

幻の質問権-日本国憲法・国会法制定過程と質問制度-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学大学院 公開日: 2012-05-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 田中, 信一郎 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/12477

幻の質問権

——日本国憲法・国会法制定過程と質問制度——

An Attempt Failed:

An Institution of the Right of the Interpellation in Japanese Diet

博士後期課程 政治学専攻 2005年度入学

田 中 信 一 郎
TANAKA, Shinichiro

【論文要旨】

本論文は、先例の積み重ねで発展してきた質問制度が、新しく国会をつくるに際して、どのような議論を経て、新たな成文規則に改められたのか、明らかにすることを目的としている。

第一章では、新憲法の制定過程で、議会の質問権がどのように取扱われたのかを考察した。GHQ案では国会の質問権を明記していたが、政府の作業で質問権が憲法改正案から失われた。

第二章では、国会法の制定過程における質問制度の変容を考察した。衆議院事務局は質問制度の強化に消極的であったが、GHQの強い求めによりその強化を盛り込んだ国会法案を作成した。

第三章では、議院法と国会法それぞれについて、質問制度を比較した。特に重要な変更点は、質問要件と答弁義務、答弁への対応であった。

以上から、質問権及び質問制度について、それらの重要性を認識しているGHQと、条文化作業で骨抜きに努める法制局・衆議院事務局とのせめぎ合いの構図があったことを明らかにした。

【キーワード】 質問権、質問制度、自由討議制度、日本国憲法、国会法

序論

第一章 新憲法の制定と質問権

第二章 国会法の制定と質問制度

第三章 議院法と国会法—質問制度の比較

結論

序 論

ただいま詔書降下の旨内閣総理大臣より伝達されました。ここにこれを捧読いたします。諸君の御起立を望みます。

(総員起立)

朕は、帝国憲法第七条によって、衆議院の解散を命ずる。

(「万歳」「万歳」と呼ぶ者あり、拍手)

これにて散会いたします¹。

1947年3月31日午後5時23分。

帝国議会は、山崎猛衆議院議長による解散詔書の読み上げと散会宣言により、56年に及ぶ歴史を終えた。

国会に名称と組織が引き継がれる衆議院では、解散詔書の読み上げ直前まで議案を処理し、議長等から帝国議会閉院についての発言は特になされていない。他方、これに先立つ同日午後5時15分に散会した貴族院では、徳川家正議長による閉院挨拶で締めくくられている。大日本帝国憲法とともに廃止される貴族院と、新「日本国」において「国権の最高機関」を新設の参議院とともに担う衆議院の違いを象徴しているかのようである。

さて、国会は、明治憲法とはまったく異なる原理の日本国憲法の下で運用されることになった。

しかし、大石貞は、帝国議会から国会に引き継がれた「議院法伝統」があると指摘している。大石によると、その特色は次の3点である²。

- ① 憲法典・法律・議院規則という成文規則によって議事準則が規律されていること。
- ② 両議院の議事運営において足並みを揃えるべきとの考え、すなわち両議院同一準則観が強いこと。その反面として、弱い議院自律権の観念があること。
- ③ 成文化・法典化への著しい指向が認められること。

それでは、議院法第48-50条及び衆議院規則第141-2条に根拠を有しつつも、先例の積み重ねによって、口頭質問や緊急質問を可能とするように発展してきた質問制度³は、新しく国会をつくるに際して、どのような議論を経て、新たな成文規則に改められたのか。

本論文は、この疑問を明らかにするため、日本国憲法及び国会法の制定過程を精査し、最終的にどのような質問制度となったのかを考察する。行政監視機能である質問制度の形成過程を考察することにより、憲法及び国会法の制定に関与した人々の議会・行政関係観が見えてくる。

第一章では、日本国憲法の制定過程における議会の質問権についての議論を考察する。第二章では、国会法の制定過程における質問制度についての議論を考察する。第三章では、帝国議会末期の質問制度と国会誕生直後の質問制度を比較する。

なお、本論文では、原則として正字・旧字体について新字体に統一している。

第一章 新憲法の制定と質問権

一 議会制度強化への広範な認識

アジア太平洋戦争に敗北した日本政府が受諾した「ポツダム宣言」は、降伏や武装解除、植民地放棄、軍国主義の排除などを求めるとともに、「日本国政府ハ日本国国民ノ間ニ於ケル民主主義的傾向ノ復活強化ニ対スル一切ノ障害ヲ除去スベシ」⁴と、政治体制の民主化も求めている。

この民主化が具体的に何を指すのか、「ポツダム宣言」には明記されていない。だが、少なくとも焦点の一つが議会制度にあることは、日本政府内に一定の認識があったと考えられる。実際、敗戦直後の法制局における憲法改正の内部研究では、同局第一部長の入江俊郎が1945年9月18日に作成したメモ⁵に「帝国議会及両院ノ職権ヲ拡張スルノ要ナキカ」とあるように、議会の強化を主要論点の一つとしていた。

また、憲法改正が本格的な政治課題に浮上したのは、同年9月13日に、近衛文麿国務大臣がマッカーサー（Douglas MacArthur, 1880-1964）日本占領連合軍最高司令官に面会して、「憲法を改正するよう持ちかけ」られてからであった⁶。

近衛と京都帝国大学教授の佐々木惣一は、内大臣府御用掛として作業を行い、最終的には別々に案をまとめるに至った。いずれも天皇主権という明治憲法の統治構造を基本的に踏襲しつつ、「帝国議会ヲシテ自ラ解散ヲ提議スルヲ得シムルコト」（近衛案⁷）、「国務大臣及其ノ院ノ議員ノ職務ニ付不当ノ事項存スルヤ否ヤヲ審査スル為査問委員会ヲ設ク」（佐々木案⁸）というように、議会を強化しようとしていた。

但し、近衛が憲法改正作業を担当することには、「再び国家に大害を齎^{もたら}すであろう」⁹などと世論の強い批判¹⁰もあり、直接的には連合軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP¹¹）が同年11月1日の声明で近衛の役割を否定したことから、近衛及び佐々木の案が政府案となることはなかった。

政府において一定の正統性をもって憲法改正作業に当たったのは、幣原喜重郎内閣の閣議了解で同年10月27日に設置された憲法問題調査委員会¹²であった。委員長の松本烝治国務大臣は、同年12月8日の衆議院予算委員会で、憲法改正の方向性として4項目の原則、いわゆる「松本四原則」を示した。そのなかで松本は、「（協賛など）議会の決議を必要とする事項は、之を拡充することが必要」、「国務大臣として帝国議会に対して責任を負ふ」と、議会制度を強化する必要があるとした¹³。

その後、同委員会は憲法改正案の策定作業を進め、1946年1月29日に甲案、乙案の2案を内閣に提出した。2案ともに天皇主権の原則に変更を加えていなかったが、ともに事実上、議会の意思で召集できることや、会期を決められることを定めるなど、議会を強化しようとしていた¹⁴。

幣原内閣はこれらを閣議で逐条審議していたが、その最中の同年2月1日、『毎日新聞』が同委員会の試案とされるものをスクープした。スクープされた案は、委員である宮沢俊義が私案として作成したものであったが、甲案・乙案と「大差なかった」¹⁵。政府案は世論から厳しい批判を浴び、

これをきっかけとして、GHQが独自改正案の起草に入り、現憲法の策定に至る。

天皇主権原則に変更を加えず、議会制度の強化など明治憲法の小幅修正で、民主化要求を乗り切ろうとする松本の試みは、挫折してしまっただのである。一方で、少なくとも議会制度の強化の必要性については、政府内部において一定の認識が存在していたと言える。

