### 九州大学学術情報リポジトリ Kyushu University Institutional Repository

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・ウィリアムズ 訳赤 金沢大学法学部助教授 坂 幸

(六)民主的改革の意義 (五)上院の劣位

(七)議会の委員会の活動 (c) 議事日程及び手続事項(b) 討議の遂行

■ 新憲法の下における国会(以上第七十

明治憲法の下における帝国議会

議案の提出

国会図書館の創設

国会の再編

自

次

Ⅳ 立法過程(以下本号)

(一)立法の準備

(三)連合国最高司令官による「国会の独 (二)連合国最高司令官の幕僚部との調整

立の奨励

(a) マッカーサーによる「討論の自由」

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

(八)上院の地位 国会の新たな上院

(c) 公聴会

(d) 特別委員会

(一)明治憲法下の上院 (a) 議員の性格

(二)参議院の創設 (b) 貴族による支配

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

(a) 予備調査および検討

(二)総理大臣の選出 (三)国会と内閣の関係

(一)国会役員の選挙

代議政府の樹立

(c) 議員提出法案の奨励 (b) 執行府の命令の使用の縮減

(三)上院の議員構成 (b) 代表制と選挙

(a) 選挙資格および被選挙資格

(五)国会による新権限の行使 (四)国会の職員と施設の拡充

政令の射程の制限

(c) 新国会による決議の使用

(b) 予算問題に関する議会の活動

(b) 指名の方法

(四)参議院議員選挙法

てもつ関心は、当然のことながら、そ

されるにつれて、日本側が連合国最 よって要請された法律が実際に制定

合国最高司令官が日本の立法に対し

本の立法に対して与える影響や、連 査を受けた。連合国最高司令官が日

IV

立法過程

くともそれらと何らかの繋がりを有 影響されていたので、あるいは少な 的や政策によって要請、触発ないし 制定した(表1を参照1)。 に、日本の国会は膨大な数の法律を これらの法律の殆どは、占領の目 占領の最初の二年間と半年の間

行に伴って変化したが、それという ような影響や関心はまた、占領の進 の主題によって異なっていた。この のも、日本における連合国の政策に

【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

平成18年6月

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

を達成する際に遵守すべき原則とを

### (一)立法の準備

すでに述べたように、占領初期

は、単に達成すべき目的と、この目的 することを基本とするものもあった 連合国最高司令官の指 従って制定された法律のうちには 司令官(SCAP)のディレクティヴに 伴った。これらの〔実質的意味におけ 合国最高司令官のディレクティヴ が、しかしながら、よりしばしば、連 起草したものもあった。連合国最高 もあったし、最初から国会制定法律 され、のちに国会の承認を得たもの る〕法律のうちには、勅令として公布 法律の改廃や、新たな法律の制定を 覚書の形式で一連のディレクティヴ とするために内閣が政府法案として クティヴの履行は、しばしば、既存の ティヴは、一定の行為を完遂すべき を受けていたが、これらのディレク においては、日本政府は最高司令官 ことを求めていた。これらのディレ 示を再現

部の然るべき幕僚部とコンタクトを

を受けるために、[日本側から]総司令 要な計画・立法について協議し助言 ディレクティヴを履行するために必 ティヴを受け取るとすぐに、その られていたので、日本側がディレク 直接的な連絡は占領の当初から認め いずれにせよ、技術的事項に関する を取り合うことが認められていた。 僚部³(staff section)とが直接に連絡 の他の機関と、総司令部の様々な幕 ため、日本政府の所管省庁ないしそ ヴにおいては、通常、その履行の手法 本政府に委ねていた。ディレクティ し、必要な法律を制定する任務を日 述べるに過ぎず、適切な計画を準備 と詳細について協議し助言を受ける

との整合性、および用語の観点から 案の実質に関する基礎的な作業は、 には数ヶ月かかることもあった。法 行く案を得るためには、数週間、とき 取るという慣行が成立した。満足の る前に、ここで憲法適合性、既存法律 制局4に送付され、国会に提出され 機関が行った。次いで法案は内閣法 日本政府の所管省庁ないしその他の

> 受けることとなった⑩。 その要請に基づいて――法的助言を 政府の様々な執行機関に対して 政府法案の起草者であったが、長い 審査され、手を加えられた。因みに、 与え、法令案を起草するという任務 されたとき、内閣法制局は廃止され、 権利を簒奪してしまっていた5。一 らず、その実質をも、政府の政策に関 け取った法律案の文言や形式のみな 年月にわたって官僚的な慣習・先例 局はうわべは内閣の法律顧問であり は、法務庁の一部局。がこれを引き 九四八年二月に日本の法務庁が設置 する自らの考えに基づいて変更する を積み重ねるうちに、各省庁から受 一言注意を促しておけば、内閣法制

効果は様々であった。示唆された行 このようにして行使された影響力の 司令部の担当者との間における、非 機関の担当者と、これに対応する総 覚書によって要求された法律を制定 公式な議論に基づくものであった。 るための数多くの法律を準備し制定 する以外に、連合国の政策を促進す したが、これらは日本政府の様々な 日本政府は、最高司令官の正式の

われたのである。

に応じたこともあったが、何らかの 側が認識して、日本側が直ちにこれ 為が望ましいものであることを日本

し、実際、こうした援助等は頻繁に行 力をいつでも受けることができた 管の幕僚部から助言や援助および協 する事項についても、総司令部の所 問題についても、技術的な詳細に関 府のあらゆる部門は、政策に関する 題の性質如何にかかわらず、日本政 内問題を処理することを認める、と り、日本側が、占領諸機関の干渉や介 ものであった。すなわち、占領の政策 いうものであるで。しかしながら、問 入を受けることなく、自由にその国 や目的に対する違反や侵害がない限 司令官の確立した政策は次のような 案した。これらの法律に関して、最高 に応えるために、数多くの法律を提 政府は、純粋に国内的な問題と必要 直ちにこれを承認した。最後に、日本 もってくることもあり、総司令部 るための提案を日本側が自発的に 量の議論と説得が必要なこともあっ 望ましい変更を行わせるために相当 た。ときには、連合国の政策を促進す

議会政治研究 No.78 — 76 — 平成18年6月

### (原注)

Appendix H: 29, Law Establishing the Attorney General's Office, Law No. 193 December 17, 1947

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

### 2本稿() Iを参照。

3訳語は竹前栄治(解説·訳) 「GHQ日本占 九四年)三一六頁以下を参照。 荒敬【日本占領史研究序説】(柏書房、一九 るが、この「正史」作成の背景については、 年)十二頁によった。なお、同書は『GHQ 領史序説』(日本図書センター、一九九六 日本占領史』(全五十五巻)の第一巻であ

# 4正確には「法制局」である。本稿⑴Iの訳

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

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

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

閣法制局百年史」(大蔵省印刷局、一九八 られ、これらの部局も統合されることと なお、翌年六月には法制意見長官が設け る各部局がこれに当たった(法制第 制長官および法務調査意見長官の下にあ なった。内閣法制局百年史編集委員会「内 局~第三局、調査意見第一局~第二局)。 五年)一三九頁以下を参照

を最小限に止めようとする民政局と、管 日本の立法過程に対する総司令部の干渉

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

担当者と充分な議論を行った上で、 僚部は、この内容に関心をもつ他の 領域において提案された立法に関し の監視には、当然のことながら、当該 行しているかどうかを監視した。こ 各々の所管領域に関して、日本側が 幕僚部と所要の調整を行い、日本側 た法律の内容に主たる関心をもつ幕 て指示、示唆および助言を与えると 占領軍のディレクティヴや政策を履 いうことが含まれていた。提案され 総司令部において各幕僚部 の調整

正確には、(法務総裁の下におかれた)法 が整い、国会提出前に内閣の承認を 経る運びとなる。 れた法案は、最終段階に向けた準備 令部の所管の幕僚部によって承認さ

(二)連合国最高司令官の幕僚部と

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 連合国最高司令官の観点から法案が は

民政局と国会との運営協定「にした 法案の国会提出の準備が整うと、

は、オリジナルの法案と同じような または本会議で提出された修正 うなプロセスを経た。国会の委員会 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。 なっており、約八百の法律がこのよ がない旨の返答を得た後に― ものである旨、ないしは法案に異議 政局に提出された法案は、――民政 こと、この三点を前提とした上で、民 後的に実質的な変更を行っていない に行われていること、③ 日本側が事 総司令部の内部における調整が充分 事前に審議し認可していること、(2) たる関心をもつ幕僚部が、同法案を 加していたはずである)。(1) 法案に主 るまでの議論・調整の過程にすでに参 他の幕僚部として、最終案の作成に至 主たる関心をもつ幕僚部、ないしその 所管領域に関わる場合には、民政局は、 れる法律に民政局が接触するのはこ にかかわるものでない限り、提案さ 提案された法律が民政局の所管領域 局がその国会提出を許可することに れ、同幕僚部から法案が満足のいく 局から総司令部の担当幕僚部に廻さ れが初めてであった(法案が民政局の

