

国会法の制定と委員会制度の再編

—GHQの方針と関与について—

大 曲 薫

- ① 国会法の制定と連合国軍最高司令官総司令部（以下 GHQ）の関与の研究では、西沢哲四郎の証言とウィリアムズ（Justin Williams）の著作を中心に論じられることが多い。本稿では GHQ 側のいくつかの文書に沿って国会法の制定過程を整理し、GHQ はどのような議会制度を日本に構築しようとしたのか、とりわけ委員会制度の再編の問題に焦点をあてて再検討する。
- ② GHQ 側の国会法制定に向けての動きは、1946 年 5 月に本格化する。ウィリアムズの前任者であるスウォープ（Guy J. Swope）は、5 月 23 日に副官のエスマン（Milton J. Esman）とともに「議会の機構と手続きの改革」と題する文書をまとめて民政局長に提出した。この文書は、アメリカとフランスの経験を参考にして、日本に本格的な常任委員会制度を導入するとしている。一方、衆議院側はスウォープらに促される形で 7 月 4 日に議院法規調査委員会（以下「委員会」）を立ち上げ、この「委員会」が国会法立案の主導権をとっていくことになる。「委員会」は、9 月 4 日に国会法案要綱「新憲法に基き国会法に規定する事項」を発表した。
- ③ スウォープの後任となったウィリアムズは、9 月 10 日に国会法案立案に向けての GHQ 側の基本文書となる「新憲法下の国会の主要な障害」をとりまとめた。この文書は、1946 年立法府再編法を参考にして、改革のための 15 項目の提言を盛り込んでいた。
- ④ 衆議院側では、10 月 31 日に国会法案の第一次案を決定し、ウィリアムズに提出する。しかし、この第一次案に規定する委員会制度は、常会ごとに常任委員を選挙すること、常任委員会と特別委員会との区別が曖昧であること、戦前の議会改革の中心であった常置委員会を設けるとしていることなど、ウィリアムズが 9 月 10 日の文書で想定していた常任委員会制度とは大きな開きがあった。
- ⑤ そこで、ウィリアムズは第一次から第四次までの指示を出し、主な活動分野ごとに常任委員会を設け、その名称等を法定すること、常任委員の任期は議員としての任期とすること、公聴会制度を設けること、常置委員会は取り止め、継続審査の制度を設けること、議案は議長から適切な委員会に付託すること、などを国会法案に盛り込むことに成功し、その結果戦後の国会は、常任委員会が国会運営の中心となっていく。
- ⑥ 議院内閣制の下での常任委員会制度の評価は、立場によって様々であるが、戦後の国会における常任委員会制度の整備は、先進各国に共通する執政機能の肥大化と現代行政国家の台頭に対抗する各国議会の進化の方向と同一の軌跡を辿った結果でもあるという視点が必要である。

国会法の制定と委員会制度の再編 —GHQ の方針と関与について—

政治議会課 大曲 薫

目 次

はじめに

I GHQ の国会法制定に向けての基本方針

—1946 年 5 月 23 日の GHQ 文書—

II ウィリアムズの国会改革についての提言

—1946 年 9 月 10 日の GHQ 文書—

III ウィリアムズの改革プランと国会法の成立

おわりに

はじめに

国会法の制定と連合国軍最高司令官総司令部 (General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers, 以下GHQ) の関与の研究では、西沢哲四郎の証言とウィリアムズ (Justin Williams) の著作⁽¹⁾を中心に論じられることが多い。西沢は、当時の衆議院議事課長として実質的に国会法案のとりまとめに携わった実務者であり、ウィリアムズ⁽²⁾は、GHQ 民政局の立法分析官 (後に立法課長) として国会法案立案の指示を出していたことから、その信頼性は非常に高いと言ってよいであろう。ただし、西沢の証言については当時の日本側での議会制度に対する考え方や情報面での制約があったことは否めない。それを補う意味で、ウィリアムズの著作や当時 GHQ 側で国会法立案に向けて準備した文書等を参考にすることになる。

本稿は、西沢の証言やウィリアムズの著作を基本的文献として用いるが、若干視点を変えて、当時の GHQ 側のいくつかの文書に沿って国会法の制定過程を整理し、GHQ はどのような議会制度を日本に構築しようとしたのか、とりわけ委員会制度の再編の問題に焦点をあてて再検討し、今後の日本における委員会制度のあり方を考え

る1つの素材を提供しようというものである。

I GHQ の国会法制定に向けての基本方針—1946年5月23日のGHQ文書—

帝国憲法改正案は、周知のように1946年2月13日にGHQからマッカーサー草案の提示を受け、同草案を基にして日本側で改正案策定の作業を進め、3月6日に政府の「憲法改正草案要綱」が一般に発表となり、GHQはこれに支持を表明した。この要綱案では、新しい国会は「国権ノ最高機関ニシテ、国ノ唯一ノ立法機関」と規定されることになり、日本の政治制度は、国会を中心としたものに、大きく変貌することになったのである。要綱案発表後、4月17日「憲法改正草案」ができあがり、4月22日から枢密院で審議し、6月8日に可決となった。その間に、4月10日、新しい衆議院議員選挙法の下に普通平等選挙によって衆議院議員が選出され、5月16日召集の特別議会 (第90回帝国議会) は、新しい議会の構成の下に憲法改正案を審議する憲法議会となったのである。帝国憲法改正案は、6月20日、第90回帝国議会の開会⁽³⁾と同日に衆議院に提出されている。

憲法改正案の起草と並行するように、GHQの民政局は、3月末に当時の立法連絡係長であった

(1) 西沢哲四郎『国会法立案過程におけるGHQとの関係』憲法調査会事務局, 1959。(また同一内容の資料を〈http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/05/002_39/002_39tx.html〉で簡易に閲覧することができる); 『憲法調査会第二委員会第四回会議議事録』1959.2; 『憲法調査会第二委員会第五回会議議事録』1959.3; 『憲法調査会第二委員会第六回会議議事録』1959.4; ジャスティン・ウィリアムズ (寺光忠訳) 「日本議会法の今昔」『法律タイムズ』2(7), 1948.8, pp.198-203; 「日本議会法の今昔 (下)」『法律タイムズ』2(8), 1948.9, pp.237-243; Justin Williams, “The Japanese Diet under the New Constitution,” *The American Political Science Review*, 42(5), October 1948, pp.927-939; ジャスティン・ウィリアムズ (赤坂幸一訳) 「占領期における議会制度改革 (1) 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』—」『議会政治研究』(77), 2006.3, pp.37-63; 「占領期における議会制度改革 (2)」『議会政治研究』(78), 2006.6, pp.75-96。(原書名: Justin Williams, “Section V. The National Diet,” *Political Reorientation of Japan, September 1945 to September 1948*, Report of Government Section, Supreme Commander for the Allied Powers, Washington D.C.: GPO, 1949, pp.145-185.); ジャスティン・ウィリアムズ (市雄貴・星健一訳) 『マッカーサーの政治改革』朝日新聞社, 1989。(原書名: Justin Williams, *Japan's Political Revolution under MacArthur*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1979.)

