

研究ノート

## 国会法38条「通信費」の制定過程におけるGHQ勧告案と衆議院提出法案の異同について

北島 純

社会情報大学院大学広報・情報研究科・特任教授

### 要 旨

本論文は、昭和22年に成立した国会法（昭和22年法律第79号）38条が規定する「通信費」（現在の文書通信交通滞在費）の立法経緯を、GHQによる勧告案との異同の観点から検討し、「特権付与」から「実費弁償」へ、「郵便のみ」から「通信も含む」へ修正が加えられた意義を考察したものである。

キーワード：通信費、文書通信交通滞在費、国会法、歳費法、GHQ

### 1. はじめに

衆参両院の国会議員が「公の書類を発送し及び公の性質を有する通信をなす等のため」に供与される「文書通信交通滞在費」（文通費）は、国会法38条及び「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」（歳費法）9条の規定に基づいて昭和22（1947年）年に新設された手当である。制定当時は単に「通信費」と言った。

令和3年（2021年）11月の第206回特別国会開会時に、令和3年10月31日に投開票が行われた第49回総選挙で初当選または一度落選して再び当選を果たした衆議院議員に対して、10月における在職日数が1日（10月31日）であるにもかかわらず文書通信交通滞在費100万円が「月割」計算で満額支給されたことに対する疑義が提起された。これを契機に令和3年12月の第207回臨時国会では、現行の文書通信交通滞在費制度の改正議論が始まったが、焦点となったのは、月割支給から日割支給に改正する点だけではなく、その用途を明確化するべきかどうかという点であった。

しかし、国会法38条及び歳費法9条は、議員は「公の書類を発送し及び公の性質を有する通信をなす等」のために手当を受けると規定するだけであり、用途の規定に関わる法文の意義が明確であるとは言い難い。また、文書通信交通滞在費制度そのものについての歴史的沿革を辿る先行研究は乏しいこともあり、用途明確化の是非について、共通

理解が確立している訳でもない。

そこで本論文は、今後の文書通信交通滞在費をめぐる政策議論に資するべく、昭和22年に制定された当時の国会法38条及び歳費法9条の立法状況を検討する。

### 2. 国会法38条制定の経緯

国会法（昭和22年法律第79号）は昭和22年3月19日、第92回帝国議会通过し、同年4月30日に公布、5月3日に施行された。同法はGHQ（連合国最高司令官総司令部：General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers）による勧告と指示を踏まえて制定されたという特色を有している<sup>1)</sup>。

昭和21年（1946年）2月13日にGHQから憲法改正草案（マッカーサー草案）を提示された日本政府は、同年3月6日に「憲法改正草案要綱」を発表し、憲法改正案の起草作業を進め、6月20日に開会した第90回帝国議会（召集日は5月16日）において、国会を「国権の最高機関」とする憲法改正案を衆議院に提出した<sup>2)</sup>。それまで帝国議会の議事手続を規定していたのは「議院法」（明治22年2月11日法律第2号）であったが、議事日程における政府提出議案の優先権（26条2項本文）や、国務大臣及び政府委員の委員会出席意見陳述権（43条）等の政府優先規定があったため、国会を「国権の最高機関」と位置付ける憲法改正草案との整合性を保つためには、議院法を大幅に改正することは不可避であると見なされた<sup>3)</sup>。

そこでGHQでは、民政局立法連絡係長のガイ・スウォープ (Guy J. Swope)<sup>4)</sup> が、ジャスティン・ウィリアムズ (Dr. Justin Williams)<sup>5)</sup> とガートルード・ノーマン (Gertrude Norman) に「帝国議会の議事手続の研究」を進めるように指示した。二人は「日本の議会：組織と手続きに関する手引」(The Japanese Diet: Manual of Organization and Procedure)<sup>6)</sup> という文書を作成し5月10日にホイットニー民政局長に提出、その後更に、同手引を基にして帝国議会改革の基本方針を定めた「議会機構と手続きの改革」(Reform of Diet Structure and Procedures)<sup>7)</sup> という文書がスウォープとミルトン・エスマン (Milton J. Esman) によって作成された。同文書は5月23日にホイットニー民政局長に提出されたが、その内容は、政府の主導権を排除して立法府が国権の最高機関たるに相応しい「十全に機能する最低限の要件」を定めようとするものであり<sup>8)</sup>、具体的には、「永続的な常任委員会の設置」や「会計検査院の設置」と並んで、「国会議員歳費の値上げ」と「立法補佐及びサービスの提供」が掲げられた。しかし、この文書にはまだ通信費に関わる記載は存在しなかった。

