

内閣法制局の記録管理

— 『法令案審議録』を事例として —

市川 周 佑

【要 旨】

本稿の目的は、内閣法制局において作成される『法令案審議録』（以下、審議録）の管理や構造を分析し、内閣法制局の記録管理に対する認識を明らかにすることである。

内閣法制局は、各省庁が立案した法律案、政令案および条約案の審査を行う。このような職務は審査事務と呼ばれる。『審議録』は、この過程の中で作成される資料で、法制局が取得した法令案や参考資料、想定問答などが綴られる。先行研究では、1972年に制定された「法令案審議録整理保存要領」によって、『審議録』の作成や管理が定められたと考えられている。

そこで、本稿では、まず、1969年に作成された複数の『審議録』について、綴られる資料やその構造を分析した。そして、1975年の『審議録』についても同様の検討を行い、両者を比較検討した。

その結果、1969年の『審議録』に綴られる資料や編集の方法に規則性が存在することを明らかにした。さらに、この編集方法は、1975年の『審議録』でもほとんど同様であった。「法令案審議録整理保存要領」は従来の編綴方法を明文化したものであったといえる。そして、このような管理が続けられたことは、『審議録』が法制局にとって極めて重要な資料であると認識されていることを示している。

【目 次】

はじめに

1. 内閣法制局の概要と『法令案審議録』
2. 昭和47年以前の『法令案審議録』
3. 昭和47年以降の『法令案審議録』

おわりに

はじめに

本稿は、内閣法制局（以下、法制局）によって作成される簿冊である『法令案審議録』（以下、『審議録』）の構造や管理を分析し、法制局の記録管理に対する認識を明らかにする。

法制局は、首相、内閣、各省庁に対し、法律問題に関し意見を述べる意見事務、内閣提出法案の審査を行う審査事務の2つを主な職掌とし、政府の法律解釈、法律制定に大きな影響力を有する存在である¹⁾。

従来の研究では、このような法制局の機能を反映して、憲法9条などをめぐる法制局の憲法解釈に大きな関心が置かれてきた²⁾。審査事務については、無謬性を前提とする根深い保守性³⁾や、国会の立法機能を制約する⁴⁾という点から、消極的評価がなされる一方、憲法を頂点とする法体系の安定性が確保されるとの積極的評価も存在する⁵⁾。このような機能面での評価に加え、西川伸一によって法制局の人事サイクルが明らかにされたことで、機構面での分析も深化している⁶⁾。

さらに、御厨貴らによって、共同研究と内閣法制局長官経験者を中心とするオーラル・ヒストリーが行われ、法制局の実務の実態を伝える重要な資料となっている⁷⁾。このように、法制局に対しては、機能と機構の両面、オーラル・ヒストリーと、研究が蓄積されている。また、法制局自身による年史編纂事業も継続的に行われている⁸⁾。

しかし、法制局の記録管理については著しく研究が立ち遅れている⁹⁾。この背景には、戦前

- 1) このほか、衆参両院に議院法制局が設置されている。これについては、西川伸一「議院法制局－その制度と作用に関する検討」（『政経論叢』66-5・6号、1998年）を参照されたい。
- 2) 間柴泰治「内閣法制局による憲法解釈小論」（『レファレンス』685号、2008年）、中村明『戦後政治にゆれた憲法九条－内閣法制局の自信と強さ－』（第3版）（西海出版社、2009年）、長谷部恭男「比較の中の内閣法制局」（『ジュリスト』1403号、2010年）、横大道聡「執行府の憲法解釈機能としてのOLCと内閣法制局」（『法学論集』45-1号、2011年）、牧原出「内閣法制局の憲法解釈」（『季刊行政管理研究』143号、2013年）、河上暁弘「内閣法制局の憲法9条解釈」（『Hiroshima peace research journal』1号、2013年）、坂口規純「池田・佐藤政権期の集団的自衛権解釈と1972年見解」（『国際公共政策研究』20-2号、2016年）、浦田一郎『政府の憲法九条解釈 内閣法制局資料と解説』（第2版）（信山社、2017年）など。
- 3) 西川伸一『知られざる官庁 内閣法制局』（五月書房、1991年）122～125頁。
- 4) 岩井奉信『立法過程』（東京大学出版会、1988年）54頁。
- 5) 大石真「内閣法制局の国政秩序形成機能」（『公共政策研究』6号、2006年）15頁、中島誠『立法学 序論・立法過程論』（第3版）（法律文化社、2014年）84頁。
- 6) 前掲西川『知られざる官庁』第3章。
- 7) 東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室編『吉國一郎オーラル・ヒストリー』1・2（東京大学先端科学技術研究センター御厨貴研究室、2011年）、牧原出編『法の番人として生きる－大森政輔元内閣法制局長官回顧録』（岩波書店、2018年）。このほか政策研究大学院大C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト『工藤敦夫（元内閣法制局長官）オーラル・ヒストリー』（政策研究大学院大学、2005年）がある。『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』については、西川伸一「『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』を読む」（『政経論叢』74-3・4号、2006年）も参照されたい。
- また、法制局勤務経験者の回顧録として、林修三『法制局長官生活の思い出』（財政経済弘報社、1966年）、鮫島真男『立法生活三十二年 私の立法技術案内』（信山社、1996年）や、内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局の回想』（内閣法制局、1985年）がある。
- 8) 内閣法制局史編集委員会編『内閣法制局史』（内閣法制局史編集委員会、1974年）、内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』（内閣法制局、1985年）、前掲『内閣法制局の回想』。
- 9) 戦前期から戦後期の各官庁の文書管理規定を収集する中野日徹・熊本史雄編『近代日本公文書管

の法制局文書はすべて戦災によって焼失したとされ¹⁰⁾、戦前の法制局に対する研究そのものが困難となっている現状がある。しかし、平成13年（2001）から、法制局文書の国立公文書館への移管が開始され、このような状況が変化しつつある。水野京子は、国立公文書館に移管された戦後の法制局文書の概要および文書管理について、はじめて明らかにした¹¹⁾。特に、水野は昭和47年（1972）に制定された「法令案審議録整理保存要領」¹²⁾（以下、「整理保存要領」）に注目し、審査事務の記録である『審議録』について分析し、下記のように指摘する。長くなるが引用する。

〔法案審査という業務から伝統的に調査研究が蓄積されてきたことを指摘する。〕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々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委ねられていたといえる。〔中略〕まさしく、文書管理も、法案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。¹³⁾

