

議院制度調査会・議会制度審議会の経過と議論の概要 —政府設置の諮問機関による昭和初期の議院制度改革の試み—

衆議院事務局庶務部文書課
三 角 啓 介

■要 旨■

議院制度調査会は、衆議院の決議を受け政府の諮問機関として広田内閣により設置され、議会制度審議会は、その後継機関として第1次近衛内閣により設置された。

これらの機関は、その設置形態から、議論の在り方や結論の扱いについて、政府側の動向や関心、内閣更迭の影響を受けた。貴族院議員、官僚や学識経験者の参加は、衆議院側の意向の実現を難しくした面があるが、他方で多様な意見の表明につながった。また、憲法改正の選択肢からの排除や議院法の存在は議論の在り方を枠付けた。さらに、当時の政治状況は議会と政府の間の協力や議員の自粛自戒の必要性の強調に結び付いた。

《構 成》

はじめに

I 調査会・審議会の設置と審議の経過

II 当時の法制・設置形態等の影響

III 各論点に係る議論の概要

結びに

はじめに

議院制度調査会と、その後継機関である議会制度審議会は、衆議院の決議を受け政府に設置され、議院制度について議員・官僚等が議論を行った諮問機関であり、憲政史上、このような機関は他に例がない。

これらについての先行研究は少なく、本格的なものとしては、村瀬信一が、帝国議会期

の議会制度に関する通史を叙述する中で、衆議院議員である委員の発言を中心に取り上げ、これらの機関の通史における位置付けなどを論ずるものがある¹。村瀬は、これらの機関を含め、昭和初期の議会制度改革の試みについて、議会人たちが帝国議会の現状を正面から直視し、その全体像を問い直した意義を認める一方で、改革が実行されなかったこと等につき消極的な指摘を行っている。

本稿は、こうした研究状況を前提に、独特な形態で成立したこれらの諮問機関に着目し、その設置及び審議の経過を概観するとともに、当時の法制、設置形態等に由来する議論の特徴や限界につき考察を行い、これまで包括的になされているとは言い難い議院制度に係る

¹ 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）142-157, 168-171, 236-240頁、同『帝国議会（戦前民主主義）の五七年』（講談社選書メチエ）講談社（2015）225-230頁。なお、これらのほか、議院制度調査会・議会制度審議会に言及するものには、いずれも本稿と問題関心を異にするが、貴族院制度改革に関連するものとして、園部良夫「昭和一〇年代の貴族院改革問題をめぐって」『日本歴史第447号』吉川弘文館（1985.8）62-77頁、霞会館編『貴族院と華族』霞会館（1988）489-496頁、内藤一成『貴族院』同成社（2008）189-192頁、同「貴族院のなかの参議院」『歴史書通信No.183』歴史書懇話会（2009.5）2-4頁、野島義敬「一九三六年における貴族院改革運動」『日本史研究第608号』日本史研究会（2013.4）1-28頁、吉田武弘「上院像の相克と近代日本—「為政」と「抑制」のあいだ—」『人文学の正午第8号』人文学の正午編集委員会（2018.2）33-57頁、陸軍の議会改革論や政党と陸軍の対立に注目するものとして、前田英昭『戦間期における議会改革』成文堂（2008）161-198頁、正田浩由「二・二六事件後の議会制度をめぐる既成政党と陸軍の対立」『白鷗大学論集第33巻第1号』白鷗大学経営学部（2018.9）91-130頁があり、他に、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開」『法志林第101巻第3号』法政大学法志林協会（2003.3）153-154頁等がある。

各論点に関する議論の整理を試みる。

なお、引用・記述に当たり、旧字体等の表記は、人名等の固有名詞を含め適宜改めた。

I 調査会・審議会の設置と審議の経過

1 調査会の設置と審議の経過

昭和11年、二・二六事件の後に成立した広田内閣は「庶政一新」を政綱に掲げた。その気運を背景に、近衛文磨貴族院議長は、同年3月、貴族院が率先して自らの改革をすべきとの趣旨から、政府へ貴族院改革の発案を要求する建議²を行いたいとの意向を示した。これは、同院改革に必要な貴族院令（同院の構成を規定する勅令）の改正は、政府の発案を待ち同令第13条により同院の議決を経る必要があることを前提とするものである。その意向に同院各会派は賛同し、各派交渉会が開かれ協議が行われた。この過程において、最大会派である研究会内の協議で渡辺千冬が貴族院制度を調査する調査会を設置すべしとの内容の建議案とすることを主張し各派交渉会に研究会の意思として提案されたが、他の会派から政府を拘束するのは避けるべきとの意見があり、その旨が除かれた建議が5月12日議決された³。

他方、衆議院側では、昭和8年以降、衆議院が常置委員設置等を内容とする議院法改正案を三度可決するも成立しなかった状況(II・

(図表1) 議会制度改革に関する決議

議会制度改革に関する決議〔決議文〕 時勢の推移に鑑み衆議院の権能を一層發揮し其の能率の増進を図るは方に緊要なりと認む仍て政府は速に議会制度に関する調査会を設け之か改正案を次期議院に提出すへし右決議す
俵孫一(民政党)の決議案趣旨弁明で提示の項目〔要約〕 議会の会期3か月を有効に活用するため最も重要と信じる案件は次のとおりである。 1 議会開会期の変更 現在は開会劈頭約1か月に年末年始の休会で空費しており、会計年度を7月開始とし議会召集を3月に改めることが適当である。 2 議事法の改善 例えば、国务大臣への質疑はあらかじめその要項を示せば、その場逃れの答弁等は掃蕩できる。 3 常置委員制度 閉会中も議院と政府が相互に十分な了解を保ち、国策の円満な遂行を図るため設置したい。 4 議院内の調査設備の完備 内外の政治、経済、社会等を十分に調査研究できる設備が必要である。 5 議会の品位と威信の向上 議長の権限を拡張し院内の規律節制を保たせるとともに、正副議長・議員の待遇を改善することが必要である。

(出所) 衆議院議事速記録を基に筆者作成

III 3 参照)がある中、4月、民政党が貴族院の動きに呼応して議会制度改革の実行を図りたい意向である旨が報じられた。同党は、5月19日、議会制度改革・選挙法改正に関し政府が大調査会を設置し改正案を提出すべしとの決議案を全会派一致で提出することを目指し方針を決め、20日の同党と政友会の首脳協議により決議案を提出することが決まった⁴。これを受け、「議会制度改革に関する決議案」(図表1参照)及び「衆議院議員選挙法改正に関する決議案」が22日提出され、23日の本会議で可決された⁵。

決議を踏まえ、政府は、改革の範囲や調査

² 建議は、帝国憲法第40条に規定された議院の権限で、議院がその意見を政府に対して表明し、その採納を求めることである(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)43頁)。

³ 野島・前掲注1 1,4-16頁。本会議で全会一致で議決された「貴族院機構の改正に関する建議」は「当今庶政一新の気運に鑑み貴族院をして一層機能を發揮せしむる為其の機構の改善すべき点に就き政府は有効適切な調査を遂げ速に成案を提出せられむことを望む/右建議す」とするものであった(第69回帝国議会貴族院議事速記録第6号58頁(昭11.5.12))。

⁴ 神戸大学経済経営研究所 新聞記事文庫(以下「記事文庫」と略)『神戸又新日報』(1936.4.6)、『東京日日新聞』(1936.5.20)、『読売新聞』(同日)、『東京日日新聞』(1936.5.21)。21日、両党担当者の協議で案文等を決定(『読売新聞』(1936.5.22))。

⁵ 「議会制度改革に関する決議」は全会派の議員53名が提出者となって1名の反対を除き全会一致で可決され、趣旨弁明では、俵孫一(民政党)が、議会振興委員会の成案の議院法改正案が三度衆議院で可決されたにもかかわらず、いずれも貴族院で審議未了となったのは遺憾に堪えず、同院が建議を行った機を逸せず政府に実際の知識・経験ある者を主体とした調査会を設けさせたい旨を述べた。また、「衆議院議員選挙法改正に関する決議」は「衆議院議員選挙法実施の成績は立法の趣旨に反し社会の実情に副はざるもの甚だ多きを認む仍て政府は速に衆議院議員選挙法改正委員会を組織し本法並附属法規の全般に亙り審議を尽し之か改正案を次期議院に提出すへし/右決議す」とするものであり、第一控室(社会大衆党所属議員等で組織)を除く全会派の議員52名が提出者となって賛成多数で可決された(第69回帝国議会衆議院議事速記録第15号395-401頁(昭11.5.23))。

(図表 2) 調査会委員等の一覧

会 長 内閣総理大臣 広田弘毅 副会長 貴族院議長 近衛文麿(公爵/火曜会) 衆議院議長 富田幸次郎(民政党から党籍離脱中)
委員 (各庁高等官 6名) 内閣書記官長 藤沼庄平(貴/勅選/研究会), 法制局長官 次田大三郎(貴/勅選/同成会), 内閣調査局長官 吉田茂, 大蔵次官 川越丈雄, 貴族院書記官長 長世吉, 衆議院書記官長 田口弼一
同 (貴族院議員 11名) 松平頼寿(副議長/伯爵/研究会), 水野錬太郎(勅選/交友倶楽部), 児玉秀雄(伯爵/研究会), 伊沢多喜男(勅選/同成会), 佐佐木行忠(侯爵/火曜会), 倉知鉄吉(勅選/同成会), 渡辺千冬(子爵/研究会), 黒田長和(男爵/公正会), 深尾隆太郎(男爵/公正会), 前田利定(子爵/研究会), 松本丞治(勅選/純無)
同 (衆議院議員 11名) 岡田忠彦(副議長/政友会から党籍離脱中), 添田敬一郎(民政党), 植原悦二郎(政友会), 倉元要一(政友会), 木村正義(政友会), 青木精一(昭和会), 清瀬一郎(国民同盟), 工藤鉄男(民政党), 山根儀重(民政党), 田川大吉郎(第二控室(無所属)), 河上丈太郎(第一控室(社会大衆党))
同 (学識経験者 8名, うち貴 4名・衆 3名) 塚本清治(貴/勅選/同成会), 西野元(貴/勅選/研究会), 堀切善次郎(貴/勅選/研究会), 山崎達之輔(衆/昭和会), 林博太郎(貴/伯爵/研究会), 岡今朝雄(会計検査院部長), 浜田国松(衆/政友会), 斎藤隆夫(衆/民政党)

