

「閣議」の文書学的考察

——芦田内閣期、政令第二〇一号の制定・執行過程を一例に——

小池聖一

はじめに

政策過程における戦後日本政府の最高意思決定機関は、閣議である。この閣議の内容は結果として政策が出されるものの、政策形成過程のなかで中央省庁に比べ、¹⁾肝心な議事プロセスについては明らかにされていない。

現在、閣議それ自体の重要性は、低くなったといわれる。閣議に参列する閣僚たちの多くは、国務大臣であると同時に行政長官を兼ねている。だが、行政長官としての利害調整機能は、事務次官により構成される次官会議にとつて代わられた観がある。²⁾また、国務大臣として参加する閣議それ自体、閣僚の人数が多く、合議体および意思決定の場としては、規模が大きすぎるようである。結果として閣議は、各省提出案件の認証式に近くなつており、実質的な国家意

思決定の場合は、首相懇談会や首相官邸で頻繁におこなわれる関係閣僚会議に移つて³⁾いる。

しかし、本稿が対象とする芦田均内閣において占領軍による間接統治下にあつたものの、閣議は意思決定機関だけでなく、利害調整機関としても機能していた。このように閣議が機能した理由は、一つに芦田両内閣が連立内閣であり、各政党の政策間に距離があつたため、次官や党の政策機関間で調整がしばしば失敗し、国家の最高意思決定機関である閣議に持ち越されたためであつた。また、GHQによる間接統治下のなか、閣議は、現在の次官会議のように、政策形成の場であり、また政策執行機関としての意味も持つていたと理解できる。

従来、閣議は、参加者の日記・回顧録、新聞等により明らかにされてきた。これは、閣議議事録がなく、閣議にお

いてメモが禁止されているとの伝聞にもよる。だが、備忘録としての日記は審議経過等の事実を伝えるものの、閣議で審議された案件そのものを含めて完全に復元できない。回顧録や新聞等は、政治的立場や感情等が移入され、憶測や希望にもとづく解釈が介在するため閣議内容を正確に伝えるものではない。

現在、閣議を知ることができる歴史資料として本稿で扱う「閣議配付資料」を国立国会図書館憲政資料室の佐藤達夫関係文書・石橋湛山関係文書等のなかにも見ることができ。ただ、これらの文書には、閣議の経過を示す加筆・訂正、欄外記入などが存在しない。また、国立公文書館の「公文類聚」には、閣議書（閣議決定文書）が存在し、決定された閣議の経過がその加筆・訂正のなかで理解できる。しかし、収録された閣議書の記載事項はすべての政策過程をしめさず、それが閣僚中、誰の意見によって加筆・訂正されたのかも明らかにできない。

そこで本稿では、「公文類聚」閣議書とともに森戸辰男関係文書の「閣議配付資料」を用いて、芦田内閣における公務員法改正過程を一例として閣議における政策過程の文書学的な分析を行うこととしたい。

一 「閣議書」「閣議配付資料」の形成過程

「閣議書」の形成過程には、次の二通りある。

a. 行政立法案件・黒表紙閣議書

各省・閣議請議（閣議請議書・請議文・法律案・理由書からなる）↓内閣官房

↓法務庁（逐条読会の方式で審査、訂正箇所が付箋を付して、閣議書の表紙を付けて回付。なお、この法務庁から上申される閣議書の表紙には、柱に「法務庁」「法制局」のままのものもある）の銘のある黒色罫紙が用いられる）↓内閣官房

↓閣議へ提出（閣議書に出席閣僚の花押署名により決定）

↓内閣官房・公布手続き（政令）、法律の場合は国会に

回付

↓内閣事務官の決裁後、記録として保存

b. 議会立法案件・赤表紙閣議書

上記、「a」の続きに相当する。

内閣官房（閣議決定）↓国会へ提出↓決定

↓修正の場合は、法務庁へ回付↓

↓内閣の原案通り決定の場合↓内閣官房からの上申↓

閣議へ提出・決定

（閣議書の表紙は、赤色の枠で罫紙中央の柱に「内閣」の銘が

ある用紙が用いられる。赤表紙閣議書)

