

## 国会法の変遷と委員会制度の展開(3)

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)

3・4

(開始ページ / Start Page)

137

(終了ページ / End Page)

172

(発行年 / Year)

2005-03-10

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003532>

# 国会法の変遷と委員会制度の展開 (三)

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

第二節 一九四八年改正による委員会再編 (以上、百一巻第

二号)

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審議状況

国会法の変遷と委員会制度の展開 (三) (岡崎)

第五節 審議機能としての委員会制度 (以上、本号)

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

### 第三節 一九五五年改正にみる委員会再編とその後

一九五五年、第二一回通常国会において、「国会法の一部を改正する法律（昭和三〇年法律第三号）」（以下、「一九五五年改正法」と記載）が成立した。戦後五回目の国会法改正であった。一九四八年改正以来の大規模なものであり、占領期の終結以後の「逆コース」の中、実施された。この改正は、一九五四年の第一九回国会において国会が紛糾したことにたいする「自粛」の一環として打ち出されたものであった。菅家喜六衆議院議院運営委員長は、本会議における提案理由説明において、「この改正の眼目は、国会自粛の立場からする制度改革、憲法の原則からする規定の明確化、それから実際の運営面から必要と考える諸点の是正等」と、その内容を説明している。<sup>(1)</sup> 乱闘・紛糾から正常化を経て国会法改正という流れで実施された、この改正の経緯は、その後の国会における制度改革においても、しばしば踏襲されることになる。

#### 一 一九五五年国会法改正法の成立過程

##### 一九五四年警察法改正法案の紛糾

一九五五年改正法は、前年に起きた国会での乱闘事件を直接のきっかけとしている。一九五四年の通常国会である第一九回国会では、「警察法（昭和二九年法律第一二六号）」（以下、警察法改正法）が最重要審議法案となっていた。そのさらに前年の一九五三年四月におこなわれた総選挙では、自由党、改進黨の保守勢力がそれぞれ議席を減少させたのたいし、両派社会党は解散時よりあわせて二二議席増の躍進を遂げていた。この状況は、国会法を改正した第

図表 2・5 第 21 回国会召集日  
各会派所属議員数  
(1954 年 12 月 10 日)

会 派	議員数
自由党	185 名
日本民主党	121 名
日本社会党 (左)	72 名
日本社会党 (右)	61 名
小会派クラブ	11 名
新党同志会	6 名
無所属	3 名
欠 員	8 名
計	467 名

国会法の変遷と委員会制度の展開 (三三) (岡崎)

二一回国会でも継続していた(図表一・五)。こうした政党勢力構造を背景として審議入りした警察法改正案であったが、通常国会会期内成立をめざす与党側が、六月三日、会期延長の議決を強行採決しようとし、野党側と紛糾したため、ついに約二〇〇名の警察官が国会内に動員されるという異例の事態となった。当時の堤康次郎衆議院議長は、のちにこのときの情景について、「最初の登壇を阻まれて議長室に退避したが、時間切れも迫り、遂に議長室から議場入り口までのわずか十四尺の通路を開くため二〇〇名の丸腰警官を入れたのだが、この間私はまさに命の限度まで無我夢中の努力をした。」と振り返っている。

この事件が国会内外に与えた衝撃と影響は甚大なものであり、事件後は保革両者とも国会内でおこなわれた「暴力行為」にたいして互いを非難するとともに、両派社会党はこの際の会期延長以降の議決を無効と主張し、院外闘争、すなわち大衆運動の組織化が展開していった。その一方で、乱闘から二日後の六月五日には、早くも衆議院常任委員

長室において、五党(自由、改進黨、日自、左社、右社)による幹事長会議が開催され、芦田均(改進黨)も各党長老と懇談を開くなど正常化への道が模索された。<sup>(4)</sup>六月一日には、読売新聞社、朝日新聞社、毎日新聞社の三社共同の声明、「速やかに政局を收拾せよ」が出されたのをはじめ、新聞各社は、両社会党の物理的抵抗と、それにたいする与党の措置にたいする批難の声を強めた。<sup>(5)</sup>

こうした世論を受けて、六月一四日の幹事長会議では秋に「自肅国会」を開くこと、という申し合せが成立した。会期終了日にあたる六月一五日

には衆議院の全員協議会が開会され、「議院威信保持に関する決議（国会自肅に関する共同声明）」が全会一致で議決されるとともに、両派社会党代表が異例とも言える謝罪発言を行うにいたった。

以上のような経過をたどった「変則国会」の収束過程において浮上したが、「公職選挙法改正」、「政治資金規正法改正」、「国会法改正」のいわゆる「自肅三法」案であった。もともと、第一九回国会でも議院運営委員会においては、国会法等改正起草小委員会が設置され、国会法改正の審議は継続的におこなわれたが、ここにおいて「正常化」の一環としての役割も、担うことになった。

#### 第二〇回国会における議論

「自肅三法」は当初、一九五四年秋の第二〇回臨時国会での提出を目指して調整されていた。一〇月二二日には、自由、改進、日自、右社、左社の五党国会対策委員長会議において、臨時国会の早期開催と、自肅三法の一〇月中の成案完成および国会改正に関しての小委員会の復活、の二点が申し合わされた<sup>7)</sup>。さらに重ねて一〇月二八日には、一月一〇日までの自肅三法の各小委員会での要綱のまとめとその法文化を目指すことが申し合わされた<sup>8)</sup>。しかし保革がそれぞれ新党の準備を視野において調整に入ったこの時期において、新たな火種となりかねないこの問題については、各党とも消極的な姿勢にとどまった<sup>9)</sup>。加えて、造船疑獄の責任追及を受けていた吉田内閣が二月七日に退陣を表明、九日には鳩山内閣が誕生した。こうした政局下において、第二〇回国会終了間際の一二月三日に、菅家喜六議院運営委員長ほか七名による議員立法として「国会法の一部を改正する法律案」として提出されたものの、法案は一月二九日、国会の終了とともに審議未了となった。

第二〇回国会で提出された法案と第二一回国会で実際に成立した一九五五年改正法とは、いくつかの点で異なる。まず、議員の人数条項は、衆議院で議員二〇名以上の賛成、予算を伴う法案については総議員の四分の一としており、実際の成案での五〇人という規定より厳しいハードルが課せられていた。また、「常任委員の兼任を無制限とする」という点や、常任委員会数を一七とした点も成案とは異なっている。さらに一九五四年一二月段階では、与野党の主張のまとまりをみなかった会期延長の制限と、議長権限の強化についてはまったく触れられていない。

この背景としては、六月の会期延長を「数の横暴」として、会期制限等に一定の規制を求める野党と、物理的抵抗に対峙するために議長権限の強化を求める与党との対立の構図がある。さらに、一二月の議院運営委員会における審議では、主要四党合意による国会法原案と議院運営委員会の国会法改正小委員会の草案との間に、いくつかの点で差異がみられる。自爾国会として召集された第二〇回国会において、その最優先課題とも言うべき「自爾三法」のひとつである国会法改正が実現しなかったのは、こうした相違点について合意に至らなかった、ということが考えられる。

しかしその反面、審議システムとして、戦後、GHQ民政局国会課長ウィリアムズの肝いりで始められた自由討議については、ほとんど論議の対象になることがなかったという点に注目したい。自由討議の問題については第四節で再度とりあげるが、もはや与野党とも有名無実化した制度として自由討議が受けとめられていたことの反映だといえるよう。

解散を間近に控えた第二一回国会において、すでに衆・参両院の最終案の調整がおこなわれた国会法改正案は、一九五五年一月二一日にあらためて衆議院議院運営委員会によって委員会提出された。一九五五年改正法案は、緊急上

程され同日、本会議で全会一致により可決した。さらに即日参議院に送付され、一月二四日に参議院本会議において委員会審査を省略して可決・成立し、翌第二二回国会召集日からの施行が決定した。議院に提出されてから成立までわずか四日間というスピード通過であった。