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

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

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

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

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

### (三)連合国最高司令官による「国 会の独立」の奨励

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

> ことが出来なかったからである。一 援助がなければまだこれに対抗する く屈服してしまっていたのであり、 する必要があった。というのも、過去 が必要であった。また、そのために 回の総選挙が行われた後に、日本政 行されていないが占領開始後の第一 九四六年の早い時期、未だ憲法が施 において議会は官僚の圧迫にたやす は、議会を官僚による圧迫から保護

められることとなったのである。 行するに当たって完全なる自由を認 しない限りで、議会はその作用を遂 制定したり、そのような決議を採択 や占領政策を侵害するような法律を されるということである。占領目的 を記録することとが、期待され奨励 閣に注意を促すために――その決定 とと、一 ての法案を充分に検討し審議するこ も受ける見込みがないということ、 僚たちは総司令部から何らの援助を ういかなる試みにおいても、彼ら官 スタンプとして引き続き使おうとい になった。すなわち、議会をラバー 府の官僚たちは次のことを悟ること および、議会には政府が提出した全 -人々に情報を与え、また内

(a) マッカーサーによる「討論の自 曲

と、および「勢力や政党所属に関係な 利を、すべての構成員に認める」と ことになれば有益であろう、という 由で公正、かつ制約されざる一 声明の中で、「議論し討論するー 日本の国会への提出についての公の 日、マッカーサー元帥は、憲法草案の 定であった。一九四六年六月二十 する最初の重要な政府法案になる予 論されていたのであり、新国会に対 月の総選挙の前後を通じてひろく議 でに三月に公にされ、一九四六年四 のである。日本の新憲法の草案はす 声明を、最高司令官が議会宛に出す 政府が提出する予定の諸法案を速や 向に鑑みれば、政治的な議論を控え、 間を費やすという、よく知られた傾 もたない時間稼ぎの討論に貴重な時 り、議会が純粋に政治的な効果しか は緊急の諸案件がかかる予定であ うな提案を行った。すなわち、議会に 非公式に総司令部と接触し、次のよ 会の直前に、ある日本政府の高官 かに審議するよう議会に促すような 一九四六年六月、第九十回帝国

が

あった」。 ではなかったが、しかしながら、代議 最高司令官の考え方に沿うもので 政府における立法部の役割に関する は、日本の官僚達が望んだ類の声明 き」ことを議会に要求した⑩。これ あらゆる提案に充分な考慮を払うべ く、その構成員によって提出される

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

であった。

は自発的にこの決議を取り下げたの

意を促したことがあったが、衆議院

が尾崎行雄の提出した決議案 る必要は全くなかった。一度、民政局 違反する法案、又はそれらを侵害す た。何らかの占領政策や占領目的に によって、これを救済したのであっ 行部が発する命令―― て、これが不適切であると議会に注 よう求めるものであった――に対し のかつての所有権の一部を返還する れは遠隔地にある諸島に対する日本 実際には、このような権限を行使す の法律を無効にすることが出来た。 には、最高司令官の命令によってこ るような法案を議会が可決した場合 -を発すること

官の職員が、何らかの望ましい法案 三の事例において、連合国最高司令 がら、若干の違反が生起したのは連 り、基本的な諸原則はよく理解され、 合国最高司令官の側であった。二~ 初期の段階で確立された。しかしな および議会のメンバーに関する限 ムーズに機能した。日本政府の役人 に基づく国会の立法過程の監視はス 全体的に見た場合、これらの政策

行する日本政府の義務に基づいて執

ていたことが明らかになった。これ

質的には立法に値するような事柄を

実現するためにしばしば政令を用

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、実

二十日、総司令部の全部局宛にス これによって、他の幕僚部が望んだ 律についての調整はすべて民政局と タッフ覚書@3が廻され、国会によっ 与えようとしたのである。これらの 議会の委員会に対して直接の指示を 考える法案の否決を望むあまりに、 として機能することが正式に決定さ すべて民政局が総司令部の承認機関 日本側が提案した法案についても、 か後ろ盾となった法案についても、 の間で行われることが指示された。 を与えること、および、提案された法 については民政局が衆参両院に助言 て又は国会に対して提案された法案 議会を守るために、一九四七年三月 されたが、こうした圧力の再発から 違反は、発見され次第ただちに矯正 の通過、ないし異論の余地が有ると

官の指示は当時、それに対応して日

会への付託なしに履行されていた― 本政府が公布する勅令によって、議

(b) れたのであるす 憲法が施行されて間もなく、内閣 執行府の命令の使用の縮減

> 認を受けていることもあったが、こ 政令が連合国最高司令官の職員の承 政府が勅令でもって立法を行って た古い慣習の余波であり、かつては 形成された習慣-れはその職員自身が、占領の初期に たのであった。ときには、そのような は明らかに、明治憲法下で形成され -連合国最高司令

するため、一九四七年七月、民政局は た。三ヵ月後、本来法律で定めるべき 可を得なければならないこととし を公布する前に民政局に提出して許 政の性格をもつものを除いて、それ ての政令は、純粋にルーティンの行 日本政府との間で調整を行い、すべ うな悪弊が定着する前にこれを矯正 ―に従っていたからである。このよ

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

あった®。整を行うべきことが要請されたので

## (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 に、内閣と議会の両者に対して、政令 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、 という手段で行使しうる執行権と、

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、とくにそくの法律が制定されたが、とくにそた。過去の慣習に鑑みれば、また、占た。過去の慣習に鑑みれば、また、占た。過去の慣習に鑑みれば、また、占に数多くの修正を加えたのであり、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、これはまとしていたことからして、これはまとしていたことからして、これはまとしていたことからして、これはまとしていたことからして、これはまとしていたことからして、これはまながら国会は、内閣が提出した法案ながら国会は、内閣が提出した法案は数多くの修正を加えたのであり、には、議員提出法案がより増加することとなった5。

国会提出前に総司令部の許可を得

る。この傾向は、実質的に、新たな国草することになると期待されていは全体のうちのより少ない部分を起シアティヴによって行われ、執行部国会の委員会および議員個人のイニ

あった。帝国議会は専門的な立法補のうち法律となったのは二十八でた議員提出法案は五十に過ぎず、こ

員個人や委員会のイニシアティヴに 民政局は、確立した政策に従って、議 提出法案はほとんどの場合、みすぼ 提出法案はほとんどの場合、みすぼ に政局は、確立した政策に従って、議 に政局は、確立した政策に従って、議

役立つ筈である。

### (原注)

- 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.
- ② Appendix G: 8a(7), Curtailment of Scope of Japanese Cabinet Orders, Staff Memorandum No. 81, October 1, 1947.

