



Title	占領政策としての帝国議会改革と国会の成立 1945-1958
Author(s)	梶田, 秀
Citation	大阪大学, 2009, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/49363
rights	
Note	著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、 ＜a href="https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed">https://www.library.osaka-u.ac.jp/thesis/#closed >大阪大学の博士論文についてをご参照ください。

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

【3】

氏 名	梶 田 秀
博士の専攻分野の名称	博 士（国際公共政策）
学 位 記 番 号	第 2 3 0 4 1 号
学 位 授 与 年 月 日	平成 21 年 3 月 24 日
学 位 授 与 の 要 件	学位規則第4条第1項該当 国際公共政策研究科比較公共政策専攻
学 位 論 文 名	占領政策としての帝国議会改革と国会の成立 1945-1958
論 文 審 査 委 員	(主査) 教 授 米 原 謙 (副査) 法学研究科教授 森藤 一史 法学研究科教授 瀧口 剛 教 授 松 浦 寛

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、これまで十分検討されてこなかった国会の創設をめぐるプロセスを取り上げ、その占領政策として

の意義を探究しようとする試みである。具体的には、国会法の制定と占領期における改正を中心的な分析対象に定め、占領者が何を追求し、その目的は達成されたのか、これに対して日本側がどのように対応し、いかなる効果をもたらしたのか——あるいはもたらさなかったのかを描き出す。そこでカギを握っているのは、関係資料の解読である。国会法起草やその後の改正に関しては、日米双方の当事者により膨大な資料が遺されているものの、今日まで十分に活用されてきたとは言いがたい。本論文はこうした資料に大きく依拠することとなるが、なかでも重視されるのは、ジャスティン・ウィリアムズ関係文書と西沢哲四郎関係文書である。国会法は、GHQ民政局と衆議院事務局が相互に作用し合った結果として1947年に制定されたものということができ、ウィリアムズと西沢は、本論文の主な検討期間にそれぞれで実務責任者を務めていた。このように同一の事象に関し、直接相対した当事者双方の克明な記録を対照することは、互いの利害が異なっていることからきわめて確度の高い情報の獲得を可能とする。そのうえウィリアムズと西沢の職業的背景は、関連資料の収集や整理に際して細心の注意が払われたであろうことを強く示唆している。さらに本件については、他の関係者の手になる資料の利用も可能であり、これらを通じた情報の補完や信頼性のさらなる向上が図られる。一方、アクターの選択や行動を解釈するにあたっては、先行研究の大勢を占めてきた法制的妥当性の観点のみならず、アクターの目標や選好、さらには選択肢の実現可能性をはじめとした環境面での諸制約とそれにより構成されるアクターの主観に対しても十分な配慮が払われる。

この論文は、5つの章で構成される。第Ⅰ章では国会の創設過程について、これまでになされてきた先行研究の検討を行うとともに、国会法の制定や改正をめぐる基本的な構図や参加アクターの背景を明らかにしている。第Ⅱ章では、1945年から1947年にかけての国会法制定と国会の成立をめぐる経緯を取り上げ、GHQと日本側の間でいかなる相互作用が繰り返されたのかが示される。第Ⅲ章は、国会において中心的な役割を担うこととなった常任委員会制度の創設と発展を対象とし、その外観的な特徴と米国議会の影響、さらには第1回国会における運用の実態について検討が行われている。第Ⅳ章では、常任委員会をとりまく諸制度として、兼職制限や質問、自由討議、両院法規委員会に関し、いかなる制度の構築が企図され、どのような効果をもたらしたのか分析される。第Ⅴ章は、国会法規の変容と55年体制の萌芽と題し、1958年までの国会法改正を中心とする議院法規の変遷について、占領終了後における主要アクターの変化を踏まえつつ、国会でいかなる制度構築が達成されたのかをみていく。これらを通じて本論文では、ある出来事が発生した原因や仕組みについて論理的かつ実証的な説明を行うとともに、歴史上重要な分岐をもたらした原動力の特定が試みられている。

