

占領期における議会制度改(2) : 民政局報告書『日本の政治的再編成 : 一九四五年九月～一九四八年九月』

ウィリアムズ, ジャスティン

赤坂, 幸一

金沢大学法学部 : 助教授 / Faculty of Law, Kanazawa University : Associate Professor

<https://hdl.handle.net/2324/1430761>

出版情報 : 議会政治研究. (78), pp.75-96, 2006-06. 議会政治研究会
バージョン :
権利関係 :

占領期における議会制度改革 (2)

民政局報告書『日本の政治的再編成』

—一九四五年九月—一九四八年九月—

ジャスティン・ウイリアムズ

(訳) 赤坂幸一

金沢大学法学部助教

〔目次〕

- I 国会の再編
- II 明治憲法の下における帝国議会
- III 新憲法の下における国会(以上第七十七号)
- IV 立法過程(以下本号)
 - (一)立法の準備
 - (二)連合国最高司令官の幕僚部との調整
 - (三)連合国最高司令官による「国会の独立」の奨励
 - (a) マッカーサーによる「討論の自由」の勧告
 - (b) 執行府の命令の使用の縮減
 - (c) 議員提出法案の奨励
- V 代議政府の樹立
 - (一)国会役員の選挙
 - (二)総理大臣の選出
 - (三)国会と内閣の関係
 - (四)国会の職員と施設の拡充
 - (五)国会による新権限の行使
 - (a) 政令の射程の制限
 - (b) 予算問題に関する議会の活動
 - (c) 新国会による決議の使用
- VI 国会の新たな上院
 - (一)明治憲法下の上院
 - (a) 議員の性格
 - (b) 貴族による支配
 - (二)参議院の創設
 - (a) 予備調査および検討
 - (b) 代表制と選挙
 - (三)上院の議員構成
 - (a) 選挙資格および被選挙資格
 - (b) 指名の方法
 - (四)参議院議員選挙法
- (d) 国会図書館の創設
- (六)議事の遂行
 - (a) 議案の提出
 - (b) 討議の遂行
 - (c) 議事日程及び手続事項
- (七)議会の委員会の活動
 - (a) 専門調査員の雇用
 - (b) 調査および研究(Investigation and Research)
 - (c) 公聴会
 - (d) 特別委員会
- (八)上院の地位

- (五)上院の劣位
- (六)民主的改革的意義

IV 立法過程

占領の最初の二年間と半年の間に、日本の国会は膨大な数の法律を制定した(表1を参照)。

これらの法律の殆どは、占領の目的や政策によって要請、触発ないし影響されていたので、あるいは少なくともそれらと何らかの繋がりを有していたので、これらの法律は全て、いずれかの段階で総司令部による審査を受けた。連合国最高司令官が日本の立法に対して与える影響や、連合国最高司令官が日本の立法に対してもつ関心は、当然のことながら、そ

【表1】

会期	日程	法律の成立数
第90回帝国議会	1946年6月20日 ～1946年10月12日	97
第91回帝国議会	1946年11月26日 ～1946年12月26日	21
第92回帝国議会	1946年12月27日 ～1947年3月31日	95
第1回国会	1947年5月20日 ～1947年12月9日	174
第2回国会	1947年12月10日 ～1948年6月20日	230

の主題によって異なっていた。このような影響や関心はまた、占領の進行に伴って変化したが、それというのも、日本における連合国の政策によって要請された法律が実際に制定されるにつれて、日本側が連合国最

高司令官の影響や制約を受けることなく自由に立法できる領域が、立法の分野においてますます大きな部分を占めるようになったからである。

(一)立法の準備

すでに述べたように、占領初期においては、日本政府は最高司令官覚書の形式で一連のディレクティブを受けていたが、これらのディレクティブは、一定の行為を完遂すべきことを求めていた。これらのディレクティブの履行は、しばしば、既存の法律の改廃や、新たな法律の制定を伴った。これらの「実質的意味における」法律のうちには、勅令として公布され、のちに国会の承認を得たものもあったし、最初から国会制定法律とするために内閣が政府法案として起草したものもあった。連合国最高司令官(SCAP)のディレクティブに従って制定された法律のうちには、連合国最高司令官の指^{イニストラクション}示を再現することを基本とするものもあったが、しかしながら、よりしばしば、連合国最高司令官のディレクティブは、単に達成すべき目的と、この目的

を達成する際に遵守すべき原則とを述べるに過ぎず、適切な計画を準備し、必要な法律を制定する任務を日本政府に委ねていた。ディレクティブにおいては、通常、その履行の手法と詳細について協議し助言を受けるため、日本政府の所管省庁ないしその他の機関と、総司令部の様々な幕僚部(staff section)とが直接に連絡を取り合うことが認められていた。いずれにせよ、技術的事項に関する直接的な連絡は占領の当初から認められていたので、日本側がディレクティブを受け取るとすぐに、そのディレクティブを履行するために必要な計画・立法について協議し助言を受けるために、「日本側から総司令部の然るべき幕僚部とコンタクトを取るといふ慣行が成立した。満足の行く案を得るためには、数週間、ときには数ヶ月かかることもあった。法案の実質に関する基礎的な作業は、日本政府の所管省庁ないしその他の機関が行った。次いで法案は内閣法制局⁴に送付され、国会に提出される前に、ここで憲法適合性、既存法律との整合性、および用語の観点から

審査され、手を加えられた。因みに、一言注意を促しておけば、内閣法制局はうわべは内閣の法律顧問であり政府法案の起草者であったが、長い年月にわたって官僚的な慣習・先例を積み重ねるうちに、各省庁から受け取った法律案の文言や形式のみならず、その実質をも、政府の政策に関する自らの考えに基づいて変更する権利を篡奪してしまっていた。一九四八年二月に日本の法務庁が設置されたとき、内閣法制局は廃止され、政府の様々な執行機関に対して——その要請に基づいて——法的助言を与え、法令案を起草するという任務は、法務庁の一部局⁶がこれを引き受けることとなった¹⁰。

日本政府は、最高司令官の正式の覚書によつて要求された法律を制定する以外に、連合国の政策を促進するための数多くの法律を準備し制定したが、これらは日本政府の様々な機関の担当者⁷と、これに対応する総司令部の担当者との間における、非公式な議論に基づくものであった。このようにして行使された影響力の効果は様々であった。示唆された行為が望ましいものであることを日本側が認識して、日本側が直ちにこれに応じたこともあったが、何らかの望ましい変更を行わせるために相当量の議論と説得が必要なこともあった。ときには、連合国の政策を促進するための提案を日本側が自発的にもってくることもあり、総司令部は直ちにこれを承認した。最後に、日本政府は、純粹に国内的な問題と必要に応えるために、数多くの法律を提案した。これらの法律に関して、最高司令官の確立した政策は次のようなものであった。すなわち、占領の政策や目的に対する違反や侵害がない限り、日本側が、占領諸機関の干渉や介入を受けることなく、自由にその国内問題を処理することを認めるといふものである⁷。しかしながら、問題の性質如何にかかわらず、日本政府のあらゆる部門は、政策に関する問題についても、技術的な詳細に関する事項についても、総司令部の所管の幕僚部から助言や援助および協力をいつでも受けることができたし、実際、こうした援助等は頻繁に行われたのである。

(原注)

⑩ Appendix H: 29, Law Establishing the Attorney Generals Office, Law No. 193, December 17, 1947.

(訳注)

1 表1において、会期の起算点は、帝国議会では開院式の日、国会では召集日である。これは国会における「開会式」が単なる儀式となり、議事能力を議会に付与する「開院式」とは性質を異にするためである。しかし、第九十二回帝国議会については、なぜか召集日(十二月二十七日)の記載となっている。開院式は翌二十八日)また、第二回国会の会期終了日があたかも六月二十日であるかのように記載されており(実際は七月五日)、二回の延長が考慮されていない。これは本論文の縮切りがこの時期であったためであると推測される。なお「日本の政治的再編成」の初版は一九四九年の刊行であった。

2 本稿(1)を参照。

3 訳語は竹前栄治(解説・訳)「GHQ日本占領史序説」(日本図書センター、一九九六年)十二頁によった。なお、同書は「GHQ日本占領史」(全五十五巻)の第一巻であるが、この「正史」作成の背景については、荒敬「日本占領史研究序説」(相書房、一九九四年)三一―六頁以下を参照。

4 正確には「法制局」である。本稿(1)の訳注6を参照。

5 とくに憲法解釈について、内閣法制局の「官僚的な慣習・先例」に基づく――静態的な解釈手法が、内閣・議会など国民に直接の政治責任を負う国家機関の活動

ないし憲法解釈を制約する機能を果たしてきたことについては、しばしば指摘されてきたところである(葛西敬之ほか調査報告「憲法問題を解く」(日本経済調査協議会二〇〇三年)など)。

しかも、これと表裏の問題として、内閣法制局の活動実態が殆ど解明されてこなかったという背景があった。しかし近年、内閣法制局の機能や実態について、とくに政治学の観点からの研究が進行しつつあり、注目されるところである(とくに御厨貴ほか(編)「工藤敦夫オーラル・ヒストリー」(政策研究大学院大学COEオーラル・政策研究プロジェクト、二〇〇五年)、および同「岡部逸夫オーラル・ヒストリー」(東京大学先端研オーラル・ヒストリーシリーズ第一巻)「東京大学先端科学技術センター」二〇〇六年を参照)。また、内閣法制局の審査関係資料が公文書館で順次公開されていること、および、いわゆる「参与会」記録が情報公開請求に応じて開示されたことも併せて、今後は内閣法制局の審査・検討の実態解明が進むことが期待される。

6 正確には、(法務総裁の下におかれた)法制局長官および法務調査意見長官の下にある各部署がこれに当たった(法制第一局、第三局、調査意見第一局、第二局)。なお、翌年六月には法制意見長官が設けられ、これらの部署も統合されることとなった。内閣法制局百年史編集委員会「内閣法制局百年史」(大蔵省印刷局、一九八五年)一三九頁以下を参照。

7 日本の立法過程に対する総司令部の干渉を最小限に止めようとする民政局と、管

轄分野の立法過程に統制を加えようとする他の幕僚部との対立調整については、ウィリアムズ「前掲書」二九五頁以下を参照。

(二)連合国最高司令官の幕僚部との調整

総司令部において各幕僚部は、各々の所管領域に関して、日本側が占領軍のディレクティブや政策を履行しているかどうかを監視した。この監視には、当然のことながら、当該領域において提案された立法に関して指示、示唆および助言を与えるということが含まれていた。提案された法律の内容に主たる関心をもつ幕僚部は、この内容に関心をもつ他の幕僚部と所要の調整を行い、日本側担当者と十分な議論を行った上で、連合国最高司令官の観点から法案が満足のゆくものとなったときは、その旨を日本側担当者に伝える。総司令部の所管の幕僚部によって承認された法案は、最終段階に向けた準備が整い、国会提出前に内閣の承認を経る運びとなる。

法案の国会提出の準備が整うと、民政局と国会との運営協定¹にした

がって、同法案のコピーが民政局に送付されてくることになっていた。提案された法律が民政局の所管領域にかかわるものでない限り、提案される法律に民政局が接触するのはこれが初めてであった(法案が民政局の所管領域に関わる場合には、民政局は、主たる関心をもつ幕僚部、ないしその他の幕僚部として、最終案の作成に至るまでの議論・調整の過程にすでに参加していたはずである)。(1) 法案に主

