

### 国会法の変遷と委員会制度の展開

OKAZAKI, Kanako / 岡崎, 加奈子

---

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

101

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

127

(終了ページ / End Page)

156

(発行年 / Year)

2003-03-17

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003522>

# 国会法の変遷と委員会制度の展開

岡崎 加奈子

はじめに

## 第一章 国会委員会制度の史的背景

### 第一節 帝国議会の国会への影響

#### 1 帝国議会における委員会の位置

#### 2 帝国議会の制度運営と『先例集』

### 第二節 帝国議会の委員会制度

#### 1 委員会の種類と役割

#### 2 帝国議会における委員会制度の特徴

### 第三節 議会改革の動向と常置委員会構想

#### 1 常置委員会構想にいたる経緯

#### 2 常置委員会構想をめぐる問題性(以上本号)

### 第二章 国会委員会制度の定着過程

#### 第三章 一九六〇年代の委員会制度改革問題

#### 第四章 委員会審議の制度分析

#### 第五章 委員会の審議運営の特性

#### 第六章 国会委員会審議の課題と展望

おわりに

国会法の変遷と委員会制度の展開 (岡崎)

## はじめに

一九九九年のいわゆる「国会審議活性化法」の成立によって、国会審議において長年の懸案であった政府委員制度が廃止され、同時に、イギリス議会のクエスチョンタイム制をモデルとした党首討論制度が導入された。<sup>(1)</sup>この一連の改革が導入された理由の一つに、国会の硬直した審議制度・運営の現状がある。したがってこの改革は、戦後国会が結果的に軽視してきた議会の重要な役割である討論機能の制度的構築への新しい潮流ともいえる動向であった。本論は、こうした制度的変化をみせつつある国会審議の中心的役割を占める委員会制度・運営の実態を明らかにすることをめざすものである。

議会制度は、中世ヨーロッパにおいて一二・三世紀ごろから身分議会として発祥した。もともとは、封建制度の下の身分制議会であり、その後近代に入って国民議会として整備された。近代議会の前提は、実質的に名望家層であったが、市民の「同質性」の想定である。大衆社会の到来によりこの同質性が維持できなくなったとき、議会政治も根底から揺らぐことになる。

こうした事態にたいし、いち早く警告を発したのはW・バジヨットである。W・バジヨットは普通選挙導入によって「極端な民主主義」が実現されることで、この同質性が保持し得なくなると主張した。<sup>(2)</sup>また、H・ラスキは、現代議会政治の有する問題について、行政部の肥大化と議案の増加にともない、議会の地位が低下していることを指摘している。<sup>(3)</sup>「議会が議会外勢力によって《すりぬけ》られたり、《走り使い》にされたりする点に現在の議会政治の危機

がある。」<sup>(4)</sup>というのである。

一九世紀のW・バジョット、二〇世紀のH・ラスキとも、社会変動の中で、議会がどのようにあるべきかを模索し、議会政治を支持しつづけた。これにたいし、この「議会主義の危機」にともない、議会主義自体を放棄したのがC・シュミットである。しかしながら、そのC・シュミットは、議会の持つ公開と討論について、その重要性を肯定し、この両者こそが、議会の根幹であるという点をもっとも認識していた一人であったといえるだろう。<sup>(5)</sup>しかし皮肉にも、現代議会の発展の道程は、討論と公開を議会から遠ざける過程であったともいえる。これについては、国会も例外ではない。欧州の各国議会にたいし二〇世紀初頭に警告された、「議会主義の危機」は日本の国会にも同様の問題をもたらししていた。

戦後国会は、憲法の条文では「国権の最高機関」として出発した。しかし、実質的には、明治帝国議会期以来の官僚主導を払拭することができず、官僚の劣化が表出している今日にいたるまでその強い影響力は維持されてきた。その要因として、帝国議会との継続性の問題があるだろう。戦後、国会は新たに出発しつつも、実際の制度運用レベル、すなわち先例や慣習レベルにおいて、帝国議会との制度的継続性や、職員やスタッフ機構といった人的継続性が確認できる。委員会制度については、田口弼一や大西芳雄が帝国議会における委員会制度と議会をとりまく社会的状況について論じているが、帝国議会期の議会制度についての同時代的研究、とりわけ委員会制度に関するものは多くはない。また戦後には、尾形典男が大衆社会が到来する現代においての議会制度とその研究の系譜について検証を行っている。「院内における討論は、院外の国民へのアピールにおいて機能と意義を獲得している。」として、内閣と議会の関係性に注目し、議会のもつ討論機能と多数決機能について論及した尾形の指摘は、戦後の国会研究が立法機能に長く

重点が置いてきたことを鑑みると、むしろ今日的であるともいえる。

その後の国会研究については、N・ポルスキーの「変換議会」に代表されるような、議会の立法機能の側面が強調される傾向が強かった。このことは、日本の研究者による議会分析についても、同様の傾向がみられる。戦後の日本国会については、一九七〇年代ごろにはいわゆる「ラバースタンプ」論が主流であった。与党・官僚主導の政策過程において国会は、その役割が限定的であり、実質的には承認機関にすぎないという主張である。こうした国会軽視の風潮は、研究者の目を国会から長く遠ざける結果ともなった。実際、一九八〇年代に入るまで、国会および委員会制度については、公法学の領域で語られることが多かった。松澤浩一は、国会法の変遷について分析し、常任委員会中心主義が「縮小」していることについて早くから言及している。また、国会法の制度的分析を行ったのは黒田覚である。このような法学的アプローチにくらべ、政治学的なアプローチについては依然希薄であった。

一九八〇年代にM・モチツキによるヴィスコシテイ論を用いた立法過程の研究が日本においても紹介され、これにもとづく「国会機能論」、「国会有用論」が展開された。<sup>(6)</sup>これらの研究は、それまでは主に規範的、理論的領域にとどまっていた国会研究に、数量分析的手法を用いたこと、国会前段階もふくめた政治立案過程を提示したことが従来にはみられなかったものである。一方、こうした研究には、いずれも議会機能のなかの立法機能に注目していること、そして政治・行政過程論的視座をとまなう国会像であったという共通項がみられる。すなわち、アメリカにおける権力分立的な議会観は、日本の国会研究においては、さらに「行政消極説」と結びつくことよって、「機関分担型権力分立論」にもとづく官僚による国会軽視<sup>(7)</sup>となった。このため、「立法機能」に限定された国会イメージが定着することにもなった。

この点については、松下圭一がいち早く指摘していたものの、現在にいたるまでこうしたステレオタイプとしての国会観は払拭されたとはいえない。最近の研究傾向としては、前田英昭、大山礼子、谷勝宏ら国会スタッフ出身者をはじめとする実証的な制度分析が顕著であること、さらに福元健太郎による、「立法府的視覚から討議アーリーナ的視覚への転換」<sup>(8)</sup>といった主張に代表されるような、立法以外の国会機能への再評価の必要性を説く意見もみられるようになってきたことの二点が特徴的であるだろう。<sup>(9)</sup>

