

## 帝国議会期の衆議院調査会設置の経緯と主な活動

衆議院事務局庶務部文書課

吉野 貴浩

### ■ 要 旨 ■

衆議院調査会は、帝国議会期の1941（昭和16）年に設置され帝国議会が国会となるまで衆議院に置かれた組織であった。帝国議会の短い会期を補うため閉会中に活動できる制度の構築に議会発足当初から衆議院は取り組んできたが、閉会中に活動する機関設置の議院法改正は実現しなかった。その中で法改正を行わない形で調査機関を設置しようという動きがあり、まずは衆議院事務局に調査部設置、その後に衆議院調査会の設置という経緯があった。調査会は閉会中に政府に対する質疑、議会提出議案の事前調査など幅広い活動を行っていた。また調査部も議員の政務調査のための調査を行っていた。

### 《 構 成 》

はじめに

#### I 調査会設置の経緯と背景

#### II 調査会の組織と活動

おわりに

はじめに

衆議院調査会（以下「調査会」という。）は、「議会の開会中と閉会中とを問わず、常時議会議事準備のため国政全般の調査研究と会員の親睦とをはかる目的」で1941（昭和16）年6月6日の議院打合会<sup>1</sup>で衆議院調査会規約、申合事項を決定して設置されたものである<sup>2</sup>。

設置以後、調査会は全衆議院議員を会員とし、1947（昭和22）年3月の第92回議会終了の時期、つまり帝国議会が終焉するまで、

戦時下及び戦後における重要施策、議会提出予定の法律案などについて各省当局の説明聴取、資料収集、現地調査などの調査活動を行った<sup>3</sup>。調査会の活動期間は約6年弱あり、また、閉会中に活動ができる組織として、帝国議会時においては特異な存在であったと考えられるが、調査会の存在や活動についてはあまり知られていないのが現状である。

このような状況であるので、調査会の先行研究は多くないが、少ない研究の中でも村瀬信一は調査会設置までの政治的な動きを説明し、閉会中も活動する調査会を議会の審査能力を強化し審議の実質化・効率化を推進する手段として、帝国議会時の議院制度改革の潮流の一応の到達点と調査会を高く評価している<sup>4</sup>。また、近年では、事前審査制に焦点をあ

<sup>1</sup> 帝国議会時、衆議院では各会派が議事の順序や儀礼に関する件、その他の事項について、事前に協議を行うための協議機関が1904（明治37）年の第21議会から設けられていた。協議機関の名称は各派交渉会（各派協議会）であったが、衆議院調査会規約の決定時は、いわゆる新体制運動の下で諸政党が解党し、院内会派が「衆議院議員倶楽部」の一団体のみであったため、名称は「議院打合会」となっていた（衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』衆議院・参議院（1990）85-86頁）。また、会派間の交渉機関の変遷については、木村利雄「議会における交渉機関の変遷と会派の関係」『議会政治研究 26号』議会政治研究会（1993.6）を参照。

<sup>2</sup> 衆議院・参議院編『議会制度七十年史 帝国議会史 下巻』衆議院・参議院（1962）801-802頁

<sup>3</sup> 衆議院・参議院編・前掲注1 103頁

<sup>4</sup> 村瀬信一『帝国議会改革論』（日本歴史叢書：新装版）吉川弘文館（1997）181-204頁

てた研究から、黒澤良は、法律案の議会審議前に政府が議会に提示し、その同意を取り付ける事前協議の場としての調査会を説明している<sup>5</sup>。さらに、矢野信幸も大政翼賛会で機能しなかった事前審査が調査会という議院の政務調査機関を利用して行われていたとしている<sup>6</sup>。

本稿では、上記の先行研究に依拠しながら、調査会設置までの経過を概観しつつ、先行研究では必ずしも明らかになっていない調査会設置前に存在していた衆議院調査部の設置経緯、調査会の組織構成、全体的な活動状況などを概観するほか、調査会の組織としての特徴や位置付けについて考察する。

なお、衆議院調査会と同時期にこれと同様の役割を担っていた貴族院調査会も存在する。同調査会は、その設置経緯等から衆議院調査会と密接な関連性があると考えられるが、貴族院調査会については、史料的な制約等から、本稿の考察の対象外とする。

また、引用の際、旧字体等の表記は、適宜、改めている。

## I 調査会設置の経緯と背景

### 1 帝国議会の会期

調査会は、閉会中に活動ができるということに大きな特徴があったが、まずは帝国議会の会期、年間の活動期間について確認する。

帝国議会の常会の会期は、大日本帝国憲法

(以下、「帝国憲法」という。)第42条に「帝国議会ハ三箇月ヲ以テ会期トス」と規定されており、3か月(90日間<sup>7</sup>)となっていた。また、会期の延長は同条で「必要アル場合ニ於テハ勅命ヲ以テ之ヲ延長スルコトアルヘシ」とされていた。なお、臨時会の会期も帝国憲法第43条で「臨時会ノ会期ヲ定ムルハ勅命ニ依ル」とされていたため、帝国議会は会期の決定に関与できない仕組みとなっていた。実際の会期延長、会期決定の運用は、常会の場合、会期延長は帝国憲法で会期が規定されているため、数日以上的大幅な延長はなされず、臨時会の会期も通例は2日～10日、特別会も10日～30日で会期が決められていた<sup>8</sup>。約56年の帝国議会の期間中、全会期の日数の総計は4,819日で、年間の開会日数は、平均で86日<sup>9</sup>となるので、帝国議会の年間の活動期間は平均すると1年のうち3か月程度となる。一方、国会は2011(平成23)年から2020(令和2)年の10年間で開会日数が2,275日で、年間の開会日数は平均で約228日、年間7か月半程度が開会している状態となる。帝国議会の会期は、国会の会期と比較すると半分以下の短さということになる。

さらに、帝国議会時の常会の開会から閉会までのスケジュールは、12月下旬に開会してすぐに年末年始の休会に入り、翌年1月下旬に審議を再開して、3月下旬には閉会する日程となっていた<sup>10</sup>。よって、帝国議会の常会の

<sup>5</sup> 黒澤良「議会審議と事前審査制の形成・発展-帝国議会から国会へ」奥健太郎・河野康子編『自民党政治の源流-事前審査制の史的検証』吉田書店(2015)41-46頁

<sup>6</sup> 矢野信幸「戦時議会と事前審査制の形成」奥・河野編・同上 78-109頁

<sup>7</sup> 3か月は「一箇月ヲ三十日トシ日ヲ以テ計算シテ九十日間トスルコト明治二十四年二月十九日政府ニ於テ決定シ第一回議会以来之ニ依ル」(衆議院事務局『衆議院先例彙纂 昭和十七年十二月改訂 上巻』(1942)3頁)

<sup>8</sup> 大山英久「帝国議会の運営と会議録をめぐって」『レファレンスNo.652』国立国会図書館(2005.5)38頁

なお、昭和21年6月20日開会の第90回議会(臨時会)は憲法改正案等の審議のため、当初40日間の会期が4回延長されて会期が114日間となり帝国議会史上最長の会期となった。

<sup>9</sup> 今野或男「国会閉会中の委員会活動について-常置委員会構想の挫折と現行制度との関係」『議会政治研究 53号』議会政治研究会(2000.3)4頁

<sup>10</sup> 衆議院先例彙纂にも「議院ハ院議ヲ以テ年末年始ノ為休会ヲ為ス例トシ其ノ期間ハ第十五回議会以来十二月二十六日乃至二十九日ヨリ翌年一月二十日迄休会スル例トス」とある。(衆議院事務局・前掲注7 216頁)