たる関心をもつ幕僚部が、同法案を事前に審議し認可していること、(2) 総司令部の内部における調整が充分に行われていること、(3) 日本側が事後的に実質的な変更を行っていないこと、この三点を前提とした上で、民政局に提出された法案は、――民政局から総司令部の担当幕僚部に廻され、同幕僚部から法案が満足のいくものである旨、ないしは法案に異議がない旨の返答を得た後に――民政局がその国会提出を許可することになったっており、約八百の法律がこのようなプロセスを経た。国会の委員会は、または本会議で提出された修正案は、オリジナルの法案と同じような

方法で扱われた。最終的に制定された法律は、総司令部、内閣および議会のそれぞれの観点を併せ持つているのが通例であった。

(訳注)

一)の運営協定(working arrangements)についての詳細は不明であるが、ウィリアムズ・前掲書四二頁以下では、終戦連絡・中央事務局と民政局とが一九四六年五月十一日に結んだ、立法状況の報告システムに関する協定についての言及がある。これを踏まえたホイットニー・民政局長の見解に依れば、(1)各省庁が起草中の法案名を公表した場合には、各省庁はただちに民政局に知らせる。(2)関係省庁が法案の骨子について合意し、内閣がこれを承認した場合には、その法案の概要を民政局に届ける。(3)最終草案を国会に提出する三〇五日前に、これを民政局に送付する。(4)議会で法案に関する議決があったときは、毎日民政局に報告する。(5)議員提出法案については、提出の二―三日前に民政局に送付する、という報告システムが採用されたようである。

このような「運営協定」を受けて、日本政府内部でも外務省の終戦事務局によって「議会に於ける立法手続の報告等に関する件」が会期毎に作成されたが、そこには、次第に高度化してゆく総司令部の要求を反映していった様子が看取される。なお、この背景には、総司令部・外務省双方における「統合の試み」の失敗が存したのであったが、これについては――手

続の変遷等も含めて――福元健太郎「法案数管理に見る内閣の統合機能――現行政府法案提出手続の形成過程と定着理由(二)――」『議会政治研究第六十八号(二〇〇三年)六九頁以下を参照されたい。

因みに、このような報告システムの確立は、同年六月から始まる憲法草案の議会審議を念頭においてのことであったが、いわゆる「議会報告書」(Dial Report)もまた、総司令部内で議会における重要な出来事把握するためにウィリアムズらが採用したものであり、占領期に関する大変貴重な史料となっている(全七百二十二通)。「議会報告書」はウィリアムズ文書などにも収録されているが、国立国会図書館憲政資料室では、「議会報告書」を日付順にプリント・アウトし整理したものが参照でき、便利である。

(三)連合国最高司令官による「国会の独立」の奨励

民政局の主たる関心の一つは、議会が新憲法によって割り当てられた権限と作用を十分に引き受けてこれを行わせるよう、議会を仕立てて行くことであった。そのためには、――議会の構成員自身による評価においても、外部からの評価においても――議員たちが有権者に対する責任をよりよく果たすであろうという、議会の尊厳と信望を上げること

が必要であった。また、そのためには、議会を官僚による圧迫から保護する必要があった。というのも、過去において議会は官僚の圧迫にたやすく屈服してしまっていたのであり、援助がなければまだこれに対抗することが出来なかつたからである。一九四六年の早い時期、未だ憲法が施行されていないが占領開始後の第一回の総選挙が行われた後に、日本政府の官僚たちは次のことを悟ることになった。すなわち、議会をラバー・スタンプとして引き続き使おうといういかなる試みにおいても、彼ら官僚たちは総司令部から何らの援助をも受ける見込みがないということ、および、議会には政府が提出した全ての法案を十分に検討し審議することと、――人々に情報を与え、また内閣に注意を促すために――その決定を記録することが、期待され奨励されるということである。占領目的や占領政策を侵害するような法律を制定したり、そのような決議を採択しない限りで、議会はその作用を遂行するに当たって完全なる自由を認められることとなったのである。

(a) マッカーサーによる「討論の自由」の勧告

一九四六年六月、第九十回帝国議会の直前に、ある日本政府の高官が非公式に総司令部と接触し、次のような提案を行った。すなわち、議会には緊急の諸案件がかかる予定であり、議会が純粹に政治的な効果しかもたない時間稼ぎの討論に貴重な時間を費やすという、よく知られた傾向に鑑みれば、政治的な議論を控え、政府が提出する予定の諸法案を速やかに審議するよう議会に促すような声明を、最高司令官が議会宛に出すことになれば有益であろう、ということである。日本の新憲法の草案はすでに三月に公にされ、一九四六年四月の総選挙の前後を通じてひろく議論されていたのであり、新国会に対する最初の重要な政府法案になる予定であった。一九四六年六月二十一日、マッカーサー元帥は、憲法草案の日本の国会への提出についての公の声明の中で、「議論し討論する――自由で公正、かつ制約されざる――権利を、すべての構成員に認める」こと、および「勢力や政党所属に関係な

く、その構成員によつて提出されるあらゆる提案に充分な考慮を払うべき」ことを議会に要求した¹⁰。これは、日本の官僚連が望んだ類の声明ではなかつたが、しかしながら、代議政府における立法部の役割に関する最高司令官の考え方に沿うものであつた¹¹。

民政局は、この政策に基き、機会ある毎に、国会及び内閣に対して、「議会にある特定の行動をとるよう命じることによつて立法過程を覆すようなことにはならないであらう」旨を伝えていた。純粹に国内的な意義を有する諸法案については、政府提出法案であると議員提出法案であるとを問わず、議会がその作用を自由に遂行するに際して、いかなる干渉も行われなかつた。議会が最高司令官の望む目的や政策を履行するための政府法案を否決した場合には、最高司令官の密かな圧力の下で議会にこの法案を可決させるのではなく、最高司令官のディレクティブに基づく「ポツダム命令」——降伏文書において合意された¹²、ポツダム宣言を履行する日本政府の義務に基づいて執

行部が発する命令——を発することによつて、これを救済したのであつた。何らかの占領政策や占領目的に違反する法案、又はそれらを侵害するような法案を議会が可決した場合には、最高司令官の命令によつてこの法律を無効にすることが出来た。実際には、このような権限を行使する必要は全くなかつた。一度、民政局が尾崎行雄の提出した決議案——これは遠隔地にある諸島に対する日本のかつての所有権の一部を返還するよう求めるものであつた——に對して、これが不適切であると議会に注意を促したことがあつたが、衆議院は自発的にこの決議を取り下げたのであつた。

全体的に見た場合、これらの政策に基づく国会の立法過程の監視はスムーズに機能した。日本政府の役人および議会のメンバーに関する限り、基本的な諸原則はよく理解され、初期の段階で確立された。しかしながら、若干の違反が生じたのは連合国最高司令官の側であつた。二つの事例において、連合国最高司令官の職員が、何らかの望ましい法案

の通過、ないし異論の余地が有ると考ふる法案の否決を望むあまりに、議会の委員会に對して直接の指示を与えようとしたのである。これらの違反は、発見され次第ただちに矯正されたが、こうした圧力の再発から議会を守るために、一九四七年三月二十日、総司令部の全部局宛にスタッフ覚書¹³が廻され、国会によつて又は国会に對して提案された法案に對しては民政局が衆参兩院に助言を与えること、および、提案された法律に對しての調整はすべて民政局との間で行われることが指示された。これによつて、他の幕僚部が望んだか後ろ盾となつた法案についても、日本側が提案した法案についても、すべて民政局が総司令部の承認機関として機能することが正式に決定されたのである¹⁴。

(b) 執行府の命令の使用の縮減

憲法が施行されて間もなく、内閣と議会の両者ともに、法律と政令との間の適切な区別をしておらず、實質的には立法に値するような事柄を實現するためにしばしば政令を用いていたことが明らかになつた。これ

は明らかに、明治憲法下で形成された古い慣習の余波であり、かつては政府が勅令でもつて立法を行つていたのであつた。ときには、そのような政令が連合国最高司令官の職員の承認を受けていることもあつたが、これはその職員自身が、占領の初期に形成された習慣——連合国最高司令官の指示は当時、それに対応して日本政府が公布する勅令によつて、議會への付託なしに履行されていた——に從つていたからである。このような悪弊が定着する前にこれを矯正するため、一九四七年七月、民政局は日本政府との間で調整を行い、すべての政令は、純粹にルーティンの行政の性格をもつものを除いて、それを公布する前に民政局に提出して許可を得なければならぬこととした。三ヵ月後、本来法律で定めるべき

内容の政令を便宜のために要求したり承認したりする傾向のありがちであつた連合国最高司令官の職員に對して、情報と手引きとを与えるために、スタッフ覚書が総司令部の全部局宛に廻され、各局が関心を持つ政令のすべてについて、民政局と調

整を行うべきことが要請されたのであった^⑧。

(c) 議員提出法案の奨励

新憲法の下で運営された最初の一年間に約五百の政令が制定されたが、そのうち民政局が審査したのは二百であった。不許可となった割合は、内閣と議会の両者に対して、政令という手段で行使しうる執行権と、議会の立法特権との間の適切な境界を示すに十分なほど多かった。

この二年と半年の間には極めて多くの法律が制定されたが、とくにその前半においては政府法案が多かった。過去の慣習に鑑みれば、また、占領目的を促進するための総司令部の「ダイレクティブ、命令および示唆」が当初は日本政府の執行部門を名宛人としていたことからして、これはまさに当然のことであった。しかしながら国会は、内閣が提出した法案に数多くの修正を加えたのであり、時が経つにつれて、とりわけ新国会において委員会制度が設けられた後には、議員提出法案がより増加することとなった^⑨。

国会提出前に総司令部の許可を得

た議員提出法案は五十に過ぎず、このうち法律となったのは二十八であった。帝国議会は専門的な立法補助システムを有していなかったの

で、立法の準備はほぼ完全に省庁の官僚達の特権だったのであり、議員提出法案はほとんどの場合、みずほらしいものであった。しかしながら民政局は、確立した政策に従って、議員個人や委員会のイニシアティブによる議員提出法案の起草を一貫して奨励した。一九四八年二月には国立国会図書館法⁶が制定され、その中

では、合衆国議会に設置されている図書館に類似した立法レファレンス・サーヴィス(調査及び立法参考局)についても規定されていた。また一九四八年四月7の国会法改正(第二次改正)によって、国会の両院に強力な法案起草部局(議院法制局)が設けられた。これらの発展の結果として、将来、日本の立法のより多くの部分が国会の委員会および議員個人のイニシアティブによって行われ、執行部は全体のうちのより少ない部分を起草することになると期待されている。この傾向は、実質的に、新たな国

会の権限と声望とを強化することに役立つ筈である。

(原注)

^① Appendix C: 13. General MacArthur's statement on submission of draft constitution to the Diet.

^② Appendix G: 8 a(5). Staff Responsibility for Japanese Legislation, Staff Memorandum No. 29, March 20, 1947.

^③ Appendix G: 8 a(7). Curtailment of Scope of Japanese Cabinet Orders, Staff Memorandum No. 81, October 1, 1947.