つまり、「整理保存要領」を画期として、『審議録』の作成・管理が「属人的」なものから、「統一的」なものとなったというのである。このような点から、水野は「法令案審議録整理保存要領」は、これ〔『審議録』〕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」と評価する¹⁴⁾。

しかし、このような評価が『審議録』の実態を正確に捉えられているかという点には疑問が残る。なぜなら、水野の研究では、「整理保存要領」制定以降の『審議録』については、実際の簿冊の構造を示して分析する一方、「整理保存要領」以前の『審議録』については、個々の簿冊の実態は吟味されていないからである。しかし、「整理保存要領」の評価は、「整理保存要領」以前の簿冊を詳しく検討し、その結果と「整理保存要領」以後の簿冊の比較を行うことで可能になる。そのため、本稿では、「整理保存要領」以前の『審議録』を重点的に検証し、それ以後の簿冊との比較を行う。

そこで、本稿では、昭和44年（1969）の第61回国会に提出された法律についての『審議録』

理制度史料集 中央行政機関編』（岩田書院、2009年）の解題においても、法制局について触れられない。

10) 前掲『内閣法制局百年史』28頁。

11) 水野京子「内閣法制局移管文書について」（『北の丸』45号、2013年）。

12) 内閣法制局『法令審査事務提要』（I）（内閣法制局、1976年）に収録。本書は、長官総務室が中心となり、法制局における事務の参考のために作成されたものと推定される。1991年に改訂版が作られている。この2冊は、法務図書館、最高裁判所図書館の2館にしか所蔵されていない（国会図書館に寄せられたレファレンスへの回答による、http://crd.ndl.go.jp/reference/modules/d3ndlcrdentry/index.php?page=ref_view&id=1000075323、令和2年7月27日最終閲覧）。筆者は、法務図書館所蔵の2冊を確認した。

13) 前掲水野「内閣法制局移管文書について」116～115頁。引用の際の、〔 〕は筆者による。

14) 同上、115頁。

を抽出し、分析を行い、簿冊の構造、担当部局を横断する共通点の有無を明らかにする。そして、昭和50年(1975)の第75回国会の際の『審議録』から、「整理保存要領」以降の簿冊を検討し、両者の比較を行い、断絶性もしくは連続性を明らかにする。

また、このような分析から、法制局における文書認識についても言及する。『審議録』は簿冊という形態をとる。つまり、各参事官(審査にあたる担当者)¹⁵⁾が作成もしくは取得した文書を、まとめて一つの簿冊にするのである。いかなる文書が編綴されるのか、もしくはされないのかという点から、簿冊作成者の記録管理に対する認識を明らかにすることができる。もちろん、本稿の示す事例は、昭和44年と昭和50年のごく一部に過ぎず、法制局における文書管理の全体像には直接的に結びつかない。しかし、これらの事例を分析することで、当該機関の文書管理の一端を示すことは可能であると考えられる。

本稿では、1で、法制局の概要と分析に用いる『審議録』について説明する。次に、2で「整理保存要領」以前の『審議録』について、3で、以後の『審議録』について検討し、両者の比較を行う。

1. 内閣法制局の概要と『法令案審議録』

本節では、法制局の沿革、職掌について概観し、法制局文書の概要および『審議録』について説明する¹⁶⁾。

法制局の淵源は、明治6年(1873)の太政官制において正院の下に法制課が設置されたことにさかのぼることができる。法制課は「諸律法式礼規則章程条例ニ関スル事ヲ勘査ス」とされた。そして、明治8年(1875)、法制課は法制局と改称され、「正院ノ下命ヲ受ケ法制ヲ起草修正スルノ所」と位置付けられた。当時の長官は参議伊藤博文であった。国会開設を控える明治14年(1881)、太政官中に参事院が設けられ、法制部の法律規則に関する機能はこの参事院に引き継がれた。

明治18年(1885)、内閣制度が創設されると、参事院は廃止され、新たに法制局が設置された。明治23年(1890)の法制局官制により、第一部から三部が設置され、法制局の職掌は、①内閣総理大臣の命により法律命令案を起草し上申すること、②法律命令の制定・廃止・改正につき意見ある場合はそれを内閣に上申すること、③各省から閣議に提出される法律命令案の審査、④総理から諮詢あるとき、意見を上申することとされた。明治26年(1893)の「勅令第118号 法制局官制」によって、それまで内閣に「属」とされていたところを、内閣に「隷」とし、独立性が強い外局と位置付けられた。明治26年官制では、部制は廃止されたが、明治31年(1898)の官制の一部改正により部制が復活し、昭和20年(1945)には、四部制が採用される。

占領期に入ると、法制局は解体され、法務庁(のち、法務府)に吸収される。これは、連合

15) 法制局の人事は、新卒の国家公務員Ⅰ種試験合格者を採用せず、各省から官僚を出自させる方法をとる。参事官は通常よりも長く5年程度法制局に勤め、本省に戻る。参事官を送り出せる省庁は固定されており、参事官として出向する人物は、省内でもとりわけ俊秀な者が選ばれる(前掲西川『知られざる官庁』77～83頁)。このような人事慣行は戦前から存在し、「兼任参事官」に任ずるとされた(前掲鮫島『立法生活三十二年』22～23頁)。

16) 法制局の沿革および職制については、前掲『内閣法制局百年史』第一、第二に依拠した。

国軍最高司令官総司令部（GHQ／SCAP）が法制局の審査があまりにも形式的、論理的、反動的だったことを問題視したためであったという。しかし、昭和27年（1952）に日本が独立することを契機として、法制局は再建される。昭和27年の「法制局設置法」では、法制局の所掌事務は、①閣議に付される法律案、政令案および条約案を審査し、これに意見を付し、および所要の修正を加えて、内閣に上申すること、②法律案および政令案を立案し、内閣に上申すること、③法律問題に関し内閣ならびに内閣総理大臣および各省大臣に対し意見を述べること、④内外および国際法制ならびにその運用に関する調査研究を行うこと、⑤その他法制一般に関すること、とされた¹⁷⁾。この法制局の職掌は現在まで受け継がれている。とりわけ、①を審査事務、③を意見事務と呼ぶ。そして、これらの事務を担当するため、第一部から第三部、長官総務室が設置された。これらの部署の事務分担は、「法制局設置法施行令」によって規定され、第一部は意見事務を、第二部から第三部は審査事務を担当することとされ、あわせて各部の担当省庁も決定された¹⁸⁾。さらに、昭和37年（1962）、名称が内閣法制局に改められ、機構面においても、三部制から四部制へと変化し、これが現在の法制局まで至っている。第四部は審査事務を担当した。