### 3. 衆議院議員法規調査委員会「要綱」(9月4日)

GHQ側の議会改革構想を実現化すべくスウォープとエスマンは衆議院の樋貝詮三議長、大池眞書記官長と会談し、6月18日に衆議院に「議院法規調査委員会」を設置することが決まった。7月4日には、各会派から選任された22人から成る同委員会が発足し、議院法改正にあたることになった。これに対して政府は「臨時法制調査会」を設置し(7月3日勅令第348号)、第二部会で国会法起草を担当することにしたが、実際にはその後の国会法制定作業はもっぱらGHQと交渉を積み重ねた衆議院の議院法規調査委員会が主導した。

議院法規調査委員会は国会法草案の起草作業を続け、9月4日に「新憲法に基き国会法に規定する事項」<sup>9)</sup> という「要綱案」を発表したが、その中に、

#### 六、歳費ニ関スル規定

1. 歳費、調査費、旅費、手当等ニ付テハ単行法ニテ規定スルコト
2. 歳費ノ額ハ国務大臣以外ノ官吏ヨリ高級ナルコト

という規定が設けられた。「調査費、旅費、手当等」について、国会法とは別の法律(単行法)で規定するとされたが、具体的に「通信費」を指し示す記載はなく、「手当等」という概括的な記載がなされているに留まっていた。

### 4. GHQ「新憲法下の議会の諸問題」(9月3日勧告原案)

他方でGHQ側は、日本側の対応では議会改革が「不十

分になる」<sup>10)</sup> として、民政局で新たにスウォープの後任となったジャスティン・ウィリアムズ立法課長 (Chief Legislative Officer) が9月3日<sup>11)</sup>、「新憲法下の議会の諸問題」(Problems of the Diet under the Revised Constitution)<sup>12)</sup> という文書を作成した。この文書は日本の帝国議会の問題点を考察するべく、アメリカの「立法府再編法」(Legislative Reorganization Act of 1946, Public Law 79-601)<sup>13)</sup> に基づく議会改革の要素を日本の議会法と比較した論考(覚書草案)である(全25頁)。そのうち19頁から25頁にかけて、SCAP(最高司令官)が日本側に対して提示する「最低限」(as a minimum)の「勧告」(RECOMMENDATIONS)として、「常任委員会の設置」をはじめとする15個の改正事項が列挙されているが、その4番目の勧告案に次の記述が登場する。

4. Franking privileges will be accorded Diet members for sending through the mail public documents printed by order of the Diet and any mail matter of an official nature. (In spite of objections that will be raised, this is the cheapest and most effective means of educating the Japanese public and various organizations concerning the functions of the national legislature and the views and voting record of their representatives.)

[4. 議会の命令で印刷された公的書類の郵送及びその他の公的な性質を有する一切の郵送を無料化する特権が議員に対して付与されること(この提案に提起される反対に関わらず、これは、国の立法機能及び代表者の見解と投票の記録に関して、最も安価で効果的に、日本国民と諸機関を教育する手段である)](筆者訳)

この文書以前のGHQ側文書にはこのような記述が確認されていないことからすると、この「新憲法下の議会の諸問題」における当該記述こそが、その後国会法38条で規定されることになる「通信費」(現行の文書通信交通滞在費)の源流であると考えられる。

この文書は日本議会政治研究の権威とされていたハロルド・キグリー (Harold S. Quigley) ミネソタ大学教授の修正点指摘メモ<sup>14)</sup> を踏まえて改稿され、9月10日に「新憲法下の国会の主要な障害」(Major Handicaps of the Diet under the Revised Constitution)<sup>15)</sup> として正式にGHQ民政局内で承認された。ここで示された方針がその後のGHQ側による国会法制定の基本線となる。「新憲法下の国会の主要な障害」には、無料郵便特権付与が次のように記述されている。

### 3. Franking privileges to be accorded Diet members

for sending through the mail public documents printed by order of the Diet and any mail matter of an official nature. (In spite of objections that will be raised, this is the cheapest and most effective means of educating the Japanese public and various organizations concerning the functions of the national legislature and the views and voting record of their representatives.) (下線は筆者)