(訳注)

¹ よく知られているように、このマッカーサー声明は、同年五月十三日の極東委員会「新憲法採択の三原則」を念頭に置いたものである。極東委員会はこの宣言の中で「審議のための十分な時間と機会が確保されるべきことを求めている」。

² 降伏文書においては、「ボツタム」宣言の條項ヲ誠実ニ履行スルコト並ニ右宣言ヲ実施スルタメ連合國最高司令官又ハ其ノ他特定ノ連合國代表者力要求スルコトアルヘキ一切ノ命令ヲ發シ且斯ル一切ノ措置ヲ執ルコト」が日本政府の義務として課されていた。

³ ウィリアムズ・前掲書、二九九頁も参照。

⁴ 先にも指摘したように、総司令部内部で他部局を抑えて統合的機能を發揮しようとする民政局の試みは、必ずしも成功しなかった。福元・前掲論文、七〇頁以下。なお、立法過程へのGHQの介入を扱った関連文献として、豊島典雄「占領下の国会

審議——連合国の意図と立法過程——」議会政治研究(一九六六年)九頁以下がある。

⁵ これは委員会の法案提出権が認められたから、という意味ではない。国会法第五十条の二の追加によって委員会に所管事項に係る法案提出権が認められたのは昭和三十年の第二十一回国会のことである(第五次改正)。

⁶ 昭和二十三年二月九日法律第五号。これによって従来の国会図書館法(昭和二十二年四月三十日法律第八四号は、同日をもって廃止されることになった。この間の経緯については小林正「国立国会図書館法制定史稿——国会図書館法の制定から国立国会図書館法の制定まで」レファレンス第四九巻一号(一九九九年)を、国立図書館と国会図書館との理念の相違については酒井梯・鈴木幸久「ヴァーナー・W・ケラップと国立国会図書館」図書館研究シリーズ第二〇号(一九七八年)を、それぞれ参照。

⁷ 正確には、昭和二十三年(一九四八年七月五日法律第八七号として公布)施行されている。

V 代議政府の樹立

一九四七年五月三日、新憲法が施行され、同時に国会法および参議院議員選挙法¹が施行された。新国会の最初の会期は一九四七年五月二十九日から十二月九日まで、第二回国会は同年十二月十日から一九四八年

五月七日まで²であった。民主的かつ責任を有する立法部の憲法上、法令上の基本的な枠組みは、すでに創り出されていた。また、一九四六年および一九四七年の総選挙の結果、議員構成はすでに完全に改められていた。しかし、末期の帝国議会は決してレイム・ダックであったわけではなく、真の代議政府〔の樹立〕に向けた最初の試みだったのである。たとえ国会が、国権の最高機関としてのその地位にただちに相応しいものではなかったとしても、国会は少なくとも——明治憲法下における立法部の無能力という背景、未だ優位を占めている官僚たちによる抵抗、内閣の政党指導者たちや国会議員たちの経験不足、国を圧迫する苦しい経済状況、および占領軍の存在にも拘らず——熱意をもって活動し、将来有望なスタートを切ったのである。

国会の最初の二つの会期は、生みの苦しみの時期と呼ぶことが出来るかもしれない。この時期における政局の役割は、占領に関連する立法の監視や監督を別にすれば、助言を与えるという点にあった。民政局の

職員は、両院の議長、事務総長、委員長および陣笠議員たちとの日々の協議において、国会の新たな諸権限や立法上の機構、補助手段・仕組みを用いる方法について助言を与えた。民政局はまた、実際の活動を通じて明らかになった議会の過誤や問題点を分析し、これを矯正するための手続や慣習を示すことで、対応策を提案したのであった。民政局はさらに、国会法の解釈についても助言を与え、政府の執行部門との関係について彼らを指導した。

(一) 国会役員の選挙

第一回国会において両院が最初に処理すべき事務は国会役員選挙であったが、これは従来ほとんど重要性をもっていなかった。というのも、天皇は、最高位の貴族から³貴族院議長・副議長を勅任し⁴、また衆議院が選挙した各三名の候補者の中から議長・副議長を勅任した⁵からである。しかしながら、貴族院の後継者である新たな民選の参議院は、政党政治の「上に立つ」人物——初代徳川の子孫である著名な外交官(松平恒

雄)⁶——を議長に選出した。副議長に選出されたのは、左派社会党に所属する日本の不可触民(穢多階級)の闘士(松本治一郎)⁷であった。衆議院が議長に選んだのは歴戦の労働指導者(松岡駒吉)⁸であり、副議長として選んだのは民主党の実力者(田中萬逸)であった。第二回国会の間に所属政党を脱退したために解任された⁹、最後者を除いて、これらの役員は議会人としてはまだ経験の少ない人々であった。

(訳注)

1 昭和二十二年二月二十四日法律第十一号。同法は、昭和二十五年の公職選挙法の施行に伴い、従来の衆議院議員選挙法など一本化されたことにより廃止された。

2 ただし、同年五月七日に四十四日間、六月十七日(参議院では十九日)に十日間、六月三十日に五日間の計三回五十九日間にわたって会期が延長されている。この点、本稿Ⅳの訳注1を参照。

3 貴族院議長は、初代伊藤博文と六代松平頼寿が伯爵であったのを除いて、すべて公爵・侯爵がその任に当たった。貴族院副議長は、第二代の細川潤次郎が無爵であったのを除き、すべて公・侯・伯爵がこれを務めた。

4 貴族院令第十一条を参照。

5 議院法第三条を参照。

6 明治十年生(父は子爵松平容保)。同三十一年に東京帝国大学法科大学政治学科に入学し、同三十五年には外交官試験及領事官試験に首席合格した。外務次官、臨時調査部長、米國駐劄特命全權大使、ロンドン軍縮会議全權委員等を経て、昭和十一年に宮内大臣、昭和二十一年に枢密顧問官に任命された。昭和二十二年に参議院議員に当選(緑風会に所属)、参議院議長となり、逝去するまで二年半の間この要職にあった(故松平恒雄氏追憶会〔編〕松平恒雄追想録(一九六一年、大日本印刷株式会社)六四九頁以下の「事績と年譜」を参照)。また、同氏の学生時代・外交官時代については同書二八一頁以下、参議院議長時代については同書三三二頁以下を参照されたい。

7 松本が部落開放に果たした指導的役割については、高山文彦「水平記——松本治一郎と部落解放運動の一〇〇年」(新潮社、二〇〇五年)を参照されたい。なお、新資料に基づき松本の生涯をコンパクトに紹介するものとして、福岡県人権研究所「松本治一郎(西日本人物誌⑩)(西日本新聞社、二〇〇三年)が面白い。

8 中村菊男「松岡駒吉伝」(経済往来社、一九六三年)を参照。

9 戦後第一回国会で衆議院副議長となった田中萬逸は、第四回国会で衆議院が解散されるまでその任にあった。ウィリアムズの事実認識によるものと思われる。

(二) 総理大臣の選出

新憲法下の最初の総理大臣は、

——〔従来のように〕天皇直属の様々な機関〔元老会議・重臣会議等〕による

哲に一本化して両院に提案することとなった。²

により内閣総理大臣となった。このように、執行部の長を指名する第二回目の機会において、国会は——政党指導者が選んだ唯一の候補者を受け入れるのではなく——総理大臣を選出する憲法上の権限を行使したのであった⁶。

思を表明した。自由党を排除して社会民主協同三党の連立交渉が開始されたのは五月二十日の召集日当日であった。したがって、この記述は正確性を欠いている。

はなく——国会がこれを指名した。社会党の片山哲は、実際には、連立政党の指導者達の協議によって選ばれたのであり、彼らは国会召集の一週間前にこの協議を開始し、両院がその議長を選出した二日後に、ようやく最終的な決定に達したのであった。憲法第六十七条は、国会による総理大臣の指名は「他のすべての案件に先だつて、これを行ふ」と規定している^④。困難を極めた総理大臣の人選が、もしもあと二三日長引いていたなら、各院はおそらく、各派が指名した候補者について本会議で表決を行い、ある候補者が明確な多数を獲得するまで投票を繰り返すことによつて、この問題を解決したとであろう。参議院は、各党が五月二十三日の深夜までに合意に達する事ができない場合には独自の指名を行うつもりだ宣言することによつて、政党指導者たちを衝き動かした。この期限が到来する前に各党は合意に達し、総理大臣指名の候補者を片山

ほぼ九カ月後に片山内閣が辞職した際には、総理大臣の指名について各党間の合意は得られなかった。衆議院では民主党の芦田均が第一回投票で四百二十一票中二百十六票を獲得し、百八十票の自由党・吉田茂を抑えて総理大臣の指名を受けた。しかしながら参議院では、第一回投票で二百十八票中百一票を得た吉田が、九十九票の芦田を抑えて相対多数を獲得した²が、過半数を得られず、第二回投票〔決選投票〕では、二百十六票のうち吉田が百四票、芦田が百二票、無効票が十票³であった。参議院は、百十三対百五の票決によつて、吉田が投票総数の過半数を得ておらず、したがって総理大臣の指名の議決を受けてはいないことを決定した⁴。〔しかし〕その晩遅く、参議院は態度を変更して、発声投票により吉田を総理大臣に指名した⁵。憲法第六十七条に従つて、このデッドロックを解除するために両院協議会が開催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

最初の二回の会期における各議院の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあったが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

² この間の経緯については、増田弘「占領政策と政党」〔現代日本政党史録² 戦後体制の構想と政党政治の模索〕第一法規（二〇〇三年）二九頁以下、および大森彌「第四代 片山内閣」〔林茂ほか（編）日本内閣史録⁵（第一法規、一九八一年）一〇七頁以下を参照。〕

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

³ 正確には、白票七、無効票三であった。
⁴ これは、当初の衆議院規則第十八条により、「内閣総理大臣の指名は、記名投票で指名される者を定め、その者について議決する」と定められており、同二項で、この指名の議決が過半数の賛成を要する旨を規定していたことによる。すなわち、(1)「指名される者」を定める記名投票と、(2)その者についての指名の議決〔憲法第六十七条という、二つの手続要件が存在していたのである。この不合理性については佐藤達夫「国会法覚書」自治研究第三〇巻二号（一九五四年）三頁以下でも指摘されていたところで、一九五五年三月二十二日の衆議院規則第七次改正により、内閣総理大臣の指名手続が簡素化され、「内閣総理大臣の指名は、記名投票で指名される者を定め、その者が指名された指名の議決を受けたものとする」とことに変更された（衆議院事務局「衆議院先例集 平成十五年版」〔国立印刷局、二〇〇三年〕八七頁以下）。

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

⁵ 午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

達し、総理大臣指名の候補者を片山

催されたが、なお意見が一致しなかつたので、芦田が憲法第六十七条

の組織については、委員長及び委員の割当てを、連立内閣における大臣ポストの配分に対応させるべきことが決定された。委員長ポストを全党に平等に割り振るべきではないかという議論もあつたが、衆議院はすべての委員長ポストを与党のみに配分することを決定し⁷、また委員ポストを院内の党派勢力〔比〕に基づいて割り当てることを決定した⁸。これにより、すべての委員会において与党が過半数を得ることとなったのである。

午後五時三十七分に岡本愛祐議員の動議により休憩に入り、再開されたのは午後

十一時二十七分であった。官報号外・昭和二十三年二月二十二日、参議院会議録第十三号、一四六頁を参照。

6 この間の経緯については、大森彌「第四七代 芦田内閣」林茂ほか(編)・前掲書一四頁以下、および増田・前掲論文、三〇九頁以下を参照。

7 衆議院に關する委員長の割当て・選任方法の変遷については、瀧口正彦「衆議院における委員の割当て及び選任方法」議政政治研究第二十九号(一九九四年)二三頁以下を参照。