天皇の主権を制限するなど、全般的な傾向として政府案よりも自由主義的な考えが反映された各民間草案では、議会制度の強化について、より顕著に示されていた。

例えば、大原社会問題研究所長の高野岩三郎や憲法史研究家の鈴木安蔵など、在野の研究者が中心となった憲法研究会の憲法草案は、統治権の源を国民とし、天皇即位や条約承認を議会承認事項とするなど、議会の地位と機能を強化しようとしていた¹⁶。

また、高野が憲法研究会案と別に発表した私案では、天皇制を廃止して国民主権とし、政府や大臣への不信任権限などを議会に認めるなど、やはり議会を強化するものであった¹⁷。同様に、策定に高野が関与した社会党の憲法改正案も、条約承認権の付与や内閣の対議会責任など議会の強化を図っていた¹⁸。自由党、進歩党、共産党など、社会党以外の各主要政党も、憲法改正案・骨子を策定し、また憲法学者の稲田正次を中心とする軍備廃止を提案した憲法懇談会の案¹⁹、大日本弁護士会連合会の案²⁰なども作成され、それぞれの濃淡は別にして、議会制度の強化という方向性は共通していた²¹。

つまり、主権者を誰にするかということなど、様々な基本原則をめぐって議論のあった憲法改正論議であったが、議会の強化が主要な論点となり、それを強化するという総論において、その強弱は別にして、方向性は在野から政府内部まで一致していた。

二 国内の憲法草案策定における質問権の扱い

明治憲法の草案段階では、議会の政府に対する質問権を定めた条文が含まれていた²²。1888年5月8日に天皇から枢密院に諮詢された際の明治憲法案には、第51条「両議院ハ必要トスル場合ニ於テ政府ニ対シ文書ヲ以テ質問ヲ為スコトヲ得」とされていた²³。結局、枢密院第三審会議において、本条は多数決により削除されてしまった。

この修正は、明治憲法案が「議院の質問権という思考を維持してきた」にもかかわらず、「その観念を放棄するという意味」²⁴を持っていた。質問権という概念は、この条文削除により、大きく後退してしまった。

だが、明治憲法策定を主導した伊藤博文は、明治憲法の逐条解説において、帝国議会の行政監視権限として、憲法条文で定められた請願受理権（第50条）、上奏建議権（第40条・第49条）、財政監督権（第64条）と並べて、憲法条文に明記されていないにもかかわらず「議員政府に質問し弁明を求むるの権」を挙げていた²⁵。

よって、敗戦によって明治憲法を改正し、議会制度を強化するのであれば、明治憲法策定時に盛り込まれなかった質問権を新憲法に盛り込むかどうか、検討することがあったかもしれない。そこ

で、前項に挙げた政府及び民間の憲法草案において、質問権を規定することについてどのような議論があったのかを考察する。

まず、法制局内部における敗戦直後の検討作業では、改正案や論点についていくつかのメモが作成されている。このなかでは、国務大臣が議会に責任を負うことを論点として挙げているメモはあるが、議会が大臣の責任や行政執行を問うための具体的な手段は挙げられていない²⁶。

次に、近衛や佐々木による調査ではどうであったのか。佐々木の「帝国憲法改正ノ必要」には、直接に質問権を定める条文は提起していないが、それに近い規定が存在した²⁷。

それは、前述したとおり大臣や議員が不当行為をした場合に「査問委員会」で審査でき、そこには当該者の「出席陳述」を求めることができるとともに、「証拠ノ取調ニ付諸官府ニ委託」できるとする規定である。佐々木はその目的を「国務運行ノ過程ヲ明朗ナラシムル方策ノ一ナリ」としている。本規定は、質問権の変形と言うこともできるかもしれないが、委員会への「出席陳述」や官庁への「証拠ノ取調」委託を見ると、後に憲法第62条に規定される国政調査権に近い規定と言える。いずれにしても、佐々木が議会による行政監督を強化しようと意図していたことは、疑いない。

それでは、政府の憲法改正作業の本流となった憲法問題調査委員会は、どうであったのか。

同委員会の構成²⁸を見ると、質問権が祖上に上る可能性はあったと考えられる。なぜならば、「政府ノ責任ヲ質シ及び世論ノ注意ヲ喚起スベキ有力ナル手段」²⁹と、かねてより質問権の重要性を訴えていた美濃部達吉が、顧問に就任した。また、伊藤の『憲法義解』を校註した宮沢俊義³⁰が、委員に就任した。さらに、委員長長の松本は、査問規定を記した佐々木の「帝国憲法改正ノ必要」を天皇から受け取っていた³¹。

実際、質問権は検討の対象となった。1945年10月30日に首相官邸で開かれた同委員会第1回調査会では、明治憲法の「問題ノ所在ヲ発見スル」ために全条文の精査を行った。その際、政府に対する議会の建議権を定めた第40条における議論で、質問権を規定すべきかどうかの議論となったようである。だが、議院法に規定してあるとの理由により、規定しないこととなった³²。

また、査問権についても検討の対象となった。だが、1945年11月14日に首相官邸で開かれた同委員会第三回総会において、「刑事上ノソレト競合」するかどうか研究の要があるとされ、「乱用スルト人民ガ非常ナル迷惑ヲ蒙ル」などと、査問権に対する否定的な意見が相次いだようである³³。

最終的に、同委員会の作成した憲法改正案は、閣議に提出された甲案、乙案、毎日新聞にスクープされた宮沢案、GHQに提出した「憲法改正要綱」³⁴のいずれも、議会の質問権及び査問権を規定していなかった。

このように、政府の憲法改正案には、質問権の規定が含まれることはなかった。すると、自由主義的な傾向が見られた民間草案はどうであったのだろうか。

GHQが「深い関心を示した」³⁵高野岩三郎らの憲法研究会案では、「議會ハ憲法違反其ノ他重大ナル過失ノ廉ニヨリ大臣並官吏ニ対スル公訴ヲ提起スルヲ得之カ審理ノ為ニ国事裁判所ヲ設ク」と、議会の大員訴追権は規定していたものの、直接的に質問権を規定する条文はなかった³⁶。

大統領を元首とする共和制としていた急進的な高野個人の私案でも、大臣の問責権を議会に認めていたものの、憲法研究会案と同様に質問権を直接規定していなかった³⁷。

ならば、実際に質問制度を活用していた各政党の案では、どうであったのか。

自由党案は「議会は立法の府にして同時に行政を監督する機関とす」と、議会在行政監督機関であることを明記し、「議会は直接に行政各部及国民と交渉することを得」として、議会在大臣や公務員を呼び出すことを可能としていた³⁸。だが、質問権を明記するまでには至っていない。進歩党案は、特に議会在行政監督権や質問権に言及していない³⁹。社会党案は、議会在機能の一つとして「行政に関する指示及監督権」を定めていたが、その手段までは具体的に示さず、質問権への言及もない⁴⁰。共産党の骨子は、「政府は民主議会在に責任を負ふ〔、〕議会在の決定を遂行しないか又はその遂行が不十分であるかは〔符〕或は曲げた場合その他不正の行為あるものに対しては即時止めさせる」としていたものの、議会在が政府の姿勢や執行をどのように日常的に監視するのか、その手段は示していなかった⁴¹。

これらの他、憲法学者の稲田正次らによる憲法懇談会案は、「議会在ノ請願処理権ヲ重視」していたが、質問権の定めはなかった⁴²。また、大日本弁護士会連合会の案は、「立法ニ対スル議会在権限ノ拡張」を求めていたものの、行政監督や質問権には言及がなかった⁴³。

