

### 国会法の変遷と委員会制度の展開(2)

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)

102

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

67

(終了ページ / End Page)

100

(発行年 / Year)

2005-01-21

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003531>

# 国会法の変遷と委員会制度の展開(二)

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

第二節 帝国議会の委員会制度

第三節 帝国議会にみる議会改革の動向(以上、第百一卷第

三号)

第二章 国会委員会制度の定着過程

第一節 国会制定過程にみる委員会制度

一 国会法案前段階における議論

二 国会法成立までの経緯

第二節 一九四八年改正による委員会再編

一 一九四八年国会法改正の成立過程

国会法の変遷と委員会制度の展開(二)(岡崎)

二 改正にともなう主要な制度変化

三 委員会中心主義の縮小

四 一九四八年改正の特徴(以上、本号)

第三節 一九五五年改正にみる委員会再編とその後

第四節 本会議自由討議制度の設置と廃止

第五節 審議機能としての委員会制度

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

## 第二章 国会委員会制度の定着過程

現行の国会法（昭和二二年四月三〇日法律第七九号）が成立したのは一九四七年である。この国会法は、日本国憲法をうけて日本の議會の姿を帝國議會から国会へと転換させるばかりでなく、本會議中心主義から委員会中心主義への転換、国会の制度的権限強化といった変化をもたらした。

国会法の原案については、一九四六年六月以降、衆議院の「議院法規調査委員会」および政府の「臨時法制調査会」において、それぞれ議論が重ねられた。これをうけた実質的な法案作成期間は、憲法論議がほぼ一段落する一九四六年九月に入ってからであった。法案作成にあたって、国会法案の具体的事項については、民政局国会課長であるウィリアムズを中心としたGHQサイドと衆議院職員を中心とする日本サイドとの、数度にわたる交渉の中での「指示」↓「草案作成」、という作業の繰り返しの中で形成されている。

国会法は、現在にいたるまでに何度も改正が行われているものの、その根幹となる一九四七年国会法の制定過程に見られる論議は、今日なお重要である。現在の国会の性格を理解する上で、多くの示唆に富んでおり、実質的審議レベルにおいての議論重視の方針の導入や、委員会中心主義の導入にともなう審議構造の変化、さらに帝國議會当時議論された改革案である常置委員会制度に関する議論などは注目し値する。

一九四七年に日本国憲法下において成立した国会法は、その後、今日に至るまでに多くの改正が行われた。とくに成立時から一九五八年までの一〇年間には、語句修正まで含めれば七回にわたる改正がなされ、制度的にも最も大き

な変更が加えられた時期であった。そのなかでも、一九四八年の第二次改正、一九五五年の第五次改正、一九五八年の第七次改正は、他に突出した存在である。この三度の改正は、それぞれ改正箇所が数十条に及ぶ規模の大きさもさることながら、国会運営の基本方針にかかわる改正がなされるなど、内容的にも国会制度全体に大きな変更をもたらすものであった。さらに、その後いわゆる五五年体制期を通じて長く定着していくという点から鑑みても、五五年型政治配置以降の国会審議を考えると、その重要性は高い。

本章では、一九四八年、一九五五年、一九五八年の三回の国会法改正について、その成立経緯、改正内容、改正による影響を個別に分析する。この際、複合的視点に立って、占領期からいわゆる五五年体制の初期にいたる一〇年において、国会法の制度変化、および委員会審議制度がどのような変遷を遂げたのかを主として議会側の動向に視点を置くことにより考察する。とくに、成立当時の国会法および、その成立過程における議論について注目していく。五五年型政治配置下で定着した現行の国会審議システムが固定化する以前において、当時目指した国会の方向性が、どのようなものであったのかを明らかにすることを目指す。さらに、現在の国会制度との共通項や、相違点の検証も本章の目的としている。

## 第一節 国会制定過程にみる委員会制度

### 一 国会法草案前段階における議論

一九四六年六月二〇日に、「帝国憲法改正案」が第九〇回帝国議会に提出され、八月二四日には、衆議院本会議で修正可決の上、貴族院に送付され審議に入っていた。これにともなって、新憲法に沿った主要関連法案の整備作業が、

次々と着手されはじめようとしていた。国会法の構想段階には、議会、内閣及び官僚、そしてGHQサイドという三者がそれぞれ独自の、あるいは関連した活動をおこなっている。マッカーサーによる「議会における討議の三原則」の発表があった一九四六年六月には、内閣では日本国憲法の制定にともなう主要法制度の整備を目的とした「臨時法制調査会」が設置され、議院法の改正については、主としてそのうちの第二部会において審議された。これと並行して、議会でも「議院法規調査委員会」を独自に設置し、それぞれの場で議論が重ねられた。

#### 議院法規調査委員会

衆議院において、国会法改正のための委員会である、「議院法規調査委員会」は、一九四六年の六月一八日、各派交渉会において設置が決定した。委員会は、衆議院議長・副議長に加え、各派からの二〇名の委員により構成されていた。七月八日に初会合を設け、その後八月までに三回の会合をおこなった。八月三〇日には、「議院法規調査委員会要綱（以後、「法規委員会要綱」）がまとめられた。<sup>(1)</sup>「法規委員会要項」は、九月四日に発表され、翌日には新聞各紙に掲載された。<sup>(2)</sup>この「要綱」と、臨時法制調査会における「国会法案要綱試案」（以降、「調査会試案」）、の二つの原案を比較した場合、相違点がいくつみられる。<sup>(3)</sup>とくに会期に関する問題について両者の意見の違いが明瞭である。「調査会試案」では、通常国会を四ヶ月とし、臨時会、特別会の設置は内閣が決定するとした。これにたいし、「法規委員会要綱」では通常国会を一月召集で五ヶ月、臨時会および特別会は両院の合意の上に決定するとなっている。<sup>(4)</sup>会期延長についても、「法規委員会要綱」では、両院合議の上決定するように述べているが、「調査会試案」では、両院合議の上、または内閣が両院の合議を得て決定する、とある。

また、政府案である「調査会試案」にみられなかったものとしては、常任委員会に関する事項がある。「法規委員会要綱」は、常置委員の設置と、それにとまなう継統委員<sup>(5)</sup>の廃止も明記している。さらに、両院協議会については、新憲法の条文を踏まえて「法規委員会要綱」では、より衆議院の優位性を明確にしている。

以上のように、とくに会期に関しては国会と内閣の権限について両者の認識に違いがあり、議案案である「法規委員会要綱」のほうがより国会、とくに衆議院の権限を強く打ち出していることが見てとれる。<sup>(6)</sup>しかし、決定事項をみるかぎり、常置委員会を除けば審議機能に関する詳細な設定事項に関する記載は少なく、その内容は、会期、役員を選任、議院の構成に関するものであった。

#### 臨時法制調査会

内閣によって一九四六年六月に設置された臨時法制調査会は、制定予定の新憲法に沿った主要法案の改正の検討を目的としたものであった。議院法の改正は、<sup>(7)</sup>第二部会において審議が重ねられ、八月一三日には「調査会試案」が固められた。この内容については、八月二日に開かれた臨時法制調査会第二回総会において、第二部会長が発表している。「調査会試案」の一八項目のうち「法規委員会要綱」で掲げられた国会審議に関わる主要な論点としては、常置委員会（第十四）、一事不再議の原則導入（第十一）、<sup>(8)</sup>会期を四箇月とする、両院協議会、政府委員制度などがある。これらの項目のうち、会期は四箇月という提案が国会法では一五〇日と改められているのを除き、そのほかは国会法の中に盛り込まれている。また常置委員会、一事不再議の原則、政府委員、両院協議会は、ウィリアムズの項目にはみられなかったものである。