会期は、憲法上は3か月と規定されていたものの、実質的には約2か月ほどであり<sup>11</sup>、3月末の閉会後に臨時会や特別会が開会<sup>12</sup>されなければ、帝国議会は年末まで閉会中の状態となる<sup>13</sup>。

## 2 閉会中の議会活動に係る改革の動き

### (1) 議院法に規定された継続委員

帝国議会には、会期の短さを補うことを想定して閉会中に活動可能な「継続委員」が制度化されていた。継続委員は、「議院法<sup>14</sup>」（明治22年法律第2号）第25条に「各議院ハ政府ノ要求ニ依リ又ハ其ノ同意ヲ経テ議会閉会ノ間委員ヲシテ議案ノ審査ヲ継続セシムルコトヲ得」と規定され、閉会中に政府から要求又は同意があれば特定の議案を対象にして継続審査ができるものである。しかし、帝国議会期間中に貴族院・衆議院のいずれにおいても継続委員が活動した事例はない<sup>15</sup>。これは議院法第25条に基づく政府からの要求がなかったこと、議院側の審査継続の提議に対して、政府が常に同意を与えなかったためである<sup>16</sup>。

### (2) 継続委員規定の改正に向けた動き

継続委員の活用について、政府の同意を必要とせずに議会の議決だけで、継続委員の活動を可能とする趣旨の議院法改正案が、帝国議会開設当初、1890（明治23）年の第1回議会から1896（明治29）年の第10回議会までほぼ毎議会に提出されていた<sup>17</sup>。しかし、これらの衆議院議員提出の議院法改正案は、いずれも審議未了となり成立していない<sup>18</sup>。成立しなかった理由として、帝国憲法は、議会の権限を極力抑制する意図をもって整備されており、特に帝国議会の活動期間については、議会側に自律権を一切認めず、政府のコントロールの下に置くものとしていたので、各議院が閉会中に自主的に議案審査を行うことを可能とする議院法の改正は、制度の根幹に触れるとして、反対する意見が強かったためと言われている<sup>19</sup>。

衆議院では、自らの権限と機能を向上させ、議会の独立性を高める方策の一つとして継続委員の活用に着目していたのであるが、議院法改正が実現せず、藩閥政府が政党の協力を得るため、事前に予算案や法律案を内示<sup>20</sup>して、政党の同意を取り付けることに努め、藩閥政府と政党との提携が恒常化するようにな

<sup>11</sup> 村瀬・前掲注4 49-66, 68頁

<sup>12</sup> 帝国議会期間中に臨時会は24回、特別会は13回（常会・特別会として召集された第13議会を含む）開かれている。なお、昭和16年12月の日米開戦から終戦後に帝国議会から国会に変わるまでの約5年半に臨時会は11回開かれている。

<sup>13</sup> 閉会中、速記技手は休職することとされ、書記官も他省庁との兼任者は、閉会中は他省庁の職員として勤務していたようである（中村清「議院事務局概史」『議会政治研究77号』議会政治研究会（2006.3）23-24頁）。しかし、議会開会中は、多くの人が議事堂内に集まり「本会議の開かる日は会議の終わるのが夜の十一時十二時になることも珍しくありませんので、事務局員は、会議の準備や後片付けで午前八時より午後十二時は未だしも翌日の午前一時二時に及ぶこともあり、時としては夜を徹して働かなければならぬので、宛然戦時気分であります」（田口弼一『帝国議会の話』啓成社（1931）360-361頁）と記載があるように開会中はかなり繁忙であった。

<sup>14</sup> 議院法は、帝国議会の内部組織、議事手続等を規定した法律で、帝国憲法とともに公布された。なお、同法は現行憲法の施行（1947（昭和22）年5月3日）とともに施行された国会法（昭和22年法律第79号）の附則により廃止された。

<sup>15</sup> 衆議院・参議院編・前掲注1 67頁

<sup>16</sup> 今野・前掲注9 2頁

<sup>17</sup> 黒澤・前掲注5 39頁

<sup>18</sup> 第8回議会及び第10回議会の議院法改正案は衆議院を通過したが、貴族院で審議未了となっている。

<sup>19</sup> 今野・前掲注9 4頁

<sup>20</sup> 予算内示会については村瀬・前掲注4 41-45頁を参照。また、向大野新治「議案事前審査制度の通説に誤りあり」『議会政治研究80号』議会政治研究会（2006.12）も帝国議会時の政党の事前審査について説明している。

ったこともあり、継続委員についての議院法改正そのものが顧みられなくなった<sup>21</sup>。

### (3) 常置委員会構想

その後、1932（昭和7）年の五・一五事件で犬養首相が暗殺され、次の首班に政党総裁ではない齋藤実（海軍大将）がなった。この時期、議会では二大政党であった政友会と民政党の政権抗争が激化しており、国民の間に議会不信、政党不信が広がっている状況であった<sup>22</sup>。さらにこの事件後、政権喪失に直面した政党及び議会人達が、議会政治の威信を回復し、それによって政権に再び近づく途を模索する中で<sup>23</sup>、議院制度改革が着目されていた。改革の具体的な動きとして、1932（昭和7）年6月、秋田清衆議院議長が各会派から委員を選出して議会振粛委員会を設けたのが常置委員会構想のはじまりである。同委員会では帝国議会の組織運営等の改善策等が協議され、翌7月に「議会振粛要綱」が決定された<sup>24</sup>。その中に「会期の短さを補う」ために開会中閉会中を通して常置委員会を新たに設け、閉会中においても未決議案の審査や閉会中審査を要求された案件の審査を行うことを可能にし、設置にあわせて継続委員を廃止することが盛り込まれた。

この常置委員会は、毎年の常会の終わりに選出され、次の常会で改選されるまで在任する72名の常置委員が、毎週1回委員会を開会するほか、委員長が必要と認めるときは随時開会できるものとされていた。また、委員72名と当時の予算委員63名と比較しても大き

な委員会であったので、これを外交・法律・財政等の数部に分けて分科会的な運営を行うことも想定していたようである。また、常置委員会は議院の決定のみで閉会中も議案の審査を行うことができ、審査すべき議案の有無と関係なく政府に出席・説明を求めて質疑ができることとなっていた。後者は当時の各議院の委員会が会期中に活動する際にもない権限<sup>25</sup>であり、議会の行政監督権発揮を期待するものであった。

その後、常置委員会の新設等を内容とする議院法改正案は、1932（昭和7）年12月に召集された第64回議会に提出され、全会一致で衆議院を通過したが、貴族院で審議未了となった。さらに、同一内容の法案が1933（昭和8）年12月召集の第65回議会、1934（昭和9）年12月召集の第67回議会にも衆議院に提出され通過したが、貴族院で審議未了となった。

政府や貴族院では常置委員会制度の新設に反対の意見が強かったが、その論拠として以下の事項が述べられている<sup>26</sup>。

第一に帝国憲法に定める会期制度の原則に違反する疑いがあることを挙げている。帝国議会の活動は会期中に限っていることは帝国憲法に規定されているので、会期外に常置委員会が帝国議会の活動を行うことは帝国憲法上の疑義があるというものである。継続委員も閉会中に議案審査を継続するが、この継続審査は政府の要求により、また政府の同意が必要なので会期制度の原則に反するものとはいい得ないとしている。

<sup>21</sup> 黒澤・前掲注5 39頁

<sup>22</sup> 今野・前掲注9 4頁

<sup>23</sup> 村瀬・前掲注4 223頁

<sup>24</sup> 議会振粛要綱については衆議院・参議院編・前掲注1 94-97, 240-242頁を参照。

<sup>25</sup> 常置委員会の構成や権限等については、今野・前掲注9 5頁を参照。

<sup>26</sup> 常置委員会に対する反対意見については、衆議院・参議院編・前掲注1 97頁を参照。

第二に常置委員会が設けられると議会の閉会中においても政府に常置委員会の対応が生じて「一般行政事務ヲ進メル官庁ノ能率ヲ挙ゲル」ことに支障が生じることから望ましくないとしている。