※下線の 11 名は特委の委員
(出所) 筆者作成

会の機構について研究を行い⁶、7月14日、勅令として「議院制度調査会官制」及び「選挙制度調査会官制」を制定した。

議院制度調査会(以下原則「調査会」という。)は、官制により内閣総理大臣(首相)の諮問に応じ議院制度に関する事項を調査審議するものとされ、会長には首相が充てられた。副会長・委員は首相の奏請により任命するものとされ、翌15日、両院議員・官僚が任命された(副会長2名、委員36名。図表2)⁷。

首相から調査会への諮問(図表3)と第1回総会は27日に行われ、総会では広田首相が挨拶し、政府側から従来12月下旬の議会開会期の変更は会計年度の変更を伴い法改正の作業に時間を要するとして特に早期の審議・決

(図表 3) 調査会への諮問とその答申

諮問第一号 議院制度の運用に関し改善すべき事項如何
[答申] 本会は諮問第一号(議院制度の運用に関し改善すべき事項如何)に付目下慎重審議中の処今般議会開会期の変更並に予算審査期間に関し別紙の通議決致候条此段及答申候[別紙] 議会開会期の変更に関する件 一 政府は十一月央を以て帝国議会通常会召集相成の様奏請するを適当と認む 附帯決議 一 議院法第一条の四十日の期間は之を二十日に短縮するを適当と認む 一 停会中の期間及年末年始に於ける各議院の院議に依る休会の期間は之を予算審査期間中に算入せざるを適当と認む 予算審査期間に関する件 一 議院法第四十条第一項及第二項の二十一日の予算案の審査期間は之を二十五日とし第七十回帝国議会より適用するを適当と認む

(出所) 国立公文書館デジタルアーカイブ資料を基に筆者作成

定を希望する旨の発言があった。その後、政府の議院制度改革への態度をただす質疑や議会会期幅拡大の是非等につき議論がされ、開会期変更の問題を会長指名の特別委員に付託し、次回は委員の自由討議を行うこととして散会した⁸。

議会開会期の変更に関する特別委員会(以下「特委」という。)の初回は8月17日に関かれ、林博太郎を委員長に互選した後、協議の結果、会計年度を変えず開会期を11月に変更する案(11月案)を可とする大体の意見となった。次いで特委は10月19日まで3回開かれ、11月案を前提として通常議会解散後の総予算再提出の可否等につき議論が行われたが、政府側から11月案を各省が困難としていることが説明された(Ⅲ2参照)ことから、

⁶ 記事文庫『報知新聞』(1936.6.6)

⁷ 委員等の情報は『各種調査会委員会文書・議院制度調査会書類・二総会議事録』(国立公文書館デジタルアーカイブ)17-19枚目(以下本文を含め「調17-19」のように略)、衆議院・参議院編『議院制度百年史 院内会派編 衆議院の部』『同 貴族院参議院の部』衆議院・参議院(1990)等を参照。官制で定員は、副会長2人、委員36人以内と規定。吉田茂は昭和11年12月5日依願免官で委員は自然消滅、11日内閣調査局調査官 石渡莊太郎を後任に任命。深尾隆太郎は同月12日委員を辞任し同日矢吹省三(貴/男爵/公正会)を後任に任命。同年8月6日臨時委員(定員外・注17の場合と同様)に内務次官 湯沢三千男を任命。図表2中下線の11名及び湯沢は議会開会期の変更に関する特別委員に指名された。

⁸ 調81-102、村瀬(1997)・前掲注1 142-150頁参照

広田首相の見解を求めることとなった⁹。

10月23日に林委員長は広田首相と面会し、特委が開会期変更等を決めればできるだけ支障を排除して善処する旨の言質を首相から得て、その旨は11月6日の特委に報告された。しかし、10月末の各紙で陸軍部内の意向として政党内閣否認、議会権限縮小等の議会改革案が報道されたことへの反発から、11月案の決定は保留され、総会が開かれることとなった。16日の総会で寺内寿一陸軍大臣（陸相）の調査会への出席が要求された結果、12月2日、陸相と委員等との懇談会が正式な調査会でない形式により広田首相の司会で行われ、陸相が報道の内容は陸軍の真意でない等と釈明した。これを受け、翌3日、総会が再開され、政府側から議会の議事方法改善に関し案が示されたが、内容が^き些末で議院の活動を縮小するものが多いと批判され（Ⅱ参照）、その審議は後回しとなり、議院制度改革全般につき委員間の自由討議を行うこととなって、17日も継続した。同日、自由討議を終局し、①予算審査期間、②審議能率増進等、③常置委員等の各特別委員会の設置を決定した¹⁰。

他方、特委は12月15日に11月案の採用

を決め、22日に答申案を決定した。また、予算審査期間に関する特別委員会は21日に同期間の拡大について決定した（Ⅲ4参照）。これらを受け、22日、総会は両特別委員会の報告について審議を行い、答申を決定した（図表3）¹¹。

答申に基づき、「議院法中改正法律案」（図表4参照）が枢密院への諮問^{じゆん}を経て¹²、第70回議会から予算審査期間を拡大できるよう、昭和12年1月20日、政府から同議会に提出されたが、浜田国松と寺内陸相の割腹問答を受けた広田内閣の総辞職と後継の林内閣の発足のため2月3日撤回された。20日の衆議院各派協議会における要求を受け、同案は23日に再提出され、3月24日衆議院で可決されて29日に貴族院で修正議決のため衆議院に回付されたところ、31日、いわゆる食い逃げ解散のため廃案となった¹³。

なお、議院制度調査会と同時に設置された選挙制度調査会は次期議会に選挙法改正案を提出できるよう選挙運動取締り等を中心として審議を行い昭和11年12月21日に答申を決定したが、前述の内閣更迭の影響を受け改正案は政府から議会に提出されなかった¹⁴。

⁹ 特委の第1回（8.17）は『各種調査会委員会文書・議院制度調査会書類・三議会開会期ノ変更ニ関スル特別委員会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）9, 74-93 枚目（以下本文を含め「特9, 74-93」のように略）、第2回（9.12）は特39, 93-102、第3回（9.21）は特102-126、第4回（10.19）は特137-153を参照。

¹⁰ 特委の第5回（11.6）は特153-158を、総会の第2回（11.16）は調132-160、第3回（12.3）は調173-203、第4回（12.17）は調224-254を参照。この間の経緯は、村瀬（1997）・前掲注1 150-156頁、前田・前掲注1 170-190頁、正田・前掲注1 96-110頁参照。なお、「審議能率増進等」「常置委員等」の両特別委員会は一度も開会されなかった。

¹¹ 特委の第6回（12.15）は特170-172、第7回（12.22）は特187-188を、予算審査期間に関する特別委員会（12.21）は『各種調査会委員会文書・議院制度調査会書類・四予算審査期間ニ関スル特別委員会議事録（第一回）』（国立公文書館デジタルアーカイブ）11-12 枚目（答申案決定（12.22）は特178-179）を参照。同特別委員は湯沢三千男を除き議会開会期の変更に関する特別委員と同一の者が指名された。第5回総会（12.22）は調281-307を参照。

¹² 枢密院での議論は「議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件（一月十二日）」『枢密院委員会録・昭和十二年』（国立公文書館デジタルアーカイブ）及び「議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件」『枢密院会議筆記・一、議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件・一、南洋庁事務官ノ特別任用ニ関スル件・昭和十二年一月二十日』（同）を参照。

¹³ 第70回帝国議会衆議院議事速記録第3号16頁（昭12.1.21）、同第5号49頁（昭12.2.15）、同第12号233頁（昭12.2.25）、同第13号284-288頁（昭12.2.27）、同第30号807-812頁（昭12.3.24）、同議会貴族院議事速記録第23号281-282頁（昭12.3.25）、同第27号361-363頁（昭12.3.29）、記事文庫『中外商業新報』（1937.2.22）。なお、両院とも全会一致で議決。

¹⁴ 『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・五十五配付書類綴（一）』（国立公文書館デジタルアーカイブ）47-49 枚目、正田浩由「林銑十郎内閣期における「反撥集団」としての既成政党—衆議院議員選挙法改正をめぐる—」『白鷗大学論集第33巻第2号』白鷗大学経営学部（2019.3）103-121頁。なお、第70回議会では民政党・政友会各々から選挙法改正案が提出され両案を併合修正して貴族院に送付された（選挙制度調査会案から修正された内容）が審議未了となった。同案に係る動きは食い逃げ解散の原因とされている（同102-103頁）。

(図表4) 議院法中改正法律案の対照表

改正案	現行
<p>第一条 帝国議会召集の勅諭は集会の期日を定め少くとも二十日前に之を發布すべし</p> <p>第四十条 政府より予算案を衆議院に提出したるときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十五日以内に審査を終り議院に報告すべし</p> <p>②予算案が貴族院に移されたときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十五日以内に審査を終り議院に報告すべし</p> <p>③各議院は已むことを得ざる事由あるときは議決を以て審査期間を延長することを得但し其の期間は通して五日を超ゆることを得ず</p> <p>④第三十三条の規定に依る停会中の日数及年末年始に際し各議院が議決を以て為したる休会中の日数は之を前三項の日数に算入せず但し算入せざる休会中の日数は二十日を超ゆることを得ず</p>	<p>第一条 帝国議会召集の勅諭は集会の期日を定め少くとも四十日前に之を發布すべし</p> <p>第四十条 政府より予算案を衆議院に提出したるときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十一日以内に審査を終り議院に報告すべし</p> <p>②予算案が貴族院に移されたときは予算委員は其の院に於て受取りたる日より二十一日以内に審査を終り議院に報告すべし</p> <p>③各議院は已むことを得ざる事由あるときは議決を以て審査期間を延長することを得但し其の期間は通して五日を超ゆることを得ず</p>