ウィリアムズ提案との間には、いくつかの一致点もみられるが、両者の目指したものには、大きな隔たりがあったと考えるべきだろう。その理由としては、第一にウィリアムズの提案では、審議機能の構築、その補佐的役割の国会図書館の設置といった事項が並ぶのにたいし、「調査会試案」では、両院関係、議員の選出、議員の身分といった案件に多く審議を割いている点を指摘できるだろう。ウィリアムズの提案の主眼は、議会機能の向上と、議会設置そのものの意義に置かれていた。これにたいし、調査会ではとくに参議院議員の選出方法についての議論に多くの時間を費やしており、当時の調査会の主眼は両院、とくに第二院である参議院の位置づけに向けられていた。

第二に、調査会の基本的な姿勢が、「新憲法への移行にとまなう議院法の改正」という、ともすれば消極的ともとらえられる態度であったということがある。GHQが民主主義の定着の重要課題として国会をとらえており、憲法により「国権の最高機関」として位置づけたのとは対照的である。これには、この調査会の性質が議会によるものではなく、内閣が設置したものであるという点も無関係ではないだろう。実際に、ウィリアムズの調査会「試案」への評価は高いとは言いがたく、「私（筆者注：ウィリアムズ）は、政府の臨時法制調査会が一九四六年八月半ばに起草した改正議院法の最初の試案は、元の議院法と軌を一にするものである、と指摘した。」と、後に回顧している。<sup>9)</sup>

#### 常置委員会制度をめぐる論議

GHQ主導ですすめられる国会法案作成過程の中で、日本側が早くから独自のこだわりをみせたのが、常置委員会・継続委員会の設置であった。「調査会試案」でも、昭和初期の議会改革の中心議題であった常置委員会制度の導入は、強く主張されていた。ただし、このときの内容は、議会改革当時のものとは相違点もみられる。たとえば、一

九三一（昭和六）年の「議会展要綱」は、常置委員会の設置にとまない、継続委員を廃止するとしていた。これにたいし、「試案」においては、常置委員会と継続委員とは並立して設置されることを想定するという変化をみせている。この理由については、報告の中では、継続委員が閉会中もひきつづき案件を審議するためのものと定義づける一方で、常置委員会を予算案、法律案などの「事前参加」<sup>10</sup>を目的とするものと説明している。政府が作成する予算案などに事前に関わることによって、政府との関係をはかるとともに、議員の法案作成能力の育成を期待する主旨であるとされた。このことから、この時点で調査会が想定したものは、現在の閉会中審査とも異なった目的をもっていたことがわかる。国会法案作成が草案段階に入ると、常置委員会案はいったんウィリアムズにより拒絶される<sup>11</sup>。しかし、各党幹部などの強い働きかけもあって、最終的には閉会中審査というかたちで導入される。

このように、常置委員会制度をめぐる論議の中では、常置委員会自体にたいするウィリアムズと日本側の認識に相違がみられた。さらに興味深いことは、この議論を通じてGHQと日本サイドとの、常任委員会制度にたいする捉え方の違いをも露呈していることである。西沢哲四郎によれば、当初国会起草の際に想定した委員会制度は、常任委員、特別委員、常置委員制度を併用するものであり、常任委員会のイメージは、西沢によれば、「一定の領域を審査するため」という、いわば帝国議会型のものであった。<sup>12</sup>これにたいし、ウィリアムズがイメージした常任委員会とはまさにアメリカ議会のそれであり、その違いは大きい。一九四六年九月一〇日、ウィリアムズは発表した「覚書き」で議会の持つ四つの弱点を挙げた。その中に以下のような項目がある。「現在の政治指導者は、中央政府を支配している封建的官僚機構より国会を優位に置くことを望んでもなければ、そうする意図もない」<sup>13</sup>。

以上みてきたように、臨時法制調査会の基本的な姿勢が、「新憲法の理念に適応した国会法の作成」であったこと

は明らかである。しかしながら、臨時法制調査会における議論は、新憲法移行の過渡期にあって、旧来の議院法を国会法としてどのようにつくりかえていくかという視点にのみ立脚していた。この点で、一九四六年立法府再編法をモデルとして国会法制定をめざすGHQサイドとは、基本姿勢が異なっていた。

#### 職能代表制度

臨時法制調査会において、改正項目には挙がらなかったものの、部会において検討を重ねた議題として、参議院における「職能代表制の導入」がある。参議院における職能代表制論は、地域代表制をとる衆議院との相対的相違と、第二院としての意義を模索する中で、ひとつの解決策として議論された。

職能代表論は、二〇世紀初頭にも労働者階級の政治参加を目指して議論された<sup>(14)</sup>。工業化の深化にともない拡大した各職業利益の分業が拡大していたことから、当時、職能代表制により議會を構築すべきであるとの主張がなされていた。他方、右派からも普通選挙が論議されるにいたって、大衆社会にたいする警戒感から職能リーダーの選出によってその勢力を確保しようとする論議が提起されていた。すなわち、職能代表論は一時期、右派からも、左派からも、より「民主的な議會」の実現の切り札として有望視されていた。

しかしながら、こうした理論的盛隆に反して、職能代表論は実際には定着しなかった。その理由の一つは、実現がきわめて困難なことにあるだろう。例を挙げれば、前述した選挙民をいかに職能別に分類するかという一点においても、その解決を見出すことができないのである。<sup>(15)</sup> 大衆社会においては、人口のほとんどがプロレタリア化し、また、彼らの多くは労働者であると同時に、生活者であり、消費者である。こうした社会において、職能代表別に議員を選

出することはほとんど不可能に近い。

参議院をめぐる議論においても、実施の困難さゆえに導入は難しいとの結論にいたっている。その理由として、議論の中では、第一に、職能分類選定、各機能の代表者数、選挙母体などの設定自体の難しさ、第二に、各界の職能組織が発達していないこと、第三に議員は国民による直接選出とする原則に抵触する可能性が指摘されている。こうしたことから、八月二日に開かれた臨時法制調査会第二回総会において、第二部委員長は、「地域代表制の中に成べく職能代表の趣旨を加味すると云ふ程度以上には考へられないであらう」<sup>(16)</sup>との結論を報告している。

実現性こそ低いものであったが、職能代表論に期待された役割は、二〇世紀初頭において議会が直面した課題としての、基盤である社会構造の変化に対応した議会改革の構築であった。その意味で職能代表論は、国会法制定時においても、拡大する行政に対応し、さらに多元化する社会を議会に反映するために唱えられた。事項別委員会制度の活用は、二〇世紀初頭において議会制度が陥った、こうした問題に関する解決の模索でもある。

#### GHQサイドの影響

国会法制定に向けて民政局の動きが表面化したのは、一九四六年に入ってからのことである。五月に民政局のスウオーブとエスマンによって「議会の機構と手続きの改革」が出された。翌六月には、立法課長スウオーブ中佐と議員詮三衆議院議長・大池衆議院書記官長が会談を設けている。この中で、GHQ側は衆議院規則改正のための特別委員会設置を打診するとともに、常任委員会制についての提案も行っている。このことからGHQサイドが早い段階で常任委員会制度の導入を念頭に置いていたことがうかがえる。

九月一〇日には、前月に民政局国会課長に任命されたばかりのウィリアムズが「覚書き」を発表する。ウィリアムズは、国会法案作成過程全般において、GHQの実質的責任者であり、最も深く関わった人物といつてよいだろう。「覚書き」は、GHQの姿勢が端的かつ具体的に発表されたものであり、以後、これを基本支柱として国会法草案の作成が急速に進行していく。