しかしながら、国会の討論性を基礎づける国会審議機構・機能の解明はまだ始まったばかりであり、十分な研究がなされている領域ではない。とりわけ委員会制度の実態については、大きな課題として残されている。

一九四七年に成立した国会法は、GHQの意向を強く受け、アメリカ議会の一九四六年立法府再編法 (*Legislative Reorganization Act of 1946*) をモデルとしたもので、これにより、委員会中心主義の導入や、委員会における審議制度、専門員や国立国会図書館設置など国会スタッフの増設、といった今日の国会の特徴であるさまざまな制度を整備した。しかし、当時の国会法の描いた国会審議像は、今日のものとは異なる。国会法は一九五八年まで一〇年間における数度の改正によって、その姿を大きく変えているからである。一九四八年の改正、および「逆コース」の時期におこなわれた、一九五五年・一九五八年の三回は規模も大きく、委員会中心主義の縮小などの大きな制度改正がおこなわれた。乱闘国会の正常化を直接の改正動機とする一九五〇年代にみられる改正は、「審議の効率化」を主要な目的に掲げていた。この場合の効率化とは、法案、ここでは内閣法案の迅速な成立を意味している。そのため、委員会の自律的運営の整備は未熟のまま、それに逆行する委員会中心主義の縮小が実行された。さらに一九六

○年代にかけて、こうした官僚主導的「効率主義」の国会審議への浸透によって、より早く内閣法案を通過させるためのシステムが構築・定着していったのである。

委員会制度は、現代議会においてはもはや不可欠の機構であるといえる。多元化・複雑化する社会において求められる政策は、量的に膨大であるばかりでなく高度に専門化されており、委員会の個別審議なくしてはその機能を果たすことはできないというのは、議院内閣制のみならず大統領制のもとでの議会においても共通した傾向となっている。

したがって委員会制度の実態およびその課題についての考察は、現代議会の問題性を考えるときにきわめて重要な視点といえる。しかしながら前述したように、既存の国会研究の多くが、国会を舞台とした政党分析、個別立法過程であり、国会審議そのものにはたいする考察は少ない。とくに現行制度の成立過程にたいしての政治学的アプローチは希薄であったといわざるを得ない。ここに本論の先駆性を主張したい。本論では国会委員会制度を成立過程とその後の制度変容、さらに現行委員会制度・運用という三つのカテゴリーについて分析し、より複合的な検証を試みる。

その上で、国会の委員会制度が、どのような経緯により現在のような構造を持つにいたったか、歴史的、および制度・運営的分析を進めていく。これにより、現代国会が抱える問題性と課題について考察を展開していきたい。その際には、とくにこれまで立法過程中心だった国会論から脱却し、審議機能に強い関心をあてて論証する。これは、委員会研究にとどまらず、国会制度を論じるうえで、また国会を中心とした政治・行政においても重要であると考えられる。

本論では以上のような視点に立ち、戦後日本の国会における審議制度、とくにその中心である委員会審議制度について分析する。一九四七年に現行の国会法が成立して以降、国会の審議機構がどのような役割と機能を備え、実際に

動いてきたかということについて、その変遷に注目して論じていく。時代区分としては、現行の国会審議のシステムが構築・定着する五五年体制期を中心に検証する。とくにこの際に、議会のもつ討論性と公開性について一貫して注目する。

第一章は、帝国議会期における委員会制度状況と委員会審議に関する議論について歴史的経緯を整理する。この作業の目的は、第一に、現委員会審議との相対的比較の対象としての帝国議会期での委員会像をとらえること、第二には、現制度にたいする影響についての考察をおこなうことにある。その上で、第二章においては、国会法制定時の委員会に関する議論について概観する。さらに、一九四七年に成立した国会法改正のその後の変遷過程を考察していく。国会法は、一九五〇年代後半までに、本会議趣旨説明制度、中間報告制度などの導入により本会議中心主義への「ゆれ戻し」傾向と、自由討議廃止、議員立法の人数条項設定など審議機会の制限が行われた。この期間を国会制度の「転換期」ととらえ、このような改正がなぜおこなわれたか。委員会審議についての当時の認識はいかなるものであったのか。改正によっていかなる影響をおよぼしたのか。という三点を課題とし、取り組む。第三章で取り上げる一九六〇年代では、それまでみられた与野党の激しい物理的対立から、審議システムを駆使した国会戦術への移行がみられる。一九六五年、その收拾を目的とした自・社・民社の申合せで、「①少数意見の尊重 ②物理的抵抗の回避」という二つの合意がなされたことにより、その流れは決定的なものとなった。一九六〇年代は、「転換期」で構築された審議システムが、定着していく期間と考え、委員会制度がこの間どのような変遷を遂げたかについての考察をその目的とする。

第四章以降は、制度的変遷に注目すると同時に、その背景及び変化のもたらす影響について論じる。前半でみた一

九六〇年代までに成立した委員会審議の制度的状況について構造的分析をおこなう。委員会機構を立法過程という一元的見地からではなく、国会の実質的審議機構としてとらえ、委員会のもつ複合的構造について明らかとするのがその主目的である。具体的な構成としては、第四章では、委員会・本会議関係について考察していく。このとき、五五年体制の顕著な傾向である、委員会審議の形式化と審議過程の委員会外調整の慣習化が具体的にはどのようなシステムによって定着していくのかという問題点について論じる。

第五章は、委員会レベルにおける〔審議形式〕・〔審議過程〕・〔委員会運営〕の三つの観点についてそれぞれ詳細に分析するとともに、その総合的なシステムとしての現行制度についての実証分析を試みるものである。特に、いわゆる五五年体制期の末期にあたる一九八〇年代後半の予算委員会および関連する特別委員会の動向に着目し、審議過程をもとにその制度、運営について検証する。

以上の歴史的分析および制度・構造分析を踏まえたうえで、第六章では、委員会審議の展望についての考察を試みる。一九九九年のいわゆる国会審議活性化法にもとづく、政府委員廃止や、党首討論などについて述べるとともに、一九七〇年代にはじまった国会改革の系譜をたどり、その継続性と変化を考察する。さらに、委員会レベルにおける「自由討議制度」を通じて、議員間討論による委員会審議の現状とその可能性について論じる。

(1) 具体的制度改正としては、国家基本政策委員会を常任委員会として新設した。この委員会において、与野党の党首が直接、討論をおこなうことが可能となった。ただし、設置が予算委員会等での質疑がない場合にかぎるなど、その設置規定、開会時間、さらに各党にたいする時間配分等については、改善の余地を多く残している。この問題については、第六章で再度触れる。