## 二 常任委員会の再編と特別委員会の拡大

一九五五年改正の内容は概して、委員会の構造に関する改正と、審議機能に関する改正とに大別することができる。委員会構造に関するものとしては、①常任委員会の整理統合、②特別委員会の活用が挙げられる。さらに、審議機能に関する改正として、③議案発議の人数条項設定、④予算増額修正、⑤両院法規委員会及び自由討議制度の廃止が行われている。そのほか、⑥法案の委員会提出制度、ついで委員会秩序をめぐって、⑦委員会の傍聴制限に関する改正がおこなわれた。

### 常任委員会の整理統合

それまで二二あった常任委員会は、一六に整理統合された。具体的には、「内閣」と「人事」、「厚生」と「労働」、「農林」と「水産」、「通商産業」と「経済安定」、「郵政」と「電気通信」、「図書運営」と「議院運営」がそれぞれ併合した。委員会の編成は、一九四八年改正によってすでに事項別から省庁別に移行していた。今回は、図書運営と議運のケースをのぞいた併合について、省庁タテ割りにより対応させるかたちで整理された。また、頻発する紛糾国会を反映して、懲罰委員会が設置されることとなった。前国会の段階では保安隊に関連して、「保安委員会」を新たに

加える一七常任委員会構想であったが、結局、委員会数は一六となった。<sup>(11)</sup>

この時期にはすでに、委員会審議にともなう各省庁の影響力の強さや、関連業界との密接な結びつきにたいする懸念が指摘され始めていた。一九五三年一月には、吉田茂首相が早くも予算委員会の答弁の席において、その弊害を認める発言をしている。<sup>(12)</sup> 一九五五年一月から衆議院事務総長であった鈴木隆夫は、こうした委員会と官・産との関係の批判について、「常任委員会制度のためではなく、国会が最高機関となつて国家権力の中心に坐つたからであつて、その本末を転倒した議論である。」と述べている。<sup>(13)</sup>

この省庁タテ割りの委員会構成は、その後現在まで続く官庁主導の委員会運営をより容易にしたシステムといえるだろう。<sup>(14)</sup> 常任委員会は各省の出先機関化して、省庁間の対立がそのまま各委員会に影響していることは当時から指摘されており、こうしたことはすでに表面化していたと判断できる。また、採用されなかったものの委員会の整理統合にともなう審議の際、読会制の復活も論議された。

#### 特別委員会制度の拡大

従来、特別委員会の設置は、「常任委員会の所管に属さない」案件の審査に限られるとされていた。一九五五年の改正により、常任委員会の所管事項に該当する案件であっても、議院で必要と認めた場合は、特別委員会を設置して審議を行うことが可能となった。実際の運用では、こうしたかたちで特別委員会を設置する例をみることができ、現状を承認した形ともいえる。

その反面、特別委員会の設置条件の拡大されたことにより、常任委員会中心主義が修正されたと捉えることもでき

よう。この「超党派の問題や特殊な案件」<sup>(16)</sup>については、特に一九八〇年代以降しばしば特別委員会が設置された。最近でも、「金融安定化に関する特別委員会」や「行政改革に関する特別委員会」などの例があり、<sup>(17)</sup>いずれも所管省庁が複数にわたっているのが特徴的である。

#### 議案発議の人数条項の設定

既存の「すべて、議員は議案を發議することができる」(国会法五六条)との条項を、議員立法を發議するために一般法案の場合では、衆議院二〇人以上、参議院一〇人以上の賛成を要するとした。さらに、予算を伴う法案の場合には衆議院五〇人以上、参議院二〇人以上の賛成を要すると定めた。いわゆる「人数条項」の導入である。また、他の党派(会派)の議案の賛成者となることについて、政党の制約が課せられた。議案提出にともなう人数条項は、帝國議會期の議院法にもみられるものであり、国会法制定の際もその継統を官僚中枢が提案していたが、GHQにより拒否された経緯がある。<sup>(18)</sup>

議員立法はすでに、第一〇回国会当時、国会の立法機能を重視する趣旨から議員立法の強化のための措置が採られていたが、<sup>(19)</sup>今回の改正は、これを一転させるものとなった。議員立法の人数条項の導入は、一般には予算を伴う「お土産法案」による弊害を阻止することを目的とし、議員の「自粛」の一貫であるとされた。当時首相であった吉田茂は、議員立法について、一九五三年の予算委員会の答弁の中で、「議員立法によって国の歳出がふえる、この傾向は、あくまでも阻止いたさなければならぬと思います。」<sup>(20)</sup>と述べている。さらに、「行政府が立法府からいろいろと干渉され、しかも予算の伴うような干渉を受けるといふことは、はなはだ迷惑に存しております。」<sup>(21)</sup>とも答弁している。当

時の「お土産法案」批判とは、議員が選挙区への利益導入を目的とした議員立法を乱発することへの反対論を指す。しかし、この答弁にみられるように議員立法反対論には、むしろ、行政のコントロール外の議員立法を「立法府からの干渉」と捉える行政ないし官僚サイドの反発が存在し、それが「人数条項」導入の要因のひとつとなっていたとみられる。

さらに重大な変化として、少数会派による発議が実質的に困難になったことが挙げられる。これについては、「国会地位、機能の縮小<sup>22)</sup>」であると批判された。この意味において、「人数条項」は予算対策というより、むしろ国会運営対策の一環であったといえる。さらに、松澤浩一の指摘によれば、この条項の導入はお土産法案の抑制だけでなく、「同時に、各常任委員会において、各党各派の委員が相互に協議の上、党派を超えて常任委員として必要と認められた法を行うという、常任委員本来の活動も著しく困難となり、こうした立法活動が不活発となって今日に至っている<sup>23)</sup>。」という。それ以前に十分な委員会審議が実現していたかは懐疑的であるが、人数条項規制とあわせて、議員が議案を発議したり、他の党派（会派）の議案の賛成者となることについて、政党の制約が課せられたことは事実である。人数条項規定の特記すべき点は、むしろ、各議員を議員ないし委員としてより、政党の一員としての立法活動に向かわせたことにあるといえるだろう。これは、委員会審議の質的整備にも直結する問題である。松下圭一は、「今日のいわゆる質疑・討論の問題点は、政府対民党という明治からの歴史を継いでいますが、とくに戦後、旧保守・革新いずれも教条的組織政党を目指した結果、国会は賛否を討議で決定したのちのドラマになったところにあります。」と国会審議のショウ化という問題性について論じている。<sup>24)</sup>

## 両院法規委員会の廃止

両院法規委員会は、国政に関する事項や国会関係の法規に関して、両議院に勧告する機関として国会法により設立された。委員会は、衆議院から一〇人、参議院から八人のそれぞれ選挙された委員によって組織する。その勧告範囲が、現行法のみならず政令についても及び、さらに新立法の提案まで含まれていたことが画期的であったが、官僚依存という国会議員の問題意識がないため実際にはほとんど活用されることはなかった。第一三回国会以降は、全く開かれなくなり、廃止に至った<sup>(26)</sup>(国会法一章)。

そのほかの主要な改正としては、予算増額修正の内閣意見陳述制度(国会法五七条の三)を設け、委員会提出もしくは、議員発議の法律案や修正において、予算を増額修正しなければならないような議案が提出された場合、内閣の意見を聞く機会を設けることを定めた<sup>(26)</sup>。さらに、自由討議の廃止(国会法七八条)や、その所管事項に関する法律案の委員会提出を制度化した法律案の委員会提出制度(五〇条の二)、委員会は「議員の外傍聴を許さない」として、委員会を原則非公開とする傍聴制限(五二条第一項)などがある。

## 三 一九五五年改正の評価

国会法改正にいたる経緯について、一九四八年改正と一九五五年改正とを比較した場合、大きな相違点は、法改正がおこなわれた直接的要因が、前者は、国会法の運用から一年後の「見直し」であったのに対し、後者は「乱闘国会の正常化」という、いわば現実的な問題の解決を課題としていたことにある。また、一九四八年改正時は占領下であった日本が、一九五五年の時点ではすでに独立を果たしており、占領下のゆり戻しもいうべき「逆コース」のた