#### ウィリアムズの覚書（一九四六年九月）

この「覚書き」の中でウィリアムズは、前述したように、帝国議会について四つの弱点を指摘している。<sup>(17)</sup> 第一に、議会の立法府としての権限の欠如。第二に議会における機構の欠如。第三に憲法を補足する法律による改正憲法の制限の可能性。第四に現在の政治指導者の国会の地位向上の意志の欠如、である。第三点の中にある「憲法を補足する法律」とは、当時の議院法のことを指す。これらの指摘からは、ウィリアムズが、現行法であった議院法が新憲法の理念を妨げる恐れがあるとの認識を抱いていたことがうかがえる。国会法成立までのGHQの対応はほぼ一貫している。この間の動向を見ると、GHQ側が、議会の地位と役割の向上が「民主化」の為に不可欠であると考えていること、そのためには各議院の自律性を高めるべきであることを基本方針に置いていることの二点が推測できる。

#### 資料二・一 J・ウィリアムズの覚書（一九四六年九月）

- 1 議員歳費を妥当な額にする。
- 2 各議院に秘書をつけて補佐させる。
- 3 各議員に事務所を与える。

- 4 議員に郵便物を無料にする特権を与える。
- 5 両院に独立した予備資金を与える。
- 6 国会図書館の設立。
- 7 法制局と資料提供部門を設置する。
- 8 両議員による法制協議会を設置する。
- 9 各省に対応した常任委員会を設置する。
- 10 各常任委員会に有資格の専門家を設置する。
- 11 委員会による公聴会を行う。
- 12 議員同士による自由討議を認める条項を設ける。
- 13 質疑時間を制限する。
- 14 議員の地位を低下させるような慣行を排除する。

出典：『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵

議会の強化という課題に対処するため、ウィリアムズは覚書の中でも具体的な改革案を提示している。九月の覚書の内容にも、各省庁タテ割り型常任委員会制度や議員同士による自由討議制度の導入、委員会による公聴会が含まれる。このような、国会機能の方向性を左右するような問題の提示とともに、議員の地位の向上、国会補助機関の整備に関する記述が九月の覚書の内容を占めているのが特徴的である。

このときの覚書や、その後の交渉過程において明らかになってくるのが、アメリカの一九四六年立法府再編法 (Legislative Reorganization Act of 1946) の存在である。この一連の改革案について、ウィリアム自身はアメリカ議会をモデルとしたことを否定している。<sup>(15)</sup>しかし、二月一九日に衆議院国会法案委員会において趣旨説明をおこな

つた大池眞書記官長は、国会に提出された法案について、「この間（筆者註：一〇月二日閉会后、草案作成開始から、成案の合意にいたる間）連合国最高指令部の政治部の方々もあらゆる協力をしてくださいまして、たとえば米国内院を通過したばかりの議会能率促進法案（筆者註：一九四六年立法院再編法）をお届けくださり、（後略）」と発言している。<sup>19</sup> 草案作成段階における指示の内容を見る限りにおいても、アメリカ議会、とくに一九四六年立法院再編法の影響を受けている、とみなすほうが自然である。

一九四六年立法院再編法は、アメリカの議会の近代化を実現した法律である。この法律で、増加する一方であった常任委員会の整理統合を行うとともに、常任委員会に常勤スタッフを設置した。また、行政府にたいする常任委員会の監督権もこの改革によって明確となった。これらの一連の改革は、議会の効率化という現代議会に共通の課題の解決と、拡大する行政権への対抗という二つの問題の対応策として打ち出された。<sup>20</sup>

## 二 国会法成立までの経緯

### 草案作成過程

ウィリアムズは、「覚書」を発表した九月から衆議院に国会法案が提出される四カ月の間に、四度にわたり内閣法制局に直接訪問している。いずれも、日本サイドから提出された国会法草案について指示をくだし、交渉の機会を持つためであった。法案提出までの間、草案作成は、日本側による草案作成↓GHQによる指示、という過程の繰り返しで進められた。

第九〇回帝国議会が一九四六年一〇月二日に閉会すると、衆議院事務局を中心として草案作成作業が本格的に開

始された。提出直前まで連日連夜の作業であったという。<sup>(21)</sup> 第一次草案がGHQに送付されたのは、一〇月三一日である。翌月一月四日には、ウィリアムズが来訪し、衆議院議長室において山崎議長、大池書記官長らにたいし、「一項目の指示（以降、第一次指示）をおこなった（資料一・二）。ウィリアムズはほかに一人を随行し、日本側も通訳を同席させていたが、基本的な出席者は国会法制定までほぼ固定していたという。<sup>(22)</sup> その内容は、「覚書」と大きな変更はない。常任委員会について公聴会を設け、補助機関の整備をおこなう等の指示を出している。

資料二・二 ウィリアムズ一項目を提示（二九四六、一一・四）第一次草案後

- 1 常任委員会設置に関する事。
- 2 Legislative Council（両院法規委員会の設置について）。
- 3 国会の補助機関（国会図書館・議院法制部）の設置について。
- 4 本会議、委員会の議事公開性。
- 5 自由討議。
- 6 時間的制限を付した質問権を確立すること。
- 7 議会の威信の保持。
- 8 議会の予備金。
- 9 郵便無料送達の特権。
- 10 議院の立法事務室及び事務補助者に関する事。
- 11 議員の歳費。

出典：『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵

一一月二二日には、法規委員会において第二次草案を決定すると、「新国会法に就いて」として発表された。<sup>(23)</sup> 翌日

二三日ウィリアムズが来訪し、第二次草案にたいする指示(第二次指示)をおこなった。ここでは、国会法において、常任委員会の各委員会名、委員会における専門員の設置について明記することを求めている。さらに、前述したように、常置委員会制度については、これを認めないとしていた。

資料二・三 ウィリアムズ第二次草案後の指示(一九四六、一一、二二)

- 1 常任委員会の名称を法律に明記し、所管を明らかにすること。
- 2 各常任委員会及び予算分科会に専門員を少なくとも一名配置しかつ調査員を置くこと。
- 3 各院の該当する常任委員会及び予算分科会は、合同審査会を開き得ること。
- 4 常置委員会は設置してはならない。
- 5 常任委員会、特別委員会は会期中のみ活動すること。
- 6 議案は両院同時に提出しうる。但し予算は衆議院に提出した日の翌日に参議院に提出しうる。
- 7 秘密会開会に関する政府の要求権を削除すること。
- 8 議決議案の奏上は衆議院議長からすること。
- 9 質問については二〇人以上の賛成を要しないこととともに、議長の承認を要すること。
- 10 内閣官公署から各院へ提出する報告及び記録について「特に秘密にわたるものを除いては」とあるのを削除すること。

出典：『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵

その後、常置委員会の記述を削除した第三次草案が二月四日に提出され、六日には、三度目の来訪(第三次指示)があった(資料二・四)。ここでは、「常任委員会および特別委員会では議院で認めた場合には閉会中も活動し得ること」と、常置委員会の設置こそ実現しないが、その実質的内容をGHQサイドが認める変更がみられる。これは、日本サイドの強い要望をGHQサイドが受け入れた結果であった。予算審議にともなう公聴会の開催や、質問の二〇

人という人数条項の削除は、第二次指示の際にも見られた項目である。日本側と意見の対立が見られた箇所であったことがうかがえる。

資料二・四 ウィリアムズ第三次草案後の指示（一九四六、一一一六）

- 1 「常会は毎年二月下旬召集」となっているが会期内議員の任期（百五〇日）が満了する場合にはどうなるか。この点を研究すること。
- 2 各院の休会は七日以内に制限すること。
- 3 「議院は別に定める規則に従い会期中及び公務のため自由に国有鉄道に乘車することができる。」を削除すること。
- 4 議員はその任期中法律で定められた場合及び国有で承認された場合の外、行政各部の委員、顧問、囑託等の職務に就くことができないものとする。
- 5 議員は少なくとも一個の常任委員となること、とすること。
- 6 常任委員会及び特別委員会とも比率による委員選出を規定すること。
- 7 常任委員会及び特別委員会は議院で認めた場合には閉会中も活動し得ること。
- 8 予算及び歳入法案については必ず公聴会を開くこと。
- 9 少数意見書が提出されたときは、会議録に掲載することを規定すること。
- 10 すべて議員は議案を発議することができる。
- 11 質問の提出につき「二〇人以上の賛成」を削り、「議長承認」とすること。同時に議長が承認しなかったときについては、提出者の要求によりその主意書を会議録に掲載することとする。
- 12 一事不再議に関する「国会の議決を要する議案で両議院の一において否決したものは同会期中において再びこれを提出することができない」旨の規定を削ること。

