文書管理についても言及したい。

これまで、内閣法制局については、同局の了解なしにはいかなる法律や政策も閣議には進まないことから、各省には「関門」と目されており、また一部には、「審査の際に強調する論理一貫性と「事前規制」の哲学をてこにして、結果的に政策判断にまで踏み込んでいるのではないか²」との疑念さえいだかれてきた。また、法案審査については、事務手続きは明らかにされているものの、その実態は参事官経験者の語る回想等³でしか知り得なかった。こうした中で今回、移管文書の分析を通して内閣法制局の審査事務の実態に迫ることは、上記のような状況から、これまで主として政治学や行政学の分野から研究⁴されてきたものの、その業務の専門性により総じて閉鎖的と評されてきた同局の実態に何らかの光をあてるものとなるだろう。

1. 内閣法制局移管文書と法案審査事務

(1) 内閣法制局移管文書

内閣法制局から国立公文書館への移管は、平成 13 年度より開始され、平成 24 年度現在まで継続的に文書が移管されている。内閣法制局移管文書の分析を行うにあたり、まずは、その概要をおさえておきたい。

はじめに、同局からの移管文書は全て戦後の文書であることを断っておきたい。内閣法制局は昭和 20 年 5 月の戦災を受けて文書のほとんどを失っており、同局からの移管文書は昭和 21 年以後のものしか確認できない⁵。同局は、昭和 22 年に内閣から司法省へと所属が移り、その後法務庁、法務府を経て昭和 27 年に内閣へ復帰し、以後現在まで内閣に直属している。本稿の分析対象は、戦後の同局の機能をふまえた、同局の文書及び文書管理である。

【表 1】は、移管文書を移管年度別に整理したものである。移管文書のほとんどを占めているのは、「法令案審議録」である。法令案審議録とは、内閣法制局において法案審査の際に使用した資料や決裁文書等を、法律・政令・条約の別に整理・編綴した資料群である。これらは、当館への内閣法制局からの移管が本格化した平成 14 年、15 年度に 1400 冊ほどが移管されて以来、毎年継続的に移管されており、当館における同局移管文書の主要な資料群となっている。

「法令案審議録」以外の移管文書の中で比較の数が多いのは、表において「文書」に分類されている資料群である。各文書の具体的類型を整理したものが【表2】となっている。なお、【表1】【表2】とも分類については、内閣法制局の行政文書ファイル管理簿の分類を参考にしている。「文書」分類に

【表1】

分類	移管年										合計
	平13	平14	平15	平16	平17	平18	平19	平20	平21		
人事	1	1	1	1	4					2	10
国会関係							1	1		1	4
情報管理									4		4
予算関係							1	1	1	1	4
国有財産関係							1	1			2
文書				1	1			5	439	52	498
法令案審議録		1390	1402	199	194	165	414	360	364		4488
合計	1	1391	1403	201	199	168	422	805	420		5010

※「分類」は、内閣法制局の行政文書ファイル管理簿の文書分類のうち、「小分類」による。ただし、「法令案審議録」は「大分類」にあたる。

【表2】

大分類	中分類	小分類	簿冊名	作成年度	冊数	移管年度		
長官総務室	総務課	文書	内閣法制局設置法施行令・組織細則関係資料	S20-H3	5	H20-21		
			内閣法制局設置法関係資料	S27,36,43,48,49	5	H19		
			進達原議綴	S24-46	436	H20		
			法律命令綴、法律政令綴、公布奏上了承書等	S20-36	35	H21		
			保存資料	S27-H15	1	H17		
			内閣法制局史	S49	1	H16		
			決議綴	S21-22	3	H21		
			正誤綴	S23-37	12	H21		
			情報管理	総合的文書管理システム整備・調達関連資料	H11	4	H20	
			人事	閣議了解綴	S46,47,49,51,54	4	H13-16,21	
		国際行政学会加入時経緯等関係綴、第二部長の異動に伴う閣議了解について広報資料(Ⅱ種採用案内パンフ)	S48,H19	2	H15,21			
		広報資料(Ⅱ種採用案内パンフ)	H6-7	4	H17			
		会計課	予算関係	歳出予算明細書	S51-54	4	H18-21	
		国有財産関係	国有財産管理関係資料	H13-14	2	H18-19		
		国会関係	国会資料要求関係資料	H15-18	4	H18-21		
第一部	意見関係	口頭意見関係	—	—	—	—		
		文書意見関係	—	—	—	—		
	国会関係	質問趣意書	—	—	—	—		
		資料(当局関係)	—	—	—	—		
		資料(その他)	—	—	—	—		
		政府統一見解等	—	—	—	—		
	憲法資料調査室	憲法調査会(内閣設置)関係資料	—	—	—	—		
	その他	資料	—	—	—	—		
	法令案審議録	第一部	法律案	沖繩開発庁	法律案審議録	S47	22	H21
			政令案		政令案審議録	S47	42	H21
—				その他の沖繩復帰関係法制資料	S47	132	H21	
第二～四部		法律案	—	法律案審議録	S21-54	2754	H14-21	
		政令案	—	政令案審議録	S23-54	1102	H14-21	
		条約案	—	条約案審議録	S26-54	436	H15,17-20	
合計					5010			

相当する資料は、同局長官総務室の文書であることがわかる。内閣法制局には、同局長官のもと、意見事務を担当する「第一部」、審査事務を担当する「第二部」以下とともに、機密に関する事項、法令の編集その他資料の整備に関する事項などを担当している「長官総務室」が設けられている。長官総務室の「文書」分類に相当するものは、同室総務課での文書管理の資料や内閣法制局設置法関係の文書であり、比較的まとまって移管されているものは、「進達原議綴」といった、法案審査の際の同局の内部決裁文書綴である。

このように同局の移管文書のほとんどは、法令案審議録及び法案審査における事務関係の文書となっていることが、その特徴としてあげられる。

(2) 法案審査事務

次に、移管文書のほとんどが同局の法案審査事務関係の文書であることを踏まえ、基本的な法案審査の流れについて述べたい。

さきに触れたが、内閣法制局における審査事務は、昭和37年に第4部が置かれて以来、第2～4部が行っている。各部には、審査の担当省庁が割り当てられており、【表3】の通り、昭和27年以降、省庁の変遷に沿うかたちでめまぐるしく担当が入れ替わっている。

また、それぞれの部には、部長以下11～15名ほどの参事官・事務官が配置されている。法案審査を担当する参事官は、伝統的に他省庁から出向した、法律及び実務についての知識も経験も豊かな概ね在職10～15年の本省課長クラスの職員で占められている。参事官に他省庁からの出向者をあてるという制度は戦前から続くもので、彼らは「将来の幹部候補を目指す、行政経験および法制面でも「優秀な人物」と見られている⁶。したがって、内閣法制局への出向者に選ばれることは「名誉」であり、選ばれた各人は、参事官として「中正高次の立場に立って所信を貫く責任感と誇り」をもつという⁷。

【表3】

公布日	関係法令	担当													
		内閣	内閣府 (金融庁を除く)	国家公安 委員会、 宮内庁	総理府 (一部を除く)	総務庁/ 総務省	行政管理 庁	自治省	防衛庁/ 防衛省	科学技術 庁	沖縄開発 庁	経済企画 庁	公害等調 整委員会	法務省	外務省 (条約)
昭和27	7 31 法律252号、 政令290号	2部	—	2部	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2部	2部
昭和28	1 20 政令3号	2部	—	2部	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2部	2部
昭和37	4 16 法律77号	2部	—	2部	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2部	2部
昭和37	6 26 政令262号	2部	—	4部	2部	—	4部	4部	4部	4部	—	—	—	2部	4部
昭和39	9 18 政令303号	2部	—	4部	2部	—	4部	4部	4部	4部	—	—	—	2部	4部
昭和39	11 16 政令346号	2部	—	3部	2部	—	—	3部	3部	3部	—	4部	—	2部	3部
昭和42	8 31 政令265	2部	—	3部	2部	—	—	3部	3部	3部	—	4部	—	2部	3部
昭和45	4 27 法制局訓令1 号	2部	—	3部	2部	—	—	3部	3部	3部	—	4部	—	2部	3部
昭和46	6 30 政令219号	2部	—	2部	2部	—	—	3部	2部	3部	—	4部	—	2部	3部
昭和47	6 30 政令247号	2部	—	2部	2部	—	—	3部	2部	3部	3部	4部	—	2部	3部
平成10	5 27 政令103号	2部	—	2部	2部	—	—	3部	2部	3部	3部	4部	—	2部	3部
平成10	6 27 政令237号	2部	—	2部	2部	—	—	3部	2部	—	—	—	4部	2部	3部
平成10	12 15 政令393号	2部	—	2部	2部	—	—	3部	2部	—	—	—	4部	2部	3部
平成11	8 13 政令251号	2部	—	2部	2部	3部	—	3部	2部	—	—	—	4部	2部	3部
平成12	6 7 政令303号	2部	2部	2部	—	3部	—	—	2部	—	—	—	4部	2部	3部
平成13	11 28 政令373号	3部	2部	2部	—	3部	—	—	2部	—	—	—	4部	2部	3部
平成16	11 25 政令359号	4部	2部	2部	—	3部	—	—	2部	—	—	—	4部	2部	3部
平成19	1 4 政令3号	4部	2部	2部	—	3部	—	—	2部	—	—	—	4部	2部	3部