三 GHQ と政府部内の憲法草案策定における質問権の扱い

GHQ による憲法草案の策定作業が本格化したのは、1946年2月1日以降であった⁴⁴。GHQ の民政局行政部 (Public Administration Division of Government Section) は、作業のために全体を調整する運営委員会 (Steering Committee) と個別分野の策定作業を行う7委員会に分けられ、国会については、立法権に関する委員会 (Legislative Committee) が担当した⁴⁵。

立法権に関する委員会は、2月7日までに憲法草案である「民政局長のための覚書 (国会の章についての小委員会案)」 (Memorandum for the Chief, Government Section) を作成した。その中で、「(内閣総理大臣及び国務大臣は) 質問 (interpellations) に対する答弁を求められたときは、国会に出席しなければならない」⁴⁶ と、国会の質問権を明記していた。同日の運営委員会との会合では、この点が問題として取り上げられた形跡はない⁴⁷。そして、2月13日にGHQ から日本政府に手交されたGHQ案「憲法改正 (案) (マッカーサー草案)」には、第56条で委員会案どおりに質問権を明記していた⁴⁸。

憲法改正作業以前に作成された国務省文書「PR-32 Final」には、質問 (Interpellations and questions) が「議会在の最も効果的な武器のひとつ」だが、「言いぬけの答弁」や「答弁拒否」が可能であると評されている⁴⁹ ことから、質問権についてGHQ内に一定の理解があったと考えられる。

日本政府は、2月22日の閣議でGHQ案の受け入れを決定し、単なる翻訳ではなくGHQ案を「日本化」⁵⁰する作業を行った。作業を担当したのは、国務大臣の松本、法制次長の入江俊郎、法制局第一部長の佐藤達夫の3名であった。松本らは、3月2日に「日本案」を作成し、3月4日に

GHQへ提出した。この「日本案」は、前文を削除したり、人権規定に法律による制限を加えたりするなど、GHQ案を大きく改変したとしてGHQ側を怒らせた⁵¹ものであるが、質問権に限ってみれば第64条で「(内閣総理大臣及び国務大臣は) 質問又ハ質疑ニ対スル答弁ヲ要求セラレタルトキハ出席スルコトヲ要ス」⁵²としていた。「質問」と「質疑」を区別していることから、松本らが質問権を念頭に置いていたことは明らかである⁵³。

そして、「日本案」の提出に向いた佐藤は、その場でGHQ民政局員との30時間にも及ぶ修訂作業を行い、3月5日午後4時に作業を終えた。古関彰一は、この佐藤の「孤軍奮闘」について、「GHQの憲法理念—マッカーサー三原則(天皇、戦争放棄、封建条項の廃止)—については、いたずらにGHQと争うことは避け、きわめて法技術的な面でぎりぎりの、保守体制に有利な、あるいは日本の法伝統に整合するような抵抗を試み」「GHQ案の日本化に成功した」と評している⁵⁴。但し、質問権に関する条項については、第58条に移された以外、特に変更はされていない⁵⁵。

ところが、翌日の3月6日に政府から発表された「憲法改正草案要綱」では、第58条「(内閣総理大臣及び国務大臣は) 答弁又ハ説明ノ為出席ヲ求メラレタルトキハ出席スルコトヲ要スルコト」と、「質問又ハ質疑」という語が削除され、単に「答弁又ハ説明」と変更されていた。

この点について、「三月二日案」の英訳が「They must appear when their presence is required in order to give answers or explanations.」となっており、要綱案はそれに合わせた形になっていると、佐藤は述べている。その理由として、佐藤は「英訳がどうしてそうなったかは明らかでない。あるいは〈質問〉と〈質疑〉を訳しわけることが面倒だったために、翻訳者が気をきかせてそのようにしたのではなかったかとも推測される。しかし、けが(ママ)の功名というか、法文としては改善になったといえそうである」と推測している⁵⁶。

GHQの英訳の際に「interpellations」の語が抜け落ちたことは、GHQと協議していた佐藤がその場では気がつかず、「どうしてそうなったかは明らかでない」と述べていることから、質問権を削除しようというGHQの意図はなく、GHQ側の単純ミスであったと考えられる。だが、法制局が「質問又ハ質疑」の語を削除したのは、それを「けがの功名」と考えたことから明らかなように、意図したものである。

この経過を整理すると、次のとおりである。

2月13日「マッカーサー草案」では、英語で「interpellations(質問)」と規定。

3月2日の日本の「三月二日案」では、「interpellations」を「質問又ハ質疑」と日本語訳。

3月4日から5日にかけて、日本の「三月二日案」をGHQと佐藤が英訳しながら協議した際、GHQ側が「質問又ハ質疑」の英訳を省略し、「answers or explanations」とだけ英訳した。

3月5日から6日にかけて、法制局が3月5日の「GHQ—佐藤合意案(英語)」を日本語訳していた際、「interpellations」の語が抜け落ちていることに気づき、「三月二日案」に存在した「質問又ハ質疑」の語を削除し、「憲法改正草案要綱」として発表した。

これは、国会の質問権を事実上、削除したことと同じである。なぜならば、本条は前段に「内閣総理大臣及國務各大臣ハ兩議院ノ一ニ議席ヲ有スルト否トヲ問ハズ何時ニテモ法律案ニ付討論ヲ為ス為出席スルコトヲ得」と大臣の国会出席の権利を定めており、「質問又ハ質疑」という語がなければ、後段は単に大臣の国会出席の義務を定めたようにしか読めないからである。これにより、国会の「質問」に対する「口頭答弁の義務」は霧消してしまった。

また、佐藤の「けがの功名」という感想は、何を意味するのだろうか。「法文としては改善となった」という単なる字句修正の意味に過ぎないのか、それとも質問権を憲法に書き込まずに済んだという安堵の意味なのか。「interpellations」の語が抜け落ちていることに気づいて削除していることや、帝国議会の質問制度が行政監視機能として一定の役割を果たしていたこと、法文に対する法制局の緻密さを踏まえると、後者の意味が込められているとの見方ができるのではないだろうか。

その後、政府内部での調整、GHQとの調整、口語化などの修訂作業が行われるが、佐藤の記録を見る限り⁵⁷、「質問」の削除がGHQ側に気づかれた様子はない。枢密院に提出された「憲法改正草案（四月一三日草案）」では、第59条「（内閣総理大臣その他の國務大臣は）答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない」⁵⁸と、口語に改められているものの、内容の変更はない。そして、本条を原案のままとした「帝国憲法改正案」が6月20日に衆議院に提出された。

四 帝国議会における憲法改正案審議

1946年6月20日に吉田茂内閣から衆議院に提出された憲法改正案は、同月25日に上程され、本会議を経た後、同月28日に帝国憲法改正特別委員会（芦田均委員長）に付託された。

だが、特別委員会での審議では、改正案の「（内閣総理大臣その他の國務大臣は）答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない」について、本来は質問権を規定していた条文であったことに誰も気づかなかったと思われ、特に疑問点も出されなかった⁵⁹。また、政権与党を抑制する手段については社会党と民主協同党から、国会の権限を明確に規定すべき点については共産党から、それぞれ質疑があったが、具体的に質問権の明記が提起されることはなかった⁶⁰。