だ中にあったという時代的相違もある。

一九五五年改正時では、たび重なる乱闘のため麻痺した国会機能を正常化させ、あわせて失墜した国会の權威を復活させるといふのがその目的にあった。したがって、議院内の秩序を高めるとともに、「効率的」に行われるような制度改正がおこなわれた。この「効率的」な制度改正とは、同時に官僚によるコントロールの強化を可能にするシステムの構築であることはすでに述べてきたとおりである。

もう一点特徴的なことは、法案の立案理由の中にも「国会自粛の立場からする制度の改正<sup>(27)</sup>」という記載があるように、その実現の際に「自粛」という形式をともなったことである。この「自粛」という言葉は、第一九回国会、一九五四年六月五日の河井彌八参議院議長の発言の中にすでにみられる。六月三日におきた衆議院の乱闘事件の影響で五日、参議院本会議が流会となったことをうけての談話の中で、河井議長は「(前略) 私はこの憲政最大の危機にあたり、全議員職員が党派を超えて自戒自粛され、議会民主政治擁護のため協力されんことを要望してやまない。」と述べている。また、六月一日には全員協議会を開会し、「議院秩序保持に関する決議(自粛自戒の共同声明)」が全会一致で議決されるなど、議員発議議案の人数条項設定や、議長権限の強化は、この「自粛」の名の下に実施されていた。議長による一元的な議院運営システムの構築と、議員の個別的審議活動を抑制することで、国会審議の空転を防ぎ、内閣提出法案のよりスムーズな通過を目指したのである。

また別の視点としては、「読会制度」の復活が論議されたことも一九五五年改正の注目すべき点である。読会制を支持する論拠は、おおむね「常任委員会中心主義の下では、議案が委員会に付託されてしまったため、議員全般で議論することができない」というものであった。当時頻発した紛糾国会の原因の一つとして、アメリカ型の常任委員会

を導入したことによるものだという論説が一部にあったためである。吉田善明が指摘するように、このころ鈴木安蔵や黒田覚などにみられるような、イギリス型の本会議中心主義の導入やイギリス式常任委員会への移行を支持する議論があった<sup>(30)</sup>。

今日的にみれば、委員会審議の活用自体は、現代議会の必然的な趨勢であり、当時の常任委員会制度の機能不全は、むしろ官僚主導による国会運営を象徴するものともいえる。しかし、与野党が物理的戦術をもってして対峙する当時の国会状況の中であって、常任委員会制度はそうした審議状況を助長する装置と映ったのであろう。その意味で、読会制度は、日本の議会が唯一経験している委員会中心主義以外のモデルであり、かつ、「反規範としての存在」としてとらえられたと考えることができる<sup>(31)</sup>。

「三〇年改正は、五五年体制を意識して行われたものではないけれども、結果としては、五五年体制下での国会運営を規律する法律として機能することとなる<sup>(32)</sup>」。この言葉に見られるように、一九五五年改正法の功罪は、この改正を含む一九五八年までに定められたシステムが、その後三〇年近く継続する五五年体制の中で機能しつづけたという点に集約される。

#### 四 一九五八年国会法改正

一九五八年法改正にいたる背景

一九五八年、第二八回国会において、再び国会法が大規模に改正された。「国会法等の一部を改正する法律（昭和三三年法律第百八十五号）」（以下、一九五八年改正法）である。改正の大きな直接的要因となったのが、二年前の一九五

六年、第二四回国会での「地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第一六二号）」（以下、地教行法）案をめぐる国会の紛糾である。このとき国会は、参議院において本会議場に警察官が出動するという異常な事態に陥った。その後、国会正常化の動向の中で、一九五六年二月の第二五回国会での自民社会両党首会談を経て両党の申合せが実現し、「国会運営の能率的正常化」について五項目が掲げられた。一九五八年改正は、こうした経緯を反映して、ふたたび唱えられた「自肅立法」の名の下におこなわれた。

#### 改正法案の審議経過

国会改正については、一九五五年の改正以降、両院において協議が断続的におこなわれていた。

第二四回国会では、一九五五年二月二三日に、議院運営委員会において国会法改正等小委員会が設置され、第二八回国会まで継続した<sup>(33)</sup>。また、地教行法案をめぐる紛糾後の第二五回国会においては自民・社会両党による「申合せ」<sup>(34)</sup>が取りまとめられており、これらの協議の経緯を踏まえて、自社の「二大政党下の国会運営につきその効率的正常化をはかるため」、一九五八年、第二八回国会で法案が提出された。第二八回国会当時の自社の比率は、ほぼ二・一であった（図表二・六）。四月九日、衆議院で議院運営委員会において成案が議決されると、ただちに緊急上程され本会議で全会一致により可決し、さらに即日参議院に送付された。参議院で同日議院運営委員会に付託され四月一六日に委員会でも可決すると、同日、本会議でも可決、成立した。四月一八日に公布、翌第二九回国会から施行された<sup>(35)</sup>。

図表 2・6 第 28 回国会召集日  
各会派所属議員数  
(1957 年 12 月 20 日)

会 派	議員数
自由民主党	293 名
日本社会党	157 名
小会派クラブ	3 名
無所属	1 名
欠 員	13 名
計	467 名

五 一九五八年改正法による制度変化

一九五八年改正は、一九五五年改正法と同様、「自肅立法」の一環としての位置づけで取り上げられた。しかし内容的にみれば、両者の性格はかならずしも同一ではない。一九五八年改正の特徴は一言で言えば、「院内秩序強化」にあるだろう。議長権限の強化や、懲罰規程の整備は、まさにこの具現化である。一九五五年改正以上に秩序強化に主体をおいた改正であったといえる。また、会期延長の制限条項が、一九五五年からの「効率化」の一環として盛りこまれたほか、議事運営を協議する院内機関として議事協議会が設置されたことが特記すべき改正点といえる。

### 院内秩序の強化

議長権限は、議長のもつ秩序保持権・院内警察権を中心に議長権限が強化された。議長は傍聴人にたいし議長は院外退去、警察への引き渡しを行うことができるとする権限をさらに、「議員以外のもの」すなわち秘書や院外団などまで拡大した(国会法一一八条の二)。また、議長は秩序保持権に基づき、発言禁止や議場外退去の処置を議事が終了するまで行うことができるように改めた(国会法一一六条)。

また懲罰規定の整備については、懲罰事犯について閉会中、または次の国会においても審議することができる。さらに、懲罰事犯の発生が会期末や閉会中の場合も、次の国会における審議を可能にした(国会法四七条二項・三項・六八条・一二二条の二)。これは、懲罰事犯が会期末の議事混乱にともない発生することが多いにもか

ならず、会期終了後、これについて取り上げることができなかった状態を改善するための措置である。

#### 会期延長の制限

常会は一回、臨時会および特別会は二回に制限した（国会法一二条二項）。これについては、会期が無制限に延長可能なことは会期制の原則に反するためという理由づけがなされた。しかし、会期延長をめぐって与野党が対立し混乱する場面が頻発したことが、直接的な原因であると考えられている。すでに提出された内閣提出法案を会期内に通過とするで与野側がおこなう大規模な会期延長の議案にたいし野党が反発し、物理的抵抗をおこなうという構図がこれまでしばしばみられてきた。今回の制度改正は、それを防ごうとする目的が大きいといえよう。

#### 議事協議会の設置

議事協議会は、議院運営委員会小委員会協議会にかわる制度として設置された（国会法五五条の二）。議長は議事の順序、その他の事項につき、議事協議会で協議することができる。議事協議会の構成員は、議院運営委員長および議院運営委員会の選任する委員とする。また、議長は、意見が一致しないときは、裁定を行うことができる。

設置されて間もない議院運営委員会における小委員会制度であるが、当初からその有効性については疑問視する声があった。その一つが、小委員の構成である。小委員は、必然的に議院運営委員会の理事および委員から選出されるが、一方で実際に政党間調整にあたるのは与野党の幹事長・書記長、国対担当者である。この二元性をもたらす機能不全への懸念が浮上していたのである。議事協議会は、この点の改善を図った制度であると思われる。しかし、この議