では、同局の審査はどのようになっているのであろうか。次に、法案の審査及び公布までの手続きを見ていく。

通常、議員立法以外の法律案・政令案は、各府省の請議を受けて内閣提出法律案として閣議決定を経た上、内閣総理大臣の名で国会に提出されるが、その前に必ず内閣法制局の審査を経なければならない⁸。法律案の審査手続き及び公布までの流れについて概略すると次のようになる。

法律の内容に関する主務省庁で起草された法案は、主務大臣名または関係大臣との連名により閣議請議される。これを受けて内閣官房は、各省からの閣議請議書を法案審査のため内閣法制局に回付する。内閣法制局では回付された法案を審査し、これが完了すると、修正等について内閣法制局内での決裁を得て、内閣官房へと返送される。そして、この修正案が閣議に提出される。閣議においては、席上で内閣法制局長官による法案の概要説明が行われる。法案について閣議決定が行われると、衆参両議院での審議を経て公布へと至る。

このように、建前としては、各省が立案した法案が内閣総理大臣宛の閣議請議案として内閣官房に送付された後、内閣官房から内閣法制局に回付されてはじめて審査が開始されなければならない。しかし現状では、法案の審査は、予備審査の形で各省が閣議請議案として提出する以前の段階で行われている⁹。これは、閣議請議後に審査を開始したのでは、数多くの法案を小人数の担当官で短期集中して処理するのに適さないこと、及び、原案に大幅な修正が加えられる場合その事務処理が煩雑であること等の理由によるものである¹⁰。このように審査を通して、「内閣法制局においてその立案担当者と主管または関係の事務当局との協同作業によって立案作業が行われる」¹¹のが現状である。なお、昭和36年7月14日の内閣官房長通達¹²において、予算関係法案については予算の国会提出後3週間以内を目処に、その他の法律案については予算関係法案の閣議決定後おおむね1ヶ月以内を目処に、国会ごとに別に定められる日までに閣議決定されるべきとされたことにより、予備審査は業務上必要な手続き方法として定着するようになった¹³。

ところで、予算関連法案は例年1月に召集される通常国会において審議されるので、予算関連法案

担当																
大蔵省	公正取引委員会	金融監督 庁／金融 再生委員 会／金融 庁	文部省/ 文部科学 省	厚生省/ 厚生労働 省	労働省	農林省/ 農水省	通商産業 省	運輸省/ 国土交通 省	建設省	郵政省	環境庁/ 環境省	会計検査 院	憲法調査 会	沖縄	中央省庁 等改革法 制室	司法制度 改革法制 室
2部	2部	—	2部	2部	3部	3部	3部	3部	—	3部	—	—	—	—	—	—
3部	3部	—	2部	2部	3部	3部	3部	3部	—	3部	—	—	—	—	—	—
3、4部	3、4部	—	2部	2部	3、4部	3、4部	3、4部	3、4部	—	3、4部	—	—	—	—	—	—
3部	3部	—	4部	2部	2部	3部	3部	4部	2部	3部	—	3部	—	—	—	—
3部	3部	—	4部	2部	2部	3部	3部	4部	2部	3部	—	3部	1部	—	—	—
3部	4部	—	3部	2部	2部	4部	4部	4部	2部	4部	—	3部	1部	—	—	—
3部	4部	—	3部	4部	2部	2部	4部	4部	2部	4部	—	3部	1部	—	—	—
3部	4部	—	3部	4部	2部	2部	4部	4部	2部	4部	—	3部	1部	1部	—	—
3部	4部	—	2部	4部	2部	2部	4部	4部	2部	4部	4部	3部	1部	1部	—	—
3部	4部	—	2部	4部	3部	4部	4部	4部	2部	2部	2部	3部	1部	1部	—	—
3部	4部	3部	2部	4部	3部	4部	4部	4部	2部	2部	2部	3部	1部	—	—	—
3部	4部	3部	2部	4部	4部	4部	4部	2部	2部	3部	4部	3部	1部	—	1部	—
3部	4部	3部	2部	4部	4部	4部	4部	2部	2部	3部	4部	3部	1部	—	—	—
3部	4部	—	2部	4部	—	4部	4部	2部	—	—	4部	3部	1部	—	—	—
3部	4部	—	2部	4部	—	4部	4部	2部	—	—	4部	3部	1部	—	—	1部
3部	4部	—	2部	4部	—	4部	4部	2部	—	—	4部	3部	1部	—	—	—
3部	4部	—	2部	4部	—	4部	4部	2部	—	—	4部	3部	1部	—	—	—

の閣議決定期限は2月上旬、その他の法案の閣議決定期限は3月上旬となる。従って、例年約100件近くある法律案は、この期間に集中的に内閣法制局で審査される。ちなみに、1月から3月以外の期間には、主に政令案が審査されている¹⁴。また、条約案については、審査の対象が国会承認条約に限られること、条約という性質上、必ずしも当局の審査の結果に応じて案文を修正するとは限らないこと等、法律や政令の審査とは違っている部分がある¹⁵。

また、具体的な審査については、以下の通りである。審査の観点としては、「憲法及び他の現行法制との関係並びに立法内容の法的妥当性についての検討はもちろんのこと、立案の意図が法文の上に正確に表されているか、条文の配列等の構成は適当であるか、用字・用語の誤りはないかというような点についても、法律的、立法技術的にあらゆる角度から検討」¹⁶される。また、方法としては、審査担当官が主務省庁の担当官から原案に関して逐一説明を受け、これに質疑、討論を行い、その結果により修正を行うという一連の作業を繰り返して行う、「読会制」により行われる。読会は、一つの法律案に対して、多いものでは数日に及ぶ読会が3～4回行われることもあるという。なお、基本的に、法案ごとに1名の参事官が主担当として審査にあたる。1年で平均一人あたり、法律7、8件、政令30件の法案を審査するという¹⁷。

2. 法令案審議録の文書管理

すでに述べたように、内閣法制局移管文書の中でもまとまった資料群をなしているのが『法令案審議録』である。『法令案審議録』は、内閣法制局において法案審査の際に使用した資料や内部の決裁文書等を収録しており、これらの資料を分析することからは同局の法案審査の過程をたどることができる。以下に、当館に移管されている昭和23年から昭和54年までの約4500冊の同文書について、文書管理規則等もふまえ、その内容を分析していきたい。

(1) 法令案審議録

法令案審議録は、内閣法制局において法案審査の際に使用した資料や決裁文書等を、「法律」「政令」「条約」の別に整理・編綴した資料群である。主に、主務官庁が作成した原案、各読会の修正案、修正案についての主務省庁や審査担当官の意見、参考資料等が綴られているが、基本的には、審査担当者の手持ち資料を編綴したものと言える。