出典：『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵

さらに三日後の二月九日に決定された第四次草案にたいし、一四日最後の来訪・指示（第四次指示）を受ける

(資料一・五)。五時間にもわたった第三次の来訪にたいし、この日は一時間ほどであり、この段階で法案の基本的枠組みは決定したと考えられる。この結果は同日すぐに法規委員会および書記官会議において草案に反映され、二日後の一六日、第五次草案(最終案)が提出・了承された。翌日には、国会法案として衆議院に提出され、以降、国会における審議に舞台を移すことになる。

資料二・五 ウィリアムズ第四次草案後の指示(一九四六、一二、一四)

- 1 常会の会期と議員の任期の関係について
- 2 会期中の議員の不逮捕特権について
- 3 公聴会について
- 4 質問について

出典：『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵。

貴族院による審議

前述したように、西沢哲四郎によれば、GHQが国会法成立に向けて具体的に動き出したのは一九四六年九月以降のことである。草案作成は基本的に日本サイド中心ですすめられるが、GHQによる指示がその都度出されていた。五度にわたる草案作成作業の末、国会法案が衆議院に提出されたのは、二月一七日である。衆議院では、二月一八日に第一読会をおこない、二二日に可決された国会法案であるが、貴族院では一転して審議は難航する。

貴族院で、最も論議となったのは、両院協議会をめぐる問題であった。両院協議会を参議院が開会請求できるかという点についての衆参の見解が異なったのである。憲法五九条一項の衆議院の再議決の際の優先の規定に関連して、

佐藤達夫法制局次長が参議院に請求権がないとした答弁にたいし、貴族院側の意見としては、参議院にも請求権が認められるべきであると主張していた。<sup>(25)</sup> 法案にたいする両院の意見が不一致の場合に衆議院の両院協議会開催要求を認める国会法案の第八四条について、貴族院は修正を要求し、衆議院と同等の権利を求め、紛糾した。<sup>(26)</sup> これについては、衆議院の優越にともない、貴族院が第二院としての地位に甘んじることにはたいする反発が存在していたと考えられる。また、国会法案が衆議院主導で作成されたことへの反発や、帝国議会期からの議院改革にたいする貴族院の保守的な姿勢の影響も無視できない要因であろう。

こうした事態に陥った貴族院では、一月二十五日の委員会においても紛糾したまま、第九一回帝国議会は会期終了日を迎え、法案は審議未了となった。翌年に持ちこされた審議は、第九二回帝国議会において再び、同内容の法案が衆議院側から送付されると、<sup>(27)</sup> 最終的には「参議院は、衆議院の回付案に同意しなかったときに限り前項の規定にかかわらず、その通知と同時に両院協議会を求めることができる。但し、衆議院は、この両院協議会の請求を拒むことができる。」(国会法第八四条の二) という「実質を全く変えずに、両院の面子を立てる言い回し」<sup>(28)</sup> を用いることによつて決着することとなる。「貴族院で握りつぶしの運命」<sup>(29)</sup> となっていた国会法案は、三月一八日に貴族院で修正案が議決、翌一九日、衆議院でもこれに同意、成立にいたる。

#### 委員会制度形成の特性

一九四七年の国会法成立にいたる過程は、以上に見てきたように、第一段階としての草案着手前段階において、内閣による臨時法制調査会と議会における議院法制調査委員会とが平行して審議を進め、それぞれ独自の要綱(試案)

を発表した。このとき、議会の地位に関する認識の相違はみられるものの、両者に共通していたのは、常置委員会制度の設置を主張したことだった。しかし、この点を除けば、総じてその主眼は、審議機能・運営よりもむしろ、議会の構成や機構構築にあった。

国会法草案作成作業は、ウィリアムズの指示のもとに、草案作成を繰り返すかたちで進められた。日本側の主張であった常置委員会制度は、いったんは拒否されるものの、のちに閉会中審査を認めるかたちで復活し、国会法に取り込まれることとなる。

- (1) 「憲法調査会第二委員会第四回会議議事録」一九五九年二月二五日。参考人として出席した西沢哲四郎の発言によるものである。
- (2) 「朝日新聞」一九四六年九月五日。
- (3) 「朝日新聞」一九四六年九月五日。
- (4) 議院法規調査委員会「新憲法ニ基キ国会法ニ規定スル事項」(「国会立法案過程におけるGHQとの関係」)「西沢哲四郎文書」国立国会図書館所蔵。
- (5) 委員会の設置に関する要綱での記載に従い、ここでは「常置委員」、「継続委員」とした。
- (6) 議院法規調査委員会と臨時法制調査会の位置づけについては、貴族院における国会法案の質疑の中で、植原悦治郎大臣は、次のように発言している。
 

「然るに新憲法に依りましたは国会が中心になる、国会の多数が主導力であります。従って将来にましましては国会が殆ど総ての法律も立案するような形にならなければ、新憲法の精神をはっきりと運用の上に發揮することはできないと考えて居るのでございます。従って政府といたしましては、此の国会法を法制調査会の審議に依って立案して居りましたけれども、衆議院の議長の方から新しい憲法の精神を汲んで衆議院に最も関係のあることから、衆議院の方の立案に依って提出したいと云うことでありますれば、新憲法の意義を徹底的に理解されるならば、その御趣意は御尤も至極だと申さなければならぬのであります。」(文中説点は、原文では句点)「第九十一回帝國議會貴族院国会法案特別委員会議事速記録第二号」一九四六年二月三日。

- (7) 国会に関する法整備は、当初、帝國議会期の議院法の改正というかたちで、進められていたが、その後「国会法」案として議員提出法案により、新たに新設された。
- (8) 会期については、臨時法制調査会第二部小委員会第六回会議（一九四六年七月二六日）で議論されている。ここでは、①会期は設ける、②会期は四箇月とするという方針がうちだされている。その理由としては、「会期を設けないと、政府は大変だ。」（田所委員）。「議会では行政の能率は上がらない。（林委員）」といった行政の立場から議会の審議時間拡大を歓迎しない声が多数を占めた（「入江俊郎文書」〔七六〕 国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- (9) J・ウィリアムズ「マッカーサーの政治改革」市雄貴・星健一訳、朝日新聞社、一九八九年、二二〇頁。また第四点目に関連して、「〔前略〕過去一〇年間衆議院の改革努力を支持してきた議院の何人かを含む戦後日本の多くの老練政治家たちは、信じがたいことながら、この時になって、国会の権力と見地を高めようとする措置を支持するのをためらった。」（J・ウィリアムズ、前掲書、二二〇頁）との記述もある。これは、国会法作成段階において、議員たちがかならずしも積極的でなかったことを裏付ける主張である。
- (10) このほか、委員長報告の中では常置委員会の役割として法律成立後の行政監督にも言及している。「臨時法制調査会第二回総会議事速記録」〔「入江俊郎文書」 国立国会図書館憲政資料室所蔵〕一一頁。
- (11) 常置委員会にGHQが反対した理由について、西沢哲四郎は「アメリカ式のスタンディングコミティに来るため」（西沢哲四郎「国会法立案過程におけるGHQとの関係」憲法調査会事務局、一九五九年二月、四四頁）との見解を示している。これにたいし、別の意見もある。たとえば、今野或男は、西沢発言の言わんとすることは、「米国流の常任委員会制度の駆け引き」であるとの指摘をしている。また、今野自身は常置委員会がドイツ・ワイマール憲法下の制度であったことに主因があるとし、ワイマール憲法を過去の空想的産物と判断し、かつ敗戦国のドイツの制度の導入にたいし消極的であったと、その理由について提示している（今野或男「国会閉会中の委員会活動について——常置委員会構想の挫折と現行制度との関係——」『議院政治研究』第五三頁、二〇〇一年二月、八頁）。
- (12) 「憲法調査会第二委員会第五回会議事録」一九五九年三月二五日。このとき、西沢哲四郎は、参考人として招致され、国会法制定過程についての審議がおこなわれた。
- (13) このほかにウィリアムズは、①議会が必要不可欠な尊厳・権威を持っていないこと。②議会が近代国家の告示を方向づけるために必要な機構を欠いていること。③新憲法によって国会の権限は増大するが、法律によってそれが縮小されるおそれがあること、を挙げている。J・ウィリアムズ、前掲書、二一八頁。
- (14) 職能代表論については、佐藤立夫「職能代表論」實業之日本社、一九五〇年を参照。