(2) W・パジャットは「極端な民主主義」すなわち普通選挙導入に対して疑問視し、議会政治が可能であるのは「議院の圧倒的多数が

- 本質的に節度を保ちその意見にいちじるしい相違がなく、また階級的偏見を持たないという場合だけである。」と述べている。W・パシヨットについては W. Bagehot, *The English Constitution* (1867) Oxford University Press, 1963 (The World's Classics: 380) 『イギリス憲政論』小松春雄「世界の名著・六〇」中央公論社、参照。
- (3) H・ラスキ『政治学大綱』(一九二五年) 日高明三・横越英一訳、法政大学出版社、一九五二年、および『イギリスの議会政治』前田英昭訳、日本評論社、一九九〇年、を参照した。
- (4) 尾形典男「マスデモクラシーと議会政治」『議会主義の政治理論』岩波書店、一九八七年、三六五頁。
- (5) 議会とは、「討論」と「公開」によって成立する。C・シュミットは、議会主義自体放棄することになるが、議会のもつ公開と討論については、「公開性と討論とが議会運営の事実上の現実において空虚で、取るに足らぬ形式と化してしまっている」とすれば——この事態は十九世紀において展開してきたことであるが——議会もまた、その従来の基礎とその意味を失ってしまっているのである。」とその重要性を肯定していた。C・シュミット「現代議会主義の精神的地位」稲葉素之訳、みすず書房、二〇〇〇年、(C.Schmitt *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Duncker & Humblot, Berlin, 1923, 1926) 六七頁。
- (6) M・モチツキの研究やヴィスコンティ論については、岩井奉信「立法過程」東京大学出版、一九八八年。伊藤光利「国会のメカニズムと機能」『年報政治学——政治過程と議会の機能——』一九八七年。曾根泰教・岩井奉信「政策過程における議会の役割」『年報政治学——政治過程と議会の機能——』一九八七年。三宅一郎「日本政治の座標」有斐閣、一九八五年など多数。
- (7) 松下圭一は、内閣・行政機構をめぐる今日の日本における二つの問題点として、(一)「機関分担型権力分立論にもとづく官僚による国会軽視」、(二)「機関分担型権力分立論による国政調査権の空転」の二点を挙げている。松下圭一「国会イメージの転換を」(一九七七年)『昭和後期の争点と政治』木鐸社、一九八八年、参照。
- (8) 福元健太郎「日本の国会政治」東京大学出版会、二〇〇〇年、五一—七頁。
- (9) 最近の動向については改めて詳述する。

## 第一章 委員会制度の史的背景

### 第一節 帝国議会の国会への影響

国会は、帝国議会とは異なる憲法をもとにしており、帝国議会とは全く異なる機関であることはいうまでもない。しかし、国会の制度を考えると、その歴史的背景としての帝国議会の存在を無視することもまた適切ではないだろう。なぜなら、国会の運営は帝国議会の経験と慣習の上に成り立っている側面もあり、また長期的には日本の近代化以降、議会制度が綿々と培われてきた過程上にあるということもできるからである。<sup>1)</sup>

本節では、帝国議会期の審議機能・運営はどのような影響を国会委員会制度に与えたのかという問題意識に基づき、本論のテーマである戦後国会の委員会制度・運営の展開を検証する際の史的背景を確認する立場から、帝国議会の制度と運営についての整理を試みるものである。

#### 一 帝国議会における委員会の位置

帝国憲法では議会の立場を、第五条において「天皇ハ帝国議會ノ協賛ヲ以テ立法權ヲ行フ」と定めている。すなわち帝国憲法では、議会は天皇の「協賛機関」にすぎず、立法権そのものを有していないと解釈されており、現国会に比べ限定された権限しか持っていなかった。「国権の最高機関であり唯一の立法機関である」（第四一条）と憲法で明

記されている国会とは大きな隔たりが存在する。

議院法第二八条には、「政府ヨリ提出シタル議案ハ委員ノ審査ヲ經スシテ之ヲ議決スルコトヲ得ス」とあり、委員会における審査が原則として義務づけられていた。帝国議会では、議案の審議については、「三読会制」が採られている。この制度においては、委員会に付託されるのは第一読会終了後であり、委員会の審査後はふたたび本会意義に戻され、第二読会・第三読会をへて採決にいたる。いわゆる本会議中心主義にもとづく議事運営であった。

このような制度において、「委員会」の帝国議会での位置づけとはいかなるものであったのか。この点について、田口弼一は、「委員会は議員を委員として組織し、本会議の議決前に、議院より付託せられたる特定の事件審査する、議院の合議的機関である。」と定義している。田口によれば、議会における委員会もふくめた広義の「委員会」とは、自らの意思決定権を持たないものであり、議決前に「予審的工作」をおこなうための機関である。この考えにもとづけば、議院において「委員会は審査機関であつて、議決機関ではない。」ということになる。委員会制度は議院法によつて案件の審査については付託されたもののみとするという制限が課せられていた。したがつて、国政調査権に基づく調査もおこなうことのできる今日の委員会にくらべ、限定的な役割しか担うことができなかった。

## 二 帝国議会の制度運営と『先例集』

現在の各院における先例集の中でも、帝国議会の慣習を踏襲しているものが少なくない。たとえば、予算委員会の総括質疑では全大臣が出席するという慣習も、明治の末にはすでに成立していたものである。

帝国議会の衆議院では設置当初から、『先例集』が編纂されており、「先例」の蓄積によつて議会運営が行われてい

た。当初は、個々の議事例を羅列したものにすぎなかったが、一八九一（明治二四）年にはすでに、今日のような編集形態をもつ先例集がつくられている。<sup>(8)</sup>戦後国会の先例集においても、帝国議会期の事例は何例か掲載されている。たとえば、現国会の衆議院本会議における先例「議院の規律節制又は議場内清肅に関して決議をする。」（先例四四〇）の事例としては、一九二五（大正一四）年、第五〇回帝国議会における決議が挙げられている。<sup>(9)</sup>

さらに衆議院には、帝国議会における先例で憲法、国会法に反しないものはなお効力を有する（先例五〇〇）とする先例が存在している。これは、第一回（特別）国会召集前の一九四七年五月一六日の各派交渉会における決定に基づいている。衆議院先例集冒頭の「例言」にも、「旧議会における先例で重要と認められるもので、しかも新憲法と国会法の精神に反しないものは、これを収録した。」との記載がある。実際に、帝国議会期の『先例集』と今日のものとは、その編集等で類似点を数多くみつけることができる。先例集は、時代によって改正を加えられながら脈々と受け継がれてきたものであると考えるべきであろう。

ただし、参議院と貴族院の関係は、衆議院の場合と同一視できない側面をもつ。衆議院に比べ参議院と貴族院とはその性格や機構、構成員が大きく異なるものであるからである。衆議院の、「例言」のような記述もみあたらない。先例該当事項についても、参議院では国会以降の事例のみを掲載している。<sup>(10)</sup>しかしながら、この点を留保するとしても、果たして本当に貴族院の影響を免れているかということについては議論の余地が残る。