下線は改正部分、うち二重線は貴族院修正で削除の部分(出所) 貴衆両院の議事速記録等を基に筆者作成

また、貴族院の建議を受け同年11月9日に設置された貴族院制度調査会は広田内閣で3回、第1次近衛内閣で1回の総会を開いたが第4回総会翌日の盧溝橋事件勃発のため無期延期となり答申を得るに至らなかった¹⁵。

2 審議会の設置と審議の経過

1のとおり、議院制度・選挙制度・貴族院制度の改革は頓挫した状況となっていた。近衛首相は昭和12年6月の組閣当初から貴族院改革に意欲を示していたところ、翌年4月、閣僚の中に同改革は近衛首相により断行すべき等の意見があることが報じられ、その後、

(図表5) 審議会委員等の一覧

<p>総裁 水野錬太郎(貴/勅選/交友倶楽部)</p> <p>委員(各庁高等官11名)</p> <p>内閣書記官長 風見章(衆/無所属)、法制局長官 船田中(衆/政友会)、企画院次長 青木一男、枢密院書記官長 村上恭一、内務政務次官 勝田永吉(衆/民政党)、内務次官 羽生雅則、大蔵次官 石渡荘太郎、司法政務次官 久山知之(衆/政友会)、司法次官 岩村通世、貴族院書記官長 瀬古保次、衆議院書記官長 大木操</p>
<p>同(貴族院議員13名)</p> <p>一条実孝(公爵/火曜会)、児玉秀雄(伯爵/研究会)、塚本清治(勅選/同成会)、潮恵之輔(勅選/研究会)、大隈信常(侯爵/火曜会)、倉知鉄吉(勅選/同和会)、◎渡辺千冬(子爵/研究会)、黒田長和(男爵/公正会)、前田利定(子爵/研究会)、長岡隆一郎(勅選/交友倶楽部)、曾我祐邦(子爵/研究会)、◎矢吹重三(男爵/公正会)、浜口儀兵衛(多額/研究会)</p>
<p>同(衆議院議員13名)</p> <p>小泉又次郎(民政党)、添田敬一郎(民政党)、野村嘉六(民政党)、名川侃一(政友会)、◎守屋栄夫(第一議員倶楽部(無所属))、松野鶴平(政友会)、清瀬一郎(第一議員倶楽部(国民同盟))、今井健彦(政友会)、加藤綱一(民政党)、牧野賤男(政友会)、作田高太郎(民政党)、板野友造(政友会)、田万清臣(社会大衆党)</p>
<p>同(学識経験者12名、うち貴4名・衆4名)</p> <p>清水澄(枢密顧問官)、伊沢多喜男(貴/勅選/同成会)、堀切善次郎(貴/勅選/研究会)、佐佐木行忠(貴/侯爵/火曜会)、蟻山政道(東京帝国大学教授)、酒井忠正(帝国農会長/貴/伯爵/研究会)、堀切善兵衛(衆/政友会)、浜田国松(衆/政友会)、斎藤隆夫(衆/民政党)、◎山道襄一(衆/民政党)、月田藤三郎(産業組合中央会頭)、森口繁治(元京都帝国大学教授)</p>
<p>臨時委員(17名、うち貴4名・衆5名)</p> <p>◎内務参与官 木村正義(衆/政友会)、司法参与官 藤田若水(衆/民政党)、検事 泉二新熊(検事総長)、下村宏(貴/勅選/研究会)、緒方竹虎(朝日新聞)、高石真五郎(大阪毎日新聞)、香坂昌康(大日本連合青年団・日本青年館理事長/元東京府知事)、川淵治馬(市長会長/高知市長)、吉田茂(貴/勅選/純無)、◎中村藤兵衛(元衆議院書記官長)、由谷義治(衆/東方会)、大西虎之介(貴/多額/交友倶楽部)、田沢義鋪(貴/勅選/純無)、田川大吉郎(衆/第二控室(無所属))、三輪寿社(衆/社会大衆党)、岡崎勉(町村長会長/岡山県上道郡西大寺町長)、◎高橋清吾(早稲田大学教授)</p>

下線の19名は議院制度部所属、うち◎の7名は同部の小委員(出所) 筆者作成

既存の3調査会を合体した新審議会を設け、その長は首相でなく専任者とし水野錬太郎を起用することが決まった¹⁶。6月9日、勅令として「議会制度審議会官制」が制定され(3調査会の官制は廃止)、次いで両院議員・官僚のみならず各界から総裁・委員等が任命された(委員49名、臨時委員17名。図表5)¹⁷。

¹⁵ 前掲注14の文書の20枚目、内藤(2008)・前掲注1 187-189頁

¹⁶ 記事文庫『大阪毎日新聞』(1937.6.13)、同『報知新聞』(1938.4.2)、同『大阪毎日新聞』(1938.4.22)。3調査会を全体として捉える見方は組閣当初近衛首相が示唆している(同『大阪朝日新聞』(1937.6.13))。3調査会を統合して首相を会長に充てないことについては、一々首相が各調査会に引張り出されては重大な国務に支障が生じ首相の健康に影響を与えるため、一つにまとめて政府外の権威者に総裁を頼みたいという意向と報じられている(同『東京日日新聞』(1938.6.12))。

¹⁷ 委員等の情報は『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・六総会議事録』(国立公文書館デジタルアーカイブ)34-38枚目(以下本文を含め「審34-38」のように略)、衆議院・参議院編・前掲注7等を参照。大西虎之介のみ6月20日、そ

(図表6) 審議会への諮問とその答申等

諮問第一号 貴族院及衆議院の機構其の他帝国議会の制度に関し改善すべき事項如何 議院制度改善審議要目 一、議会開会期に関する件 二、予算審査期間に関する件 三、審議能率増進に関する件 四、議会の会期等に関する件
[答申] 本会は諮問第一号貴族院及衆議院の機構其の他帝国議会の制度に関し改善すべき事項如何に付慎重審議中の処議院法の改正其の他議院制度の一般に関し別紙の通議決致候条此段及答申候 [別紙] (一) 一般的決議/帝国議会は行政、司法の府と相並び、立法の府として天皇政治を翼賛するの重責を有す。議員は欽定憲法発布の聖旨を奉体し、能く其の憲法上の地位を自覚し、自肅自戒で議会の品位を向上せしめ、信望を高からしめ、又以て其の能率を増進せしむる為め更に一層の努力を為す事を要す。 (二) 議事堂の厳肅保持に関する件/一、議事堂の正面に御紋章を奉戴せんことを望む/二、会期中議事堂に国旗を掲揚すること (三) 議員の守持に関する件/一、両院要覧に国家統治の根本資料を掲出すること/二、各院にて議員の服務に付き規準を定むること (四) 議会開会期に関する件/一、召集の詔書発布の日より召集日迄の期間四十日を短縮して二十日となすこと/二、開会期は現行通りとし、年末年始の休会後の再開期日を一月十一日とすること (五) 予算審査期間に関する件/一、現行通りとす/二、議会議事堂中の期間は予算審査期間中に算入せざること (六) 審議能率増進に関する件/一、委員会に於ける政府の答弁は主として政府委員之れに當ること/二、議員の演説時間の制限等に付ては各院之れを考究すること/三、委員の更迭を制限すること/四、議案に私の直接利害關係を有する議員は成るべく委員たる事を避けしむること/五、質疑の項目は成るべく予め文書に依りて提出すること/六、議案の提出理由書は案の趣旨を了解せしむるに便なる様記述すること/七、衆議院の建議案に就ては其の提出を慎重にすること/八、政府提出法律案は成るべく会期の半迄に提出すること/九、議院内外に於ける議員の政務調査及施設を充実すること (七) 議員及議長副議長の待遇等に関する件/一、議員の待遇を改善すること/二、議長及副議長長の地位を向上すること/三、副議長を二名となし得ること (八) 会期等に関する件/継続委員の制度を活用すること

答申中下線は議院法改正を要する事項(下線は筆者付加)
 (出所) 国立公文書館デジタルアーカイブ資料等を基に筆者作成

同月 21 日、議会制度審議会(以下「審議会」という。)への諮問(図表6)及びその第1回総会が行われ、総会では近衛首相及び水野総裁の挨拶¹⁸の後、制度改革に関する政府の腹案の提示を求める意見等について議論が行われた。23日の総会では若干の委員からの意見表明と政府側からの審議要目(図表6)の提示があつて、議論を貴族院制度・選挙制度・議院制度の各部に移すことを決めた¹⁹。同日、総裁は各部の部長(議院制度部長は浜田国松)及び所属委員等を指名した。

議院制度部会(以下原則「部会」という。)は、7月8日及び15日に総論につき議論した後、22日から前述の審議要目に沿った議論を始め、同22日、29日及び9月16日に議会開会期に関する件、同16日及び23日に予算審査期間に関する件、同23日に議会の会期等に関する件、同23日及び30日に審議能率増進に関する件について議論を行った。同30日、部長指名の小委員を設け答申のための作業を付託することに決し、同日の小委員会で、渡辺千冬が小委員長に互選された。小委員会は10月7日、意見交換の後、同7日、11日、14日及び21日に部会に表れた項目等につき検討し、26日に報告案につき逐項審議を行って決定した。これを受け、28日に部会が開かれ、小委員会の報告について議論を行い、総会への報告を決定した。11月4日に総会が開かれ、部会の報告について審議し、議院法改正が必要な事項を含む答申を決定した(図表6)²⁰。

答申は、12月19日、内閣書記官長から両

の他は同月10日任命。羽生雅則は同月24日依願免官で委員は自然消滅、29日内務次官 館哲二を後任に任命。潮恵之輔は12月6日枢密顧問官就任に伴い9日貴族院議員を辞職し委員は自然消滅となったが10日学識経験者として委員に再任命。臨時委員は官制で委員の定員(50人以内)外に必要な場合に置くこととされ、委員と権限の違いはない(審24)。