↓内閣官房・公布手続き

↓内閣事務官の決裁後、記録として保存⁽⁷⁾

つまり、総理庁および各省庁の省議をへた稟議書は閣議請議として、まず内閣官房に提出される。そして、それが法令案として妥当なものを法務庁での審査をへて内閣官房に戻され、閣議に提出される。閣議提出案件は、閣議に参列した各国务大臣にも議論のため資料として配付される(「閣議配付資料」。各国务大臣は、主管の行政大臣として所轄事項を報告するとともに、他の案件についても積極的に発言する。それは、この「閣議配付資料」を基づいて行われる。実際、閣議は、官房長官の司会のもと、各提出案件について事務方の官房次長が説明、この後に国务大臣による議事がおこなわれる(議事録はとらない、とされる)。この過程で閣議提出案件や各省庁提出案件は、修正されることとなる。結果は、本紙に相当する閣議書の場合、閣議に参列している事務方の内閣官房次長のもとで閣議決定に基づいて修正され、内閣官房での公布作業に移される。一方、行政大臣として説明された案件については、修正等について所轄の省庁に結果を報告されなければならない。「閣議配付資料」の形成過程をみれば次のようなものである。

内閣官房で調製↓閣議配付↓主管省庁の案件↓閣議にお

ける修正等の結果を記して

場合により主管省庁に回付

↓主管省庁以外の案件↓国务大臣として

対処

↓自宅等に

以下では、政策過程のなかで閣議と閣議関係文書としての「閣議書」「閣議参考資料」を位置づけることとしたい。

二 政策過程のなかの「閣議」

—政令第二〇一号関係文書から—

昭和二十三年(一九四八)七月二十二日の芦田首相宛マツカーサー元帥書簡にもとづく「政令第二〇一号 昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」(以下、政令第二〇一号)の発布(七月三十一日)、同年十二月三日の国家公務員法改正法(法律第二二二号)と同年二十日の公共企業体労働関係法(法律第二五七号)によって組織労働者の約四割を占めていた公務員の労働基本権が大幅に制限されることとなった。これは、GHQの官僚制改革に呼応して、日本政府にとっては、労働組合運動の左傾化を抑止する意味を持っていた。

従来、竹前栄治氏等によって本問題は、GHQ内部のG

S 民生局とE S S 労働課の対立を軸に捉えられてきた。⁽⁸⁾しかし、間接統治下にあった当時の日本にとって、政府による執行過程での読み替えが実質的な意味をもっており、そのサボタージュを含む行動がG H Qとの鋭い対立を惹起することもしばしばのことであった。そこで、以下では、日本政府の動きを明らかにするものとして「政令第二〇一号」の制定・執行過程について関係史料を分析する。

1 「政令第二〇一号」制定過程

現在、「政令第二〇一号 昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」に関する本紙に相当する閣議書は（法務庁黒罫紙）、国立公文書館の「公文類聚」に所収され、公開されている。⁽⁹⁾この「政令第二〇一号」は、二つの閣議書で形成されている。ともに閣議書の文書番号として閣甲第三二三号という番号が付されている。しかし、昭和二十三年七月三十日の閣議決定、御下附三十一日、公布三十一日と年月日が欄外に記入されている閣議書には、本文の政令案「昭和二十三年七月二十二日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」(B 4判黒罫用紙、和文タイプ)の右上に黒ペン書にて「修正により廃案」と書込みされている(史料2)。つまり、この七月三十日の閣議決定日時が

あり公布手続きのとられている閣議書の本文に相当する部分は廃案とされ、欄外に「昭和二十三年七月三十一日(号外二)」との日付のある閣議書「昭和二十三年七月二十二日付内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令案の修正案」に差し替えられている(史料3)。結局、この修正案に「政令第二〇一号」との番号が付されて公布手続きがとられたのである。

では、「政令第二〇一号」の制定過程を「芦田均日記」第二巻(昭和六十一年、岩波書店)をもとに跡づけることとする。

いわゆるマッカーサー書簡は、七月二十二日(木曜日)の段階でG H Qより芦田首相のもとにもたらされた。席上、芦田首相は、G S(民生局)のホイットニー局長に対して「明朝の閣議で披露して政府の態度を極めます。元来私自身は官公労の組合の行過ぎを一度ハッキリ締め直す必要があると考へてゐたし、民主党の態度はむしろ此書面の線に沿うものである。只、社会党がどんな態度に出るかは不安である。従つて政治的の波紋は大きいと思ふ」と述べていた。⁽¹⁰⁾そして、翌二十三日の閣議では、政府声明を出すことを決め、二十七日の段階で政府の訓示とすることにし、二十九日には政令案として臨時閣議に提出した。しかし、加藤勸十労働大臣が反論したとみえ「加藤労働相の顔を立て、最

