

# 国会とアカウンタビリティ

## ——国民代表機関の二重の責務——

大 山 礼 子

- 1 議院内閣制におけるアカウンタビリティ
- 2 国会と内閣の関係 —政府統制機能—
  - (1) 質問
  - (2) 国政調査
  - (3) 委任立法の統制
- 3 国民と国会の関係 —国民代表機能—
- 4 国会の病理

### 1 議院内閣制におけるアカウンタビリティ

議院内閣制における統治構造は、本人—代理人 (principal-agent) モデルによって、有権者から行政機関にいたる単線的な関係として説明されることが多い(図表 1)。日本の制度に即していえば、国民(有権者)→国会(国会議員または政党)→首相→閣僚(各省大臣)→公務員(各省職員)という連鎖である。この委任の連鎖に対して、責任、すなわちアカウンタビリティの連鎖は逆方向の矢印で示される(川人 2015:26-33)。この図式にしたがえば、国民代表機関としての国会は首相および内閣に対してアカウンタビリティを求めると同時に、自らの本人である国民に対してアカウンタビリティを果たすという、二重の責務を負っていることになる。

図表 1 議院内閣制における本人—代理人関係

本人	代理人
有権者	議員／政党（選挙制度により異なる）
議員／政党	内閣／首相
内閣／首相	閣僚
閣僚	行政機関

Lupia 2003 :34 の表などを参考に作成。

では、アカウンタビリティとは具体的にどのような内容を指すのであろうか。

まず、国会と内閣との関係について考えてみよう。議院内閣制は、内閣が議会に対して（二院制であれば通常、下院に対して）責任を負う政治制度（「責任内閣制」とされている。ただし、ここでいう「責任」は、アカウンタビリティとは異なっている。議院内閣制における内閣の対議会責任は、「大臣の辞任を含めた「行為の結果責任」の観点から眺める」（原田 2010 :153）ものであるのに対し、アカウンタビリティは「説明責任／応答責任」であり、内閣が議会およびその本人たる国民に対して、自らの行為について説明を尽くす責任を意味する。すなわち、アカウンタビリティの核心は情報提供にあり、本人である議会には、代理人である内閣に対して情報を要求し、それを怠った場合に制裁を加える能力が必要とされる（Ström 2003 :62）。

このようなアカウンタビリティのとらえ方は、本来、議会が一体となって内閣に対峙する状況を前提にしていたと考えられよう。しかし、現代の議会活動は政党を抜きに語ることができない。政党は、議院内閣制下で安定した政治を実現するために不可欠の存在であるが、内閣のアカウンタビリティを確保するうえでの最大の障壁にもなる。議会多数派の信任によって内閣が成立する議院内閣制において、多数派（与党）が結束し、内閣との一体性が強まれば、議会が内閣に制裁を加えることは不可能となる。与党には自分たちのリーダーである内閣を統制する必要性も動機もないから

だ。「与党の内部に反主流派の台頭という特殊な状況がなければ議会は内閣に対して有効に牽制、統制を加えることはできない」(山口 2007 :129)のである。

したがって、議会による政府の統制を機能させるには、少数派(野党)のイニシアティブ、あるいは議員個人の議会活動の自由を保障することが必須条件となる。内閣に対して説明を求め、情報を入手する権利、そして、入手した情報を公にする権利を、少数派や個人に付与することが重要なのである。議院内閣制下の議会では、2で述べるように内閣のアカウントビリティを確保するためのさまざまな手段が用意され、それを少数派のイニシアティブによって発動させる方法も工夫されてきた。

日本の国会が抱える課題も諸外国議会と共通する面が多いが、状況はとりわけ深刻であるように見える。2012年以降のいわゆる自民党「一強」状態が野党のイニシアティブを困難にしていることは明らかだが、同時に、長年にわたって形成されてきた国会独特の議事運営のあり方が政府統制機能<sup>1</sup>の発揮を妨げているのではないかと考えられる。

国会と国民(有権者)との関係という側面はどうであろうか。代理人としての国会が本人たる国民に対する説明責任を果たすためには、審議に関する情報とともに、行政府から収集した情報を積極的に公開し、国民に提供することが前提となる。このため、諸外国の議会では、開かれた議会の実現が議会改革の主要テーマの一つとして論じられてきた。だが、諸外国と比較すると、国会の情報発信は不十分であり、見劣りがする。

現代の政党政治の下では、少数派である野党が内閣の責任を追求しても、直ちに具体的な政策変更等につながるわけではない。それが「最終的選任者である主権者国民の側での、権力行使としての選挙権行使における判断