常置委員会の設置要求は1938(昭和13)年頃まで続いていたが、結局、常置委員会は設置されなかった。

### 3 衆議院調査部の設置と活動

#### (1) 設置までの経緯

常置委員会構想が実現しない状況下の1937(昭和12)年の2月下旬、国策の調査研究を行い、議会政治の円滑な運用を期するため、貴衆各院に臨時政務調査部を設置することに貴衆両院の近衛、富田両議長が実現に乗り出すに至ったと同年2月25日付の新聞報道<sup>27</sup>があった。それによれば、臨時政務調査部構想は具体的に以下のようなものであった。

- 一、貴衆各別に全議員を委員とする臨時政務調査部を設けること
- 二、臨時政務調査部は六部位に部門を分け各議員を希望によりそれぞれの部門に配属せしむること
- 三、各部門において重要問題を捉へて調査研究し必要に応じて政府当局或は斯界の権威者等の出席を求めその説明又は意見を聴取すること
- 四、若干の専属職員をおきその事務を掌らしむること
- 五、各政党等の政務調査部と横の連絡を取り研究の利便に資すること

六、研究調査の結果は印刷し関係各方面に配布して参考に資すること

七、政府と連絡を取り予め議会提出の政府案等を検討し議会の会期不足を補うこと

八、議会における議員と政府間の質疑応答を整理し議会の能率を十分に発揮せしむること

全議員で組織され、また調査研究のため政府等から説明が聴取可能、政府案の提出前に事前審査を行うことも想定するなど後の調査会を先取りしたような構想である。また、貴族院側がこの構想について各派で協議したことを伝える新聞記事<sup>28</sup>によると、この臨時政務調査部は議院法改正を行わず、法律的根拠を伴わない形で設置しようとしていたようである。この点も調査会と同様である。また、同月26日付の新聞記事<sup>29</sup>によると当時の田口衆議院書記官長(現在の事務総長に当たる)が同月24日に長貴族院書記官長等に腹案を示して共同計画を進めることを促したとあることから、衆議院主導でこの構想が進められたと考えられる。一方の貴族院では、この衆議院の提案について3月1日に各派で協議した際、「常置委員会と同じではないか」と強い警戒感があり、態度は慎重であった<sup>30</sup>。

書記官長の秘書が作成した日誌<sup>31</sup>を見ると、衆議院では2月26日に「議会振粛委員会開会、両議院ニ政策調査機関設置ノ件ニ付懇談ス」とあり、その懇談の内容は別の史料を見ると「常置委員制ハ容易ニ其ノ目的ヲ達成シ得サルヲ以テ此ノ制度ノ道程トシテ先ツ調査

<sup>27</sup> 『東京朝日新聞』(1937.2.25) 神戸大学経済経営研究所 新聞記事文庫『大阪朝日新聞』(1937.2.25)

<sup>28</sup> 『東京朝日新聞』(1937.3.2)

<sup>29</sup> 『東京朝日新聞』(1937.2.26)

<sup>30</sup> 前掲注27

<sup>31</sup> 書記官長室『日誌 昭和十二年二月二十一日～昭和十三年二月二十日迄』国立国会図書館憲政資料室所蔵(国立国会図書館デジタルコレクション)「大木操関係文書」206-1

研究機関ヲ設置シ順次之カ実現ヲ図ルコトニ決定<sup>32</sup>したとある。ここで、常置委員会につながるような調査研究機関設置をまずは目指すことが正式に決定されたと考えられる。その後も3月1日「政策調査機関設置ニ関スル小委員会ヲ開会」、同月6日「議院政務調査委員会設置ニ関スル小委員会」が開会され、小委員会で、以下の衆議院調査委員会要綱と衆議院調査局官制要綱が決定された<sup>33</sup>。

局長これを定む

- 一、事務官は勅任又は奏任とす、事務官は調査局長の指揮監督を受け調査に関する事務を分掌す
- 一、調査局長故障ある時は上席事務官その職務を代理す
- 一、書記は判任とす、調査局長の定むる所により各その事務に従ふ

○衆議院調査委員会要綱

- 一、各般の調査研究のため調査委員会を設くること
- 一、前項の調査研究は議長の命ずるところにより之を行ふこと
- 一、調査委員は議員八十名以内のこと
- 一、調査部門は議長之を定むること
- 一、委員会は部門毎に毎月二回之を開くこと、臨時会は必要に応じて之を開くこと
- 一、調査の結果は議長に報告すること

○衆議院調査局官制要綱

- 一、衆議院に調査局を設け議長の命により各般の調査研究をなす
- 一、調査局に左の職員を置く  
調査局長一人、事務官専任四人、書記専任八人
- 一、調査局長は勅任とし衆議院書記官長を以つてこれに当つ、調査局長は議長の指揮により局中一切の事務を監督す、局中の分課及び職員の配置は調査

なお、新聞報道によれば調査部門はおおむね四部（第一部（内閣、内務、司法、文部）、第二部（大蔵）、第三部（陸軍、海軍、外務、拓務）、第四部（農林、商工、逓信、鉄道）に分けられる見込みであった<sup>34</sup>。2月末の臨時政務調査部の構想と3月6日に決定された要綱との関連は不明であるが、構成人数を小規模とし、開会回数や調査結果の報告、事務局案も定めるなど、2月末の案をより具体化したものとなっている。

この要綱に対して、貴族院側は調査委員会は大規模であり、常置委員会の変形であるとの見地から全面的に反対の空気が濃厚とあり、調査委員会設置はほとんど絶望視と見込まれていたようである<sup>35</sup>。しかし、同月9日、田口衆議院書記官長が、長貴族院書記官長に正式決定した衆議院案を提示し、貴族院が賛成しなければ衆議院単独でも調査機関設置を貫徹すると強い決意を示したこともあり、貴族院で各派が協議した結果、調査機関設置で一致したが委員会を設けるなどの大袈裟なものではなく、単に事務局の調査課<sup>36</sup>の人員を増やし、各議員は調査課を利用して必要な調査を

<sup>32</sup> 『常置委員制ノ経過大要（昭和十六年九月調）』 国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木操関係文書」67-2

<sup>33</sup> 『東京朝日新聞』（1937.3.7）

<sup>34</sup> 同上

<sup>35</sup> 神戸大学経済経営研究所 新聞記事文庫『報知新聞』（1937.3.7）

<sup>36</sup> 貴族院では新たに調査課を設置する方向であったが、衆議院ではすでに調査課が設置されていた。衆議院調査課は1934（昭和9）年に設置されたと思われる（『官報（昭和9年7月10日）』 国立国会図書館国会デジタルコレクション）。図表3「衆議院調査部・調査課の変遷等」を参照。

行うという方向となった<sup>37</sup>。

貴衆両院で協議が行われた結果、衆議院が「貴族院側の小規模の調査機関設置意見に対し必ずしも自説を固持するものではないと」貴族院側に歩み寄り<sup>38</sup>、衆議院事務局に調査部を設ける案について協議し、同月15日「議会振粛委員会開会、議院政務調査会ハ事務局ニ調査部設置ノコトナリタル趣キヲ報告シ之ヲ決定」<sup>39</sup>となった。また、同月18日には「議院調査部新設経費ヲ含ム昭和十二年度追加予算案本日提出セラレタリ」とある。