こうしたことを考えると、憲法及びその理念という大前提が大きく異なっているものの、国会が帝国議会の慣習をまったく払拭して、「ゼロから」スタートした議会だということもまた難しいだろう。帝国議会と国会の間には、慣習レベルにおける連続性、そして立法スタッフなどの人的環境の同一性が見られるからである。国会をめぐる議論の

ひとつである帝国議会との連続論および分断論について論じるにあたっては、さらに広範な検証が不可欠であり、ここで早急な結論を求めることは、本論の主旨ではない。ただし、国会は新しい理念と目的を掲げつつも、その制度・運営レベルにおいては、帝国議会の慣習や経験を一部継承したということができよう。これを委員会審議の面から考えると、前項でみてきた帝国議会の審議の特徴、すなわち官僚行政主導の議会運営をも、国会が「先例」として継承していることを意味する。このことは、なぜ常任委員会中心主義と議員どうしによる審議が、国会において定着しなかったかという問題の基本要因の一つであると思われる。

- (1) 戦前と戦後の連続性・分断性に関して官僚制については、戦後まもない時期から議論があるが(村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、一九八一年、一〇一―一七頁に詳しい)、帝国議会と現国会との連続性をめぐる議論については、「分断論」と「連続論」がある。分断論は、帝国議会と現在の国会とは根本的に異なるものであると考える立場に立つ。これは、それぞれが異なる憲法の下に築かれている議会であるためである。別々の憲法の下で、そしてそれに基づく制度によって存在する以上、両者を別個の機関と考えるべきだというのが分断論の主張である。さらに、制度上の問題だけでなく、憲法の理念の面からも同じことがいえる。特に、貴族院と参議院はその設置の目的、議員の選出方法をみても、機関として別個のものであると考えるべきだという。これにたいし、連続論は、たとえ憲法や制度の上での分断があったとしても、歴史的に帝国議会と国会とは連続した存在であり、国会は、実際の運営の面で戦前からの先例を多く引き継いでいると考える。〔岩井奉信「立法過程」東京大学出版会、一九八八年、四〇―四三頁〕。
- (2) 帝国議会における第二読会では、逐条審議が慣習化していた。この逐条審議形式は、戦後しばらくは国会法改正などの際にもみられるものの、現在では審議形式は一括審議へと移行している。
- (3) 田口弼一「委員会制度の研究」岩波書店、一九三九年、一六頁。さらに田口は、議院における委員会について以下の六項目により定義している。一、議院を委員として組織した機関。二、本会議の議決前に審査する機関。三、議院より付託された特定の案件を審査する機関。四、議決機関ではなく、審査機関である。五、議院の機関である。六、合議制の機関である(前掲書、一六一―二五頁)。
- (4) 田口弼一、前掲書、一〇頁。

- (5) 田口弼一、前掲書、二〇頁。
- (6) その一方で、委員会は本会議審議をおぎない審議過程に組み込まれたかたちで、機能していたと指摘とする意見もある。松澤浩一は、こうした審議状況について、「帝國議會においても、委員会審査は重要な位置を占め役割を果したのである。」とその重要性についての指摘をしている。松澤浩一「議合法」ぎょうせい、一九八七年、三五〇頁。
- (7) 古屋哲夫「帝國議會の成立」(内田健三・金原左門・古屋哲夫編「日本議會史録」)第一法規出版、一九九一年)に詳しい。
- (8) 衆議院事務局「衆議院先例彙纂」一八九一年。二十二章におよぶ「先例集」は、議院の特権、議院規則、委員会運営などについてまとめられてあり、今日の「先例集」もこうした形態をとっている。
- (8) 衆議院事務局「衆議院先例集平成六年版」一九九四年、四七四頁。「第五十回帝國議會、大正一四年三月一四日、箕浦勝人君外四名から、「議院ノ規律節制ニ関スル決議案」が提出され全会一致でこれを可決した」とある。先例集には、第四回国会、一九四八年の事例も併載されている。
- (9) 衆議院事務局「衆議院先例集平成六年版」一九九四年、五四四頁。
- (10) 森本昭夫「議院規則に見る貴族院と參議院の連続性」『議會政策研究会年報』第一号、一九九四年四月、九四頁。森本は、先例集の編纂と、議院規則の起草状況について衆参両院の相違を指摘している。いずれも、衆議院において継続性が認められるのにたいし、參議院ではむしろ先例慣行の払拭の意識が見受けられることを主張している。

## 第二節 帝國議會の委員会制度

帝國議會において委員会は、全院委員会、常任委員会、特別委員会、継続委員会の計四種類の委員会が存在し、それぞれ異なる役割を担っていた。<sup>(1)</sup> 帝國議會は、周知のように、本会議中心主義を採用していた。委員会については、「委員会は、議院より付託せられたる特定の事件について審査する機関である。」<sup>(2)</sup>とされており、常任委員会中心主義を採る今日の国会とは異なる。本節では、各委員会の役割について確認し、帝國議會における委員会制度の運用がど

図表 1・1 全院委員会と他機関との比較

	全院委員会	本会議	他の委員会
構成員 同一事件における発言 公開（傍聴）	議員の全員 回数制限なし 原則公開	議員の全員 二回以上は制限 原則公開	委員 回数制限なし 原則議員以外禁止

のようなものであったのか整理する。

### 一 委員会の種類と役割 全院委員会

議院の全議員をもって構成され、議院議長の下に全院委員長が司会をして、本会議より比較的自由な議事方法によって議事を行う委員会である。この趣旨にもとづき、全院委員会は一名の賛成者で政府にたいし、修正・質問を行うことができる<sup>(3)</sup>（貴族院規則第二六条・衆議院規則第三七条）。全院委員会制度は、本会議の規模と公開性をもちながら、委員会レベルの討論の自由度を確保するという点において、一九四七年の国会法で導入され、一九五五年の改正で廃止された本会議における「自由討議制」と類似している（図 1・1 参照）。

ただし、全院委員会が実際に開会された例は少なく、衆議院では四回、貴族院では二回の議会でなくなれた例があるにすぎない。案件は、予算に関するものが大半である。しかも第一三回議会を最後に両院とも開会されていない<sup>(4)</sup>（図表 1・2 参照）。全院委員会は、帝国議会の初期の一時期に限定的に用いられたものの、その後形骸化していったと考えられる。

後に触れる一九三二（昭和七）年に提出された「議會振甞要綱」と、それに基づく議院法改革案の中で、全院委員会の改革が挙げられた。このときは、非公開として委員会的性格を強めることと有名無実化している全院委員会制度の活用をめざしたのであるが、この議院法改正案自体が、