8 会派勢力比に基づく委員の割当て・選任は、国会法上の要請である(第四十六條)。

(三)国会と内閣の關係

議會と内閣との間における最初の重要な対立は、政務次官および参与官の任命をめぐる、第一回国会の早い時期に生じた¹。衆議院議員選挙法第十条は、国会議員が政務次官および参与官を含む多くの行政ポストに任命されることを定めていた。しかし、一九四七年における国会の真の意図を表している国会法第三十九條(二項但書き(当時))は、法律で定めた場合又は国会の議決に基づく場合を除いて、議員を行政ポストに任命することはできない旨を定めていたのである。片山内閣が国会議員

を執行部のポストに任命し始めたとき、各議院はこれが法律違反(国会法第三十九條違反)であると抗議した²。彼らが反対する本当の理由は、内閣が国会議員を恣意的に引き抜いた³りすると、新憲法の下における両議院の尊厳と地位を損なうことになり、というものであった。いずれの側も明確な勝利を収めることはなく、内閣は十一名の政務次官を任命する特権と引き換えに、衆議院議員選挙法第十条に定める参与官の任命権を行使せず、加えて、一九四八年五月に会期が終了した後⁴にこの問題を(廃止する方向で)再検討することに同意したのであった。この議論の過程で、日本の諸新聞は一般に、国会議員を政府のポストに任命する事が不必要で有害であり、かつ腐敗を促進するものであつて、また各議院の常任委員会という新たな制度にも矛盾していると非難した⁵。次いで、新総理大臣・芦田均は、衆議院から十一名よりも多い数の政務次官を要求してこの問題を再燃させたが、芦田がこのポストを必要としたのは取引の材料にするためであつた⁶。この要求に対

して、衆議院および参議院は、衆議院議員選挙法第十条を廃止する条項——これにより、このシステムは永久に排除されることになる——を政府法案の中に入れるという条件で、各院からそれぞれ十一名の政務次官を第二回国会の間のみ出すことを認めた。内閣はこれに同意し、同条項(第七條)を政務次官の臨時設置に関する法律案の中に組み入れ、同法案は一九四八年四月五日に衆議院を、四月七日に参議院を、それぞれ通過した(公布・施行は四月十四日)。

様々な要因から政府法案の国会提出が遅れたことにより、当初の五日間の会期は四回も延長されることとなった⁷。最初の延長の際には、内閣官房長官の西尾末広が、三週間の会期延長を議会に求めるつもりであることを公言した。これを受けて、両院の議長はただちに次のような声明を発表した。いわく、「従来の手続とは違って、新憲法の下においては、臨時会の会期は国会自身がこれを決定するのであつて、政府が決定するわけではない。…国会はこの点についてはいかなる指示も受けない。…こ

の声明は、国会の地位を国民に明らかにすることを目的としている」と。内閣は直ちにこれに従つた。

(訳注)

- 1 本稿III(三)(b)も参照。
- 2 もっとも、片山首相や西尾官房長官は、個人的には政務官の廃止・自由任用枠の拡大という社会党の考え方ジャクソニア・テモクラシーの理念に基づくアメリカ型自由任用制度に共感を示しつつも、与党内における人材不足という実際の観点から、自由任用の急激な拡大には歯止めをかける態度を示したのであつた。また、連立与党である民主党は、そもそもイギリス型の政務次官構想を抱いていたのであり、片山内閣対議會という単純な図式には収まらない点に、注意が必要である。以上につき、奈良岡・前掲論文(6)、議政政治研究第七十一号(二〇〇四年)七四頁以下を参照。
- 3 他に、立法と行政の明確な分離を支持する立場も存した(同前)。
- 4 芦田の政務次官構想については、奈良岡・前掲論文(6)、七十七頁以下を参照。
- 5 各々五十四日、五十五日、四十日、十日間延長され、通算の会期日数は二百四日となつた。

(四)国会の職員と施設の拡充
帝国議會は文字通り、国会議事堂の四方の壁のうちに押し込められていたが、その後身たる新国会は——

それとは対照的に——拡充された諸機能を与えられており、事務職員やオフィス・スペースが限られている状態では適切な活動を行えないことが予想された。そこで国会の側でも計画を練り、議員会館や委員会庁舎、印刷局、国会図書館、議員宿舎、記者会館、速記者養成所および議員面会所として使用するための諸施設に対して予算を配当するよう要求した。過去にも議会がこのような予算要求を行ったことが稀にあったが、大蔵省主計局は自らの権限で、これを無下に却下したのであった。しかし一九四七年の春、新憲法の施行を二ヵ月後に控えて、自らの将来の(高い)地位を自覚した国会職員は、経済安定本部および建設院(昭和二十二年十二月までは戦災復興院)に掛け合っ

て資料と詳細な計画とを要求し、次いで大蔵省を説得して、十六の議院建築物の費用を賄うために、衆議院については三年間で約二億七千万円を、参議院についても同じく一億二千五百万円を工面するよう説得した。六月から七月にかけて、両議院は役員選挙や総理大臣の指名、委員会

の設置、政務次官や会期延長をめぐる内閣との争い、および政府案の国会提出を待つのに忙しかつたが、建設院は建築予定地を認可し、一九四七年～四八年の会計年度に八つの議会用建築物²を建設するための契約を締結した。一九四八年二月に部分的に完成していた二つの建物が火災で焼失したが、他の二物件は五月に完成し、残る四つも後に完成を迎える予定である。

第一回国会の間に、事務職員は衆議院では三百七十一名から五百九十七名に、参議院では百六十四名から四百二十名に増加した。加えて、四百六十六名の衆議院議員と二百五十名の参議院議員に各一名の事務補助員³が雇用された。さらに、国会は一九四八年四月に、立法起案・レファレンス・サーヴィス(調査及び立法考査局)を含む新たな国立国会図書館の職員として、六百四名を新規採用するための十分な予算を配当するよう要求した。

(訳注)

¹従来の内務省国土局と戦災復興院を統合

したもので、昭和二十二年十二月二十六日法律第二百三十七号により内閣総理大臣の下に総理府外局として設置され、国土計画、地方計画及び都市計画に関する事務、地理に関する事務、土地収用に関する事務、河川、道路、砂防、公有の水面及び水流その他土木に関する事務、住宅、宅地、建築、国費の支弁に属する建物の営繕及び土木建築工事請負業に関する事務並びに国費の不当支出を防止するためにする連合国最高司令官の要求に係るすべての建設工事の技術的監督及び監視に関する事務を掌るものとされた(同法第一条)。しかし同法は、建設省設置法(昭和二十三年七月八日法律第百十三号)により廃止され、建設院は建設省に引き継がれることとなった。なお、建設院の設置は昭和二十二年の末であり、ウィリアムズの記述は正確性を欠いている。

²上記の諸施設を指すものと思われるが、昭和二十二年の予算で計画されていたのは、衆参両院の議員宿舎、議員会館、委員会庁舎、および議員面会所と衆議院事務総長官舎であった(昭和二十二年八月一日参議院議院運営委員会、中栄一徹発言)。このほか、参議院議長官舎や記者会館、衆参両院の議長官舎、国会図書館などが翌二十三年度の予算に計上されている。

³制定当時の国会法第百三十二条および本稿Ⅲ(三)(c)を参照。

(五)国会による新権限の行使

新たな諸権限に歓喜した国会は、次の諸事例に見られるように、進ん

でその権威を主張したのであった。まず常任委員長たちは、国会役員としての地位に相応しい認知を受けようとして、官僚たちと同様に公用車の配属を受けることを強く主張した。常任委員長たちは声を揃えて、各省から一台のセダンを拠出すべきこと、および、合衆国の余剰軍需品として占領軍から払い下げられた車輛を運輸省から追加供給すべきことを要求した。そして、彼らの要求は認められたのである。

また両院の図書館運営委員会は、第一回国会の早い時期に、政府の役人と交渉する技術を見せ付けた。国会は、南満州鉄道図書館の蔵書⁴を国会用に所望している旨を、同図書館の管財人である閉鎖機関整理委員会⁵に対して伝えたが、実は大蔵省も水面下でこの件について交渉していたのであった。大蔵省がほぼ契約を締結しかけていることを聞きつけて、両院の図書館運営委員会は論争に全力を傾け、両院合同決議を出す旨の威嚇すらした。図書館委員会の合同打合会に呼び出された大蔵省の役人は、問い詰められて、(1)国会の

利益が大蔵省の利益に優越するなどとは考えず、そのため、この件について大蔵省から国会に意見を求める意図はなかったこと、および(2) 国会を無視するという過ちを犯したことを認めたのであった。さらに参議院の図書館運営委員長は、大蔵省の活動が「立法部を軽視するという不当かつ計画的な官僚的慣習の、延長」であると指摘した。大蔵省は国会の優先権を認めて、同蔵書に付けた五百万円を撤回し、国会はこれを無償で手に入れたのであった。

また過去何年にもわたって、政府委員および政務次官のために、政府は議事堂内に数多くの部屋を押さえていた。しかし参議院は、追加のスペースを求める常任委員長たちからの圧力を受けて、第一回国会が終るまでに国会議事堂から立ち退くよう、内閣に通告した。そして内閣側が場所を譲ったのである。

議会の委員会と政府の役人との間には、無数の衝突が発生した。その典型例を挙げると、一九四七年十月、参議院の通信委員長(深水六郎)は通信政務次官(椎熊三郎)に対して、同政

務次官が質問にうわべだけの答弁しかしておらず、儀式ばって「いると譴責し、「通信省がもつと率直に語り、当委員会に現今の主要な問題すべてについて詳細に情報を提供するよう、要求する」と語った。政務次官は答えて曰く、「言うまでもなく、何かを秘密にするという意図は毛頭ありません。なにが手違いがこれまでございましたなら、それは新たな国会手続に我々が慣れていないからなのです」と。数日後、衆議院において、同じような状況の下で、隠退蔵物資調査特別委員長は司法省の役人の非協力的態度に遺憾の意を示し、政府委員が何かと理由をつけて、委員会に出席を求められてもこれに応じず、不当に文書を隠匿している旨を指摘した。司法大臣は、「政府は当委員会に最大限の協力をする所存であり、内閣の大臣はできる限り委員会に参加するつもりであります。文書の提出が遅れておりますのは、問題の範囲が広いのと、降伏時の混乱に依るものです」と言明したのであった。

日本政府のある役人がもつ地位の

重要性は、主として、政府が提供する公用宿舍の優雅さ如何から測ることが出来る。一例を挙げれば、外務大臣は、例えば農林大臣よりもはるかに豪華な公邸を使用している。両院の議長は、この慣習に従って、空襲後の東京で焼け残った不動産のうち最も豪華なものを公邸として用いようと決心した。衆議院議長は誰の反対もなく北白川宮(道久王)邸を引き継いだ。参議院議長が求めていた⁴韓国の李王殿下の宮殿⁵は、最高裁判所長官と司法大臣もこれを狙っていることが判明した。以前であれば、政府高官と争うという蛮勇を振るう国会役員など、いなかったであろう。しかしこの場合には、参議院議長が自身の高い職責に基づいて同地を借り上げる⁶という意思を示し、——実際にそうしたのであった⁷。