その後、衆議院が同年3月末に解散され、総選挙後の同年6月11日、衆議院事務局分掌規程が改正され、以下の衆議院調査部分掌規程<sup>40</sup>が決定された。なお、当時の衆議院事務局の組織単位は「課」であり、秘書課、調査課、議事課、委員課、速記課、庶務課、会計課、警務課で構成されていた。この改正は調査課を拡充し調査部とするものである。

○衆議院調査部分掌規程

第一条 衆議院事務局ニ議員ノ政務調査ニ資スルタメ調査部ヲ置ク

第二条 調査部ニ左ノ四課ヲ置ク<sup>41</sup>

- 第一課
- 第二課
- 第三課
- 第四課

第三条 第一課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 財務ニ関スル事項

二 各課ノ総轄ニ関スル事項

第四条 第二課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 国防、外交及拓殖等ニ関スル事項

第五条 第三課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 産業及交通等ニ関スル事項

第六条 第四課ニ於テハ左ノ事務ヲ掌ル

- 一 内治法政及教育等ニ関スル事項

第七条 部長ハ書記官長、課長ハ書記官ヲ以テ之ニ充ツ

1937(昭和12)年の衆議院事務局職員名簿<sup>42</sup>を見ると部長には規程のとおり田口書記官長が充てられ、第一課から第四課の各課長には書記官である大木議事課長(兼第一課長)、中御門委員課長(兼第二課長)、大池庶務課長兼会計課長(兼第三課長)、西沢秘書課長(兼第四課長)が兼務している。また鈴木速記課長、渡邊警務課長も調査部の事務官を兼務しているので、当時の各課長は全員衆議院調査部を兼務していた。その他に専任の事務官等が各課に1~2名程度配属、数名の嘱託もいた。

なお、衆議院調査部の運用方法に関して同年9月17日に書記官会議、その後22日、30日に議会振粛委員会、同年10月20日に「議会振粛委員会開催、調査部運用委員会規程ヲ決定」<sup>43</sup>している。「衆議院調査部運用委員会

<sup>37</sup> 『東京朝日新聞』(1937.3.10)

<sup>38</sup> 神戸大学経済経営研究所 新聞記事文庫『大阪朝日新聞』(1937.3.11)

<sup>39</sup> 書記官長室・前掲注31

<sup>40</sup> 衆議院事務局『衆議院要覧(甲) 昭和12年7月』国立国会図書館デジタルコレクション

<sup>41</sup> 設置当初は四課体制だったが、翌1938(昭和13)年に「課」が廃止され、調査部は「部」のみの組織となった(『官報 昭和13年7月16日』国立国会図書館デジタルコレクション)。図表3「衆議院調査部・調査課の変遷等」を参照。

<sup>42</sup> 衆議院事務局『衆議院事務局職員名簿 昭和12年7月28日現在』24-27頁 国立国会図書館デジタルコレクション

<sup>43</sup> 書記官長室・前掲注31

規程」は以下のとおりである<sup>44</sup>。

|   |
|---|
| ○衆議院調査部運用委員会規程                                |
| 第一条 運用委員会ハ議長ノ監理ニ属シ調査項目ヲ決定ス                    |
| 第二条 運用委員会ノ委員ハ議員中ヨリ議長之ヲ指名ス<br>委員ノ任期ハ一箇年トス      |
| 第三条 運用委員会ニ於テ調査項目ヲ決定シタルトキハ議長ヲ経テ調査部ニ移牒スヘシ       |
| 第四条 調査部調査ヲ遂ケタルトキハ議長ヲ経テ調査書ヲ運用委員会ニ送付スヘシ         |
| 第五条 運用委員会ニ於テ調査書ヲ議員ニ配付スル必要アリト認ムルトキハ其ノ旨議長ニ申出ツヘシ |

衆議院調査部は、議員で構成する<sup>45</sup>運用委員会で決定した調査項目について、議長を通じて調査部が調査を行い、結果を運用委員会に送付するものであるが、調査項目の選定に議員を関係させることで間接的に議員が調査に関係する仕組みとなっている。

衆議院調査部の設置は、議員が直接調査を行う調査委員会案に対して常置委員会と同様の制度と見て反対してきた貴族院と衆議院との協議の結果の妥協案として出てきた構想ではあるが、常設機関である衆議院事務局に調査部を置くことで、開会中閉会中を問わず議員が間接的にではあるが調査研究活動を行うことを可能にしたという意味で、大きな制度改革であったと考えられる。

## (2) 活動の状況

衆議院調査部、運用委員会の具体的な活動状況等は、史料が残っていないため、ほぼ不明である。そこで、ここでは僅かに見つかった断片的な史料<sup>46</sup>である「議案類及質問主意書調査件数一覧表」(以下「一覧表」という。)から活動の一端を紹介するにとどめる。この一覧表は、後に衆議院調査会が設置されるに当たり、衆議院事務局の定員を増員する衆議院事務局官制が改正されたが、その一連の手続の中で残されたものと推察される。

(図表 1) 調査件数一覧表

| 帝国議会回次     | 政府提出案 | 議員提出案 | 質問主意書 | 計   |
|------------|-------|-------|-------|-----|
| 第 73 回 (常) | 110   | 367   | 21    | 498 |
| 第 74 回 (常) | 111   | 288   | 15    | 414 |
| 第 75 回 (常) | 135   | 210   | 8     | 353 |
| 第 76 回 (常) | 109   | 43    | 18    | 170 |
| 第 77 回 (臨) | 13    | 4     | 1     | 18  |
| 第 78 回 (臨) | 8     | 0     | 0     | 8   |
| 第 79 回 (常) | 105   | 56    | 1     | 162 |

(出所)「議案類及質問主意書調査件数一覧表」より筆者作成

※帝国議会の議案で政府提出案は法律案・予算案・予算外国庫の負担となるべき契約案・事後承諾案(緊急勅令等)など。また、議員提出案は法律案・上奏案・建議案・決議案など。

この一覧表は衆議院調査部が行った調査件数を集計し調査部が業務多忙であることを示すためのものだと考えられるが、衆議院調査部が設置されて初めての議会である 1937 (昭和 12) 年の年末に開会した第 73 回議会は多くの調査件数があったことが分かる。その後、調査件数は漸減していくが(ただし、第 77 回

<sup>44</sup> 衆議院事務局『衆議院要覧(甲) 昭和 14 年 2 月』

<sup>45</sup> 衆議院調査部運用委員会委員は、俵孫一君外 18 名が指名されている。(『衆議院公報 号外(十)』昭和 12 年 12 月 2 日)

<sup>46</sup> 『衆議院事務局官制中改正ス(衆議院調査会ノ設置ニ伴ヒ事務繁劇ノ為職員増員)』(昭和 17 年 3 月 7 日) 国立公文書館デジタルアーカイブ

なお、衆議院事務局官制中改正ノ件の閣議決定は昭和 17 年 3 月 2 日、公布は 3 月 6 日である。この中に「議案類及質問主意書調査件数一覧表」と「調査部調査資料印刷物目録 自昭和十三年七月 至昭和十六年六月」が残されている。



は会期5日間、第78回は会期2日間の短い臨時会)、常会でおおむね政府提出案で100件以上、議員提出案も多い時で200~300件程度の調査件数があったようである。具体的な調査内容や時期、期間、調査手法等は不明であるが、衆議院調査部は多くの調査を行っていたのではないかと考えられる。