### 訳注)

よる議員提出法案の起草を一貫して

1よく知られているように、このマッカーものである。極東委員会はこの宣言の中ものである。極東委員会はこの宣言の中で「審議のための充分な時間と機会」が確保されるできことを求めていた。

関連文献として、豊島典雄「占領下の国会 お、立法過程へのGHQの介入を扱った とする民政局の試みは、必ずしも成功し とする民政局の試みは、必ずしも成功し とする民政局の試みは、必ずしも成功し をする民政局の試みは、必ずしも成功し をする民政局の試みは、必ずしも成功し をする民政局の試みは、必ずしも成功し

議会政治研究(一九九六年)九頁以下があ審議――連合国の意図と立法過程――」

- 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。国会法第五十年の第二十一回国会のことである和三十年の第二十一回国会のことである和三十年の第二十一回国会の法案提出権が認められた
- 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、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悌・鈴木幸久「ヴァーナー・W・クラップと国立国会図書館「デューナー・W・クラップと国立国会図書館研究シリーズ第二〇号(一九七八年) 春館研究シリーズ第二〇号(一九七八年) 春館研究シリーズ第二〇号(一九七八年) 春館研究シリーズ第二〇号(一九七八年) 大一・W・クラップと国立国会図書館の第二次第二〇号(一九七八年) 大一・W・クラップと国立国会図書館の第二次によります。

れている。 月五日法律第八七号として公布・施行さっ正確には、昭和二十三年〔一九四八年〕七

## V 代議政府の樹立

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

与えるという点にあった。民政局のの苦しみの時期と呼ぶことが出来るの監視や監督を別にすれば、助言をの監視や監督を別にすれば、助言をの監視や監督を別にすれば、出来るの監視や監督を別にすれば、出来るのという点にあった。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 長および陣笠議員たちとの日々の協 談において、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 立法上の機構・補助手段・仕組みを用 がる方法について助言を与えた。民 のが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 か慣習を示すことで、対応策を提案 や慣習を示すことで、対応策を提案 や慣習を示すことで、対応策を提案 や慣習を示すことで、対応策を提案 や慣習を示すことで、対応策を提案 や慣習を示すことで、対応策を指題点を がのずるった。民政局はさらに、国 会法の解釈についても助言を与え、 の時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 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の選挙であったが、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、 
茂皇は、最高位の 
黄族・副議長を勅任しょ、また衆議院 
が選挙した各三名の候補者の中から 
諸長・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前たな民選の参議院は、政党政 
ある新たな民選の参議院は、政党政 
ある新たな民選の参議院は、政党政 
ある新たな民選の参議院は、政党政 
ある新たな民選の参議院は、政党政 
ある新たな民選の参議院は、政党政 
おの「上に立つ」人物 
一刻代徳川の 
おの「上に立つ」人物 
「した5から 
のも、 
のも、

望なスタートを切ったのである。

-熱意をもって活動し、将来有

は選出されたのは、左派社会党に所に選出されたのは、左派社会党に所属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本の不可触民(穢多階級)の属する日本のであった。第二回国会の間に所属としてよりであった。第二回国会の間に所属。

- 昭和二十二年二月二十四日法律第十一と。

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 平恒雄追想録』(一九六一年、大日本印刷 年に宮内大臣、昭和二十一年に枢密顧問 調査部長、米国駐剳特命全権大使、ロンド 事官試験に首席合格した。外務次官、臨時 議長時代については同書二三二頁以下を 株式会社)六四九頁以下の「事績と年譜」 職にあった(故松平恒雄氏追憶会(編)【松 となり、逝去するまで二年半の間この要 議員に当選〔緑風会に所属〕、参議院議長 官に任命された。昭和二十二年に参議院 代については同書二八一頁以下、参議院 を参照)。また、同氏の学生時代・外交官時 ン軍縮会議全権委員等を経て、昭和十一 入学し、同三十五年には外交官試験及領 一年に東京帝国大学法科大学政治学科に

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──松本治一のいては、高山文彦【水平記──松本治一郎と部落解放運動の一○○年】(新潮社、小するものとして、福岡県人権研究所【松介するものとして、福岡県人権研究所【松介するものとして、福岡県人権研究所【松介するものとして、福岡県人権研究所【松介するものとして、福岡県人権研究所【松本が部落開放に果たした指導的役割に

六三年)を参照。中村朔男【松岡駒吉伝』(経済往来社、一九

ズの事実誤認によるものと思われる。 されるまでその任にあった。ウィリアムされるまでその任にあった。ウィリアム

### (二)総理大臣の選出

新憲法下の最初の総理大臣は、

4 貴族院令第十一条を参照

れを務めた

参照されたい。

達し、総理大臣指名の候補者を片山 政党指導者たちを衝き動かした。こ うつもりだ宣言することによって、 ができない場合には独自の指名を行 とによって、この問題を解決したこ 数を獲得するまで投票を繰り返すこ 表決を行い、ある候補者が明確な多 が指名した候補者について本会議で 理大臣の指名は「他のすべての案件 た。憲法第六十七条は、国会による総 その議長を選出した二日後に、よう 間前にこの協議を開始して、両院が たのであり、彼らは国会召集の一週 党の指導者達の協議によって選ばれ 社会党の片山哲は、実際には、連立政 奏薦に基づいて天皇が任命するので な機関[元老会議・重臣会議等]による の期限が到来する前に各党は合意に 十三日の深夜までに合意に達する事 とであろう。参議院は、各党が五月二 いていたなら、各院はおそらく、各派 の人選が、もしもあと二~三日長引 している⑭。困難を極めた総理大臣 に先だつて、これを行ふ」ものと規定 やく最終的な決定に達したのであっ -国会がこれを指名した。

> となった2。 哲に一本化して両院に提案すること

―[従来のように]天皇直属の様々

かったので、芦田が憲法第六十七条 催されたが、なお意見が一致しな クを解除するために両院協議会が開 六十七条に従って、このデッドロッ 田を総理大臣に指名した5。憲法第 態度を変更して、発声投票により吉 た4。[しかし]その晩遅く、参議院は 決を受けてはいないことを決定し ず、したがって総理大臣の指名の議 田が投票総数の過半数を得ておら は、百十三対百五の票決によって、吉 票、無効票が十票3であった。参議院 票のうち吉田が百四票、芦田が百二 二回投票〔決選投票〕では、二百十六 獲得し〔たが、過半数を得られず〕、第 九十九票の芦田を抑えて相対多数を 二百十八票中百一票を得た吉田が、 しながら参議院では、第一回投票で えて総理大臣の指名を受けた。しか 得し、百八十票の自由党・吉田茂を抑 票で四百二十一票中二百十六票を獲 議院では民主党の芦田均が第一回投 各党間の合意は得られなかった。衆 た際には、総理大臣の指名について ほぼ九ヵ月後に片山内閣が辞職し

> により内閣総理大臣となった。この 選出する憲法上の権限を行使したの 党指導者が選んだ唯一の候補者を受 回目の機会において、国会は一 ように、執行部の長を指名する第二 であった6。 け入れるのではなく― -総理大臣を \_政

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

(原注)

Appendix C: 21

同年五月九日であり、また(閣外協力の意 第十回四党代表者会議が開催されたのは

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

2この間の経緯については、増田弘「占領政 規、二〇〇三年))二九九頁以下、および大 体制の構想と政党政治の模索』(第一法 策と政党」(『現代日本政党史録2 戦後 森彌「第四六代 片山内閣」(林茂ほか 一年))一〇七頁以下を参照。 (編) [日本内閣史録5] (第一法規、一九八

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

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

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

7衆議院に関する委員長の割当て·選任方代 芦田内閣J(林茂ほか(編)・前掲書)一四一頁以下、および増田・前掲論文、三〇九頁以下を参照。

下を参照。 治研究第二十九号(一九九四年)二三頁以おける委員の割当及び選任方法」議会政おける委員の割当及び選任方法」議会政法の変遷については、瀧口正彦「衆議院に衆議院に関する委員長の割当て・選任方

は、国会法上の要請である(第四十六条)。8会派勢力比に基づく委員の割当て・選任

特権と引き換えに、衆議院議員選挙

た〔公布・施行は四月十四日〕。

# (三)国会と内閣の関係

重要な対立は、政務次官および参与 官の任命をめぐって、第一回国会の 官の任命をめぐって、第一回国会の 官が、1項但書を含む多くの行政ポストに任命されうることを定めていた。しかし、一九四七年における国会た。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条(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定めた場合又は国会の議決に基づく定めた場合又は国会の議決に基づくた。しかし、一九四七年における国会を除いて、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

内閣は十一名の政務次官を任命すると、各議院はこれが法律違反[国会法き、各議院はこれが法律違反[国会法的すると、新憲法の下における両議的すると、新憲法の下における両議のすると、新憲法の下における両議のすると、新憲法の下における両議のすると、新憲法の下における両議のすると、新憲法の下における両議のすると、新憲法の下における両議のが表というものであった。いずれの側る、というものであった。いずれの側る、というものであった。いずれの側の関は十一名の政務次官を任命する

政府のポストに任命する事が不必要日本の諸新聞は一般に、国会議員を止する方向で」再検討することに同意止する方向で」再検討することに同意会期が終了した後にこの問題を〔廃会期が終了した後にこの問題を〔廃

問題を再燃させたが、芦田がこのポーラい数の政務次官を要求してこの良会という新たな制度にも矛盾して良会という新たな制度にも矛盾していると非難した3。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も多い数の政務次官を要求してこの