(a) 政令の射程の制限

明治憲法下においては、「実質的意味における」法律全体のおよそ四分の三が勅令によって定められ、このうち、帝国議会の事後承諾を要するのは緊急勅令のみであった⁸。新憲法の規定に依れば、政令を発するこ

とができるのは憲法及び法律の規定の実施を目的とする場合に限られるが、官僚たちは昔と同じように、実質的な意味での法律を起案し続けていた。この点、一九四七年十月一日のスタッフ覚書により、政令案の射程を行政事項に限定するために、「政令案を」スクリーニングする任務が民政局に与えられた⁹。また第一回国会の半ばに、政令に委任しうる範囲について、参議院は初めて内閣に指示を与えようとした。すなわち衆議院の可決した労働省設置法¹⁰案は、労働省(正確には内閣)が政令でその内部部局を増やすことを認める条項を含んでいたが¹⁰、参議院では「政令」を「国会の同意」に修正したのである¹¹。その意味するところは、労働省の権限の拡大が、国会両院に当該の権限拡大計画を提出した後にのみ認められる、とする点にあった。衆議院の側としては参議院修正の内容に異存はなかったが、新参の参議院が強力な第一院の可決した法案を下手にいじりまわそうとした事実を憤慨しており、必要な三分の二の多数が集まりさえすれば原案(衆議院可決案)の再

可決を試みたことであろう。しかしそれは不可能だったので、衆議院は参議院の修正に同意し、かくして、内閣は実体的な事柄に関して国会の同意を得なければならぬ、という原則が確立したのである。一九四八年二月、片山内閣は「官公庁労組が要求した、官公庁労働者の」給与の八％の増額を試み¹²、これに充てるため鉄道旅客運賃と郵便料金の値上げ〔倍額引上げ〕を求める歳入案を提出したが、国会（衆議院予算委員会）はこれを拒否し¹³、ここから生じた危機によつて、内閣は総辞職に追い込まれることとなった。最初の二回の国会会期において、内閣は時折、政令の国会承認を得る際に不必要とも思われる遅延が生じる場合があることに不満を鬱積させていたが、しかし、内閣が国会の憲法解釈に異議を唱えることはなかったのである。

(b) 予算問題に関する議会の活動

国会が今後——大蔵省による予算編成の当初から、国会自身による最終的な予算可決に至るまでの——予算作成過程において、より大きな役割を果たす事になるのは、まことに

当然のことである。かつて帝國議會は、予算の提案も、その増額も減額も認められておらず、これを可決する権限しか有していなかった。新憲法下において、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならぬ¹⁴が、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならぬ¹⁵」。第一回国会の殆どを通じて、議員たちは国会が本当に内閣提出予算の増額修正を行うことができるのか、また款項を追加し又は削除できるのかどうかを疑問に思っていた。大蔵省の役人は、この両方の問いに対して否定的な回答を与えたので、財政及び金融委員会、ならびに予算委員会は、国の財政を処理する自己の権限について疑問を抱いたままだったのである。しかし会期末になって、衆議院予算委員会が次のように宣言したとき、同委員会は国会活動の将来の方向性を示したのであった。すなわち、「一九四七年度の各補正予算は、主として総司令部と大蔵省との協議によつて決定され、予算委員会が審査を開始した

のは、ようやく、政府が正式に予算を国会に提出してから後のことであった。将来、とくに次年度の予算の査定を行うに当たつて、予算委員会は同委員会の見解を考慮するよう——予算編成中に——総司令部に要請することとなる。委員会が何よりも望んでいるのは、総司令部と政府が決定を行う前に、当委員会と連絡する経路が確立されることである」と。今後、大蔵省が予算編成を行うに際しては、国会を無視することは許されないのである。

(c) 新国会による決議の使用

第一回・第二回国会中に、国会が新憲法下における自己の地位についていかに理解を進展させたかを最もよく示すのが、国会による決議の実践である。諸外国の立法部による決議の使用に無知であった国会は、「立法部としての」要望を表明する際にも、相変わらず、実現する見込みのない希望を単に表明し、一定の行動を取るよう政府に懇請するだけであった。例えば、第一回国会の早い時期に、衆議院は貯蓄の増加によつて通貨安定を図る旨の「決議」¹⁶を採択し

たのだが、それは次のような宣言で締め括られていた。曰く、「従つて政府に対しては、財政金融の健全方針を堅持し、且つ其の基盤をなす國民貯蓄の増強に全力を挙げることを要望するとともに、」衆議院もまた全議員一致協力して、通貨安定のために、萬全を期することを誓うものである。右決議する¹⁷と。第一回国会の後半および第二回国会の全体を通じて、決議を用いることの意義がよりよく認められ、それもあつて決議案の提出数は急激に減少したのであったが、しかし可決された諸決議は政府に対する明確な指示内容を含んでおり、また政府による遵守を明確に求めるものであった。例えば、犯罪の増加を警戒した参議院は、政府に対して「須らく裁判官、検察官及び刑務官の定員を増加し、その待遇を改善して夫々その品位を保持しめ、生活を保障し、刑務所の施設を急速に整備し、以て裁判及び檢察事務の迅速にして適正な處理及び行刑事務の完全な運用を期すべし¹⁸」ことを要求し、また「右事項の具體的施策につき次の通常國會でその報告を¹⁸」するよう求めたの

である。司法大臣は、この要求を拒否すれば次期会期において非難決議を招来するであろうことが分かっていたので、これに従うことを直ちに約束した。両院は、要望から決議へと移行する道を行って行ったのである。

(d) 国会図書館の創設

国会議員たちが、国の立法部を政府の最高機関の地位に押し上げようと本心に熱望していることは、機能的な国会図書館と、それと共に国の図書館システムを力の及ぶ限り確立しようとする、彼らの確固たる努力に体现されている。第一回国会の冒頭から、国会法第百三十条（議員の調査研究に資するため、国会に国会図書館を置く（第一項）。）と、一九四七年三月二十八日に制定された国会図書館法とを實施しようとして努めて、両院の図書館運営委員会は合同で日本全国の図書館の状況を調査し、米英両国の司書や図書館との連絡を確立・維持し、国立図書館制度の概要のアウトラインを描いたのである。一九四七年七月、専門技術者の援助がない中でできる限りの進展を達成した国会指導者たち（両院議長・図書館

運営委員長）は、アメリカ図書館使節の援助をマッカーサー元帥に要請した。この要請が認められて、同年十二月に合衆国議会図書館副館長ヴァーナー・W・クラップと（前）アメリカ図書館協会会長チャールズ・H・ブラウ

一年に完成するまでの間、赤坂離宮に仮住まいするための調整が行われた。国立国会図書館が正式に開館したは、一九四八年六月五日のことである。

(原注)

⑮ Appendix G: 8 a (V).

(訳注)

1 もっとも、各省提出の自動車や占領軍から購入したジープは性能品質が悪く、常任委員長数分の中古自動車（二十一台）を別途購入することが試みられた（昭和二十二年八月四日参議院議院運営委員会、近藤英明発言）。しかし、大蔵省の減額査定と物価上昇のために、参議院側では十台程度の購入にとどまった模様である（同年八月六日参議院議院運営委員会、近藤英明発言）。
2 植民地図書館の実証的な研究として、岡村敬二遺された蔵書——満鉄図書館・海外日本図書館の歴史（阿吡社、一九九四年）が面白い。なお、本文にいう満鉄図書館の蔵書とは、旧満州国にあった満鉄関連諸図書館の蔵書ではなく（これらは中国・ソウイェト側に接収された）、満鉄東京支社に置かれた東亜経済調査局の蔵書であったと推定される。しかし、岡村敬二「満鉄図書館蔵書集積の歴史（Ⅱ）」図書館学会年報第三六巻二号（一九九〇年）七二頁以下によれば、「東亜経済調査局の蔵書のうち和漢書は占領軍に根こそぎ接収され洋書は日本に置き去りにされた。その

洋書は結局四百六十万円で国立国会図書館に入ることにあった」とあり、本文で後に国会が同資料を無償で入手したという記述とは整合性を欠くこととなる。なお、衆議院本会議（昭和二十四年四月二十一日）の記録によれば、旧満鉄の図書は購入された点であるが、この点、ウィリアムズの実地認識があった可能性が高い。
なお、東亜経済調査局は、仏・独の大銀行の調査局をモデルに後藤新平によって構想されたものであるが、その背景については「決定版」正伝、後藤新平 4 満鉄時代（藤原書店、二〇〇五年）三二七頁以下、及び北岡伸一「後藤新平」中公新書、一九八八年）九四頁以下を参照されたい。
3 その機能及び位置づけについては、堀口定義「閉鎖機関について」財政第一六巻一（一九五一年）九〇頁以下を参照。
4 参議院議長公邸は当初、貴族院議長官舎と同じく平沼久三郎氏所有建物を借り上げていたが、戦後に同建物が総司令部の接収建物となったので、昭和二十三年一月から元李王家所有建物を借りてこれに充てることとなった。
5 現在の赤坂プリンスホテルの場所に当たるとする。
6 売却予定の李王邸を購入せずに借り上げたのは、「その後いよいよ売買契約締結をする直前になって、朝鮮軍司令部から朝鮮財産であるとの韓国政府の申出があるからとの理由で購入を差し止められ（…）その後関係方面との交渉の結果、借入れは許可せられました」という事情の故であった（昭和二十六年六月四日参議院議院運営委員会）。

7 同様の問題は、(四)で触れられている議院建築用地についても生じている。例えば、事務局の近藤英明は、昭和二十二年八月一日の参議院議院運営委員会での次のように注意を促している。曰く、「この関係の土地がいずれも各よその官廳に關係のある土地でございますので、この土地は、こつちの議院建築用地として確保して置くということ、衆議院の議院運営委員會では先日御決定になつたようでありませう。こちらでも、この土地はこちらが使うのだということ、各省に意思表示をするということをお願いは一應のあれだと思ひます」と。

8 明治憲法第八條を参照。

9 昭和二十二年八月三十一日法律第九十七号。

10 労働省設置法案第三條は、第一項で労働省内部の各部局を列挙すると同時に第二項で、これ以外にも政令で部局を設ける事ができる旨を定めていた。そこで、昭和二十二年八月十八日の参議院決算委員会において同項を削除する修正案が提出され、全会一致で修正案が可決されたこととなつた。その意味は、「部局」というものは労働省内部の機構とは申しながらも「(一)必ず法律によつて決めねばならぬものであり」、「(二)その部局の数を減らしたり或いはその名称を変更することは、法律で決めなければならぬのに、第三條二項の規定によつて「部局を殖やす場合だけは政府が勝手に決めることができる」ということは、かれこれ権衡を失することになる」という点にあつた(昭和二十二年八月二十六日、参議院本会議における

下條康磨の委員長報告を参照)。

11 正確には、前註で述べたように、当該条項が削除されたのであつた。

12 昭和二十二年度一般会計予算補正案(第十三号)及び昭和二十二年特別会計予算補正案(特第七号)を参照。

13 昭和二十三年二月五日の衆議院予算委員会において、前註の予算案を撤回すべき旨の動議が可決された。

14 日本国憲法第八十六條。

15 日本国憲法第八十三條。

16 「通貨安定に關する決議案」。

17 昭和二十二年八月二十三日衆議院財政及び金融委員会會議録三頁を参照。

18 「裁判官檢察官並に刑務官の待遇改善に關する決議案。昭和二十二年十月八日参議院司法委員会會議録一頁以下を参照。

19 アメリカ使節團の顔触れや影響については、酒井悌ほか前掲論文を参照されたい。

(一) 議事の遂行

第一回・第二回国会では約二百五十の法律案と約三十の予算案を審議したが、国会はその過程で、委員会および本会議において、国会法に規定された新たな立法機構をテストする充分な機会を得たのである。