前述した「新憲法下の議会の諸問題」(Problems of the Diet under the Revised Constitution)と比較すると、無料郵便特権の議員付与について、項目番号が4から3に、“will be accorded”という表現が“to be accorded”に変化<sup>16)</sup>しているだけで、その他の内容は全面的に踏襲されている。しかし勧告案の記述冒頭に大きな変化があり、「新憲法下の議会の諸問題」では単に「SCAPは最低限、次の条項を要求する」とだけ記載されていたところが、“That SCAP insist that the following be included in the Diet Law, in order to increase the dignity and prestige of the Diet” (国会の尊厳と権威を高めるために、SCAPは次の事項が国会法に含まれることを要求する)に置き換わっている。すなわち、無料郵便特権の付与は国会の尊厳と権威を高めるために必要だという趣旨が明示されているのである。

このように無料郵便特権付与は、ウィリアムズが作成した「新憲法下の議会の諸問題」(Problems of the Diet under the Revised Constitution)という原案で初めて登場し、その後の正式文書である「新憲法下の国会の主要な障害」(Major Handicaps of the Diet under the Revised Constitution)に引き継がれた。その「新憲法下の国会の主要な障害」のポイントは3点ある。第一に、文書の郵便に関わる料金を「無料化」という施策であり、何らかの手当を「給付」というものではなかったことである。

第二に、国会に関わる文書や記録を国民に知らせる「最も安価で効率的な手段」である郵便の料金を無料化するという「特権」を国会議員に付与するものであったことである。

第三に、国会の印刷物その他公的文書類を対象とする「無料郵便の特権」が、「国会の尊厳と権威を高めるために認められるべきであると明確に位置づけられていた点である。つまり、郵便料金を無料とする特権付与は、国権の最高機関としての国会の権威向上が趣旨だったとされていたのである。

このように「郵便の無料化」、「特権の付与」、「国会の権威向上」という要素からなるGHQ側の提案はどこに起源を有するのか、という点については、詳細な立案事情を直接的に示す具体的資料は残っていないようである。「新憲法下の議会の諸問題」および「新憲法下の国会の主要な障害」が参考にしたアメリカ連邦法「立法府再編法」には、

類似の郵便料金無料特権の規定は存在しない。

しかし、「新憲法下の議会の諸問題」および「新憲法下の国会の主要な障害」では、トーマス・ジェファーソンの「米議会手引」(Jefferson's Manual)<sup>17)</sup>が参照され、無料郵便特権付与に関する具体的な説明はないものの、秩序と良識と規則によって議会の尊厳を確保することの重要性が指摘されている<sup>18)</sup>。またウィリアムズがGHQでの仕事を回顧した著作には「国会法に盛り込まれた外国生まれの規定の大半は、日本の国会にすんなり吸収された。むしろ、個人の議員への恩典—歳費の増額、議員会館の確保、秘書による補佐、郵便料金無料の特権、その地位が持つ尊厳—は容易に実現を見た」とする記述があり、「郵便料金無料の特権」が「外国生まれ」であることが示唆されている<sup>19)</sup>。またウィリアムズは「日本の議会の地位を高めるとともに、政府に対抗して法案審査、予算審査、行政監視を実質的に行う制度的装置と能力を備えた近代的な議会の仕組みを日本に定着させる」という問題意識を有していた<sup>20)</sup>ことに鑑みると、特権としての郵便料金無料化という提案は、当時のアメリカ連邦法または州法を参考にして「移植」<sup>21)</sup>された可能性があるが、詳細は未だ明らかになっていない。

## 5. 国会法改正「第一次草案」(10月31日)

このようなGHQ側の勧告案に対して、日本側はいかなる対応をとったか。一連の国会法起草過程について、衆議院側の起案作業実務に携わった衆議院事務局職員、西沢哲四郎(昭和22年5月から衆議院事務次長、昭和28年3月から衆議院法制局長)が、占領体制研究会<sup>22)</sup>の委嘱を受けて昭和29年11月10日、東大法学部長室で国会法の立案にGHQがどのように関与したかという点についての経緯を詳細に口述しており、その筆記録が「国会法立案過程におけるGHQとの関係」<sup>23)</sup>として現存している。