さて、法制局における文書管理および移管状況について確認したい。前述のように、戦前の法制局文書は焼失し、その実態を知ることは困難である¹⁹⁾。他方、戦後においては昭和27年に、「法制局文書取扱内規」が設けられ、平成13年の省庁再編までほとんどそのまま用いられていた²⁰⁾。ただし、この内規は、文書の接受・回議・発送を定めたもので、『審議録』などの簿冊の作成指針を示したものではない²¹⁾。『審議録』の編綴方法を規定した文書は、「整理保存要領」以前のものは発見されていない。

法制局文書の移管は、平成13年から開始され、国立公文書館では、「長官総務室関係」、「法令案審議録関係」、「広報資料」の3つのサブフォンドを設定し、管理・公開している。令和2年（2020）7月27日時点で、7045点の資料が移管されており、その内訳をみてゆくと、「長官総務室関係」が549点、「法令案審議録関係」が6492点、「広報資料」が4点と、「法令案審議録関係」が圧倒的な分量を占める。ここからも、審査事務が法制局の重要な職掌であることがうかがえる。ただし、法制局文書のうち、意見事務関係、国会関係、憲法調査室の文書は移管されておらず、法制局文書の全体像は依然として不明瞭な部分が多い²²⁾。

『審議録』に関連して、「長官総務室関係」内には、内部決裁書（文書の枠線が赤で印刷されることから、赤紙と称される）などを綴った『進達原議綴』と呼ばれる簿冊が存在する。赤紙は、予備審査を経て閣議請議された法律案について、正式に法制局が審査を行い、担当参事官から当該部長、総務主幹、次長、長官の決裁を受けた内部決裁文書である。後掲の図2、3は

-
- 17) 「法制局設置法」（昭和27年7月31日法律第252号）、前掲『内閣法制局百年史』400～401頁。
 18) 「法制局設置法施行令」（昭和27年7月31日政令第290号）、同上403～407頁。各部の担当官庁は、数度の変更がなされた。
 19) 前掲『近代日本公文書管理制度史料集 中央行政機関編』には、明治期から昭和戦時期の法制局の文書管理規程が収録されている（160～175頁）。
 20) 前掲水野「内閣法制局移管文書について」118頁。
 21) 「法制局文書取扱内規」（昭和27年8月6日）、国立公文書館所蔵『文書に関する諸規程関係資料』（平17法制00001100）。
 22) 前掲水野「内閣法制局移管文書について」117頁。

赤紙を図化したものである。文書の下部から参事官が判を捺き、順次上位者へと回議される。『進達原議綴』には、赤紙のほか、主務大臣からの閣議請議文書、提出される法案の写しなどが綴られる。各省庁ごとに作成され、昭和20～46年(1945～71)の分まで存在している。それ以降は、赤紙は「整理保存要領」により『審議録』に編綴されることになるため、『進達原議綴』は作成されなくなる。

2. 昭和47年以前の『法令案審議録』

本節では、第61回国会(昭和43年12月27日～昭和44年8月5日)において提出された法案を検討し、「整理保存要領」以前の『審議録』の様態を分析する。

まず、審査事務について確認する。法制局による法案審査は規定上、各省庁から閣議請議を受け、内閣から法制局に請議案が送付され、審査に入るという手順を踏むとされる。しかし、閣議請議後に審査を行ったのでは、多くの法律案を少数の参事官で短期集中的に処理するのに適さないなどの事情により、閣議請議以前から、事前に審査がなされている²³⁾。これは「下審査」、「予備審査」と称される。審査の方法としては、「読会制」が採られ、骨子、大綱から構成へ、構成から個々の条文へと逐次検討が細部に及んでいく。第一読会終了後、ただちに当該法案の第二読会に移行するのではなく、別の法案の第一読会が行われる。これにより、主管省庁には第一読会から第二読会までの時間的余裕が生じ、法制局側も短期間に多くの法律を審査することが可能になるのである²⁴⁾。

参事官による審査が終わると、次に部長審査が行われる。ここでは、参事官が法案提出者側となり、自らが行った審査と同様の過程が部長を相手に再現される。このように法制局内では、二重に法案審査が行われるのである²⁵⁾。

そして、この審査の際に作成されるのが『審議録』である。『内閣法制局百年史』によれば、この簿冊には「主務省庁が作成した原案、各読会ごとの修正案、その修正に当たっての主務庁の意見、審査担当参事官の意見、審査を行うにあたって参考とされた関係資料がすべて収録され」る²⁶⁾。「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「○○文庫」と呼ばれているものもある」という²⁷⁾。『審議録』には法令案審査にかかわる文書がすべて編綴され、法案審査の参考資料として、法制局内で保管されてきたのである。法制局に出向経験のある仲野武志は、この『審議録』は、部長審査に入る段階で、参事官が作成した部長説明資料を骨格としているとする²⁸⁾。

注意すべきは、『審議録』作成の過程からもわかるように、『審議録』は、あくまで法令案審査ため、うちうちに作成された資料であり、稟議に付されるものではない。決裁文書は前述し

23) 戦前は、閣議請議を受けてから審査が行われていた(前掲鮫島『立法生活三十二年』120頁)。

24) 前掲『内閣法制局百年史』221～224頁。

25) 山本庸幸「内閣法制局の審査」、大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』(商事法務、2006年)100～101頁。山本は執筆当時法制局第三部長。

26) 前掲『内閣法制局百年史』227～228頁。

27) 同上、233頁。以上のような『審議録』の説明は、前掲『内閣法制局史』でも共通する(216、221頁)。

28) 中野武志「内閣法制局の印象と公法学の課題」(『北法』61号、2008年)198頁。

た『進達原議綴』に収録される。

表1～6に掲げたものが、『審議録』にどのような文書が綴られているのかを示したものである。いずれも国立公文書館所蔵である。番号は筆者が付したもので、編綴順番を示している。備考欄には、資料作成者の情報、形態情報などを記入している。表の下に記しているのは、国立公文書館の請求番号、審査を行った参事官の名前である。

これらは、第二部～第四部において審査された法案を2つずつ抽出したものである。6つの簿冊は、担当参事官が異なるように選んだ。表1、2は第二部審査の法案、次に、表3、4が第三部審査、表5、6が第四部審査の法案である。第三部の担当する外務省の条約案は、締結については国会の議決を必要とする一方、案文そのものは議決の対象ではないが、内閣法制局設置法により法制局審査を受けることとされる。