その後、特別委員会における実質的な審議を終え、修正案の取り扱いを協議するために、7月23日に帝国憲法改正案委員小委員会（芦田均委員長）が設置された。国会の章に関する修正協議は、7月31日の第6回小委員会で行われた。ここでも、質問権に関する意見は出ることがなく、第58条の字句を修正してから、第59条を飛ばして、第60条の協議に移っている⁶¹。また、各党から出された修正案にも、質問権を盛り込む提案はなかった⁶²。

そして、小委員会は、第59条について、他の条文との関係から第63条に移した⁶³ものの、特に条文を変更することはなかった。小委員会で修正された憲法改正案は、8月21日に特別委員会で承認、同月24日に衆議院で可決され、貴族院に送付された。

貴族院では、同月26日に上程され、同月30日に帝国憲法改正案特別委員会（安部能成委員長）

に付託された。貴族院では、公職追放で多くの議員が追放された補充として、南原繁や宮沢俊義ら多くの学者が議員となり、憲法改正案の審議に備えていた。佐藤達夫は貴族院における審議の特色として、「学者議員の発言が活発であり、自然、議論の内容も学問的にレベルの高いものがあった」と評している⁶⁴。

質問権に関連しては、内大臣府での憲法改正作業に携わっていた佐々木惣一が、内閣の責任を問う手段と方法を、憲法担当国务大臣の金森徳次郎に尋ねている。ただ、金森の「責任を問う所の手段は、別にこの憲法は限定は致して居りませぬ」「併し不信任の決議、或は信任の決議の否決と云うものが最も顕著なるものであろう」という答弁に、佐々木が納得し、質問権など具体的な手段にまで議論は発展しなかった⁶⁵。

その後、特別委員会は実質的な審議を終え、小委員会（橋本実斐委員長）を設置して、修正案を協議した。小委員会では、天皇の国事行為や国务大臣の文民規定、最高裁判所裁判官の国民審査などが焦点となり、衆議院と同様に国会の質問権については議論とならなかったようである⁶⁶。そして、貴族院は10月6日の本会議で改正案を修正可決し、衆議院に回付し、衆議院は翌7日の本会議で可決した。

改正案は、枢密院での再審議を経て、11月3日に「日本国憲法」として公布され、翌1947年5月3日に施行された。確定した条文は次のとおりである。

日本国憲法

第六十三条 内閣総理大臣その他の国务大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないとにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。

第二章 国会法の制定と質問制度

一 国会法制定過程における質問制度の扱い

憲法の全面的な改正に伴い、憲法附属法である議院法も改める必要があった。

帝国議会では、議院の権限を拡大する観点から、衆議院においてしばしば議院法改正案が議員提出されていた。その中で、質問制度を強化する内容を盛り込んだ議院法改正案は、第1回国会から第67回国会まで、合計7回提出された⁶⁷が、主として貴族院の抵抗により、いずれも成立することはなかった。こうしたことから、憲法改正に伴って議院法が改正されるならば、衆議院の主導によって、質問制度の強化が図られる可能性があった。

議院法の改正について、最初に手をつけたのは内閣の臨時法制調査会第二部会であった⁶⁸。同部会は1946年5月より研究に入り、8月13日には、「議院法改正の項目」を決定した。これは、議院法を「国会法」と改めて全文改正することとし、主として憲法改正案に関する箇所について改正論点を列挙していた。議院法第48条から第50条で規定されていた質問制度については、審議におい

でも議論とならず⁶⁹、その結果、論点としては挙げられていない⁷⁰。

帝国議会から国会に存続することが決まっていた衆議院では、国会規定を検討するため、1946年6月18日の各派交渉会において、各派の幹部議員からなる議院法規調査委員会の設置を決定した⁷¹。同委員会は、臨時法制調査会第二部会の「検討作業を踏まえた上で、それを継承しつつ」⁷²、8月30日に「新憲法に基き国会法に規定する事項」を決定した。これにおいても、質問制度については特に言及がなされていない⁷³。

衆議院事務局は、「新憲法に基き国会法に規定する事項」に基づき、10月31日に国会法の第一次草案を作成した。これに対し、GHQ立法課（Legislative Division）長のウィリアムズ（Justin Williams, 1906-2002）は11月4日、11項目からなる意見を述べた。ウィリアムズは「新憲法に基き国会法に規定する事項」について、「元の議院法と軌を一にするもの」と考えていた⁷⁴。

そのウィリアムズ意見の中で、質問制度に関するものは第6項「Interpellations」であり、「To be subject to a definite time limit and thus permit more members to interpellate the Government. (一定の時間制限に制約されること、それに伴いより多くの議員が政府に質問できること) (訳は引用者による)」としている⁷⁵。時間制限ということは、口頭質問制度を前提としている。なお、ウィリアムズ意見の主旨は、多くの議員に質問機会を与えることにあり、一人当たりの時間制限はそのための手段である。すなわち、口頭質問を活性化させるための提案と考えられる。

当時、衆議院書記官（事務次長・部長に相当）を務めていた西沢哲四郎は後に、本項について次のように述べている⁷⁶。

第六といたしまして、質疑者に対し、これはインターペレイション (interpellations) という言葉を使っておりましたが、質疑者に対し、明確なる時間的制限を付し、あらゆる国家の政策に対し政府に質疑する機会を与うるべしだということを書いて来ております。この点については、もうすでに憲法議会のときから、議長が時間的制限をしてもさしつかえないということが、交渉会で認められまして、実際にもやつておりました。それで私どもの方でも、初めからすべて発言については時間制限をすることができるというような規定を設けておりましたので、さほど痛痒は感じなかつたわけでございます。(下線は引用者による)

ここで西沢は、「Interpellation」という語について、「質問」ではなく、「質疑」と述べている。一方で、「インターペレイション」について、原文には記されていないにもかかわらず、西沢は「あらゆる国家の政策に対し政府」にただす行為と述べている。この「あらゆる国家の政策に対し政府」にただす行為こそが「質問」であり、議題についてただす行為である「質疑」との分岐点である。また、議会においては、「Interpellation」を「質問」と訳するのが一般的であり、明治憲法策定時に参考とされた案においても「インテルヘラチオン」を「質問」としている⁷⁷。

「国会法立案過程におけるGHQとの関係」は、1954年11月10日の東京大学占領体制研究会にお

いて、衆議院法制局長（1954年当時）を務めていた西沢が口述した内容を速記し、衆議院事務総長（同）を務めていた大池真が校閲したものである⁷⁸。もっとも議会用語を厳格に用いる職務にある衆議院事務局首脳が、揃いも揃って「質問」と「質疑」の語を「混同」するとは考え難い。ここに何か意図があるのではないかと疑いたくなる。

この疑念は、ウィリアムズ意見書を受けて衆議院事務局が作成した第二次草案によって、さらに深まる。1946年11月21日に衆議院事務局が発表した第二次草案の概略「新国会法について」では、当該箇所を次のとおりとしていた⁷⁹。

新国会法について（第二次草案概略）

三、発言に対する時間制限制度

本会議における発言に対し、時間制限をなし得るの権を議長に認めた。

つまり、発言時間の限定という手段によって、多くの議員に口頭質問の機会を与え、質問制度を活性化させようというウィリアムズの意図は、本会議での発言制限権を議長に与えることに換骨奪胎されてしまったのである。衆議院事務局によるこの行為は、前述のように、憲法策定過程における質問権の削除を想起させる。実際、西沢は第二次草案の策定に際して、「内閣の法制局とも連絡」したと述べている⁸⁰。但し、この第二次草案に対して、ウィリアムズが再び意見を述べているが、この点は看過されてしまったようである。