¹⁸ 近衛首相は調査会の答申・廃案となった議院法改正案も改めて審議会で検討し一層適当な案を得ることを求めた(審10)。

¹⁹ 総会の第1回(6.21)は審9-26、村瀬(1997)・前掲注1 169-171頁、第2回は(6.23)審44-66を参照。政府側提示の審議要目は「貴族院機構改善審議要目」「衆議院議員選挙制度改善審議要目」「議院制度改善審議要目」(図表6)である。官制により、部の設置は首相の権限、部長及び各部所属委員等の指名は総裁の権限とされ、6月23日に3部が設置された。

²⁰ 部会の各回は、第1回(7.8):『各種調査委員会文書・議会制度審議会書類・五議院制度部会議事録』(国立公文書館デジタルアーカイブ)10-21枚目(以下本文を含め「部10-21」のように略)、第2回(7.15):部33-57、第3回(7.22):部70-103、第4回(7.29):部111-124、第5回(9.16):部132-157、第6回(9.23):部165-180、第7回(9.30):部189-210、第8回(10.28):部272-310を、小委員会(全6回)は、部187,213-263、第3回総会(11.4)は、審82-114を参照。

(図表7) 衆議院各派協議会申合せ

<p>議事進捗に関する申合せ</p> <p>戦時議会の重要性に鑑み、議会をして権威あらしめ、議事の進行を敏活にせむが為、議院内に於ける言論、行動を調整するの方途を講ずること。本会議及各委員会に於ける質疑は質すべきは之を質し議会の機能を正当に發揮すべきは勿論なるも、質疑討論は国策の大本に関し、直截簡明に根拠あり権威ある内容を具備する指導的論議に重点を置くこと</p> <p>一、各派交渉会の組織を強化し其の協定に権威あらしむるの方途を講ずること</p> <p>二、国務大臣の施政方針の演説に対する質疑者は相当数に制限すること</p> <p>三、予算委員会を始め各委員会に理事の外主任一名を委員中より選任し質疑者及言論の調整を計ると共に主任は院内主任総務委員長理事と協調して各委員会の議事を円満に進捗せしむること/場合によりは理事中より主任を兼ねしむること</p> <p>四、質疑者は予め質疑主旨並に質疑の順位質疑時間等に付き主任と協議すること/本会議の場合も亦之に準じ院内主任総務と協議すること</p> <p>五、本会議、委員会を通じ極力質疑の重複を避くこと</p> <p>六、予算委員会に於ては予め各部門(例へば財政、外交、商工、農政等)に各委員の分担を定め各部門に於て検討を行ひ其の代表者をして質疑せしむること、從て予算委員会に於ける代表質疑者は適當数に限定すること、各委員会も之に倣ふこと</p> <p>七、予算委員会と各分科会との質疑は之が連繫統制を計り総会に於ては国策の大本に付き之を質し分科会に於ては各般の行政実務に付き質すべきを質すの主旨に準拠すること/從て総会に於ける質疑者と分科会に於ける質疑者とは各部門に亘り予め其の担任を定むること/予算分科会も亦予算委員会に倣ひ主任一名を置くこと</p> <p>八、各委員会に於ける委員の交代は万已むなき場合の外之を避くこと/委員にして欠席する場合は予め主任及院内主任総務の承認を得べきこと/欠席多きに亘り審議上支障あるときは随時之を交代せしむること</p> <p>九、委員会の委員にして質疑の順位に当らざる者は質疑せむとする要旨及資料を各委員会の主任に提示し適當の処理を一任すること</p> <p>十、各大臣の本会議及各委員会に於ける出席日及時間を予め政府側と協定し質疑を徹底的に行ひ他は成るべく政府委員との応答により戦時國務の遂行と議会の機能との円滑なる関連を保持することに努むること</p> <p>政府に対する要望事項</p> <p>一、政府提出の議案は成るべく議会会期の半迄に提出すること</p> <p>二、政府提出議案の理由書は案の内容を諒解せしむるに足るやう成るべく詳細に記述すること</p> <p>三、火曜日の質問日は本来の趣旨に依り之を励行し政府は口頭を以て答弁すること</p>

(出所) 国立公文書館デジタルアーカイブ資料を基に筆者作成

院議長宛の依命通牒により貴衆両院に伝えられたところ、衆議院各派協議会は、昭和14年

(図表8) 調査会・審議会に係る年表

年月	出来事
11. 3	広田内閣発足
同	近衛貴族院議長が貴族院改革に係る意向を示す
11. 5	貴族院機構改正建議(貴族院)、議会議事制度改革決議・衆議院議員選挙法改正決議(衆議院)
11. 7	調査会設置(選挙制度調査会と同時)、調査会総会で議会議事制度改革の件を特委に付託
11. 8	特委で11月案を大体可とする意見となる
11.10	陸軍の議会議事改革案が報道される
11.11	貴族院制度調査会設置
同	総会で寺内陸相の出席要求
11.12	陸相と調査会委員等の懇談会、総会で自由討議
同	選挙制度調査会が選挙運動取締り等に関し答申
同	議会議事制度改革と予算審査期間に関し調査会答申
12. 1	議院法改正案、第70回議院に提出
12. 2	林内閣発足、議院法改正案の撤回・再提出
12. 3	議院法改正案は衆議院解散により廃案
12. 6	第1次近衛内閣発足
12. 7	盧溝橋事件(日中戦争開始)
13. 6	審議会設置(旧3調査会廃止)、審議会総会は議論を議院制度部等に移すことを決定
13. 7	部会での議論開始
13. 9	部会は小委員に答申のための作業を付託
13.10	小委員は部会に報告・部会で総会への報告決定
13.11	総会で議院制度に係る答申を決定
13.12	政府は同答申を貴衆両院に伝える
同	総会で貴族院制度・選挙制度に係る答申等を決定
14. 1	平沼内閣発足
同	衆議院各派協議会が申合せ(議長から首相に通知)
15. 5	審議会廃止(米内内閣)

※年は昭和で表記
(出所) 筆者作成

1月21日に、図表7のとおり申合せをし、小山松寿衆議院議長は平沼首相に申合せのうち政府に対する要望事項を了承願いたい旨通知し、同日、首相は貴意に沿うようにしたい旨回答した²¹。

また、総会は、昭和13年12月23日に貴族院制度部の報告をそのまま首相に報告することを決め、28日に選挙制度に係る答申を決定した。しかし、第74回議会の年末年始休会中、第1次近衛内閣は総辞職し、昭和14年1月5日就任した平沼首相は「総親和」を標榜して現状維持的であったため、改革案は放棄された(同議会で審議会に関し特別の質疑等はなかった)、図表6の答申に係る議院法改正案も議

²¹ 「諮問第一号貴族院及衆議院ノ機構其ノ他帝國議會ノ制度ニ関シ改善スヘキ事項如何ニ付議院法ノ改正其ノ他議院制度ノ一般ニ関シ答申ノ件」『公文雜纂・昭和十四年・第三ノ二卷・内閣三ノ二・各種調査会委員会諮問答申～米穀自治管理委員会』(国立公文書館デジタルアーカイブ)、「衆議院議長通牒議會振肅並能率増進ノ件」『公文雜纂・昭和十四年・第五十一卷・帝國議會一・帝國議會一(決議・建議一)』(同)、白井誠『政党政治の法構造—明治・大正期憲法改革の地下水流—』(学術選書)信山社(2017)160-162頁

会に提出されなかった。昭和15年5月21日、審議会は既に答申をなしおおむねその職務を了したとして、米内内閣はその官制を廃止した²²。(調査会・審議会に係る経緯は図表8参照)

II 当時の法制・設置形態等の影響

Iのとおり、調査会は衆議院の求めにより設置され、審議会はその後継機関であったが、そもそも、なぜ衆議院が政府にそうした機関の設置を求める必要があったか確認したい。

帝国議会期、現在の国会法に相当していたのは、議院法(明治22年法律第2号)であったが、同法は、議会開設に先立ち政府部内で立案され、枢密院の会議を経て帝国憲法と同時に制定されたものである。

大石眞は、憲法のほか法律の形式で両院を統一的に規律する規範を定めることは、立憲主義諸国の常識から見ると全く異例に属し、法律としての位置付けは、改正に両議院の意思の合致と天皇の裁可(政府の承認)とを必要とするという意味において、各議院における柔軟な組織・運営の道を閉ざす制限的な効果を発揮することになり、例えば、衆議院による議会運営・手続の改革の動きがあるとき

に、法律の改正を要するがゆえに挫折するという事態に至る場合には、議院法は、改革を阻み、政府の設定した枠組みを固定化するという頑迷固陋な働きをする旨を指摘している²³。

また、枢密院官制により、憲法に附属する法律の改正は同院への諮詢を要するとされていたが、議院法はこれに当たるとされ²⁴、さらに、憲法解釈上の疑義も諮詢事項とされ、議院法改正の場合に乗り越えるべきものとして同院の審議が存在していた。

衆議院は、昭和7年、五・一五事件の直後、秋田清議長の提唱により、各会派の代表で組織された議会振粛委員会²⁵において、同年7月に常置委員設置、会期延長慣例の確立等の内容とする議会振粛要綱を決定し、これに基づく議員提出の議院法改正案を三度全会一致で可決したが、いずれも貴族院で審議未了となった(第64・65・67回議会、昭和8~10年)。貴族院は、第64回議会では、斎藤首相が次期通常議会への改正案提出を言明したのを受け、憲法附属法である議院法の改正案は、政府が立案の上で枢密院諮詢後に議会へ提出するのが至当との趣旨から²⁶委員会審査を休止し、第67回議会では、岡田首相が慎重な研究の上