まず、その概要をつかむために、【表4】に法令案審議録を作成部・年代別および、「法律」「政令」「条約」の別に整理した。

審議録の数は、年代によってばらつきがあるが、平均すると年間100～150冊程度となっている。全体として、法令案審議録の簿冊数が充実してくるのは、昭和23年の法務庁の設置以降であり、昭和27年の法制局の設置頃を境に法律、政令、条約それぞれの審議録が揃うようになってきている。そして、昭和37年の内閣法制局への改称と第4部の増設を経た頃から各部の簿冊数が平均化していることがわかる。

ところで、表を見るにあたりいくつか注意点がある。まずは、法令案審議録は、必ずしも1法令1冊になっていないことに注意したい。法令案審議録の編綴方針については後述するが、1冊の審議録に複数の法令が綴じられていたり、逆に1つの法案に対して複数の簿冊が作成されていたりする場合がある。したがって、年間成立する法律の数¹⁸と審議録の数とは必ずしも合致しない。

次に、昭和37年以前の第3部、第4部の審議録の数についても、注意が必要である。第4部作成の

【表4】

昭和	年別・部局別対照						合計	種類別対照			
	1部	2部	3部	4部	2, 3部	2, 4部		法律	政令	条約	その他
21			3				3	3			
22			3				3	3			
23		9	52				61	57	4		
24		7	94				101	93	8		
25		4	78				82	76	6		
26		9	34				43	34	7	2	
27		20	44				64	45	6	13	
28		35	63				98	60	15	23	
29		33	45				78	55	7	16	
30		22	38				60	37	7	16	
31		22	38				60	38	6	16	
32		15	44				59	42	7	10	
33		21	51				72	58	10	4	
34		37	92				129	88	24	17	
35		34	75				109	84	14	11	
36		23	121				144	104	18	22	
37		32	46	74			152	109	26	17	
38		31	61	67			159	98	37	24	
39		28	55	80			163	115	32	16	
40		68	82	67			217	133	52	32	
41		66	44	61			171	111	54	6	
42	1	50	74	64			189	117	54	17	1
43	1	45	61	39			146	86	40	19	1
44	2	53	74	58			187	113	54	18	2
45	67	70	62	55			254	108	53	26	67
46	67	51	61	47			226	116	45	20	45
47	58	56	56	61	1		232	97	109	10	16
48		57	61	74			192	117	68	7	
49		52	71	54			177	97	68	12	
50		47	71	45	1	3	167	89	62	16	
51		43	61	54			158	90	58	10	
52		35	69	66			170	87	64	19	
53		61	64	77			202	116	73	13	
54		39	63	58			160	100	56	4	
合計	196	1175	2011	1101	2	3	4488	2776	1144	436	132

※「年」は作成年の最初の年度、「部」は作成部局別で整理した。ただし、4部は昭和37年の設置なので、昭和36年までで作成部局を4部としていたものについては、3部と合わせた。

※「法律」「政令」「条約」の別は、昭和47年以降の文書については、『法令案審議録整理保存要領』に従い、それ以前については簿冊名をもとに分類した。ただし、昭和47年以前の文書中で、関係する法律と政令等が一つの簿冊に綴られているものは「法律」に分類した。

※「その他」は沖縄法制参事官の審査関係資料。

法令案審議録の中には、第4部が設置された昭和37年以前にも関わらず、作成部局を第4部としているものが含まれている。これらの簿冊は、3部から4部へ引き継がれた文書と想定され、後に整理した4部を作成部局としたものと考えられる。したがって、これらについて【表4】では、第3部に分類している。また、昭和44から46年の審議録には、第1部の文書がある。これらは、すべて沖縄法制参事官の文書であるが、この中には、直接の法案審査資料以外の参考文献も多く含んでおり、一概に「法律」等の種類別に分類できない。したがって、表の種類別分類においては、「その他」に分類している。さらに、昭和47年以前の審議録には、「法律」と関係する「政令」が同じ簿冊に綴られている場合があり、これらは「法律」として整理している。

このように、法令案審議録の整理にあたっては、年代により編綴方針に大きな違いがみられ、これにともない各簿冊の内容にもばらつきがでてくる。これをふまえ、次項からは、同文書の編綴方針に着目しつつ、その内容について明らかにしていきたい。

(2) 法令案審議録整理保存要領

法令案審議録が、もともとは審査担当官の手持ちの資料であったことは、先に述べた。作成年別、部局別、分類別の分析でも見たように、これら「手持ち」資料の集まりである法令案審議録は、各簿

冊において内容的な統一感は見られない。しかし、昭和 48 年を境に不統一な状況は一変し、表題・表紙が整えられ、内容的にも統一感が見られるようになる。これは、同文書の編集・編綴方針を定めた「法令案審議録整理保存要領」（以下「整理保存要領」）¹⁹が昭和 47 年に定められたためである。

「整理保存要領」には、各法令案等の審議録に綴る文書の種類や順番（第一）や各簿冊の整理編綴の仕方や管理方法（第二の 1、第三）、編纂時期（第二の 2）などが定められている。このうち、法令案審議録の編綴方法は次のとおりである。

1 法令案審議録整理保存要領

閣議に附される法令案及び条約案の審議資料は、当局における審査の経緯を記録する資料として極めて貴重なものであるのみならず、法令案審査事務、法制意見事務等当局の所掌事務の遂行にあたって重要な参考資料となることにかんがみ、これらを体系的に整理編集し、保存管理するものとする。

第一 個別の法令案等関係資料の整理

1 個別の法令案及び政令案の審議資料は、次の順序に従って整理するものとする。

- 一 請議案決議書（赤紙）及び法令案の写し
- 二 内閣修正請議案の決裁書（赤紙）及び修正案の写し
- 三 正誤文書
- 四 公布奏上決裁書（赤紙）
- 五 審査報告書その他の国会印刷物
- 六 審査法令案
- 七 国会関係資料（提案理由説明、想定問答等）その他の参考資料のうち重要と認められるもの

(注) (1) 一及び二の法令案及び修正案の写しには、必要と認められる要綱、新旧対照表及び参照条文を添付する。

(2) 六の審査法令案は、第一次案から最終案までのもののうち必要と認められるものを第一次案が上に最終案が下になるような順序に整理し、各案には審査の経過が明らかとなるような記入を行ない、かつ、必要な説明資料を各案ごとにその次に添付すると同時に、審査中特に問題となった重要事項については、できる限りその問題点の所在、討議の経過等をメモとして残すこととする。

(3) 閣議附議に至らず廃案となった法令案の審議資料についても、同様の整理を行う。

2 条約案の審議資料は、次の順序に従って整理するものとする。

- 一 二国間条約については署名請議案の決裁書（赤紙）及び写し、多数国間条約については署名請議案の写し
- 二 国会承認請議案の決裁書（赤紙）及び写し
- 三 批准（受諾、承認等を含む。）請議案の写し
- 四 公布請議案の決裁書（赤紙）及び写し
- 五 審査条約案
- 六 1 の七に掲げる資料

(注) (1) 一から四までに掲げる資料のうち条約案の部分については、国会承認請議案の写しに係るもののみを残すようにして整理する。

(2) 条約案の審議資料についても、1の(注)に準じて整理を行う。

3 議員提出法律案については、次の順序に従って整理するものとする。

- 一 公布奏上決裁書（赤紙）
- 二 提出法律案（穴あき）、審査報告書その他の国会印刷物
- 三 関係資料

さらに「整理保存要領」では、審議資料の編綴の方法についても以下のように定められた。これによれば、審議資料は、法律、政令、条約の別に受付番号に添って整理され、表題の付け方にもルールが設けられている。また、編纂製本の時期を遅くとも3月までに行うことで確実な資料保存が義務づけられたことがわかる。

第二 保存簿冊の編集

1 編集製本の方法

第一により整理した資料は、暦年別を原則とし、公文件名簿の文書記号ごとに、法律案、政令案又は条約案の別に、受付番号順に従って整理し、これらを適当な厚さに編集製本するものとし、その製本された簿冊の背表紙には、次の例に従い、編集記号番号を記し、巻頭には目次を附すものとする。