(2) ウィリアムズの経歴については、赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯 (1)」『金沢法学』47(1), 2004.11, p.13. に詳しい。

(3) 第90回帝国議会は、1946年5月16日に召集されたが、組閣等の関係で開院式は6月20日となった。

スウォープ (Guy J. Swope) が、ウィリアムズとノーマン (Gertrude Norman) に帝国議会の組織、議事手続等の研究を命じた。2人は、衆議院及び貴族院の事務局幹部と面談しつつ「日本の議会：組織と手続に関する手引き」(The Japanese Diet Manual of Organization and Procedure) と題する文書を作成し、この文書は5月10日にスウォープによってホイットニー (Courtney Whitney) 局長に提出された⁽⁴⁾。文書の内容は、簡略な帝国議会案内といった程度のもので、審議過程を理解して情勢を把握するためのものであったが、ウィリアムズは、この文書を作成した頃から議会に関する民政局の作業は軌道に乗り始めたとしている⁽⁵⁾。そして、本格的に「議会その他の立法部の組織および諸手続を改革するためのプラン、政策、指令と履行命令を準備⁽⁶⁾」し始めるのは、1946年5月15日の組織再編後のことであり、5月23日、スウォープと副官のエスマン (Milton J. Esman) は「議会の機構と手続の改革」(Reform of Diet Structure and Procedures, 以下「改革」)⁽⁷⁾と題する帝国議会の問題点と改革の基本的方向、そして改革のための手法の骨子を取りまとめた文書をホイットニー局長に提出した。この「改革」が、GHQの国会法制定に向けての初期の段階での基本方針となる⁽⁸⁾。

「改革」によると新しい日本の国会は、組織や

手続の面で政府の主導権を極力排除し、独立し、効果的、かつ知的な立法府でなければならないとし、その前提として、政府に対する立法府の相対的な地位を修正し、その「構造と手続は、「国権の最高機関」にふさわしい立法府の必要性に適合したもの⁽⁹⁾」としなければならないとした。

そして、議会改革のアプローチとして、①これまでの諸外国における議会制度の経験の蓄積の中で、「国の最高の権威を効果的かつ責任をもって担う立法機関にとって必須のものだと確認されている制度的装置を組み込む」こと、次に②あまりに理想主義的な議会を目指すのではなく、「十全に機能する立法府の最低限の要件 (minimum requirements)⁽¹⁰⁾」を処方するにとどめ、その組織と手続の改善は、日本の議会側の主導で行い、民政局の責任は「幅広いアウトライン」を描くことに限定すべきだとしている。

この議会改革のアプローチの意味するところは、国権の最高機関にふさわしい立法府としての基本的な制度的装置の設計には関与するが、あくまでも日本側の自主性を尊重し、「議会の責任ある職員に接近し、構造的及び手続的改革の全体的問題について検討するよう仕向ける」という戦略を採用するということである。

そして、新しい立法府の最低限の要件として、「改革」は、次の8項目を挙げた。

(4) General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers Government Section, *The Japanese Diet: Manual of Organization and Procedure*, 1946.5.10. (JW111-19) (「4. 日本の議会：組織と手続に関する手引き」1946.5.10.) 福永文夫編『GHQ 民政局資料 占領改革 第3巻 議会・政党』丸善, 1999, pp.7-25. 本書の「I. 国会法の制定」は、国会法制定過程に関わる GHQ 文書、西沢哲四郎文書等を時系列的に整理して収録した資料集であり、本稿の執筆に際して、福永教授の解説も含めて大変参考にさせていただいた。

(5) ウィリアムズ「占領期における議会制度改革 (1)」前掲注(1), p.40.

(6) 天川晃・福永文夫編『GHQ 民政局資料 占領改革 別巻 民政局資料総索引』丸善, 2002, p.19. なお、民政局立法連絡係は、5月15日の組織再編後、8月12日に立法連絡係から立法担当主任(ウィリアムズ)をおく体制になり、1947年2月11日に立法課(ウィリアムズ課長)になるという変遷をたどっている。同, p.14.

(7) Guy J. Swope and Milton J. Esman, *Reform of Diet Structure and Procedures*, Memorandum for the Chief, Government Section, 1946.5.23. (GS(B) 01172) (「6. 議会の機構と手続の改革」1946.5.23.) 福永編 前掲注(4), pp.28-32.)

(8) ウィリアムズ自身は、回想の中で「改革」に対してあまり高い評価はしていない。ウィリアムズ『マッカーサーの政治改革』前掲注(1), p.217. を参照。

(9) 「改革」本文からの引用。以下本章の中で引用注を付していない「」付の引用文は「改革」本文からの翻訳である。

(10) 下線は原文のままである。

- A. 特定の主題事項に専門化した永続的常任委員会 (Permanent standing committee) の設置
- B. 年次予算の徹底的な審議
- C. 国会の機関として会計検査院を設置⁽¹¹⁾
- D. 少数派議員の質問時間への参加の保障
- E. 公式討議後の残余の院の時間は、議員が公共的な関心と呼ぶ問題 (question) を議論するために使用
- F. 国会議員の歳費の引上げ
- G. 立法補佐及びサービスの提供
- H. 会期の自主的決定及び委員会の証人喚問権の保障

「改革」では、近代的議会の最低限の要件を満たす国会を構築するとしていたのであるが、その最低限の要件として、常任委員会の制度の採用が、この段階で既定方針となっていることがわかる。この常任委員会制度は、①アメリカとフランスの経験を先例とすること (following American and French experiences)、②所管する分野の法案を審査する常設の委員会であること、③所管する省庁を継続的に監督すること、④会期中ではなくても、特別の条件の下で (under special conditions) 集会し、法案審議を行う権限をもつこと、⑤各委員会には行政から独立した1人以上の専門家を雇用し、委員会に技術的な助言と調査を行うこととしている。

どうして、常任委員会でなくてはならないのか。帝国議会の議員に対する最も大きな批判の1つは、議員が行政に無関心であるため、公共問題の解決に取り組むことができないという点にあった。帝国議会の委員会制度と類似した、案件ご

とに委員会を設置するイギリスの〈常任〉⁽¹²⁾委員会方式は、議員が高度な知識を持ち、意見をよく発する選挙民から常に刺激を受けるイギリスでは効果的に働いているが、帝国議会では機能する条件を欠いており、新しい日本の国会では、専門化した常任委員会を設置し、議会の中に各専門領域における公共的な問題に知悉した議員の一团 (corps) を形成することが必要であるからだとしている。

そして、「知的な決定、より専門的で実りある議論や委員会での作業は、信頼できるソースによって作成された明確な事実に基づかなければならない」として、常任委員会が専門的な議員の一团となるために、立法考査と調査機能を備えるべきだとしている。

この他に、常任委員会制度との関係では、帝国議会で各院21日以内となっていた予算審査を充実させること、帝国議会では認められていなかった証人喚問の手続を整備すること、国会の決算機能を強化するために会計検査院を国会の機関とすることを改革の事項として挙げている。

この民政局側の議会改革の構想については、「国会が、イギリスのように明治憲法時代の本会議中心主義を継続するか、またはアメリカのように委員会中心主義に改めるかは1つの大きな問題であった。イギリスの議院内閣制においては、内閣が内閣責任を重んじ、院内において主導的立場をとるから、審議の仕方は本会議中心になる。アメリカの大統領制においては、大統領及びその閣僚は勸告または資料の提供以外、直接的には国会審議に干渉せず、国会運営は全く国会の自主性に任されるから、委員会中心になる。日本国憲法がイギリス型の議院内閣

(11) スウォープは、5月23日付文書で会計検査院の国会機関化は憲法上の規定の問題であることから、民政局長に会計検査院は、国会が設置し、国会に専ら責任を負うことを憲法改正案第86条に明記すべきであると提言している。Guy J. Swope, *Constitutional Status of the Board of Audit*, Memorandum for the Chief, Government Section, 1946.5.23. (GS(B) 01172)

(12) イギリス下院の法案を審査する〈常任〉委員会 (standing committees) は、案件ごとに設けるのに〈常任〉という名称にしているのはまぎらわしいとして、2006年に公法案委員会 (public bill committees) と名称を変更した。古賀豪ほか『主要国の議会制度』(調査資料2009-1-b 基本情報シリーズ⑤) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2010, p.18. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2010/200901b.pdf>>

制を採用しながら、国会法はアメリカ型の委員会制度を採用した。これは、言うまでもなく、アメリカ側の強い指示を日本側が妥当と認めて受け入れたからであるが、その結果、我が国の国会運営は、権力集中型の議院内閣制の枠の中で、権力分散型の常任委員会を運営しなければならなくなったため、当初から難渋が予想された⁽¹³⁾』といったイギリスをモデルとする憲法水準での議院内閣制の仕組みとアメリカ連邦議会をモデルとする国会法水準での常任委員会制度との〈不接合〉を指摘する文献が数多く存在する⁽¹⁴⁾。しかし、「改革」によると常任委員会の設置を構想するに際して、アメリカ連邦議会だけでなく、フランス議会も先例として参考にしている点に注目したい。

アメリカ連邦議会では、建国当初から常任委員会制度が、法案審議等で重要な役割を演じてきたことは有名であるが、アメリカと並び常任委員会制度が発達していたのが、第三、第四共