図表 2・7 1958年改正の主要改正点

(1) 召集・会期に関する制度	会期延長の制限。常会は1回、臨時会・特別会は2回に制限 (12条)
(2) 議事協議会設置	議事協議会設置 (55条の2)
(3) 議長秩序保持権の強化	議長の秩序保持権強化 (116条) 議員外のものにたいする議長の秩序保持権の施行 (118条の2)
(4) 懲罰事犯に対する規定強化	懲罰事犯についての閉会中審査 (47条2項, 3項) 閉会中審査した懲罰事犯の件を継続審議 (68条) 会期末に生じた懲罰事犯の規定 (121条の2) 閉会中に生じた懲罰事犯の規定 (121条の3)
(5) 逮捕された議員に関する制度整備	会期中の逮捕された議員についての手続き (34条の2) 逮捕された議員についての緊急集会中における手続き (100条2項) 緊急集会中に逮捕された議員の手続き (102条の5)

参照：衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』1990年。

事協議会もまた衆議院ではわずか半年で開かれなくなった。<sup>(36)</sup>

## 一九五八年改正の位置づけ

一九五八年改正法は、一九五五年改正法と同様に「国会正常化」の、また「自粛立法」の一環としての制度改正であった。しかし、その手段が、審議制度や機能にたいする改革ではなく、「議長の権限強化による秩序維持の実現」を図ったところに特色がある。これは、度重なる国会乱闘事件の「反省」を踏まえたものである。とくに先述したように、一九五六年の地教法案の審議にともない議長要請にもとづいて警察官が議場出動した事件は、自社両党合合せに見られるように、国会内の秩序保持の強化の必要性を政府・自民党内に強く認識させるきっかけとなった。

この「申合せ」の中には、「国会運営効率化」という言葉が用いられている。これは、鳩山、岸内閣期にいわれる「逆コース」をめぐる、保守・革新の対決法案が続き、しばしば国会が乱闘、機能麻痺といった事態になっていた

ことに起因する。当時、国会正常化は、もはや与党のみならず国会全体の威信に関わる課題としてとらえられていたといえる。その際にもっとも重要視されたのが、「国会運営効率化」であったのである。しかし実態としては、この際の「効率化」とは、いかに官僚主導の閣法を会期内で滞りなく採決にいたらせるかということに他ならない。

一九五八年改正は、前述したように、第二五回国会で行われた自民・社会両党の「申合せ」が土台となっている。<sup>(37)</sup> 会期延長や議事協議会の規定改正の目的として「審議の効率」を掲げており、国会内の秩序維持とともに、審議の効率化が一九五八年改正の主要目的であったことがわかる。その意味では、会期延長の制限も「効率化」の一環である。前回の改正でも議論に上った問題であり、紛糾の引き金となることの多い会期延長問題に制限を設けることにより、その国会空転の回避をめざしたものであるという名分が掲げられていた。

しかし反面、このときの「正常化」論議が、内閣提出法案の早期通過をめざした院内秩序の回復と時間的「効率」の追求に終始していることを指摘したい。委員会や本会議における審議のあり方や、行政と議会との関係の改革に関しては、具体的に論議した形跡すら見つけることは難しい。この点にこそ、一九五八年までに行われた急速な「効率化」の追求がその後国会の「空洞化」をさらに深める一要因ではなかったかという主張の論拠があるのではないか。

## 六 一九六〇年代以降の改正

一九五八年審議法改正をめぐる紛糾

国会法改正直後の五月二二日におこなわれた保革合同後初の総選挙では、自民党が二八七、日本社会党が二六六議席を獲得し、<sup>(38)</sup> 実際の勢力比は約一・〇・六でありながらも、一大政党感が強まった。一九五八年秋になると、岸内

閣・「逆コース」への不信感を背景に、「警察官職務執行法の一部を改正する法律案」(以下、警職法改正法案)をめぐる、早くも与野党が対決した。一〇月一三日には、地方行政委員会が開かれる予定であった衆議院第一委員室に、社会党議員ら五、六〇人が座り込みをおこなった。翌一四日も社会党は委員室を「占拠」し、混乱が続いたが、一五日に入り、星島議長の斡旋案<sup>39)</sup>を自民・社会両党が受け入れ、事態は収束へ向かった。

しかし、一月には、会期延長問題でふたたび「変則国会」となったことなどから、警職法改正法案は一月二二日におこなわれた自民・社会両党首会談において審議未了とし、国会は自然休会とすることが申し合わされた。また同時に、国会正常化の確認とともに議長の権威を高めること、国会運営における法規、慣習、申合せの遵守とが確認された。この具体化案については、議院運営委員会理事懇談会等の場で協議が重ねられた。一二月一日によりやく妥結した自社申合せでは、さらに、法規・慣例・申合せ等の遵守の再確認、正副議長党籍離脱についての合意がなされた。ここでも、閣法を中心とする法案審議の「能率化」が強調されていた。

#### 一九五八年以降の国会法改正動向

一九五八年以降、国会法の改正は、語句修正などを除けば、一九八〇年代に入り、委員会の増設や調査会の新設、改編などを目的として数回改正されたが、いずれも一九四八年から一九五八年の間の改正に比べれば小規模であり、かつ限定された範囲にとどまっている(図表二・八)。

一方、国会の乱闘・紛糾については一九五八年以降も断続的に発生し、一九六〇年安保闘争時にはピークを迎える。そのつど国会正常化を目指し各党申合せをおこなう、という手続きがとられることも同様の手法である。にもかかわ

## 自民・社会両党の申合せ (1958年12月)

自民・社会両党は、二大政党下の国会運営につき、「過去を反省し、国会運営の能率的正常化を図るため」次期国会において次のような諸点につき、国会法の改正その他所要の措置を講ずることとし、両党において速やかにその具体的成案を得ること。

- 一 議長の権威を高めるための措置
- 二 懲罰事犯取り扱いの措置
- 三 両党の対立紛争の場合の措置
- 四 国会運営能率化のため、議院運営委員会のあり方についての再検討<sup>(40)</sup>

らず、国会法そのものの改正にはいたっていない。その後も部分的な改正こそあったものの、五五年体制が崩壊するまで、国会法がその基本的概観を大きく変えることはなかった。これは、国会審議における制度の法的枠は一九五八年までに整えられ、その後の制度改正は法的枠内における運用の変更や審議・運営慣習の確立によって対応してきたことを示しているといえるのではないだろうか。その意味において、松下圭一が指摘するように、鳩山・岸内閣段階における自社対決型の「前期」五五年体制期に形成された国会制度は、その後自社協調型の「中期」五五年体制下において定着したということが出来るだろう。<sup>(41)</sup>

一九七〇年代に入ると、国会正常化に関する試案は国会内外でたびたび提示されるが、やはり国会法改正までにはいたっていない。<sup>(42)</sup>一九八〇年によくおこなわれた改正は、衆議院における科学技術委員会、環境委員会の二常任委員会の増設のためのものであった。その後改正は、一九八五年の議員の政治倫理に関する規定設置や、一九九一年の社会労働委員会の分離<sup>(43)</sup>など、部分的な制度改正にとどまっている。ふたたび国会改革の強い世論を受けて国会制度が論じられるのは、五五年体制崩壊後、国会の新段階の始まりともいえる連立期以降である。一九九七年に行政監視機能を持つ委員会を衆参両院において設置したのを皮切りに、<sup>(44)</sup>一九九九年の「国会審議の活性化及び政府主導の政策決定システムの確立に関する法律(平成一一一法律第一一六号)」(以下、国会審議活性化

図表 2・8 国会法改正年表一(2) (～2000年)