その結果、明らかとなった主要な点を簡単に振り返れば、次のとおりとなる。ア) 国会の創設は、GHQの基本方針が貫徹された。すなわち、国会の地位向上と独立性担保であり、また、国会の主な活動が常任委員会を中心に実行されていくような制度の有機体を構築することであった。前者については日本国憲法でその方向性が示されていたが、後者は国会法を通じて明確になった。結果として出現した国会法は、同時期に進展していた米国議会改革の副産物といっても過言ではなく、国会にとっては必ずしも最善の内容といえない。しかし、当時のGHQとその担当者が直面していた時間的制約などを踏まえれば、高い合理性を有する選択であったといえる。イ) 国会内部の諸制度は、主に国会法によって具体化されることになったが、そこで中核をなす委員会制度の外形的な特徴をみる限り、米国議会と国会がほぼ同時期に同一の地点から出発したと言いうる。のみならず両院法規委員会のように、かかる人為的な仕組みを必要とする米国議会では実現せず、あえて不要な日本の国会に導入されたものさえあった。こうした事態が発生したのは、大統領制と議院内閣制の特性の相違に加え、日本では意思決定過程で強力な外部権力——すなわち占領軍たるGHQの介入があったことによる。ウ) 議院自律権尊重の観点から批判を浴びるほどに国会法が詳細なものとなった背景には、議院法の存在という日本の歴史的文脈に加えて、過度の分権的構造の是正を目的としていた米国議会改革の影響がある。さらに、参議院が保守的になることに対するGHQ担当者の過剰なまでの警戒感も明らかになった。かえって法律ならば衆議院が参議院に拒否権を行使可能であり、GHQ側の視点からは、上記の選択の魅力を増せどもこれを損ずるものではない。エ) 帝国議会改革と国会法制定に関する日本側の態度は、新憲法の趣旨や帝国議会の経験をふまえつつ、漸進的な改良を図ろうとするものであり、その多くは自発性に基づいていた。しかしGHQの指示は日本側の予想を遙かに超え、日本側の案には数々の修正が求められた。日本側は基本的に、GHQの意向の忠実な反映で応えたが、過去の歴史的経緯や成功体験に基づく抵抗もないわけではなかった。委員会制度をめぐる対立が最も顕著な事例であり、日本側は常置委員会の創設にこだわったが、その意図するところは行政監督機能の強化と閉会中の活動維持にあった。結局は米

国流の常任委員会の導入を求めるGHQに押し切られ、日本側の主観的な認識では当初の構想と全く異なる外観となったが、こと対政府関係と閉会中の活動に限っていえば、実質的な機能面において日本が望んだ常置委員会との間に大きな違いはなかった。オ) 国会の諸制度や手続は、国会法で外形が定められたが、主要アクター——とりわけ各党派の動向が運用の実態を大きく左右した。第1回国会でこれが端的に現れたのは、常任委員長ポストの配分であった。ただし衆参両院で対応が異なったのは、議院内閣制の特性と第二院の独自性発揮という相違する原理による。また米国直輸入の制度については、自由討議や両院法規委員会の例が示すように、強い政党規律との対立が明らかになっていった。ただし、ここでも衆参の性格の違いが反映され、政党への依存度の小さい後者でより緩やかであった。カ) その後の国会法の改正においても、占領下ではGHQがアジェンダ・セッターとなり、あるいは拒否権を通じた影響力を行使することで、その帰結に決定的な影響を与え続けた。一方、独立回復後における国会法改正は、国会運営の正常化に向けた方策としての役割を担うとともに、与党と野党のみならず、政府やその官僚をも含めた多様なアクターの利害が交錯する場となった。キ) 検討の対象となった全期間を通じて、手続のルーティン化が着実に進展した。これは第1回国会における新しい制度の運用開始早々から見出され、その手段としては、国会法や議院規則の改正によるだけでなく、各党派の申し合せなど公式・非公式の様々な形態をとることとなった。