- (15) 実現困難な理由については大きく以下の五点があげられる。
- ① 職能代表が全体を代表せず「特殊利益」の代表者であること。
  - ② 特殊問題には有効だが一般問題には疑問があること。
  - ③ 労働者の職業間移動に対応しきれないこと。
  - ④ 職業的少数者に対応できないこと。
  - ⑤ 選挙民を職能的に如何に分類するかという問題が解決できないこと。
- とりわけ③～⑤は、具体的な分類の困難さを示すものである（佐藤立夫、前掲書、参照）。
- (16) 「臨時法制調査会第二回総会議事速記録」『入江俊郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵、五頁。
- (17) J・ウィリアムズ、前掲書、二一八頁。
- (18) ウィリアムズは著書の中で「アメリカ議会をモデルとして真似すべきだと言おうとしてはなく、一國の立法機関としての議会の弱点を強調することであった。」と記している（J・ウィリアムズ、前掲書、二一九頁）。
- (19) 『第九十一回議會衆議院国会法案委員會議事録第一回』一九四六年二月一九日、および参議院事務局『国会法改正經過概要』一九五九年を参照した。
- 実際、ウィリアムズが日本側に指示を与える際、「立法院再編成法」を持参したとの記録もある。「二月四日ウィリアムズがローフを同伴して山崎議長を訪問し、初めて指示を与えた。山崎議長、大池書記官長、西沢、日向精蔵が相手となり、以後の訪問時も同じ。ほとんど同時に Legislative Re-organization Act の上院通過議案を持参した。これが非常な参考となった。」（西沢哲四郎「国会法成立の経緯とGHQとの関係」『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- また、「GHQの種本じゃなかったかと想像されます。」（二月一月中、リオーガニゼーション・アクト（筆者註、一九四六年立法院再編法のこと）のコピーをよこして、それを翻訳して、その後の国会法の立案の参考に供したのであります。それが非常に役に立ったことと記憶しています。」とも西沢は述べている（占領体制研究会（昭和一九・一一・一〇）東大法学部長室にて）『西沢哲四郎文書』国立国会図書館憲政資料室所蔵）。
- さらに、のちに「西沢哲四郎は、ウィリアムズの指示における立法院再編成の影響について、「中略」このレジスレイティブ・リオーガニゼーション・アクトに書いてあることそのままが、指示の中に入つておるような部分も存在したわけでありませう。また、その後のサゼスチョンにおきまして、リオーガニゼーション・アクトのなかのことがしばしば出てくる、こういったことにあい成っております。」

す。」と述べている（憲法調査会第二委員会第四回会議事録）一九五九年二月二五日）。

(20) アメリカでは、一九四六年『立法府再編法』の後、数回の議会改革を行っている。特に、一九七〇年代と一九九〇年代に取り組まれた改革は注目値する。一九七〇年代では、まず、一九七〇年に『立法府再編法』(Legislative Reorganization Act of 1970) が成立、次に一九七三年から一九七四年にかけてポリンク委員会と呼ばれる「委員会に関する特別委員会」(House Select Committee on Committee) が下院に設置された。この一連の改革が目指したものととしては、委員会制度の強化、議会の効率化、議会スタッフの増強などがあげられる。また、委員長の「先任順位制」(seniority rule) による弊害が指摘されていた。「先任順位制」とは、「同一委員会に最も長くかつ持続的に在籍した多数党の委員が自動的に」選出される制度である。これにたいし委員長権限の削減と若手議員にも委員長に選任される途を開いた（日本国際交流センター編「アメリカの議会・日本の国会」サイマル出版会、一九八二年、二九四頁）。

また、一九九〇年代の議会改革では、継続的な審議を経て、最終的に一〇四議会の一九九五年一月に下院規則の改正案が成立した。この改革では、委員会効率化のための再編と委員会スタッフの削減が実現した。議会スタッフは一貫して増加の途をたどってきたが、削減された理由としては、第一にはアメリカにおいてこの時期、行政府スタッフの肥大化とその弊害にたいし改善が政治課題に上っていたこと、第二には、委員会スタッフが拡大したため、その権限増加に対する懸念と議員自身の専門性を危ぶむ声が共和党を中心に高まっていたことが挙げられる（アメリカの議会スタッフ改革については、廣瀬淳子「アメリカ議会改革の動向」『議会政策研究会年報 第二号』、一九九五年九月、参照）。

(21) 「国会立法案過程におけるGHQとの関係」〔西沢哲四郎文庫〕国立国会図書館憲政資料室所蔵を参照した。

(22) 前掲文書、七―八頁。

(23) ただし、新聞に掲載しないように議長から新聞各社に依頼をしたという（西沢哲四郎文庫）国立国会図書館憲政資料室所蔵。

(24) 日本側と具体的な交渉に入ったのは、第一次草案が完成した一〇月中旬前後であり、国会法が議会に提出されたのが二月上旬であることを鑑みると、比較的遅い時期での接触であることが分かる。

「これまでの間にいろいろな面でGHQとは話し合ったことはあったが具体的問題はあまり discuss したことはなかった。」この段階まではGHQはあまり干渉がましい態度ではなかったといえる。（いずれも西沢哲四郎、前掲文書、四頁）。

(25) 〔社〕霞会館『貴族院と華族』一九八八年、五九四―五九五頁。

(26) 両院協議会の開催請求権に関する議論が、貴族院国会法案特別委員会の一九四六年二月二四日に集中しておこなわれている。委

同側の主張としては、吉田久委員の発言に見られるように、参議院発議の議案が衆議院で否決された場合に、両院協議会の附求権は認められるべきであり、これは、憲法五九条に抵触するものではないとする論調であった（第九十一回帝國議會貴族院国会法案特別委員會議事録第三号）一九四六年二月二四日。

(27) 第九十二回帝國議會衆議院本會議でふたたび法案が可決され、参議院に送付されたのは一九四七年の二月二日であった。

(28) J・ウィリアムズ、前掲書、一三七頁。

(29) 『朝日新聞』一九四六年二月二六日。

## 第二節 一九四八年改正による委員会再編

一九四八年、第二回国会において「国会法の一部を改正する法律（昭和三三年法律第八七号）」（以下一九四八年改正法と記載）が成立した。第一回国会の運営上の不備を改めるという名目であり、国会法制定から約一年後の初の大規模な改正であった。<sup>(1)</sup>

第一回の国会は、一九四七年五月二二日に召集され、日本社会党が第一党となった（図表一・二）。重要法案を多くかかえ、政権に就いたばかりの片山内閣の国会運営は難航した。また、自由討議など新たに導入された審議制度は、制度的な不備も多く、国会内外から批判を受けていた。<sup>(2)</sup>