国会回次	公布年・月	改正概要
第 91 回国会	1980. 4	衆議院に科学技術委員会、環境委員会の二常任委員会を増設
第 102 回国会	1985. 6	議院の政治倫理に関する規定を新設、政治倫理審査会設置
第 104 回国会	1986. 5	参議院調査会新設
第 120 回国会	1991. 5	厚生委員会と労働委員会の分離
第 121 回国会	1991. 9	常会を 1 月召集に変更
第 121 回国会	1991. 10	衆議院安全保障委員会新設
第 126 回国会	1993. 5	政策秘書設置
第 141 回国会	1997. 12	参議院の常任委員会再編・行政監視委員会設置
第 141 回国会	1997. 12	衆議院の決算行政監視委員会設置
第 145 回国会	1999. 7	国家基本政策委員会設置、政府委員制度廃止、副大臣等設置
第 145 回国会	1999. 8	憲法調査会の設置
第 150 回国会	2000. 12	中央省庁再編にともなう各議院の常任委員会再編

※他法律等の改正にともなう語句修正等による改正は含めていない。

※1999年7月の改正は「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（平成11年法律第116号）」

衆議院会議録により岡崎作成

法)では、長年の懸案であった政府委員の廃止と共に党首討論を目的とした国家基本政策委員会が設置された。

- (1) 「第二十一回国会衆議院本会議事録 第六号」一九五五年一月二日。
- (2) 堤康次郎「乱闘国会から一年」『国会』第八巻第七号、一九五五年七月号、三〇頁。
- (3) 片山哲(右社)、松本治一郎(左社)、松野勳平(自)らを指す。
- (4) 『毎日新聞』一九五四年六月六日。五党幹事長会議については、自由党の佐藤幹事長は欠席し、小沢国会対策委員長が出席している。
- (5) 声明では三社は、「我々は、両社会党が集団的実力を用いて会議の開会を阻止した行動を断固排撃するものである。また事ここに至らしめたについて、政府与党の世論を無視した独善的な態度にも責任があるものと認め、深くその反省を求めらるものである。」と与野党双方に対

する批判の意見を表明した。そのほかにも西日本新聞社や、京都新聞などが声明を発表している（西島芳一・中村哲・加藤彪一・遠山茂樹「座談会 国会・暴力・民衆」『世界』第一〇四号、一九五四年八月参照）。

(6) 国会法等改正起草小委員会は、第二三回国会から連続して設置されている。小委員数は第一六回以降八名である。警察法改正で紛糾した第一九回国会では、一九五三年二月二日に事務局案である「国会法改正に関する経過及び要綱」が小委員会で事務総長から説明され、以後これについての協議が重ねられている（参議院事務局「国会法改正経過概要」一九五九年、二〇四頁）。

(7) 『朝日新聞』一九五四年一月三日。

五党申し合せ内容は、「(一)、臨時国会は出来るだけ早く開く。これに備えて災害復旧対策のための補正予算、法案の準備を各党で進める。(二)、公職選挙法、国会法、政治資金規正法各改正案のいわゆる国会自肅三法案について小委員会を復活し十月中に成案をまとめる。小委員会は二十八日に第一回の会合を開く。」というものであった。

(8) 『朝日新聞』一九五四年一月九日。五党国会対策委員長および自肅三法起草委員の合同打ち合わせ会による申し合せにおいて、「(一)、ほんとうに自肅三法を実現させるようにする。核は一致案を国会に提出することを本旨とし不一致点の取扱いは国会の正式審議を通じて措置する。(二)、十一月十日までに自肅三法の各小委員会で要綱をまとめ、その法文化の手続きをとる。」の二点について合意がなされた。

(9) こうした消極的な各党の状況に加え、この時期の自肅三法の審議状況については「このため政治資金規正法の改正は早くも九月に打ち切りになったほか、公職選挙法の改正が多少検討されている程度で、国会法に至ってはまったく手がつけられていない。」と報じている（『朝日新聞』一九五四年一月三日）。

(10) 本会議における自由討論制度については、第四節で詳述する。

(11) 保安委員会の設置は自由党の主張によるものであったが、第二〇回国会における審議段階で左右両社会党の反対により見送られた。

(12) 『第十八回国会衆議院予算委員会議録第三号』一九五三年二月四日。福田起夫の質問にたいする答弁の中での発言である。

(13) 鈴木隆夫「自肅国会はどう運営されるか」『時の法令』第一六二号、一九五五年二月三日、五頁。

(14) これに関しては、当時の論評等の傾向は異なっている。タテ割による再編実施後にみられた批判的論調のほとんどは、族議員の台頭に関する懸念であり、官僚主導の委員会審議にたいする審議はむしろ少なかった。

(15) 奥野健一「改正された国会法——解説と問題点」『ジュリスト』第一八号、一九五五年三月、二頁。

(16) 鈴木隆夫、前掲論文、五頁。

- (17) いずれも一九九八年秋の第一四三回(臨時)国会に設置されている。こうした特別委員会の傾向については、第四章において詳述する。
- (18) 『憲法調査会第二委員会第五回会議事録』一九九九年三月二十五日。西沢哲四郎の発言。
- (19) 佐藤功、前掲論文、四八頁。
- (20) 『第十八回国会衆議院予算委員会議録第三号』一九五三年二月四日、四頁。
- (21) 『第十八回国会衆議院予算委員会議録第三号』一九五三年二月四日、五頁。
- (22) 小林孝輔「国会法の改正過程」『青山法学論集』第一巻第一・二号、一九五九年、四四頁。
- (23) 松澤浩一「国会法改正」『法学教室』第一一六号、一九九〇年五月、三八頁。
- (24) 松下圭一「政治・行政の考え方」岩波新書、一九九八年、九三頁。
- (25) 両院法規委員会が定められていた第一章は、参議院の緊急集会に関する事項の規定に改められた。
- (26) 官主導の国会運営を促進する制度改正といえる。これについては佐藤功が、③の人数条項と同様の効果を目的としたものであると指摘している。佐藤功、前掲論文、四九頁。
- (27) 法案の立法理由については、衆議院・参議院編『議會制度百年史・国会史編』一九九〇年の記載を参考にした。
- (28) 『毎日新聞』一九五四年六月六日。
- (29) ただし、これについては両派社会党から遺憾の意の表明がなされた。衆議院・参議院編『議會制度百年史・国会史編』一九九〇年、五六五頁。
- (30) 吉田善明「議事手続」『法律時報』第四一卷五号、一九六九年五月、一三六頁。
- (31) これに関連した議論としては、前田英昭は、「一九五五年改正は「議員立法優位から内閣立法優位への軌道修正であった」とし、「アメリカ型からイギリス型への転換」と位置づけている(『前田英昭』『国会の立法活動』新山社出版、一九九九年、二三頁)。さらに前田は「自肅」と関連性に触れ「この改正は、国会自肅を動機としていたが、単なる自肅を超えて、イギリス議院内閣制の発展に見られように、立法の主導性を内閣のほうへシフトさせるきっかけとなったと考えられる。」と主張している(『前掲書』、一五頁)。
- (32) 松澤浩一、前掲論文、三八頁。
- (33) 議院運営委員会において、国会法改正のための小委員会として、第二三回国会から第二一回国会まで「国会法等改正案起草小委員会」が設置されていた。また、一九五八年の第二九回国会では、「国会法等に関する小委員会」が連立期にいたるまで継続的に設置さ

れている（第七九回の設置はなかった）。

(34) 佐々木秀世議院運営委員会理事（国会法改正等小委員長）の国会法一部改正案の趣旨説明の中での発言（第二十八回国会衆議院本会議録第二十七号）一九五八年四月九日。

(35) ただし、国会法一部改正法律（昭和三十三年法律六五号）における第一条、外務公務員法（昭和二十七年法律第四一号）の一部改正に関しては公布の日から施行。

(36) 議事協議会については、第五章でふたたび触れる。

(37) 一八五八年四月九日の佐々木秀世議院運営委員会理事による本会議における趣旨説明の中でも、「よって本申合せの趣旨に沿いこれに含まれている諸点について引き続き鋭意研究を重ねて参りました結果、このたびようやく衆参両院の協議がまとまりまして成案を得るに至りました次第であります。」との発言がある（第二十八回国会衆議院本会議録第二十七号）一九五八年四月九日。