和制（1875-1940, 1946-1958年）のフランス議会であった。フランス議会で近代的な常任委員会制度が確立したのは1902年から1921年にかけてのことであり⁽¹⁵⁾、「第3共和制の委員会では代議院常任委員会20、元老院常任委員会12（代議院規則11条、1920年1月27日決議、元老院規則15条、1921年1月18日決議）、第4共和制の常任委員会は各議院19（国民議会規則30条、共和国参議院規則20条）であった⁽¹⁶⁾」。このフランス議会の常任委員会は、ほぼ行政各省別の設置となっており、「各委員会は所管に関わる法案の予備審査に関して独立的・専門的な権限を与えられていた⁽¹⁷⁾」。この時期のフランス議会は、議案が提出になると議長が直ちに所管の常任委員会に付託し、委員会では自由に修正、場合によっては代案で置き換え、完全に否決することもあったという⁽¹⁸⁾。第三、第四共和制におけるフランスの議院内閣制をどのように評価するかについては、論議のあるところであり⁽¹⁹⁾、ここで立ち

(13) GHQ編（前田英昭解説・訳）『国会の民主的改革』（竹前栄治・中村隆英監修、天川晃ほか編『GHQ日本占領史 第9巻』）日本図書センター、1996、pp.8-9。

(14) 代表的な例として、ハンス・H. ベアワルド（天川晃訳）「初期占領政策と議会の再生」坂本義和・R. E. ウィード編『日本占領の研究』東京大学出版会、1987、pp.189-190；圓藤真一「議院の委員会制度」田中二郎編『日本国憲法体系 第4巻 統治の機構 I』有斐閣、1962、p.78；黒田覚「国会法の制定過程と問題点」東京都立大学創立十周年記念論文集編集委員会編『東京都立大学十周年記念論文集〔法経編〕』1960、p.70。また一方で「わが国の憲法・国会法の設定した国会制度は、イギリス型「古典的議会主義」の議院内閣制とアメリカ式常任委員会制の結合形態（および単一国の衆議院優位の民主的両院制）であるが、その基本構造において、フランス第三、第四共和制時代（1877-1958）の議会優位の議院制（ただし自由な解散制は不在）＝「強い議会と弱い政府」（「議会統治制」とも呼ばれ、さらに、常任委員会が強力で議会内の「小議会」（バルテルミイ）として政府に対する統制・介入を加重した）に近い法的構造をもつことがわかる…しかし、類似の法的構造（ヴェデルによれば「議会統治制」）をもつともいえる現代イギリス議会政が、結束力のかたい二大政党制を基盤として（自由な解散権の活用等により）、通常、安定した強力な政府を機能させてきたこと（「内閣政治」）、また多党制に基づきつつも一定の安定した穏健で効率的な政府を機能させてきた北欧型議院制があることをみれば、わが国憲法・国会法の設立した国会制度が、その機能の実態上どの型に近づくかは、政党状況や国会運営の慣行いかに依るところが大きい」（深瀬忠一「国会法と国会運営」『ジュリスト』638号、1977.5.3、p.389.）という指摘もある。

(15) 大石真「議院自律権の構造（二）」『国学院法学』22（1）、1984.7、pp.26-27。

(16) 高野真澄「フランスにおける議院の委員会—1969年国民議会議事規則改正を機縁として（1）」『奈良教育大学紀要 人文・社会科学』21（1）、1972.11、p.94

(17) 同上、p.94。

(18) 藤野重信「常任委員会制度の類型—イギリス型とフランス型」『ジュリスト』144号、1957.12.15、p.42。このように「第五共和制以前の強い議会制の下において、常任委員会制度は非常に重要な役割を占め、比較法的にもフランス型議会法の特徴を形づくっていた」（勝山教子「フランス第五共和制における“合理化された議院制”の構造とその改革（一）」『同志社法学』40（6）、1989.3、p.145.）のである。

(19) 樋口陽一『比較憲法（全訂第3版）』（現代法律学体系 36）青林書院、1992、pp.201-204。

入ることはできない。しかし、一般論でいうと、イギリス型の議院内閣制では、議会での政府・与党の規律と支配力が強く、常設の委員会制度の整備が遅れることになったが⁽²⁰⁾、大陸型の議院内閣制では、議会での政党の規律が弱いフランスの第三、第四共和制だけではなく、政党国家と言われるイタリアやドイツでも常任委員会制度が発達し⁽²¹⁾、その意味で「大統領制の国だけで委員会の権限は強くなるというわけではない。…すべてではないにしても、多くの議院内閣制の国において政策形成のための重要な場所⁽²²⁾」として常任委員会制度は評価されてきている。スウォープとエスマンが、欧州諸国の議院内閣制や常任委員会制度についてどの程度の知識をもっていたかは定かではないが、彼らは単にアメリカ連邦議会だけを念頭においたのではなく、フランス議会の制度などにも目配りしながら近代的な議会の制度として不可欠な要素は何かという視点で、国権の最高機関となる日本の新しい国会にふさわしい議会のあり方を探った、というところまでは言えるのではないかと思われる。

II ウィリアムズの国会改革についての提言—1946年9月10日のGHQ文書—

6月初旬に、スウォープとエスマンは5月23日の「改革」にしたがい「議会の責任ある職員に接近」すべく衆議院の樋貝詮三議長、大池眞書記官長と会談し、衆議院は1946年4月に新しい制度の下で選挙の洗礼を受けたのであるか

ら、自分自身の手によって議院の規則と手続を改正するための委員会を設置してはどうかと提案した。議長は、最初、①予算がない、②議員は他の案件で多忙である、③政党によって考え方が異なるので委員会を設けても混乱する、④議院規則等は、政府が立案し、議会が承認するのが日本の伝統であるといった理由⁽²³⁾で、衆議院でやるのは無理だと頑なに抵抗したが、6月18日には、各派交渉会で衆議院議院法規調査委員会（以下「委員会」）を設置することが決まる。ウィリアムズによると「責任を有する政府」には、強化された議会が必要である、とスウォープから間接的に示唆されて、樋貝衆議院議長は、その後、徐々に理解を示し、より協力的な姿勢を見せはじめた⁽²⁴⁾と回想している。

「委員会」は7月4日に各会派から22人を委員に選任して正式に発足することになったが、その時点で、「委員会」は、衆議院規則だけでなく、議院法の改正準備にあたる非公式の調査機関となっていたという⁽²⁵⁾。一方、政府側でも、7月3日の勅令第348号により臨時法制調査会が設置され、その第二部会が国会法立案を担当することになった。政府側では、憲法改正にともない帝国議会時代の議院法に代わる法律は当然必要⁽²⁶⁾であり、それは従前のように政府側で法案を提出すべきものだと準備を進めていったのである。しかし、民政局側の圧力等もあって次第に「委員会」が国会法制定の主導権を握っていくことになる⁽²⁷⁾。

ウィリアムズは、臨時法制調査会第二部会が

20) 奥村牧人「英国下院の省別特別委員会」本誌, pp.191-209. 参照。

21) Klaus von Beyme, *Die Parlamentarische Demokratie: Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*, Opladen : Westdeutscher Verlag, 1999, SS.224-229. 大山礼子『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸モデル』岩波書店, 2003, pp.86-87. も「ウェストミンスターモデルと欧州大陸モデルとしてこれまで多数の論者が指摘してきたのは、委員会が立法過程で果たす役割の違いである」と指摘している。

22) Kaare Strøm, "Parliamentary Committees in European Democracies," Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson, eds., *The New Roles of Parliamentary Committees*, London : Frank Cass, 1998, p.21.

23) Justin Williams, *Diet: Negotiating Conference, 18 June, Acts on three important problems*, 1946.6.21. (GS (B) 02350) (「10.「議会報告：衆議院議院法規調査委員会の設置」1946.6.21.」福永編 前掲注(4), p.36.)

24) ウィリアムズ『マッカーサーの政治改革』前掲注(1), p.40.

25) 同上, p.40.