一方で、議院法と同じく20名の賛成議員を必要としていた第二次草案の質問書の提出要件について、ウィリアムズは削除すべきとした。西沢によると、ウィリアムズが小党派を保護するため、議長の承認のみを提出要件にすべきだと述べたという⁸¹。けれども、衆議院事務局はこの意見を容れず、第三次草案においても、質問書の提出要件を賛成議員20名のままとしていた。そのため、賛成議員要件の削除を求めるウィリアムズと再び議論になった⁸²。そして、衆議院事務局が12月9日の第四次草案において、この要件に関するウィリアムズの要求を呑み、決着した。また、議長が拒否した質問であっても会議録には掲載することとし、不服申立の道も開くこととした⁸³。

これら衆議院事務局とウィリアムズのやり取りを見ると、衆議院事務局が質問制度の強化に否定的な立場を一貫して取った一方で、ウィリアムズが少数意見を尊重する制度として、質問制度を重視していたことが分かる。

衆議院事務局とウィリアムズとの協議は12月16日、第5次草案で決着し、それが国会法案として衆議院に提出された。大野伴陸外19名による各派共同提案であった。

国会法案では、ウィリアムズの意見が容れられている他、先例の緊急質問が、条文化された。

また、第77条で「答弁に関し、議員の動議により、討論又は表決に付することができる」と、質問から政府の問責に発展することができるようになっていた。つまり、単に政府の所見をただす「質問」ではなく、政治責任をただす「問責質問」の考え方が明確になっている。

確定した国会法案の質問に関する条文は、次のとおりである⁸⁴。

国会法案 第八章 質問及び自由討議

第七十四条 各議院の議員が、内閣に質問しようとするときは、議長承認を要する。

質問は、簡明な主意書を作り、これを議長に提出しなければならない。

議長承認しなかつた質問について、その議員から異議の申立があつたときは、議長は、これを承認するかどうかを議院に諮らなければならない。

議長又は議院の承認しなかつた質問について、その議員から要求があつたときは、議長は、その主意書を会議録に掲載する。

第七十五条 議長又は議院の承認した質問については、議長がその主意書を内閣に転送する。

内閣は、質問主意書を受け取つた日から七日以内に答弁をしなければならない。その期間内に答弁をしないときは、理由を明示することを要する。

第七十六条 質問が、緊急を要するときは、議院の議決により口頭で質問することができる。

第七十七条 質問に対する内閣の答弁に関し、議員の動議により、討論又は表決に付することができる。

第七十八条 各議院は、国政に関し議員に自由討議の機会を与えるため、少くとも、二週間に一回その会議を開くことを要する。

自由討議の問題につき、議員の動議により、議院の表決に付することができる。

自由討議における発言の時間は、特に議院の議決があつた場合を除いては、議長がこれを定める。

二 質問制度と自由討議制度

国会法案では、質問と同じ章の第78条に自由討議制度が定められている。本制度の導入を提案したのは、衆議院事務局ではなく、ウィリアムズであった。

1946年11月4日の11項目提案には第5項「Debate」として、「a. Provision to be made for all members at least once every two weeks to take the floor and speak freely on national policy and important measures (possibly in the Committee of the Whole House). ([全院委員会などで] 国家政策や重要な議案について、発言権を得て、自由に発言するために、少なくとも二週間に一度、全議員のために設けられる規定)」 「b. If a time limit on speaking is fixed, speakers to be privileged to have their remarks extended in the official record. (発言時間の制限が決められる場合、残余の発言について議事録に掲載する権利を発言者に与えること) (いずれも訳は引用者による)」と提案されている⁸⁵。

但し、ウィリアムズは第5項「Debate」と第6項「Interpellations」を区別して提案していたが、衆議院事務局は第二次草案段階で質問制度と自由討議制度を一つにまとめてしまった。11月21日の第二次草案概略「新国会法について」は、次のとおりである⁸⁶。

新国会法について（第二次草案概略）

二、自由討議制度の新設

本会議において、成るべく全議員に発言の機会を与え、国政全般に関し、自由に質問討論の出来るよう、自由討議の会議を開くことにした。（下線部は引用者による）

つまり、ウィリアムズは、質問制度とは別に自由討議制度を設けよと提案していたが、衆議院事務局は「質問制度の演説」と「自由討議制度の演説」を一緒にしてしまったのである。実際、後の国会法案審議の際、衆議院書記官長の大池真は「その政党の政綱であろうと、個人の意見であろうと、またそれが政府に対する質問であろうと、或は自己の意見の開陳であろうと構いません。要するに思っていることを自由に言はせるために、この自由討議の制度を設けた」と説明している⁸⁷。

しかし、「質問制度の演説」は、政府に対する口頭質問であり、国会対政府の関係である。「自由討議制度の演説」は、議員の意見表明であり、国会内における議員対議員の関係である。明らかに似て非なる行為であり、一つの制度にまとめるには無理がある。前述の「質問」と「質疑」の「混同」と同様に、用語に厳密な議会官僚が看過するとは考えがたい。

結局、この時点で、ウィリアムズが納得したのか、あるいは気がつかなかったのか、判然としない。ウィリアムズは、その後の衆議院事務局との協議では、自由討議制度について特に指摘をしていないようである。ただ、1947年1月20日に開かれたGHQと極東委員会（FEC）⁸⁸との協議において、FEC側が自由討議よりも質問を重視すべきとの意見を述べている⁸⁹。

三 議会審議における扱い

国会法案は、1946年12月17日に衆議院（第91回帝国議会）に提出され、18日に趣旨弁明が行われた後、国会法案委員会（井上知治委員長）に付託された。

同委員会での質疑は12月19日と20日に行われている。質問の章に関しては、社会党の山花秀雄委員が「（質問書の提出について）十名以上はこれを（議長が）拒むことができない」とすべきではないかと質したところ、法案提出者の中村高一（社会党）が「（質問書を）議長が拒むなどというようなことは、実際の場合においてはほとんどないだらう」と答弁している。同委員会ではこの他に質問の章に関して質疑は無く、同委員会は20日に原案通り国会法案を全会一致で可決した。

国会法案は、21日の衆議院本会議で可決され、即日貴族院に送付されたものの、審査未了のまま25日に閉会となったことにより、廃案となった。その後、国会法案は、同内容のまま第92回帝国議会に再び衆議院に提出され、1947年2月21日に審議、即日可決により、貴族院に送付された。貴族院では主として両院関係について修正を行った後、3月18日に可決。質問及び自由討議の章については原案どおりであった。翌19日、衆議院が同意し、国会法は3月30日に公布され、新憲法と同日の5月3日から施行された。

さて、2月25日の貴族院国会法案特別委員会（橋本實斐委員長）審議では、質問と自由討議に関

して、質問制度に対する政府の姿勢が垣間見えるやり取りがあった⁹⁰。

元衆議院書記官長の大木操委員の「発案権と質問権と云ふものは議員の基本的な権限」であり、「口頭質問権を十分に発露し得るように原則を決めて置きたい」という意見に対し、金森徳次郎国務大臣は「出合頭にばつかり質問応答の行はれると云ふことは、人間の常識から行きて正しい質問応答が出来ると考へて居りませぬ」「質問に付きましては、最後に口頭ですることは固よりでありますけれども、準備に付きまして、或程度の余裕を与へて置く方が結局宜い」と答弁した。

つまり、大木が口頭質問を強化すべきと主張したところ、口頭質問に消極的な政府の姿勢を金森が代弁したのである。大木は、前日に開かれた非公式の懇談会において、政府が口頭質問の強化について「手痛い」と述べていたとも、発言している。