---

1 国会の権能としては、「行政監視機能」あるいは「行政府監視機能」という用語のほうが一般的だが、ここでは行政省庁の監視(統制)ではなく国会の直接の代理人である内閣の統制が主題となるので、「政府統制」という用語を採用する。大石 2001 :107-108、村西 2018:25 を参照。

への影響をも惹起する」(吉田 1995 :51) ことになってはじめて、政治的な効果を生むのである。そう考えると、国会が国民に対する説明責任を果たすことは、国民代表機能の問題であると同時に、政府統制機能の実効性を確保するために不可欠の条件でもある。

## 2 国会と内閣の関係 —政府統制機能—

政府の統制は議会本来の役割といてよい。議会の主要な権能とされている立法権や予算議決権も、政府の活動に枠をはめる事前統制の手段として発達してきたと考えることができる<sup>2</sup>。しかし、立法や予算の議決は議会多数派による意思決定であるため、政党政治の下では実効性のある政府統制の手段として機能しにくくなっている。そこで、事後統制の手段を整備する必要が生じる。

事後的な政府統制は立法や予算の議決とは異なり、国家としての意思決定を目的とするものではなく、審議を通じて政府の責任を明確化し、世論を喚起しようとするものである。したがって、統制の場面では、必ずしも多数決原理に従う必要はなく、むしろ、少数派や議員個人のイニシアティブを尊重することが、効果的な統制の実現につながると考えられる(曾我部 2009 :565-567)。

諸外国における近年の議会改革の動向をみると、立法過程の改革と並んで、統制機能の拡充・強化が重要なテーマとなっており、少数派のイニシアティブを保障するための工夫が凝らされていることがわかる<sup>3</sup>。ここでは、各国の改革に共通してしばしば取り上げられてきた項目のうち(1) 質

2 「本来、立法機能こそ国会による行政府・行政統制の最強手段である。行政は究極的に法律の根拠がない行為をなしえないからである」(糠塚 2010 :174)。大石 2001 :107 も参照。

3 近年の動向については、大石・大山 2017、佐々木 2019 および岡田 2020 所収の各論文を参照。

ら国会の現状を検証することとしたい<sup>4</sup>。

## (1) 質問

ここでいう「質問」とは、議題に関わりなく、国政全般について内閣に対して説明や意見を求めることをいう。これに対して、議題に関連して疑義をただすものを「質疑」といって、「質問」とは区別されている(浅野・河野 2014 :161)<sup>5</sup>。現在の国会では、質問は「主意書」の提出による書面質問(文書質問)を原則とし(国会法 74 条)、緊急の場合に限って、議院の議決により口頭で質問できるとされている(同法 76 条)。ただし、緊急質問の件数は 1970 年代半ば以降激減し、衆議院では 1985 年を最後に行われなくなっている<sup>6</sup>。

このような国会の現状は、議院内閣制下の議会としては異例である。口頭質問は本会議の場で、与野党を問わず、議員が個人の資格で政府に質問し、説明を求める機会であり、政府統制のために不可欠の手段と考えられている。議院内閣制下の議会ではほぼ例外なく口頭質問が実施されており、とりわけ、日時を指定して本会議場で開催される質問時間(question time)は議会と内閣との対話の場として重視されてきた。質問制度の改革が議会改革の主要な論点として論じられることも少なくない<sup>7</sup>。

4 決算審査や独立性を有する行政監視機関との連携なども重要な論点であるが、本稿では割愛する。

5 後述するように、国会では、その時々の議題に関連した問題のみを扱うはずの「質疑」においても議題との関連性が緩やかに解釈されているため、予算委員会などではほとんど森羅万象を取り上げることが可能であり、そうした「質疑」をマスメディアなどでは「質問」と呼んでいる。しかし、主として委員会の場でなされる「質疑」と本会議で定例日を定めて行われる「質問」とでは、目的や方法が異なる。

6 『衆議院先例集付録 平成 29 年版』。参議院では 2012 年に 27 年ぶりの緊急質問が行われたが、多数を占めていた野党が首相の所信表明演説を拒否し、代表質疑の代わりに緊急質問を行ったという変則的な事例である(『参議院先例諸表 平成 22 年版』および『参議院先例諸表 平成 22 年版 追録』参照)。