図表 1・2 帝国議会における全院委員会開会例

衆議院 (回次)	案件
第 1 回議會	末松謙澄君提出予算會議に関する順序
第 1 回議會	明治 24 年度予算案
第 3 回議會	明治 25 年度予算案
第 13 回議會	明治 32 年度予算案
貴族院 (回次)	案件
第 1 回議會	度量衡法案
第 13 回議會	華族令中改正に関し貴族院令第 8 条に依り御諮詢の件

図表 1・3 帝国議会常任委員会内訳

貴族院	資格審査委員会	9 人	衆議院	予算委員会	63 人
	予算委員会	63 人		決算委員会	45 人
	懲罰委員会	9 人		請願委員会	45 人
	請願委員会	45 人		懲罰委員会	27 人
	決算委員会	45 人			

参照：大西芳雄『常設委員会制度』有斐閣、1939年。「衆議院規則」、「貴族院規則」。

審議未了に終わったため、ついに実現化することはなかった。

#### 常任委員会

委員会は毎会期の初めに構成され、一會期間継続して存在する。その管轄事項は種類が特定しており、その管轄範囲に属する事項は当然に付託せられる（貴族院規則第三三条、衆議院規則第四四條）。衆議院においては、予算・決算・請願・懲罰の四委員会が常任委員会として設置された。当初は、予算・請願・懲罰の三委員会であったが、第八回帝国議会において衆議院規則を改正し、決算委員会を置いたため、上記の四種となった。<sup>(5)</sup>さらに貴族院においては、これに加えて資格審査委員会が、法案以外の特定の案件について審議するためのものとして設置された。資格審査委員会は、貴族院議員の資格や選挙に関する訴訟を扱うもので（貴族院令第九条）、帝国議会ではこうした訴訟の審査が同僚裁判というかたちを

図表 1・4 第 13 回議会における特別委員会設置数

委員数	設置された特別委員会数
9 名	132
18 名	8
27 名	3
合計	143

国会法の変遷と委員会制度の展開 (岡崎)

一四三

とり、裁判所ではなく貴族院に与えられていた。

各委員会には四から六の分科会が設けられており、各分科会は省庁所管別に分けられていた。今日の衆議院においても分科会の制度はあるが、予算委員会と決算行政委員会に限られ、しかも数日間というごく短期間のみしか設置されていない。<sup>(7)</sup>

### 特別委員会

特別委員会とは、そのときどきの必要によって、特定の議案を審査するために議院の決議によって設定せられる委員会である。したがって、案件の審議が終了すれば委員会もまた消滅した。第一回議会では特別委員会数は一七であったが、設置数は年々増加の傾向をたどり、全院委員会が最後におこなわれた第一三回議会時では、一四三に増加した(図表 1・4 参照)。

特別委員会の委員数は九名が原則とされたが、衆議院規則により増加も認められており、一八名や二七名、まれに三六名の場合もあった。<sup>(8)</sup> 常任委員会が前述した四委員会のみのため、法案についての審議は、原則的にすべて特別委員会にかけられて審議される。しかし政府提出案件については、委員会による審議を回避するために、議院法第二八条但し書きにある委員会省略の手続きをとることが多かった。<sup>(9)</sup>

## 継続委員会

継続委員会は議院法では、「各議院は政府の要求によりまたはその同意を経て議院閉会の間委員をして議案の審査を継続せしめることを得る。」(議院法第二五条)と定められていた。帝国議会の閉会中においても、議員による審査を可能にするのがこの委員会であった。しかし、条文にあるように、政府の要求もしくは同意が必要であり、開会には制限があった。継続審査がおこなわれた例は実際にはなく、いわば名目だけの制度と化していた。この状態を改善し、議会の審議時間増加を目指したのが、「常置委員会」構想である。常置委員会構想は、政府にたいする議会の地位向上と独自の運営をめざす議院改革の中心課題として、大正後期から昭和初期にかけてしばしば浮上する。<sup>(10)</sup>

## 二 帝国議会における委員会制度の特徴

帝国議会では上記のように、四種類の委員会の制度があったが、全院委員会と継続委員会が次第に形骸化するため、日常的に機能していたのは、常任委員会と特別委員会の二種類であった。両者とも今日の国会にも置かれているものであるが、その実態は現行制度とは大きく異なる。帝国議会における常任委員会は予算、決算、懲罰、請願に限られていた。これらは、いわば議案の中ではむしろ特殊領域である。一般の法案審議は、そのつど設置される特別委員会で行われた。すなわち、継続的に政治・行政課題について審議を行う今日の常任委員会のような審議機関を、帝国議会は持っていなかった。

たとえば、委員会における審議の形式は、大臣・政府委員にたいする質疑が主流であった。帝国議会の委員会は、議員同士で審議を重ねる場というより、行政にたいして質問をすることのできる貴重な機会という意義が強かった

と考えられている。

また、本会議においては、その議員発言についても、議員は同一の議題については、二回以上の発言は制限されており（衆議院規則第一二三条、貴族院規則第一九四条）、また質問についても先例により、衆議院においては三回に制限されていた。本会議においては、議員は発言・質問等について今日にくらべ、厳しい制限がされていた。田口弼一は、こうした厳しい制限が委員会制度の設置の理由となっていると主張している。<sup>(1)</sup>

これについて岡本修は、第一に、第九回議會以降は、委員長報告のあった案件については、本会議において実質的審議を省略し、即日採決にいたる慣習が定着したこと、第二に逐条審議についても衆議院においては、第二七回議會以降、貴族院においては、第二二回議會以降、全条一括審議がおこなわれるようになっていったと検証をおこなっている。<sup>(2)</sup>

しかしながら、審議内容や設置等について今日にくらべ制限されていたことには変わりはない。また、本会議中心主義をとる帝国議會にあつては、あくまで予備的かつ二次的審査機関であるに過ぎなかったのが、委員会制度であった。しかし、逆説的に言えば、中心的審議機関であるがゆえにより厳しい発言制限が課せられ形式主義に陥りやすい本会議にたいし、少数による活発な議論の可能性がみいだせるのもまた委員会であった。次節で述べる「常置委員会制度構想」がなぜ浮上したかを考察するとき、帝国議會における委員会の位置が限定的であったことは、考慮する必要がある。

(一) 帝国議會期にみられる表記として、しばしば今日の「委員会」を「委員」とし、たとえば「予算委員」などとする記載があるがこ

ここでは、直接引用する場合を除き原則として「委員会」とする。委員会の性質については内田健三・金原左門・古屋哲夫編『日本議事史録一』第一法規出版、一九九〇年。田口弼一『委員会制度の研究』岩波書店、一九三九年。衆議院・参議院編『議會制度百年史・帝國議會史』一九九〇年を参照した。

(2) 田口弼一『委員会制度の研究』岩波書店、一九三九年、一八頁。ただし、全院委員会については、その範囲が限定されていないことから「必ずしも付託せられたる事件に限らないので議論が生ずる余地がある」としている(前掲書、一九頁)。