するためであった⁴。この要求に対

てはいかなる指示も受けない。…こ

けではない。…国会はこの点についするのであって、政府が決定するわ

ストを必要としたのは取引の材料に

して、衆議院および参議院は、衆議院とて、衆議院および参議院は、衆議院とれることになる――を政府に排除されることになる――を政府に排除されることになる――を政府に排除されることになる――を政府に非除されることになる――を政府に非除されることになる――を政府に非な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防心の人間はこれに同意し、同条項(第七条)を政務次官の臨時設置に関する法律案の中に組み入れ、同法案はつ九四八年四月五日に衆議院と、本議院と、本議院と、本議院と、本議院と、本議院と、本法のという。

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、当初の五十日間の会期は四回も延長されることとなった5。最初の延長の際には、内閣官房長官の西尾末広が、三週間のペ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院の議長はただちに次のような声明に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

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

(訳注)

□本福田(三)(6)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(ジャクソニアン・デ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的観点から、自由任用の急激な拡大には歯止点から、自由任用の急激な拡大には歯止点から、自由任用の急激な拡大には歯止点から、自由任用の急激な拡大には歯止点が、速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、片山内閣対議会という単純な図であり、片山内閣対議会という単純な図であり、片山内閣対議会という単純な図が治研究第七十一号(二○○四年)七四頁政治研究第七十一号(二○○四年)七四頁以下を参照。

4 芦田の政務次官構想については、奈良尚· る立場も存した(同前)。 3 他に、立法と行政の明確な分離を支持す

長され、通算の会期日数は二百四日と長され、通算の会期日数は二百四日と十日間延 のは、七十七頁以下を参照。

(四)国会の職員と施設の拡充

いたが、その後身たる新国会は――の四方の壁のうちに押し込められて帝国議会は文字通り、国会議事堂

役員選挙や総理大臣の指名、委員会 た。六月から七月にかけて、両議院は 千五百万円を工面するよう説得し 地位を自覚した国会職員は、経済安 下に却下したのであった。しかし一 機能を与えられており、事務職員や を、参議院についても同じく一億二 については三年間で約二億七千万円 建築物の費用を賄うために、衆議院 て資材と詳細な計画とを要求し、次 定本部および建設院〔昭和二十二年十 月後に控えて、自らの将来の〔高い〕 九四七年の春、新憲法の施行をニヵ 省主計局は自らの権限で、これを無 を行ったことが稀にあったが、大蔵 過去にも議会がこのような予算要求 して予算を配当するよう要求した。 所として使用するための諸施設に対 会館、速記者養成所および議員面会 印刷局、国会図書館、議員宿舎、記者 計画を練り、議員会館や委員会庁舎、 が予想された。そこで国会の側でも 状態では適切な活動を行えないこと オフィス・スペースが限られている いで大蔵省を説得して、十六の議院 二月までは戦災復興院]¬に掛け合っ

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

それとは対照的に――拡充された諸

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

(五)国会による新権限の行使

本稿Ⅲ(三)に2を参照

次の諸事例に見られるように、進ん 新たな諸権限に歓喜した国会は、

1 従来の内務省国土局と戦災復興院を統合

廃止され、建設院は建設省に引き継がれ 十三年七月八日法律第百十三号)により る事務」を掌るものとされた(同法第一 の建設工事の技術的監督及び監視に関す る連合国最高司令官の要求に係るすべて びに国費の不当支出を防止するためにす 及び土木建築工事請負業に関する事務並 地、建築、国費の支弁に属する建物の営繕 水流その他土木に関する事務、住宅、宅 る事務、河川、道路、砂防、公有の水面及び 事務、地理に関する事務、土地収用に関す 土計画、地方計画及び都市計画に関する 臣の下に総理府外局として設置され、「国 日法律第二百三十七号により内閣総理大 したもので、昭和二十二年十二月二十六 条)。しかし同法は、建設省設置法(昭和1 と、および、合衆国の余剰軍需品とし 車の配属を受けることを強く主張 求した一。そして、彼らの要求は認め 運輸省から追加供給すべきことを要 て占領軍から払い下げられた車輌を 省から一台のセダンを拠出すべきこ た。常任委員長たちは声を揃えて、各

2 上記の諸施設を指すものと思われるが 制定当時の国会法第百三十二条、および が翌二十三年度の予算に計上されてい 館、衆参両院の議長官舎、国会図書館など 言)。このほか、参議院議長官舎や記者会 務総長官舎であった(昭和二十二年八月 員会庁舎、および議員而会所と衆議院事 のは、衆参両院の議員宿舎・議員会館・秀 昭和二十二年度の予算で計画されていた 記述は正確性を欠いている。 和二十二年の末であり、ウィリアムズの ることとなった。なお、建設院の設置は昭 一日参議院議院運営委員会、中栄一徹発

> ようとして、官僚たちと同様に公用 としての地位に相応しい認知を受け 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

会。に対して伝えたが、実は大蔵省 館の管財人である閉鎖機関整理委員 国会用に所望している旨を、同図書 会は、南満州鉄道図書館の蔵書でを 第一回国会の早い時期に、政府の役 られたのである。 人と交渉する技術を見せ付けた。国 また両院の図書館運営委員会は、

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

役人は、問い詰められて、⑴ 旨の威嚇すらした。図書館委員会の に全力を傾け、両院合同決議を出す を締結しかけていることを聞きつけ 合同打合会に呼び出された大蔵省の て、両院の図書館運営委員会は論争 国会の

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

利益が大蔵省の利益に優越するなど

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

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

> ございましたなら、それは新たな国 りません。なにか手違いがこれまで かを秘密にするという意図は毛頭あ り、当委員会に現今の主要な問題す 同じような状況の下で、隠退蔵物資 のです」と。数日後、衆議院において、 会手続に我々が慣れていないからな は答えて曰く、「言うまでもなく、何 よう、要求する」と語った。政務次官 べてについて詳細に情報を提供する 譴責し、「逓信省がもっと率直に語 かしておらず、「儀式ばって」いると 務次官が質問にうわべだけの答弁し

り、内閣の大臣はできる限り委員会 ず、不当に文書を隠匿している旨を 協力的態度に遺憾の意を示し、政府 調査特別委員長は司法省の役人の非 員会に最大限の協力をする所存であ 指摘した。司法大臣は、「政府は当委 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

た。 依るものです」と言明したのであっ の範囲が広いのと、降伏時の混乱に の提出が遅れておりますのは、問題 に参加するつもりでおります。文書

日本政府のある役人がもつ地位の

法の規定に依れば、政令を発するこ

さえすれば原案[衆議院可決案]の再 り、必要な三分の二の多数が集まり りまわそうとした事実に憤慨してお 第一院の可決した法案を下手にいじ

豪奢なものを公邸として用いようと ることが判明した。以前であれば、政 所長官と司法大臣もこれを狙ってい 国の李王殿下の宮殿らは、最高裁判 だが、参議院議長が求めていた4韓 決心した。衆議院議長は誰の反対も 東京で焼け残った不動産のうち最も 議長は、この慣習に従って、空襲後の 豪華な公邸を使用している。両院の は、例えば農林大臣よりもはるかに が出来る。一例を挙げれば、外務大臣 公用宿舎の優雅さ如何から測ること 重要性は、主として、政府が提供する なく北白川宮[道久王]邸を引き継い

際にそうしたのであった7。 身の高い職責に基づいて同地を借り 上げる。という意思を示し、 府高官と争うという蛮勇を振るう国 かしこの場合には、参議院議長が自 会役員など、いなかったであろう。し

実

(a) 政令の射程の制限

うち、帝国議会の事後承諾を要する の三が勅令によって定められ、この 味における]法律全体のおよそ四分 のは緊急勅令のみであった。新憲 明治憲法下においては、〔実質的意

> が、官僚たちは昔と同じように、実質 の実施を目的とする場合に限られる た。この点、一九四七年十月一日のス 的な意味での法律を起案し続けて とができるのは憲法及び法律の規定

タッフ覚書により、政令案の射程を

としては参議院修正の内容に異存は 拡大計画を提出した後にのみ認めら 限の拡大が、国会両院に当該の権限 その意味するところは、労働省の権 含んでいたがい、参議院では「政令」を 部部局を増やすことを認める条項を 働省(正確には内閣)が政令でその内 の可決した労働省設置法の案は、労 を与えようとした。すなわち衆議院 の半ばに、政令に委任しうる範囲に を]スクリーニングする任務が民政 行政事項に限定するために、〔政令案 れる、とする点にあった。衆議院の側 「国会の同意」に修正したのである!。 ついて、参議院は初めて内閣に指 局に与えられた®。また第一回国会