(a) 議案の提出

議案を議長に手渡すだけで、議長がこれを適切な委員会に付託するといふ、新たな議案提出方法は、満足の

行くものであることが判明した。この方式は、——本会議で各議案の趣旨弁明¹を行い、続いて質疑を行うという——かつての手續を排除するものであつたが、これによつて本会議開催数が減少し、議員によつては議事が少ないように感じる者もあつた。しかし、石炭鉱業国家管理法²のごとき重要な議案は、要求があれば提出時に本会議で趣旨説明を聴取しようといふことを了解して、彼らの不満は収まつたのである。

(b) 討議の遂行

少なくとも二週間に一度開催しなければならぬ「自由討議³」の実施は、両院のキャパシティを超えるものであつた。日本人が、学校や公の會議において西洋型の議論⁴、討論を行つてはいないといふ事実のほか

に、自由討議の試みを自覚的に行つた両院が困難に逢着したのには、二つの理由があつた。第一に、日本の本會議は常に極めて儀式的なものであつたといふ事情である。入念な討論と検討は、本會議での投票に先

立つて、議会の委員会および政党の内部で行われたのである。そして、当

該案件についていったん政党の決定が行われると、党所属の議員たちがこの決定から逸脱することは決してなかつた。かくして、本會議の各段階は予め完全に計画されており、これによつて、突発的な発言や會議前に合意されていない他の何らかの手續のために、時間を割り当てなくてもよいようにしていたのである。第二に、両院の議院運営委員会は、異論の余地ある案件を議事日程にのせることは——別に政党内部および政党間で入念な下交渉を行えばよいのだから——不要であると考えていた。唯一の例外は、激しく争われた石炭鉱業の国家管理化(Nationalization)の場合であり、自由討議の時間における討論は激しく、かつ満足の行くものであつた。

(c) 議事日程及び手續事項

議院運営委員会が創設されたにも拘らず、各議院は、——議事日程を定め、議院の事務に關して生起するあらゆる紛争を解決するために全党・全会派の代表者が集まる——正式の各派交渉会に固執した。国会法は議長に相当大きな権限を与えているに

も拘らず、議長がこの権限を行使したのは、本会議直前に開かれる各派交渉会の助言と承認がある場合のみであった。この慣行によって議長は名目だけの長となり、同時に、議院運営委員会はその権限を奪われる形となったので、衆参両院は各派交渉会の廃止を決定した。その結果、一九四八年四月に国会法が改正され(第二次改正)、議長が手続事項について協議しうるのは、議院運営委員会の小委員会に限られることとなったのである⁵。

(訳注)
1 かつては趣旨弁明と呼ばれていた。旧衆議院規則第九十三条(大正十四年全文改正以降のもの)を参照。
2 臨時石炭鉱業管理法(昭和二十二年十二月二十日法律第二百十九号)として制定。公布されたが、この緊急措置は三年後の「臨時石炭鉱業管理法の廃止に関する法律」(昭和二十五年五月二十日法律第九十三号)によって廃止された。

3 第一回国会においても、特に必要があると認められたときは院議によって本会議で趣旨説明を聴取したのであったが、第二回国会中の第二次国会法改正においてこれが成文化され、現行第五十六条の二が追加された。
4 制定当時の国会法第七十八条を参照。

⁵ 改正当時の国会法第五十五条の二を参照。同条は昭和三十三年の第七次改正において修正され、議長は、議院運営委員長及び(議院運営委員会が選任する)議事協議員と協議することになった(議事協議会)。

(七) 議会の委員会の活動

各院の二十一の常任委員会はいくつにも不器用かつ手探りで、また臆病なところが多分に見られたとしても、あるいはまた実験を重ねる必要があったことを考慮しても——目覚ましい活躍を見せ、引いては、国会が政府三部門のうちで最も強力な部門として確立することを確信させたのであった。上の各節で述べたように、これらの委員会は大臣たちに闘いを挑み——もつとも、常に勝利したという訳ではなかったが——、また官僚を抑え込んだのであって、彼らが学んだ事柄は以後の会期において有利な結果をもたらすであろう。常任委員会は、政令をめぐって執行部門と対立する中で、実質的な意味での法律(substantive law)については自ら責任を取るといふ決意を明確に表明したし²、また、課税や歳出、行

政、財政、予算および決算に対する自己の権限について一層の理解を示すようになった常任委員会は、これらの事項については今後、人民代表が強力な影響を及ぼすのだということを確認したのである。委員会は、必ずしも全ての場合において新たな立法機構を作動させる専門家ではなかったとしても、少なくとも、大量の議案を審査・検討する過程で、学習する意欲と能力とを示したのである。

(a) 専門調査員の雇用

いつも警戒を怠らない日本のプレスは、一般に、国会議員を利己的で無知な山師として扱いつづけたのであったが、しかし、議案を正確に分析していないとして国会議員がプレスから批判されたことは、決してなかったのである。国会議員たちが問題の特質を捉える上である種の超人性(canniness)を発揮しえた原因の一端は、各常任委員会に付される二人の常任「専門調査員」³に求めなければならない。これらの専門家の中には、財政、外交、公衆衛生、運輸、商業、通信その他の各領域において、国内外における卓越した履歴を有する者

もいた。専門調査員は、議案を調査した上でこれを委員会に説明し、議案の不備を探索し、修正案を提示し、立法部の権威に対する侵害について指摘し、政府委員に対して質問する委員にプリーフィングを行い、背景情報を提供し、また一般に、執行部門の専門家のカウンター・パートとしての役割を果たしたのである。例えば、委員会の専門調査員は、参議院労働委員会に対し、労働省設置法案中の、部局の増設を政令に委任する規定について注意を促し、これによって生じた論争の結果、執行部が試みた立法領域に対する侵害が防止されたのであった⁴。また、両議院においては、委員会の特殊専門家(専門調査員)の意見に基づいて、政府案に数多くの修正が加えられた。付言すれば、専門調査員は、政党間の重大な争いについて、公平な立場からこれを解決することを期待されていた。

(b) 調査および研究(Investigation and Research)

五十七年間もの間、帝国議会在議事堂外の状況について調査することは議院法で禁じられていた。しかし、

新たな常任委員会は、現地調査を行うその特権を最大限に利用して(ときには濫用もあったが)、あらゆる事柄——石炭鉱業、工場、発電所、刑事施設、警察制度、裁判所、文化センター、神社、学校、図書館、病院、引揚キャンプ、洪水被災地、港湾施設など——を直接に調査するため、日本列島各地を訪れたのであった。

審査案件の少ない委員会も多かったが、これらの委員会には、各所管領域に属する事項の研究にいそしみ、自ら法案を起草したり政府案の評価に備えたりするために、情報や背景事実を集積し、経験を積んだのであった。参議院の電気委員会が審査案件を何も抱えていなかったとき、同委員会は、電力の供給者や消費者、電気事業労働者および電気技術者から証言を集めたのであった。その結果、会期末に向けて、最初の寒気によって電力危機が生じた際に、同委員会は当該主題に関する決議を提案し——この決議は、執行機関のいかなる活動よりも、問題の性質および現実的な解決策について公の注目を集めるものであった——、これについて議

院の賛同を得たのである。また両院の図書館運営委員会が十分な準備をしていたことにより、アメリカの図書館使節が十二月に到着した際、委員会の得ていた知見に基づいて二十四時間以内に作業が開始され、こうして、背景調査に費やされたかも知れない数ヶ月を節約することが出来たのである。また、他の委員会も同種の研究を行っていた。

(c) 公聴会

新たな立法慣行のうち、委員会が最も効果的かつ成功裏に用いたのは公聴会であった。公聴会は、国会法の中でその規定に対する異論が最も多かった⁵という事実を鑑みれば、興味深い発展であった。刑事訴訟法、民事訴訟法、石炭(鉱業国家管理)法案、総予算、人身保護法、軽犯罪法案その他について行われた公聴会は、公正かつ有益で、威厳を備えたものであり、極めて高い注目を浴びた。委員会は、性別を問わず一流の専門家や一般市民を招いてその見解を聴取したが、この手続は委員に有益な情報を与え、多くの人々を公聴会に惹き付け、プレスで大きく報じられたので

あり、費やした労力を正当化して余りある成果が得られたのであった。また、人目を引く見世物的なパフォーマンスは排除され、委員が公聴会で個人的な宣伝をしようとしたことはなかった。

(d) 特別委員会

明治憲法下の帝国議会では、すべての法案は——そもそも審査が行われる限りで——特別委員会で審査されたが、国会法の規定に依れば、実際上ほとんどの法案が常任委員会で審査されることになる。しかしながら、第一回および第二回国会においては、水害、や引揚⁷、ある種の政治的事項、隠退蔵物資⁸、および不当財産取引¹⁰に関する特別委員会が設置されることとなった¹¹。このうち、隠退蔵物資等に関する特別委員会は特に注目に値する。というのも、同委員会は、危険な政治的効果をもつ事柄を極めて困難な状況の中で調査せんと試みたからであり、その結果、国民からの支持を得て、同委員会の任期が延長されることとなったからである。第二回国会の冒頭には、その権限が大いに拡大され、不当財産取引を

も管轄するようになった¹²。この委員会の機能は、戦争末期に大規模に分散・流出した何十億円もの物資——そこから生じた利益は戦後ににおける政治腐敗を招いていた——の所在を突き止め、これを(生産等に)活用することにあつた。第一回国会において、現職者・退職者から激しい抵抗を受けた同委員会は、証言者に宣誓させることが出来ずに苦しんだ。しかし第一回国会の最終日(二十二年十二月九日)、衆議院司法委員会¹²

の起草した「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律」¹³が制定されたことよって、この苦しみは取り払われることとなる。第二回国会の早い時期に、不当財産取引調査特別委員会は証人を喚問し、宣誓の下で証言を行わせたが、証人たちは検察官の下に出頭したときには偽りの証言をしたということを公に認めたのである。一九四八年二月までに、同委員会は五十億円相当の盗難物資・隠退蔵物資を発見し、数多くの有力者の逮捕に直接・間接の責任を負ったのであるが、これはかつて日本で行われた調査のうち最大のもの

であり、第一次大戦後の合衆国における Teapot Dome 事件¹⁴の調査を想起させるものであった。

(原注)

⑯ 一九四八年二月、従来の隠匿蔵物資等に関する特別委員会(委員長は社会党の加藤十)は、不当財産取引調査特別委員会に引き継がれた。後者の委員会は、降伏日以降における隠匿蔵物資の不法処分について解明するとともに、政治家や政党に関わるイレギュラーな取引について調査を実施するという、包括的な任務を議会(衆議院)からとくに与えられていた。一九四八年三月、加藤が芦田内閣の労働大臣に就任した後、武藤十郎が委員長の職を引き継いだ。

(訳注)