この西沢文書によると、日本側の対応は以下の通りであった。まず前述したように、昭和21年に第90回帝国議会に日本国憲法改正案が提出されたことを契機に、衆議院に「議員法規調査委員会」が設置され、内閣の臨時法制調査会と並んで、帝国議会における議院法に代わる新しい国会法の骨子を定める「要綱」が作られた。同年10月12日に第90回帝国議会が閉会した後、衆議院事務局議事課による起案作業はこの「要綱」を基にして本格化し、10月31日に「第一次草案」が作成された。

## 6. GHQ第一次指示(11月4日)

この第一次草案を衆議院事務局がGHQに送付したところ、昭和21年11月4日、ジャスティン・ウィリアムズが助手ヘレン・ローブ(Helen Loeb)とともに衆議院を訪れ、山崎猛衆議院議長<sup>24)</sup>、大池書記官長に対して「第一次指示」と呼ばれる「指示文書」を手交した。この指示文書の中に

「郵便無料送達の特権」(franking privileges)が含まれている。その規定は、

### 9. Franking privileges

a. Diet members to be privileged to send through the mails free of charge public documents printed by order of the Diet and all other mail matter of an official nature, under conditions to be prescribed by the Diet.

(下線は筆者)

という内容である。西沢哲四郎は証言の中でこの箇所を次のように翻訳している。

「第九は郵便無料送達の特権 (franking privileges) の問題であります。議員は議会によって発行せられたる公の書類及びその他公の性質を有する郵便物を無料で郵送する特権を有すべし。但し右に対しては国会において条件を付する必要がある」<sup>25)</sup>

この11月4日の第一次指示で示された「特権」(franking privileges)は、先程の「新憲法下の国会の主要な障害」(9月10日GHQ勸告案)における「無料郵送特権の付与」と同一内容であると言える。いずれも郵便を「無料」にする「特権」を付与するもので、郵便費用の実費を弁償するものではない。郵便料金が「無料」となることを強調するためにfree of chargeという表現が追加されている等、僅かな表現の差異はあるものの<sup>26)</sup>、内容はほぼ同一であると言って良い。「official nature」という表現が、その後制定される国会法38条及び歳費法9条が用いている「公の性質」という表現の源になったことは明らかであろう。

### 7. 国会法案

その後、GHQ側による修正の「指示」は合計4回に渡って手交され、日本側はGHQ指示を基本的に受け入れて、第5次草案を起草した。この第5次草案を基にしたものが、最終的な「国会法案」である。

国会法案は、第91回帝国議会で昭和21年12月17日、衆議院に提出済みであったが、衆議院では同年12月21日に可決したものの貴族院で審査未了に終わり閉会となっていたことから、昭和22年2月3日に第92回帝国議会で再提出され、同年2月21日に衆議院本会議で可決、その後貴族院でも可決された。

国会法案は、

第三十七條 議員は、別に定める規則に従い、会期中及び公務のため自由に國有鉄道に乗車することができる。

第三十八條 議員は、会期中公の書類を郵送し及び公の性質を有する通信をなすため、別に定めるところにより手当を受ける。 (下線は筆者)

といった規定を置いたが、このうちの38条「議員は、会期中公の書類を郵送し及び公の性質を有する通信をなすため、別に定めるところにより手当を受ける。」という法文は、修正されることなく成立した。

成立した国会法の法文とGHQ第一次指示とでは、正確には次の四点が異なる。第一に、「会期中」という時間的条件が付されたこと、第二に「議会によって発行せられたる公の書類」ではなく「公の書類」になったこと、第三に「その他公の性質を有する郵便物」が「公の性質を有する通信」になったこと、第四に、「公の書類の郵送」と「公の性質を有する通信」それぞれの費用が無料になる特権が付与されるのではなく、「手当」が支給されるようになったことである。

つまり、郵便費用の無料化という「特権の付与」ではなく、「手当」を支給するになったこと、そして「郵便」に限定するのではなく、「通信」も追加された点が異なる。

### 8. 歳費法9条

同時に、国会法38条が規定した「別に定める」法律として、歳費法(國會議員の歳費、旅費及び手當等に關する法律)案が昭和22年3月25日に帝国議會衆議院に提出された(同法案の提出者は衆議院議員大野伴睦外19名)。これは、国会法案と同様に、大日本帝国憲法38条が「兩議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及々々法律案ヲ提出スルコトヲ得」と定めていたことから、帝国議会で法案提出権を有するのは政府および兩議院であるところ、議員法(明治22年法律第2号)及び議院規則が20人以上の賛成者を得て兩院所属議員が法案を「提出」出来るとしていたことによる<sup>27)</sup>。