8月13日にまとめた「議院法改正の項目」という国会法案要綱が、「議院法」を「国会法」と名称を変えるだけで、各院がその院の規則を定めると規定した憲法改正案の規定を無視しているなど帝国議会の議院法と同一の基本思想に立つものであり、効果的かつ政策形成能力をもつ国の立法機関の憲章(charter)たりえていない⁽²⁶⁾として、この要綱が法案となって提出されることを非常に危惧していた⁽²⁹⁾。一方、「委員会」は、国会法案策定にむけて8月9日から30日まで3回会合を開き、9月4日に国会法案の要綱である「新憲法に基き国会法に規定する事項」を発表した。しかし、ここで審議されている要綱案について、ウィリアムズは、一定の評価をしていたものの、国会中心の政治機構を構築するに

は不十分であることから、「民政局が新しい国会にふさわしい組織と手続きの概略をきちんとした言葉で示すべきだ⁽³⁰⁾」と考え、9月3日に25頁にわたる草案を作成、ケーディス(Chales L. Kades)に提出した。「新憲法下の議会の諸問題」(Problems of the Diet under the Revised Constitution)と題したこの草案は、スウォープとエスマンによって以前から出されていた5項目を含め、全15項目の勧告から構成されていた。ケーディスは、資産公開を除いてすべて承認したとウィリアムズは述べている⁽³¹⁾。こうして「このスウォープらの構想はそのまま後任の国会課長のウィリアムズに引き継がれ、国会法草案に対する実際の指示にあたって用いられることになった⁽³²⁾」のである⁽³³⁾。

(26) 議院法は帝国憲法発布と同時に1889年に公布となったもので、同憲法第51条に根拠を有する。第51条の規定は「ドイツ諸憲法、ことに南バイエルン憲法の影響のもとにうまれたものである」(黒田覚・林田和博『国会法／選挙法』(法律学全集 5)有斐閣, 1958, p.25.)。この議院法は「いわゆる憲法附属法として、帝国議会の開設後、特に衆議院の組織および議事運営に対して強い規制的效果」(大石眞『議院法制定史の研究—日本議会議法伝統の形成』成文堂, 1990, p.305.)をもったことから、改正後の憲法第58条は、議院法の存在を前提としない規定となった。「歴史的にみれば、法律によって、議会活動が規定されるということは、議会の自律性の制約を意味し、…19世紀中葉以降、急速に議会法は姿を消していった」(石田光義「国会法の制定—立案作業にみる諸問題」『比較憲法学研究』2号, 1990, p.68.)中で、憲法改正後に議院法に代わる国会法を制定すべきか否かということ自体が大きな論点であった。GHQ側もこの点を懸念していたが、西沢によると「国会法では、衆議院、参議院の共通の事項だとか、あるいは内閣を拘束するような事項を定めておきたい」(西沢『国会法立案過程におけるGHQとの関係』前掲注(1), pp.4-5.)とがんばって、国会法立案の了承を得たとしている。

(27) 国会法制定過程における議会、内閣、GHQ側の動きを正確に整理したものとして、赤坂 前掲注(2), pp.9-24. を参照のこと。

(28) Justin Williams, *Problem of the Diet under the Revised Constitution*, Memorandum for the Chief, Government Section, 1946.9.3, p.15. (JW111-29) (「15.「新憲法下の議会の諸問題」1946.9.3.」福永編 前掲注(4), p.60.)

(29) Justin Williams, *The Diet*, No.66, 1946.9.7. (GS (B) 2348) (「17.「議会報告:議院法改正の主導権をめぐる争い」1946.9.7.」) 福永編 同上, p.73.)

(30) ウィリアムズ『マッカーサーの政治改革』前掲注(1), p.217.

(31) 実際には、9月3日の草案の段階でウィリアムズは、憲法改正の趣旨や極東委員会から厳しい批判を受けるであろうといった理由を挙げて参議院の廃止を提言している。これは、国会法というよりも憲法改正上の問題であることから項番外の提言となっていたが、資産公開と同じく草案にケーディスの「NO」という評価が書き込まれており、すぐに取り下げたようである。

(32) 成田彦彦「日本国憲法と国会」内田健三ほか編『日本議会議史録 4』第一法規出版, 1990, p.65. なお、ウィリアムズ「占領期における議会制度改革 (1)」前掲注(1), p.41. によると、5月23日の文書の後「1946年7月、民政局長は一連の議会改革を求める覚書を承認した。その覚書は次の諸項目を含んでいる。(1) 常設の(permanent) 常任委員会制度、(2) 年次予算の議会審査のための十分な時間〔の確保〕、(3) 少数会派・グループの諸権利の保障、(4) 自由討議、(5) 議員歳費の値上げ、(6) 議会による会期の自律的決定、(7) 各議員への事務補助員の配置、(8) 立法上のレファレンス・サービス、(9) 証人喚問権」という経過があった模様である。

(33) 梶田秀「国会法の制定—GHQの合理的行動と議院自律権の後退—」日本政治学会編『年報政治学 2009— I— 民主政治と政治制度』木鐸社, 2009, pp.189-193.

ウィリアムズの草案はその後、日本政治の当時の有名な研究者であったハロルド・S. キグリー (Harold S. Quigley) 教授の評価、点検を受けて、「新憲法下の国会の主要な障害」(Major Handicaps of the Diet under the Revised Constitution, 以下「障害」と題して9月10日に正式に提出されることになった⁽³⁴⁾。このウィリアムズの9月10日の「覚書は民政局の内部で検討された後、ケーティス次長の承認を得た。同僚とホイットニー局長の同意を得たのでウィリアムズの次の仕事は、この大再編計画を議会指導者に受入れさせることだった⁽³⁵⁾」。

「障害」の中でウィリアムズは、帝国議会の弱点は、第一に、議会は、一国の立法府に必要な不可欠な尊厳も権威も持っていない。第二に、議会は、近代国家の国事を方向づけるために必要な機構を欠いている。第三に、改正憲法下において国会は著しくその権限を増大させることになっているにもかかわらず、憲法を補足する法律によってそれが縮小されるおそれがある。第四に、現在の指導者は、中央政府を支配している「封建的官僚機構」(feudalistic bureaucracy)より国会を優位に置くことを望んでもいなければ、そうする意図もないこと、この4点にあるとした。

そして、この4点の問題点の中でも、第二の近代国家の国事を方向づけるために必要な機構とは何かについて「障害」の中で分析する際に

参考例として挙げたのが、1946年8月に成立したアメリカの立法府再編法 (Legislative Reorganization Act of 1946, P.L.79-601) である。この立法府再編法は、1933年に大統領に就任したF. D. ローズベルト (Franklin Delano Roosevelt) の時代のニューディール政策によって政府の経済政策等への関与がこれまでになく拡大し、それと同時に執政権が肥大化したことに対して、「数十年前と同じ組織のままであった⁽³⁶⁾」連邦議会は、これまで無秩序に増加してきた常任委員会を所管も含めて整理・再編成し、その上に常任委員会を補佐するスタッフ組織を整備することによって、連邦議会の行政監視機能、予算案の審査機能を強化して、執政府と連邦議会との権力関係の均衡化を図ろうとしたものである⁽³⁷⁾。ウィリアムズは、この立法府再編法が、1930年代のアメリカにおける現代行政国家の登場とは文脈は異なるものの、日本で同じように大きな権力をもつ「封建的官僚機構」に対抗することのできる近代的議会在日本に構築し、議会と行政との権力関係を逆転させるためのモデルであり、かつ「日本の議会の不十分性および後進性は、その機構を再編後のアメリカ連邦議会と比較することによって最も明瞭となる⁽³⁸⁾」とした。「障害」の中でウィリアムズは、立法府再編法の規定と帝国議会の組織等を具体的に比較して次のような一覧表を作成している。

⁽³⁴⁾ Justin Williams, *Major Handicaps of the Diet under the Revised Constitution*, Memorandum for the Chief, Government Section, 1946.9.10. (GS (B)02513) (「18.「新憲法下の国会の主要な障害」1946.9.10.」福永編 前掲注(4), pp.75-89.)

⁽³⁵⁾ ベアワルド 前掲注(4), p.186.

⁽³⁶⁾ Harold Zink, "Reorganization Efforts in Congress," *Parliamentary Affairs*, 3 (1), Winter 1949, p.94.