これらの表を俯瞰して最初に気づくことは、どの簿冊でも、一番上に「法律案審査経過」、「法律・条約案経過」と題する文書（以下、「審査経過書」）が添付されていることである。この文書については、『内閣法制局百年史』や水野論文でも言及されていない。後掲の図4は第二部、図5は第三部、図6は第四部の「審査経過書」を図示したものである。第三部の用紙のみ、「法律・

表1 裁判所職員定員法の一部を改正する法律案

番号	表題	年月日	備考
1	昭和44年法律案審査経過(第61国会)		
2	裁判所職員定員法の一部を改正する法律案について	44.2.8	閣議請議
3	裁判所職員定員法の一部を改正する法律		
4	裁判所職員定員法の一部を改正する法律案要綱		
5	裁判所職員定員法新旧対照条文		
6	裁判所職員の増加内数		
7	裁判所職員定員法の一部を改正する法律案要綱	44.1.25	第一案
8	裁判所職員定員法の一部を改正する法律(案)		
9	裁判所職員定員法の一部を改正する法律案要綱	44.1.28	
10	裁判所職員定員法の一部を改正する法律(案)		案消す
11	裁判所職員定員法の一部を改正する法律案想定問答		法務大臣官房司法法制調査部

第二部 梅田晴亮参事官 平15法制00171100の001

表2 建設省設置法の一部を改正する法律案

番号	表題	年月日	備考
1	昭和44年法律案審査経過(第61国会)		
2	建設省設置法の一部を改正する法律案		冊子
3	建設省設置法の一部を改正する法律		
4	建設省設置法の一部を改正する法律案要綱		
5	建設省設置法の一部を改正する法律案新旧対照		
6	建設省設置法の一部を改正する法律案参照条文		
7	建設省設置法の一部を改正する法律案に対する修正案	44.6.6	
8	建設省設置法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(案)	44.6.6	参院内閣委員会
9	建設省設置法の一部を改正する法律案答弁資料(第六十一回国会)		建設省 答弁資料
10	建設省設置法の一部を改正する法律案要綱		
11	建設省設置法の一部を改正する法律案		
12	建設省設置法の一部を改正する法律案新旧対照		
13	地方建設局企画部の設置について	43.9	冊子、建設省
14	昭和44年度組織改正概要(一般会計分)	44.1.14	
15	昭和44年度組織改正概要(特別会計)	44.1.17	
16	自民党山中貞則議員から大蔵省に対し	44.1.24	法制局用箋
17	政務調査会審議申入れについて	42.4.25	写 法制局用箋
18	各省庁地方支分部局調	43.1.24	

第二部 中村清参事官 平15法制00396100の002

表3 大学の運営に関する臨時措置法案

番号	表題	年月日	備考
1	昭和44年(第61国会)法律・条約案経過		
2	大学の運営に関する臨時措置法案要綱	5.24	
3	大学の運営に関する臨時措置法		
4	参照条文		
5	大学紛争の収拾に関する臨時措置法案要綱案	44.5.1	
6	大学紛争の収拾に関する緊急措置法(案)	44.5.7	
7	大学紛争の収拾に関する臨時措置法(案)		9日受と書き込み
8	大学紛争の収拾に関する臨時措置法(案)	44.5.12	
9	大学紛争の収拾に関する臨時措置法(案)	44.5.13	
10	大学紛争の収拾に関する臨時措置法(案)	44.5.15	
11	大学紛争の収拾に関する臨時措置法(案)	44.5.17	
12	法案に対する人事院意見		19日受と書き込み
13	大学紛争の収拾に関する臨時措置法(案)	44.5.19	
14	大蔵省意見	44.5.20	
15	大学の運営に関する臨時措置法(案)	44.5.21	
16	大学の運営に関する臨時措置法(案)		23th金と書き込み
17	大学立法に関する各党の案の比較	44.5.21	
18	大学の運営に関する臨時措置法(案)解説と一問一答 付・大学紛争の現状、中央教育審議会答申関係資料	44.6	文部省大臣官房総務課広報班
19	国際情勢資料 西ドイツの新大学立法	44.7.19	

第三部 小谷宏三参事官 平20法制0047510

表4 1968年の国際コーヒー協定

番号	表題	年月日	備考
1	昭和44年(第61国会)法律・条約案経過		
2	条約第102号 閣議請議	44.2.19	
3	千九百六十八年の国際コーヒー協定の締結について承認を求めるの件		2閣議請議文書の別紙
4	千九百六十八年の国際コーヒー協定の説明書	44.2	
5	千九百六十八年の国際コーヒー協定の公布について	44.5.20	
6	(仮訳文)千九百六十八年の国際コーヒー協定	43.11.9	第1読用
7	千九百六十八年の国際コーヒー協定	43.12.2	第2読用
8	千九百六十八年の国際コーヒー協定	44.1.11	
9	千九百六十八年の国際コーヒー協定		
10	INTERNATIONAL COFFE AGREEMENT 1968		
11	「千九百六十八年の国際コーヒー協定」に関する擬問擬答	44.3	外務省
12	国際コーヒー協定の解釈	12.17	電信 (湯川大使から外務大臣宛)
13	1968年の国際コーヒー協定仮訳文目次		
14	国際連合貿易開発会議最終議定書		
15	条約集 千九百六十八年の国際コーヒー協定	44.6	外務省条約局

第三部 平岡千之参事官 平20法制00644100

条約案経過」と題されている。外務省を担当する第三部独自の名称である。それぞれの文書を比較すると、各部によってその様式が異なっていることがわかる。特に第二部、第四部と第三部では様式が異なり、整理番号や審査日の欄は第三部の「審査経過書」にはない。また、第二部と第四部の「審査経過書」にも差が存在する。

ただし、これらの相違は「審査経過書」の性質から大きく外れるものではない。いずれの「審査経過書」においても、法案題名、提出する国会名、接受日、次官会議、閣議請議の日付、国会の委員会・本会議の日付、公布日、担当参事官、閣議請議大臣を記入する欄が存在する。この「審査経過書」を見るだけで、閣議請議から審査を経て、公布に至るまでの経過、所管省庁、担当参事官といった法律の経過を理解できるのである。これは、法制局の文書管理の在り方の