(3) 本会議では、修正案の提出には二〇名以上、政府に対する質問には三〇名以上の賛成者が必要である(議院法第十九条・第四八条。大西芳雄『常設委員会制度』有斐閣、一九三九年、二四八頁)。

(4) 大西芳雄、前掲書、二四七頁。大西は、全院委員会が活用されなくなった理由については、予算審議については、予算委員会の存在があり、「さらにその他の重要法案に関して全院委員会を開くことは、自由なる討論形式を利用して、反対党に政府攻撃のための有効な手段を供給することになる虞があるから、政府ならびに政府等はこの全院委員会を喜ばないわけである。」(前掲書、二五〇頁)と指摘している。

(5) 明治四一年時の先例集にはすでに「先例一 常任委員会ノ種類ハ豫算、決算、懲罰、請願委員ノ四種トス」とある(衆議院事務局『明治四一年十一月校訂 衆議院先例 彙纂(委員会ノ部) 下巻』一頁)。

さらに、第六三回議会からは建議委員が設置された。委員数は当初は四五人であったが、のちに二七人とされた。

(6) たとえば、衆議院予算委員会では通常六分科会が設置され、その所管は、第一分科会(外務司法省及拓務省所管)、第二分科会(内務省及文部省所管)、第三分科会(大蔵省所管)、第四分科会(陸軍省及海軍省所管)、第五分科会(農林省及商工省所管)、第六分科会(逓信省及鉄道省所管)とされていた(田口弼一『帝國議會の話』啓成社、一九三二年、三一〇頁)。

(7) 国会の予算委員会などに設置される分科会制度については第四章で詳述する。

(8) 衆議院規則第六二条「特別委員ノ数ハ九名トス但シ付託事件ノ種類ニ由リ議院ノ決議ヲ以テ之ヲ増加スルコトヲ得」。

先例四「特別委員ノ人員ハ九名又ハ九ノ倍数ニ由ル」(衆議院事務局『明治四一年十一月校訂 衆議院先例彙纂(委員会ノ部) 下巻』一三一―一五頁)

(9) 大西芳雄、前掲書、二六〇―二六二頁。

(10) 常置委員会構想と、議院改革案については次節で詳しく触れる。

(11) 田口弼一、前掲書、二六一―二八頁。またこのほかの設置の目的として、(一)少数の委員による審議によって生じる時間的効率性

の向上。(二)短い会期間にたいする補完機能。(三)専門知識の有する委員による審議。(四)少数議員による懇談による効用。(五)発言制限のある本会議にたいする補完機能。(六)(傍聴人のいる本会議にたいし)傍聴人のない委員会による懇談の有用性。の六点を指摘している。これらは、おおむね現代国会における委員会制度の設置とも合致するものであることに留意されたい。

(12) 岡本修「帝国議会の読会制」「議会政治研究」第五九号、二〇〇一年九月、二七―三一頁。岡本はこの理由について、帝国議会の短い会期という「物理的条件」、さらに明治以来の基本法令の整備という議会が負荷していた緊急課題の存在を指摘し、三読会制を原則どおりに運営する厳しさについて言及している。

### 第三節 議会改革の動向と常置委員会構想

帝国議会会期において、議院法は六回改正されている。そのうちの一九〇六(明治三九)年と、一九二七(昭和二)年は、予算委員会における審査に関するものであった。<sup>(1)</sup>一九〇六(明治三九)年におこなわれた二回目となる議院法改正のときは、衆議院における予算委員による予算審査を提出から一五日以内とする規定を、二日以内に延長する制度変更であった(第四〇条)。さらに、議院法最後の改正となった、一九二七(昭和二)年には、この期間制限の規定を貴族院にも適応する改正がおこなわれた。予算審査の期間を制限されたこの条項の存在は、政府にたいする議会の脆弱さを物語っているが、一九二七(昭和二)年の改正までそれが衆議院のみを制約する規定であったことは、衆議院・貴族院間関係のあり方も問われる一例である。議院法改正法案は本節で取り上げる議院改革案も含めて数多く提出されているが(図表1・5参照)、成立したものは、ほかの四例についても予算委員会歳費に関する改正や職員制度に関する改正内容にとどまる。

国会法の変遷と委員会制度の展開(岡崎)

一方、一九二四（大正一三）年ごろから活発化する貴族院改革論議では、当時のいわゆる第二次護憲運動を背景にして、こうした政府・議會間、衆議院・貴族院間格差の是正が主軸として浮上した。さらに、議院法改革論では、議会の地位向上を目的として予算審議期間の延長などが挙げられているが、このとき委員会制度改革案の中心は常置委員会であった。常置委員会構想当時の国会の審議時間不足を補う目的をもっていたが、戦後の国会法成立過程においても、日本サイドの提案として取り上げられている。<sup>(2)</sup>

本節では、帝国議会の議院改革論議を整理するとともに、その流れの中で委員会制度改革、とりわけ常置委員会制度に着目し、その歴史的意義について考察する。これにより第一に、国会委員会制度と帝国議會における委員会制度との比較、第二には、常置委員会構想が国会成立期において再浮上する要因について整理することを目的とするものである。

### 一 常置委員会構想にいたる経緯

#### 貴族院改革論議

衆議院での議院改革運動と時期を同じくして、貴族院に関しても、その改革を求める機運が高まっていた。一九二四（大正一三）年一月三二日の東京朝日新聞の社説には、「華族議員を現在のごとく多数とし、勅任議員を多数納税議員と現在の如き勅選議員に限るは憲法の要求するところではない、（後略）」とある。こうした世論の底流には、憲政理念とデモクラシー擁護の思想が活発化していたという時代的背景も無視できない。このとき批判されたのは、一言で言えば、貴族院議員の特殊性である。なかでも批判が強かったものとしては、第一には議員の構成があげられ

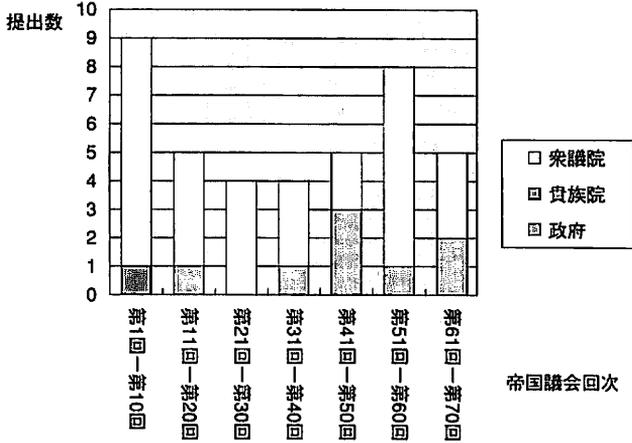
る。華族出身者と多額納税者が多数を構成する議院のあり方に、疑義が呈されたのである。第二には、任期に関する問題であった。貴族院議員の任期が終身制であること、さらに華族議員の世襲制にたいして改正をもとめる世論が高まった。