7 以下、英、仏、独の議会質問制度の現況については、濱野 2018、2019a、2019b によっている。

イギリス議会下院では、毎週水曜日 12 時からの 30 分間を首相に対する質問時間 (Prime Minister's Question Time) としているが、それとは別に毎週月曜日から木曜日までの議事の冒頭に閣僚に対する質問時間 (Ministerial Question Time) が確保されており、各省大臣が日替わりで答弁している。質問内容は原則として 3 日前までに通告しなければならないが、事前に予想できなかった問題にも対応できるようにするため、2007 年以降は大臣質問時間の最後の 4 分の 1 を時事的質問 (Topical Question) にあてている。

フランスの 1958 年憲法は 1 週間に少なくとも 1 回の本会議を議員の質問および政府の答弁のために留保しなければならないと定めており (48 条 6 項)、この規定にもとづいて口頭質問が行われてきた。これに加えて、下院では 1974 年以降、イギリス議会にヒントを得たといわれる対政府質問 (question au gouvernement) が毎週 2 回実施されている。

ドイツ連邦議会では、毎週水曜日に開かれる連邦政府の閣議が終了したのち、時事的な問題を扱う対政府質問 (Befragung der Bundesregierung) が行われ、引き続き、事前通告した質問に対して口頭での答弁を求める質問時間 (Fragestunde) が設定される。これらの質問に対しては各省大臣および政務次官が答弁するが、2018 年以降は年 3 回、首相が質問を受ける機会が設けられている。なお、2019 年 2 月には、連邦議会議事規則が改正され、対政府質問の時間をそれまでの 30 分から 60 分に延長するなどの改革が実現した<sup>8</sup>。

日本でも帝国議会時代の衆議院においては、定例日を定めて口頭質問が実施されていた。帝国議会の初期から文書質問 (質問主意書) の趣旨を弁明するという形式で口頭での質問が行われてきたが、1910 年の各派協議会において質問の趣旨弁明は火曜日の本会議で行うと決定された (大山 1990 :12-13)。これに対する答弁も、國務大臣またはその代理である政府

8 2019 年の議事規則改正については、植松 2020 参照。改革の過程で各会派から改革案が提出され、質問制度のあり方に関する議論がたたかわされたことは、国会の現状と比較して興味深い。

委員が口頭で行うことが先例として定着していった。

しかし、国会が帝国議会の経験を引き継ぐことはなかった。大日本帝国憲法下では、国务大臣には帝国議会に出席し、答弁する義務はなかったが、日本国憲法には、首相および閣僚は「答弁又は説明のため出席を求められたときは」議院に出席しなければならない(63条)との規定が置かれ、口頭質問を政府統制の手段として発展させる基礎が築かれたかにみえた。ところが、国会法には緊急質問以外の口頭質問に関する規定はなく、先例にもとづいて定例日に口頭質問を実施していた帝国議会よりも後退する結果になってしまった。

国会法によって新設された自由討議の時間を口頭質問にあてることも考えられたが、活用されないまま、1955年の国会法改正によって自由討議そのものが廃止されてしまう<sup>9</sup>。当初の国会法には「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」(77条)という規定があり、質問による政府統制を強化する契機になりうるものだったが、この規定も1955年の改正で削除されている(田中信一郎 2012 :102-104)。

1999年に制定された国会審議活性化法は、イギリス議会下院の首相質問時間をモデルにしたとされる「党首討論」を導入した。しかし、これはイギリスの首相質問時間のうち、野党党首による補充質問とそれに対する首相の答弁の部分のみを抜き出し、本会議ではなく衆参両院に新設された国家基本政策委員会の合同審査会において開催するなど、口頭質問とは似て非なるものである<sup>10</sup>。国民の関心も急速に薄れ、開催回数が激減しているのは周知のとおりである。

結局、国会においては、口頭質問に代わって「質疑」が政府統制機能を担っていると考えるほかない。本会議における質疑は、ほとんどが会期冒頭に

9 この間の経緯については、大山 1990 のほか、質問制度のまとまった研究である田中信一郎 2012 にくわしい。

10 イギリスモデルの部分的導入の問題点については、大山 2000 を参照。

行われる政府4演説に対する各会派代表による質疑(「代表質問」<sup>11</sup>)であり、時間的な制約もあるため、もっぱら委員会での質疑が口頭質問の代用品として利用されている<sup>12</sup>。

委員会質疑は議題となっている予算案や法案などに関して疑義をたずためのものだが、それが情報収集や政府の責任追及の手段として使われるのは、国会においては議題との関連性が緩やかに解されているからである。とくに予算委員会では予算が国政全般に関係するため、閣僚の資質問題などを含むあらゆる事項を取り上げて政府の見解をたずることができる。