こうした背景から第二回国会で提出された法律案の趣旨説明の中では、「過去一箇年にわたります国会の運営の実際より見て、この際国会法の一部を改正し、審議能率の向上をはかる必要があると考えまして、本年二月以来議院運営委員会において慎重に審議をいたしました結果、ここにこの成案を得たのであります。」と、その法案作成理由が

図表 2・1 国会法改正年表―(1)

改正次	国会回次	年	法律名 (国会法改正該当箇所)	主な改正内容
—	—	1947	国会法(昭和22年法律第79号)	—
第1次	第1回 (特別会)	1947	全国選挙管理委員会法 (昭和22年法律第154号) 附則第26条	語句修正
第2次	第2回 (通常会)	1948	国会法の一部を改正する法律 (昭和23年法律第87号)	常任委員会の事項別編成、 趣旨説明 制度、中間報告制度、自由 討議の縮小、等
第3次	第3回 (臨時会)	1948	国会法の一部を改正する法律 (昭和23年法律第214号)	常任委員会の分割(行政調査及び人事委員会を「内閣委員会」と「人事委員会に分割」)
第4次	第6回 (臨時会)	1949	国会法の一部を改正する法律 (昭和24年法律第221号)	常任委員会再編 (各省設置法による省庁改変に対応) 自由討議の縮小
第5次	第21回 (通常会)	1955	国会法の一部を改正する法律 (昭和30年法律第3号)	常任委員会再編、自由討議 廃止、等
第6次	第26回 (通常会)	1957	内閣法等の一部を改正する法律 (昭和32年法律第158号) 附則第4項	語句修正
第7次	第28回 (通常会)	1958	国会法等の一部を改正する法律 (昭和33年法律第65号) 第1条	議員逮捕、議長権限強化、 等

資料により岡崎作成

図表 2・2 第 1 回国会召集日所属議員数  
(1947 年 5 月 22 日)

会 派	人 数
日本社会党	144 名
民主党	132 名
日本自由党	129 名
国民協同党	31 名
無所属倶楽部	19 名
日本農民党	7 名
日本共産党	4 名
計	466 名

説明されている。

一九四八年に改正された項目は多岐にわたっており、「規程の整備」に関するものと、「委員会中心主義の修正」につながるものとに分けることができる。<sup>(3)</sup> 両者のうち、佐藤功が指摘するように、<sup>(4)</sup> その主たる目的は、「委員会中心主義の修正」に置かれているといえるだろう。趣旨説明にもある、「審議効率」の向上を、本会議の委員会にたいする介入を強化する方向で解決しようとしたことに、一九四八年改正法の大きな特色がある。

#### 一 一九四八年国会法改正の成立過程

#### G H Q による影響

西沢哲四郎は、一九四八年の改正について G H Q からの働きかけが存在したことを明らかにしている。<sup>(5)</sup> 西沢によれば、第二回国会が召集された直後の一九四八年一月の段階で、ウィリアムズから国会法の改正への提案が具体的になされたという。その内容は、第一に常任委員会の兼任を制限するために所属する委員会を二つ以内とし、そのうち一つを予算・決算・議院運営・懲罰・図書館委員会とすること。第二に、各派の委員割り当てについての基準の設定規定を設けること。第三に、事務局職員の任命規定をおこなうこと。第四に、各派交渉会の見直しを図ることであった。一方、日本側が自発的におこなった改正としては、①常任委員長解任規定、②議院の逮捕許諾の手続き、③最高裁との関係、④自由討議の縮小があった。

図表 2・3 1948年改正法の主要改正点

- (1) 規程の整備に関するもの
- ・会期中における議員の逮捕許諾請求の手続きの整備 (第 34 条の 2)
  - ・議運委小委員会協議会の設置 (第 55 条の 2)
- (2) 委員会中心主義の修正・緩和
- ・委員長解任の制度化 (国会法 30 条の 2)
  - ・議案趣旨説明 (第 56 条の 2)
  - ・中間報告制度 (第 56 条の 3)
  - ・常任委員会を事項別から省庁別への変更 (第 42 条)
- (3) 審議機関
- 〔委員会〕 議員の常任委員会兼職を 3 から 2 へ制限 (第 41 条第 2 項)  
各会派に対する委員会委員割当数 (第 46 条)
- 〔本会議〕 議員発言時間を議長が制限 (第 61 条第 1 項)  
自由討議回数 of 件 (第 78 条第 1 項)
- 〔両院法規委員会〕 両院法規委員会の権限の件 (第 99 条)  
両院法規委員会の委員互選の件 (第 100 条第 1 項)
- (4) 立法補佐機関
- ・国立国会図書館法が制定されたため削除 (第 105 条)
  - ・国立国会図書館法制定のため規定整理 (第 130 条)
  - ・法制局設置 (第 131 条)
  - ・専門調査員名称変更 (第 43 条)

参照：衆議院・衆議院編『議会制度百年史 議会制度編』一九九〇年。資料により岡崎作成。

法案内容に関する審議が、議院運営委員会で開始されたのは、二月下旬以降であるが、審議期間中もGHQと連絡を図り、協議が繰り返された。三月三十一日には、常任委員会の整理と議院運営委員会の小委員会設置、国会法に証人規定を盛り込むことの三点が、GHQサイドから提示されている。<sup>(6)</sup>

#### 改正法案の成立過程

一九四八年改正法案は第二回国会の衆議院議院運営委員会で検討されてきた。改正にあたっては、衆議院の議院運営委員会と事務局法制部においてまとめられていた「国会法改正参考案」を中心として、各委員や各派の意見、事務局案等を一括して審議原案とした。<sup>(7)</sup>

二月二五日、事前に提出されていた試案について、大池衆議院事務総長から逐条説明があり、

委員会での本格的な審議が始まった。<sup>9)</sup>さらに、三月に入ると、委員会レベルにおける審議が本格化し、参議院との両院議員合同打ち合わせ会を経た六月二五日には、改正案が委員長提出法案として提出された。この間、改正各項目について委員会では逐条審議がおこなわれ、さらに各党提案を調整し試案をつくる、という作業が繰り返された。提出された改正法案は即日、衆議院本会議において審査省略の上、全会一致で通過し、同日、参議院へ送付された。参議院では、無所属懇および社会党からそれぞれ修正案が出されたが、七月五日、委員会では本案が賛成多数で可決され、同日、本会議でも同様に賛成多数で可決、成立した。委員会では法案審議の原案や趣旨が事務総長から説明されている。このことから、実際に原案を作成して審議の中で修正案をまとめていったのも事務局スタッフを中心だった可能性が考えられる。また委員会

1991年 (第123回)	1997年 (第142回)	2000年 (第147回)	2001年 (第151回)
内閣 地方行政	内閣 地方行政	内閣 地方行政	内閣 総務
法務 外務 大蔵 文部 厚生 農林 水産 商工 運輸 労働 建設	法務 外務 大蔵 文部 厚生 農林 水産 商工 運輸 労働 建設	法務 外務 大蔵 文部 厚生 農林 水産 商工 運輸 労働 建設	法務 外務 金融 財政 文部 科学 厚生 労働 農林 水産 産業 経済 交通 国土 環境 安全保障 国家 基本 政策 予算
安全保障	科学技術	科学技術	行政 監視 懲罰
科学技術	環境 予算	環境 予算	行政 監視 懲罰
環境 予算 決算	行政 監視 懲罰	行政 監視 懲罰	懲罰
議院 懲罰	懲罰	懲罰	懲罰

性が考えられる。また委員会  
員会で「逐条審議」が行  
われているのも、留意す  
べき点である。<sup>10)</sup>

## 二 改正にともなう主 要な制度変化

一九四八年に改正され  
た条文は多岐に渡ってい  
るが、このうち委員会

図表 2・4 常任委員会数変遷表 (衆議院)