この法案では「通信費」は具体的に次のように規定された。

第九條 各議院の議長、副議長及び議員は、公の書類を郵送し及び公の性質を有する通信をなすため、通信費として月額百二十五円を受ける<sup>28)</sup>。

この通信費「125円」については、昭和22年3月当時の郵便料金は第1種(書状)で1円20銭、第2種(葉書)で50銭であった<sup>29)</sup>ことからすると、書状郵便料金の約104通分に相当するものである。また議員歳費が「三千五百円」と規定されていることからすると、歳費の約3.6%相当であった。

歳費法案は昭和22年3月28日、「議院に出頭する證人の

旅費及び日當に関する法律案」、「國會豫備金に関する法律案」、「議院事務局法案」、「國會圖書館法案」、「國會職員法案」という他の5法案と一括して衆議院本会議に上程された。帝国議會では法案審議に三回の読会を経る三読会制が採られていた<sup>30)</sup>が、同法案は3月28日の第一読会の審議で、提案理由説明を経た後に、第二読会、第三読会を省略する動議が提出された後、直ちに本会議で採決され原案通り可決された（貴族院でも3月30日に可決した（昭和22年法律第80号））。

この第一読会で衆議院議員村上勇が説明した法案提出理由は次のようなものであった<sup>31)</sup>。

これらの五法案は、國會法が施行されますと同時に、ぜひとも必要な附屬法でありまして、國會法をわれわれ議員が立案いたしました本旨に従いまして、議院法規調査委員会において慎重研究、立案いたし、令般<sup>32)</sup>各派共同提案をいたしました次第であります。

まず國會議員の歳費、旅費及び手當等に関する法律案について申し上げます。（中略）その他本法案においては、歳費を受ける始期及び終期、議員で官吏を兼ねる者の取扱い、通信手當及び事務補助員手當、弔慰金等を規定いたしました。

この村上勇による法案趣旨説明からは、なぜ国会法38条および歳費法9条が創出した「通信費」が、GHQの勧告・指示における「郵便料金の無料特権」ではなく、郵便及び通信費用の「手当」として現金を供与することになったかという点については明らかではない。

しかし、その後、憲法調査会第二委員会第四回会議（昭和34年2月25日）で前述した西沢哲四郎（当時、衆議院法制局長）が、郵便無料の特権を「やりますためには大へんに手間がかかるということから、ただいまの通信料というものが議員に支給されることになった」と答弁<sup>33)</sup>していることが注目される。

「大へんな手間」がいかなることを指すかについての詳細は明らかになっていない。例えば国鉄無料乗車特権（現在のJR全線無料パス）は個々の國會議員のみならず与えられる一身専属的な特権であり（同行者には適用されない）、当該國會議員本人が乗車する（改札から入構する）ことのみ視認が比較的容易であるのに対して、郵便物の場合は、その郵便物が「公の性質を有する」ものかどうかの確認は（封書の場合は特に）技術的にも、また内容審査にも渡る可能性があることから政治的にも困難であると言えよう。無料特権が濫用されて、議員個人の私的郵便物の送付にも流用される可能性もある。このような「弊害」がおそらくは議論されて、国会提出法案では、郵便料金の無料という「特権付与」ではなく、手当を月額125円で現金支給する

形に変わったのだと考えられるが、詳細な経緯については確認されていない。

## 9. まとめ

以上見てきたように、「通信費」の制定過程において、GHQによる勧告・指示を踏まえて日本側が起案した国会法の草案には、その内容において重大な意味を持つ変更がなされていることが分かった。それは、①郵便料金無料という「特権の付与」を否定して、「手当の支給」に変更し、同時に②郵便に加えて通信も対象となるように「範囲の拡張」が為されたことである。

「通信費」はその後、法改正を重ねて、当初の月額125円から現在の100万円にまで支給額が拡大され、また当初は通信費に限定されていたものが、現在では文書通信交通滞在費として対象となる範囲も拡大している。

そのような「拡大傾向」の背景にあるのが、そもそもの制定過程における②の「範囲の拡張」問題ではないだろうか。GHQによる勧告・指示と比べると国会法制定当初から「範囲の拡張」を認める契機が内包されていたと言えるのではないかと考えられる。