表5 戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律案

番号	表題	年月日	備考
1	昭和44年法律案審査経過(第61国会)		
2	閣議請議	44.2.14	厚相、蔵相から首相宛
3	戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律		
4	戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律案要綱		
5	参照条文		
6	新旧条文対照表		
7	戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律案要綱	44.2.10	
8	戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律(案)	44.2.10	(案)消す
9	防空従事者について		
10	戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律案参考資料		厚生省
11	戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律案想定問答		厚生省

第四部 山崎圭参事官 平15法制00919100

表6 軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律案

番号	表題	年月日	備考
1	昭和44年法律案審査経過(第61国会)		
2	軽機械輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律について(閣議請議)	44.2.24	通産相から首相宛
3	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律		
4	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律要綱		
5	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律案対照条文		
6	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律		
7	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律(案)	44.2.13	(案)消す 出席者記入
8	軽機法事業協会財産処分について	1968.8.16	
9	清算事務日程表		
10	軽機械の輸出の振興に関する法律(軽機法)の廃止について	44.2	通産省重工業局産業機械課
11	軽機法の廃止について - 軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律案の説明 -	44.2	通商産業省
12	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律関係資料		
13	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律想定問答	44.3	通産省重工業局産業機械課
14	軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律に関する資料	44.3	通商産業省重工業局

第四部 小松国男参事官 平15法制01231100

受	付	年	月	日		
番	号					
次	官	会	議	年	月	日
閣	議	年	月	日		
署	名					
主	査					

図1 大蔵省提出法案に押されるスタンプ

一形態といえよう。また、すべての法案にこの「審査経過書」が添付されているわけではない。大蔵省提出法案を担当する第三部の参事官たちは、用紙ではなく、スタンプを用いている。このスタンプを図示したものが図1である²⁹⁾。このスタンプには、受付、番号、次官会議、閣議、署名、主査の必要最小限の情報のみを書き込むようになっており、「審査経過書」の性質を端的に示していると考えられる。

この「審査経過書」の後ろに、主管省庁の提出した閣議請議書、請議法案と関連する法律の

29) 例として、国立公文書館所蔵『第61回国会石炭対策特会法の一部改正案・昭和44年』（平15法制00576100）、『第61回関税定率法等の一部を改正する法律案・昭和44年2月』（平15法制00587100）。

参照条文などが添付される。表1の「裁判所職員定員法の一部を改正する法律案」を例にとれば、番号1の「審査経過書」の後ろには、法務大臣による閣議請議書(番号2)および法律(番号3)とその要綱(番号4)、新旧対照表(番号5)が綴られている。閣議請議書が綴られていないのは、表3の「大学の運営に関する臨時措置法案」のみである。

これらの文書の後ろに、予備審査に付された法案が綴られている。この審査案の綴り方は、第一案が上に、最終案が下となる構造をとっている。これを最もよく表しているのが、表3「大学の運営に関する臨時措置法案」である。これは、番号5～16までが審査案であるが、日付が最も古い、昭和44年5月1日のものが審査案の一番上に綴られ、日付が最も新しい昭和44年5月23日のものが審査案の一番下となっている。表1「裁判所職員定員法の一部を改正する法律案」や表4「1968年の国際コーヒー協定」にも、このような傾向が指摘できる。審査案に日付が記入されない場合も多く、留保は必要であるが、第一案が上に、最終案が下となる構造は「整理保存要領」以前の『審議録』に共通する傾向であるといえる。

そして、この審査案の後ろに、審査案とともに提出されたと考えられる参考資料類が編綴される。表2「建設省設置法の一部を改正する法律案」、表5「戦傷病者戦没者遺族等援護法等の一部を改正する法律案」、表6「軽機械の輸出の振興に関する法律を廃止する等の法律案」には、主管省庁の担当課において作成されたと考えられる文書や、自民党からの要請書が綴られている。ただし、表3「大学の運営に関する臨時措置法案」では、人事院意見(番号12)、大蔵省意見(番号14)が審査案の途中に綴られている。

最後に、想定問答といった国会関係の資料が綴られている。表2では「答弁資料」が審査案の前に綴られているが、それ以外の資料については、最後に国会関係の文書が綴られている。

なお、国会審議が未了となったものについても、『審議録』が残されている³⁰⁾。

以上、「整理保存要領」以前の『審議録』を検討してきた。ここから、『審議録』編綴にあたって、一定の秩序の存在が確認できた。すなわち、上から、第1に「審査経過書」、第2に閣議請議にかかわる文書と法律案、第3に審査案、第4に審査時に提出された資料類、第5に国会関係資料と綴られるのである。

もちろん、この構造は理念型であり、すべての簿冊がこの順序で編綴されていたわけではなく、若干の相違は存在していた。しかし、担当部や担当参事官が異なっても、大きな傾向が一致するという点は重要である。また、これらの簿冊において編綴される文書も共通しているという点も重要である。先行研究では、「整理保存要領」以前の『審議録』について、「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」と評価されてきた³¹⁾。しかし、本節の分析によって明らかにしたように、若干の相違は存在しながらも、編綴される文書とその方法に一定の秩序が存在しており、先行研究による評価は妥当しない。

30) 一例として、国立公文書館所蔵『自然公園法の一部を改正する法律案』(平15法制00916100の001)。本法律案は、第61回国会に提出された参議院先議の法案で、衆議院で審議未了となった。

31) 前掲水野「内閣法制局移管文書について」123頁。

3. 昭和47年以降の『法令案審議録』

本節では、「整理保存要領」が定められた昭和47年以降の『審議録』を検討し、前節で確認した昭和47年以前のものと比較することで、両者の異同を明らかにする。各部から一つずつ、第61回国会時の参事官と重複しないように選んだ。

簿冊の検討に入る前に、「整理保存要領」の内容について確認する。この規定によって、『審議録』の作成および管理方法が具体的に定められる。まず、「整理保存要領」は、『審議録』を「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」と位置づけ、その重要性を指摘する。

文書の編綴順序に関しては、①閣議案決裁書（赤紙）および法令案の写し、②内閣修正請議案の決裁書（赤紙）および法令案の写し、③正誤文書、④公布奏上決裁書（赤紙）、⑤審査報告書その他の国会印刷物、⑥審査法令案、⑦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、の順番で編綴することとしている。それまで、『進達原議綴』に編綴された赤紙が『審議録』本体に綴られるようになった点が、大きな変化である。これにより「審査経過書」は付されなくなった。さらに、前述したように『進達原議綴』は作成されなくなる。