【様式及び註記略】

2 編集製本の時期

各年分を遅くともその翌年一月末までに編集し、翌年三月までに製本を完了することを原則とする。

第三 目録

目録は、特に作成はしないが、製本された審議録の編集記号番号を公文件名簿及び法令公布調べに必ず記入することとし、これらの簿冊に目録の役割を附加するものとする。

第四 審議録の保存管理

- 1 審議録は、永久保存とする。
- 2 各年の審議録は、その年から起算して三年間は、総務室第一課が引き継ぎ、保存管理するものとする。
- 3 2の期間を経過した審議録は、各部から総務室第一課が引き継ぎ、保存管理するものとする。
- 4 審議録の貸出しについては、散逸を防止するため、貸出簿によるものとする。

また、審議資料の編綴基準については、「整理保存要領」と同時に定められた「法令案審議録の編集製本について」（以下「編集製本について」とする。）に詳しく記載されている。「編集製本について」によれば、各審議録の「製本は、クロス張り本製本とし、法律案、政令案又は条約案についてクロスで色分けする。（法律案は紺色、政令案は茶色、条約案は緑色）」²⁰とされている。さらに、これら審議録の保存管理については、「その年から起算して三年間は、その所掌に応じ各部において」管理し、その後は、総務室第一課が引継ぎ「永久保存」することが定められた。また、審議録は、審議の際の参考資料として使用される状況が想定されるためか、貸出簿による貸出しの際の管理も明記され、この資料が、「永久保存」対象となるべき重要資料でありつつも、常に業務の参考資料として現用文書と考えられていることがうかがえる内容となっている。



左の3冊は、「整理保存要領」以後の法令案審議録。右から「法律」「政令」「条約」。それぞれ、紺色、赤（茶）色、緑色のクロスで製本されている。下の3冊は「整理保存要領」以前の法令案審議録。

(3) 法令案審議録の文書管理

それでは、法制局において、「整理保存要領」が定められたことはどのような意味をもっていたのだろうか。主として、次の2点をあげることができる。

第一に、資料の保存が義務づけられたことがある。「整理保存要領」以前も法令案審議録は、部内の参考資料として代々参考とされてきたものと思われるが、「整理保存要領」が定められたことで、その保存が明確化された。この事は「整理保存要領」の冒頭にある、「閣議に附される法令案及び条約案の審議資料は、当局における審査の経緯を記録する資料として極めて貴重なものであるのみならず、法案審査事務、法制意見事務等当局の所掌事務の遂行にあたって重要な参考資料となる」との認識にも見ることができる。

第二に、編綴される資料が定められたことがある。次に詳しく見ていくが、「整理保存要領」以前は、その内容も整理方針もまちまちであった。しかし「整理保存要領」により収録する資料が定められたことにより、各審議録の内容がある程度標準化することになった。これは先に述べた保存の観点にもみられるが、法令案審議録を法制局内での事務における「重要な参考資料」と位置付け、一定の内容を担保しようとする措置と考えられる。

このように「整理保存要領」は、内閣法制局において、同資料を法案審査事務における「重要な参考資料」と位置づけ、適切に保存・管理していくための措置だったことがわかる。

では、「整理保存要領」はどういった契機から定められたのであろうか。理由として考えられるのが、昭和46年から昭和48年にかけて見られる法制関係事務の効率化の流れの中での内閣法制局の機構拡充構想との関連である。『内閣法制局史』では、昭和46年3月頃に、「遅れる立法事務のスピードアッ

プ化を図り、国会を効率的に運営するため、内閣法制局の機構を拡充」しようと、与党議員より「内閣法制府構想」がとりまとめられたことに触れている²¹。ただし、この構想は「立ち消え」になった。そしてさらに、昭和47、48年には、内閣法制局の側から、内部部局を「部」から「局」に、内閣法制次長を「内閣法制副長官」に改称し、「第五局」および「法制資料調査室」の設置構想が提案された²²。特に「法制資料調査室」の設置の必要性について「当局が法律問題に関する中枢機構としての使命を十分に果たすためには、法制関係資料を整備し、常に、事案に対して迅速的確に対処しうるような体制を整えておく必要」を説き、法制資料の「組織的な整備とその積極的な活用」が「行政部内全体の法制関係事務の効率化、円滑化に質する」とした²³。「法制資料調査室」は第一部に設置されていた憲法資料調査室の拡充構想でもあるが、このことは、「行政内部全体の法制関係事務の効率化」のための法制資料整備という考えが、当時の内閣法制局内にあったことを物語っている。昭和47年1月に定められた「整理保存要領」もこうした流れの中で、内閣法制局の業務効率化を目的に定められたのではないだろうか。

4. 法令案審議録の特徴

これまで「整理保存要領」の内容等をみてきたが、具体的な資料の中には、「整理保存要領」以前・以後ではどのような違いがみられるのだろうか。以下に、具体的な事例をあげながら、それぞれの特徴を明らかにしていきたい。

(1) 「整理保存要領」以後の審議録

昭和47年に「整理保存要領」が定められて以後の文書は、基本的に同要領にしたがって整理されている。したがって、ここでは、整理保存要領以後の法令案審議録の編綴内容を分析するために、元号法（昭和54年6月12日法律第43号）²⁴の法令案審議録を例に、その構造をみていきたい。元号法を例とするのは、新規に制定された内閣提出法案であること、条文が極めてシンプルで理解しやすいこと等により、法案審査の経過を追うのに適していると考えたからである。もとより元号法は、天皇制及び社会制度全般にとって重要な法律の一つであり、国会での審議においても日本国憲法との関係も含め長期にわたり議論が展開された。こうした経緯を物語るような全4冊に及ぶ同法の審議録について、その構造を分析することにより、法令案審議録の資料的な特色や重要性を理解することができるだろう。

元号法の審議録は平成21年度に4冊移管されている²⁵が、これらに綴じられている各文書をリスト化したものが【表5】である。そして、各文書については、年月日、標題などの基本情報を記載したほか、文書分類について「整理保存要領」との対照を行った。

4冊あるうち、第1冊目に請議案決議書（赤紙）や請議書の写し（法律案、理由）、審査報告書やその他の国会印刷物などが綴じられており、その他の3冊は参考資料や国会での議事録が綴じられている。「整理保存要領」の通り、最初に「請議案決議書（赤紙）及び法令案の写し」が、次に「審査報告書その他の国会印刷物」が綴られ、その後に各段階の「審査法令案」と「国会関係資料（提案理由説明、想定問答等）その他の参考資料のうち重要と認められるもの」が草稿やメモも含めて綴られている。元号法は、閣議請議後条文が修正されなかったため、「内閣修正請議案の決裁書（赤紙）及び修正案の写し」や「正誤文書」は存在しない。唯一「公布奏上決裁書（赤紙）」が綴られていないが、表紙の文書名の記述や法律案を表す紺色のクロス張り製本などと合わせ、概ね「整理保存要領」に従い