また、金森は、これまでの政府に対する口頭質問が、次第に議員同士の自由討議に代わっていくことへの期待を表明するとともに、質問については「自から限られた専門的なことになって行くのではなからうか」と、文書質問が主となることへの期待を示唆している。

以上から、政府が、質問制度の強化に対して、一定の警戒心を抱いていたと分かる。特に、金森の答弁からは、丁々発止で行われる口頭質問を避けようとしていることが明らかである。

また、前述したとおり、衆議院事務局による国会法案の策定作業が内閣の法制局と連絡を取り合行われたことから、「質問」と「質疑」の誤用や質問制度と自由討議制度の接木という不自然な出来事背景には、質問制度の強化に対する政府の警戒心があったのではないか。少なくとも、この推論に対する反証を見つけることはできなかった。

第三章 議院法と国会法—質問制度の比較

【図表 議院法（第92回帝国議会）と国会法（第1回国会）との質問制度の比較】は、最後の帝国議会である第92回議会で、国会法施行直後となる第1回国会の質問制度を比較したものである。

特に重要な変更点は、質問要件と答弁義務、答弁への対応である。

質問要件について、議院法では30人以上の賛成者が必要であったのが、国会法では議長の承認のみで賛成者は不要となった。つまり「ただ一人の意思で、内閣に質問することができる」⁹¹ようになった。衆議院事務局は当初、帝国議会に提出された議院法改正案⁹²と同様に、賛成者要件を30名から20名へ引き下げることで済ませようとしていたが、前述のとおりウィリアムズの強い主張により、賛成者要件は不要となった。また、図表には記していないが、議長が不承認とした場合でも、議員には異議申立て院議を求める権利や会議録に掲載させる権利が保障された。

また、議院法の時代には、都合の悪い質問に対して、政府はしばしば答弁拒否を行った。例えば、田中正造が足尾鉍毒問題に関連して提出した61件の質問の内、政府は半数を超える34件について答弁をしていない⁹³。よって、答弁が義務化された意義は大きい。また、原則7日以内の答弁期限を設けた理由について、大池真衆議院書記官長は「質問の回転率と申しましょうか、能率がよくなつて再質問或は三度目の質問ということも極く短期間にこれをなすことができ、質問者の希

【図表 議院法（第92回帝国議会）と国会法（第1回国会）との質問制度の比較】

比較事項	議院法	国会法
質問要件	30人以上の賛成者が必要	議長の承認のみ賛成者は不要
質問方法	簡明な主意書を議長に提出	簡明な主意書を議長に提出
質問の扱い	議長が政府に転送	議長が内閣に転送
口頭質問	可能 但し、法で明記せず先例に準拠 政府が口頭答弁しない場合不可	可能 自由討議として行う
定例日	毎週火曜日 但し、法で明記せず先例に準拠	2週間に1回以上
緊急質問	可能 但し、法で明記せず先例に準拠	可能 議院の議決が必要
答弁者	国務大臣	内閣
答弁義務	なし 答弁しないときは理由明示	あり
答弁期限	なし	原則7日以内 理由明示で延期可
答弁への対応	建議の動議を提出できる	議員の動議により、討論・表決可

出典：田中信一郎「帝国議会の質問制度」『政治学研究論集』（明治大学大学院政治経済学研究所，2006年）及び「衆議院国会法案委員会議事録」（1946年12月19日）国立国会図書館『帝国議会会議録データベースシステム』（<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>）を元に作成。

望する所を満足させることができる」と説明している⁹⁴。

答弁への対応では、議院法は建議の動議が提出できるだけで、たとえ建議が議決されても政府に対する拘束力は持たなかった。国会法では、答弁に対して問題意識が共有されれば、内閣や大臣への拘束力のある不信任決議も提出できるようになって、問責質問への発展が可能になっている。

結 論

本論文は、先例の積み重ねで発展してきた質問制度が、新しく国会をつくるに際して、どのような議論と経て、新たな成文規則に改められたのかを、明らかにすることを目的としていた。

第一章では、新憲法の制定過程で、議会の質問権がどのように取り扱われたのかを考察した。

アジア太平洋戦争に敗北し、ポツダム宣言を受け入れた日本政府では、明治憲法の改正が政治課題として浮上した。概して、政府部内の検討では天皇主権を維持して小幅修正に留めようとし、民間での検討では国民主権や共和制も含めた自由主義的な意見があった。ただ、いずれも、議会制度を強化する方向での憲法改正が必要であることは一致していた。

議会の質問権を憲法に明記することについては、明治憲法の策定過程においても、決定直前で条文が削除されるまで維持されていた考え方であった。よって、明治憲法を改正して議会制度を強化するならば、質問権の明記がなされても不思議ではなかった。

実際、GHQ案では国会の質問権を明記していた。それを「日本化」した政府案においても、質問と質疑を区別することで、より質問権の存在が明確になっていた。

ところが、GHQにおいて「日本化」政府案を英訳した結果、「interpellations（質問）」の語が無くなっていたことを「けがの功名」として、法制局が「質問」の語を削除し、それを「憲法改正草案」として閣議決定した。

これにより、国会の質問権は憲法改正案から失われてしまった。その後、枢密院や帝国議会での審議でも質問権を明記する意見は述べられず、最終的に質問権を含まないまま、「日本国憲法」として公布、施行された。

第二章では、国会法の制定過程における質問制度の変容を考察した。

新憲法の制定に伴って、議院法も全面改正され、国会法として再出発することになった。

議院法改正の作業を担った内閣の臨時法制調査会第二部会及びその作業を引き継いだ衆議院の議院法規調査委員会は、質問制度の強化を重要な論点に挙げなかった。

これに対し、質問制度を強化すべきと提起したのは、GHQ立法課長のウィリアムズであった。ウィリアムズは、衆議院事務局の作成した国会法第一次草案に対して11項目の意見を示し、その第6項において、議員一人当たりの時間を制限することで、より多くの議員に質問機会を与えるよう、質問制度の活性化を求めた。

ところが、衆議院事務局は、ウィリアムズの意見を真正面から受け止めなかった。当時、衆議院書記官を務めていた西沢は、後に衆議院法制局長となつてからの証言において、明らかに「質問」を意味する「Interpellation」を「質疑」と述べている。議会用語に厳格な衆議院事務局首脳としては、考え難い「誤用」である。実際、衆議院事務局は、第2次草案において、ウィリアムズの意見について、本会議における議員の発言時間を議長が制限できる規定に換骨奪胎してしまった。

また、衆議院事務局は質問提出に当たっての要件を、議院法の30人から20人に引き下げるだけにしようとしていたが、ウィリアムズは第2次草案、第3次草案での協議において、賛成者要件を削除するよう強く求めた。最終的には、衆議院事務局が折れ、議長の承認のみを要件として、議員一人から提出できる規定となった。

一方で、ウィリアムズから11項目意見の第5項において、国会対政府の質問制度とは別に、議員対議員の自由討議制度の創設が求められたが、衆議院事務局は質問制度に自由討議制度を一まとめにする案とした。

以上のことから、国会法案の策定に当たっては、衆議院事務局が質問制度を矮小化しようとしていたのではないかと、という疑いが生じる。

さらに、国会法案の貴族院審議において、口頭質問を強化すべきという議員の意見に対し、政府代表の金森国務大臣が消極的な姿勢を示し続けたことが、この疑念を強いものとしている。