①、②の法令案および修正案の写しには、必要と認められる要綱、新旧対照表および参照条文を添付するとした。

⑥については、「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」と、より具体的に指示しており、まさしく、前述した「整理保存要領」における『審議録』の位置づけを反映したものとなっている。なお、②、③の文書については、修正が施された場合にのみ文書が発生するため、常に簿冊内に存在するわけではないと考えられる。

また、「閣議附議に至らず廃案となつた法令案の審議資料についても、同様の整理を行なう」とされる。各年分を遅くとも翌年の1月末までに編集し、翌年3月末までに製本を完了するとされた。『審議録』は「永久保存」が義務付けられ、作成から3年間は原局が、そののちは長官総務室第一課が引き継ぐとされた。『審議録』の貸し出しにあたっては、散逸防止のため「貸出簿」が作られる³²⁾。

「整理保存要領」の策定に伴い、「法令案審議録の編集製本について」が定められ、クロス製本され、法律案は紺色、政令案は茶色、条約案は緑色のクロスを用いて色分けがなされることとされた³³⁾。

では、具体的に『審議録』の構造を見ていく。表7～9は、昭和50年の第75回国会（昭和49年12月27日～昭和50年7月4日）に提出された法律案で、表7が第二部、表8が第三部、表9

32) 「法令案審議録整理保存要領」、前掲『法令審査事務提要』（I）445～446頁

33) 同上、446～450頁。

表7 恩給法等の一部を改正する法律案

番号	表題	年月日	備考
1	赤紙		
2	恩給法等の一部を改正する法律案について	50.2.12	蔵相から首相宛
3	恩給法等の一部を改正する法律		
4	恩給法等の一部を改正する法律案要綱		総理府
5	恩給法等の一部を改正する法律案新旧対照表		
6	恩給法等の一部を改正する法律案参考条文		総理府
7	恩給法等の一部を改正する法律案		
8	恩給法等の一部を改正する法律案要綱		50.2.4に参事官接受
9	恩給法等の一部を改正する法律(案)		50.2.10に参事官接受
10	恩給法等の一部を改正する法律(案)		50.2.4に参事官接受
11	恩給法等の一部を改正する法律(案)		
12	昭和50年度恩給改善措置案		
13	高輪期生の司法官試験期間の取り扱いについて		
14	高輪期生と第一期司法修習生との主たる相違		
15	恩給法等の一部を改正する法律案関係資料		総理府
16	第七十五国会想定問答(恩給関係)	50.2	総理府恩給局

第二部 佐藤道夫参事官 平17法制00010100の001 審議未了

表8 市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案

番号	表題	年月日	備考
1	赤紙		
2	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案について	50.1.29	自治相から首相宛
3	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律		
4	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案要綱		
5	指定都市における区の境界変更に伴う衆議院議員の選挙区の変更について(メモ)		
6	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案参照条文		
7	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案		冊子 衆参両院の審査報告書あり
8	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律	12.25	一読了
9	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律(案)	1.18	了、(案)消す
10	市町村の合併の特例に関する法律附則第二条の規定の適用が除外される特例措置の概要について	1.25	
11	市町村の合併の特例に関する法律の有効期限の末日を確定日とする理由		
12	北九州市の行政区の変更に伴う衆議院議員の選挙区の異動について		
13	行政区再編成図		
14	行政区再編成による北九州市各区の衆議院議員選挙区所属状況調		
15	衆議院議員選挙区の境界にかかる行政区の境界変更の経過概要	49.7.23	
16	北九州市行政区再編成図		
17	北九州市における衆議院議員の2以上の選挙区にわたる行政区の境界変更(旧)市の合併の特例に関する法律第3条の解釈について		
18	指定都市における区の境界変更に伴う衆議院議員の選挙区の変更について(メモ)		
19	指定都市における区の境界変更に伴う衆議院議員の選挙区の変更について(メモ)		
20	市町村の合併の特例に関する法律において衆議院議員の選挙区に関する規定の改正が困難である理由について		
21	北九州市の行政区の変更に伴う衆議院議員の選挙区の異動について		
22	(旧)市の合併の特例に関する法律		
23	第61回通常国会想定問答集		

第三部 迫田泰章参事官 平17法制00120100の001

表9 石油開発公団法の一部改正法案

番号	表題	年月日	備考
1	赤紙		
2	石油開発公団法の一部を改正する法律について(閣議請議)	50.2.12	
3	石油開発公団法の一部を改正する法律		
4	石油開発公団法の一部を改正する法律案要綱		
5	石油開発公団の一部を改正する法律案新旧対照表		
6	石油開発公団の一部を改正する法律案対照条文		
7	石油開発公団法の一部を改正する法律案		冊子 衆参両院からの報告書あり
8	石油開発公団法の一部を改正する法律(案)	50.1.23	通産省側出席者書き込みあり
9	石油開発公団法の一部を改正する法律(案)	2.3	通産省側出席者書き込みあり
10	石油開発公団法の一部を改正する法律(案)		
11	「その他これに類する権利または利益」の内容について	50.1.24	資源エネルギー庁石油部開発課
12	「探鉱をする権利」及び「これに類する権利」について	50.1.30	石油部開発課
13	出資細則	48.4	石油開発公団
14	業務方法書	48.4	石油開発公団
15	資金貸付細則	48.4	石油開発公団
16	行為能力に関する規定中に制約要件を設けている事例		資エネ庁用箋
17	備蓄日数の算定方式		
18	新石油備蓄増強対策一覧	50.1.24	
19	石油備蓄関係想定問答	50.1	資源エネルギー庁
20	第一九条第一項第七号	2.4	資エネ庁用箋
21	第一九条第一項第七号	2.4	資エネ庁用箋
22	第七号代案	50.1.30	資エネ庁用箋
23	石油開発公団法の一部を改正する法律案提案説明理由		
24	石油開発公団法の一部を改正する法律案要綱		
25	石油開発公団法の一部を改正する法律案逐条解説	50.3	通商産業省資源エネルギー庁
26	石油開発公団法の一部を改正する法律案想定問答集(1) --一般事項--	50.3	石油部開発課
27	石油開発公団法の一部を改正する法律案想定問答集(2) --法改正関係事項--	50.3	石油部開発課
28	石油開発関係資料	50.3	石油部開発課

第四部 杉山弘参事官 平17法制00161100

が第四部によって審査されたものである。

いずれの『審議録』でも、最初に赤紙が綴られている。赤紙の後ろに法令案の写しや要綱、参照条文、新旧対照表が綴られる。表7「恩給法等の一部を改正する法律案」を例にとれば、閣議請議書(番号2)および法律(番号3)、法律案要綱(番号4)、新旧対照表(番号5)、参考条文(番号6)である。この「恩給法等の一部を改正する法律案」は国会審議未了法案であり、審議未了法案についても『審議録』が作成されていることがわかる。