【表5】

編綴順	巻	年	月	日	標題等	備考	整理保 存要領
1	1	54	2		請議案決議書(赤紙)		一
2	1	(54)	1	30	請議書の写し(法律案、理由)		一
3	1	(54)			要綱		一
4	1	(54)			要旨		一
5	1	(54)	4	20	元号法案(内閣提出)に関する報告書(衆委)		五
6	1	(54)	6	5	参議院報告書		五
7	1	(54)			昭和五十四年第八十七回国会提出元号法案関係資料		五
8	1	54	2		元号法案想定問答(法制局作成)		七
9	1	(54)	6	26	元号選定手続要綱(案)未定稿		七
10	1	(54)	6	6	元号法の成立に当たって(大臣談話)		七
11	1	54	1	19	元号法制化に関する特別決議(案)(昭和54年1月24日第36回自由民主党大会)	審議室より	六
12	1	(54)	1	18~29	元号法案について(説明メモ)	内閣部会、元号問題小委員会合同部会1/18AM9:00、政調審議会1/18AM11:00、総務会1/29中間報告	六
13	1	(54)	1	18	元号法案について(昭和54年総理府審議室)	自民党、内閣部会元号問題小委員会提出	六
14	1	53	10	16	元号に関する法律案	1/9再審査、総口説明 午前10:40審議室長鈴木審議官	六
15	1	54	1	13	元号法案	手書き	六
16	1	53	10	3	元号に関する法律案		六
17	1	53	9	25	元号法案	総理府審議室、53.7.18自民党案総務会資料	六
18	1	53	12	26	想定問答(未定稿)	取扱注意 昭和五十三年十二月 鈴木	六
19	1	53	10	16	元号に関する法律案について	総理府審議室	六
20	1	53	10	3	元号に関する法律案についての主な論点	総理府審議室	六
21	1	(53)	10	9	元号に関する法律案について	総理府審議室	六
22	1	(53)			86回国会想定問答	総理府審議室	六
23	1	53	9	25	元号制定関係資料(追補)	部内参考用 内閣総理大臣官房審議室 昭和53年2月	六
24	1	(53)	9	25	元号制度関係資料	部内参考用 内閣総理大臣官房審議室 昭和53年1月	六
25	1	(53)			元号法案に関する主要想定問答集	内閣総理大臣官房審議室 取扱注意	六
26	1	(53)			〔衆議院内閣委員会討論のまとめ〕	内閣法制局審議室「衆内委 討論 4.20」答弁切り抜き	六
27	2	(53)			〔参考資料〕	旧皇室典範、皇統譜令等	六
28	3	48	4		元号問題について 日本大学前法学部長法学博士高梨公之 自由民主党政務調査会元号に関する小委員会		六
29	3	(54)			〔参考資料〕	金森徳次郎等元号に関する論考	六
30	3	54	4	11	改元後の旧元号の使用について	上谷	六
31	3	52	4	26	1.答弁資料 52.4.26 参内太田淳夫(公)	対部長(想定)	六
32	3	52	10	24	2.元号制の法的根拠等について	塚田議員へ提供資料	六
33	3	53	6	8	3.自民党内閣部会元号問題小委員会経過概要		六
34	3	52	10	26	4.元号の使用について(第一部)		六
35	3	52	12	27	5.堀江正夫(参)の質問に対する答弁書		六
36	3	(52)			6.昭和二一年「元号法(案)」の説明資料(想定問答を含む)	大臣説明(タイプ)、元号に関する法律案、◎元号法想定質問(ガリ版)、参議院年令ノ問題、三十オトスルコト及び元号法撤回ノト通達、極秘 元号法について(十一月十五日参議院法打合の際) コピー	六
37	3	53	10	2	〔第八十五回国会衆議院予算委員会議事録等〕		六
38	4	54			元号法関係国会会議録(第八十七回国会) 内閣総理大臣官房審議室		六

「整理保存要領」の番号は、「法令案審議録整理保存要領」第1条の各項目の番号。

年の()は推定。

巻は、「法律案審議録(元号法案 その1)昭和54年第87回国会 総理本府関係 1~4」(平21法制0025310~平21法制0025313)の各簿冊を示す。

整理されていると言えるだろう。

内容について、前述した以外を付け加えるとすれば、元号法と関連して昭和54年6月時点の「元号選定手続要綱(未定稿)」が綴られている点をあげたい。この手続要綱は元号法成立後の昭和54年10月23日に閣議報告されたものであり、この手続きに基づき、元号法制定の10年後に「平成」の元号が定められた。また、法案審査に関わる文書よりも国会の答弁のための参考資料が圧倒的に多いが、これは、閣議決定後に行われた衆参合わせて4ヶ月約80時間にも及ぶ国会審議の結果と考えられる。なお、関係論文や質問事項は、細かいインデックスを付けて整理されている。

(2)「整理保存要領」以前の審議録

次に、「整理保存要領」以前の審議録について、みていきたい。基本的に、「整理保存要領」以前の審議録の特徴として重要なのは、「整理保存要領」以後の審議録には綴られている「請議案決議書(赤紙)及び法令案の写し」などの、法制局内部の決裁文書関係は綴られていないことである。「整理保存要領」に定められた7項目の資料のうち、「請議案決議書(赤紙)及び法令案の写し」および「公布奏上決裁書(赤紙)」は、「整理保存要領」以前は、「進達原議」および「公布奏上了解綴」等といった内閣法制局内の決裁文書に、「正誤文書」は「正誤綴」などに整理されていた。したがって、「整理保存要領」以前の法令案審議録に綴られた資料は、主として、決裁文書をのぞいた審査法令案や国会関係文書等であった²⁶。これら、法令案審議録に収録されていない法案審査事務資料の詳細については、

後述する。

また、法令案審議録の中には、組織において何度か整理された痕跡がみられるものがあり、法制局内での同文書の取扱いを伺うことができる。たとえば、昭和39年以前の運輸省や建設省、法務省、警察庁、総理府本府等の関係審議録は、「〇〇省関係審議録綴」等の名称のもとに編綴され、統一番号がふられている。運輸省、建設省等には、さらに、法律、政令にわけられている場合もある。これらはいずれも作成部局を「第2部」とすることから、「第2部」においては、昭和39年を前後して整理が行われたと推測される。

その他に、部局別の組織的な管理の形跡を残しているものもある。【表6】は、昭和27年度の通商産業省、電気通信省の審議録を、審議録に付けられていた番号にそって並び替えたものである。これらには、同年の他の省庁の審議録にはない、「A64」「B9」といった番号がつけられている。今のところ記号が何を表すのかは不明だが、この番号は審議録が何らかの基準に基づき、上記のような番号で管理されていたものと考えられる。通商産業省も電気通信省も、当時の「第3部」の担当である。先に述べたように、この年代の「第3部」の文書は、のちに設けられた「第4部」を作成部局として移管されているので、作成部局が3部と4部にまたがるが、年代的にみて「第3部」の審議録と考えられる。因みに、番号が記してある審議録は、昭和27年以外にも、また通商産業省関係以外にもみられるが、およそ「第3部」担当の審議録における特徴と考えられる。

さらに、【表6】に示した審議録には、全て「吉國」の印が捺してあった。これは当時法制意見第3

【表6】

簿冊番号	簿冊標題／件名	作成部局	部局	備考
平14法制 00826100	輸出信用保険法の一部改正・昭和27年3月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A36
平14法制 00831100	石油及び可燃性天然ガス資源開発法・昭和27年3月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A51
平14法制 00829100	中小企業等協同組合法の一部改正・昭和27年3月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A54
平14法制 00833100	航空機製造法・昭和27年3月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A55
平14法制 00839100	輸出入取引法・昭和27年5月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A57
平14法制 00832100	ドイツ人工業所有権特別措置令の一部を改正する法律・昭和27年5月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A58
平14法制 00837100	臨時石炭鉱査復旧法1・昭和27年3月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A59の1
平14法制 00838100	臨時石炭鉱査復旧法2・昭和27年6月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A59の2
平14法制 00835100	電源開発促進法・昭和27年6月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A60
平14法制 00836100	事業者団体法の一部改正・昭和27年6月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A61
平14法制 00211100	国際電信電話株式会社法昭和27年6月A62	内閣法制局第三部 (電気通信省)	3部	A62
平14法制 00212100	日本電信電話公社法昭和27年6月A63	内閣法制局第三部 (電気通信省)	3部	A63
平14法制 00213100	日本電信電話公社法施行法昭和27年6月A64	内閣法制局第三部 (電気通信省)	3部	A64
平14法制 00229100	日本電信電話公社法付属政令昭和27年7月	内閣法制局第三部 (電気通信省)	3部	A65
平14法制 00834100	通商産業省設置法外2件・昭和27年7月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	A66
平14法制 00828100	通商産業省関係12・昭和27年1月～3月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	B9の12
平14法制 00830100	通商産業省関係13・昭和27年4月～6月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	B9の13
平14法制 00840100	通商産業省関係15・昭和27年10月～12月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	B9の15
平14法制 01097100	通商産業省関係14・昭和27年7月～9月	内閣法制局第四部 (通商産業省関係)	4部	B9の29

部の参事官であった吉國一郎²⁷のものと思われる。吉國と「A64」などの記号との関係は不明だが、審議録全体にわたり、吉國のように、担当参事官の名前が簿冊に明記されている例が度々みられ、簿冊から審査担当者を知ることができる。なお、担当者によって審議録へ綴られる資料や編綴方法、表題の付け方が違っており、「手持ち文書」らしく、各参事官の個性が表れているのも、整理保存要領以前の審議録の特徴の一つであるといえるだろう。