施行年 (国会回次)	1946年 (第1回)	1948年 (第3回)	1949年 (第6回)	1955年 (第22回)	1980年 (第92回)	1991年 (第121回)	
委員 会 名	外務 治安及び 地方	内閣 人 事	内閣 人 事	内閣 地方行政	内閣 地方行政	内閣 地方行政	
	国土計 画	地方行政	地方行政	法務 外務	法務 外務	法務 外務	
	司法 文 教 文 化 厚 生 労働 農 林 水産 商 業 鉞 工 電 氣	経済安定 法 務 外 務 大 文 厚 農 水 産 商 業 水 運	法 務 外 務 大 文 厚 農 水 産 通 商 運 郵	法 務 外 務 大 文 社会労働 農 林 水 産 商 運 通 建 予 算	法 務 外 務 大 文 社会労働 農 林 水 産 商 運 通 建 予 算	法 務 外 務 大 文 社会労働 農 林 水 産 商 運 通 建 予 算	法 務 外 務 大 文 厚 農 水 産 商 運 通 建 予 算
	運輸及び 交通	通 信	電 気 通 信	決 算	環 境	環 境	環 境
	財政及び 金融	建 設	建 設	懲 罰	決 算	決 算	決 算
	予 算	予 算	予 算	懲 罰	懲 罰	懲 罰	懲 罰
	決 算	決 算	決 算	懲 罰	懲 罰	懲 罰	懲 罰
	議院運営 図書館運営 懲 罰	議院運営 懲 罰 図書館運営	議院運営 懲 罰 図書館運営	決 算 議院運営 懲 罰 図書館運営	決 算 議院運営 懲 罰	決 算 議院運営 懲 罰	決 算 議院運営 懲 罰

の審議が集中したのは、主として、常任委員会編成の事項別から省庁別への変更、議院運営委員会小委員会協議会の設置(第五五条の二)、議員逮捕許諾請求の件(第三四条の二)、の三点についてであった。

常任委員会の事項別から省庁別への移行(第四一条・第四二条)

常任委員会の再編は戦後の国会運営の中でも、重要な転換といえるだろう。一九四八年改正法で

は、常任委員会をそれまでの事項別から、省庁別に再編した。(図表二・四)。浅沼稻次郎衆議院議院運営委員長は、改正法案の趣旨説明の中で、その理由について、「内閣関係は所管事項が非常に多いので、四つの委員会にわかち、その他は原則として各省別の委員会を設けることとし、予算、決算、議院運営、懲罰及び図書館運営の各委員会は従来通りといたしました。その結果、従来二一あった委員会は二〇となったわけであります。」と説明している。<sup>(11)</sup>これと同時に、一人の議員が所属できる常任委員会を二つまでに制限し、とくに所管省庁委員会については一つと改めた。<sup>(12)</sup>事項別から省庁別に再編した理由について、大池事務総長は二月二五日の委員会における趣旨説明で、第四二条改正を「今度の改正案の中心点」と位置づけ、「事項別にするとその事項がこっちの委員会にもあっちの委員会にも関係があるということで、今まで付託関係でいろいろめんどうを生じた結果、もし減らす考え方からするならば、各省別に設け、それ以外に必要なものを置く形のほうが、いいのではないかというだけにすぎません。」と説明した。同様の指摘は西沢らによってもなされており、少なくとも当時の国会職員には浸透した認識だったことがうかがえる。いわゆる「分担管理」にもとづいた、その後の省庁別政官業癒着の出発点がここにある。

またこの改正については、衆参両院の議院運営委員会合同審査会の場において、参議院側から、国会法制定から間もない時期での制度変更について、「時期尚早」との意見が大半を占めていることが明らかにされている。<sup>(14)</sup>しかし結局、衆議院側の意見を取り入れるかたちで、省庁所管別への移行を総選挙後国会からの実施し、その際には所管が多岐にわたる内閣委員会のみを分割することが決定された。

#### 議院運営委員会小委員会協議会の設置(第五五条の二)

議院運営委員会小委員会協議会（以下、「小委員会協議会」とする）は、日々の議事運営はすべて公表されるべきだというGHQの方針により、当時秘密会だった交渉会に替わって設置された機関である。帝国議会からの慣習である各派交渉会の廃止と、議院運営委員会小委員会協議会設置は、非公開から公開原則の委員会付属機関となるというだけでなく、国会運営の協議手法の変更を、少なからずともなうものであった。たとえば、各派協議会では会派構成は基本的に各党代表という理念に基づきおこなわれており、その際には多数決によらず、全会一致による決定を原則としてきた。しかし、常任委員会である議院運営委員会の付属機関となれば、従来の会派構成や議決方法に変化が生じることになる。このような理由から、実質的な審議決定機関とはなりえず、後の一九五八年改正時に更に修正、議事協議会が設置された。しかし、これも実質的な協議の場とはなりえなかった。<sup>16)</sup>

### 三 委員会中心主義の縮小

今日までの審議制度の変遷過程の中で一九四八年の改正を捉えるとき、常任委員会省庁タテ割りと並んで重要な変更は、趣旨説明制度と中間報告制度の導入である。議案趣旨説明制度とは、本会議において委員会での審議が終了する前に議案の趣旨説明を行う（第五六条の二）ものであり、中間報告制度は、委員会で審議中の議案について、本会議での中間報告をする事ができるとした制度である（第五六条の三）。加えて、この中間報告があった場合、委員会審査に期限を付け、さらに本会議で審査できる規定を設けた。

## 本会議趣旨説明制度

本会議「趣旨説明制度」と「中間報告制度」の導入は、委員会中心主義に修正を加えるという大きな制度改正である。しかし、両案件とも委員会における逐条審議の場であっても、ほとんど審議された形跡がなく、当時はあまり論点となっていなかったことがうかがえる。

そうした審議状況の中であって、大池眞事務総長が趣旨説明制度導入の提案理由について、四月一五日の委員会答弁の中で、「ただいまの印刷能力の関係上、それ（筆者註…法案の委員会における説明書）が直接お手もとに届くのが遅れる関係で、特に趣旨弁明を聴いた方がいと運営委員会でお認めになったものに限って、本会議に上程して、趣旨弁明を行い、場合によっては自由討議も付することとしたのであります。」<sup>(17)</sup>と説明しているのは興味深い。この主張に基づくならば、趣旨説明が導入されたのは、あくまで戦後間もない国会における特殊事情であるということになる。ただし、その一方で、「政府が本会議で必ず趣旨弁明をした、あの形の一部復活」<sup>(18)</sup>との指摘もある。趣旨説明制度の具体的改正理由に関する議論は、これ以降本格的におこなわれた形跡がみられないため、その真否について判断することは難しい。しかしながら、少なくとも当時の議員および国会職員の中で、帝国議会の慣習がある程度念頭にあった上での「復活」論であったと考えるべきであろう。

## 中間報告制度

中間報告制度は、議院規則（衆議院規則第二二二条<sup>(19)</sup>）として衆議院ではすでに行われており、当初はこれをそのまま国会法に導入しようとしたようである。しかし、この衆議院規則のいわば、「格上げ」に関しては、一九四八年四

月一五日の衆議院議院運営委員会の審議の中で、小沢佐重喜委員が「(中略)これ(筆者註：衆議院規則第一二二条第二項)を国会法にもってけるといふのは、委員会制度と背反した考え方になるのではないか。」と、疑問を呈している。衆議院規則の「委員会の審査中の議案を何時でも議員の議決さえあれば本会議にもってることができる」という規定をそのまま適応することを指していると考えられる。<sup>(20)</sup>

結局、中間報告をおこなった議案については、議院が「特に緊急を要すると認めたとき」、議院の会議すなわち本会議において審議することもできるとされた。これは、委員会の自律的審議を実質的に制限することを可能にする条項である。こうした経緯を経て導入された中間報告制度であったが、実際に用いられた事例は、第一六回国会のスト規制法案、第一九回国会における警察法案、第二四回国会における新教育委員会法案<sup>(21)</sup>の審議過程で実施された数例にすぎず、<sup>(22)</sup>その後は使われていない。