(38) 第二十九回国会召集日段階の各党派数は、自民党二九八、社会党一六七、小会派クラブ二の計四六七名である。

(39) 『朝日新聞』一九五八年一月一日。星島衆議院議長の輪旋案は、①警職法改正案の委員会付託を取り戻すこと（筆者註 委員会で質疑せず本会議に直接かけることを意味する）。②本会議で同案の趣旨説明を聞き、質疑すること。③以上については議長に一任すること。④今後国会運営を正常な軌道に乗せること。の四点に言及された。

(40) 宮沢俊義によれば、当時自民党方面からの意見として、議事協議会制度の改革をして、帝國議會期の各派協議会のような「各党派の首脳者をそれぞれ同数選出」し重要事項の協議をするという案が出されており、宮沢は、この自民党意見を受けたものだという分析を示している（宮沢俊義「国会運営のあり方」『ジュリスト』第一七〇号、一九五九年一月、四頁）。

(41) 松下圭一は、一九五五年からの政党情勢を、一九五五年から始まる「前期」、一九六〇年の池田内閣以降の「中期」、一九七六年から一九九三年の連立期発足までの「後期」の三段階に分けている。

(42) ただし、一九九七年の改正や連立政権期に入り浮上してきた国会改革案の中には、この協議会から論議されてきたものもある。これらの国会改革案については、第六章において取り上げる。

(43) 一九九一年の第二〇回国会において、衆議院の社会労働委員会を構成委員会と労働委員会に分離する国会法改正が成立した。この目的について、当時の森善朗衆議院議院運営委員長は、本会議における趣旨説明の中で、「社会福祉並びに労働関係施策の増加」ともなうものであると発言している（『第百二十回国会衆議院本会議録第二十七号』一九九一年五月七日）。

(44) 参議院では「行政監視委員会」を新設し、衆議院では決算委員会の機能を拡大して「決算行政監視委員会」と改称した。行政監視

委員会については六章で詳しく述べる。

#### 第四節 本会議自由討議制度の審議状況

前節までみてきたように、国会法は、成立時から約一〇年の間におこなわれた改正によって、その姿を大きく変えた。その中でも、自由討議制度の廃止は、国会審議の硬直性と当時の審議にたいする認識を端的に表した事例である。<sup>(1)</sup> 本会議における自由討議制度は、新生国会における基本方針の柱のひとつであった。GHQ民政局国会課長ウィリアムズによって、その導入が指示され、国会の公開討論の機能向上の手段として期待された。国会法によって規定された自由討議制度は、本会議において、二週間に一度自由討議を行うことというものであった。しかし、この制度は、国会議員の政治未熟とあいまって、十分に活用されたとはいえない。一九四八年の国会法改正以来、しばしばその機能と規模は縮小され、一九五五年の改正では、「現状に促して」廃止されることになった。

単に外国の制度の直輸入というだけではなく、日本の実情に照らし合わせても、予算委員会が予算本来の審議より、国政一般の論議にその時間の多くを費やしている状況を打開する手段として期待されたはずの自由討議が、わずか一〇年たらずで廃止にいたった理由は何であったのか。本節では、時代とともに活用されなくなったことのみに着目することが多いこの問題について、設置当初の制度、運営手法について明らかにし、廃止に至った過程を分析する。自由討議廃止について検証することにより、改正の方向性と、初期国会における審議機能・制度がどのような認識をされていたのか明らかにすることをめざすものである。

## 一 自由討議制度の審議

一九四七年の国会法において自由討議は「各議院は、国政に関し議員に自由討議の機会を与えるため、少くとも、二週間に一回その会議を開くことを要する」(第七八条)と規定されている。すなわち、二週間に一度というのは最低基準としてのものであって、それ以上開催することは当然制度上認められている。自由討議は本会議で行われ、発言時間についてはあらかじめ、議長の権限によりこれを定め、議院に報告することが衆議院規則では定められていた。当時の衆議院規則によれば、「自由討議の会議を開くときは、議長は予めその日時及び発言の時間を定めてこれを議院に報告しなくてはならない。但し、議員二〇人以上からその日時及び発言の時間について意義の申立があったときは、議長は、議院運営委員会に諮りこれを変更することができる。」(第一六二条)とある。

自由討議が開始されたのは第一回国会からである。衆議院では七月七日に「経済実相報告書について」を案件として、はじめての自由討議が実施された。さらに二日後の七月九日には、参議院本会議でも第一回めの自由討議が開催された。自由討議の開始に先立ち、一九四七年六月二十七日、第一回議院運営委員会において、浅沼議院運営委員長が、衆議院規則の趣旨説明の中で、自由討議について言及している。「自由討議の本質から、あらかじめ発言者はこれを通告する必要はなく、各党においてあらかじめ定めた発言指名者が、議場で指名する者について、議長が発言を許すことといたしましたことは、従来にその例を見なかったことであります。」<sup>(4)</sup>「本会議において議員個人が自由に発言するということは、帝国議会には見られないことであった。

七月七日の衆議院での自由討議開催にあたっての審議ルールは以下のとおりであったと考えられる。

- ① 発言は一人一〇分以内。
- ② 答弁総時間として一時間、一人の答弁時間五分以内。<sup>(6)</sup>
- ③ 発言者の席は壇上か自席でおこなう。
- ④ 発言者は会派の人数比とする

このうち、①および②については、会議録冒頭で、自由討議について明記されている事項である。<sup>(6)</sup>③については、直接会議録冒頭には掲載されていないが、討論者の発言の中から浮かび上がってくるものである。第二回めの自由討議である、七月一〇日の衆議院本会議における松本七郎議員の討論の中に、以下のような合意も事前におこなわれていたことがわかる発言が見られる。松本七郎議員は自由討議の問題点について、以下の三点を挙げている。第一に、答弁すべき大臣を一人に限定したり、答弁時間を制限すること。第二に、討論の内容を特定の問題に限定すること。第三に、討論を自席で行うか登壇すべきかを議員の自由とすること、である。

④の発言者については、会議録冒頭の各会派の人数設定と、会派が討論者を指名する形で進行されている議事内容から、討論者は各会派の人数比に添う形で設定され、しかも会派代表的意味合いが強かったことがわかる。<sup>(7)</sup>また、議員の討論を自席でおこなうか登壇するかという問題については、大臣席が議員席を見下ろすかたちの本会議場は、自席で発言することに適しておらず、これは帝国議会の議員軽視をあらわすものであるとする、本会議場の構造自体の不備を指摘する意見も出されている。

## 自由討議の評価

自由討議は開始された当初から、すでに運営上、多くの制約が設けられていたといえる。これらを総合すると、当時の自由討議は、あらかじめ議院運営委員会において定められた議題についてのみ、各党派の人数比に応じて会派推薦の討論者が一〇分という短い時間で発言し、これにたいして、大臣が五分以内で答弁に立つ、という審議形態であったことになる。発言時間の短さは、「なるだけ多くの議員各位に発言の機会を与えたいという趣旨」<sup>(8)</sup>から議院運営委員会で決定されたものであったが、これが議論を活性化させるに十分な運営制度とはいえないことは、明らかである。

この規定をみるかぎり、本会議で開始された自由討議制度は、一人当たりの時間割当が短く、答弁時間が発言者時間とは別に規定されているという特徴がみられるものの、あらかじめ発言者・発言時間・発言順序等を細かく定めるということについては、むしろ委員会での「質疑」とほとんど同じ形式だったことを示している。その形式は、「自由討議」、「フリートーキング」という言葉からイメージするものとはほど遠いものであった。

第一回目の自由討議にたいしてのマスコミの評価は、「中学校の弁論大会」<sup>(9)</sup>に揶揄されるなど、いずれも低かった。「(前略)民主主義で地位が高くなったとされる国会議員がこういう新しい試みによって満員の公開場で自身の「実相」をさらけ出すことは民主主義のためにはよいことだといえる。」と一定の期待感もみられたが、議員の発言、政府委員の答弁の内容や、発言時間、さらに本会議の出席議員が少ないことなど、議事全般に批判が及んでいる。

第二回目の自由討議を前に開かれた七月八日の議院運営委員会では、自由討議の運営方法についての議論の場が設けられた。そこでは、政府に限定された質疑形式にたいする疑問や、議員間での議論や再質問の可能性についての発