⁽³⁷⁾ *Organization of the Congress: Report of the Joint Committee on the Organization of Congress*, Senate Report No.1011, 79th Cong, 2d Sess, Washington D.C.: GPO, 1946; *Legislative Reorganization Act of 1946*, Senate Report No.1400 (To accompany S.2177), 79th Cong, 2d Sess, Washington D.C.: GPO, 1946. J. P. ハリスは、1946年の立法府再編法をはじめとする戦後の議会改革について「強力かつ効率的な立法府は、まさに民主主義制度の根幹である。いまようやく世界中で戦争が終わったが、この戦争は独裁政府の発展の結果もたらされた悲劇的結末の経験であった。議会の根本的改革は、その弱点を修復するとともに、立法府が、政府の政策、歳入及び予算を決定し、省庁に対する厳格な説明責任を確保し、社会的課題や政府の活動に対する国政調査を行い、世論を反映するとともに世論を教育する大きなフォーラムを形成する、という基本的な機能を担うようになるために、緊急を要する」という歴史的事実が存在したことを指摘している。Joseph P. Harris, "The Reorganization of Congress," *Public Administration Review*, 6(3), Summer 1946, p.268.

⁽³⁸⁾ 「障害」本文からの引用。以下本章の中で引用注を付していない「」付の引用文は「障害」本文からの翻訳である。

表 1946年立法府再編法と帝国議会の組織等の比較一覧表

項目	1946年立法府再編法	帝国議会
1. 常任委員会	<p>a. 上院：15、下院：19 公共政策の各分野ごとに1つ設置。</p> <p>b. 政策形成の最初の段階は、当然のこととしてこれらの委員会が受け持つ。</p> <p>c. 所管を同じくする両院の委員会は、効率性を高め、緊密な関係を築き、立法者の時間を節約するために、共通の関心事について公聴会を共同で開催。</p> <p>d. 再編後の各委員会の所管を、委員会相互での所管紛争が生じないように定義。</p> <p>e. 各常任委員会は4人までの当該分野の専門家を雇用することができる。</p> <p>f. 両院での党派に偏らない調査と法的支援を行う、立法考査及び法制部を強化。</p> <p>g. 公聴会、会議及び記録に関して委員会の手続を統一する。</p> <p>h. 新しい議会が始まる際に、多数党及び少数党は、各院に7人の委員からなる多数党及び少数党の政策委員を任命。その目的は、各党の全体的な立法政策を策定し、政党指導部を強化することで、政党に公約実行の責任をもたせることにある。</p>	<p>a. 衆議院：5、貴族院：4* 両院とも実質的には予算委員会のみが常任委員会。</p> <p>b. 政策形成は内閣が受け持ち、委員会には政策形成の権限はない。</p> <p>c. 両院が実際に共同で会議を開催することはない。</p> <p>d. 特別委員会の所管は付託を受けた一又は複数の議案に限定。</p> <p>e. 委員会は全ての面で専門家の官僚に依存。</p> <p>f. 法案起草は内閣の仕事であり、議会に調査及び法案起草のための組織はない。</p> <p>g. 公聴会、会議及び記録の手続に関する規定はない。</p> <p>h. 政党の政策委員会はない。各党は、固有の政策委員会をもっている。</p>
2. ロビイング	<p>・利益団体やその代理人（ロビイスト）は、登録義務があり、四半期ごとに収支報告書を提出。</p>	<p>・ロビイングは公認されていない。議員は、「恩恵を施す人」であることが当然であるとされている。</p>
3. 歳出法案	<p>・歳出法案について公聴会を開催することが規定されており、法案は両院の歳出委員会全体で十全かつ注意深く審査されなければならない。各議員は、委員会の公聴会及び報告について、本会議の審議の前に研究する時間が与えられる。歳出委員会の各小委員会には、特定の支出分野に専門的資格をもつ4人のスタッフを配置。これらのスタッフは官僚のつくった予算案を徹底的に精査し、多数党及び少数党に奉仕する。</p>	<p>・各院の予算委員会は、一般予算を20日以内**に審議しなければならない。審議を補佐するのは専門家の官僚だけである。</p>
4. 歳入及び歳出委員会の合同審査	<p>・年間予算額は、両院の歳入及び歳出委員会の合同審査で決定する。</p>	<p>・両院の予算委員会は、20日以内**に単独で予算を審査する。</p>
5. 法律の執行の監視	<p>・両院の常任委員会は、証人喚問権をもち、有能なスタッフに支えられて、所管の領域での行政機関の法律の執行を継続的に監視する。</p>	<p>・本来の意味での常任委員会は両院の予算委員会しかなく、その機能は政府の予算を承認するだけである。改正憲法で付与されることになった証人喚問権は、その目的が何であるかを立法者が理解していないと使えない武器となることであろう。</p>
6. 特別委員会	<p>・常任委員会の1つと任務が重なることから今後は設置しない。</p>	<p>・予算を除き、全ての法案は特別委員会に付託される。</p>
7. 会計検査院及び予算局	<p>・両者とも公社も含めて各行政機関の行政管理分析を行う権限があり、その義務がある。その分析によって議会は、行政管理の経済性と効率性を二重にチェックする。この分析の報告書は、所管の委員会及び各院の多数党及び少数党の政策委員会に提出する。</p>	<p>・両院の予算委員会は、予算の詳細について専ら大蔵省に依存。両院の決算委員会は、政府の提出する会計検査院の報告書を検討する。予算委員会は、会計検査院の報告書を見ることはできない。</p>
8. 事務補助	<p>・繁忙期に議員事務室の郵便業務を補助するために、速記タイピスト要員を確保。</p>	<p>・議員には、事務室も事務員の補助もない。各党は院内に控室があり、政党に書記を若干補助。</p>
9. 休会	<p>・両院は毎年、1月3日に開会、7月末に休会し、議員は、選挙区に帰り、新鮮な気持ちで選挙区民と接触し、意見を交換する。議会は、両院の2人の少数党院内総務又は2人の多数党院内総務の共同の要求によって開会する。</p>	<p>・1889年の憲法は、3か月の会期を規定する。改正憲法は、会期を規定していない。政府の指導部は短い会期を望み、衆議院は、5か月か6か月の会期の常会にしたい雰囲気である。</p>

10. 人事局	・両院の多数党及び少数党指導部は、すべての議会職員の現代的人事システムの計画を策定する、議院人事局長を任命する。	・議院の任命職を政府が選考する。
11. 歳費	・年間 15,000 ドル	・年間 3,000 円
12. 能率の向上	・再編計画で増大する費用は、縁故的雇用の廃止、会期を短くすることによる費用の縮減、スタッフ等を配置し、その支援を受ける常任委員会の数を半数以上削減、連邦予算総額を固定することによる公共支出の大幅な抑制を上回る。	・現在の指導者は、能率を向上させるよりも、国会を無力にしておくことに関心がある。
13. 憲法上の権利	・1946年の立法院再編法は、この法律の制定に関係なく、各院はいつでもその規則を変更する憲法上の権利をもっていることを、特に承認している。	・国会の指導者は、改正憲法の規定が各院に規則等を独自に定める権限を付与していることを無視しようとしている。これまでのように、政府は、憲法を補完するすべての法律を起草している。

* ウィリアムズは、ここで貴族院の常任委員会は4種類としているが、実際は、5種類存在した（資格審査、予算、懲罰、請願、決算の各委員会）。ウィリアムズは、衆議院に合わせて資格審査委員会を除外して4種類と記述した可能性がある。なお、衆議院では、予算、決算、請願、懲罰の各委員会のほか、第63回議会以降、建議委員会が、毎会期、常任委員会として設置されていた。（筆者注）

** 議院法第21条では、「受ケトリタル日ヨリ21日以内ニ審査ヲ終リ議院ニ報告」することになっていた。「受ケトリタル日」を除くと記述どおり20日以内となる。（筆者注）

（出典） Justin Williams, *Major Handicaps of the Diet under the Revised Constitution*, Memorandum for the Chief, Government Section, 1946.9.10, pp.3-7.