一九二四（大正一三）年の七月、「貴族院制度ニ関スル建議案」が提出され、さらに一〇月には、政府に「貴族院制度調査委員会」が設置された。翌年には、一九二五（大正一四）年一月にまとめられた調査会の要綱をもとに、同年三月、貴族院令の改正案が提出された。ただしその内容は、伯・子・男爵議員を一割減員することや、華族議員の年齢を二五歳から三〇歳に引き上げるなどの点で見直しはみられたものの、華族議員の終身制および世襲制については触れてはいなかった。しかしながら、貴族院制度改革から始まった潮流は、その後選挙制度問題と平行して、のちに議会制度そのものにたいする改革の議論へと展開していくこととなる。

#### 議院法改革論の経緯

議会改革としての議院法改革案の提唱は、帝国議会設立直後からたえず断続的に唱えられてきた。ただし、意図する目的および改革内容はその時期により相違がある。たとえば、第一回から第一〇回までの帝国議会で浮上した初期改革で求められていたのは、政府にたいする議院の自主独立、すなわち「議院の組織自律」と「議事運営の自律」<sup>(3)</sup>であった。高田早苗が第一回議会時に出した改革案には、継続委員会を議員の発議により開会することを可能にする<sup>(4)</sup>ことが、盛り込まれている。これは、大西芳雄によれば、「自由民権運動の一派生として、議会の自主独立を獲得せんとする運動の一環」<sup>(5)</sup>であった。これにたいし、大正後期から昭和初期において浮上してきた改革案は、前述したよう

図表1・5 議院法改正を目的とした法律案の提出



帝国議会回次

に貴族院改革論に端を発し常置委員会設置構想を中心として、より具体的であり、議会・政府関係、衆議院・貴族院関係を背景に複雑な課題を内包している。

昭和に入ると満州事変後の政情不安の中で、一九三二（昭和七）年、第六一回帝国議会后に衆議院で議会振興各派委員会が設置された。同委員会は七月一五日には「議会振興要綱」をとりまとめ、これを原案として、一九三三（昭和八）年二月一七日に議院法改正案が議会に提出されるにいたっている。この「要綱」とその後、各派共同案として提出された法案とは、「常置委員会制度」が具体的に提言された最初の事例である。

#### 常置委員会構想

「常置委員会」とは、「議会の閉会中に前議会で審議未了となった議案や、閉会中に新たに浮上してきた問題について審査」<sup>(6)</sup>するための委員会である。現在の国会では、こうした議案については、各委員会に付託して対応しているが、帝国議会にはこれに該当する制度はなかった。閉会中の審査手段として継続委員会が制度化されていたにもかかわらず、この継続委員会の設置は、「行政の主導の下」におこなわれることになっていた。議会の

自律的な審議が困難な状況にあったのである。

常置委員会設置が議会の改革手段として注目された大きな背景には、議会の会期の短さがある。帝国議会では、常会が三カ月しかなく、現行通常国会の一五〇日（約五カ月）より、はるかに会期が短期間であった。こうした中、閉会中に議会で議案、特に法案の審議をおこなえるようにすることは、議会の地位向上のための有効な手段と目されたのである。帝国議会の制度上の欠陥として、大西芳雄は、①腐敗行為、②議院の無能力・議会の非効率性、③議会に対する不信を挙げている。<sup>(7)</sup> そのうえで、解決策として、選挙制度改革、議会の会期延長、議員数削減とともに、常置委員会の設置が必要であると主張していた。

常置委員会の設置は、帝国議会期の終盤において議院法改革案の一つとして浮上したが、それは委員会制度改革というよりむしろ、議会自体の地位向上を目的としたものであり、その意味においては、当時、現実的な実現可能性を持った改革であったことがうかがえる。

## 二 常置委員会構想をめぐる問題性

### 昭和七年「議会展要綱」

「議会展要綱」は、一九三一（昭和六）年第五九議会で、の乱闘事件を契機として開かれた、「議会展要綱各派協議会」<sup>(8)</sup>によってまとめられた議会改革案である。一九二九（昭和四）年、一九三一（昭和六）年と続いた乱闘議会の反省から、秋田清衆議院議長<sup>(8)</sup>の提唱の下に、五・一五事件の直後の一九三一（昭和七）年六月四日、第一回目の「議会展要綱各派協議会」が開かれた。この協議の結果として、七月一五日、議会展要綱がまとめられる。特徴的なのは、

国会法の変遷と委員会制度の展開（岡崎）

議会の正常化をめざした議長権限の強化や議院内秩序の条項とともに、常置委員会の設置、継続委員会の廃止、会期延長といった審議の活性化を目的とした条項も見られることである。

それゆえ、一九三二（昭和七）年の「議会展要綱」は議会正常化への指針にとどまらず、長年にわたり帝国議会が抱えていた「審議の充実」や政府にたいする議会の地位向上といった問題にたいする改革案としての性格が強かったということがわかる。さらに、「議会自身がその改革案を作成したという点においても画期的」であった。また、「議会展要綱」は、貴族院にたいしても意見を求めている。貴族院では、制度調査会と各派交渉会での意見をまとめ、一部回答している。<sup>(10)</sup> さらに、この要綱を原案として、一九三三（昭和八）年二月一七日、議院法改正案が議会に提出された。法案の趣旨説明をおこなった熊谷直太議員は、「現議院法ハ帝国憲法ト同時ニ発布セラレマシテ其規定ノ中ニハ往々ニシテ時代ノ趨勢ト相副ハヌモノガアリマス、」とその改正の必要性について説き、具体的には、以下の点の改正について言及した。

- 一 召集日詔書公布から召集日までの期間の短縮
- 二 副議長の増員
- 三 部属の廃止
- 四 常置委員会の設置
- 五 継続委員<sup>(11)</sup>の廃止
- 六 議長<sup>(12)</sup>の権限拡張

とくに四の常置委員会については、「本改正案中ノ最も重要ナルモノ」との発言をしており、ここでも常置委員会

設置構想がその主要な目的となっていることを示している。さらに、討論に立った野田文一郎議員は、会期が短いために議會審議が形式的に流れるといった現状を指摘するとともに、「(前略) 議會ノ閉會中ニ此常置委員會ニ於テ腹藏ナク十分ニ審議ヲ盡サレテ、議員各自ノ有ツテ居リマス政見ガ、此機關ヲ通ジテ實現スルコトガ容易ニナリマスカラ、此点カラ見マス、徒ニ政争ノ熾烈ニナルト云ウコトヲ避ケル一ツノ方法ニナルトモ考エマス、(後略)」と常置委員會設置の効用について発言している。改正案は委員會審査と本會議のその後の手続きを省略するかたちで採決にかけられ、全会一致をもって可決したが、貴族院において審議未了とされた。さらに、続く第六五回、第六七回議會でも同内容の法案が衆議院より提出され、それぞれ全会一致で可決したものの、貴族院の委員會段階において審議未了となっている。いずれの場合も、貴族院には改革案にたいする強い抵抗があったことが推察される。その理由について田口弼一は、一般にいわれるような貴族院の既得権の確保といったものではなく、議院法の法的性質が重要であることから、議員提出法案としてではなく、むしろ政府が責任をもってことにあたるべきという考え方に由来するものである、という説を主張している。しかしこの田口の説をもってしても、今日的視点からすれば、当時、衆議院の政府にたいする、そして貴族院にたいする劣位については否定できないだろう。