また、衆議院調査部が作成・印刷した資料の目録「調査部調査資料印刷物目録 自昭和十三年七月 至昭和十六年六月」も一覧表と同様に残されていた。この目録によれば、衆議院調査部は1938(昭和13)年7月から1941(昭和16)年6月の約3年間で「国民健康保険法案概要」「電力国家管理案に関する論調」「国家総動員法案資料」「蘇連邦ノ極東政策ニ関スル論調」等、内政・外交など幅広い分野の調査資料を合計42件印刷・刊行している<sup>47</sup>。この調査資料は表紙に「衆議院公報附録」と記載があることから、議員を含めて幅広く配付したのではないかと考えられる。

#### 4 衆議院調査会の設置

##### (1) 設置時の政治的状況

調査会は1941(昭和16)年6月に設置されたが、まずは当時の政治的状況を確認する。

この当時は、いわゆる近衛新体制運動と呼ばれる過程の中で、立憲政友会をはじめとする諸政党が解党していく状況であった。そして1940(昭和15)年8月15日に唯一残っていた主要政党の立憲民政党も解党して無党混

乱時代<sup>48</sup>となった。この後、政党が存在しない中ででの議会運営ということになるが、紆余曲折を経てこの年の年末に召集予定の第76回議会の議事運営のために院内会派「衆議院議員倶楽部」が結成された<sup>49</sup>。同倶楽部は、1940(昭和15)年12月26日から始まった第76回議会での唯一の院内会派(衆議院議員倶楽部435、無所属7、欠員24)となった。

##### (2) 設置までの経緯

調査会設置までの経緯については、村瀬信一が政治的な動きについて詳しく説明している<sup>50</sup>ので、ここでは村瀬の研究の概略を追いつつ、経緯を確認していきたい。

(図表2) 調査会設置までの経過(1941年)

| 月日   | 項目                        |
|------|---------------------------|
| 5/21 | 貴族院で調査会規約及び申合決定           |
| 26   | 衆議院政務調査機関設置準備委員会①         |
| 31   | 衆議院政務調査機関設置準備委員会②         |
| 6/ 5 | 衆議院政務調査機関設置準備委員会③         |
| 6    | 衆議院議院打合会で衆議院調査会規約及び申合事項決定 |

(出所) 村瀬信一『帝国議会改革論』(日本歴史叢書:新装版)吉川弘文館(1997)181-194頁から筆者作成

1941(昭和16)年5月21日に貴族院で調査会規約及び申合が決定され、貴族院調査会の大枠が決まった。

衆議院側では同年5月26日午後4時から第1回「衆議院政務調査機関設置準備委員会」が開会された<sup>51</sup>。この委員会は、当時唯一の院

<sup>47</sup> これらの調査資料は国立国会図書館に残されており、一部が国立国会図書館デジタルコレクションで閲覧可能。

<sup>48</sup> 横越英一「無党時代の政治力学-大政翼賛会の成立から大日本政治会の解散まで-(一)」『名古屋大学法政論集 32』(1965.9)8頁

<sup>49</sup> 大政翼賛会の結成から議会勢力との政治的攻防・経緯等については、横越・同上 19-39頁、古川隆久『戦時議会』(日本歴史叢書:新装版)吉川弘文館(2001)109-130頁を参照

<sup>50</sup> 村瀬・前掲注4 181-194頁

<sup>51</sup> 衆議院事務局議事部議事課所蔵『衆議院調査会設置ニ関スル書類』、また『議院法改正関係、貴族院調査会規約案、衆議院調査会規約案申合せ事項他』(国立国会図書館憲政資料室所蔵「西沢哲四郎関係文書」28)、『衆議院手帖日記 写 昭和10年1月~17年12月』(国立国会図書館憲政資料室所蔵(国立国会図書館デジタルコレクション)「大木操関係文書」203-1)にも設置までの経過についての記載がある。

内会派であった衆議院議員倶楽部内に政務調査機関規約案の審議を行うため 44 名の準備委員を選任したものであり、座長には前田米蔵<sup>52</sup>君が就任した。前田米蔵君は、調査会設置の中心にいた人物である<sup>53</sup>。同日の準備委員会で前田君は調査会の設置目的として「政党時代ニハ政務調査会ハアツタガ、〔筆者注：いわゆる新体制運動で政党が解党したため〕今ハナイ、ソレデ議会内ニ之ヲ置イテ議員ノ職責ヲ盡ス意味ニ於テ、平生十分ニ調査シテ置クコトガ議会ノカヲ挙ゲル上ニ必要ナコト、思ヒマス」<sup>54</sup>と話しているように、調査会設置が議会としての能力を高める上で必要であるとの認識を示している。

一方、調査会設置には両院議員倶楽部の設立に向けた布石という一面も指摘<sup>55</sup>されている。両院議員倶楽部とは 1941（昭和 16）年 1 月頃から衆議院議員の一部が近衛文麿首相を推戴して創設しようとした両院議員を構成員とする社交団体であり、将来的に近衛新党への発展を目指すものであると言われる<sup>56</sup>。この点に関して、座長の前田君も近衛新党の実現に向けて動いていたようであるが、同日の準備委員会で「〔政務調査〕機関ガ衆議院ハ衆議院、貴族院ハ貴族院デ企画サレ、サウシテ一ツノ政務調査会館ト云フモノガ出来、其ノ中ニ衆議院ノ政務調査会、貴族院ノ政務調査会ガ出来レバ其ノ間ニ自ラ親睦ヲ旨トシタ倶楽部ガ出来ルデアラウ」<sup>57</sup>と述べているよう

に、調査会設立のキーワードとして「調査」とともに「親睦」も重視している点から近衛新党に向けた政治的な思惑もあったと考えられる。

次に、既に設置されていた衆議院調査部との関係であるが、この点について同日の委員会で同じく前田君がこれまでの衆議院調査部の調査について「今マデハ議員ガ或程度指導シテ調査部ガ調査スルト云フ立前デアツタガ、今度ハ調査スル者ハ議員自ラデアリ、調査部ノ人ニハ色々材料ノ提供ヤ実務ヲ執ツテ貰フヤウニシテ行キタイト存ジマスソレドドウデセウ」と述べ、大木書記官長が「議員自体ガ調査ノ主体ニナリ、調査部ハ資料ノ蒐集ト云フコトニナルカ、其ノ邊ノ目途ヲ決メテ戴カナイト立案ノ仕様モナイト思ヒマス」と確認を求めたところ、前田君は「今度ハ調査会ガ主体デ事務局ガ援ケテヤツテ行ク訳デス」<sup>58</sup>と答えているように、調査会は、議員自ら直接調査を行う組織であることが確認されている。今まで衆議院調査部が行ってきた調査を今度は議員自らが行うと述べているように調査会は調査部の延長線上にあると当時の関係者は認識していたものと考えられる。

その後、準備委員会は 5 月 31 日に 2 回目の委員会を開会し、大木書記官長から規約案と申合事項の説明、字句整理は座長一任、政務調査会館<sup>59</sup>について協議がなされた。

6 月 5 日に第 3 回の準備委員会を開会して、

<sup>52</sup> 1882 年生、和歌山県出身。弁護士。第 13 回総選挙（1917（大正 6）年）で初当選して当選 10 回。商工大臣、鉄道大臣等に就任。立憲政友会総務、幹事長、総裁代行委員、大政翼賛会常任総務になっている。（衆議院・参議院編『議会制度百年史 衆議院議員名鑑』衆議院・参議院（1990））

<sup>53</sup> 村瀬・前掲注 4 200 頁

<sup>54</sup> 衆議院事務局議事部議事課・前掲注 51 第 1 回衆議院政務調査機関設置準備委員会の速記録

<sup>55</sup> 村瀬・前掲注 4 183, 200 頁、横越・前掲注 48 38 頁

<sup>56</sup> 同上

<sup>57</sup> 衆議院事務局議事部議事課・前掲注 51

<sup>58</sup> 同上

<sup>59</sup> 政務調査会館は、1941（昭和 16）年 6 月 27 日の調査会世話人会で「諸般の事情を考慮の上、当分これを見合わせ、院内控室を利用すべしとの意見が有力」（『朝日新聞』1941. 6. 28）、また当時の農林大臣公邸の利用を考えていたようだが（村瀬・前掲注 4 189 頁）、その後の詳細は不明である。