(3) 法案審査事務資料

先に述べたように昭和47年以前の法令案審議録には、法案審査に関する内閣法制局の内部決裁文書は綴じられていない。ここでは、「整理保存要領」以前の法令案審議録の補足として、法案審査事務関係の文書について纏めておく。

「請議案決議書（赤紙）及び法令案の写し」は、昭和24年から昭和46年まで「進達原議綴」²⁸に綴られている。この文書は、内閣法制局の予備審査を受けた後、各省から閣議請議の手続きがとられた際、再度内閣官房より回送された法律案の写しと、その審査内容についての内閣法制局内での決裁文書の写しである。この時請議案に修正があった場合は、「閣議請議原本の修正箇所に細長い付箋を貼り、その付箋に毛筆により朱字で訂正文字を書き、付箋と原本にかけて、「内閣法制局」と刻した豆印で契印」²⁹し、「別紙〇〇大臣請議〇〇法律案を審査したが、右は請議のように閣議決定の上、国会に提出されてよいと認める」という表書きを閣議請議書に付けて、内閣法制局長官の決裁を受ける。この表書きが赤い罫紙で印刷されていることから、通称「赤紙」と呼ばれている。長官の決裁が終わると、「赤紙」は外され、これと同文の表書きを付け、それに内閣法制局長官の印をおした文書が内閣官房に送付される。この場合の表書きは青い罫紙で印刷されていることから、「青紙」と呼ばれている³⁰。

「進達原議綴」には、この「赤紙」が綴られている。

平成20年度には、昭和24年から昭和46年までの「進達原議綴」436冊が移管された。「整理保存要領」によって昭和47年以降の「赤紙」が法令案審議録に綴られるようになったことを考えると、これらは、戦後の「進達原議綴」のほとんどであると考えられる。その特徴としては、昭和39年に編綴方法に変化がみられ、昭和38年までは日付ごとに、昭和39年以降は関係省庁別に綴られている。また、内閣法制局内の決裁文書の表書き綴りという性格上、その後の審議で廃案となった法案や審議未了となった法案も含んでおり、「進達原議綴」によって各年において内閣法制局の審査を受けた法案を網羅出来る点が注目される。

この他にも、審査事務に関して内閣法制局が行う様々な決裁文書が、その内容ごとに編綴されている。例えば、内閣法制局は、法案が国会で修正された場合などは、修正内容や署名大臣についての内閣官房からの照会を受ける。この際、内閣官房からの照会に対する回答案についての、内閣法制局における長官決裁文書綴りは、「決議録」や「法律（政令）命令綴」に、閣議請議後の法案の訂正についての長官決裁文書は「正誤綴」に綴られている。また、法律が成立すると、成立法令は、後議の議院の議長により内閣を経由して天皇へ奏上され、奏上してから30日以内に公布されるが、公布奏上についての長官決裁文書は、「公布奏上承書」に綴られている。これらは、主として法務庁、法務府時代のものだが、こうした内閣法制局の内部決裁文書を通して、審査事務における各段階を追うことが出来る。「決議録」は昭和21年から昭和24年までが3冊³¹、「法律（政令）命令綴」は昭和20年から昭和26年まで22冊³²が、「正誤綴」は昭和21年から昭和37年までが12冊³³、「公布奏上承書」は昭和25年から昭和36年まで13冊³⁴が、いずれも平成21年度移管計画によって移管されている。

5. 内閣法制局の文書管理と移管

以上、内閣法制局の法案審査事務機能を踏まえつつ、法令案審議録を中心とした同局の移管文書について見てきた。最後に、これらの文書が、内閣法制局においてどのように管理されていたのかについて明らかにするために、同局の戦後の文書管理規則等を整理していく。これにより同局の文書に対する考え方を明らかにするとともに、同局からの今後の移管文書についても考えていきたい。

戦後の同局の文書管理規則としては、昭和24年の「法制意見部文書取扱内規」³⁵、平成13年の「内閣法制局文書取扱規程」³⁶、平成23年の「内閣法制局文書管理規則」をあげることができる。このうち、「法制意見部文書取扱内規」は、昭和27年8月1日の法制局設置法施行時に「法制局文書取扱内規」³⁷（以下「文書取扱内規」）と改称された。なお、「文書取扱内規」は、これ以後、平成13年の中央省庁再編まで大きな変更は見当たらないことから³⁸、同局では約50年にわたり、この規程に則って文書管理がなされたものと考えられる。

同内規の第三条によれば、文書の管理を行う長官総務室文書係においては、文書の種類毎に3つの管理簿を作成することとしていた。法案の審査事務に関わる「閣議請議書（法務関係法令の起案回議書を含む。以下同じ。）」及び「公布奏上書」は『公文件名簿』に、「当部の意見を求める文書」の場合は『意見事件簿』に、これら以外の文書については『文書接受簿』に、それぞれ「件名、差出者、文書記号番号、接受年月日、接受番号及び主管局名が記載され、管理された³⁹。こうして作成された『公文件名簿』等は、「各部文書担当に交付」することとされた。このように、文書の接受については、長官総務室による一元的な管理が行われたが、文書自体は、各部に置かれた文書担当により、それぞれの部で分散して管理していたことがわかる。

この後の文書管理規則の変遷については、当館の移管文書においては、平成13年度以降に作成された文書の移管がまだ少ないことから概略をとどめるだけにしたい。「文書取扱内規」にかわる規程としては、平成13年に中央省庁改革と「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」）⁴⁰の施行に伴い「法制局文書取扱内規」が定められた。「法制局文書取扱内規」においては、総務課において「文書受付簿」「公文件名簿」による授受文書の管理や事務処理を行うこと、総務主幹を統括文書管理者とし各課に文書管理者を置くことなどは、それ以前と変わらなかった。しかし、この時、別紙として「行政文書保存期間基準」が定められた。これは、平成12年2月25日付各省庁事務連絡会議申合せ「行政文書の管理方策に関するガイドライン」⁴¹での「別表 行政文書の最低保存期間基準」に基づいて定められたと考えられ、項目も類似している。これによれば法人に関する規定など法制局の所管しない部分を省き、30年保存文書として「閣議に付される法律案、政令案及び条約案の審査に係る文書」をあげているなど法制局独自の業務を若干盛り込んで作成されている。

なお、この時、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」に従い行政文書ファイル管理簿も作成された。その文書構造は【表7】の通り、大分類で、第一部、長官総務室と、法令案審議録に分けられている。第一部、長官総務室は、中分類以下で各室の職掌により分類されており、審査事務を行っている第2～4部の文書は「法令案審議録」に一括され、小分類で担当省庁に区分されている。

そして、次に定められたのが、平成23年4月1日の「公文書等の管理に関する法律」の施行に合わせ定められた「内閣法制局文書管理規則」である。ここでは、公文書管理法に従い「内閣法制局における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに内閣法制局の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」⁴²適切な作成と管理が義務づけられている。また、同時に、各文書の保存期間を定めた「別表第1 行政文書の保存期間基準」と、国立公文書館への移管・廃棄を定めた「別

表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」が設けられ、「国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書」など、内閣法制局における「意思決定に至る過程」が記録された文書が具体的に明記された。

以上のように、戦後の文書管理規則について整理してきたが、最後に、全く移管のない文書についても触れておきたい。実は、【表2】にみられるように、第一部の意見事務関係、国会対応関係、憲法調査室の文書の移管はまだない⁴³。意見事務とは、法令の解釈に対し、各省庁において疑義がある場合又は関係省庁間において争いがあるような場合、各省庁からの求めに応じて、内閣法制局が当該法律問題についての意見を述べることである。意見事務には、文書による回答と、口頭によるものがあり、前者は法制意見、後者は口頭意見回答と言われている⁴⁴。行政文書ファイル管理簿をみると、法制意見は「文書意見回答綴」、口頭意見回答は「口頭意見回答綴」に綴られていると考えられる。両者とも保存期限20年の文書であるが、これまで延長措置がとられていた。国会関係に分類されるものは想定問答資料や答弁資料、憲法資料調査室のものは憲法資料調査会の各委員会の文書であるが、これらもこれまで移管がない。こうした資料は、内閣法制局の重要な業務を記録するものとして、今後移管されるべきであることは言うまでもない。幸いこれらの文書は、「内閣法制局行政文書管理規則」によれば、保存期間満了後の措置が「移管」とされているので、いずれその文書の全容が明らかになるものと思われる。