終決定を明日に持ち越した⁽¹²⁾。三十日朝の定例閣議で「昨日の続きでMacArthur書簡に即応する政令案を議した。社会党からは労組の感情を顧慮して新しき但書を挿入するよう提案した。然し論議するに従つてその案は修正されて一応閣議の案は決定したが、私は尚ほそれがGovernment Sectionの承認を得られるかどうか疑はしいと考へたが、その場合には更に修正すればよいと考へて同意した。一時に閣議を終つた⁽¹³⁾」。この閣議決定がGHQに提出されたが、修正されてかえつてきたため、三十一日の午後四時半から臨時閣議が開催された。席上、加藤労相が「労働基準法の権利は其儘擁護しなければと力んだが、段々議論の末、終に原案の文字を少し修正して納得した。他愛のないことだつた」として最終的に決定されたのであつた。

次に、森戸辰男関係文書の「閣議配付資料」（昭和二十三年七月二十九日付「極秘 昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に伴う臨時措置に関する政令（案）」および二つの閣議書（国立公文書館所蔵「公文類聚」）の加筆、削除および訂正等から、閣議の議事動向について見ることにしたい。

まず、七月二十九日の閣議に提出された「政令第二〇一号」の原案は、第一条を二項にわけたシンプルなものであつた。これを二十九日の閣議では、公務員の定義について

「これに該当するか否かの疑義については、臨時人事委員会がこれを決定する」が加筆され、「団体協約」が「労働協約」に訂正されている（史料1）。

そして、七月三十日の閣議決定文書では、公務員の団体交渉権を事実上否定した第一条については「但し、この制限の下において、公務員又はその団体が、その代表者によつて、勤務条件の改善を求めるためにその意見、希望又は不満を表明して国又は地方公共団体に對し交渉する自由を否認するものではない」が鉛筆書で加筆されたうえで、修正用の付箋が付され黒ペン書で浄書されている。また、第一条の第二項においても「但し、この政令の趣旨に反しない限り、公務員が現に享有している利益は、これを尊重する」が黒ペン書で加筆されている。つまり、七月三十日の閣議段階では最大限、公務員の権利を確保しようとするところみられていたことが理解できる（史料2）。しかし、七月三十日の閣議決定は、閣議書欄外に「要承認」と墨書されていたように、GHQの承認が必要なものであつた。

このため、七月三十一日の閣議における修正は、すでにGHQにおいて第一条の団体交渉権の内容について「同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びた」との内容が附加され、交渉の具体的内容である「勤務条件の改善」が削除されたあとの修正であつた。結局、

「この政令の範囲内において、個別的に又は団体的にその代表を通じて請願し、又は苦情、意見、希望若しくは不満を表明し」を「請願し、又は」をいったん「陳情」と訂正の後、削除。「希望若しくは」を「希望又は」に訂正したのとどまっている。また、第一条第二項では、七月三十日の閣議の段階で「公務員を構成員とする団体と国又は地方公共団体の間における労働協約は、これを無効とする。」との

一文は、GHQで「給与、服務等公務員の身分に関する事項に関して、従前政府によつてとらえられたすべての措置の効力は、この政令で定められた制限の趣旨に照して解釈されるものとする」となっていた。これに対して、七月三十一日の閣議では、「照して」以降の部分を「矛盾し、又は違反しない限り、引きつづき効力を有するものとする」とされた。これは、前述の芦田日記におけるような芦田の印象、すなわち加藤労相が「労働基準法の権利は其儘擁護しなければと力んだが、段々議論の末、終に原案の文字を少し修正して納得した。他愛のないことだつた」というよりは、第一条第二項に見られるように実質的な訂正であつたと理解できる（史料3）。

〈史料1〉

昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合
国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令

（案）（昭和二三、七、二九 閣議決定案）

内閣は、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和二十年勅令第五百四十二号）に基き、ここに昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令を制定する。

第一条 任命によると雇傭によるとを問わず、国又は地方公共団体の職員^{（以下公務員と云ふ）}の地位にある者^{（以下公務員と云ふ）}は、^{（以下公務員と云ふ）}国又は地方公共団体^{（以下公務員と云ふ）}に対しては、^{（以下公務員と云ふ）}私企業の労働関係^{（以下公務員と云ふ）}当事者間におけるような団体交渉権を有しない。

公務員を構成員とする団体と国又は地方公共団体との間における^{（以下公務員と云ふ）}団体協約は、これを無効とする。

2. 労働委員会は、公務員又はその団体と国又は地方公共団体とを関係当事者とする斡旋、調停又は仲裁をすることができない。

（後略）

（史料2）

（前略）
（前略）
昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連
合国軍

最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令

内閣は、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に關

する件(昭和二十年勅令第五百四十二号)に基き、ここに

昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国軍最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令を制定する。