ただし、ここで注意を要するのは、前任者のスウォープと同じくウィリアムズの場合も「障害」の中で「この比較の目的は、日本がその固有の制度や大陸型の制度よりもアメリカのモデルを移植すべきであることを暗に示す」ものではなく、国の立法機関としての「極端な不十分さを強調することにある」としている点である。実際に、ウィリアムズの新しい国会を構築するに当たっての提言は、アメリカ連邦議会の制度から採用されたものが大部分を占めてはいるものの、アメリカ連邦議会以外の欧州諸国の議会の制度やアメリカの州議会の制度も含まれている点はもっと注目されてよい⁽³⁹⁾。ウィリアムズの国会改革の問題意識は、「西欧的な意味で真の立法機関ではなく、…良く言っても重要な討論機関にすぎない⁽⁴⁰⁾」日本の議会の地位を高めるとともに、政府に対抗して法案審査、予算審査、行政監視を実質的に行う制度的装置と能

力を備えた近代的な議会の仕組みを日本に定着させることにあったのであり、特定の国の議会制度を移植しようとしたのではないと言ってよいであろう。そして、ウィリアムズが本会議中心の討論に終始する帝国議会を、政策の立案・修正、予算の審査及び行政監視の能力を持つ新しい国会に変貌させるために、日本の議会改革でもっとも比重を置くべきであるとしたのは、「アメリカ連邦議会の権力と威信の鍵となっている⁽⁴¹⁾」常任委員会制度を中核においた議会制度の創設であった。ウィリアムズが「障害」の中で勧告した15項目とその提案の理由は以下のとおりである。

A. 国会の尊厳と権威を高めるために国会法の定めるべき事項

1. 国会議員の歳費と職務手当は、少なくとも一般職の公務員の最高の給料額と同一であ

⁽³⁹⁾ 「両院法規委員会」の制度は、アメリカ諸州に存在した制度であり、「自由討議」もアメリカ連邦議会には存在せず、1943年に下院で提案になった議事規則改正の決議案に類似しており（黒田 前掲注⁽⁴⁴⁾, pp.64-65.）、質問制度は、イギリスやフランスの「質問」（question, interpellation）に近い制度であるという。黒田覚「国会制度における英米法的大陸法的」『公法研究』21号, 1959.10, p.17.

⁽⁴⁰⁾ Williams, *op.cit.* (28), p.3.

⁽⁴¹⁾ *ibid.*, p.4.

- ること
〔これは才能があり、既得権益から自由な人物を惹き付けるために必要である〕
2. 各国會議員に国費によって事務員及び事務室を提供
〔これは小政党やあまり豊かではない政党にとって魅力的な提案であり、これによってすべての国会議員が選挙区民と親密な関係を維持しようとするであろう〕
 3. 国会の印刷物やその他の公的文書類を無料で郵送できる特権の付与
〔この提案には反対があるであろうが、無料郵便の特権は、国の立法機能、国会議員の見解、そして投票の記録を国民や多様な団体に知らせる最も安価で効率的な手段である〕
 4. 国会議員をおとしめることで、官僚に威厳を添えるような行事、手続、儀式及び慣例は廃止
- B. 国会が十分な立法上の機構を備えるよう国会法の定めるべき事項
1. 「国会法は、改正憲法の第 58 条第 2 項にしたがい、各院の手続に関する規則に限り、各院は自由に改正する憲法上の権利をもっていることを充分認識して立法する」という条項
 2. 各院が総額を定め、自由に支出することができる予備費を設けること
〔委員会は、証人を召喚し、東京以外での特別の調査の実施、備品の購入、そして国会議員の葬儀の支出等のために資金が必要である。国権の最高機関は、大蔵省や執政機関から自由でなければならない〕
 3. 国会の法制局及び参考サービス
〔これらがないと、立法機能は、内閣法制局がこれまでどおり独占するであろう。これまで實際上立法者であったことはない日本の立法府が自由に活動できるようにし、高い地位におくことはとりわけ重要である〕
 4. 国会図書館
〔参考資料なしに立法者は無力であることは自明〕
 5. 両院合同委員会として法規委員会を設置し、国会法及び両院規則の見直しを常に行うこと
〔改正憲法の下で、国会はそのような委員会を特に必要とする〕
 6. 本会議及び公聴会は、秘密会としない限り、一律に公開すること
〔これは、国の立法府を信用しない人や国民を恐れる人には衝撃的であろうが、今が、国会の議事の秘密の覆いを取る適切な時である。現在の会期中、傍聴席の解放に対して衆議院職員が示したはなはだしい疑念は根拠がないものである〕
 7. 一般的な関心と目的をもつ法案すべてについて、常任委員会は公聴会を開催すること
〔審査中の法案に実際に利害関心があるすべての人及び団体は出席し、賛成意見又は反対意見を述べることができる。これは厳格に言うとアメリカ的な制度であるが、国民の政府の最も効果的な工夫として認められており、国民に政府機構への参加の比類のない機会を提供する。改正憲法自体と同じように、日本人にとって急進的すぎることはないというのは確実である〕
 8. すべての国会議員は少なくとも 2 週間に 1 回、5 分以内であるが、自分の選挙区民のためであっても何でも、本会議場で自由に意見を述べ、述べきれなかった部分は会議録に掲載する特権を持つようにすること
〔非公式的であり、一般的に定足数が少ないことから、全院委員会が、この自由討議のために都合のいい仕組みである〕
 9. 国会議員 1 人の質問 (interpellations) の時間を 10 分から 15 分に限定すること
〔項目 8 と関係しているもので、現在のよう質問が 2-3 時間になるのを防ぎ、もっと多くの国会議員に質問の機会を提供する〕

10. 常会は6か月とし、おおよそ会計年度の半ばの決まった日に開始し、6か月後に無期限に延会するのではなく、閉会すること〔国会が政府の提案の承認機関でないとすると、法案を審査する十分な時間がなくてはならず、会期の最終日に多数の法案を承認する羽目にならないようにしなくてはならない。長期の会期によって、国会議員の発言の機会は増え、国民ももっと国会の機能やその重要性を知るようになるであろう〕

11. 各院に少なくとも一の省庁又は主な活動分野に対応する常任委員会を設置し、50人以上の議員を擁する政党又は団体から構成する常任政策委員会を設置すること〔常任委員会は国会を官僚機構の支配から自由にする最も効果的な手段を提供する。事実、常任委員会は、国会が各省庁や官僚の絶対的な支配者となる機会を提供し、これによって国民の政府が官僚の支配に取って代わる。常任政策委員会における50人の国会議員という要件は、共産主義者又はその他のいかなる小政党を差別するのではなく、野心家や不満のある国会議員が小政党を結成しないようにすることを狙ったものである。小政党は、常任政策委員会の要件を満たすためにだけに連合してもよい〕

- a. 財政及び歳出委員会の小委員会も含めて、各常任委員会には、事務室、事務員、専門家を国費で供与
- b. 常任委員会の委員は、各派交渉会によって指名し、院の承認を得るものとし、一度任命されると、本人が辞任を申し出るまでその委員に留まる権利を保有
- c. 常任委員長は、各委員会の委員から各派交渉会で指名し、院の承認を得るものとする
こと

d. 委員会の会議の開催、記録の統一的な仕組み、公聴会の報告について議院規則を制定すること

それでは、次に、このウィリアムズの改革プランが、国会法における委員会制度再編にどのように結実していったのか、その経緯を追ってみることにする。

III ウィリアムズの改革プランと国会法の成立

10月7日に衆議院が貴族院の修正に同意し、憲法改正案が両議院を通過すると、次の第91回帝国議会（11月25日召集）において憲法附属法案を審議する段階になり、その1つである国会法案は衆議院から議員立法として提案されることになった⁽⁴²⁾。「委員会」は、9月4日に発表した「新憲法に基き国会法に規定する事項」に基づいて法案作成を急ぎ、衆議院側では10月31日に第一次案を決定し、ウィリアムズに提示した。この第一次案における新しい国会の委員会制度は、帝国議会の時代に全く機能しなかった全院委員会と、政府の要求または同意が前提となっていたためこれも全く活用されなかった継続委員会の制度を廃止し、常任委員、特別委員、常置委員の3種類で構成するという次のような提案であった⁽⁴³⁾。

- 1 常任委員は、一定の事件を審査するため、会期の初め議院において選挙し、会期中その任にあるものとする。但し臨時会においては前回の任を継続する。
- 2 特別委員は、一事件を審査するため、議院において選挙し、附託された事件の議決せられるまでその任にあるものとする。
- 3 常置委員は、左の事件の調査または審査を

(42) 10月22日に衆議院議長から内閣総理大臣に対し、国会法案は、次の臨時議会に衆議院より提案する旨を通知している。衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』1990, p.377.