【表7】

大分類	中分類	小分類	大分類	中分類	小分類
第一部	その他	資料	法令案審議録	法律案	運輸省
	意見関係	口頭意見回答			沖縄・北方対策庁
		文書意見回答			沖縄開発庁
	憲法資料調査室	憲法調査会(内閣設置)関係資料			科学技術庁
		資料(その他)			外務省
	国会関係	資料(当局関係)			環境省
		質問主意書			環境庁
		政府統一見解等			宮内庁
		会計職員任命関係			金融再生委員会
		決算関係			金融庁
国会関係		経済安定本部			
国有財産関係		経済企画庁			
支出負担行為関係		経済産業省			
資金前渡関係		警察庁			
自動車運行関係		建設省			
長官総務室	会計課	情報公開開示請求関係	公害等調整委員会		
		庁舎管理関係	公正取引委員会		
		物品管理関係	厚生省		
		予算関係	厚生労働省		
		予算執行関係	行政管理庁		
		用度関係その他	国土交通省		
		旅費関係	国土庁		
		給与関係	財務省		
		厚生関係	自治省		
		国会	自治庁		
総務課	児童手当関係	出入国管理庁			
	情報管理	商工省			
	人事	総務省			
	図書	総務庁			
	退職手当関係	総理府本府			
	文書	大蔵省			
		地方自治庁			
		調達庁			
		通商産業省			
		逓信省			
	電気通信省				
	内閣				
	内閣府				
	農林省				
	農林水産省				
	文部科学省				
	文部省				
	保安庁				
	法務省				
	法務庁				
	法務府				
	防衛省				
	防衛庁				
	北海道開発庁				
	郵政省				
	労働省				

・電子政府の総合窓口>行政文書ファイル管理簿の検索ページから作成
(<http://files.e-gov.go.jp/servlet/Fsearch>)

おわりに

公文書管理法では、第4条において「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができる」ための文書の作成を義務づけている。そしてその事例の一つとして、「法令の制定又は改廃及びその経緯」⁴⁵をあげている。本稿で取り上げた内閣法制局の法案審査関係は、まさに法令の制定や改廃に関わる経緯を表す記録といえるだろう。

特に法令案審議録は、公文書管理法制定よりずっと以前から、「審査を行う上で参考とされた関係資料がすべて収録されており、その立案の経緯を知る上で貴重な資料」と内閣法制局自体に認識され、比較的丁寧に保存、管理されてきた。それは、法案審査という業務内容ゆえに過去の審査記録の参照が必要であり、伝統的に法案についての調査研究が蓄積されてきたためと考えられる。

ただし、内閣法制局で法令案審議録が統一的に管理されるようになったのは、昭和47年に定められた「法令案審議録整理保存要領」からであった。基本的に、法令案審議録に綴られている文書は、閣議請議書や原案の写しなど審査手続き上作成されるいくつかの文書を除いては、基本的には個人のメモや記録類であり、もとは審査担当者の個人の記録として作成された文書であった。これは、法案審査自体が一つの法案の審査を一人の参事官が担当するという審査方法であったからに他ならず、文書もこれに合わせ参事官個人個人の審査ぶりを反映した体裁、内容となっていたと考えられる。そして、その文書管理もまた、基本的には個人の手にならされていたといえる。法令案審議録に記された参事官の名前や印判には、このような審査資料の来歴と特色を示しており、まさしく、文書管理も、法案

大分類	中分類	小分類
法令案審議録	政令案	運輸省
		沖縄・北方対策庁
		沖縄開発庁
		科学技術庁
		外務省
		環境省
		環境庁
		宮内庁
		金融監督庁
		金融再生委員会
		金融庁
		経済安定本部
		経済企画庁
		経済産業省
		警察庁
		建設省
		公益事業委員会
		公書等調整委員会
		公正取引委員会
		厚生省
		厚生労働省
		行政管理局
		国土交通省
		国土庁
		財務省
		自治省
		自治庁
		首都圏整備委員会
		商工省
		総務省
		総務庁
		総理府本府
		大蔵省
		地方財政委員会
		福達庁
		通商産業省
		通信省
		電気通信省
		内閣
		内閣府
		農林省
		農林水産省
		物価庁
		文部科学省
		文部省
		保安庁
		法務省
法務庁		
法務府		
防衛省		
防衛庁		
北海道開発庁		
郵政省		
労働省		
条約案	外務省	

審査と同じく極めて「属人的」であったことを物語っている。

一方で審査記録は、参事官の手を離れた瞬間、組織の中の智恵として共有、活用されてきたと考えられる。法令案審議録に見られる「A36」「B9の12」といった記号は、資料が組織の中で整理され、活用されていたことを示しているからである。そして、「法令案審議録整理保存要領」は、これを保存までの視野を持ってその作成と管理を業務の一つとして位置づけたものといえる。

このように内閣法制局の文書は、同局の業務や体制等を色濃く反映したものとなっているが、その文書の属人性は同局だけに限ったものと特徴づけても良いだろうか。公的な業務における個人のメモや記録が、組織の意思決定過程を示す重要な記録となりうることは、何も法令案審議録だけに限ったものではないだろう。公文書という意識が持たれぬまま担当者の手持ち文書として個人により管理されている重要なメモや記録類は少なくない。これらの多くは事務資料として扱われ、やがて廃棄されたり、または個人文書として組織外へ持ち出されるものもある。現に戦前の法案審査の記録は、前述したように法制局内では戦災のため焼失したが、元内閣法制局職員の個人資料の中に僅かばかりを散見できるのである⁴⁶。こうした状況こそは、ある時期までの行政の文書管理の一側面であると言える。

しかし、このように考えた時、法令案審議録は、法案の審査を行う内閣法制局という組織だからこそ、担当者の審査の証として残され、組織のアーカイブとして機能してきたのではないかと考えられる。そこには、文書の作成段階から後の参考資料とされるだろう意識を持って作成されていることが見える文書さえあり、そうした資料ゆえに、審議録に記された参事官の記名には法制官僚としての強烈なプライドを感じるのである。

かつて内閣法制局は、『内閣法制局史』の「あとがき」において、「多少なりとも改正の経緯等を明らかにできないものかと、国立公文書館に保管されている「公文類聚」の関係書類も渉猟してはみたが、残念ながら、改正についての行間のニュアンスを伝えてくれるほどの参考資料が添付されていることは、それほど多くはなかった⁴⁷と、『内閣法制局史』編纂のため国立公文書館の所蔵資料を調査した感想を記している。『内閣法制局史』が編纂された昭和49年から30年近くたって内閣法制局の文書が国立公文書館に移管されたことにより、私たちはようやく法律等の「改正についての行間のニュアンスを伝えてくれる」記録を手にとることが出来るようになった。今や同文書は、内閣法制局内だけの「参考資料」ではない。同局の営為を検証すると共に、国の意思決定過程を跡づけられる記録として、広く利用に供されるべきものである。内閣法制局の資料については、同局の文書管理や文書構造を含め、より詳細な分析を進めていく必要があるが、本稿が、同文書の理解に際しての一助となれば幸いである。

※本稿は、平成23年度公文書館専門職員養成課程において提出した修了研究論文を加筆修正したものである。

1 内閣法制局の沿革、機能については、『内閣法制局百年史』（内閣法制局百年史編集委員会編、大蔵省印刷局、1985年）等の年史が刊行されているので、本稿では、詳細についてふれなかった。