1 例えはV(二)(三)(五)を参照。
 2 本稿IV(三)(b)(c)、およびV(五)(a)を参照。
 3 本稿III(三)(c)(8)を参照。
 4 本稿V(五)(a)を参照。
 5 本稿III(三)(c)(9)を参照。
 6 衆議院では、水害地対策特別委員会が第一回及び第二回国会で設置された。
 7 衆議院では、海外同胞引揚に関する特別委員会が、第一回国会から第十二回国会まで設置された。なお、参議院でも同種の特別委員会(在外同胞引揚問題に関する特別委員会)が第一回国会で設置されたが、第二回国会までは請願・陳情の審査を目的としていた。その後、第三回国会では設置を見なかったが、第四回国会から第十二回国会まで、特定事項の調査を目的

として改めて同名の特別委員会が設置されている(平成一〇年版 参議院先例録一三七頁以下を参照)。

8 衆議院では、政党法及び選挙法に関する特別委員会が第一回及び第二回国会で設置された。

9 衆議院隠匿蔵物資等に関する特別委員会は、第一回および第二回国会において設置された。

10 衆議院不当財産取引調査特別委員会は、第二回国会から第四回国会まで設置された。

11 その他、第一回国会では衆参両院において皇室経済法施行法案特別委員会が設置されている。

12 ただし、藤岡新一の言に依れば、同法案は「主として衆議院の議院運営委員会において数ヶ月前から研究に着手し、慎重に慎重の検討を加えた上決定されたものでありまして、衆議院の議決後、参議院といまして、その送付を受けますや、本院議院運営委員会において慎重審議の結果、格別の異議もなく、満場一致を以て可決すべきものと決定いたしました」ということであった(昭和二十二年十二月九日参議院本会議)。

13 昭和二十二年十二月二十三日法律第二十二号(参議院本会議で最終的に可決されたのは、本文にある通り、同年十二月九日である)。

14 一九二一年、米國ハーディング政権の内務省職員によって、ワイオミング州内にある合衆国海軍用の油田が民間石油会社——適切な入札なく——リースされた事件。ハーディング政権のスキャンダルの象徴となった。

(八)上院の地位

憲法審議や、後には参議院議員選挙法案の審議中におけるよい気晴らしとなったのは、第二院を設置する目的および同院の機能・地位について、注意して見てみることであった。⑯。事前に寄せられたあらゆる不

安を意識してか、参議院は、自身の行動すべてに慎重な考慮を払い、誕生してから最初の六ヶ月の間に、立法部の必要かつ望ましい部分として自らを確立することができた。役員として徳川(の末裔の松平恒雄)と穢多階級の人物(松本治一郎)を選出した

国会における会派勢力比

政党	1947. 5. 20.	1947. 12. 10.	1948. 4. 20.
衆議院			
日本社会党	144	140	123
民主党	132	105	92
日本自由党(1948. 3. 16. 以降は民主自由党)	129	120	150
国民協同党	31	32	30
社会革新党(日本社会党の分派)	…	…	21
同志クラブ(民主自由党と合併)	…	22	…
無所属倶楽部(1947. 5. 22. 第一議員倶楽部と改称)	19	15	10
日本農民党	7	8	7
日本共産党	4	4	4
日本自由党(民主自由党の分派)	…	…	6
無所属	…	3	4
参議院			
緑風会	92	90	88
民主党	42	44	46
日本社会党	47	46	46
日本自由党(1948. 3. 16. 以降は民主自由党)	44	43	44
無所属懇談会	20	14	14
無所属	1	3	3

こと、より強力な衆議院と剣を交えたこと、——石炭(鉱業国家管理)法案の審議や、他のあらゆる言明・行為において——第一院の荒々しさを批判し、自らは粗暴な振舞いを控えたことによつて、参議院は、党派性を超越する適性があること、および、衆議院がときに性急に、かつ公共の福祉を充分考慮することなく行つた決定について裁きを下す適性があることを、国民に示したのであつた。これまでのところ、参議院の主尊権を握っているのは政党に属しない議員たちであり、彼らの希望は、衆議院で顕著に見られる党派性を回避したいという点にあつた。しかし、政党が強力になるにつれて、政党がより多くの議席を獲得し、次第に参議院の実権を握るようになるのは避けられないであらう。

(原注)
 ⑩ Appendix H: 5. Law for the Election of Members of the House of Councillors: Law No. 11, February 24, 1947.

VI 国会の新たな上院

(一) 明治憲法下の上院

日本の新憲法の下において、国会は、衆議院及び参議院の両院から構成される。この限りで、新憲法以前から存在していた両院制は存続したのだが、しかしそれ以上の類似点は見られない。

参議院の前身たる貴族院の出自は、特異なものであつた。明治憲法典や制定法律に貴族院に関する規定はなく、貴族院の全存在は、明治憲法典と同じ一八八九年二月十一日に公布された勅令(貴族院令)¹に係つたのである。この日付は、一八九〇年十一月の第一回帝国議会の召集前、かつ一八八五年の初代内閣の形成以後の時期に該当する。

明治憲法典の起草者たる伊藤の解

皇族議員	0人
公爵議員	10人
侯爵議員	23人
伯爵議員	18人
子爵議員	66人
男爵議員	65人
勅選議員	124人
帝国学士院会員議員	4人
多額納税者議員	63人
計	373人

説によれば、貴族院は「上流の社会を代表する議事体²」であり、日本の支配勢力たる少数者(uling oligarchy)のみを代表していた。貴族院議員は、皇族・華族議員、勅撰議員および多額納税者議員から構成されていた³。

(a) 議員の性格

貴族院の最後の十年間における平均議員数は四百八であつた。次表に示すのは、一九四七年三月三十一日に終焉を迎えた、明治憲法下最後の第九十二議会における貴族院の構成である⁴。

皇族議員は十八歳になると⁵、貴族院議員になる。公侯爵以下のすべての議員の最低年齢要件は三十歳であつたが、多額納税者議員の年齢要件だけは四十歳であつた。なお、第九十二議会における全貴族院議員の平均年齢は六十歳であつた。

当時、多額納税者議員は、各地域の規模に応じて、土地又は工業商業につき多額の直接国税を納める者百人から一人又は二百人から二人の割合で互選された。(選挙される議員7の)任期は七年であつたが、皇族議員、公侯爵議員および勅選議員の任期は終

身であつた。

(b) 貴族による支配

明治憲法下の帝国議会では——合衆国議会の場合と同じように——両院は等しい立法権・予算権を享受していたが、実際には、貴族院が優位を占めていたのみならず、貴族院は自身が代表する貴族や官僚を保護する作用をも果たしたのであつた。例えば、帝国議会に天皇の臨御があるときは、それに伴う儀式(開院式)は貴族院の議場で行われ、この場合には貴族院議長が議長の職務を行うものとされてきた。上院議員の殆どは貴族階級の出身であつたが、他方、衆議院議員は政府の執行部門の局長よりも低い宮中席次しか与えられていなかった。

明治憲法下における立法は、ほとんど全て、三種の勅令形式のいずれかで行われた。立法過程において帝国議会は、天皇に助言を与え、これを補佐するだけであつた。帝国議会は政策を主導的に決定することができず、政策(の実現)を一時的に阻止することしか出来なかつた。国会が制定した法律は比較的少なかつたが、

るや否や否決されたのである。

(訳注)

1 貴族院令の特殊性については、本稿(1)、一三頁の訳注2を参照されたい。

2 伊藤博文(著)宮沢俊義(校注)『憲法義解』(岩波文庫、一九四〇年)六八頁(英訳六五頁)を参照。但し、全く同一の表現ではない。

3 他に、大正十四年以降の帝国学士院会員議員、および昭和二十年の朝鮮・台湾勸業議員というカテゴリーも存在した。

4 『議會制度百年史(資料編)』(大蔵省印刷局、一九九〇年)二〇七頁を参考に、訳者において修正を加えている。

5 正確には、「成年ニ達シタルトキ」である(貴族院令第二条)。なお、皇太子・皇太孫は十八歳、その他の皇族は二十歳で成年を迎えた。

6 そのような事実はない。多額納税者議員の互選資格の年齢要件は、貴族院令制定の当初から三十歳以上であった。

7 伯子男爵議員、帝国学士会会員議員および多額納税者議員。

8 議院法第五条・第六条を参照。

9 皇室儀制令(大正十五年皇室令第七号)第二十九条によれば、貴族院議員・衆議院議員は第三十九位第三階であったのに対し、高等官二等は第二十四位、高等官一等は第十九位であった。高等官一等、二等はいわゆる勅任官に相当するが、一般に、次官・局長は勅任官、課長は原則として委任官(たる書記官)が充てられていた。三宅太郎『行政学と行政管理』(酒井書店、一九七四年)七八頁以下を参照。

その大半は内閣法制局が起草した政府法案であった。下院議員の発議した法案は僅かであったし、下院を通過した議員提出法案も、非常にしばしば貴族院によって否決されたのである。貴族院は、その性格上、貴族的な執行権力の盟友であり、伝統的に下院を見下していたのであつて、政党のプロジェクトにいつも敵対的であつた。このような態度の典型例については、衆議院がプロイセンに範を取った組織・手続を定める議院法を自由主義化しようとして失敗したこととの関連で、すでに述べたところである。旧議院法は一八八九年に公布され、最初の帝国議会で採択されたときに制定法としての効力を与えられた¹⁰。この採択の後、六次にも亘る改正の試みが為された。政党の代表者たちが連立内閣に入るといふ慣行が成立した一九二〇年代には、議院内閣制の確立への動きが見られ、このとき下院は、一八八九年の議院法による手続・権限上の制約を取り払おうと三度試みたのであつたが、いずれの場合も、下院の提出した議院法改正法案は貴族院に送付され

¹⁰ 正確には、二月二十一日の議院法公布の上諭によって、貴族院及び衆議院成立の日から施行されることになった(議會制度七十年史資料編(大蔵省印刷局、一九六二年)五頁を参照。この意味で、議院法は形式的には法律であるが、その本来の性格は命令として把握することができる(参照、大石眞、議院法制定史の研究(成文堂、一九九〇年)三〇五頁)。

(二) 参議院の創設¹⁰

新憲法の成立に伴い、議會(Diet)は今や国会(National Diet)となり、立法権・司法権・執行権の分立する水平的な統治構造において、国権の最高機関かつ唯一の立法機関となったのである。今や両院とも民選議院となり、かつての上院の高すぎた地位は修正された。新憲法は、貴族院に代えて、国民の代表者たる民選の参議院を設置したのである。新憲法はさらに、上院の任期を六年とし、三年ごとに半数ずつ改選する旨を規定している。しかしながら憲法は、議員数や選挙区割、選挙方法、選挙資格・被選挙資格については沈黙し、これを柔軟に変更できるよう、制定法律による規律に委ねている。

(a) 予備調査および検討

憲法典を実施し、および参議院の設置に伴う補充をするために必要な立法に係る基礎的研究は、日本の立法者と民政局長との間の一連の協議を通じて行われ、その過程で、世界中の多くの両院制度の歴史や構成に関する分析が行われ、その最善の特徴を日本のニーズに適合させる方途について探究が行われた。

日本の臨時法制調査会¹は、所要の調査を行い、勧告を提出することを任務として設置されたが、同調査会は一ダース以上の国会に関する代表制度および選挙制度を念に検討した。それらの制度の中には、比例代表制、職能代表制(すなわち職業、利害および階級に基づく代表制)、両者の結合形態、衆議院の選挙区画を用いた過半数代表制、相対多数代表制、県議会や市議会等の地方機関による複選挙制、および二元的な選挙区に基づく直接選挙²などが含まれていた。一九四六年の夏、秋を通じて行われた議論の過程で、法案のあらゆる面について多種多様な見解が表明された。憲法第四十三条は「両議院は、