²² 永井和「V日中戦争全面化と東亜新秩序」内田健三ほか編『日本議会史録3』第一法規(1991)299頁、「議会制度審議会官制ヲ廃止ス」『公文類聚・第六十四編・昭和十五年・第三巻・官職一・官制一(内閣一)』(国立公文書館デジタルアーカイブ)。総会の各回は、第4回(12.14):審159-181、第5回(12.19):審303-324、第6回(12.21):審362-384、第7回(12.23):審346-360、第8回(12.26):審393-424、第9回(12.28):審435-477を参照。なお、貴族院制度部の報告は、職能議員・地方代表議員の導入を改革の中核と位置付けていたが、その参議院の組織の検討過程への影響が指摘されている(内藤(2009.5)・前掲注1 3-4頁)。また、選挙制度に係る答申は、中選挙区制を改め1区1区の大選挙区制を導入すること等を内容とし、既成政党の地盤に大きな影響を及ぼし新興勢力の進出で政党の分野に変化を生じさせるため議会に提案された場合は政友会・民政党から強い反対が起こることが推測されている(記事文庫『中外商業新報』1938.11.2-11.5)。

²³ 大石眞『憲法史と憲法解釈』(日本憲法史叢書)信山社(2000)68-88頁。同『憲法制度の形成』信山社(2021)307-308,355-356頁も参照。

²⁴ 諸橋襄『明治憲法と枢密院制』芦書房(1964)24-27頁。枢密院への諮詢は政府から議会への提出前に行われたが、政府提出案が議会で修正された場合(明治32年・大正9年の議院法改正)や、議員提出案が両院で議決された場合(明治39年・大正14年・昭和2年の議院法改正)は、両院議決後、天皇の裁可前に(政府提出案の場合は再度)諮詢された。

²⁵ 同委員会の組織は、議会政治の改革に取り組むことで国民の政党に対する信頼を回復し政党の政権復帰を目指す観点のものとして推測されている(村瀬(2015)・前掲注1 219頁)。この間の経緯等は、大曲薫「昭和初期における議会改革の試み—議会振粛要綱を中心—」『レファレンス第40巻第11号』国立国会図書館調査及び立法考査局(1990.11)26-40頁参照。

²⁶ 当時の枢密院の状況は望月雅士『枢密院—近代日本の「奥の院」—』(講談社現代新書)講談社(2022)209-249頁参照。議院法改正案は政府提出によるべきとの意識は、後の昭和21年に樋貝詮三衆議院議長(法制局参事官として調査会・審議会の幹事を務めた)が、議会側で議院法改正案の起草に取り組むことをGHQから求められたのに抵抗する(梶田秀『占領政策としての帝国議会改革と国会の成立1945-1958』(学術選書)信山社(2017)37頁参照)一因となったと思われる。

適当な案を得たら提出したいと言明したのを受け、委員会審査を事実上中止している²⁷。

こうした状況を前提として、昭和11年、貴族院の同院改革に係る建議の動きを受け、衆議院が政府に調査機関設置²⁸と改正案提出を求める決議を行い、調査会が設置されたのは、前述の議院法の制限的な効果や働きが、枢密院制度と相まって、如実な形で現れた結果といえると考えられる。

次に、こうした当時の法制の在り方、調査会・審議会の設置形態、また、当時の議会政治に関わる状況等が調査会・審議会の議論の在り方に与えた影響について考えたい。

調査会・審議会それぞれの初回の総会では、両院側の委員が政府による腹案の提示や改革への積極的な態度表明を求め（斎藤隆夫・調84-85、審15-16、水野錬太郎・調92-93、浜田国松・審18-19）²⁹、その時点の腹案の提示等に消極的な政府側との対立が見られた（審議会では、浜田は政府の提案がなかったから調査会は小田原評定に終わったと難じた）が、こうしたやり取りは、以上で述べた当時の法制の在り方を背景として行われたものと解することができる。

また、調査会で政府側が提示した案（I1参照・図表9）は、議院の活動を縮小するものが多い等と批判された（植原悦二郎・調177-179, 191-193）が、内容を見ると、議員の質疑、秘密保持等の在り方への省庁側の不満が透けて見える（図表9上段の六～八・十～

十三）。一方で、浜田は、議会開設以来、全て議会は消極的にしか働けないように政府と議会の関係が経過してきている旨指摘し、政府が議会の権能を拡充する方向に根本思想を変える必要を論じた（同案提示の日＝I1で見た陸相との懇談の翌日。調201）。こうした案の提示や発言は、当時の議会・政府間の競合関係の存在や信頼関係の欠如を示唆するが³⁰、かかる状況で政府設置の調査会により積極的な改革を実現するのは難しかったと思われる。

その後、日中戦争下、審議会で浜田は、政府と議会とは対立の観念に支配されているが、現時の国情はそのような対立を許さず両者の調和協力を要求していることを指摘し常置委員設置等を説き（審22-23）、山道襄一は軍閥官僚が議会を厄介物と見て国政の真相を議員に伝えようとしめない傾向を改める必要を指摘した（部234-235）。これと対照的に、高橋清吾は、そうした時局や情勢を踏まえ、議会権限拡張を差し控えるべきことや、政府の行動の自由ができるだけ外部の諸機関から拘束されない必要性を論じた（部115, 167）。結論として、戦時下という状況は積極的な改革につながらなかった（図表6の答申参照）。

そして、審議会の議院制度部会では、政府側から案の提示はされず、委員等の意見を取りまとめる形で議論が進められたが、これは、貴族院制度部会と選挙制度部会で実質的な政府の腹案がそれぞれ示された³¹のと対照的である。政府側の議院制度への関心の低さは、

²⁷ 第64回帝国議会貴族院議院法中改正法律案特別委員会議事速記録第4号1-2頁（昭8.3.18）、第67回帝国議会同速記録第2号2-3頁（昭10.3.23）。第65回議会で委員会で議題となる前に会期が終了した。なお、同議会で、議院法改正案が枢密院への諮問中であり（昭和9年1月20日諮問・同年5月30日返上・『枢密院会議筆記・一、議院法中改正法律案帝国議会へ提出ノ件・昭和九年五月三十日御沙汰ニ依り返上』（国立公文書館デジタルアーカイブ））、これに係る斎藤首相の弁明や改正案の内容は村瀬（1997）・前掲注1 133-136頁参照。また、この間の経緯につき同125-136頁参照。

²⁸ なお、議院法改正を期する調査のため政府、両院議員、学者などによる委員会を設置する考えは、既に昭和7年6月、初回の議会振興委員会で秋田議長から示されていた（吉田弘苗編『秋田清』秋田清伝記刊行会（1969）506-507頁）。

²⁹ 「調84-85」等の史料の略称については前掲注7、注9、注17及び注20を参照

³⁰ 背景の一つに、直近の岡田内閣に野党的立場の政友会が「新官僚独裁政治」「官僚ファッション」と官僚批判の形で同内閣を非難した（井上寿一『政友会と民政党』（中公新書）中央公論新社（2012）178-179, 182頁）影響があるとも考えられる。

³¹ 『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・三貴族院制度部会議事録』（国立公文書館デジタルアーカイブ）60-65, 277-288, 314-318 枚目、『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・四選挙制度部会議事録』（同）141-142 枚目

(図表 9) 調査会で政府が提示した案

帝国議会の議事方法改善に関する件 (幹事案)
一 各院副議長は二人宛とすること
二 年末年始の休会の期間を短縮すること
三 各派交渉会を法制化すること
[参考案] (議院法)/第 条 各議院に交渉会を置き議事の進行に付議長の諮問に應ぜしむ/交渉会の組織其の他の必要なる事項は各議院の定むる所に依る
四 予算を伴ふ法律案と雖も財政法其のものに非ざる限り先づ貴族院に提出するを妨げざること
五 会議に於ける質疑は其の項目を予め書面を以て政府(各院書記官長を通じ)に通告すること/尤も政府の答弁に關連する事項に付其の場に於て質疑するは此の限に在らず
六 一省限りに關する事項は予算総会に於て質疑せず成るべく之を分科会に譲ること
七 事実に關する質疑は仮令質疑者が大臣よりの答弁を求むる場合と雖も政府委員に於て答弁し得ること
八 質疑は付議せられある当該案件に直接關連ある事項のみに限局すること但し予算総会は例外とすること
九 質問の提出、上奏又は建議、請願事件付議の要求に必要な議員の数を二十人以上とすること
十 参考書類の提出を要求するに付ては/ (一) 成るべく早めに要求を為すこと/ (二) 要求を為すに當り其の書類が如何なる点を審査するに必要なかを口頭又は文書にて簡単に明示すること/ (三) 政府は成るべく速に右要求に応ずること
十一 予算委員は登院不能の場合の外辞任せざること
十二 秘密会に於ては其の内容漏洩を防止する為/ (一) 説明の為文書を配布したるときは秘密会終了に際し之を取纏め回収すること/ (二) 秘密会に於て知り得たる秘密を議員が院内にて漏洩したるときは院内にての責任を負ふこと/ (三) 傍聴禁止に當りての傍聴人退場に関しては議院法 (三八) の規定に依ること/ (四) 以上に関連し秘密漏洩を防止する為に必要な法規の改正を為すこと
十三 会議の時刻は政府側及議院側共に之を勵行すること
十四 政府委員以外の官吏等にして委員室に入るものは成るべく其の数を少くすること
議院内の調査設備に関する件 (幹事案)
一 各議院に政務調査館を附設すること
二 各議院の議員 (議長及副議長を含む以下同じ) は其の院の定むる規則に従ひ議會閉会中に於ても其の院附屬の政務調査館を使用し得ること
三 政務調査館に図書室、共同調査室及特別調査室を設備すること
四 共同調査室は各派の議員共同して之を使用すること (其の人員等は交渉会に於て決定すること) /共同調査に必要な費用は議院の経費の中より支出すること/共同調査上必要な報告又は文書を求むるときは政府は差支なき限り其の求に応ずること
五 特別調査室は一人又は数人の特定の議員之を使用すること
六 政務調査館は娯樂、社交等の為に使用するを得ざること
七 政務調査館は議員以外の者の使用を許さざること

(出所) 国立公文書館デジタルアーカイブ資料を基に筆者作成

図表 6 の答申について、「革新政策の一項目として…あまりに手緩い」「あらずもがなの思ひ付きのやうな事を羅列」「これが事変下の国内革新とは呆れたもの」と³²、内容が貧弱なこと