また①については、国会法の制定過程において日本側がGHQ勧告・指示における「特権付与」を否定し、通信費の「実費を弁償」という建前を採用したことの意義がどれほど現在に至るまで継承されているかが問題となろう。通信費は「実費の弁償」であるがゆえに、支給される手当は議員個人の「所得」ではないとされ、非課税とされた（現在は「前項の文書通信交通滞在費については、その支給を受ける金額を標準とし、租税その他の公課を課することができない。」（歳費法9条2項）として明文で規定されている）。しかし、実際には一定額の現金を月払いで一律支給するという、いわゆる「渡し切り」の支給態様が取られることから、議員に対する「特権」の供与ではないかという批判が今に至るまで後をたたない。

その都度の確認や精算という「大へんな手間」がかかるという実務上の弊害回避という観点から、仮に「妥協」して、「渡し切り」の支給態様が取られたのであるとするならば、そのような実務上の弊害が克服される場合は、本来的な「実費の弁償」という趣旨を最大限に実現化する支給態様が取られるべきではないだろうか。

確かに、國會議員が職務遂行上必要となる郵便・通信の使用を議員の「自由裁量」に委ねるものであるという点は「議院の威信」を高めるものであると言える。しかしそれは同時に、自由裁量に委ねるが故に、用途の適切性を外部的会計監査に服せしめる余地がなくなるということでもある。通信費の適切な運用に対する国民の信頼が揺らいでいる現状では、GHQが勧告・指示した「特権付与」を否定し「実費弁償」の方策を選択した制定当時の制度趣旨に立

ち返って、通信費（現在の文書通信交通滞在費）の使途を明確化することがむしろ、「議院の威信」を高めるためにも必要ではないだろうか。

本論文では、国会法38条の「公の書類を発送し及び公の性質を有する通信をなす」という文言が、GHQによる勧告・指示を源としながらも換骨奪胎された事情を調査した。今後は米国側の史料を更に検討することで、文書通信交通滞在費の立法過程に関わる研究を一層深めていく所存である。