全国民を代表する選挙された議員で

これを組織する」と定めていたが、この第四十三条について、受容可能でかつ一貫した解釈を行おうとする際に若干の困難が生じた。会議出席者の中には、国会が、又は総理大臣の任命する委員会が、上院の候補者の指名を行いさえすれば、同条の要件はクリアされると言う者もいた。また、合衆国憲法第十七修正以前の合衆国上院議員の選出方法(州議会による選出)に類似した間接選挙なら認められる、と解釈する者もいた。さらにまた、上院における限定的な職能代表制は、まさしく憲法に適合するものであると考える者もいた。(実際)厳格な職能的基盤に基づかない選出方式をすれば、上院は必ずや下院の単なる複製に墮してしまっただろうという強い意見が表明されたし、また日本側の出席者の中には、既存政党に対する不信任感を反映して、上院議員は政党政治に超然とすべきだという確信を抱き、——職能的基盤に基づく選出を行うことよって——参議院の構成における政党色を回避することができると考える者もいた。

(b) 代表制と選挙

出席者は多様な考えを持っていたが、しかし最終的に次のような結論に到達した。すなわち、両院議員は国民から直接選挙で選ばれるべきこと、——被選挙資格については若干の相違が生じることも止むを得ないが——両院議員に関する選挙資格の間に如何なる区別も設けるべきでないこと、および、所要の資格を充たしている者は誰でも立候補資格を認められるべきだということ、これである。最終的に合意されたこれらの諸原則は、次のような前提に依拠していた。すなわち、上院に相応しい機能とは、上院が議案を自ら提出し、下院の可決した議案の検討および審査を行い、世論の表出を確保するための充分な猶予期間をとり、また、あらゆる疑問点について——とくに、内閣の命運が掛かっているような場合に下院では充分な審議を受けないであろう疑問点について——完全かつ自由な討議を行う点にある、ということである。

これらの原則についていったん合意が成立すると、上院の規模、選挙区

画、法定得票数要件、選挙運動、投票の監視方法、投票方法その他の詳細については、相当迅速な決定を見たのであった。しかしながら、選挙資格の年齢要件については、東洋では伝統的に年長者に対する尊敬の念があることから、もう少しでこれが障害となるところであった。一部の出席者は六十歳にすべき旨を示唆し、また、四十歳が適切だとするより一般的な意見もあつたが、三十歳とすることで協議が整った。最終的に合意された草案は、一九四六年十一月に帝国議会に提出され、まず貴族院——同法案が排除する当の相手方——を通過し、一九四六年十二月五日、下院が可決して法律³となった⁴。

(原注)
⑩ Appendix H: 5.

1 臨時法制調査会と憲法附属法の制定については、赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯」(『金沢法学第四七巻一』号二〇〇四年三〇頁以下を参照されたい)。

2 例えば、昭和二十一年の金森案のように、定員二百十名を百四十名(A議員と七十名B議員)とに二分し、A議員については府県単位の選挙、B議員については全

国一選挙区とする選挙を行うような場合を指す。参照 自治大学校研究部(監修)・地方自治研究資料センター(編)「戦後自治史(第二巻)」(文生書院、一九七七年)五一頁以下。
3 参議院議員選挙法(昭和二十二年二月二十四日法律第十一号)。
4 同法案の過程及び背景については、何よりも、前掲「戦後自治史(第二巻)」を参照されたい。

(三) 上院の議員構成

上院は、構成員の資質を高いレベルに維持するため、意図的に小さな規模に抑えられていた。参議院議員選挙法の定める定数は二百五十であったが、そのうち百五十議席は四十六の都道府県選挙区から各選挙区の規模にほぼ比例して選出されたが、残りの百議席は、全国を一区として選出された。有権者は、全国区の候補者に一票、地方区の候補者に一票をそれぞれ投じた。一院の内部で二元的な選挙区を採用したことによって、地方名士の選出に有利な影響が与えられ、かつ、あらゆる領域の全国的に著名な有為の指導者を選出することが促進された。また地方区および全国区において選出されるために

は、それぞれ、議員定数をもって有効投票総数を除して得た数の少なくとも四分の一及び八分の一を得なければならなかったので、全議席が埋まるという保証はなかった。

(a) 選挙資格および被選挙資格

国会両院に関する選挙資格・被選挙資格は、参議院議員の候補者が三十歳以上、衆議院議員の候補者が二十五歳以上であるという点を除き、今や実質的に同一のものである。公職者の選挙すべてについて、有権者の範囲は——「禁治産者」及び「準禁治産者」、並びに懲役又は禁錮の刑に処せられその執行を終り又は執行を受けることがなくなるまでの者を除き——今や二十歳以上のすべての日本国民にまで拡大されている¹。

(b) 指名の方法

アメリカとは異なり、日本には予備選挙や候補者指名大会のような制度は存在しない。選挙長に届け出て五千円を供託しさえすれば、誰でも国会のいずれかの議院の議員候補者となることが出来るのである²。議員候補者の得票数が、当該選挙区

を除いて得た数の十分の一に達しないときは、供託金は返還されない³。このため、供託金制度は安易な候補の届出を抑止する効果をもつのである。

(訳注)

- 1 参議院議員選挙法第三条、第五条を参照。
- 2 同第五十四条、第五十五条を参照。
- 3 同第五十五条を参照。

(四) 参議院議員選挙法^⑥

参議院議員選挙法の主たる特徴——これは現在、日本の選挙法すべてに見られるものである——は、地方議会の選任する行政委員会¹(選挙管理委員会)が投票の監視を行うという点にある²(従来は府県知事や市町村長による監視)。国会議員選挙においては、国会自身が選んだ委員会³がこの職務を遂行する⁴。これらの委員会は選挙役員⁵を選任し、投票及び開票を監視し、及び投票の効力について判定を下す。こういった特徴は、過去の日本の選挙の特徴である数多くの不正に鑑みた場合、大変意義深いものである。かつて、選挙

における贈収賄は例外ではなく原則であり、また政党指導者達が選挙戦に必要な資金を大企業に依存していたということは、よく知られた事実である。政党が隆盛を極めた一九二〇年代および一九三〇年代においては、政党の支配化にある内務省を通じて頻繁に選挙干渉が行われ、その結果、政権側が選挙に敗北することは殆どなかったのである。

(原注)

⑥ Appendix H: 5.

(訳注)

1 府県選挙管理委員会であれば府県会が、市町村選挙管理委員会であれば市町村会が選任していた。

- 2 正確には、(1) 地方選出議員については当該地方の選挙管理委員会(都議会議員選挙管理委員会、道府県議員選挙管理委員会、市町村議員選挙管理委員会)が管理し、(2) 全国選出議員については全国選出議員選挙管理委員会(新設)構成員は十名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属する。が管理した。参議院議員選挙法第十二条、第十三条を参照。
- 3 参議院議員選挙法第十二条、第十四条を参照。
- 4 先に注記したように、これは参議院の全国区選出議員を念頭においた叙述である。

り、国会議員一般に妥当するわけではない。投票管理者・投票立会人、開票管理者・開票立会人、選挙長・選挙立会人など(同第二十一条、第二十二条、第二十九条、第三十条、第三十九条、第四十一条)。

(五) 上院の劣位

憲法典および憲法附属法律の中には、参議院を決定的な劣位に置く規定も存在している。かつて貴族院は、過半数の票決によって衆議院の議案を阻止することが出来た。しかし現在では、衆議院は出席議員の三分の二以上の多数により、参議院の反対を抑えて法律案を成立させることができる。さらに、参議院が衆議院の可決した法律案を受け取った後(国会休会中の期間を除いて)六十日以内に議決せず、参議院が同案を否決したと衆議院がみなした場合であっても、下院で三分の二以上の多数で再可決したときは、なお法律として成立しうるのである。また、明治憲法下においては、両院とも財政事項について等しい権限を有していた。しかし現在では、参議院が衆議院の可決

した予算を受け取った後(国会休会中の期間を除いて)三十日以内に可決〔議決〕しないときは、参議院の同意がなくても、予算は成立するのである。

従来、総理大臣は天皇によって任命されていた。総理大臣及びその内閣は、議会ではなく天皇及び天皇取巻きの助言者たち——しばしば、彼らの一部は貴族院議員でもあった——に責任を負っていた。現在では、総理大臣は国会議員の中から国会によって選出される。総理大臣の人選について両院が合意し得ないとき、又は衆議院が指名の議決をした後〔国会休会中の期間を除いて〕十日以内に参議院が指名の議決をしないときは、衆議院の指名した者が日本の総理大臣となる。

新憲法下において、衆議院が解散されたときは、参議院は同時に閉会となる。ただし内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の〔緊急集会を求めることができる(憲五十四条二項)〕。この緊急集会において採られた措置は、次の国会開会の後十日

以内に衆議院の同意がない場合には、その効力を喪失する(憲五十四条三項)。

このように、衆議院に対する貴族院のかつての支配の影響は、現在の国会には及んでおらず、そこでは衆議院が決定的に優越的な地位を占めている。しかし参議院は、立法過程において極めて重要な責任を帯びており、国会における安定化作用を果たすことは疑いなくであろう。衆議院が三分の二の多数によって参議院の決定を覆すことが出来るとしても、参議院は、国法を発案し制定するという責任を(衆議院と)ひとしく共有しているのであり、党議拘束によって衆議院である案件についての立場が分かれている場合——これは決して異常な状態ではない——には、実際上、参議院が決定機関としての役割を果たすことになる。また、参議院の否決した法案が下院で満場の支持を得ることなど、ありそうにもないことである。

(一六) 民主的改革の意義

国会両議院の〔国民による〕選挙は、国民の参政権の拡充に向けたもう一つのステップであった。立法部、執行部双方における日本の立法者は、何ヶ月もの周到な準備を重ねた後に、参議院における二元的選挙区という、独特で、ともすれば革命的な手法を合同で生み出したのである。彼らは、両院制立法部(の上院)における民主的な代表制度を考案したのであり、このような制度は政治学の領域では目新しいものであった。国会の両議院は、あらゆる利益を効果的に代表させるため、および一院が他院に対する抑制ないし修正力として活動しうるように、異なった方法で選出されている。日本の下院は国民をより広範に代表しているが、解散の虞があり、いずれにせよ任期は四年で終了する。上院は解散の虞はないが、半数ずつ六年の任期で選挙される継続的な機関であり、下院解散中に緊急の必要があるときは、国会として活動することもできる。このような両院制は、西洋の共和諸国や立

憲君主諸国のみならず、また、その性格・出自において真に日本的な、新たな規定をも有しているのである。

*本稿では、現代的観点からは差別用語に当たる文言が用いられているが、時代背景や、本論文の学術的性格に鑑みて、当時のまま訳出することとした。

*本稿は、平成十八年度科学研究費基盤研究(B)「新たな資料を踏まえた占領期の統治制度改革に関する包括的研究」及び平成十八年度科学研究費若手研究(B)「我国議会法制の立案過程の研究——現行国会法・議院規則の制定過程を中心に——」の成果の一部である。

【訂正】

本稿(一)二十七頁

(誤)注57 本論文では、議事速記録のこの部分が脱落している。

(正)〔注57を削除(以後、二十七頁の注番号を一つずつ繰り上げる。ただし、本文の注番号はそのまま)〕