への批判が各紙からなされた一因とも考えられる。

なお、調査会・審議会を通じて議院法の存在それ自体への疑義は提起されていない。

III 各論点に係る議論の概要

1 議国会期の大幅拡大

衆議院の議会制度革正に関する決議 (以下「革正決議」という。)の趣旨弁明では、帝国憲法第 42 条が定める 3 か月の会期では十分な議論ができない、しかし、憲法の変更は全く不可能なため、3 か月を有効に活用する方法を論究すべきとの認識が示されたが、議会振肅要綱が示した、なるべく会期延長を奏請する慣例を作るとの考えには触れられなかった。

これに関し、調査会では、清瀬一郎が会期開始とともに会期を延長するのを慣例にすることで 6～8 か月の会期を確保することを (調 87, 97, 193, 227-228)、山根儀重が 1～2 か月の臨時議会召集を (調 232) 主張した。他方で、斎藤隆夫は、議会在真剣に権能を發揮するなら 3 か月でよい (調 99) と主張し、毎回会期延長を期することについて、次田大三郎法制局長官は、会期延長を例外とする憲法の趣旨に反する嫌いがあり、勅命を予断するとの非難を免れないとし (特 76。帝国憲法第 42 条は会期延長を勅命によると規定)、林博太郎は、天皇の大権を私議する結果になるおそれがあり避けるべき (調 282) と述べた。

審議会では、田川大吉郎と清瀬が会期延長・臨時議会召集の活用を意見を示した (審 49, 部 38, 255) が採用されなかった。

この問題については、憲法改正が選択肢から排除され、3 か月の期間の有効活用という議論の方向性が示唆されていたもので、反対の論拠として天皇の大権にも言及され、会期

³² 記事文庫『大阪毎日新聞』(1938. 11. 6)、同『東京朝日新聞』(1938. 11. 17)

幅拡大の実現は困難であったものと考えられる。

2 通常議会開会期の変更

調査会・審議会設置当時、通常議会は、12月26日頃に会期を開始してすぐ休会に入り翌1月21日頃に再開し、予算案が提出され、施政方針演説等の後、衆議院は予算審査を行い、予算案は2月中旬に貴族院へ送付、3月前半の貴族院通過、会期終了は3月25日頃となり、会期延長があっても年度内に終了した³³。議会振粛要綱は議会開会期の問題に触れていなかったが、革正決議の趣旨弁明は年末年始の会期の空費を問題視して取り上げた。

調査会は、通常議会開会期の変更につき、政府側提示³⁴の、現状維持案、9月案、1月案、11月案、3月案（特26-30, 76-80）のうち11月案を採用した。採用の理由に、①会計年度変更が不要、②会期終了が2月でまとまった日数の会期延長が年度末までに可能、③議会冒頭の衆議院解散の場合、年度内の特別議会召集が可能、ということが挙げられた（調283）。

政府側は当初11月案を受入可能と示唆したところ、その後、①総予算提出が11月になると概算要求が従来の7月末から5月末となり各省の対応が困難であること、②予算の執行と編成の時期の開きが大きくなり実際に即しない予算となる可能性が高くなること、③冒頭解散の場合の総選挙が年末となると選挙違反取締り等に困難をきたすこと等を主張す

るに至った（特79-80, 138-139）が、I1のとおり広田首相の善処する旨の言質を得てその採用が決定された。この議論の取りまとめのために浜田国松が多く発言をしている³⁵。

また、この過程では、11月に冒頭解散がされた場合、年度内に召集される特別議会に総予算を再提出することは憲法上可能かが議論された。当時多かった1月の休会明けの解散では、特別議会の召集は新年度となり、帝国憲法第71条に定める前年度予算施行とならざるを得ず、この問題は生じないが、11月案の採用によりこの問題が顕在化することとなる。政府側は、憲法解釈の確定は枢密院の意見を待つ必要があるとしつつ、①総予算を提出できるのは3か月の会期が保障された通常議会に限られること、②通常議会の解散により帝国憲法第71条の予算不成立となったと考えなければ、政府が恣意的に不成立の時期を決定することになること等を理由に、再提出はできないとの解釈を示した（特137-141）。これに対し、黒田長和は、再提出は差し支えないとの意見が委員の多数である³⁶として、特委でその旨を決定するよう提案し、可決された（特171-172）。

なお、11月案の採用により、年内の総予算の衆議院通過が想定され、貴族院の予算審査期間が年末年始の休会にかかる可能性が高いため休会期間をその期間に算入しない措置が必要となり議院法改正案が提出されたが、廃案となった経緯はI1のとおりである。

³³ 帝国議会の会期の在り方は吉野貴浩「帝国議会期の衆議院調査会設置の経緯と主な活動」『RESEARCH BUREAU 論究第18号』衆議院調査局（2021.12）133-134頁参照。議院法に現在の国会法第2条のような召集時期に関する規定はなかった。

³⁴ 政府側提示の案に関し、田口弼一衆議院書記官長は、年末年始休会の短縮分の10日間程度の確保しかできないのでは物足りない旨、また開会期変更だけでなく常置委員設置等も含めた全体を考慮する必要がある旨を指摘した（特85-86）。

³⁵ 特101-102, 118-119, 125, 149-152, 158, 171。発言の背景の一つに、浜田の属する政友会が広田内閣への協力を通して政党政治の復権を期する態度をとり（井上・前掲注30 194頁）、議院制度改革が同内閣の「庶政一新」の重点と認識される（黒田長和・特148参照）中、改革が実現すれば同内閣の功績と捉えられる可能性が高いという状況があったとも考えられる。

³⁶ 委員からは、特別議会に政府と議会の衝突の原因となった議案（総予算）を再び付議するのが原則であり、禁止規定がない以上時代の進運に従い憲法を広げて解釈するのがよい（浜田・特109-110）、3か月の期間をとらなくても総予算を審議できると政府が考えれば総予算を再提出して構わず、総予算の提出は通常議会に限られるとする政府の見解は実際上の問題と法律上の問題を混同している（斎藤隆夫・特110-111）等の意見が述べられていた。

審議会では、田川大吉郎、木村正義、板野友造が、調査会の答申と同じく11月案を主張したのに対し、中村藤兵衛は12月中旬に開会して年内に本会議で全大臣の所信表明とこれへの質疑を行った後、1月10日まで休会の上、休会明けに予算案提出を受けてその審査を開始する案を、曾我祐邦は11月案では陸軍大演習の日程に支障を及ぼすおそれがあることを理由に12月1日を開会期とする案を、由谷義治は年末年始休会をなくすため1月10日を開会期とする案をそれぞれ提案した。他方で、石渡荘太郎大蔵次官は、予算編成の繰上げは現下の状況では到底不可能であり、11月案に絶対に反対である旨発言した（田川はこの発言を諫めた）。また、高橋清吾は予算の膨大化からその提出を大きく早められないことを理由に、従来と同じ12月末を開会期とするが、年内に施政方針演説等を終わらせ、年末年始休会からの再開と予算案提出は1月8日頃に早めて予算審査を開始することを提案した（部83-84, 87, 89-102, 117, 120-121）。小委員会では、各種の提案は一長一短があるとして、結局従来どおりの開会期とし、休会からの再開を1月11日とし10日間の新たな審議期間の確保を図るとの結論を得て（部274-276）、これが審議会の答申となった。

なお、この答申以後、帝国議会期を通じ、年末年始休会からの再開時期が従来の1月21日頃より早まることはなかった。

以上のように、この問題は、会計年度や政府の予算編成の実務等に関わって影響が多方面に及び、調査会の議論の過程で見られたように省庁側から出た反対意見に対し、首相の政治判断が求められるものであった。

現在のように1月の開会（平成4年以降の国会の在り方）とする案に関しては、変更後最初の場合に通常議会の召集がない暦年が生じ憲法上問題があるとの見解³⁷や、年度をまたぐ会期設定には消極的な考えが示されている（特78-79, 調228, 部113, 116）。

3 継続委員制度・常置委員の設置

継続委員は、議院法第25条に規定され、政府の要求又は同意がある場合に特定の議案の審査を閉会中も継続して行うものであるが、帝国議会期を通じ両院とも設置の例はなかった。

常置委員は、IIで述べた議会振興要綱で構想されたもので、政府の意向にかかわらず、閉会中も、議案審査や、議案の有無と関係なく政府への質疑を行う委員を新設（継続委員は廃止）しようとするものである³⁸。政府は、会期以外に議会そのものの活動が常置委員会で行われることは、会期制を定める憲法と抵触する疑義がある等と表明していた³⁹ところ、革正決議の趣旨弁明では、その疑義をいわれなき僻論と非難していた。

調査会で政府側は、常置委員制度が憲法の本質に適合するかに疑問があり、それに代えて政務調査館（図表9の下段参照）を設け、従来の各政党の政務調査会を一まとめにしたような共同研究を行えば、その目的が大体達成されるとの意見を示した（調235-236）が、木村正義や浜田国松は、政府が憲法上の疑義を解消せず、合憲・違憲の意見を明確に示さないことを非難した。これに政府側は憲法上の疑義は枢密院への諮問^{じゅん}を奏請するのが最

³⁷ この点に関し、国会の常会召集を1月に変更する際、改正の最初の年に常会が開かれなくとも憲法に反することにならないと考える旨、和田文雄衆議院法制局長が発言した（第121回国会衆議院議院運営委員会議録第5号2頁（平3.9.6））。

³⁸ 継続委員・常置委員については、吉野・前掲注33 134-136頁参照。なお、田口弼一衆議院書記官長は、常置委員の構想は普段から議員が政治の実態を了解すれば議会の質疑も減り議案審査が容易になるとの見方による旨を述べた（特85）。