第一条 任命によると雇傭によるとを問わず、国又は地方公共団体の職員^(前正 付箋 黒ペン書)の地位にある者(以下公務員と云い、^(前正 付箋 黒ペン書)これに該当するか否かの疑義については臨時人事委員会^(前除 黒ペン書)がこれを決定する。)は、国又は地方公共団体に対しては、私企業の労働関係当事者間におけるような団体交渉権を有しない。「但し、この制限の下において、公務員又はその団体が、その代表者によつて、勤務条件の改善を求めるためにその意見、希望又は不満を表明して国又は地方公共団体に対し交渉する自由を否認するものではない。」

2 「公務員を構成員とする団体と国又は地方公共団体^(前正 付箋 黒ペン書)の間における労働」協約は、これを無効とする。「但し、この政令の趣旨に反しない限り、公務員が現に享有している利益は、これを尊重する。」

3 「労働委員会は、公務員と^(加筆 黒書)又はその団体」国又は地方公共団体を関係当事者とするすべての斡旋調停又は仲裁をすることができない。

(後略)

(編注) 以下、「」内の文章は加筆を表わす。

〈史料3〉

(前略)
(加筆 黒書)
政令第二百一号

昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令
内閣は、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件(昭和二十年勅令第五百四十二号)に基き、ここに昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令を制定する。

第一条 任命によると雇傭によるとを問わず、国又は地方公共団体の職員^(前正 付箋 黒ペン書)の地位にある者(以下公務員と云い、^(前正 付箋 黒ペン書)これに該当するか否かの疑義については臨時人事委員会が決定する。)は、国又は地方公共団体に対しては同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びた、いわゆる団体交渉権を有しない。但し、公務員又はその団体は、この政令の制限内において個別^(前除 黒ペン書)的に又は団体的にその代表を通じて^(前正 付箋 黒ペン書)請願し、又苦情、意見、希望若し^(前正 付箋 黒ペン書)は、不満を表明し、且つ、これについて充分な話ををなし、証拠を提出することができるといふ意味において国又は地方公共団体の当局と交渉す

る自由を否認されるものではない。

2 給与、服務等公務員の身分に関する事項に関して、従前政府によつてとられたすべての措置の効力は、この政令で定められた制限の趣旨に照して、(訂正) 黒ペン逆反し、引きつぎ効力を有する(加筆 赤ペン逆)のものとする。解釈されるものとする。

3 現に繫属中の国又は地方公共団体を関係当事者とするすべての斡旋、調停又は仲裁に関する手続は、中止される。「爾後^{(加筆) 爾後}臨時人事委員会は、公務員の利益を保護する責任を有する責任を有する機関となる。」

(後略)

2 「政令第二〇一号」の執行過程

前節での「政令第二〇一号」の制定過程を確認のうえ、政令第二〇一号の執行過程について森戸辰男関係文書の「閣議配付資料」で見ることとした。森戸辰男関係文書の「閣議配付資料」には、政令第二〇一号の閣議決定文書こそ有していないものの、閣議決定以前の史料と決定後の施行過程に関する史料を所収している。

この政令第二〇一号の執行過程に相当する史料としては、「(極秘) 通達書(案)」「(史料4)」と「(極秘) 各省庁労働協約に関する政令第二〇一号第一條第二項の取扱方針」(史料5)がある。両文書とも、昭和二十三年八月五日の次官会

議決定をへて、十日に閣議決定された文書と記されているが、国立公文書館の『公文類聚』には所収されていない。

〈史料4〉

「(極秘) 通達書(案)

(二三・八・五 次官会議申合せ)

(加筆 黒ペン書) 二二・八・一〇 閣議決定、即時通達可

三年七月三十一日政令第二〇一号を以て「昭和二十

三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」が公布施行せられたことは御承知の通りである。

右政令の施行に伴い貴組合は左記事項を了知の上、至急所要の処置を講ぜられたい。

記

(欄外記入1)

一、同盟罷業、怠業的行為等の脅威を裏付けとする拘束的性質を帯びたいわゆる対等の立場においての団体交渉権は認められない。しかし乍ら、公務員又はその団体はこの政令の線に沿うて勤務条件の改善を求めるために^{(訂正) 黒ペン逆反し、引きつぎ効力を有する(加筆 赤ペン逆)のものとする。}その代表者を通じて苦情、意見、希望又は不満を表明し、且つ、これについて十分な話をなし、証拠を提出することができるという意味において交渉する自由は存在するのであるから、今後右の範囲内において、^{(加筆) * 編注 (訂正) 黒ペン書 所属部局の上司に申出られたい。}申出のあつた場合は^{(訂正) 黒ペン書 所属部局の上司に申出られたい。}これに^{(訂正) 黒ペン書 所属部局の上司に申出られたい。}応ずる用意がなされたい。