なかったが、新参の参議院が強力な

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

# (b) 予算問題に関する議会の活動

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

され、予算委員会が審査を開始した

貨安定を図る旨の「決議」『を採択し に、衆議院は貯蓄の増加によって通 た。例えば、第一回国会の早い時期 るよう政府に懇請するだけであっ

でその報告を18」するよう求めたの 項の具體的施策につき次の通常國會

認められておらず、これを可決する 当然のことである。かつて帝国議会 加し又は削除できるのかどうかを疑 うことができるのか、また款項を追 本当に内閣提出予算の増額修正を行 の殆どを通じて、議員たちは国会が しなければならないい。第一回国会 は、国会の議決に基いて、これを行使 い当が、「国の財政を処理する権限 審議を受け議決を経なければならな 予算を作成し、国会に提出して、その 下において、「内閣は、毎会計年度の 権限しか有していなかった。新憲法 は、予算の提案も、その増額も減額も

それは不可能だったので、衆議院は 可決を試みたことであろう。しかし

ならびに予算委員会は、国の財政を を与えたので、財政及び金融委員会、 問に思っていた。大蔵省の役人は、こ 抱いたままだったのである。しかし 処理する自己の権限について疑問を の両方の問いに対して否定的な回答

令部と大蔵省との協議によって決定 年度の各補正予算は、主として総司 たのであった。すなわち、「一九四七 会は国会活動の将来の方向性を示し が次のように宣言したとき、同委員 会期末になって、衆議院予算委員会

> されないのである。 にしては、国会を無視することは許 今後、大蔵省が予算編成を行うに際 経路が確立されることである」、と。 定を行う前に、当委員会と連絡する こととなろう。委員会が何よりも望 算編成中に――総司令部に要請する んでいるのは、総司令部と政府が決

希望を単に表明し、一定の行動を取 相変わらず、実現する見込みのない 部としての〕要望を表明する際にも、 である。諸外国の立法部による決議 く示すのが、国会による決議の実践 憲法下における自己の地位について の使用に無知であった国会は、〔立法 いかに理解を進展させたかを最もよ 第一回・第二回国会中に、国会が新

を行うに当たって、予算委員会は同 た。将来、とくに次年度の予算の査定 国会に提出してから後のことであっ のは、ようやく、政府が正式に予算を 字 られ、それもあって決議案の提出数 を用いることの意義がよりよく認め び第二回国会の全体を通じて、決議 議する『」と。第一回国会の後半およ 期することを誓うものである。右決 協力して、通貨安定のために、萬全を とともにご衆議院もまた全議員一致 堅持し、且つ其の基盤をなす國民貯蓄 府に対しては、財政金融の健全方針を 締め括られていた。曰く、「〔從つて政 たのだが、それは次のような宣言で の増強に全力を挙げることを要望する

委員会の見解を考慮するよう―

期すべ」きことを要求し、また「右事 な處理及び行刑事務の完全な運用を 裁判及び檢察事務の迅速にして適正 刑務所の施設を急速に整備し、以て その品位を保たしめ、生活を保障し、 を増加し、その待遇を改善して夫々 く裁判官、檢察官及び刑務官の定員 戒した参議院は、政府に対して「須ら のであった。例えば、犯罪の増加を警 た政府による遵守を明確に求めるも 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

は急激に減少したのであったが、し

(c)

新国会による決議の使用

すれば次期会期において非難決議を である。司法大臣は、この要求を拒否 行する道を歩んで行ったのである。 東した。両院は、要望から決議へと移 たので、これに従うことを直ちに約 招来するであろうことが分かってい 国会図書館の創設

書館を置く〔第一項〕。」)と、一九四七 と本当に熱望していることは、機能 アウトラインを描いたのである。一 両国の司書や図書館との連絡を確 全国の図書館の状況を調査し、米英 院の図書館運営委員会は合同で日本 年三月二十八日に制定された国会図 調査研究に資するため、国会に国会図 頭から、国会法第百三十条(「議員の に体現されている。第一回国会の冒 図書館システムを力の及ぶ限り確立 的な国会図書館と、それと共に国の 府の最高機関の地位に押し上げよう た国会指導者たち「両院議長・図書館 ない中でできる限りの進展を達成し 九四七年七月、専門技術者の援助が 立・維持し、国立図書館制度の概要の 書館法とを実施しようと努めて、両 しようとする、彼らの確固たる努力 国会議員たちが、国の立法部を政

> 運営委員長]は、アメリカ図書館使節 ンが東京に到着し、民政局及び民間 書館協会会長チャールズ・H・ブラウ ナー・W・クラップと(前)アメリカ図 月に合衆国議会図書館副館長ヴァー た。この要請が認められて、同年十二 の援助をマッカーサー元帥に要請し

機 館の立法レファレンス・サーヴィス 構想するものであった。[とくに、]同 四八年二月四日に全会一致で国会を 0) 員会との作業を開始した<sup>19</sup>。アメリ 次郎図書館長の主導の下に図書館の に頼らなくても良くなった。金森徳 ように必要な情報を政府の執行部門 有しており、立法者たちは、かつての は国会にとって測り知れない価値を 館図書館に比屑しうる施設の設立を 館やフランス国立図書館、大英博物 規模と範囲において合衆国議会図書 通過した国立国会図書館法は、その カ図書館使節の勧告に基づいて両院 情報局と連携しつつ、図書館運営委 ートが行われた。また、一九四八年 《構計画が策定され、人員のリク 図書館運営委員会が立案し、一九

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

(原注)

(9) Appendix G: 8 a(7)

(訳注)

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

> されたとあるので、この点、ウィリアムズ 衆議院本会議(昭和二十四年四月二十 記述とは整合性を欠くこととなる。なお 館に入ることになった」とあり、本文で後 洋書は結局四百六十万円で国立国会図書 の事実誤認があった可能性が高い。 日)の記録によれば、旧満鉄の図書は購入 に国会が同資料を無償で入手したという

。その機能及び位置づけについては、堀口 号(一九五一年)九〇頁以下を参照 定義「閉鎖機関について」財政第一六巻一 構想されたものであるが、その背景につ 一九八八年)九四頁以下を参照されたい。 下、及び北岡伸一「後藤新平」(中公新書) 代』(藤原書店、二〇〇五年)三二七頁以 いては「〈決定版〉正伝・後藤新平4満鉄時 行の調査局をモデルに後藤新平によって なお、東亜経済調査局は、仏・独の大銀

現在の赤坂プリンスホテルの場所に当た 充てることとなった。 月から元李王家所有建物を借りてこれに 接収建物となったので、昭和二十三年一 参議院議長公邸は当初、貴族院議長官舎 げていたが、戦後に同建物が総司令部の と同じく平沼久三郎氏所有建物を借り上

売却予定の李王邸を購入せずに借り上げ 鮮財産であるとの韓国政府の申出がある する直前になつて、朝鮮軍司令部から朝 たのは、「その後いよいよ売買契約締結を

あった(昭和二十六年六月四日参議院議 は許可せられました」という事情の故で その後関係方面との交渉の結果、借入れ からとの理由で購入を差し止められ[…]

規定された常設の図書館が〔一九六

院運営委員会)。

一月四日制定の国立国会図書館法に

7同様の問題は、(四)で触れられている議 こつちの議院建築用地として確保して置 ということを願えれば一應のあれだと思 のだということを各省に意思表示をする す。こちらでも、この土地はこちらが使う 會では先日御決定になつたようでありま くということを、衆議院の議院運營委員 ある土地でございますので、この土地は、 の土地がいずれも各よその官廳に關係の うに注意を促している。曰く、「この關係 月一日の参議院議院運営委員会で次のよ ば、事務局の近藤英明は、昭和二十二年八 院建築用地についても生じている。例え

8明治憲法第八条を参照

9 昭和二十二年八月三十一日法律第九十七

10 労働省設置法案第三条は、第一項で労働 に相成る」という点にあった(昭和二十二 けは政府が勝手に決めることができると 項の規定によって、「部局を殖やす場合だ 或いはその名称を変更することは、法律 のであり」、「その部局の数を減らしたり ととなった。その意味は、「部局というも 和二十二年八月十八日の参議院決算委員 省内部の各部局を列挙すると同時に、第 いうことは、かれこれ権衝を失すること で決め」なければならないのに、第三条二 […]必ず法律によつて決めねばならんも のは労働省内部の機構とは申しながら され、全会一致で修正案が可決されるこ 会において同項を削除する修正案が提出 る事ができる旨を定めていた。そこで、昭 二項で、これ以外にも政令で部局を設け