#### 昭和十一年以降の議會制度改革論

一九三六(昭和一一)年、広田内閣時の第六九回帝國議會において、衆議院では「議會制度改正ニ関スル建議案」、「衆議院議員選挙法改正ニ関スル建議案」、また貴族院では「貴族院機構ノ改正ニ関スル建議案」が提出された。これにたいして、内閣には、それぞれについての調査会、「議會制度調査会」、「選挙制度調査会」、「貴族院制度調査会」

が設置された。<sup>(13)</sup>翌年六月に、これらは「議會制度審議會」一本化され、<sup>(14)</sup>継続的にその後検討が続けられる。しかし、一九三二（昭和七）年の改革時にみられた議會、とくに衆議院の地位向上といったかつての風潮と反して、審議の効率促進についての提言が多くみられるのが特徴的である。しかも、それは官僚的効率主義の議會への導入を目的とするものであった。

「審議効率ノ増進ニ関スル件」では、委員会における政府の答弁を主として政府委員がおこなうこととする一文もある。<sup>(15)</sup>大臣の答弁をこれまで以上に政府委員が代替することを、目的としたものであった。常置委員会設置要求は一九三八（昭和一三）年頃まで続くが、その後議會そのものが翼賛体制化により停滞したため、この要求は表舞台から姿を消す。常置委員会は、議會が独自の権限により、閉会中も議會審議を可能にするための機関として提案されたものであった。帝國議會の制度下において、審議機関を確保するための現実的提案ともいえるものであった。

ふたたび脚光をあびるのは、一九四六年、占領期に行われた国会法の成立過程の中である。議會の長年の宿願であった常置委員会は、新国会法下では、常任委員会の閉会中審査制という形で制度化される。<sup>(16)</sup>

#### 帝國議會における委員会制度改革と常置委員会制度

一九二四（大正一三）年の貴族院改革論議からはじまる一連の議會制度改革を求める動向の背景は何であったのか。ひとつは、貴族院の相対的にもう一方の院である衆議院の地位を向上させようとしたと考えられる。また、議院法改革の一環として、閉会中の審議時間を確保するための手段として提唱された常置委員会制度は、議會の自律的な審議を促進させるための役割も担うものであり、政府にたいしての議會の地位向上という側面が指摘できるだろう。<sup>(17)</sup>議院

の継続した開会が困難な制度下にあつて、閉会中の審議をある程度可能にする常置委員会構想は、このように、実現可能性をもった改正案であつたと同時に、委員会制度にとどまらず、議会における審議の充実と活性化を目的に置いていたと思われる。常置委員会は議会改革の中心的存在であり、国会法成立過程においても日本側の提案としてふたび取り上げられた。アメリカ議会をモデルとした常置委員会制度の導入が検討される中、常置委員会がくり返し草案レベルで取り上げられ、その主張が一部とりこまれたことは、興味深い。<sup>18)</sup>

帝国議会と国会とは、法的にはまったくべつの機関ではあるが、先例・運用レベルでの連続性はこれまで指摘したように、少なくない。国会委員会制度にみられる政府委員や質疑形式についても、帝国議会の影響とみることでできるだろう。このように帝国議会を一部分、実質的に継承しつつ出発した国会が、どのような経緯を経て現在のような委員会制度を構築するにいたつたか、その成立過程および形成過程を第二章以降に検証する。

(1) 議会改革に関する事例、年月日等については、衆議院・参議院編『議会制度百年史…帝国議会史編』一九九〇年。衆議院・参議院編『議会制度百年史…議会制度編』一九九〇年を参照とした。

(2) 国会法制定過程の中で常置委員会がどのように議論されたかについては、第二章で詳述する。

(3) 大石眞『議院法「明治三二年」』日本立法資料全集』信山出版社、一九九一年、九一頁。具体的には、政府案優先の議事日程のあり方の改正などがあつた。

(4) 具体的には、議院法第二五条を「各議院ハ政府ノ要求又ハ議員ノ発議ニ依リ議会開会ノ間委員ヲシテ議案ノ審査ヲ継続セシムルコトヲ得」とし、議員発議による委員会の開会を可能にするものであつた。同様の趣旨の改正案は、第二回、第五回、第八回、第一〇回の各議会に提出されたがいずれも成立していない。大西芳雄「常設委員会制度」有斐閣、一九三九年、二六七―二七二頁。

(5) 大西芳雄、前掲書、二七一頁。

(6) 大西芳雄、前掲書を参照した。

- (7) 大西芳雄、前掲書、二三三―二三九頁。
- (8) 議会振興要綱については、大曲薫「昭和初期における議会改革の試み」『レファレンス』第四〇巻第一二号、一九九〇年一月、参照。
- (9) 大曲薫、前掲論文、二九頁。
- (10) 衆議院・参議院編集『議会制度百年史…議会制度編』一九九〇年、九六頁。
- (11) 「第六四回議会の審議経過 衆議院第一読会（昭和八年二月十八日）」大石眞、前掲書、三六七―三六九頁。
- (12) 継続委員会ではなく、「継続委員」とする表現は、改正案の表記にもとづいている。
- (13) このうち、議会制度調査会は議院運用の改善についての諮問をおこない、その答申では、(一) 議会開会期の一月中旬への変更、(二) 予算審査期間の二五日間への延長が示された。しかしながら、最大の懸案であった常置委員会に対する答申は示されなかった（大西芳雄、前掲書、二八七頁）。
- (14) 前身である三調査会においての、議会制度、衆議院議員選挙、貴族院機構改正については、「議会制度審議会」の中で、それぞれ部会として再編・設置されている。
- (15) 衆議院・参議院編集『議会制度百年史 議会制度編』一九九〇年、九九頁。
- (16) 現行では、常任委員会は、閉会中でも必要があれば審査を行うことができる。この閉会中審査制度は、国会法の草案段階で、いったんGHQ側から拒否され、その後日本側の要求により、成文化されている。この経緯については『西沢哲四郎文書』（国立国会図書館憲政資料室所蔵）を参照した。
- (17) さらに、予算規模や法律案提出数の増加といった具体的要因に対応する側面も持ち合わせていたと考えられる。
- (18) この経緯については次章で改めてとり上げる。