(欄外記入2)

二、従来労働協約協定、申合せ等は無効となつた。従

(欄外記入3)

つて経営協議会の如きも当然消滅したものであることを承知せられたい。但し、この政令の趣旨に矛盾し又は違反しない限り、給与、服務等公務員の身分に関する事項に関してとつた従前の措置は引続き効力を有するよう措置する。また、政府はこの際進んで福利厚生

(欄外記入4)

の適切を期する考えであることを申添える。

三、従来の労働協約等に基く組合事務専従者は認められないし、これに対し俸給を支給することも許されない。従つて、専従者は速かに職場に復帰するよう貴組合としても然るべき方途を講ぜられたい。なお、それぞれの職場復帰については当局としても出来得る限り便宜をはかりたいと考えている。

(欄外記入5)

四、公務員には争議権は認められないことになつたのであるから、同盟罷業、怠業的行為は勿論、いやしくも業務の正常なる運営能率を阻害する如き行動は許されない。

萬一斯かる行動に出ずる者があれば、本政令によつて嚴重に処分せらるることになるのであるから、貴組合においても十分留意せられたい。(以下省略)

(欄外記入1) (加藤)八十六条の規定の場合も考慮し具体的に説明するが可。趣旨は可。

(欄外記入2) 各省及人事委員会に申立ることができ旨明示すべきだ(鈴木)

(編注) (欄外記入2) は「*」の個所に該当する

(欄外記入3) フーバー氏 et c 反対(赤鉛筆書)

(欄外記入4) (鈴木) 具体的に示す要あり。(交通費の経超過するを繰こむ事等) 政府として之に関連し別に考慮し声明する要あり、蔵相が三、七〇〇円ベースを堅持する声明をしてゐる。

(加藤) 蔵相(筆者注 北村徳太郎) の立場は諒とする。刺戟はしてゐる。実際には考慮を要す。

(欄外記入5) 苫米地(筆者注 苫米地義三官房長官) 今月中に給与問題の結論を出すよう浅井(筆者注 清) 委員長に要望しおけり。福利施設は予算を要すれば、当然国会問題となる

〈史料5〉

〔極秘〕 (二三、八、五 次官会議決定) (加筆 赤鉛筆書)

十一月GS承認(赤字、GS)

各省庁労働協約に関する政令第二百一号第一条第二項①取扱方針

一、組合員たること又は非組合員たることを理由として差別待遇をしない(修正 赤鉛筆書)しなればならない。

二、人事委員会の所管であり、組合と協議することは許されないが(加筆 赤鉛筆書)「人事委員会の定める手続にしたがつて」、組合の意見をきくことは差支ない。

三、勤務時間、休日、休暇

(欄外記入2) (欄外記入1)

一 存続させてよい。

四、超過勤務手当

一 存続させてよい。(給与支給準則による。)

五、災害補償

一 存続させてよいが、協議は義務的なものとしなさい。

六、人事に関する事項

一、基準の協議一認めない。

二、事前通知一認めない。実際上本人に通知するのはよいが義務づけられるものではない。

三、解雇制限一協約に基く拘束受けないが、例えば、日教組に関しては、全教協の労働協約書第十二条第二号第三号記載の事項(産前産後の休養「中」)及び事後九十日間は罷免しない等)は尊重して差支ないと思われる。

七、組合活動

一、専従者一認めない。

二、勤務時間中の組合活動一原則として認めない

第二〇一条第一項但書の交渉」の如き」は差支な

欄外記入4)

欄外記入5)

欄外記入6)

欄外記入7)

欄外記入8)

欄外記入9)

欄外記入10)

欄外記入1)

い。

八、経営協議会

一 消滅したものとす。意思疎通機関として、新法は設けるか否かはなお検討する必要がある。

九、厚生福利施設

一 運営について組合の意見をきくことは差支ない。

一〇、政治活動

一 公務員法一〇二条により取扱う。

一一、公職就任

一 公務員法一〇一条及び一〇二条により取扱う。

備考

1. 組合のための庁舎の使用

2. なお、公務員法第一〇六条により、人事委員会規則で別段の定めをしたときは、これに従うべきものである。

欄外記入1)

欄外記入2)

欄外記入3)

欄外記入4)

欄外記入5)

欄外記入6)

欄外記入7)

欄外記入8)

欄外記入9)

ナシト

(欄外記入5) (前除 赤鉛筆書) 本部長官の承認を得た場合はこの限りでない(夜襲戦術に対する措置)