年八月二十六日、参議院本会議における

12 昭和二十二年度一般会計予算補正案(第 が削除されたのであった。 正確には、前註で述べたように、当該条項 下條康麿の委員長報告を参照)。

昭和二十三年二月五日の衆議院予算委員 算補正案(特第七号)を参照。 十三号)及び昭和二十二年度特別会計予

というし

旨の動議が可決された。 会において、前註の予算案を撤回すべき

日本国憲法第八十三条。 日本国憲法第八十六条。

17 16「通貨安定に關する決議案」。 昭和二十二年八月二十三日衆議院財政及

關する決議案」。昭和二十二年十月八日参 議院司法委員会会議録一頁以下を参照。 「裁判官検察官並に刑務官の待遇改善に び金融委員会会議録三頁を参照

19 アメリカ使節団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

### (六)議事の遂行

(a) 充分な機会を得たのである。 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 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 議案の提出 回・第二回国会では約二百五

がこれを適切な委員会に付託すると いう、新たな議案提出方法は、満足の 議案を議長に手渡すだけで、議長 内部で行われたのである。そして、当 立って、議会の委員会および政党の

らの不満は収まったのである。 しうるということを了解して、、彼 ば提出時に本会議で趣旨説明を聴取 ものであったが、これによって本会 旨弁明」を行い、続いて質疑を行う の方式は、 行くものであることが判明した。こ のごとき重要な議案は、要求があれ た。しかし、石炭鉱業国家管理法案2 議開催数が減少し、議員によっては 議事が少ないように感じる者もあっ -かつての手続を排除する 本会議で各議案の趣 は予め完全に計画されており、これ 余地ある案件を議事日程にのせるこ に、両院の議院運営委員会は、異論の

討議の遂行

(b)

論と検討は、本会議での投票に先 あったという事情である。入念な討 会議は常に極めて儀式的なもので つの理由があった。第一に、日本の本 た両院が困難に逢着したのには、二 に、自由討議の試みを自覚的に行 行ってはいないという事実のほか 会議において西洋型の議論・討論を ものであった。日本人が、学校や公の 施は、両院のキャパシティを超える ければならない「自由討議』」の実 少なくとも二週間に一度開催しな

この決定から逸脱することは決して 該案件についていったん政党の決定 なかった。かくして、本会議の各段階 が行われると、党所属の議員たちが

によって、突発的な発言や会議前に よいようにしていたのである。第二 のために、時間を割り当てなくても 合意されていない他の何らかの手続

討論は激しく、かつ満足の行くもの 業の国家管理化[nationalization]の場 とは――別に政党内部および政党間 合であり、自由討議の時間における ら――不要であると考えていた。唯 で入念な下交渉を行えばよいのだか の例外は、激しく争われた石炭鉱

### (c) 議事日程及び手続事項

であった。

長に相当大きな権限を与えているに らゆる紛争を解決するために全党 拘らず、各議院は、――議事日程を定 各派交渉会に固執した。国会法は議 全会派の代表者が集まる― め、議院の事務に関して生起するあ 議院運営委員会が創設されたにも 一正式の

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

議院規則第九十三条(大正十四年全文改 かつては趣旨弁明と呼ばれていた。旧衆 正以降のもの)を参照

·臨時石炭鉱業管理法(昭和二十二年十二 律」(昭和二十五年五月二十日法律第百九 公布されたが、この緊急措置は三年後の 月二十日法律第二百十九号)として制定 十三号)によって廃止された。 「臨時石炭鉱業管理法の廃止に関する法

第一回国会においても、特に必要がある で趣旨説明を聴取したのであったが、第 と認められたときは院議によって本会議 これが成文化され、現行第五十六条の二 二回国会中の第二次国会法改正において

制定当時の国会法第七十八条を参照

表明したし。、また、課税や歳出、行 らが責任を取るという決意を明確に

外における卓越した履歴を有する者

信その他の各領域において、国の内

財政、外交、公衆衛生、運輸、商業、通

ならない。これらの専門家の中には、

常任「専門調査員。」に求めなければ

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

# (七)議会の委員会の活動

も、あるいはまた実験を重ねる必要 多分に不器用かつ手探りで、また臆 があったことを考慮しても― 病なところが多分に見られたとして しい活躍を見せ、引いては、国会が政 各院の二十一の常任委員会は ——目覚

府三部門のうちで最も強力な部門と

挑み— と対立する中で、実質的な意味での 学んだ事柄は以後の会期において有 僚を抑え込んだのであって、彼らが 法律(substantive law)については自 委員会は、政令をめぐって執行部門 利な結果をもたらすであろう。常任 いう訳ではなかったが――、また官 これらの委員会は大臣たちに闘いを あった。上の各節で述べたようにし、 して確立することを確信させたので ーもっとも、常に勝利したと

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

canniness)を発揮しえた原因の一端 質を捉える上である種の超人性[un 批判されたことは、決してなかった (a) は、各常任委員会に付される二人の のである。国会議員たちが問題の特 いないとして国会議員がプレスから たが、しかし、議案を正確に分析して 知な山師として扱い続けたのであっ スは、一般に、国会議員を利己的で無 いつも警戒を怠らない日本のプレ 専門調査員の雇用

の役割を果たしたのである。例えば、 専門家のカウンター・パートとして 報を提供し、また一般に、執行部門の 員にブリーフィングを行い、背景情 摘し、政府委員に対して質問する委 法部の権威に対する侵害について指 の不備を探索し、修正案を提示し、立 た上でこれを委員会に説明し、議案 もいた。専門調査員は、議案を調査し

ついて、公平な立場からこれを解決 門調査員は、政党間の重大な争いに の修正が加えられた。付言すれば、専 の意見に基づいて、政府案に数多く は、委員会の特殊専門家(専門調査員) であった⁴。また、両議院において 法領域に対する侵害が防止されたの じた論争の結果、執行部が試みた立 ついて注意を促し、これによって生 部局の増設を政令に委任する規定に

(b) 調査および研究(Investigation Research)

することをも期待されていた。

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

平成18年6月

委員会に対し、労働省設置法案中の、 委員会の専門調査員は、参議院労働

キャンプ、洪水被災地、港湾施設など 島各地を訪れたのであった。 ター、神社、学校、図書館、病院、引揚 施 きには濫用もあったが)、あらゆる事 うその特権を最大限に利用して(と 設、警察制度、裁判所、文化セン を直接に調査するため、日本列 -石炭鉱業、工場、発電所、刑事

新たな常任委員会は、現地調査を行

ものであった――、これについて議 動よりも、問題の性質および現実的 この決議は、執行機関のいかなる活 電力危機が生じた際に、同委員会は 期末に向けて、最初の寒気によって な解決策について公の注目を集める 当該主題に関する決議を提案し一 言を集めたのであった。その結果、会 事業労働者および電気技術者から証 員会は、電力の供給者や消費者、電気 を何も抱えていなかったとき、同委 実を集積し、経験を積んだのであっ 備えたりするために、情報や背景事 た。参議院の電気委員会が審査案件 ら法案を起草したり政府案の評価に に属する事項の研究にいそしみ、自 たが、これらの委員会は、各所管領域 審査案件の少ない委員会も多かっ

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

事訴訟法、石炭(鉱業国家管理)法案、 他について行われた公聴会は、公正 中でその規定に対する異論が最も多 (c) 総予算、人身保護法、軽犯罪法案その 味深い発展であった。刑事訴訟法、民 かった5という事実に鑑みれば、興 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

ことはなかった。 (d) 特別委員会

新たな立法慣行のうち、委員会が 公聴会

け、プレスで大きく報じられたので 与え、多くの人々を公聴会に惹き付 般市民を招いてその見解を聴取した り、極めて高い注目を浴びた。委員会 が、この手続は委員に有益な情報を は、性別を問わず一流の専門家や一 かつ有益で、威厳を備えたものであ