但し、政府も国会法案に反対はできず、国会法案は、原案どおり成立し、新憲法と同じ1947年5月3日に施行された。

第三章では、議院法と国会法それぞれについて、質問制度を比較した。

特に重要な変更点は、質問要件と答弁義務、答弁への対応であった。

質問の提出要件は、議長の承認のみとなり、賛成者は不要となった。議院法では質問への答弁拒否が多かったが、国会法では答弁が義務付けられ、答弁拒否は不可能となった。答弁への対応では、議院法では答弁に対して政府を拘束しない建議を動議できるだけであったのが、国会法では政府を拘束する不信任決議なども動議できるようになった。これは、問責質問への発展を認めるものであった。

以上から、議会制度の強化が不可避となった戦後において、質問権の憲法への明記や質問制度の抜本的な強化について、法制局及び衆議院事務局が一貫して消極的な姿勢をとり続けたことが明らかになった。

他方、GHQ側は、質問権や質問制度について一定の理解を持ち、憲法や国会法へ盛り込むことを日本政府に求めた。国会法においては、ウィリアムズの努力もあって、多くの意見が通った。

しかしながら、GHQ側の詰め甘さから、憲法・国会法の両方において、官僚による一定の「日本化」が成功している。その決定的なものが、憲法のGHQ案にあった質問権規定について、GHQの英訳ミスで「けがの功名」として法制局が削除し、「幻」となってしまったことであろう。

つまり、少なくとも質問権及び質問制度について言えば、それらの重要性を認識しているGHQと、条文化作業で骨抜きに努める法制局・衆議院事務局とのせめぎ合いの構図があった。その背景には、質問制度の強化を「手痛い」と考えていた政府の認識があったと考えられる。そして、政府官僚の質問制度に対するこうした消極姿勢は、裏返して見ると、帝国議会の質問制度が、行政監督に一定の役割を果たしていたことの状況証拠だと言えるのかも知れない。

但し、ウィリアムズの贈り物、すなわち強化された質問制度と新設された自由討議制度を、政府が「手痛い」と感じるまで、国会議員が実際に活用できたのかどうかは、今後の検証課題である。

注

¹ 「衆議院本会議事録」（1947年3月31日）国会図書館『帝国議会会議録データベースシステム』（<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>）より引用。現代仮名遣いに改めている。

² 大石眞『議会法』（有斐閣、2001年）18頁。

³ 田中信一郎「帝国議会の質問制度」『政治学研究論集』第23号（明治大学大学院政治経済学研究科、2006年）を参照。

⁴ 衆議院・参議院『議会制度百年史（議会制度編）』（大蔵省印刷局、1990年）104頁。

⁵ 入江俊郎「終戦と憲法」（1945年9月18日）芦部信喜他編『日本国憲法制定資料全集(1)』（信山社、1997年）37-8頁。

⁶ 古関彰一『新憲法の誕生』（中央公論社、1995年）21頁。

⁷ 佐藤達夫『日本国憲法成立史』第一巻（有斐閣、1962年）212頁。

⁸ 佐々木惣一「帝国憲法改正ノ必要」（1945年11月23日）前掲『日本国憲法制定資料全集(1)』112-3頁。

⁹ 石橋湛山「近衛文磨公に与う」（『東洋経済新報社論』1945年10月27日号）鴨武彦編『大日本主義との闘争』（東洋経済新報社、1996年）285頁。

- 10 1945年10月13日付『朝日新聞』が「帝国憲法の改正 近衛公、佐々木博士ら早急に草案作成」と近衛文麿の立場から報じた。それに対し、同月16日付『毎日新聞』がそれを批判する宮沢俊義や麒麟山政道らの談話を掲載したことから、「誰が憲法を改正すべきか」ということが、「公の論点」として浮上した。原秀成『日本国憲法制定の系譜Ⅲ』（日本評論社、2006年）393-401頁。
- 11 GHQ=General Headquarters of SCAP and the Far East Command. SCAP=Supreme Commander for the Allied Powers, as a person or an organization.
- 12 当初、憲法問題調査委員会は、憲法改正案の策定を目的とする機関ではなかった。「憲法改正案ヲ直チニ作成スルトイフノデハ無ク、其ノ必要ガ起ツタ場合ニ、直ニ之ニ応ジ得ル様ニ周到ナル調査研究ヲ行ヒ資料ヲ整備スルニ在ル」と、委員長松本は委員会冒頭で設置趣旨を説明している。（「憲法問題調査委員会第一回総会議事録」前掲『日本国憲法制定資料全集(1)』319頁）
- 13 「衆議院予算委員会議事録」（1945年12月8日）前掲『帝国議会議事録データベースシステム』。
- 14 「憲法改正要綱（甲案）」「憲法改正案（乙案〔入江修正案〕）」前掲『日本国憲法制定資料全集(1)』291-8頁。
- 15 前掲『新憲法の誕生』98頁。
- 16 「憲法草案要綱（憲法研究会案）」芦部信喜他編『日本国憲法制定資料全集(2)』（信山社、1998年）341-2頁。
- 17 「改正憲法私案要綱（高野岩三郎）」同上339-340頁。
- 18 「社会党憲法改正要綱」同上、356-8頁。
- 19 「憲法懇談会日本国憲法草案」同上358頁。
- 20 「大日本弁護士会連合会憲法改正案」同上352頁。
- 21 「自由党憲法改正要綱」「進歩党憲法改正要綱」「日本共産党の新憲法の骨子」同上353-65頁。
- 22 前掲「帝国議会の質問制度」196-8頁。
- 23 『枢密院議事録』第一巻（東京大学出版会、1984年）290頁。
- 24 大石眞『議院法制定史の研究』（成文堂、1990年）292頁。
- 25 伊藤博文（宮沢俊義校註）『憲法義解』（岩波書店、1940年）65頁。
- 26 「第三章帝国議会、第四章、第七章補足二付考フベキ事項（宮内稿）」前掲『日本国憲法制定資料全集(1)』41-3頁。
- 27 前掲「帝国憲法改正ノ必要」同上112-3頁。
- 28 憲法問題調査委員会の構成は次のとおりである。委員長・松本丞治（国務大臣）。顧問・清水澄（帝国学士院会員）、美濃部達吉（同）、野村淳治（帝国大学名誉教授）。委員・宮沢俊義（帝国大学法学部教授）、清宮四郎（東北帝国大学法学部教授）、河村又助（九州帝国大学法学部教授）、諸橋襄（枢密院書記官長）、小林次郎（貴族院書記官長）、大池真（衆議院書記官長）、野田卯一（大蔵省主計局長）、奥野健一（司法省民事局長）、榎橋渡（内閣書記官長）、石黒武重（法制局長官）、入江俊郎（法制次長）、佐藤達夫（法制局第一部長）。補助員・刑部莊（帝国大学法学部教授）、佐藤功（帝国大学法学部講師）、窪谷直光（大蔵書記官）。囑託・古井喜実（元内務次官）。「憲法問題調査委員会名簿」（1946年2月1日現在）同上133頁。
- 29 美濃部達吉「議会ノ質問権」『国家学会雑誌』第30巻第12号（国家学会、1916年）。
- 30 前掲『憲法義解』参照。
- 31 「憲法問題調査委員会第十回調査会議事録」前掲『日本国憲法制定資料全集(1)』378-9頁。
- 32 「憲法問題調査委員会第一回調査会議事録」同上326頁。但し、「発言内容が発言者ノ氏名ト共ニ外部ニ洩ルルトキ種々不都合ノ生ズル虞アルヲ以テ、発言者ノ氏名ヲ書類ニ残スコトヲ避ケ度キ旨述ベラレタルニ依リ、速記録ノ形式ヲ避ケ、唯議事要領トシテ記録スルコトトセリ」（同上323頁）との理由により、具体的な議論経過は不明である。なお当日の出席者は、松本、宮沢、河村、清宮、石黒、小林、大池、榎橋、入江、佐藤（達）、刑部、佐藤（功）、岩倉規夫（内閣書記官）、大友一郎（内閣属）であった。
- 33 「憲法問題調査委員会第三回総会議事録」同上342頁。これも発言者氏名のない議事要旨となっているため、具体的な議論経過は不明である。
- 34 「憲法改正要綱（最終稿）」同上306-9頁。
- 35 前掲『新憲法の誕生』60頁。
- 36 前掲「憲法草案要綱（憲法研究会案）」前掲『日本国憲法制定資料全集(2)』342頁。