(欄外記入6) 不要。人事委員会テアルベキト、

(欄外記入7) 運営ラマカセルコトハ不可。

(欄外記入8) 公選ニヨル候補者政党ノ役員就任等

(欄外記入9) (芦田) 全官公が政治的要求として内閣退陣国会解散をいうことができるか、それはいきすぎ也、個人として意見をいふことは別なり

(高山) 政治活動は自由との協約あればSIRS(筆者、公務員法一〇二条) で制限せんとすることを念の為表示せり

(芦田) S102之外はどんな政治活動をもよいと誤解を招く惧なきや

(一松) (筆者注 一松定吉建設大臣) S101-102は当然適用される故に、一〇、一一は不必要ならずや

(高山) 個人の権利の外組合の権利を認めている向きもあるから、とれもS101 102 で行くことを念の為示さんとす。

さらに、組合の為の庁舎使用については、「差当りは認めてよい」との閣議決定に対して、GS側は「事務上 支障ない限り断続的使用を認めてよい」に対しても、次の様な議論がなされている。

(欄外記入10) (一松) 各庁に一々部屋をつくらせる要無し原則としては認めぬが可、

(加藤) 統制連絡上部屋を与ふべきにあらずや

(苦米地) 程度問題。何れは消滅せしめる

(編注)「五」は赤線・赤鉛筆書にて全文削除。

以上、「(極秘) 通達書(案)」(史料4) は、官公労等の組合に到達されたものであるが、特徴的なのは、閣僚発言を中心に閣議内容が判明する書込みがあることである。まず、公務員の団体交渉権の喪失も、「(加藤) 八十六条の規程の場合も考慮し具体的に説明するが可。趣旨は可」各省及人事委員会に申立ることができる旨明示すべきだ(鈴木)との加藤(勸十) 労相、鈴木(義男) 法務総裁の発言が記載され、この結果、「申出のあつた場合は、これに応ずる用意がある」の一文は、「所轄省庁の申出でられたい」とされている。また、労働協約協定の破棄を代替する措置として申し出られた「福利厚生の適切を期する考であることを申添える」の一文に対して、鈴木国務大臣から「具体的に示す要あり(交通費の経超過するを繰こむ事等)」「政府として之に関連し別に考慮し声明する要あり、蔵相(著者注 北村徳太郎) が三、七〇〇円ベースを堅持する声明をしてゐる。」と述べている。これに対して加藤労相は「蔵相の立場は諒とする。刺戟はしてゐる。実際には考慮を要す。」と述べている。これに苦米地(義三) 官房長官は、「今月中に給与問題の結論を出すよう浅井(清) 委員長に要望しおけり。福利施設は予算を要すれば、当然国会問題となる」(史料2) と答えてい

る(このような背景としては、政令第二〇一号により存在の根拠を失った組合事務専従者が「現業 全通三千 国鉄一万九千六百、実ハソノ三倍アリ」との欄外記入から、現業の組合専従者の比重が大きかったことがあげられる¹⁵⁾。

また、「(極秘)各省庁労働協約に関する政令第二百一号第一条第二項の取扱方針」は、昭和二十三年八月五日の時次官会議で決定した原案を、十日の閣議で修正し閣議決定(墨書の部分)。これをGHQのGS・民生局が修正(赤鉛筆書の部分)し、改めて閣内で審議されているのが理解できる(黒ペン書の欄外記入等)(史料5)。

一例をあげれば、「七、組合活動」中の「2勤務時間の組合活動」は「原則として認めない」との方針に対して、八月十日の閣議で「但し上司の許可を得たときは勤務時間中といえども政令第二〇一号第一条第一項但書の交渉は差支ない。」および(欄外記入5)「本属長官の承認を得た場合はこの限りではない(夜襲戦術に対する措置)」との但書がいったん決まったものの、GS・民生局で「交渉ノ為ノ代表ノ事ナラバ職場大会ノ如キハ支障ナシト」との意見をうけて「但し所轄庁長の承認を得たときは勤務時間中といえども政令第二〇一号第一条第一項但書の交渉の如きは差支ない」と訂正されている。このような訂正をうけて(欄外記入9)(欄外記入10)のような議論が閣内で行われているのであ

る。

この(欄外記入9)(欄外記入10)は、議事録を持たない閣議内容を明らかにしただけではなく、GSでの修正を踏まえて、日本政府が政令第二〇一号をいかに執行するかをめぐって議論されており、社会党出身の加藤労相が官公労等労働組合を顧慮して政令第二〇一号の執行段階での読み替えを策しているのに対して、芦田首相および民主党出身閣僚等がより厳しく適用しようとして両者間に対立が生じていることが理解できる。