言がみられた。さらに、こうした議論を背景として、七月一〇日の衆議院本会議における第二回目の自由討議は、案件を「自由討議その他議院運営について」とし、実態としては、「自由討議の問題」に限定されたものだった。このときは、発言時間を一〇分とし、答弁時間を総時間として一時間以内、一人の発言者にたいする答弁時間を五分以内と規定した。発言した一七人の議員の多くは、新たに開始された自由討議の意義を重視する一方、第一回目の自由討議が従来の質疑の域を脱却できず、本来の機能を果たしていないことを批判した。<sup>(11)</sup> 議題が限定され、厳密に時間が過ぎられた議事運営にたいしては、とくに発言者の批判が集中した。

このとき討論に立った田中角栄は、「新生議会のひとつの目玉だった」自由討議がこのようなかたちでスタートしたことにたいする失望感を、「各党代表質問の延長の観」と表現している。同じく討論者の東舜英も「…(前略) 一般の議場では、もっぱら政府に対する質問のみに終始して、従来の議場における質疑応答の型を一步も出なかったことをいささか物足りなく感じたものであります。」と述べている。

討議する問題については、第一回国会では特定の問題や個別法案を設定することが多かった。第二回国会以降からは、ほとんどが「問題を定めず」としておこなわれている。現在での予算委員会や、その他の委員会において行われている「一般質疑」<sup>(12)</sup>は、これに似通っている。

## 二 廃止にいたる経緯

一九四九年の第六回国会で、自由討議開催の回数は三週間に一回と縮小され、さらに、一九五五年の国会法改正により廃止された。制度導入から、わずか八年後であった。廃止の際の大きな理由は、「実質的に機能していないため」

というものであった。一九四七年から廃止までの経過を見ると、自由討議は両院ともその多くは、一九四九年までの三年間に集中している。第七回国会以降は、参議院でわずかに一回開かれたのみである。<sup>(14)</sup> 民主主義を支える重要な制度の一つであったはずの自由討議が、なぜ当時機能せず、廃止するにいたったのか。ここに、一九五〇年当時の国会の現状と国会審議にたいする認識を見て取ることができよう。

自由討議廃止の原因について鈴木隆夫は、①政府相手の「質疑」形式が審議の主流であること、②関連質疑が寛大に認められていることの二点を挙げている。<sup>(15)</sup> まず、第一点目であるが、これは帝国議会以来の審議の形式の問題である。帝国議会においては、議会の審議は、本会議においても、委員会においても、大臣や政府委員にたいし議員が質問をおこなう「質疑」が中心であった。当時は、「質疑」は議会が政府にたいし意見を求めることができる貴重な機会でもあったのである。審議の形式には、国会法においてははこの「質疑」のほかに、議員が互いに賛否を明らかにする「討論」がある。また、最近では議員立法が増加したため、法案にたいする「質疑」の際も、質問する側と答弁する側の双方が議員というケースもみられる。しかし、国会法成立直後には、政府に意見を求める「質疑」を重視する風潮が、議員にもあったようである。それに加えて、国会において繰り広げられる審議を閣法の早期通過をのぞむ官僚からみて、能率の面から批判的に捉える声も少なくなかった。とくに、頻発していた「乱闘国会」による国会の混乱が、こうした批判に拍車をかけていた。以上のような状況から、自由討議にたいする軽視、ひいては国会における審議全般にたいする軽視が存在し、これが自由討議廃止の背景となった<sup>(16)</sup> ということは言えるだろう。

第二点の関連質疑は、現在でもよく用いられている。本会議における審議はもとより、委員会においても一般的に行われている。鈴木隆夫は、こうした審議の寛容さが自由討議を必要としなくなったという指摘をしている。確かに、

関連質疑は法案の周辺領域の討論や、より多くの人数が質問に立つ機会を生むことを可能にしている。しかし、関連質疑が自由討議を包容するという認識は、自由討議を質疑の延長としてとらえる視点に立脚した場合に、成立するものであることを指摘したい。

また、委員会中心主義にともなう本会議の形骸化という問題も忘れてはならない。国会では、審議の中心は委員会であり、特に予算委員会では慣例的に、予算やその関連の領域のみならず、その時々政局に絡んだ問題や汚職、時事的な問題なども審議の対象となっている。予算委員会の存在のほかに、本会議自体の形骸化問題もある。本会議については、構成員の議論への参加といった面では、実質的な審議がおこなわれづらいといわれているものの、国会の最高機関という意識が希薄な点も否めないだろう。

#### 自由討議廃止にみられる主要因

自由討議がその後廃止にいたる一因として、自由討議そのものにたいする評価と、実質的運用度の双方の低さが取り上げられることが多い。しかし実際は、発足当初からの運営規則に起因する部分が少なくないことを指摘したい。自由討議制度という新たな議事形態にたいし、旧態然とした考え方をもち、運営したのである。少なくとも、一九四七年七月一〇日に発言した討論者たちの多くは、この問題点に気づいていたにもかかわらず、その後も改善されることはなかった。また、野党サイドからは、片山内閣・与党の責任を負うところが大きいという批判も見られた。<sup>(17)</sup>

自由討議制度については、制度発足当初から国会内外での低い評価が終始見られるが、これは「国会の審議」自体への評価にもつながるものではなかったか。官僚や大臣への質疑ではなく、議員自身が自己の意見を表明する機会を

定期的に設けることは、国会運営の効率を妨げるものに過ぎないという考えがその根底にはあったのではないか。つきつめれば、国民世論形成の場として国会をとらえる概念が当時未熟であったといえるだろう。したがって、自由討議廃止の本質的な問題は、制度設立当初からの国会内外における自由討議不要論と、さらには制度自体が不適切な細則に縛られた結果、その目的を達成するシステムを構築していなかった点にあると指摘することができよう。

- (1) 本節、本会議自由討議に関しては、拙稿「国会・委員会における自由討議の定着化」『議會政治研究』第七二号、二〇〇四年二月、第一節、すでに触れているが、五〇年代までの制度変化の重要事象であることから、再度、取り上げた。
- (2) 一九四八年改正で回数を二週間に一度から三週間に一度に減らされ、第四次改正では「但し議院運営委員会の決定があった場合はこの限りではない」となった（小林孝輔「国会法の改正過程」『青山法学論集』第一巻第一・二号、一九五九年、四四頁）。
- (3) 国会法制定に対応するため、一九四七年六月二八日に議決されたものである。
- (4) 『第一回国会衆議院議院運営委員会議録第一号』一九四七年六月二七日。
- (5) 『第一回国会衆議院本会議事録第十五号』一九四七年七月一〇日。
- (6) 『第一回国会衆議院本会議事録第十二号』一九四七年七月七日。
- (7) たとえば、七月一〇日の自由討議の発言者は一七人であり、会派構成は以下の通りである。社会党四人、民主党四人、自由党四人、国民協同党二人、第一議員倶楽部一人、農民党一人、共産党一人（『第一回国会衆議院本会議事録第十五号』一九四七年七月一〇日）。
- (8) 『第一回国会衆議院議院運営委員会議録第三号』一九四七年七月八日。これについては、国会法の趣旨説明でも「なおこの自由討議はなるべく多くの議員に発言の機会を与えたい趣旨からいたしまして、とくに院議で議決がない限りは、議長がその発言の時間を定め得ることといたしました。」説明にあつた大池書記官長からの発言がある（『第九十一回帝國議會衆議院国会法案委員會議録第一号』一九四六年二月一九日）。
- (9) 『読売新聞』一九四七年七月八日。「問題が経済に限定されたせいか中学校の弁論大会よろしくどの弁士も十分間に大いにブチあげるといふ格こうで聴きつらく政府側も一般の質疑の答弁を焼直しというお座なりなものだった。」とある。
- (10) 『朝日新聞』一九四七年七月八日。