が大いに拡大され、不当財産取引を

本で行われた調査のうち最大のもの

る。第二回国会の冒頭には、その権限

聴会で個人的な宣伝をしようとした フォーマンスは排除され、委員が公 また、人目を引く見世物的なパ

明治憲法下の帝国議会では、すべ

上ほとんどの法案が常任委員会で審 れたが、国会法の規定に依れば、実際 れる限りで――特別委員会で審査さ ての法案は――そもそも審査が行わ

が延長されることとなったからであ からの支持を得て、同委員会の任期 と試みたからであり、その結果、国民 を極めて困難な状況の中で調査せん 会は、危険な政治的効果をもつ事柄 に注目に値する。というのも、同委員 退蔵物資等に関する特別委員会は特 されることとなったコ。このうち、隠 産取引口に関する特別委員会が設置 事項®、隠退蔵物資の、および不当財 は、水害。や引揚で、ある種の政治的 第一回および第二回国会において 査されることになる。しかしながら、

りある成果が得られたのであった。 あり、費やした労力を正当化して余 員会の機能は、戦争末期に大規模に も管轄するようになった®。この委 分散・流出した何十億円もの物 **ーそこから生じた利益は戦後にお** 

国会の早い時期に、不当財産取引調 は取り払われることとなる。第二回 定されたことによって、この苦しみ 誓及び証言等に関する法律J™が制 の起草した「議院における証人の宣 年十二月九日〕、衆議院司法委員会12 しかし第一回国会の最終日(二十二 誓させることが出来ずに苦しんだ。 抗を受けた同委員会は、証言者に宣 ける政治腐敗を招いていた――の所 おいて、現職者・退職者から激しい抵 用することにあった。第一回国会に 在を突き止め、これを〔生産等に〕活

負ったのであるが、これはかつて日 有力者の逮捕に直接・間接の責任を 物資・隠退蔵物資を発見し、数多くの に、同委員会は五十億円相当の盗難 めたのである。一九四八年二月まで りの証言をしたということを公に認 は検察官の下に出頭したときには偽 の下で証言を行わせたが、証人たち 査特別委員会は証人を喚問し、宣誓

ける Teapot Dome 事件⁴の調査を 想起させるものであった。 であり、第一次大戦後の合衆国にお

(6) 一九四八年二月、従来の隠退蔵物資等に 関わるイレギュラーな取引について調査 藤勘十)は、不当財産取引調査特別委員会 関する特別委員会(委員長は社会党の加 職を引き継いだ。 臣に就任した後、武藤運十郎が委員長の 九四八年三月、加藤が芦田内閣の労働大 を実施するという、包括的な任務を議会 いて解明するとともに、政治家や政党に 以降における隠退蔵物資の不法処分につ 〔衆議院〕からとくに与えられていた。一 に引き継がれた。後者の委員会は、降伏日

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

> れている(『平成一〇年版 録』一三七頁以下を参照)。 として改めて同名の特別委員会が設置さ

- 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 衆議院隠退蔵物資等に関する特別委員会 置された。 は、第一回および第二回国会において設
- 第二回国会から第四回国会まで設置され 衆議院不当財産取引調査特別委員会は、
- 11その他、第一回国会では衆参両院におい されている。 て皇室経済法施行法案特別委員会が設置
- 可決すべきものと決定いたした」という 結果、格別の異議もなく、満場一致を以て 本院議院運営委員会において慎重審議の たしましても、その送付を受けまするや、 **慎重の検討を加えた上決定されたもので** ただし、藤岡新一の言に依れば、同法案は 参議院本会議)。 ことであった(昭和二十二年十二月九日 ありまして、衆議院の議決後、参議院とい いて数ヶ月前から研究に著手し、慎重に 「主として衆議院の議院運営委員会にお
- 13昭和二十二年十二月二十三日法律第二百 九日である)。 されたのは、本文にある通り、同年十二月 二十五号(参議院本会議で最終的に可決
- 14一九二一年、米国ハーディング政権の内 の象徴となった。 事件。ハーディング政権のスキャンダル ある合衆国海軍用の油田が民間石油会社 務省職員によって、ワイオミング州内に -適切な入札なく――リースされた

十二回国会まで、特定事項の調査を目的

# 参議院先例

(八)上院の地位

しとなったのは、第二院を設置する 挙法案の審議中におけるよい気晴ら て、注意して見てみることであっ 目的および同院の機能・地位につい た⑫。事前に寄せられたあらゆる不 憲法審議や、後には参議院議員選

部の必要かつ望ましい部分として自 動すべてに慎重な考慮を払い、誕生 階級の人物[松本治一郎]を選出した らを確立することができた。役員と してから最初の六ヵ月の間に、立法 安を意識してか、参議院は、自身の行 して徳川(の末裔の松平恒雄)と穢多

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		

平成18年6月

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

### (原注

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

### VI 国会の新たな上院

(一)明治憲法下の上院

こと、より強力な衆議院と剣を交え

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

後の時期に該当する。 十一月の第一回帝国議会の召集前、 された勅令[貴族院令]~に係ってい かつ一八八五年の初代内閣の形成以 たのである。この日付は、一八九○年 と同じ一八八九年二月十一日に公布 は、特異なものであった。明治憲法典 なく、貴族院の全存在は、明治憲法典 や制定法律に貴族院に関する規定は 参議院の前身たる貴族院の出自

であるもの

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 23人 18人 66人 65人 124人 帝国学士院会員議員 4 人 多額納税者議員 63人 373人 計

> 皇族・華族議員、勅撰議員および多額 代表する議事体。」であり、日本の支 納税者議員から構成されていたる。 のみを代表していた。貴族院議員は、 配勢力たる少数者(ruling oligarchy)

> > 両

### (a) 議員の性格

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

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

なかった9

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

身であった。

説によれば、貴族院は「上流の社会を

### (b) 貴族による支配

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

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

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

るや否や否決されたのである。

その大半は内閣法制局が起草した政

### (訳注)

六五頁]を参照。但し、全く同一の表現で解』(岩波文庫、一九四○年)六八頁(英訳解』(岩波文庫、一九四○年)六八頁(憲法義三頁の訳注2を参照されたい。

はない。

5正確には、「成年ニ達シタルトキ」である5正確には、「成年ニ達シタルトキ」である

で多額納税者議員。そのような事実はない。多額納税者議員で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。

8議院法第五条・第六条を参照。び多額納税者議員。

二十九条によれば、貴族院議員・衆議院議二十九条によれば、貴族院議員・衆議院議員・第二等自二等は第二十四位、高等官一等・二等は第十九位であった。高等官一等・二等はは第十九位であった。高等官一等・二等はは第十九位であった。高等官一等・二等はは第十九位であった。高等官一等には第十九位であった。高等官一等になった。三年で、おのでは、次いわゆる勅任官、郡長は南任官、課長は原則として奏任官、たる書記官)が充てられていた。三を官、たる書記官)が充てられていた。三年との「行政学と行政管理」(酒井書店、一九大郎「行政学と行政管理」(酒井書店、一九大郎「行政学と行政管理」(酒井書店、一九大郎「行政学と行政管理」(酒井書店、一九大郎「八百以下を参照。

## (二)参議院の創設®

について探究が行われた。

徴を日本のニーズに適合させる方途

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

# a) 予備調査および検討

関する分析が行われ、その最善の特別する分析が行われ、その過程で、世界議を通じて行われ、その過程で、世界議を通じて行われ、その過程で、世界議を通じて行われ、その過程で、世界

日本の臨時法制調査会-は、所要を任務として設置されたが、同調査を任務として設置されたが、同調査を任務として設置されたが、同調査を任務として設置されたが、同調査表制でおよび選挙制度の中には、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)、両者の結および階級に基づく代表制)、両者の結および階級に基づく代表制)、両者の結および階級に基づく代表制)、両者の結および階級に基づく代表制)、両者の結為半数代表制・相対多数代表制、周書を中市議会等の地方機関による複選会や市議会等の地方機関による複選会や市議会等の地方機関による複選を会や市議会等の地方機関による複選をつかった。

れた。憲法第四十三条は「両議院は、面について多種多様な見解が表明された議論の過程で、法案のあらゆる

の第四十三条について、受容可能で これを組織する」と定めていたが、こ 全国民を代表する選挙された議員で

名を行いさえすれば、同条の要件は 命する委員会が、上院の候補者の指 かつ一貫した解釈を行おうとする際 合衆国憲法第十七修正以前の合衆国 クリアされると言う者もいた。また、 の中には、国会が、又は総理大臣の任 に若干の困難が生じた。会議出席者