規約案及び申合事項が決定、調査会予算の説明を行っている。そして翌6日の衆議院議院打合会で、以下の「衆議院調査会規約」（以下「規約」という。）及び「申合事項」が決定された<sup>60</sup>。

○衆議院調査会規約

第一条 帝国議会議事準備ノ為諸般ノ調査研究ヲ為シ併セテ会員相互ノ親睦ヲ図ル目的ヲ以テ衆議院調査会ヲ設ク

第二条 本会ハ衆議院議員全員ヲ以テ之ヲ組織ス

第三条 本会ニ世話人若干名ヲ置ク  
世話人ハ合議ニ依リ会務ヲ処理ス

第四条 本会ニ左ノ部ヲ設ケ会員ハ各部ノ調査ヲ分担ス

第一部 内閣

第二部 外務省

第三部 内務省

第四部 大蔵省

第五部 陸軍省

第六部 海軍省

第七部 司法省

第八部 文部省

第九部 農林省

第十部 商工省

第十一部 通信省

第十二部 鉄道省

第十三部 拓務省

第十四部 厚生省

第五条 各部ニ主任一名幹事若干名ヲ置キ部員中ヨリ之ヲ互選ス

主任ハ部ノ事務ヲ整理ス

主任故障アルトキハ幹事之ヲ代理ス

第六条 特別ノ事項ヲ調査スル為特別委員会ヲ設クルコトヲ得

第七条 必要アルトキハ総会又ハ連合部会ヲ開クコトヲ得

第八条 世話人、主任及幹事ノ任期ハ各一年トス但シ重任ヲ妨ケス

○申合事項

一、世話人ノ員数及其ノ選任方法ハ院内団体タル衆議院議員倶楽部ニ於テ之ヲ決定シ選任セラレタル世話人ノ氏名ハ之ヲ議長ニ届出ツルコト

一、各部ノ幹事ノ員数ハ世話人之ヲ決定スルコト

一、会員ノ各部分担及兼務ハ会員ノ希望ヲ参酌シ世話人之ヲ決定スルコト

一、特別委員会設置及委員ハ世話人之ヲ決定スルコト

一、総会ハ世話人之ヲ招集シ部会ハ主任之ヲ招集シ連合部会ハ関係主任之ヲ招集スルコト

一、規約第八条ノ任期一箇年ハ通常議會ノ終了シタルトキヨリ次ノ通常議會ノ終リマデトスルコト

II 調査会の組織と活動

1 設置根拠と組織の特徴

調査会は「議会の開会中と閉会中とを問わず、常時議会議事準備のため国政全般の調査研究と会員の親睦とをはかる目的をもって<sup>61</sup>」設置された。全衆議院議員を会員として構成され、所管省庁案件別に14部に分担して調査を行う組織である。

当時、衆議院書記官であった西沢哲四郎は戦後、調査会について以下のように話してい

<sup>60</sup> 『衆議院公報』（昭和16年6月19日）

<sup>61</sup> 衆議院・参議院編・前掲注2 801-802頁

る<sup>62</sup>。

戦争中になりますと、この常置委員会の実体を何とかして実現させたいというようなところから、衆議院調査会というものが昭和十六年ごろから開かれております。これは全議員を調査会の会員といたしまして、各議員をそれぞれの部門に分つて、それを第何部、第何部として調査するという建前であつたのであります。

西沢は、帝国憲法上、疑義もあつた常置委員会の延長線上として調査会を捉えていた。また、当時衆議院書記官長であつた大木操も西沢と同様、調査会は実質的に常置委員会に代わる仕組みと考えており、また、村瀬が調査会は常置委員会に期待されていた行政監督的機能を果たすべきものとして、常置委員会構想に連なる要素をもっていたと指摘<sup>63</sup>するように、調査会は衆議院調査部が設置された1937（昭和12）年、常置委員会につながるような調査研究機関設置を目指すとした構想の帰結であつたと言えるだろう。

なお、調査会は会派間の協議機関である議院打合会が決定した衆議院調査会規約が設置根拠であり、議院法や衆議院規則などの法的根拠がある機関ではない。よって、調査会は帝国憲法に基づく会期制や議院法に基づく継続委員制度の枠外にある非公式性が大きな特徴である。そのため調査会は各省に対応した「部会」を設置し、閉会中も活動できるなど、

帝国議会の制度とは全く異なる制度とすることが可能だつた。さらに「全議員」を会員とし調査会を「衆議院」に設置することで、帝国議会の衆議院とは異なる制度で運用できる新たな「衆議院」を生み出しているともできる。調査会は議院法等に根拠のない、非公式な組織ではあるが、全議員が調査会に所属しているためか、衆議院公報に開会の予定、調査会経過などが掲載されており、公報上の実務的な取扱いは、公式な組織である委員会等に近く、公式・非公式の線引きが曖昧な組織である。

西沢は違憲の疑いもある常置委員会を「何とかして」実現しようとしたと話しているが、その具体的な方法は語っていないため、詳細は不明であるが、帝国憲法や議院法を乗り越える調査会が実現できた背景として、議員や会派間の合意を法規と同等に重視する議会運営の慣行があつたように考えられる。

## 2 組織の構成

### (1) 部会

調査会の調査活動の中心と想定されていたのは各省別に設けられた部会である。部会は14部（規約第4条）設けられた<sup>64</sup>。調査会設置時の各部の員数は31名又は32名の構成<sup>65</sup>であつたが、その後、各部間で人数差が生じ最小22名～最大48名程度の構成の時もあつた。しかし、設置当初から部会の出席は柔軟な対応をしていたようであり、部員以外の出

<sup>62</sup> 『国会立法案過程におけるGHQとの関係』国立国会図書館憲政資料室所蔵「西沢哲四郎関係文書」248

<sup>63</sup> 村瀬・前掲注4 190-192頁

<sup>64</sup> その後、1942（昭和17）年11月の大東亜省設置・拓務省廃止により第十三部（厚生省）、第十四部（大東亜省）となり、1944（昭和19）年1月に前年11月の軍需省、農商省、運輸通信省設置により第九部（厚生省）、第十部（大東亜省）、第十一部（農商省）、第十二部（軍需省）、第十三部（運輸通信省）と変更があり13部体制となった。さらに1945（昭和20）年9月に第一部（内閣、陸軍省、海軍省）、第二部（外務省）、第三部（内務省）、第四部（大蔵省）、第五部（司法省）、第六部（文部省）、第七部（厚生省）、第八部（農林省）、第九部（商工省）、第十部（運輸省）と変更があり10部体制となっている。

<sup>65</sup> 『衆議院公報』（昭和16年7月11日）

席も認められていた<sup>66</sup>。なお、部会には80名～120名の出席があったとの記録もある<sup>67</sup>。

各部に主任（1名）及び幹事（5名）を置き<sup>68</sup>、主任は部の事務を整理し幹事は主任故障あるときに主任を代理することとされた（規約第5条）。また、主任は部会を招集することができた（申合事項）。

また、特別の事項を調査するため特別委員会も設置可能であり（規約第6条）、更に複数の部で連合部会を開くことができた（規約第7条）。調査会の構成は国会の常任委員会制度に類似しているとの指摘もある<sup>69</sup>。