次に、要領に従えば、④公布奏上決裁書(赤紙)、⑤審査報告書その他の国会印刷物が綴られるはずである。審査報告書とは、国会の委員会において法案の審査または調査が終了したとき、議決の理由、かかった費用について簡明な報告書を作成し、委員長から議長に提出されるものである³⁴⁾。④については、どの簿冊にも綴られていない。⑤の審査報告書は、表8、表9は、「整理保存要領」に沿って、赤紙および法令案の後ろに綴られる。表7「恩給法等の一部を改正する法律案」は、審議未了のため文書が存在しない。

審査報告書および国会印刷物の後ろには審査案が綴られる。これは表7～9に共通している。

34)「衆議院規則」第7章第4条1項。http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/dl-rules.htm#7-4、令和2年7月27日最終閲覧。

日にちの書き込みのある表8、9から、審査案は、第一案が上に第二案が下となっており、「整理保存要領」に従ったものとなっている。しかし、「整理保存要領」では「必要な説明資料を各案ごとにその次に添付する」とされているのに対し、表7～9のいずれでも、全ての審査案を綴ったのち、一括して提出された参考資料を綴っている。このような編綴の仕方は、47年以前の『審議録』と共通するものである。「整理保存要領」の制定から3年を経た50年の段階では、それが守られておらず、47年以前の方法が用いられていた点は重要である。

そして、審査案、参考資料の後ろに国会関係資料が綴られる。表7では、関係資料(番号15)と答弁資料(番号16)、表9では番号23～28の一連の資料であり、表8の「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案」のみ答弁資料が綴られていない。

以上、「整理保存要領」後の『審議録』を検討した。この結果と第2節での47年以前の『審議録』を検証した中で得られた知見とを比較すると、多くの共通点が存在することに気づく。第1に、赤紙を除いて、編綴される資料に大きな相違は存在しない点、第2に審査法令案の編綴は、一次案が上に最終案が下になるように整理される点、第3に一連の審査案が編綴された後、説明資料がまとまって綴られる点、第4に法令案・説明資料の後に想定問答などの国会関係資料が綴られる点、第5に国会審議が未了となった法令案についても、『審議録』が作成され、保管される点である。つまり、「整理保存要領」以前と以後の『審議録』は大きく異なっていないのである。むしろ、「整理保存要領」は47年以前の『審議録』作成方法を明文化したという側面が強く、連続的なものだったのである。

もちろん、赤紙が綴られるようになった点は大きな変化である。しかし、赤紙は昭和44年の第62回国会(昭和44年11月29日～12月2日)を機に大きくその体裁を変えている点に注意する必要がある。図2は第61回国会までの赤紙、図3は第62回国会以降の赤紙を图示したもので

内閣法制局	法律案	国会に提出されたよと認める を審査したが、右は請議のように閣議決定の上、	長官 次長 総務主幹	第 部長 参事官	主査参事官 事務官	第 号

図2 61国会までの赤紙

内閣法制局	法律案	を審査したが、右は請議のように閣議決定の上、 国会に提出されたよと認める	長官 次長 総務主幹	第 部長 参事官	事務官	第 号	進達	決裁	受付
							昭和 年 月 日	昭和 年 月 日	昭和 年 月 日
							部 課	次官会議	内閣受付
							昭和 年 月 日	昭和 年 月 日	昭和 年 月 日
							署名大臣	公布	
								法律案号	昭和 年 月 日

図3 62国会以降の赤紙

整理番号													
公布	国会経過	閣議	請議大臣	内閣法制局接受	接内閣官房総務課	請議各省庁	請議案審査日	題名	昭和年	法律案審査経過	(第国会)	主査	備考
法律第号	昭和年月日			第号		号	月日						
							から						
							月日						
							月日						
							日						

図4 第二部「審査経過書」

公布	国会経過	閣議	請議大臣	署名大臣	次官会議	接受	題名	昭和年	法律・条約第号	昭和年月日	衆議院	参議院	主査	備考
法律・条約第号														

図5 第三部「審査経過書」

ある。図2では法律案の受付や決裁日などの日付、署名大臣などの欄が存在しないのに対し、図3ではそのような欄が新たに追加された。この欄は図4～図6に掲げた「審査経過書」の書式と共通しており、「審査経過書」を踏襲したものといえる。つまり、「審査経過書」の機能が赤紙に吸収されたのである。これによって、「審査経過書」の備えている閣議請議から審査を経て、交付に至るまでの経過、所管省庁、担当参事官といった基本的な事項を理解する機能が赤紙に備わったため、「審査経過書」を付するの必要がなくなったのである。赤紙が綴られることによって、「審査経過書」の機能が失われたのではないのである。このような文書の形式が変化した理由については現在のところ資料を発見できていない。

おわりに

本稿では、内閣法制局の『法令案審議録』の検討を通じて、法制局の記録管理を考察してきた。まず、「整理保存要領」が制定される昭和47年以前の『審議録』を分析した。そこから、47

整理番号																			
公布	国会経過	閣議		請議大臣		接 受		内閣受付		請議案審査	題 名	昭和	年	法律案経過	(第	国会)	主査	備考	参事官
		番号	閣法	署名大臣		内閣法制局		第 号											
法律第	号	衆議院	次官会議	署名大臣		内閣法制局		第 号		月 日	から	月 日	年	月	日	主査	備考	参事官	
				付託	委可	署名大臣		内閣法制局											第 号
昭和	年	衆議院	次官会議	署名大臣		内閣法制局		第 号		月 日	から	月 日	年	月	日	主査	備考	参事官	
				付託	委可	署名大臣		内閣法制局											第 号
月	日	衆議院	次官会議	署名大臣		内閣法制局		第 号		月 日	から	月 日	年	月	日	主査	備考	参事官	
				付託	委可	署名大臣		内閣法制局											第 号
日		衆議院	次官会議	署名大臣		内閣法制局		第 号		月 日	から	月 日	年	月	日	主査	備考	参事官	
				付託	委可	署名大臣		内閣法制局											第 号
		衆議院	次官会議	署名大臣		内閣法制局		第 号		月 日	から	月 日	年	月	日	主査	備考	参事官	
				付託	委可	署名大臣		内閣法制局											第 号
		衆議院	次官会議	署名大臣		内閣法制局		第 号		月 日	から	月 日	年	月	日	主査	備考	参事官	
				付託	委可	署名大臣		内閣法制局											第 号