#### 注

- 1) 国会法38条の制定経緯については、村瀬真一『帝国議会改革論』（吉川弘文堂、1997）228頁、森本昭夫『国会法概説』（弘文堂、2021）16-18頁、森本昭夫『逐条解説 国会法・議院規則 国会法編』（弘文堂、2019）4-11頁、白井誠『国会法』（信山社、2013）3-23頁、衆議院事務局編『逐条解説 国会法 第2巻』（信山社、2010）567-597の2、621-626頁参照。国会法制定過程全般については、梶田秀『占領政策としての帝国議会改革と国会の成立1945-58』（信山社、2017年）、赤坂幸一「戦後議会制度改革の経緯（1）」（金沢法学第47巻1号1～250頁、2004年）、同「占領期における議会制度改革（1）：民政局報告書『日本の政治的再編成——一九四五年九月～一九四八年九月——』（議会政治研究77号、37～63頁、2006年）（これはジャスティン・ウィリアムズによる民政局報告書の翻訳であるが、58頁に「日本の国会議員は、無料郵送という目新しい権利を行使することが出来るが、同時に、合衆国における無料郵送の特典から生じた多くの濫用を回避することをも期待されている」という記述が登場する）、同「占領期における議会制度改革（2）民政局報告書『日本の政治的再編成——一九四五年九月～一九四八年九月——』（議会政治研究78号、75～96頁、2006年）、同「占領下に於ける国会法立案過程—新史料・「内藤文書」による解明—」（議会政治研究74号、1～18頁、2005年）（17頁に通信費に関する記述がある）、岡崎義弘「国会法の系譜—議院法の継承とGHQの影響」（放送大学大学院文化科学研究科社会経営科学プログラム修士論文、2015年）（79頁に通信費が「国会法第二次草案で制定法と同様に規定された」旨が指摘されている）、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開（2）」（法学志林102巻2号、67～100頁、2005年）、田中信一郎「幻の質問権—日本国憲法・国会法制定過程と質問制度」（政治学研究論集26号、73～92頁、2007年）、上岡敦「占領期における国会法の制定過程」（法政論叢52巻1号、1～18頁、2016年）参照。
- 2) 大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編：GHQの方針と関与について」（国会図書館レファレンス2010.11）32頁
- 3) 梶田秀「国会法の制定—GHQの合理的行動と議院自律権の後退—」（年報政治学2009年60巻1号）187頁
- 4) ガイ・スウォープ（Guy J. Swope, 1892-1969）は、連邦歳入庁職員等を経て1937年から1939年にかけてペンシルバニア州選出下院議員（民主党）を務めた後、1947年2月から1948年3月までGHQに勤務していた。
- 5) ジャスティン・ウィリアムズ（1906-2002）は、ウィスコンシン大学社会学部長等を経て、1945年9月22日に来日し、GHQ民政局資料課、1945.12民政局行政課立法係、1946.7一時帰国したスウォープ係長に代わり同係長、1946年9月よりGHQ民政局立法課長、1948年2月から国会・政治課長、1952年4月から米極東軍司令部最高司令官外交政治顧問を歴任し、1953年3月に米国に帰国した。
- 6) Justin Williams Papers, JW-011-0156～0175, The Gordon W. Prange Collection, University of Maryland, August 1991（国立国会図書館所蔵マイクロフィルム6巻39-01）。なお同一内だが「付箋メモ」が添付されていない撮影データはJustin Williams Papers, JW-011-0041～0059（国立国会図書館所蔵マイクロフィルム11巻111-19）に所収。
- 7) Justin Williams Papers, JW-010-0269～0273, The Gordon W. Prange Collection, University of Maryland, August 1991（国立国会図書館所蔵マイクロフィルム10巻97-06）
- 8) 大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編：GHQの方針と関与について」（国会図書館レファレンス2010.11）33頁
- 9) 「国会法立案過程におけるGHQとの関係」資料—「新憲法ニ基キ国会法ニ規定スル事項 議院法規調査委員会」
- 10) 大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編：GHQの方針と関与について」（国会図書館レファレンス2010.11）37頁
- 11) ジャスティン・ウィリアムズ『マッカーサーの政治改革』（朝日新聞社、1989）217頁
- 12) Justin Williams Papers, JW-011-0073～0097, The Gordon W. Prange Collection, University of Maryland, August 1991（国立国会図書館所蔵マイクロフィルム11巻111-29）
- 13) <https://budgetcounsel.files.wordpress.com/2017/01/pl79-601-legislative-reorganization-act-of-1946-60-stat-812.pdf>
- 14) Justin Williams Papers, JW-011-0129～0132, The Gordon W. Prange Collection, University of Maryland, August 1991（国立国会図書館所蔵マイクロフィルム11巻111-31）
- 15) Justin Williams Papers, JW-011-0114～0128, The Gordon W. Prange Collection, University of Maryland, August 1991（国立国会図書館所蔵マイクロフィルム11巻111-30）。なお“Major Handicaps of the Diet under the Revised Constitution”文書はマイクロフィルム11巻に二種類収納されており、一つはジャスティン・ウィリアムズの署名が入ったものだが、撮影画像が不鮮明であり判読が難しい（JW-011-0098～0113）。そこで本研究では、ウィリアムズの署名が入っていないが撮影画像が鮮明なもう一つのバージョン（JW-011-0114～0128）に依拠した（両者の本文は同一である）。
- 16) “will be accorded”に比べてより勧告の度合いが高い“to be accorded”という表現に変わっていることと解することが出来る。
- 17) “JEFFERSON'S MANUAL OF PARLIAMENTARY PRACTICE（議会慣行に関する手引）”<https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-112/pdf/HMAN-112-jeffersonman.pdf>参照
- 18) Justin Williams Papers, JW-011-0096, 011-0127
- 19) ジャスティン・ウィリアムズ『マッカーサーの政治改革』（朝日新聞社、1989）、242頁
- 20) 大曲薫「国会法の制定と委員会制度の再編：GHQの方針と関与について」（国会図書館レファレンス2010.11）40頁
- 21) ウィリアムズは『マッカーサーの政治改革』の中で、GHQは「国会法の内容について指図したことがなく、援助が与えられるとしても、日本側の自主的な手続きに委ねる」旨のホイットニー民政局長の発言を引用した上で（235頁）、「西洋の慣行は容易に東洋に移植できるものではなかったし、移植したとしても必ずしも有益ではなかっただろう」（358頁）と述べ、GHQによる「慣行の移植」の可否と是非について自覚的であったことが伺われる。通信費制定過程におけるGHQ側の関与を「指示」と見るか「勧告」または「助言」と見るかの評価については、日本国憲法制定過程における受動性（占領性）の評価とも密接に関わるので、その検討は他日を期したい。
- 22) 占領体制研究会は、東京大学法学部、経済学部、社会科学研究所所属の研究者らによって構成され、GHQによる占領政策が日本の法制度、政治経済に及ぼした影響の実証的研究を残した研究会である。昭和29年11月10日に実施された西沢哲四郎の口述筆記には、宮沢俊義（東京大学教授）、佐藤功（成蹊大学教授）、林茂（東京大学助教授）、芦部信喜（東京大学助教授）、高柳信一（東京大学助教授）が参加した（速記者は石井千穂子）。
- 23) 国立国会図書館サイトで「西沢哲四郎文書 248」として公開されている（[https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/05/002\\_39/002\\_39\\_0011.html](https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/05/002_39/002_39_0011.html)）
- 24) 山崎猛（1886-1957）は大日本帝国憲法下における最後の衆