(43) 西沢『国会法立案過程におけるGHQとの関係』前掲注(1), pp.31-32.

するため、会期の終り議院において選挙し、次の常会において改選せられるまでその任にあるものとする。

- 一 議院から附託された国政の調査
- 二 議院において閉会の後引続き審査を要するものと議決した事件
- 三 閉会中内閣から審査を求められた事件

この第一次案は、常任委員は常会の度毎に改選することになっており、常任委員と特別委員の役割の峻別が曖昧であることや、第三の委員会として戦前の議会改革論議の中で、閉会中も法案を審査し、行政を監督する委員会として設置を強く要望してきた常置委員会を盛り込むことに重点をおいたもので、常任委員会といっても、法案の付託に応じて委員会を設置するイギリス型の名ばかりの〈常任〉委員会かその変型の常任委員会を想定していたふしがある。この点についてベアワルドも「当初、衆議院法規委員会の委員や事務局の西沢たちは常任委員会を英国議会の議事手続の枠組で考えていた。現在ある常任委員会がその時の仕事量に応じて法案に対する所管が割当てられるものと彼らは考えたのである。常任委員会が固定した所管事項をもつという考えは日本人の考え方や従来の帝国議会の慣行にはなじみのないものだった⁽⁴⁴⁾」と指摘している。この時点では、ウィリアムズと西沢らの考え方には大きな開きがあったとすることができるであろう。

【ウィリアムズの第一次指示】

そこで、ウィリアムズは、11月4日に9月10日の15項目の提案を11項目に整理して、衆議院側に文書で提示し、そのうち常任委員会制度に関しては、第1の項目で、①主要な活動分野ごとに1つの委員会を設けること、②各常任委

員会（および予算委員会の場合は小委員会も）には国費で事務室、事務員、専門家を供与すること、③常任委員は、任期中または本人が希望する限り、当該常任委員であること、④公聴会の開催方法についての議院規則を定め、公聴会の記録および報告の統一的な様式を工夫すること、⑤常任委員会は、一般的関心と目的をもつ法案について必ず公聴会を開催し、当該法案に事実上利害関係をもつ者および団体は、出席して、意見を述べ、議論を提示することができること、以上の5点、また、第4の項目で、本会議及び公聴会に関して作業部会（executive sessions）を除いて公開することという1点、合計で6点の指示を行った⁽⁴⁵⁾。

衆議院側では、この指示に基づき11月16日に第二次案を決定している。この第二次案では、「常任委員は、一定の部門に属する事項を審査するため、会期の始めに議院において選挙し議員の任期中その任にあるものとする」とし、「特別委員は、特定の事件を審査するため議院において選挙し、付託された事件がその院で議決されるまでその任にあるものとする」と規定することで、両者の役割分担を明確にした。公聴会については一般的関心及び目的を有する重要法案に限定して開催すると規定したが、一方で主要な分野ごとに常任委員会を設置せよ、各常任委員会には、国費で事務室、事務員、専門家を配置せよという指示には、規則等で対応すればすむことだとして、第二次案では規定を設けていない。西沢は、この第二次案で「今日の常任委員会の基本的な考え方が確立した⁽⁴⁶⁾」と言う。

【ウィリアムズの第二次指示】

11月22日にウィリアムズから、①常任委員会の名称を法定し、その所管を明かにすること、②各常任委員会及び予算分科会に専門員を少な

(44) ベアワルド 前掲注(4), p.194. また、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開（二）」『法學志林』102(2), 2005.1, p.73. も西沢の常任委員会のイメージは帝国議会型のものであったと指摘している。

(45) 「国会法（第一次案）に対するGHQの指示 1946.11.4」西沢哲四郎文書248（国立国会図書館憲政資料室所蔵）福永編 前掲注(4), pp.93-94. に再録。

(46) 『憲法調査会第二委員会第五回会議議事録』前掲注(1), p.9.

くとも2名配置し、かつ調査員をおくこと、③各院の該当する常任委員会及び予算分科会は合同審査会を開き得るとすること、④常置委員会を取り止めとすること、⑤常任委員会及び特別委員会は会期中のみ開会し得るとすること、以上5点の指示があった⁽⁴⁷⁾。

①の指示によって、常任委員会の名称等は規則ではなく、国会法で規定することになった⁽⁴⁸⁾。西沢は常置委員会について相当かけあったが、「閉会中に国会を開会中と同じような状態に置くということは、ガバメントが二つできるおそれがあるからどうしてもいけない⁽⁴⁹⁾」という理由で、ウィリアムズらが設置は認めることができないと言ったとしている。しかし、この常置委員会をめぐるのは、すでに11月6日に衆議院側とGHQ側でかなりのやりとりを行っており、そこでウィリアムズは「諸外国の経験からすると、常置委員会は意に沿うものではない(unsatisfactory)。会期と会期の間は政府が活動し、その活動がよくなかつ

たら、国会が次の会期で追及すればよい。常置委員会を設けると政府と委員会との間で永久的な紛争が生じるであろう。国会が法律を制定したら、内閣が自由に執行すべきである⁽⁵⁰⁾」として、大池書記官長をはじめとする衆議院側の常置委員会設置要求を厳しくはねつけている。衆議院側の第二次案は、初めからだめだとわかってはいたが、戦前からの念願の制度であったため、周囲の情勢から第二次案でも提案せざるを得なかったと見た方がよさそうである。

【ウィリアムズの第三・四次の指示】

第二次の指示を受けて衆議院側では、12月4日に常置委員会の規定を削除した第三次案を決定した。第三次案では、常任委員会は事項別に21設け、その部門に属する議案、請願、陳情書その他を審査するものと規定し、さらに特別委員会は、常任委員会の所管に属していない特定の事件だけを審査するものと規定することで、特別委員会が乱立しないよう両者を明確に区別し

(47) 「国会法（第二次案）に対するウィリアムズの意見 1946.11.22」西沢哲四郎文書246（国立国会図書館憲政資料室所蔵）福永編 前掲注(4), p.105. に再録。

(48) この名称等の法定については、9月10日の文書「障害」の提言B. 1.で「「国会法は、改正憲法の第58条第2項にしたがい、各院の手續に関する規則に限り、各院は自由に改正する憲法上の権利をもっていることを充分認識して立法する」という条項」を設けるとしていることとの整合性が問題となる。ただし、ここでの指示によって、即座に各院の委員会設立の自律権が侵害されるような事態が生じたわけではない。「国会法中に常任委員会の名称を列記することは、GHQの第二次指示に基いたのであるが、それでも常任委員会に関する国会法第四二条には、最初第二項の規定があり、「各議院は、両院法規委員会の勧告に基いて、前項各号の常任委員会を増減し又は併合することができる」としていた。この第二項は、衆議院で議決された際には、「両院法規委員会の勧告に基いて」の文言が無く、これは貴族院で修正附加されたものであった。衆議院側の原案では、各議院が完全に他院と独立してなし得ることになっていたのだが、貴族院の修正で両院法規委員会の勧告という制約が附加されたわけである。ところが、この規定は後に修正され、両議院は、国の行政機関が設置若しくは廃止されたとき、両院法規委員会の勧告があったとき又は特に必要があると認めるときは、前項に定める以外の常任委員会を設け又は前項に定める以外の常会委員会を設け又は前項に定める各常任委員会を併合することができる。この場合その委員会は、両院とも同じでなければならない」となった。これによって各院の自律権はいっそう制限された。なお、昭和三〇年の国会法改正によって、第二項は削除された。現在の国会法第四一条は、常任委員会の名称・箇数を規定しているが、これの変更についての各議院の自律権はまったく喪失している。」黒田 前掲注(14), pp.71-72.

(49) 西沢『国会法立案過程におけるGHQとの関係』前掲注(1), p.12.