図6 第四部「審査経過書」

年以前の『審議録』には、「審査経過書」が付されたことが明らかとなった。この文書により、閣議請議から公布に至る経過、主務大臣や参事官といった基本事項が一度に理解できた。また、編綴される文書およびその方法について、一定の秩序が存在していることが確認された。

そして、「整理保存要領」以後の『審議録』を検討し、それ以前の『審議録』との連続性が強いということを明らかにした。この点から、「整理保存要領」は従来の編綴方法を踏襲したという側面が大きく、従来の方法を明文化したものであると評価できる。「整理保存要領」では、審査案ごとに提出資料を綴るという規定が挿入され、従来の方法とは一致しない。これは、参考資料がどの段階で提出されたのかを明瞭にする合理的な方法であったが、この規定は守られず、従来の審査案と参考資料は別にまとめて編綴するという方法が採られた。合理的な手法よりも従来の慣行が優先されたのである。

また、「整理保存要領」以後の『審議録』には赤紙が綴られるようになるが、赤紙は第62国会を機に体裁を変え、「審査経過書」の側面を併せ持つようになっており、赤紙が綴られることによって、「審査経過書」の機能が

失われたのではなかった。

ただし、これが第61回と第50回国会の一部の事例であって、より広い期間を対象とした分析が必要である点には留意しなくてはならない。

では、「整理保存要領」制定の意味は奈辺にあるのだろうか。それは、まず、『進達原議綴』に編綴される赤紙および法令案の写しが『審議録』に綴られることで、法令案に係わる全ての文書が一つの簿冊に集約され、簿冊一冊の完結性を高めたという点に存在すると考えられる。そして、これは簿冊作成の効率化にもつながったと考えられる。なぜなら、第1節で確認したように、『進達原議綴』に綴られる文書は、赤紙、閣議請議文書、法案の写しであり、赤紙を除けば、『審議録』に綴られる文書と多くが重複するものだったからである。『進達原議綴』が廃され、『審議録』に一本化されることで、簿冊作成の手間がなくなるのである。

また、『進達原議綴』が廃されることで、法制局内の書庫の容量が増えることになったと考えられる。『進達原議綴』には、各簿冊15本程度の法律案の赤紙および法令案の写し、閣議請議書が綴られ、省庁ごとに30冊～40冊が毎年作成されていた。これを『審議録』に一元化する

ることで、書庫の空き容量を増やすことが可能になったと考えられる。先行研究では、「整理保存要領」制定の背景として、法制局の事務効率化を求める動きが指摘される³⁵⁾。この点を踏まえれば、簿冊を一元化し、事務を簡素化することは、まさしく事務効率化に資するものであった。

ところで、『審議録』を例に見てきた法制局の文書管理の特徴とは何であろうか。それは、法律案の審査過程から成案に至るまでの文書が綴られるということである。通常、官僚組織においては、法規によってその権限が規定されるため、「活動の根拠」となる決裁文書が最も重視され、保管されるのに対し、決定されるまでに発生した文書は、組織の活動の根拠とならないため、公文書としては保管されず、私文書という形で残存するとされる³⁶⁾。

一方、『審議録』に綴られる文書は、決定に至るまでの文書が多くを占め、『審議録』自体も、稟議に付されるものではなく、政府の一般的な公文書とは性格を異にする。なぜ、法制局がこのような資料を集積するのかといえば、それは「整理保存要領」に見られるように「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」からである。この点は、水野も指摘するところであるが、水野は、「整理保存要領」の画期性を重視し、要領以降このような管理が確立したと理解している³⁷⁾。

しかし、本稿で指摘したように、審査案、参考資料、国会関係資料を綴ることは、47年以前から行われていた。さらに、「整理保存要領」は従来の編綴方法を踏襲した側面の強いものだった。このような点を踏まえれば、「整理保存要領」に見られる文書認識も、それ以前から法制局内に存在しており、それに従って管理されていたと考える方が適当である。はじめにで確認したように、法制局は、政府の法解釈の番人のような存在だった。そして、法制局における審査は、前例との整合性が重視される³⁸⁾。法律を正確に解釈し、法制局の見解を統一するためには、審査の結果としての法文のみならず、そこに至るまでの経緯を保存し、伝えていく必要があったと考えられる。このような文書管理は、他省庁と異なった法制局独自のものと評価できる³⁹⁾。

35) 前掲水野「内閣法制局移管文書について」123～122頁。

36) 加藤聖文「日本の官僚制と文書管理制度」（安藤正人・久保亨・吉田裕編『歴史学が問う 公文書の管理と情報公開 特定秘密保護法下の課題』、大月書店、2015年）。

37) 前掲水野「内閣法制局移管文書について」116頁。

38) 山本庸幸『実務立法演習』（商事法務、2007年）19～22頁。

39) 決裁文書のほか経過の文書も保存する記録管理を行う代表的な例として外務省が挙げられる（小池聖一『近代日本文書学研究序説』現代資料出版会、2008年、前掲加藤「日本の官僚制と文書管理制度」195頁）。

**Records Management of the Cabinet Legislation Bureau:
as an example of *Houreiansingiroku***

ICHIKAWA Shusuke

The purpose of this paper is to analyze the management and structure of *Houreiansingiroku* that is records of deliberations on bills and proposed ordinances made in the Cabinet Legislation Bureau, and to clarify recognition for the record management of the Cabinet Legislation Bureau.

The Cabinet Legislation Bureau exams all legislative bills, draft Cabinet orders, and draft treaties that are to be brought before Cabinet meetings. This is called "examination work". *Houreiansingiroku* was made in this examination work and composed of bills, reference materials, and questions and answers, and so on. In the precedent study, it is thought that the way of making and the management of *Houreiansingiroku* were established by *Houreiansingiroku Seirihozonyouryou* established in 1972.

In this paper, I analyzed the spelled document and structure about *Houreiansingiroku* made in 1969. And I performed a similar examination about records of 1975 and compared 1969 with 1975.

As a result, there are regularities for the editing method and the filed documents in the deliberation record of 1969. And it was revealed that this way of making was almost like the deliberation record of 1975. It is thought that *Houreiansingiroku Seirihozonyouryou* stipulated a conventional binding method. The fact that this record management has continued indicates that *Houreiansingiroku* is recognized as an extremely important resource for the Cabinet Legislative Bureau.