おわりに

以上、国立公文書館所蔵の「公文類聚」所蔵の閣議書との比較を通じて森戸辰男関係文書「閣議配付資料」の史料価値について明らかにしてきた。

これを要約すればつぎの二点である。

- a. 閣議書に結実する以前の政策文書を所収している。
- b. 加筆、訂正および削除箇所を検討により閣議の再現が可能であり、特に森戸辰男関係文書の場合、閣僚の発言が具体的に書込みされている。

さらに、「閣議配付資料」の政策過程での位置付けをするならば、官僚による政策立案過程の結果(次官会議決定)としての閣議請議を決定する国家意思最高決定機関である閣

議文書、政策決定過程の文書と言え（史料1）。この閣議文書の本紙は、『公文類聚』所収の閣議書であり、森戸辰男関係文書のように修正を加えた「閣議配付資料」は「写」であり、閣議で配布され、審議にふされた文書として「案」であった。さらに、（史料5）に見られるように、GHQ・GSよる修正が理解でき、日本政府とGHQとの関係について理解できる。つまり、「閣議配付資料」は、閣議書形成する過程での原案、周辺・参考文書を多く含んでおり、どのようにして閣議で決定され、GHQでの修正をへていかに執行せんとしたのか、という政策過程全般を理解することができる。さらに、閣議の議事内容を具体的にしめす閣僚の発言が書き込まれており、政策決定過程・執行過程として閣議の具体的内容がわかる。これは、閣議時に書込まれたものと判断できるため、最も閣議の内容を正確に再現する史料といえることができる。

この「閣議配付資料」と「閣議書」との偏差が閣議の議事内容といえる。具体的に本稿でとりあげた政令第二〇一号との関連で言えば、同時に、この閣議において、「政令」執行過程で読み替えをはかる社会党側と、公務員法の改正を策する民主党側との対立をみることもできる。以上のように、意思決定機関としての閣議が芦田内閣期には機能し、審議結果として政策が決定された。そして、当時の閣議は、

稟議制にみられる積み上げ型の政策決定過程だけでなく、間接統治をしているGHQとの交渉が本質的な政策決定の前提としてあり、政策執行の場でもあった。このように、閣議書のみならず「閣議配付資料」とあわせることで、政策決定の現場と、政策決定過程としての閣議の歴史的意義が明らかになるといえよう。

註

- (1) 城山英明他編著「中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—」中央大学出版会、平成十一年。
- (2) 政府委員制度の廃止に見られるように今後、議院改革および行政改革により、このような傾向は是正される方向にある。
- (3) 片岡寛光「日本の議院内閣制」〔内閣の機構と補佐機構〕昭和五七年、成文堂。
- (4) 閣議に関しての正式な記録はないとされるが、官房副長官（ないし内閣法制局長官）が閣議後の官房長官記者会見のために閣僚の発言をメモしている（御厨貴・渡邊昭夫インタビュー・構成「首相官邸の決断 内閣官房副長官石原信雄の2600日」〔中央公論社、平成九年、一九四—一九六頁〕および後藤田正晴「情と理」上巻〔講談社、平成十年、二九〇—二九二頁〕）。
- (5) 佐藤達夫は、内閣法制局長官の手許資料として閣議参考資料を有していた。また、石橋湛山関係文書には、石橋が大蔵大臣時のものとして閣議配付資料としての「食糧」関係のものがある。
- (6) 森戸辰男関係文書については、拙稿「森戸辰男関係文書解題」

〔広島大学史紀要〕第一号、平成十一年三月）および拙稿「森戸辰男、人と思想」〔同〕を参照されたい。なお、広島大学所蔵「森戸辰男関係文書」は、広島大学の教官有志による森戸文書研究会によって現在も整理中である。平成十一年末段階で、二万六〇〇〇点を越える膨大な史料群である。

なお、森戸辰男関係文書の「閣議配付資料」は、袋詰めになされて各閣務大臣に配付されたもので次のような構成を有している。

イ、閣議議事目次

ロ、閣議案件資料

ハ、各省庁提出案件資料

ニ、国政に関する重要調査報告等

このうち、「イ、閣議議事目次」は、B4判のわら半紙に孔版なしし和文タイプで印刷されている。具体的な内容は、閣議開催日時と時間、閣議の種類（定例閣議か臨時閣議か。なお、定例閣議は、毎週火曜日と金曜日に開催される）、具体的な議題が一般案件、法律案、政令案、人事等の項目に分類のうえ列記されている。各項目の案件は、各省庁等から提出されたものであり、文頭に「資料あり」と記載されていれば「ロ、閣議案件資料」および「ハ、各省庁提出案件資料」が同封されていることを意味している。