国会の委員会における審議のあり方が諸外国議会と比較して特殊であることも、こうした運用を支えている。諸外国議会における委員会は、法案修正を目的とした実質的審議の場であり、逐条審査が実施されるのが通例である。ところが、国会の委員会では、法案修正につながる実質的な議論はきわめて低調であり<sup>13</sup>、法案の逐条審査が行われることもない。そのため、委員会が、本来は本会議の任務であるはずの政府対野党の論戦、あるいは政府追及の場になったのである。

現在の委員会審査は、あらかじめ各会派に発言順位と発言時間を割り当てたうえで、一問一答形式の質疑を中心に進められる。委員は制限時間内であれば自由にテーマを選び、答弁の義務を課せられている首相および閣僚に説明を求めることができる。委員の差し替えが頻繁に行われるので、「特に論争的・対立的な法案の審査について、野党のリーダーたちが政府を批判するために委員会に乗り込んでくる」(野中 2019 :233)こともある。野党側からみれば、エースを送り込んで任意のテーマについて延々と政府を追及できるのだから、委員会における質疑、とくに予算委員会での質疑

11 演説の内容に関する「質疑」であるが、一般に「代表質問」とよばれている。

12 緊急質問の件数が減少した背景には、なるべく質問を行わず、委員会質疑に代えるという方針があった(1952年に参議院議院運営委員会が決定した緊急質問取扱基準『参議院先例録 平成25年版』先例377号。大石1997:15を参照)

13 修正される法案の比率は内閣提出法案全体の1割程度にすぎない(武蔵2016)。

が国会審議の中心と考えられるようになったのは当然かもしれない(成田 2019 :220)。党首討論が導入当初の期待に反して低調に推移しているのは、予算委員会質疑がすでに党首討論に近いかたちで利用されているからだとも考えられよう。

しかし、委員会質疑を政府統制の手段にしてしまったことは、国会の機能不全を一層深める原因になった。法案を精査し、必要であれば委員間の合意にもとづいて修正を加えるという立法府として当然もつべき機能はほぼ消滅したと見てよく、立法機能と政府統制機能という2つの機能が未分化のまま、どちらを目的にしているのかさえわかりにくい審議が続いている。議案審査中に内容的には口頭質問に近いやりとりが行われるため、「議案審議も政府統制(行政監視)も中途半端なものになっている」(上田 2017:24)のである。

野党による口頭質問がスキャンダルや些細な失策の追及に傾きがちなのは諸外国議会にも共通する現象(Loney 2008 :160-163)であるが、諸外国の議会ではそれは本会議における口頭質問に限った問題であって、議案審議(委員会での逐条審査)に大きな影響を及ぼすものではない。ところが、国会では審議の大半が政府の追及を目的とするものになってしまったために、政府側は野党会派に割り当てる質疑時間をなるべく減らそうとし<sup>14</sup>、さらには国会審議そのものを回避するようになる。委員会では逐条審査を実施するなどして法案の精査に注力し、「議案とは別の問題に関する政府責任の追及は公開性の高い本会議で行う方が世論の喚起という点からしても望ましい」(勝山 2010 :178)<sup>15</sup>と考えられるが、現実とはほど遠

14 2017年には政府側が、それまで与党2割野党8割で配分されていた質疑時間を議席数に比例して配分するように求め、協議の結果、「与党1対野党2」とすることで合意した(毎日新聞 2017年11月14日朝刊他)。

15 村西も「本会議における口頭質問の制度化を推進し、もって国政全般に関わる責任追及をこの本来の場へ移していくことが肝要であろう」と述べる(村西 2018:30)。ただし、「予算や法案通過の「圧力」の下でこそ、大臣から実のある答弁が得られる場合もある」(植松 2020:81)のではないかという点には留意が必要であろう。

い<sup>16</sup>。

では、文書質問は政府統制の手段として機能しているのか。

帝国議会時代の議院法では、質問主意書による文書質問の提出には30人の賛成者が必要とされていたが、国会法はこれを改めて議員が単独で提出できるようにした。議員個人や小会派にも政府の見解をただす機会が与えられたわけで、「わが国で議会少数派としての野党議員が調査・監督機能をはたす上での有力な、そして、ほとんど唯一の武器になっている」(原田 2010 :159)と評価されている。