(50) Helen Loeb, *Memo for Chief Legislative Officer*, 1946.11.7. (JW111-38) (「23.「国会法の修正に関する大池衆議院事務局長他との会議録」1946.11.7.」福永編 前掲注(4), pp.96-99.) また、11月7日付でウィリアムズは会議の要点メモをケーディスとヘイズに提出しているが、そこでも明確に、戦前の第64、65、67回議会において衆議院では可決したものの、貴族院で審議未了となった議院法改正案に含まれていた常置委員会制度について要望があり、議論したとの記述がある。Justin Williams, *Memo for Col. Kades and Lt. Col. Hays*, 1946.11.8. (JW111-39) 常置委員会の構想については、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開」『法學志林』101(3), 2004.2, pp.147-156; 村瀬信一『帝国議会改革論』(日本歴史叢書)吉川弘文館, 1997, pp.126-132. を参照のこと。

て定義した。第三次案について、ウィリアムズは、12月6日に第三次指示として、①議員は少なくとも一箇の常任委員となることとすること、②常任委員会及び特別委員会とも比率による委員選出を規定すること、③常任委員会及び特別委員会は、議院で認めた場合には閉会中も活動し得るとすること、④予算及び歳入法案については必ず公聴会を開くとすること、⑤少数意見書が提出されたときは、会議録に掲載することを規定すること、⑥すべて議員は、議案を発議することができる。議案が事務総長の手元でファイルされたときは、提出されたものとみなされる。提出された議案は、議長が適当な (appropriated) 委員会に付託する。付託された議案は当該委員会の承諾のある場合及び20人以上の議員の賛成がある場合においては本会議で直接審議することができるものとする、以上の6点を提示した⁽⁵¹⁾。

6点の中で①および②は特に異論もなかったが、③については、常置委員会の代替案がでてきたため、これで念願がかなったと西沢は証言しており、ベアワルドも「明らかに日本側の勝利⁽⁵²⁾」としている。しかし、継続審査については、前述のように5月23日のスウォープとエスマンの文書「改革」の中に「委員会は、特別の条件の下で、国会が会期中でなくても集会し、法案審議を行う権限を付与されるべきである」という文言があり、前記の11月6日の会議でも

ウィリアムズは、「特別の理由がなければ」常任委員会は閉会中活動すべきではないが、閉会中に特別な問題を調査したい (wants to investigate) というのならそれはかまわない、と述べているので、GHQ側としては予定どおりの対応であった可能性もある。この第三次指示では、⑤が重要であり、議員は1人でも議案を発議することができ、それらの議案の取扱いを本会議で決める前に委員会に付託せよということであるから、新しい国会の常任委員会は、本会議の予備審査の機関ではなく、第一次審査機関となり、帝国議会の委員会制度とは本質的に異なるものとなった⁽⁵³⁾。「結局常任委員会というものが完全にアメリカ式となり、そして審議の方法が委員会中心主義となった⁽⁵⁴⁾」のは、この第三次指示とそれを受けて12月9日に作成した第四次案によると西沢は述懐している。第四次案に対する12月14日の第四次指示⁽⁵⁵⁾は、第四次案でも公聴会は「重要な歳入法案」に限って必ず開催するとしていたことから、再び「すべての予算および歳入法案」と改めよというものであったが、最終案である第五次案では、予算および「重要な歳入法案」についてということで妥結した⁽⁵⁶⁾。

こうして12月16日に第五次案で国会法案はGHQの最終的承認を受け、翌17日に第91回帝国議会に衆議院の各派共同提案の議員立法として提案されたのである。

国会法案は、衆議院では12月19、20日の国

51) 「国会法（第三次案）に対するウィリアムズの意見 1946.12.6」西沢哲四郎文書246（国立国会図書館憲政資料室所蔵）福永編 同上, p.111. に再録。

52) ベアワルド 前掲注(4), p.194.

53) 高見勝利「戦後の国会における委員会制度の導入とその改革」中村睦男編『議員立法の研究』信山社出版, 1993, pp.64-65.

54) 西沢『国会法立案過程におけるGHQとの関係』前掲注(1), p.38.

55) 「国会法（第四次案）に対するウィリアムズの意見 1946.12.14」西沢哲四郎文書246（国立国会図書館憲政資料室所蔵）福永編 前掲注(4), p.112. に再録。

56) ただし、公聴会は、衆議院の審議でも異論が多くあり、最終的には貴族院での修正で、「総予算」および「重要な歳入法案」だけについて公聴会を開催するという規定に落ち着いた。ウィリアムズも言うように公聴会は「アメリカ的な制度」であり、西欧諸国の議会の採用国（年）の事例を挙げるとベルギー（1985年）、フィンランド（1991年）、フランス（1991年）、スウェーデン（1989年）となっている。Ström, *op.cit.* (22), p.54. このように公聴会という制度が各国に広まり、活用されるようになったのは比較的最近のことであり、国会法案審査の段階で強い反発があったのは、当然のことであった。

会法案委員会での審議を経て、21日に本会議において全会一致で可決、貴族院では、こうした法案は、政府が責任をもって立案して提出すべきものであり、どうして衆議院の議員立法になったのか、事前に調整もなく、貴族院の審議を2-3日で終えよというのは無理な話である、次の常会で審議してからでも間に合う、両院協議会の開催を衆議院だけが要求できるとしているのは両院不平等であるといった議論が強く、結局、25日に審議未了となってしまふ。その後、12月28日に始まった第92回帝国議会において、第91回帝国議会で提出したものと同一の法案が1947年2月3日に提出され、衆議院では2月21日に全会一致で可決して貴族院に送付、貴族院では、1か月弱の間、今回は十分審議し、両院協議会の規定等を数か所修正した上で3月18日に本会議で修正議決、翌19日、衆議院も貴族院の回付案に同意し、ここに国会法案は両院を通過したのである。

おわりに

大池、西沢らとともに国会法の立案に携わり、帝国議会及び国会双方の委員会制度の運用に精通していた鈴木隆夫は、新しい国会の委員会制度の特色として、①委員会が予備的審査機関の地位から脱却して、むしろ第一次審査機関となったこと、②国政調査について議院から権限の移譲を受けた形で委員会が議院の有する権限の代行機関たる性質を帯びてきていることを挙げている⁽⁵⁷⁾。

ウィリアムズは、日本の国会が成功するかどうかは常任委員会制度と立法補佐機関がどの程度機能するかどうかにかかっている⁽⁵⁸⁾としたが、この戦後の国会の常任委員会制度については、先述したような議院内閣制との連結をどう組み立てるか、国会運営の多元化・分散化の進行とその反動としての政党・会派による委員会審議の統制機能の強化の問題⁽⁵⁹⁾、また、アメリカ連邦議会でも指摘されることであるが、省庁・利益団体・委員会三者による下位政府(sub-government)の形成の問題、委員会報告の軽視、国政調査報告書の少なさ⁽⁶⁰⁾などがしばしば言及されている⁽⁶¹⁾。しかし、行政国家という言い方があるように、現代の政治・行政システムの中で執政・行政機能が肥大化し続けているのは周知の事実であり、その中であって国民の代表機関である国会が、執政・行政機関と対等の立場に立って、専門的情報を収集分析し、政策の立案・修正、予算の審査、行政の監視といった任務を効果的かつ効率的に担うためには、専門分野をもつ常設の委員会制度とそれを支援する知的基盤を整備していかなざるを得ない。戦後の国会における常任委員会制度の整備について、ウィリアムズは「封建的官僚機構」に対抗する議会の機構を構築するという言い方をよくしたが、他方で先進各国に共通する執政機能の肥大化と現代行政国家の台頭に対抗する各国議会の進化の方向と同一の軌跡を辿った結果でもあるという視点が次第に重要になってきているのではないかと思われる。

(おおまがり かおる)

57) 鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」『法律時報』22(9), 1950.9, p.651.

58) Williams, "The Japanese Diet under the New Constitution," *op.cit.* (1), p.937.

59) 成田 前掲注32, p.71; 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会, 2005, pp.58-65.

60) 鈴木隆夫『国会運営の理論』聯合出版社, 1953, pp.376-382; 鈴木 前掲注57, pp.653-654.

61) 大山礼子「議事手続再考—「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして」『駒澤法学』27号, 2008.3, pp.39-44.