> が 0)

対する不信感を反映して、上院議員 本側の出席者の中には、既存政党に う強い意見が表明されたし、また日 なる複製に堕してしまうだろうとい 式をすれば、上院は必ずや下院の単 格な職能的基盤に基づかない選出方 であると考える者もいた。〔実際、〕厳 制は、まさしく憲法に適合するもの 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

### (b) 代表制と選挙

の命運が掛かっているような場合に の可決した議案の検討および審査を とは、上院が議案を自ら提出し、下院 原則は、次のような前提に依拠して 間に如何なる区別も設けるべきでな ٤ 民から直接選挙で選ばれるべきこ に到達した。すなわち、両院議員は国 が、しかし最終的に次のような結論 る疑問点について――とくに、内閣 充分な猶予期間をとり、また、あらゆ 行い、世論の表出を確保するための る。最終的に合意されたこれらの諸 られるべきだということ、これであ ている者は誰でも立候補資格を認め いこと、および、所要の資格を充たし いた。すなわち、上院に相応しい機能 相違が生じることも止むを得ない 出席者は多彩な考えを持っていた ――被選挙資格については若干 -両院議員に関する選挙資格の

出〕に類似した間接選挙なら認めら 上院議員の選出方法〔州議会による選

とである。 ろう疑問点について――完全かつ自 下院では充分な審議を受けないであ 由 「な討議を行う点にある、というこ

確信を抱き、

-職能的基盤に基づ

参議

は政党政治に超然とすべきだという

ことができると考える者もいた。 院の構成における政党色を回避する く選出を行うことによって!

意が成立すると、上院の規模、選挙区

これらの原則についていったん合

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

(原注)

Appendix H: 5.

(訳注)

1 臨時法制調査会と憲法附属法の制定につ

緯(一)」金沢法学第四七巻一号(二〇〇四

いては、赤坂幸一「戦後議会制度改革の経

は府県単位の選挙、B議員については全 名(B議員)とに二分し、A議員について 例えば、昭和二十一年の金森案のように、 年)三〇頁以下を参照されたい。 定員二百十名を百四十名(A議員)と七十

び全国区において選出されるために

地方自治研究資料センター(編)【戦後自 を指す。参照、自治大学校研究部(監修)・ 治史[第二巻]](文生書院、一九七七年)五 国一選挙区とする選挙を行うような場合 一頁以下。

の監視方法、投票方法その他の詳細

画、法定得票数要件、選挙運動·投票

同法立案の過程及び背景については、何 十四日法律第十一号)。 参議院議員選挙法(昭和二十二年二月二 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

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

るという保証はなかった。 は、それぞれ、議員定数をもって有効は、それぞれ、議員定数をもって有効は、それぞれ、議員定数をもって有効は、それぞれ、議員定数をもって有効

# (a) 選挙資格および被選挙資格

本国民にまで拡大されている-。 本国民にまで拡大されている-。 本国民にまで拡大されている-。 本国民にまで拡大されている-。 本国民にまで拡大されている-。

 (b)

指名の方法

神の届出を抑止する効果をもつので にのため、供託金制度は安易な立候いときは、供託金は返還されない3。

(沢主)

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。

# (四)参議院議員選挙法®

方議会の選任する行政委員会-「選挙てに見られるものである――は、地――これは現在、日本の選挙法すべ――とれは現在、日本の選挙法すべ

(訳注)

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 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

は、政党の支配化にある内務省を通い、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、よく知られた事実たということは、よく知られた事実たということは、よく知られた事実たということは、よく知られた事実たということは、よく知られた事実に必要の支配化にある内務省を通いで頻繁に選挙干渉が行われ、そのじて頻繁に選挙干渉が行われ、そのじて頻繁に選挙干渉が行われ、そのじて頻繁に選挙干渉が行われ、そのにおける贈収賄は例外ではなく原則における増展を表

· 注 :

Appendix H: 5.

1 府県選挙管理委員会であれば市町村会市町村選挙管理委員会であれば市町村会市町村選挙管理委員会(都議会議員選挙管理委員会、市町村選挙管理委員会(都議会議員選挙管理委員会、市町村選挙管理委員会、市町村会議員選挙管理委員会(都設。構成員は十日議員選挙管理委員会(新設。構成員は十日議員選挙管理委員会(新設。構成員は十日の参議院議員で、内務大臣の所轄に属名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属名の参議院議員で、内務大臣の所轄に属

国区選出議員を念頭においた叙述であ先に注記したように、これは参議院の全照。

し現在では、参議院が衆議院の可決も、下院で三分の二以上の多数で再も、下院で三分の二以上の多数で再立しうるのである。また、明治憲法下においては、両院とも財政事項につにおいては、両院とも財政事項についた。しか

変意義深いものである。かつて、選挙

5 发展管理者, 皮原左会し、利馬管理者, 利い。り、国会議員一般に妥当するわけではなり、国会議員一般に妥当するわけではな

十条・第三十九条・第四十一条)。 二十一条・第二十二条・第二十九条・第三 二十一条・第二十二条・第二十九条・第三 十条・第三十九条・第三

(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、 定も存在している。かつて貴族院は、 定も存在している。かつて貴族院は、 定も存在している。かつて貴族院は、 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 株会中の期間を除いて)六十日以内に

る。 (議決)しないときは、参議院の同意(議決)しないときは、参議院の同意中の期間を除いて)三十日以内に可決中の期間を除いて)三十日以内に可決

三項)。

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命されていた。総理大臣及びその内衛は、議会ではなく天皇及び天皇取器は、議会ではなく天皇及び天皇取とさ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、はって選出される。総理大臣の人選について両院が合意し得ないとき、について両院が拾名の議決をしたとき、とって選出される。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は、衆議院の指名した者が日本の総理大臣となる。

れた措置は、次の国会開会の後十日となる。ただし内閣は、国に緊急の必となる。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〕集要があるときは、参議院の〔緊急〕集

は、その効力を喪失する(憲五十四条以内に衆議院の同意がない場合に

参議院は、国法を発案し制定すると が分かれている場合――これは決し て衆議院である案件についての立場 しているのであり、党議拘束によっ 決定を覆すことが出来るとしても、 が三分の二の多数によって参議院の すことは疑いないであろう。衆議院 り、国会における安定化作用を果た 国会には及んでおらず、そこでは衆 て異常な状態ではない――には、実 いう責任を[衆議院と]ひとしく共有 おいて極めて重要な責任を帯びてお ている。しかし参議院は、立法過程に 議院が決定的に優越的な地位を占め 院のかつての支配の影響は、現在の このように、衆議院に対する貴族

にとである。 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、ありそうにもないを得ることなどがありそうにもない

# 十四条 国会両議院の「国民によ場合に (六)民主的改革の意義

国会両議院の[国民による]選挙は、国会両議院の(国民による)選挙は、「別人ののステップであった。立法部・執行つのステップであった。立法部・執行ののステップであった。立法部・執行ののステップであった。立法部・執行の大手もの周到な準備を重ねた後に、ケ月もの周到な準備を重ねた後に、ケ月もの周到な準備を重ねた後に、ケ月もの周到な準備を重ねた後に、ケ月もの周到な準備を重ねた後に、ケ月もの周到な準備を重ねた後に、「では目新しいものであった。国会の議院は、あらゆる利益を効果的に関係は、あらゆる利益を効果的に関係は、あらゆる利益を効果的に関係は、あらゆる利益を効果的に関係は、あらゆる利益を効果的に関係している。

に緊急の必要があるときは、国会とに緊急の必要があるときは、国会とに緊急の必要があるときは、国会とに緊急の必要があるときは、国会とに緊急の必要があり、下院解散のより広範に代表しているが、解散のより広範に代表しているが、解散のよりなで終了する。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が、半数ずつ六年の任期で選挙されが、半数ずつ六年の任期で選挙される継続的な機関であり、下院解散のときは、国会と

おいて真に日本的な、新たな規定をのみならず、また、その性格・出自に憲君主諸国のよき特徴を持っている

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\*本稿では、現代的観点からは差別用いられているに鑑みて、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 整研究(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

### 訂正

| 本稿⑴二十七頁

(誤)注57 本論文では、議事速記

(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 のは番号を一つずつ繰り上げ

うな両院制は、西洋の共和諸国や立して活動することもできる。このよ

議会政治研究 No.78

— 96 —

平成18年 6 月