³⁹ 第67回帝国議会貴族院議院法中改正法律案特別委員会議事速記録第1号9頁（昭10.3.19）金森徳次郎法制局長官答弁

後の手段であるが、まだその程度の必要を認めていない旨応答している（調 189-191, 240）。

また、その時点の民政党と政友会の考え方の違いを示唆する応酬が行われた。民政党の斎藤隆夫は、①閉会中に議員の資格でなす行動は議会の行動であり、常置委員は議会の行動を閉会後になす点で違憲である、②継続委員はそれがなければ複雑な議案はいつまでも成立しないことから設けられたやむを得ない例外であるが、常置委員は閉会後に起きた問題を含めあらゆる問題を取り上げるという点で継続委員と異なり違憲である、③継続委員であれば、その問題の専門家が多いと期待される会期中の特別委員が引き続き委員となれるが、常置委員では別の構成で審査を行うことになる、④常置委員が会期前に提出前議案の下調べをしたところで開会後は別の委員が審査するので審議促進にならない、⑤閉会中、議会と政府の連絡を保つのは賛成だが「国政審議会」のような名称の各院 15~20 名の議員（各院議長が選定）で組織する独立機関を設置すればよい⁴⁰、との反対論を述べた。政友会の浜田は、①継続委員が合憲なら常置委員も合憲のはずであり⁴¹、常置委員は議会でなく議院に置かれるものであって憲法上の機関でなく議院法上の機関であるので違憲でない、②常置委員を専門分野ごとの部門に分ければ専門的な審議ができる、③会期中だけでは不十分な研究を閉会中に行うことは有害無益と言えないと論じた（調 238-239, 242-250）。

審議会では、藤田若水が、議院法第 25 条の継続委員の規定は、会期延長・臨時議会の会期決定を勅命によるとする帝国憲法（第 42 条・第 43 条第 2 項）に違反するとの考えを大

権干犯という言葉を持ち出して示したのに対し、高橋清吾が反論を行い、4 回にわたり両者間で議論が行われた。高橋の論拠は、主に、①明治 22 年公布の議院法は、憲法とともに起草・審議され、その間に矛盾抵触はあり得ず、そう見えるものは原則と例外の関係と見るべきである、②帝国憲法第 51 条「両議院は此の憲法及議院法に掲ぐるものの外内部の整理に必要な諸規則を定むることを得」は、憲法と明治 22 年公布の議院法が並立して相互に抵触しないことを法文上保障している、③継続委員は憲法の原則の例外である、というものであった（部 13-16, 19-20, 45-46, 53-55, 71-82, 135-140）。なお、この過程で渡辺千冬は憲法裁判所ができれば法律の合憲性を審判できると指摘した（部 49）のは興味深い。木村は貴族院通過後に衆議院で継続委員に付された議案が後会で可決されたら両院通過となるかとの会期不継続の原則との関係に関する疑義を提起し、それに幹事の樋貝詮三法制局第二部長（後の衆議院議長）が明確に回答し得なかったのに対し、継続委員の活用のためにはそうした点を明瞭にしておく必要性を指摘した（部 168-170）。答申には継続委員制度の活用が盛り込まれた。

他方で、常置委員設置については、高橋が、継続委員をはるかに超えた機能を認めること、議院が自由意思で設置し得ることを挙げ、憲法はそうした常設の委員を認めていないと説き（部 136-137）、中村藤兵衛が、従来の案は違憲の臭いが深いとして、議院法と別に官制を定め両院各別の議員 50~80 人が委員の常置委員会を設け政府から提案の事項のみを議論するとの案を示し（部 202）、民政党の山道

⁴⁰ 主張の背景の一つには、直近の岡田内閣が昭和 10 年 5 月に設置した重要政策を調査審議する内閣審議会に民政党が参加した経緯（政友会は不参加。井上・前掲注 30 182 頁）があるとも考えられる（同審議会は翌年 5 月広田内閣により廃止）。

⁴¹ 同様の見解に大西芳雄『常設委員会制度』有斐閣（1939）295 頁、宮沢俊義「議会制度改革論」『改造第 20 巻第 8 号』改造社（1938.8）56-57 頁がある。対照的に常置委員設置を法理上不可能と論ずるものとして佐藤丑次郎「常置委員の設置に就いて」東北帝国大学法学会編集『法学第 6 巻第 3 号』岩波書店（1937.3）85-89 頁がある。

裏一が、自らもかつて常置委員設置を提唱したが、現在では議会の調査研究機関の設備の完成に重点を置く意見を持つに至ったと述べた(部 236-237)。小委員会では、政友会の木村が設置を適当と主張したのに対し、高橋と守屋栄夫が議院法上の問題でないとし調査設備充実等の問題として研究するよう主張して採用され(部 242)、部会へは、憲法上疑義があり、今日政府が設置している各種委員会ではほぼ同様の目的を達し得る⁴²ため、設置をあながち必要とせず、調査設備が充実すればその必要も滅却すると見て可決しなかったと報告され(部 279)、答申に盛り込まれなかった。

このように、これらの問題については、会期制に関わる憲法論が交わされ、意見対立の收拾は困難であったと考えられる。常置委員設置は、政府の各種委員会への両院議員の参加等も理由に審議会の答申から除かれたが、衆議院側からも民政党の委員を中心に消極論が出され、政府側が積極的に合憲論を示さない以上、その実現は難しかったと思われる。他方で、憲法と議院法との関係や、継続審査と会期不継続の原則との関係といった複雑な論点に係る議論がなされ、争点等が明確になったことには一定の意義があったと思われる。

4 予算審査期間の拡大

図表4のとおり、議院法第40条は、各院の予算委員会における予算案の審査期間を、その院の予算案受領から21日以内とし、5日間まで延長可能としていた⁴³。

調査会では、第70回議会提出の予算が膨大になると見込まれることから、同議会の開会期及び予算案提出時期を変更できないことを前提とし、当時の会期の在り方で最大限可能

とされた各院4日間ずつの拡大を行い、21日の期間を25日とする答申を行った。これに関しては、①会期延長や年末年始休会の短縮を見越して更なる拡大を行うべきである(倉元要一・植原悦二郎)、②議会休会明けの総予算提出後、衆議院は施政方針演説等とこれへの質疑に場合により1週間を費やし、予算委員会をすぐ開会できないのに対し、貴族院は予算案受領後すぐに予算委員会を開会できるという実情を考慮して衆議院により多くの審査期間を与えるべきである(木村正義・田川大吉郎)という意見が出された(調 294-302)。調査会の答申を受け提出された議院法改正案が廃案となった経緯はI 1のとおりである。

審議会では、高橋清吾が、最近数年間の予算審査は、予算膨張にかかわらず、大体21日以内に終わり期間が延長されていないことを理由に審査期間の拡大は不要と主張した。他方で、板野友造が21日の期間を25日にするのを、木村が審査期間の不足を理由に25～30日とすることを、中村藤兵衛は21日の期間を据え置き5日間の延長期間を8～10日間とすることを提案し、田川は衆議院の実情は25日の期間と5日間の延長期間を必要とすると主張した。また、中村や田川は貴族院が衆議院と同じ審査期間を必要とすることに疑義を示したのに対し、貴族院側の委員(矢吹省三・渡辺千冬)は貴族院も衆議院と同様、慎重に審査すべきで両院同じ期間とすべきである旨を述べた(部 145-156, 296-297)。小委員会では、従来の成績に照らし、また今後議会振興の結果、能率が増進することが期待される点から考えても現行の期間で足りるとの結論を得て(部 276)、これが答申となった。

以上のように、議院法による期間制限に疑

⁴² 国家総動員法により設置された国家総動員審議会への両院議員の参加(昭和13年7月発令の委員48名中33名が両院議員。古川隆久『昭和戦中期の議会と行政』吉川弘文館(2005)31-56頁)等を想定していると思われる。

⁴³ 予算審査期間に制限を設ける理由を、議院法の起草者は予算審査が緩慢なものに陥る弊害を制限するためと説明している(「議院法説明〈義解〉(明治二十一年九月)」大石眞編著『議院法〔明治22年〕』信山社(1991)275頁)。

義が呈されることはなく、調査会は予算の膨大化を背景に期間拡大を答申したが、審議会は直近の実績を主な理由に現状維持を答申した。また、両院間に差異を設ける考えが提起されたが貴族院側は否定的な反応を示した。

5 戦時議会の特例

審議会冒頭の挨拶で近衛首相は、国内外の時局の重大性を強調し、挙国一致の観点から諸制度の改善等を行う必要に言及している（審9）。これには、日中戦争の長期化に伴う国内体制再編が模索されていた一環として審議会が設置されたという流れが反映されているとの指摘がある⁴⁴。この挨拶や当時の情勢を受け、部会では、戦時下であることを意識した議論がなされた⁴⁵が、戦時下に限った審議方法の特例を設ける議論がなされなかったところ、部会が総会への報告を決定した後、その総会での審議の前に、田川大吉郎は、日中戦争中に限り審査期間の制限等に係る特例を設けるべきとの意見⁴⁶を提出した。これに対し総会では、渡辺千冬が議員が議会ですべきことは早く審議することではなく十分熟議することである、浜田国松が戦時とはいえ議会の審議権・審議期日を拘束する特例は議会政治の主義から穏やかでない等と反論した結果、田川自身がこの意見を撤回し（審 109-113）、答申にそうした内容は盛り込まれなかった。

他方で、答申が伝えられた衆議院の申合せ（図表7）は、戦時議会の重要性という語を

冒頭に用い、同申合せの内容を実行する必要を説明している。これは他面、その実行を戦時に限定することを示唆すると読み取り得ることに留意する必要があると思われる。

6 精神的・象徴的事項

審議会の答申（図表6）では、冒頭の3項目に精神的・象徴的な事項が掲げられた。これらは、渡辺千冬が、議員が大臣の答弁でなく政務官の答弁で満足するといったことは、議員の自制心がなければ実現が難しいことであり、議員の自制があればどのようなことでもできるが、各政党・議員の話合いでなければできないことであると指摘したこと（部47-48）に端を発する。守屋栄夫は、明治天皇が憲法制定時に示した精神を奉体し、信用を失墜した議会の威信を確立するため議員の自粛自戒等を期するものとして精神的・象徴的な項目⁴⁷を提案し、小委員会で採用・修正されたものが答申に入った。また、守屋や山道襄一が、大政翼賛の任にあること、自粛自戒の必要があること等を議員が自覚する重要性を強調したのを受けて、小委員会で一般的決議が起草され部会で修正の上審議会の答申となった（部191-196, 232-234, 252-253, 288-296）。