## (2) 世話人会

世話人会は、調査会の会務を処理するため置かれた世話人による会議である。世話人は合議により会務を処理することとされ（規約第3条）、世話人は各部の幹事員数、会員の各部分担、特別委員会設置及び委員の決定、総会を招集することができた。世話人の員数、選任方法は院内会派の衆議院議員倶楽部で決定して届け出るようになっていた。調査会設置時の世話人は議長、副議長を含む20人であった<sup>70</sup>。

世話人会は、定期的に「定例世話人会」を開会しており、そこで「調査会運営方法ニ関スル件」などを協議していた模様である。

また、各部の主任も定期的に会合を行い、各部の経過報告、開会予定について打合せを行い、情報共有を図っていた模様である。さらに、世話人とも「世話人及各部主任打合会」も定期的に行い、「各部ノ調査方針並調査項目

ニ関スル件」を協議している。世話人等の会議記録等が見つからないので、協議の内容は不明であるが、世話人会は調査会の運営や各部調査事項の調整や方向性を協議・決定していたのではないかと考えられる。

## (3) 総会

総会は全会員で構成され、必要に応じて開くことができ（規約第7条）、世話人が招集をするが、管見の限りで総会は調査会が設置された直後の1941（昭和16）年7月14日の一度しか開かれていないようである。総会は予算委員室<sup>71</sup>で午後3時に開会、調査会成立後の経過報告、各部主任及び幹事の選挙に移り、選挙手続省略、人選を座長及び世話人に一任することを決定して散会している。散会時刻は不明であるが、同日世話人会が午後3時50分から開かれているから、所要は30分程度であったと考えられる。

## (4) 調査会の事務

調査会の事務は衆議院調査部が担当していた。史料<sup>72</sup>によれば、1941（昭和16）年の調査会設置時は、当時の書記官5名が兼務で、理事官・事務官それぞれ1名が各々2部会の主任として担当になっている。その他、各部に2名又は3名の係員が担当となっている。

図表3は衆議院事務局に置かれた調査部・調査課の変遷、所掌事務を整理したものである。

<sup>66</sup> 『衆議院公報』（昭和16年8月2日）

<sup>67</sup> 前掲注46

<sup>68</sup> その後、幹事の人数は原則2名となった模様（『衆議院公報』（昭和17年9月11日））

<sup>69</sup> 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会（2005）36, 260頁

<sup>70</sup> 『衆議院公報』（昭和16年6月19日）

<sup>71</sup> 予算委員室は現在の第一委員室。なお、調査会の部会などでもしばしば予算委員室を使用している。

<sup>72</sup> 前掲注46

(図表3) 衆議院調査部・調査課の変遷等

| 年/月     | 項目   |
|---------|--|
| 1934/7  | 調査課設置<br>【調査課事務】<br>・議案類の調査に関する事項<br>・諸般の調査に関する事項<br>・参考書編纂に関する事項  |
| 1937/6  | 調査部（四課体制）に拡充   |
| 1938/7  | 調査部の体制変更（「課」廃止）、事務を明示<br>【調査部事務】<br>・衆議院調査部運用委員会に於いて定めた調査項目に関する調査<br>・その他調査上必要な事項  |
| 1941/6  | 調査会設置  |
| 1942/4  | 調査部に係る規程の整理、事務を明示<br>【調査部事務】<br>・議案類、質問主意書の調査に関する事項<br>・議員の政務調査に資する為必要な調査に関する事項<br>・衆議院調査会に関する事項<br>・議院制度其の他必要な事項の調査研究<br>・調査資料の編纂に関する事項 |
| 1942/11 | 調査部を調査課に変更   |

(出所) 官報（国立国会図書館デジタルコレクション）等から筆者作成

なお、衆議院調査部・調査課と国会になってから発足した専門調査員制度との関連は不明ではあるが、議案類の調査業務など一部の業務が引き継がれた可能性もあるのではないかと考えられる。

### 3 調査会の活動状況

次に調査会の活動状況を見ていく。なお、調査会は委員会や本会議と異なり、速記録の作成・保存が決められていなかったため、調査会の速記録は断片的にしか残っていない<sup>73</sup>。そこで、調査会の活動経過が残る衆議院公報から調査会の活動を探る（以下、出典は衆議院公報であるので記載は省略する。）。

#### (1) 1941（昭和16）年の活動

調査会としての最初の活動は7月28日に予算委員室で開会された第十一部（逓信省）・第一部（内閣）・第三部（内務省）・第四部（大蔵省）・第十二部（鉄道省）の5部会による連合部会である。連合部会では「配電統制に関するスル件」が調査項目とされ、逓信省電気庁第一部長が当該問題について説明をして質疑を行っている。開会時間は約3時間であった。その後、各部会が随時開会しているが、各部会の開会回数は図表4のとおりである。

(図表4) 部会開会回数（1941年）

| 部会       | 7月 | 8月 | 9月 | 10月 | 11月 | 12月 | 計  |
|----------|----|----|----|-----|-----|-----|----|
| 第一（内閣）   |    | 2  |    |     |     |     | 2  |
| 第二（外務省）  |    | 1  | 1  | 1   |     |     | 3  |
| 第三（内務省）  |    | 1  |    |     |     |     | 1  |
| 第四（大蔵省）  | 1  | 2  | 2  | 4   | 2   |     | 11 |
| 第五（陸軍省）  | 1  | 1  |    |     |     |     | 2  |
| 第六（海軍省）  | 1  |    |    |     |     |     | 1  |
| 第七（司法省）  |    | 2  |    |     |     |     | 2  |
| 第八（文部省）  |    |    | 1  | 2   |     |     | 3  |
| 第九（農林省）  | 1  | 2  | 2  | 3   |     |     | 8  |
| 第十（商工省）  | 1  | 1  | 2  | 2   |     |     | 6  |
| 第十一（逓信省） |    | 1  | 2  |     |     |     | 3  |
| 第十二（鉄道省） |    | 1  | 1  |     |     |     | 2  |
| 第十三（拓務省） |    | 2  |    | 1   |     |     | 3  |
| 第十四（厚生省） |    | 2  |    | 1   |     |     | 3  |

※その他、連合部会等が8回開会  
(出所) 衆議院公報等から筆者作成

<sup>73</sup> 例えば、『第78臨時議会に提出せられるべき議案に関する調査会記録（1）』国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木操関係文書」70



部会の開会時期は全て議会閉会中である。各部会の経過を見るとおおむね調査項目の担当局長、課長等が説明を行い、それに対して会員が約1～2時間の質疑を行うことが多い。

なお、10月4日開会の第二部会（外務省）では「米国ニ於ケル対日国論ノ分裂」を調査事項として、当時の社会運動家の賀川豊彦君から説明を聴取して質疑を行っている。また、会員である議員を地方に派遣した事例が図表5のとおり3例ある。

（図表5）調査会議員派遣一覧（1941年）

| 月日       | 派遣地・目的等                                |
|----------|--|
| 8/1～20   | 水害地視察のため千葉、茨城、群馬、埼玉、栃木、九州の各地方へ議員12名派遣  |
| 11/6～8   | 現下の重要諸問題に関して関西財界人と懇談のため大阪及び京都地方へ議員6名派遣 |
| 11/24～26 | 農林省所管施設（鴻巣試験地、千葉畜産試験場・水産試験場）へ議員15名派遣   |

（出所）衆議院公報等から筆者作成

帝国議会では「各議院ハ審査ノ為ニ人民ヲ召喚シ及議員ヲ派出スルコトヲ得ス」（議院法第73条）とされ、人民と直接の関係を持ち得ないものとされていた<sup>74</sup>が、調査会は議院法に基づく組織ではないので、現在の国会で行われている参考人招致や委員派遣のような柔軟な対応が可能だったのであろう。