#### 四 一九四八年改正の特徴

一九四八年改正の特徴は、導入されたばかりの委員会中心主義がわずか一年で大幅に修正されたことにある。第二回国会冒頭から衆・参両院における議院運営委員会は、六月の会期末までこの国会法改正案の審議に多く費やした。その委員会開催数は、衆議院で二八回、参議院で一四回を数え、両院の両院議院運営委員による懇談会や打ち合わせ会も開かれた。改正された各項目のうち、常任委員会再編、趣旨説明の導入および中間報告制度導入などは「審議効率の向上を図るための改正」と位置づけられた。<sup>(23)</sup>

しかし、皮肉にもここで導入された趣旨説明要求制度・中間報告制度等は、のちに強い「国対」主導の国会運営の

中で、委員会審議の形骸化の一助となるものである。とくに、常任委員会が事項別から省庁別への移行は、省庁の委員会における住み分けと省庁タテ割り構造化をもたらした。委員会中心主義の修正は、どの程度の目的をもっておこなわれたと考えるべきなのか。委員会審議の内容を見る限り、一九四八年での議論の中心は常任委員会の再編、議運小委員会協議会の設置、議員逮捕許諾請求の三点であり、本会議趣旨説明要求および中間報告制度の導入についての関心は、終始低いままであった。これらは、いずれも議会が抱えている直近の課題であるという点で共通している。その一方、委員会中心主義といった観点での議論はほとんどみられない。

一九四八年の国会法改正においては、国会法で導入されたばかりの本会議における自由討議制度が早くも縮小されたことも注目すべき改正点のひとつであろう。一九四八年改正法では、自由討議に関する規定（七八条）について、本会議における自由討議の開催規定を少なくとも「二週間に一回」から「三週間に一回」へ変更を加えた。この自由討議のいわば「縮小化」は、日本側からの提案であった。しかし、議院運営委員会に審議の場が移された後は、ほとんど議論となることはなかった。前年に新設されたばかりの自由討議制度であるが、委員会再編や趣旨説明制度等と比較しても重視されていなかったとも考えられる。議員間の相互討論をめざした自由討議制度は、次の大規模改正である一九五五年の国会法の改正によって、完全に廃止される。

帝国議会の慣習と官主導の状況を色濃く残した当時の国会の中であって、一九四八年改正法の目的に掲げられた「審議効率の向上」とは、行政効率主義的法改正を意味するものであったといえる。

(一) 国会法の第一次改正は、第一回国会の一九四七年二月二日に成立しているが、その内容は、全国選挙管理委員開放の制定にとも

なう語句改正であった。

- (2) このときの自由討議制度については、第二章第四節を参照されたい。
- (3) 衆議院・参議院編『議會制度百年史・議會制度編』一九九〇年、二二四—二二五頁、の区分による。また、佐藤功は同様の区分について①規定の整備に関するもの、②委員会中心主義の修正・緩和としている(佐藤功「国会」『ジュリスト』第三六一号、一九六七年一月、四七頁)。
- (4) この昭和三年の改正は、第一回国会における国会法の最初の運営の経験にかんがみて、不備の点を改めるものとされたのであるが、全体としては、委員会中心主義の緩和・修正を目的としたものであることが注意される。(佐藤功、前掲論文、四七頁)。
- (5) 『憲法調査会第二委員会第四回會議事録』一九五九年一月二五日。西沢哲四郎が参考人として出席した委員会における発言による。
- (6) 『西沢哲四郎文書』(一四九) 国立国会図書館憲政資料室所蔵参照。
- (7) 改正案段階の審議経過については、参議院事務局『国会法改正経過概要』一九五九年、を参照した。
- (8) 試案については事務局が主導となり作成し事前に委員に配布していたが、これにたいして、各党各派からの提示はこの時点ではなかったことを大池事務総長は言及している(『第二回国会衆議院議院運営委員会議録第十五号』一九四六年二月二五日)。
- (9) 委員会提出法案については、本会議における審査を省略するという先例があり、このときもこれに倣ったと思われる。
- (10) 一九四八年国会法改正時には、事務局総長が試案を説明し、これにたいし委員が総長あるいは委員長に質疑をおこなうという形式が逐条審議により議論が重ねられている。この結果各項目について委員会レベルで細かい議論がなされている。逐条審議については、たとえば一九四八年四月二五日の議院運営委員会において、浅沼委員長が冒頭に「それでは昨日に引続きまして国会法改正案について逐条審議に入ります。」と明言している(『第二回国会衆議院議院運営委員会議録第二十九号』一九四八年四月二五日)。
- (11) 『第二回国会衆議院本会議事録第七十号』一九四八年六月二六日。参議院事務局『国会法改正経過概要』一九五九年参照。
- (12) 後にこの規定は改正されている。
- (13) 『第二回国会衆議院議院運営委員会議録第十五号』一九四六年二月二五日、二頁。また、このとき大池総長は、所管別への移行が検討された際、「各省別」案のほかに「各省各庁別」案があったが委員会数が多くなるなどの理由から、見送られたことを示唆している。
- (14) 『第二回国会衆議院議院運営委員会議録第三十四号』一九四八年五月六日。

- (15) 各派交渉会の委員構成は、各派交渉会規程にもとづき、第九〇回帝國議會および第一回・第二回國會においては、大会派においては五、六名、小会派においては一名で構成されてきた（第二回國會衆議院議院運営委員会議録第二十三号）一九四六年四月一日。中野四郎委員の発言にもとづいている。
- (16) 議院運営委員会小委員会、職事協議会については、第五章で詳述している。
- (17) 【第一回國會衆議院議院運営委員会議録第二十九号】一九四八年四月一日。委員会に付託された法案の説明書は、予算と同様、議員に配付することになっていた。
- (18) 石田一松委員の発言。【第二回國會衆議院議院運営委員会議録第二十九号】一九四八年四月一日。
- (19) 「議院は委員会の審査中の事件について特に必要があるときは、中間報告を求めることができる。前項の中間報告があった事件について、議院が特に緊急を要すると認めるときは、委員会の審査に期限を附けることができる。審査期間内に審査を終わらなかったときは、委員会は、審査期間の延長を求めることができる。」（衆議院規則第一二二条）。なお、この衆議院規則第一二二条は、国会法改正にともない削除されている。
- (20) 大池眞事務総長の発言による（【第二回國會衆議院議院運営委員会議録第三十号】一九四八年三月二日）。
- (21) 一九五六年、第二四回國會において新教育委員会法案は、四月二〇日の本会議において中間報告を求めると決議され、文教委委員長が報告を行った。更にその直後にこの法案を議院が審議する旨の動議も可決され、同日、本会議において審議し、可決している（衆議院事務局編『衆議院先例集平成六年版』一九九四年、二七五頁）。
- (22) 中間報告制度が国会法として盛り込まれる前に、衆議院規則において適用された例としては、一九四七年、第一回國會の臨時石炭鉱業管理法がある。一月二二日の本会議において中間報告を求めると決議が可決され、鉱業委員長が中間報告を行い、さらにその後の動議において委員会の審査に二日後の二四日までに審査を終了する旨の期限が附された（衆議院事務局編『衆議院先例集平成六年版』一九九四年、二七三―二七六頁）。
- (23) 【第二回國會衆議院本会議事録第七十号】一九四八年六月二六日。浅沼稲次郎衆議院議院運営委員長による趣旨説明の中で発言である。浅沼委員長は、このほかの審議能率のための改正点として、会期不継続の原則の例外規定、法制局の設置、専門調査員の専門員への改称をあげている。法制局、専門調査員などの立法スタッフの問題については、第四章で詳述する。