- 議院議長（在任期間：昭和21年8月23日から昭和22年3月31日まで）。議長退任後、芦田均内閣が昭和電工事件で総辞職した後に首相就任を打診されるも固辞（山崎首班工作事件）、第3次吉田内閣で運輸大臣、経済審議庁長官を歴任した。
- 25) 西沢哲四郎「国会法立案過程におけるGHQとの関係」13頁。
- 26) このうちの“send through the mails free of charge public documents printed by order of the Diet and all other mail matter of an official nature”という文言を西沢氏は「議会によって発行せられたる公の書類及びその他公の性質を有する郵便物を無料で郵送する」と訳出しており、また“public documents printed by order of the Diet”は正確には「議会の命令によって印刷された公の書類」という文意であるところ、西沢氏が再現した日本語訳では「議会によって発行せられたる公の書類」となっている。また“all other mail matter of an official nature”は「公の性質を有する他のあらゆる郵便物」という文意であるが、これは「その他公の性質を有する郵便物」と訳出されている。多少の表現の差異はあるが、訳出の大意は間違えていないと考えられる。
- 27) ただし帝国議会における議員による法案の「提出」は、正確には法案の「発議」と解されており、発議された議案が各議院で可決された場合にその議院が「提出」した法案が他の議院に送付されて審議される場合を、法案の「提出」と言った。これは日本国憲法下で法案提出権が内閣（内閣法5条）及び衆参両議員（国会法56条）にあるとされていることと異なる。この点につき古賀豪、桐原康栄、奥村牧人著「帝国議会および国会の立法統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法—」（国立国会図書館「レファレンス」平成22年11月号、2010）、118-120頁参照
- 28) 官報號外昭和22年3月29日衆議院速記録第29號國會議員の歳費、旅費及び手當等に関する法律案外5件第1読会（確定議）499頁
- 29) 「通信白書昭和48年版」（1973）、4頁
- 30) 議院法（明治22年法律第2号）第二十七条 法律ノ議案ハ三読会ヲ経テ之ヲ議決スヘシ但シ政府ノ要求若ハ議員十人以上ノ要求ニ由リ議院ニ於テ出席議員三分ノ二以上ノ多数ヲ以テ可決シタルトキハ三読会ノ順序ヲ省略スルコトヲ得
- 31) 第92回帝国議会衆議院本会議第29号昭和22年3月28日
- 32) 議事録に記載されている「令般」は、「今般」の誤記（誤植）ではないかと思われる。
- 33) 憲法調査会第二委員会第四回会議議事録昭和34年2月25日18頁

## Comparison between the suggestion of GHQ and the draft of the Diet Act on the process of making the article 38 of “communications allowances”.

Jun Kitajima

### Abstract

This paper is trying to review the law making process of the article 38 of “communications allowances” (Diet members’ allowances for documents, communications, traveling and staying) in comparison with the recommendation and suggestion of GHQ and the draft of the Diet Act (79<sup>th</sup> Act of 1947), passed in March 1947, and lead the finding that the article was amended from GHQ’s expression of “franking privileges” to “reimbursement of actual expenses” and from “mail only” to including “communication”.

Keywords: Communications allowances, Diet members’ allowances for documents, communications, traveling and staying Diet Act, Annual Payment Act, GHQ