2 西川伸一「内閣法制局による法案審査過程－「政策形成過程の機能不全」の一断面として－」（『政経論叢』72(6)、2004年、1011-1061頁）

3 内閣法制局経験者による回想は数多くあるが、前掲『内閣法制局百年史』、『内閣法制局の回想』（内閣法制局

- 百年史編集委員会編、内閣法制局、1985年）に多数収録されている。
- 4 平岡秀夫「政府における内閣法制局の役割」（『北大法学論集』46(6)、1996年、1833-1858頁）、西川伸一『知られざる官庁・新内閣法制局』（五月書房、2002年）、御厨貴『内閣法制局の基礎研究』（東京大学、2004-2005、2006年）など多数ある。
 - 5 内閣法制局の戦前期の文書は、「昭和二〇年五月の戦災で当局の保存資料はすべて烏有に帰した」とされている。（前掲『内閣法制局百年史』28頁）
 - 6 鮫島真男『立法生活三十二年』（信山社出版、1996年、124頁）、西川伸一「内閣法制局—その制度的権力への接近」（『政経論叢』65(5-6)、1997年、1095-1102頁）
 - 7 今枝常夫「雑録 思い出すまま」（内閣法制局史編集委員会編『内閣法制局史』、内閣法制局、1974年）328頁
 - 8 内閣法制局設置法第3条1号
 - 9 戦前は、閣議請議後審査が行われており、予備審査の形になったのは戦後である。（前掲『立法生活三十二年』433頁）
 - 10 この他の理由として、占領下におけるGHQの法案審査に端を発するという説がある。戦前は、終戦連絡中央事務局（終連）を通して法案のすべてをGHQがチェックしていたので、法制局での審査もGHQの心証を害しないように、GHQよりも先に行うようになり、それが「今日にも至っている」という理由である。（福元健太郎「法案数管理に見る内閣の統合機能-現行政府法案提出手続の形成過程と定着理由(一)~(三)」(議会政治研究会編『議会政治研究』(67)-(69)、2003-2004年)
 - 11 前掲『立法生活三十二年 私の立法技術案内』120頁
鮫島は、こういった現状に対して「内閣法制局がその本来の審査機関としての性格と一緒に、実際面において各省事務当局へのサービス機能的性格をも帯有していることを示すもの」とし「内閣法制局の性格ないし機能は、法律上は旧法制局と大筋において変わっていないにもかかわらず、実際上は審査機関に徹せず、サービス機能的性格をも併有していることの功罪については、慎重な検討をなす必要がある」と述べている。
 - 12 昭和36年7月14日内閣閣乙第69号「国会の常会に提出する予算及び法律案の取扱いについて」の手続等について」記4（「予算の年内閣議決定と国会の常会における予算及び法律案の早期提出について」国立公文書館所蔵、請求番号：平16内閣00005100、件名3）特に明記のない場合は、国立公文書館の請求番号とする。
 - 13 こうした内閣法案提出手続の形成過程には、内閣の統合機能の強化を目的とした法案数管理があったという。（前掲福元論文。）
 - 14 「年間を通しては、法制局というのは非常に農繁期・農閑期がはっきりしてしましてね。十二月から四、五月までが、忙しいんです。」「それぞ過ぎますと、かなり暇になるんですよ。あとは、大体、政令とかしかありませんからね。十月、十一月頃になると、予算要求をしている法律案の進み具合で、早くから手掛けないと時間的に間に合わないような法案が入ってくるわけですね。」（御厨貴、伊藤隆、政策研究大学院大学『工藤敦夫（元内閣法制局長官）オーラル・ヒストリー』2000-2004、2005年、97頁）
 - 15 前掲『内閣法制局百年史』247-264頁
 - 16 前掲『内閣法制局百年史』222頁
 - 17 「法律は通常国会で約百本と申し上げましたけれども、政令は全体で—私は「1日1本」と覚えているんですが一年間三百六十本くらいあるんです。（中略）それを、十人なり十数人が分けてやりますが、これまた年間に一人三十本くらいずつやらなければなりません。そうすると、年間にこなす量というのは、多い人は法律が十本ちょっと、少なくとも七、八本くらいで、政令が三十件くらいということになるわけです。」（前掲『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』124頁）
 - 18 【表】法律・政令・条約公布数（昭和22年から昭和59年）

昭和	法律	政令	条約
22	150	337	0
23	243	402	3
24	253	414	0
25	246	376	5
26	228	395	4
27	266	509	20
28	209	433	33
29	188	330	20
30	146	338	19
31	147	367	26
32	161	353	21
33	172	363	14
34	190	392	18

昭和	法律	政令	条約
35	153	316	10
36	219	437	18
37	153	460	14
38	171	395	35
39	170	387	22
40	143	387	30
41	139	395	4
42	104	376	21
43	102	349	20
44	92	320	11
45	125	354	24
46	114	385	22
47	114	442	10

昭和	法律	政令	条約
48	108	378	13
49	103	405	12
50	75	381	24
51	76	326	19
52	85	333	18
53	90	407	23
54	67	321	10
55	96	340	40
56	83	348	23
57	76	324	23
58	71	276	17
59	80	360	11

- 19 『法令審査事務提要 (1)』内閣法制局、1976年、445-451頁
- 20 「法令案審議録の編集製本の方法について」の6
- 21 前掲『内閣法制局史』189-199頁
- 22 「内閣法制局設置法施行令の一部を改正する政令案」の昭和47年10月30日内閣法制局案(平15法制00075100)
- 23 前掲平15法制00075100
- 24 「元号法・御署名原本・昭和五十四年・第二巻・法律第四三号」(御49268100)
- 25 平21法制00253100～平21法制00256100
- 26 「整理保存要領」以前の審議資料について、「この審議資料は、審査担当参事官がその審査終了後、後日における審査等の参考とするため、法律案ごとに取りまとめたもので、一参事官により作成された資料で相当量に達するものは、部内で、その参事官の名を冠して「〇〇文庫」と呼ばれているものもある。」(前掲『内閣法制局百年史』232頁)
- 27 吉國一郎は、昭和15年(1940)商工省入省。通商産業省、総理府を経て、昭和23年法務庁事務官(第二局)。昭和24年法制第二局参事官、昭和27年法制局参事官(第3部)、昭和33年法制局総務室主幹、昭和34年同第三部長、昭和39年同第一部長、同年11月内閣法制次長、昭和47年内閣法制局長官(～昭和51年)。法制局退官後は、地域振興整備公団総裁(昭和51～59年)、プロ野球コミッショナー(平成元～10年)などを勤めた。吉國については、『吉國一郎オーラル・ヒストリーⅠ・Ⅱ』(東京大学先端研オーラル・ヒストリーシリーズvol.3、東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室編、2011年)に、2005～2007年に行った談話記録が収録されており、内閣法制局長官時代の様子を知ることができる。
- 28 平20法制00004100～平20法制00439100
- 29 前掲『内閣法制局百年史』226頁
- 30 前掲『内閣法制局百年史』226-227頁
- 31 平21法制00040100～平21法制00042100
- 32 平21法制00005100～平21法制00026100
- 33 平21法制00043100～平21法制00054100
- 34 平21法制00027100～平21法制00039100
- 35 昭和24年6月27日「法制意見部文書取扱内規」(平17法制00001100)
- 36 平成13年3月28日(内閣法制局訓令第1号)
- 37 昭和27年8月7日「法制局文書取扱内規」(平17法制00001100)
- 38 昭和43年に秘密文書の取扱が追加され、「(内閣法制局文書取扱規程」昭和43年3月5日幹部会会議確認)、昭和47年には様式(「内閣法制局文書取扱規程の一部改正」昭和47年12月22日)が変更された。(同規程とも、平17法制00001100)
- 39 「法制意見部文書取扱内規」第2条の一
- 40 平成11年5月14日(法律第42号)、2001年4月1日施行
- 41 http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseibunshou/dai1/pdf/siryu03_3.pdf
- 42 「内閣法制局行政文書管理規則」第8条
- 43 この他に、これまで移管のない文書として参与会の記録がある。参与会とは、内閣法制局が、自らの所掌する法律問題について、学会等の権威者より助言と協力を受けるために設けた「参与」制度である。昭和34年から始まり、年15から16回行われるという。(前掲『内閣法制局百年史』302-312頁)
- 44 前掲『内閣法制局百年史』265-281頁
- 45 「公文書等の管理に関する法律」(平成21年法律第66号)
- 46 元内閣法制局長官の佐藤達夫、元参事官の井手成三の寄贈文書の中には、昭和10～20年代の法制局での審査資料が含まれている。例えば「海軍懲罰令」(寄贈00060100)、「台湾住宅営団令(律令と法律)」(寄贈00964100)。
- 47 前掲『内閣法制局史』623-624頁

(公文書専門官)