比較的最近まで、質問主意書の利用はあまり活発とはいえず、衆参ともに年間数十件にとどまっていたが、2018年には衆参合計で943件に達し、20年間で約7倍にまで増加した<sup>17</sup>。なかには特定の議員による大量請求や曖昧な内容の質問などもみられ、原則として7日以内に答弁しなければならぬ(国会法75条)とされているため、答弁書作成にあたる省庁職員に過重な負担を強いているという批判も聞かれるようになった<sup>18</sup>。

しかし、文書質問は政府統制の有力なツールであり、重要法案に関する質問主意書が法案の見直しのきっかけとなった例もある<sup>19</sup>。また、諸外国議会では年間数千件から数万件もの文書質問が行われており<sup>20</sup>、国会の件数はけっして多すぎるとはいえない。むしろ、その時々議事とは関わり

---

16 現在の国会のように、年間わずか数十時間しか本会議が開催されないのでは、本会議に口頭質問の時間を設定することは不可能であり、定足数の扱いなど、本会議の運営自体を再考する必要もある。

17 日本経済新聞 2019年1月18日夕刊。2007年までの統計は田中信一郎 2012 :136 参照。なお、2019年は衆議院 515 件、参議院 235 件であった。

18 日本経済新聞 2020年4月14日朝刊。

19 山井和則衆議院議員の裁量労働制に関する質問主意書(第196回国会質問第46号(2018年2月1日提出)および質問第72号(2018年2月9日提出))など。ただし、これらの質問は本来、委員会審査中に法案に関する質疑として行われるべき性格のものであろう。山井議員は「安倍政権で重要法案の審議時間が短くなり、質問主意書を主戦場にせざるを得ない」と述べている(日本経済新聞 2019年1月18日夕刊(「政界 ZOOM」欄))。

20 英、独、仏議会の文書質問件数については、濱野 2018、2019a、2019b の表にまとめられている。

のないテーマについて、政府の見解をただすという本来の目的からいえば、会期中にしか提出できないという現行の制限を撤廃して通年化する必要があると考えられる<sup>21</sup>。行政省庁の負担軽減のためには、すべての文書質問が内閣宛とされ、閣議決定を経て答弁を決定するという現行の厳格な手続を改め、諸外国のように各省大臣宛の質問とするなど、答弁側の手続の合理化・簡略化を考えるべきであろう(大石 1997 :18)。

## (2) 国政調査

国政調査は、「議会(議院)が立法、予算の審議、行政監督など、その有する権能を有効適切に行使するために、自ら必要とする事実、情報、資料等を収集し、これにもとづいて、自己の判断を形成する作用」(浅野 1989:217)だとされている。つまり、国政調査には議案の審議に資するためのものと政府統制・行政監視を目的とするものの2種類があるということになろう。

国政調査の主体は議院であるが、実際に担当するのは委員会であり、本会議で調査が行われることはまずない。とくに、政府統制を目的として、特定の案件について実施される国政調査の場合は、諸外国議会の例をみても、法案審査を担当する常任委員会とは別に調査委員会を設けて行うのが通例である。政府統制機能の性質上、調査委員会の設置や運営においては、少数派のイニシアティブを保障することが重要であり、各国はそれぞれの方法で国政調査の充実をはかっている。

ドイツ基本法 44 条は少数派の発議にもとづく調査委員会の設置を保障しており(「少数者調査権」)、2001 年に制定された調査委員会法が具体的な手続を定めている。連邦議会は、議員の 4 分の 1 以上が動議を提出した場合には、調査委員会を設置する義務を負う。実際に、連邦議会における調査委員会の設置実績をみると、大半が野党会派提出の動議によるもので

---

21 国会の会期そのものが諸外国と比較して短すぎるという問題もある(4 参照)。

ある<sup>22</sup>。調査委員会の委員は所属議員数に比例して各会派に割り当てられるが、委員の4分の1以上が動議を提出した場合には証拠調べを行わなければならないとされるなど、少数派に配慮した運営が行われている(渡辺 2013:99-102)。

フランスでは、2008年の憲法改正により、政府活動の統制及び公共政策の評価のための情報収集を任務とする調査委員会の設置が規定され(51-2条)、調査委員会の活動が憲法の明文で保障された。同時に、議院内の野党会派および少数会派の固有の権利が各議院規則により承認されるとの規定(51条の1)も設けられ、この規定にもとづく両院の規則改正によって、各会派に対して通常会期ごとに1回、調査委員会設置の要求が認められることになった。調査委員会の報告書は本会議での審議の対象となり、下院では調査委員会の委員長または報告者に少数会派の議員をあてている<sup>23</sup>。