- (11) 発言者は、社会党四人、民主党四人、自由党四人、国民協同党二人、第一議員倶楽部一人、農民党一人、共産党一人の計一七人であった〔第一回国会衆議院本会議録第十五号〕一九四七年七月一〇日。
- (12) 若宮啓文「忘れられない国会論戦―再軍備から公審問題まで」中公新書、一九九四年、二二五頁。
- (13) 法案の審議と異なり、特に議題を設けず、委員が自由に質疑を行うもの。答弁する側は大臣や政府委員といった「行政」であることが多いが、参考人に行うこともある。
- (14) 参議院において第七回国会、一九五三年一月六日に「最近の海外事情について」の自由討議が行われた。この時の発言者は一人である(茜一郎「自由討議―国会改革の中核―」『議会政治研究』第一七号、一九九一年)。
- (15) 鈴木隆夫「自肅国会はどう運営されるか」『時の法令』第一六二号、一九五五年、一五頁。
- (16) 衆議院本会議における国会法改正の趣旨説明の際に、菅家喜六議院運営委員長は、自由討議廃止の理由について、両院法規委員会とともに、以下のように述べている。
- 「これら(筆者註：自由討議および両院法規委員会)はむしろ我が国の議会制度にはそぐわないものとして、この際これを思い切って廃止することが、適当と考えた次第であります。」〔第二十一回国会衆議院本会議事録第六号〕一九五五年一月二日。
- (17) 植原賢二「汚された国会」『再建』第二巻第三号、一九四八年三月、二八頁。

## 第五節 審議機能としての委員会制度の変質

一九四八年から一九五八年までの一〇年間にわたり繰り返された、大規模な国会法改正について、各改正における具体的な制度改正内容を、その成立にいたる背景および過程を含めて、前節までに考察してきた。とくに、一九四八年、一九五五年、一九五八年の改正は、大規模であり、改正項目も多岐にわたっていた。この一九五八年までの三度にわたる大規模な改正を経て、国会法は成立時の姿を大きく変えている。それぞれの改正は、時局的状況や、その直

接的な改正理由は異なるものである。ここでは、これらの改正が、戦後国会の委員会制度の中でどのような意味を持つのか。一連の改正がおこなわれた結果、国会の審議制度、とりわけ委員会運営にどのような変化をもたらしたかについて、改めて論じることを目的とする。その際に、委員会審議制度の変化が、国会運営全体、さらに、政・官関係に及ぼす影響についても考察していく。

### 一 改正された委員会審議機能

委員会審議機能に関する改正については、第一に、本会議中心主義への回帰傾向ともみえる、委員会中心主義の修正があげられる。すでにみたように、一九四八年改正において早くも、趣旨説明制度と中間報告制度が導入された。この二つの制度をとりいれることで、委員会から本会議という「上昇的構造」をもつアメリカ議会のような審議構造とは異なるものとなった。

第二に、省庁タテ割りの委員会構成の形成が挙げられる。一九四八年の事項別から省庁別への移行とその後の再編によって、より省庁組織に対応するように組織された委員会は、官僚の国会への影響力行使をより容易にする一助となった。しかも、政府委員を中心とする省庁職員は、理事懇談会、理事会、委員会という委員会レベルのあらゆる段階に影響を与える存在であった。内閣提出法案が審議のほとんどを占め、しかも国会提出段階では、官僚は日程調整を中心として作用したため、こうした事態が加速していった。したがって、委員会のタテ割り再編は、委員会運営を省庁主導するとともに、委員会独自の運営・審議機能を縮小化する役割を担ったと考えられる。そのため「族議員」、「政官業タテ割り癒着」の発生源となる。

第三に、国会審議機能・制度に関する改正である。具体的改正事項としては、議員提出法案の人数条項の制限、自由討議制度の廃止、である。これは、一九五五年改正時におこなわれた。これらは、直接的に委員会審議の変更をおこなうものではないが、こうした、国会全体の審議の変化は、委員会にとっても大きな影響を与えたと考えられる。

#### 「審議効率」重視の国会運営

一連の改正によって、国会の審議制度はその制度論理を大きく変えた。しかも、それは本会議中心主義とも異なる展開だった。重視されていたのは、むしろ議院運営委員会を表の舞台とした国会の一元的日程調整構造の構築ではなかったか。五五年体制のもとで、政党主導の一元的国会運営とむすびついたかたちで国会運営がおこなわれるようになった。

一九五八年までの国会改正においては、「審議効率」がその立案理由としてたびたび浮上していた。この「審議効率」は、自肅国会とともに転換期の委員会審議を考えるとときにキーとなる言葉の一つであろう。この当時でいう「審議効率」とは、内閣提出法案を国会審議において可及的すみやかに成立させることにほかならない。「自肅」が空転する国会を正常化させるためのキーワードであるとすれば、「審議効率」は、より早急に内閣提出法案を成立させるためのそれである。

#### 行政改革との連動性

講和条約締結後に急速に進められた国政再編は、いわゆる「逆コース」の流れの中で急速に整備されていった。<sup>(1)</sup>こ

の問題について井出嘉憲は、「こうして、我が国の統治機構は一九五〇年代のなかば近くには、実力装置の法制的整備を含む改革を完了し、以後、中央―地方にわたるその制度的構造は定着、安定化の方向をたどりはじめる。」と述べている。この時期は、一九五五年および一九五八年改正時と一致する。たしかに、二つの改正の直接のきっかけは、「乱闘」の正常化にある。しかし改正を求めた先が行政主導の「審議効率」の促進であったことは、これだけでは説明しきることはできない。

ここにおいて同時代的な要素と関連づける必要性が生じる。すなわち、これらの改正を「戦後処理的な行政改革」との連動性についてみると、官僚による支配体制の国会内における強化という側面を無視することはできないのである。

## 二 一九五〇年代までの国会法改正の傾向

国会法の現代までにいたる変遷の中で、一九四八年から一九五八年は特異な期間といつてよい。国会法制定からまもない、しかもわずか一〇年の間に三回にわたり、大規模かつ重要な改正がなされている。三度の改正を経た国会法は、その後長らく大きな改正をされることなく、五五年体制を通じて継続する。いわば、この一連の改正は、その後の五五年体制における国会機能の基盤となったともいえるのである。これは委員会制度に関しても同様である。

この三回の改正が浮上した過程に直接的な連続性を見出すことは難しい。第二回国会においておこなわれた一九四八年改正は、「国会の運営上の不備をあらためる」という名目であったし、一九五五年改正の直接の目的はその前年に警察法改正法案の審議をめぐる紛糾した国会の正常化をめざした、いわゆる「自肅三法」の一貫として打ち出され

たものである。また一九五八年改正は、一九五六年の第二四回国会での地教行法案をめぐる国会紛糾ののちの、正常化の動向の中で提出されている。こうした提案理由だけを見れば、これらの改正は、各々個別の改正理由と背景を持っていたと考えるほうが自然である。

しかしながら、これについては、今日の視点から長期的視野に立って、各々の改正が国会制度に与えた影響についての考察を試みる必要があるだろう。一般的には、一九四八年改正は、一九四七年の新しい国会法成立のより戻しであり、あとの二改正は国会紛糾後の正常化の流れの中でうちだされたものとされる。この指摘は、おおむねで賛同できる。しかし、この一〇年間にわたった改正については、国会法の整備に加えて、政局との連動性という視点を指摘したい。一連の改正の議論の中では、急激に変化した国会運営にたいする反動と、帝国議会以来の慣習重視の姿勢もみられる。帝国議会の伝統である本会議重視と、政府にたいする質問を「審議」ととらえる考え方が、一九四八年改正での委員会中心主義の修正に影響したことは充分考えられることである。一九五五年と一九五八年の改正では、「自粛」というキーワードによって、委員会をふくめた国会審議全体が縮小する方向に転じた。委員会制度は、十分な制度整備と運営経験のないまま、五五五型政党情勢下において、官僚的効率性をもつ管理システムの中に組み込まれていったのである。

(1) 井出嘉憲は、この制度枠組が構築された時期を一九五〇年代のはじめから五〇年代の半ばであるとしている（井出嘉憲「保守長期政権下の統治」『年報政治学』一九七七年、一一頁）。

(2) 井出嘉憲、前掲論文、一二頁。