一般的決議に「欽定憲法発布の聖旨を奉体」のような文言が盛り込まれた背景には、「不磨の大典」である帝国憲法の議会関係規定が、議会側の独自性主張の根拠となり、議会に正

⁴⁴ 村瀬（1997）・前掲注1 168-171頁。村瀬は、この挨拶について、調査会までの議会改革論議で通底していた議会政治の機能不全とその再生という論理が消失しているとは指摘し、議会改革はその意義を読みかえられたとしている。

⁴⁵ 例えば、高橋清吾は、今後相当長期間挙国一致が要請される情勢に対応し、議会が政府と積極的に協力し政局を安定させ大政翼賛の実を挙げることは国民の期待するところであり、一党一党の実現の可能性もある旨述べている（部170-171）。

⁴⁶ 審147-148。具体的には、①予算の審査期間を制限し得ること、②重要法案の審査期間を予定すること、③質問者と討論者の数を制限すること、④政府提出議案の審議は委員会審査を省略することを通例として取り扱うこと、⑤委員会ごとにその日数を議院であらかじめ指定すること、というものである。

⁴⁷ 部191-196。具体的には、①議事堂表面への御紋章の奉戴、②神宮の遙拝所の設置、③神殿（神棚）の奉斎、④議事堂の尖塔への国旗掲揚、⑤衆議院でも貴族院のように議員が議場への出入りの都度玉座への敬礼を行うこと及び審議中は玉座の垂幕を開けること、⑥天孫降臨、神武天皇の肇国等の事績を絵画・彫刻等により議事堂内外で適切に表現すること、⑦天壤無窮の神勅等國家統治の根本原則に関する資料の両院要覧への掲載、⑧議員服務心得の天皇による制定、⑨議員が就任時に就任式を実施し宣誓を行うこと、⑩内閣による当選証書の交付、というものである。

当性を与えること⁴⁸があると考えられる。また、「天皇政治を翼賛」との文言や、皇室・国体に関わるシンボルの重視は、昭和初年以來の政党関係者によって「天皇シンボル」の「政治的利用」が重ねられた⁴⁹結果であると捉えることもできると思われる。

なお、こうした項目は、衆議院の申合せ(図表7)では盛り込まれず、これに代わり、5で見たように「戦時議会の重要性」が同申合せでは強調された。

7 その他

(1) 審議能率増進に関する事項

審議会の答申(図表6)では「(六)審議能率増進に関する件」として9項目が挙げられたが、これらは、田川大吉郎(部38-44)、渡辺千冬(部47)、高橋清吾(部173-178)、守屋栄夫(部194-195)、中村藤兵衛(部197-201)、山道襄一(部236-238)が提案した項目を小委員会で取捨選択・修正の上で部会に提示したものが、答申となったものである。調査会で政府が提示した項目(図表9)と内容が重なるものが見られ、また、衆議院の申合せ(図表7)に趣旨が取り入れられた項目がある⁵⁰。

なお、藤田若水は、答申(六)四の私的な直接利害関係者である議員が委員となることに係る項目について、そのような者は本会議の表決参加をも遠慮すべきとして小委員会案の「成るべく」の文字を削る主張をしたが、渡辺らが公私の別の明確な区分の困難さ等を理由に消極的な意見を述べて修正なく部会で可決され(部282-285, 297-304)、答申となった。

(2) 正副議長の地位、議員の待遇等

審議会では、宮中席次で国务大臣より下に置かれていた両院議長の地位を改善すること、衆議院正副議長の候補者選挙を廃して直接の勅任とすること、副議長の増員、といった正副議長の在り方に関する提案や、議員の待遇に関する提案(職責に専念する条件での歳費増額、欠席議員の歳費減額、議員への研究費・旅費の支給、長期在職議員への恩給支給等)がなされた(高橋、守屋、中村、山道・部171-173, 176-177, 195-197, 238-239)。答申には、議員の待遇改善、正副議長の地位向上が抽象的な表現で盛り込まれ、副議長を2名とできるようにすることが明示された。なお、歳費増額には田川が強い反発を示した(部306)。

(3) その他

以上のほか、調査会・審議会で提起された主な項目には、次のようなものがある。

- ①議会召集期日の法定(斎藤隆夫・特92)
- ②衆議院で首相・反対党党首間の二大政党制的な討議を行うこと(田川・調195-196)
- ③党議拘束を慎重に考え議員の表決権の自由を尊重すること
- ④質問に名を借りて意見を開陳する弊を改め、質疑と討論を区別すること
- ⑤議員提出法律案の上程日を設けること
- ⑥委員会の速記を原則廃止して懇談的な意見交換を可能とすること
- ⑦施政方針演説等は両院で行わず一度に行うこと
- ⑧予算案の提出を待たずその綱領で議論を開始すること(以上、田川・部38-44)

⁴⁸ 古川・前掲注42 62-63頁

⁴⁹ 筒井清忠は、朴烈怪写真事件、不戦条約「人民の名において」問題、統帥権干犯問題、幣原臨時首相代理失言事件、天皇機関説事件等において、政党関係者が「天皇シンボル」の「政治的利用」を繰り返したと指摘する(筒井清忠『戦前日本のポピュリズム』(中公新書)中央公論新社(2018)91, 108-109, 122-123, 237, 282頁)。

⁵⁰ 図表6答申(六)一・三・五・九は、それぞれ図表9上段七・同十一・同五・下段一〜七と内容が重なるものが見られ、図表6答申(六)一・二・三・六・八は、それぞれ図表7上段十・同二、四及び六・同三・下段二・同一に趣旨が取り入れられている。

- ⑨議員の兼職禁止（田万清臣・部 53-54）
- ⑩決算審査を予算審査と同程度に重視
- ⑪貴族院先議議案の増加
- ⑫議長への懲罰権の付与（議場外への退去命令に服従しない議員の3日間登院停止）
- ⑬委員会の非公開化（以上、高橋・部 145-148, 171-174）
- ⑭議事日程作成に当たり政府案を優先させる議院法の規定の削除
- ⑮両院で共同審議を行う委員会について検討すること（以上、中村・部 201, 202）

結びに

結びとして、これまで整理や検討を試みた議論等について、改めてその特徴を確認し、まとめておきたい。

まず、調査会・審議会が政府に設置されたことにより、その議論の在り方や結論の扱いについて、政府側の動向や関心、更には内閣更迭の影響を受けることとなったことが挙げられる。また、衆議院側の意向（特に革正決議の趣旨弁明で列挙の項目等）の実現という観点からは、同院側の意見が一枚岩でなかったことに留意する必要があるが、貴族院議員、官僚や学識経験者の参加により、その意向に沿う結論とならない傾向が大きくなった。他方で、こうした構成から、多様な意見の表明がなされ、また、政府の公式な諮問機関という性格から、そうした議論の記録が速記録を含め詳細な形で残され、後世も参照可能となったことは有意義なことであったと思われる。

次に、憲法改正の選択肢からの排除、また、議院法の存在が、議論の在り方を枠付けていたことを指摘できる。前者から、会期制に関わる論点を中心に憲法解釈の議論が枢密院の存在を意識しながら多く行われたことは特徴的である。また、後者から、常置委員設置や予算審査期間といった、仮に議院法がなければ議院規則で措置すべき事項について、貴衆両院・政府・枢密院の意思の合致がその改革の前提となる状況に議論は拘束された。

そして、当時の政治状況の影響については、議会と政府の間の対立構造の意識、議会の信用が失墜しているという認識、また、戦時という状況は、議会と政府の間の協力や議員の自粛自戒の必要性の強調に結び付いた。そのことは積極的な制度改革を実現する方向に議論が向かいづらい一因となったと考えられる。

審議会の答申は、後の時期でもその存在が意識された⁵¹。昭和20年、マッカーサーが女性参政権の必要を示唆したことを受け、東久邇宮内閣（近衛文麿が副総理格で入閣）が議会制度審議会を設置した（同内閣総辞職により開会されないまま廃止）こと⁵²は、その名称や形態について、昭和13年設置の審議会の影響を指摘できる。こうした調査会・審議会の残した影響の解明は、今後の課題である。

⁵¹ 例えば、昭和15年11月、大政翼賛会議会局臨時選挙制度調査部会において、審議会答申を採用すべきとの意見が述べられたと報じられている（記事文庫『大阪朝日新聞』（1940.11.15））。この際、各省別又は立法種目別の9～12の特別委員を常置し閉会中も調査審議を行う案が出されたと報じられているが、審議会で常置委員設置が否定された影響も考えられる。なお、事項別の法案審査を行う常任委員（財政法案委員等7個）を設置する構想は徳川家達貴族院議長により昭和6年5月に示されており（原口大輔『貴族院議長・徳川家達と明治立憲制』吉田書店（2018）217頁、佐藤立夫『貴族院体制整備の研究』人文閣（1943）164-165頁）、大池眞衆議院書記官長は昭和21年11月より前の段階で、新憲法下の国会において各省別又は事項別の会期中存続する常任委員会を設置する考え方を示し、それと必然的に設けられようとしているとする常置委員会との関係の研究の必要性を示唆している（大池眞『国会早わかり』時事通信社（1946）26, 30-31頁）。

⁵² 伊藤之雄『東久邇宮の太平洋戦争と戦後一陸軍大将・首相の虚実 一九三二～九〇年一』ミネルヴァ書房（2021）288-290頁、原口大輔「昭和二〇年の貴族院改革論」『日本歴史第886号』吉川弘文館（2022.3）39-41頁、『各種調査会委員会文書・議会制度審議会書類・議会制度審議会記録』（国立公文書館所蔵）