以上のようなアクターの選択や行動に関する新しい解釈を可能としたのが、先行研究の多くが依拠する法学的観点からの脱却である。法学における構造的要因と道徳的規範の重視は、アクターの行動に関する解釈の余地を著しく狭めてしまう。アクターは選択肢がもたらす効用のみで判断するのではない。当時のGHQの立場ならば、いかに理想的な内容の議院法規であろうと、新憲法施行までの成立が難しければ全く無価値であった。また、効用をいかに設定するかはアクターにより異なりうるし、それが法学的見地からなされる保障もないのである。また本論文は、占領政策の効果に関する問いにひとつの回答を提示している。すなわち、議会制度における戦前・戦中からの断絶は、外形と実態の両面ともに大きい。ただし実態面での断絶は、GHQがもたらした新しい制度の外形どおりに進行したものではなく、アクターやその利害関係の変化を含めた各要素の複雑な相互作用の結果としてもたらされている。以上からも明らかなように本論文は、法規上に記された制度の外形と運営実態の乖離について、その理由を詳細に検討することの重要性を繰り返し説く。民主的なプロセスであるほど、提案者が望む外形の実現は困難となる。仮に理想的な外形が構築されたとしても、実際の運営がその意図に沿って進むとは限らない。しかしその事実のみをもって、アクターが道徳的に非難されるべき動機で行動していると断ずることは適当でない。またいくら法律の条文を改めたところで、より大きな利害が他に存在するならば、アクターの行動はそれに強く影響されてしまうであろう。今日もなお、国会改革の必要性が活発に主張されている。その際には、諸外国の単なる外形的模倣を試みるだけでなく、アクターの属性や関連制度の配置に関する総合的な検討をふまえた上で、制度構築を図っていくことが避けては通れない。これが本論文のインプリケーションのひとつである。

論文審査の結果の要旨

この博士号請求論文は、新憲法の成立にともなう国会制度とそれを基礎づけた法規の成立過程を分析したものである。全体は、先行研究と著者の分析枠組みについて論じた第Ⅰ章、国会法の制定過程を論じた第Ⅱ章、常任委員会制度とそれに関連する諸制度の制定過程を論じた第Ⅲ～Ⅳ章、その後の国会法規改正過程と55年体制との関わりを論じた第Ⅴ章、および「結語」からなる。まず第Ⅰ章では、先行研究の多くが憲法学者によるものであり、政治学からの国会研究は未だ十分ではないことが指摘される。そして著者は、新制度論に共感を示しつつ、GHQ民政局の担当者と日本側の担当者（とくに衆議院事務局）という二つのアクターに注目し、両者の動きを示す資料としてジャスティン・ウィリアムズと西沢哲四郎の関係文書を紹介している。

第Ⅱ章では、帝国議会から国会への改革が分析され、議院法の制定において、GHQの強い意向で政府や貴族院の関与が排除され、衆議院議員による議院法規調査委員会が成立したことや、衆議院事務局の西沢哲四郎が国会法の骨子を起草したことが指摘される。また内閣法制局、GHQ、貴族院、極東委員会など種々のアクターによる複雑な折衝によって国会法が制定されたことが、前記の文書などの詳細な分析によって明らかにされている。

第Ⅲ章は、戦後国会の特徴である常任委員会制度の創設過程を分析し、GHQの意向で断念された常置委員会という制度に、日本側がなぜ固執したかが解明され、また初期の国会における委員会制度の運営の実態も分析されている。第Ⅳ章では、常任委員会制度と密接にかかわる諸制度のうち、行政官との兼職制限、政府に対する質問制度、自由討議などの制度が検討され、これらの制度の創設にかかわる含意や運営での機能不全が、帝国議会との連続と切断の両面で分析されている。

第Ⅴ章は、1947年から1958年までの5回の国会法と議院法の改正を取り上げている。著者によれば、この時点での法規の改正は国会運営の実態での不都合を改定しようと意図したもので、改正が国会運営にもたらした影響についても言及されている。第Ⅴ章後半では、講和条約発効後の国会法の改正が対象とされている。この時期の改正は、与野党激突による国会の混乱を是正するためだったが、著者は、それが政党政治における55年体制の成立と照応するものだったと指摘する。最後に著者は、この期間での国会法改正における主要なアクターとして、両院の議院運営委員会メンバー、議院事務局、GHQ民政局、政府などを挙げ、これらのアクターの活動や役割が時期によって変化し、初期の改正では議員や政党の役割が大きいのに対して、GHQが不在になって以後は政府や官僚の役割が大きくなっていると指摘している。

本論文の学術的意義は二つある。第一には、衆議院事務局の現職の職員である著者が、その利点を生かして、ウィリアムズ文書と西沢文書を中心に、国会関連法規制定の第一次資料を詳細に検討し、紹介したことである。第二は、この分野の先行研究の多くが憲法学者によるものだったのに対して、比較的最近発表された政治学的研究を視野にいれ、著者が両者を接合しようとしたことである。

以上、本審査委員会は全員一致で、提出された論文が博士（国際公共政策）の学位を授与するに値すると認定した。