次に、議会提出予定の議案の事前調査の例としては、11月4日に開会された第四部会（大蔵省）で第77回議会（臨時会）提出予定の予算案及び増税案について大蔵次官と主税局長から説明を聴取して質疑を行っている。

その後、議案に関する調査は、各部会ではなく特別委員会のような形態で、11月8日に「承諾ヲ求メラルベキ緊急勅令ニ関スル調査会」として開会され第77回議会に提出予定の2件の案件、11月10日に「米穀対策法律案ニ関スル調査会」として、提出予定の法案について担当局長から説明聴取、質疑を行っている。さらに、日米開戦後初の議会である第78回議会（臨時会）が召集される前日の12月15日に「第七十八回（臨時）議会ニ提出セラルベキ議案ニ関スル調査会」として提出予定の「言論、出版、集会、結社等臨時取締法案」

「予算案」「敵産管理法案」「戦争保険臨時措置法外一件」「戦時犯罪処罰ノ特例ニ関スル法律案」について説明聴取、質疑<sup>75</sup>を行っている。これ以降、次期議会に提出する予定の議案については、各部会や議案ごとに名称を付して「〇〇法律案ニ関スル調査会」とせず、まとめて「第〇〇議会（今期議会）ニ提出セラルベキ議案ニ関スル調査会」として集中的に調査会を開く形式となった。この形の調査会は特別委員会又は総会なのかは不明であるが、以後、このような形で調査会が開かれるのが常例となる。

## （2）1942（昭和17）年から1945（昭和20）年8月までの活動

1942（昭和17）年の最初の調査会は、第79回議会休会中の1月15、16、17、19日と連日午前・午後の時間を使い「今期議会ニ提出セラルベキ議案説明聴取ノ為ノ調査会」が開かれ、各省別に時間をあらかじめ決めて説明を聴取して質疑を行っている。なお、この調査会に向けて議員には衆議院公報附録「第七十

<sup>74</sup> 鈴木隆夫『国会運営の理論』総合出版社（1953）342頁

<sup>75</sup> 言論、出版、集会、結社等臨時取締法案に関する内務省への質疑部分については、大木操関係文書に『第78臨時議会に提出せられるべき議案に関する調査会記録（1）』（国立国会図書館憲政資料室所蔵「大木操関係文書」70）として記録が残されている。記録を見ると会期が短い次期臨時議会（会期2日間）にこの法案を提出することの批判等、激しいやりとりが行われている。

九回帝国議会政府提出見込法律案要綱」が配付されていた。

その後、調査会は「泰国<sup>76</sup>ノ近情ニ就イテ」在泰国大使館参事官の講演を聴いたこと以外に活動はなく、次に開かれるのは第81回議会の召集前の12月15、16、17、18、19、24日と翌年1月18日に「今期議会ニ提出セラルベキ議案説明聴取ノ為ノ調査会」が各省別に開かれるまで開会されていない。

1943（昭和18）年以降も議会召集前の数日又は休会中の期間に議会提出予定の政府提出議案について、各省別に短期間に調査会が開会されるのみで、調査会設置当初に開かれていた各部会の開会は確認できなかった。

部会が開会されなかった背景として、1942（昭和17）年4月30日に行われた総選挙後に東条内閣により唯一の政治結社として翼賛政治会（翼政）が設立されたためとの指摘がある<sup>77</sup>。翼政には政務調査会が設置されてその中に各省別委員会があった。各省別委員会の活動は従来の調査会と重複<sup>78</sup>しており、両者の関係を調整する必要が生じ、事前審査は調査会で行うことになり<sup>79</sup>、恒常的な調査は翼政の方で行うようになったため、調査会の部会が開かれなかったと考えられる。

### (3) 1945（昭和20）年8月以降の活動

終戦後は調査会の各部会の活動が再開する。1945（昭和20）年10月3日に第八部（農林省）が「現下ノ米穀事情等ニ付」食糧管理局次長から説明聴取・質疑を行ったのが最初である。10月にはその他の部会が数回開かれたが、11月24日に第八部（農林省）が「所管

事項ニ付」農林大臣、局長等から説明聴取・質疑を行ったのを最後に各部会の活動は確認できなかった。また、法案の事前調査のための調査会も終戦後は行われていない。

各部会の活動が行われなくなる一方、戦後の大きな課題に対応するための調査会が活動を行うようになる。1945（昭和20）年10月3日に委員が決定された議会制度調査特別委員会と同月19日に委員が決定された憲法改正問題特別委員会である。両委員会は委員数も100名以上、毎週1、2回定期的に開会されていた。戦後の大きな問題に取り組むための議論の場を作るため、迅速に設置ができ、かつ柔軟な会議運営が可能な調査会の仕組みが活用されたのではないかと考えられる。

### おわりに

調査会の設置経緯に鑑みると、調査会は帝国憲法の規定などにより、会期を長く取ることがほぼ不可能だった帝国議会にあつて、議員が長い閉会中の期間に政府に対して発言する場や制度を創設しようと試行錯誤を重ねた中での一つの到達点であったと言える。

当時、政党は議会閉会とともに活動が低調となったと言われる。そのため議会閉会中に活躍の場を確保することは、党の存在意義にも関わる極めて重要な問題であった<sup>80</sup>と言われるように実利的な面もあったと考えられるが、議会の審査能力を高めて議会の地位を高めようとする目的もあった。

調査会も政治的思惑がある中、無政党時代という特殊な状況で偶然生まれた面もあろうが、議院法等の改正を行わずに実質的に衆議

<sup>76</sup> 当時のタイ王国の表記。

<sup>77</sup> 村瀬・前掲注4 196-199頁、矢野・前掲注6 88-98頁

<sup>78</sup> 黒澤・前掲注5 45-46頁

<sup>79</sup> 村瀬・前掲注4 199頁

<sup>80</sup> 黒澤・前掲注5 46頁



院の組織の一部を変える大きな試みであった。設立当初、各部会はそれぞれの閉会中の調査活動の中で政府に対して質疑を行い、さらに地方に会員を派遣するなど、帝国議会の枠組みでは行うことが困難な活動を行っていた。その後、日米開戦という大きな出来事があり、政治的・社会的状況が大きく変化する中、調査会は各部会での活動から議会提出見込みの議案について事前調査を行う調査会へと柔軟にその運用を変え、議会と政府との調整の場として機能した。戦後は、調査会の柔軟な枠組みを利用して直面する大きな課題を調査する場としてその機能を発揮した。西沢は調査会の成果について、戦後、次のように話している<sup>81</sup>。

主として議会前に開きまして、議案の事前調査ということをやっておりました。またこの調査が行われたがために、政府が立案したものが調査会の意見によって変更されて、そして議会に正式提案になったというような事例もしばしばあったように記憶いたしております。

調査会は、議院法に規定する公式な組織ではないため、その存在や活動はあまり知られていないが、議院法に規定されていないからこそ、柔軟に様々な事態に対応が可能となり、西沢の回顧のように実質的に議会の機能を高める役割を果たしていたと言えるのではないかと考えられる。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・有竹修二『前田米蔵伝』前田米蔵伝記刊行会（1961）
- ・伊藤隆『大政翼賛会への道 近衛新体制』（講談社学術文庫）講談社（2015）
- ・川人貞史『日本の政党政治 1890-1937年—議会分析と選挙の数量分析』東京大学出版会（1992）
- ・官田光史『戦時期日本の翼賛政治』吉川弘文館（2016）
- ・前田英昭『戦間期における議会改革』成文堂（2008）

<sup>81</sup> 『国会法立案過程におけるGHQとの関係』・前掲注 63