- 37 前掲「改正憲法私案要綱（高野岩三郎）」同上340頁。
- 38 前掲「自由党憲法改正要綱」同上354頁。
- 39 前掲「進歩党憲法改正要綱」同上355-6頁。
- 40 前掲「社会党憲法改正要綱」同上357頁。
- 41 前掲「日本共産党の新憲法の骨子」同上365頁。
- 42 前掲「憲法懇談会の日本国憲法草案」同上359-63頁。
- 43 前掲「大日本弁護士会連合会憲法改正案」同上352頁。
- 44 前掲『新憲法の誕生』119-24頁。
- 45 高柳賢三他編著『日本国憲法制定の過程 I』（有斐閣，1972年）110-3頁。
- 46 原文は次のとおり。「(The Prime Minister and the Ministers of State) shall appear when required to answer interpellations.」同上161-2頁。
- 47 「運営委員会と国会に関する小委員会との会合」同上152-7頁。
- 48 同上286-7頁。
- 49 原文は次のとおり。「Interpellations and questions from the floor can embarrass a Cabinet, and have been among the Diet's most effective weapons, but ministers are free to make evasive replies or to refuse to answer at all on the ground of "military security" or "diplomatic security" or as "contrary to public interest".」出典は「State-War-Navy Coordinating Committee Politico-Military Problems in the Far East: Reform of the Japanese Governmental System, Draft Report by the State-War-Navy Coordinating Subcommittee for the Far East, PR-32 Final」（1945年10月8日）原秀成『日本国憲法制定の承譜 II』（日本評論社，2005年）629-30頁及び642頁。
- 50 前掲『新憲法の誕生』173頁。
- 51 同上183-5頁。
- 52 「日本国憲法（三月二日案）」佐藤達夫『日本国憲法成立史』第三卷（有斐閣，1994年）99頁。
- 53 帝国議会から国会に至るまで、「質問」と「質疑」は一貫して区別されて用いられている。前者は「議員が議題と関係なく、国政一般について内閣に対し事実の説明を求め、又は所見をただす行為」であり、後者は「議題について疑義をただす行為」である。浅野一郎編著『国会事典』第三版補訂版（有斐閣，1998年）196頁。
- 54 前掲『新憲法の誕生』190頁。
- 55 「日本国憲法（三月五日案）」前掲『日本国憲法成立史』第三卷170頁。
- 56 同上183-4頁。この経緯について、佐藤の上司として作業に当たった入江俊郎は特に記していない。入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』（第一法規出版，1976年）230-3頁。
- 57 同上227-335頁。
- 58 同上343頁。
- 59 清水伸編著『逐条日本国憲法審議録』第三卷（有斐閣，1962年）253-7頁。
- 60 同上27-9頁，38-42頁，68-9頁。
- 61 森清監訳『憲法改正小委員会秘密議事録』（第一法規出版，1983年）246頁。
- 62 修正案を提出したのは、自由党，進歩党，社会党，協同民主党，新政会，無所属倶楽部であった。同上413-26頁。
- 63 同上479頁。
- 64 佐藤達夫『日本国憲法成立史』第四卷（有斐閣，1994年）885頁。
- 65 前掲『逐条日本国憲法審議録』第三卷305頁。
- 66 前掲『日本国憲法成立史』第四卷932-57頁。
- 67 質問制度を強化する議院法改正案が提出されたのは、第1回，第8回，第10回，第16回，第64回，第65回，第67回の各議会である。第68回以降は提出されていない。前掲「帝国議会の質問制度」206頁。
- 68 国会法制定の経過については、末川博編『資料・戦後二十年史』（日本評論社，1966年）107-8頁の「日誌」を参照のこと。

- 69 臨時法制調査会第二部会において「議院法改正の項目」に先立って作成された「議院法改正に関する要綱覚（六月八日・一〇日）及び同部会議事要録、同議事摘録のいずれにおいても、質問制度は取り上げられていない。なお、ここでは赤坂幸一の整理した各史料を参照した。赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯(1)」『金沢法学』第47巻第1号（2004年）85-235頁。
- 70 西沢哲四郎「国会法立案過程におけるGHQとの関係」（1954年）68-71頁。『佐藤達夫文書（国会・選挙）』（1229番）国立国会図書館憲政資料室所蔵。
- 71 本委員会は議院法に基づく正規の委員会ではなく、非公式なものであり、「国会法を研究する法的基礎」を持たない存在であったとの指摘がある。前掲「戦後議会制度改革の経緯(1)」24頁。
- 72 同上64頁。
- 73 前掲「国会法立案過程におけるGHQとの関係」64-8頁。議事録については、赤坂が整理した史料を参照した。「議院法規調査委員会記録（第一回～第三回）」前掲「戦後議会制度改革の経緯(1)」235-50頁。
- 74 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年）270頁。
- 75 前掲「国会法立案過程におけるGHQとの関係」72頁。
- 76 同上12頁。
- 77 ロエスレル（Karl Friedrich Hermann Roesler, 1834-1894）が1887年4月30日に井上毅に提出した憲法草案を邦訳したもの。稲田正次『明治憲法成立史』下巻（有斐閣，1962年）104-16頁。
- 78 国会法案の策定時、大池は衆議院書記官長、西沢は衆議院書記官であった。
- 79 前掲「国会法立案過程におけるGHQとの関係」74頁。
- 80 同上14頁。
- 81 同上17頁。
- 82 同上24頁。
- 83 同上28-9頁。
- 84 「衆議院本会議事録」（1946年12月18日）前掲『帝国議会会議録データベースシステム』より引用。
- 85 前掲「国会法立案過程におけるGHQとの関係」71頁。
- 86 同上74頁。
- 87 「衆議院国会法案委員会議事録」（1946年12月19日）前掲『帝国議会会議録データベースシステム』。
- 88 FEC = Far Eastern Commission.
- 89 前掲『マッカーサーの政治改革』238頁。
- 90 「貴族院国会法案特別委員会議事録」（1947年2月25日）前掲『帝国議会会議録データベースシステム』。
- 91 大池真衆議院書記官長による説明。前掲「衆議院国会法案委員会議事録」（1946年12月19日）。
- 92 質問提出の賛成者要件を30人から20人に引き下げようとした議院法改正案は、第1回、第8回、第10回、第64回、第65回、第67回に議員提案されたが、いずれも成立しなかった。前掲「帝国議会の質問制度」206頁。
- 93 田中信一郎「帝国議会における質問制度の意義」『政治学研究論集』第24号（明治大学大学院政治経済学研究科，2006年）159頁。
- 94 前掲「衆議院国会法案委員会議事録」（1946年12月19日）。