「ロ、閣議案件資料」とは、次章で考察する「政令第二〇一号 昭和二十三年七月二十二日附内閣総理大臣宛連合国最高司令官書簡に基く臨時措置に関する政令」に見られるような、内閣官房・法務庁（当該期、法制局解体により司法省と併せて法務庁。昭和二十七年法制局、同三十七年内閣法制局と改称。「内閣法制局史」〔昭和

四九年〕、「内閣法制局百年史」〔昭和六〇年〕、「内閣法制局の回想」〔昭和六〇年〕）、そして総理庁からの閣議請議であり、内閣の正式な意思決定を必要とする重要案件、いわゆる「閣議決定」事項である。これに対して「ハ、各省庁提出案件資料」は、各省庁の所轄事項であるが、発効にあたって他省庁にも関係を有することから、「閣議了解」を必要とする事項である。これらの文書も、わら半紙に和文タイプなしし孔版で印刷されたもので、閣議に提出された段階では「案」であるため文書番号等は記載されていない。また、クリップなししホッチキス止めされたB4ないしB5判の大きさが中心であり、算書等の冊子体ものも含まれる。多くの文書には、用紙の右上隅に、森戸のサインが存在している。この森戸のサイン（書判）の多くは、青ペン書・鉛筆書でローマ字の「MT」というイニシャルで作られたものである（森戸は、閣議書の花押には、「森戸」と行書に近いものを使用している。サインのなかには、この「森戸」との漢字でかかれたものもある）。

「ニ、国政に関する重要調査報告等」については、「イ、閣議議事目次」に記載されていないものの、閣議で使用されたと思われる各月の「石炭産出量や物価調査等」の統計等が同封されている（物価庁関係資料は、国立国会図書館憲政資料室が所蔵し、公開されている）。そのうえで、森戸辰男関係文書の「閣議配付資料」は森戸辰男自身の手により再分類され、下記の三つの形態をもって現存している。

① 「閣議配付資料」の原型を有するもの

② 各省庁毎に再整理され、袋詰めされたもの。

③ 重要案件ごとに再整理されたもの。

また、森戸辰男関係文書所収の「閣議配付資料」には、森戸が行政事務を分担した文部省関係資料と、閣議配付資料の二系列が存在している。文部大臣としての資料は、国会対策等を含む包括的な文書群であり、これに関する具体的分析は、後日を期したい。本稿では、森戸が日本社会党の政務調査委員長でもあったことから、閣議において労働関係問題に留意している点を念頭に分析している。

なお、本稿所収の文書を含め丸善側より「森戸辰男関係文書 片山 芦田政権下「閣議」関係文書」をマイクロ出版の予定である。

(7) 中野目徹「解題 閣議書・解読のための予備的考察——立法資料」としての位置づけをめぐって——「近代日本地方自治立法資料集成」第四巻(平成八年、弘文堂)。また、本稿脱稿後、中野目徹「近代史料学の射程」(平成十二年、弘文堂)が出版されている。

(8) 竹前栄治「戦後労働改革」(昭和五七年、東京大学出版会)。なお、占領期における官僚制整備等に関する実証研究としては、岡田彰「現代日本官僚制の成立」(一九九四年、法政大学出版局)を参照されたい。

(9) 『公文類聚』第七十三編昭和二十三年卷四十三(2A28-1類3207)、国立国会図書館所蔵。

(10) 『芦田均日記』第二巻(昭和六一年、岩波書店)一五六頁。

(11) 同前注、一六一頁。

(12) 同前注、一六三頁。

(13)(14) 同前注、一六三頁。

(15) 「極秘」通達書(案)別紙 政令第二百一号の解釈と取扱について(腹づもり)「欄外記入、広島大学所蔵」森戸辰男関係文書」。

なお、政令第二〇一号の効力については、森戸辰男関係文書中に「法務総裁談」および「昭和二十三年政令二百一号の効力について」が含まれている。これは、国立公文書館の「公文類聚」所収昭和二十三年政令第二百一号の効力について(法務総裁説明)と本文が同文である(昭和二十三年九月三日付閣甲第三五五号)昭和二十三年政令第二百一号の効力について(法務総裁説明)、「公文類聚」第七十三編昭和二十三年卷四十三(2A28-1類3207)、国立公文書館所蔵)。

(こいけ・せいいち 広島大学総合科学部助教)