イギリス議会下院においては、1979年に導入された省別特別委員会(departmental select committees)が行政監視および政府統制の役割を担っている<sup>24</sup>。省別特別委員会の特徴は、バックベンチャー(平議員)の超党派的な活動の場になっていることである。イギリス議会下院の審議は、二大政党制の下、与党議員の多数が政府に参画し、政府・与党対野党という対立軸を基本として行われるため、野党議員や与党のバックベンチャーが法案審議に影響を及ぼすのは困難であり、彼らの活躍の場は限られる。省別特別委員会は、バックベンチャーの不満を解消すると同時に、議会の政府統制機能を回復し、よりよい政府の実現に資するものとして構想された。その後も、特別委員会の活動に対する政党幹部の介入を排除し、超党派的な調査の実効性を確保することを目的として、改革が継続している(大山 2020b:316)。

22 議会期ごとの統計は渡辺 2013:103にある。

23 フランスの2008年憲法改正による国政調査の強化については、勝山 2010、大山 2013、服部 2013などを参照。

24 イギリス議会における国政調査の全体像については木下和朗 1994、下院特別委員会の改革の経緯については梅津 2015を参照。

では、国会の国政調査はどのように実施されているのか。日本国憲法は、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる」(62条)として、各議院に国政調査権を付与している。この規定を受けて議院証言法が制定され、強制力をともなう権限として証人喚問と書類提出要求に関する規定が置かれた。証人の証言に関しては、偽証罪が適用されるほか、不出頭や証言拒否に対する罰則規定がある。また、強制力をともなう国政調査権とは別に、各議院および委員会は、内閣・官公署に対して報告・記録の提出を要求することができる(国会法104条)、参考人等からの説明聴取などを行うことも可能である。

このような国会における国政調査の制度は、国際比較の観点からもけっして弱体とはいえない。問題は、強力な調査権がなかなか発動されない(原田2010:157)うえ、調査が実施されても報告書は作成されず、国民との情報共有もなされないという点にある。

調査の主体となる調査特別委員会の設置には院議が必要となるが、衆議院では1958年以降、決議案や議員の動議にもとづいて特別委員会が設置された例はなく、「議院運営委員会の決定を経て、議長発議で設置されるのが通例」(武蔵2018b:29)である。しかも、近年は調査特別委員会の設置自体が減少し、常任委員会による国政調査が中心になっている。常任委員会の国政調査は個別の案件を指定して行われるのではなく、議長に対して、会期初めに所管事項全般についての調査の承認を求めるといった簡便な方法によっている。

委員会の調査がその所管事項全体に関わるのは当然であり、「議案の審査と国政調査が有機的に融合して初めて、委員会ひいては議院はよくその権限を果たすことができる」(白井2013:185)といえる。しかし、こうして実施される国政調査は主として議案の審査に資するためのものであり、特定の案件を取り上げて行う、政府統制・行政監視を目的とした国政調査の機会は減少している。近年、証人喚問がまれにしか行われないのは、喚

間に全会一致の決定を要するという慣行の問題(武蔵 2018b :33)もあるが、それ以前に特定案件に関する調査自体の減少が原因であろう。

別の見方をすれば、立法に資するための調査と政府統制を目的とする調査の区別が曖昧になり、立法機能と政府統制機能の切り分けは一層むずかしくなっていると見えるかもしれない。実際、委員会が期間に限定のない国政調査を実施する場合も、会派への発言時間割当が行われ(今野 2010:289-290)、議案審査と同じ議事手続にしたがって進められている。(1)で述べたように、国会の議案審査は議案修正に適した逐条審査ではなく、一問一答方式で行われているので、そのまま調査に移行することが可能なのである。

衆議院では 1954 年、参議院では 1955 年を最後に、委員会から国政調査報告書が提出されることもなくなった<sup>25</sup>。調査項目が具体的に決められていないため、「個別調査が終了しても調査全体は終了しておらず、常に調査未了として扱われる」(勝山 2010:179)からである。しかも、委員会における調査は「日程闘争ともいべき与野党双方の議案審査スケジュールの思惑の中で、多くが埋め草のような扱いとなって断片化されている」(白井 2013:185)といわれる<sup>26</sup>。国会では委員会による法案の起草が認められており、その例も多いが、実際の起草作業は国会外での専門家や利害関係者との協議に委ねられ、国政調査との関連が失われていることも問題であろう<sup>27</sup>。

特定案件についての調査を実施した場合に、事実認定を行って報告書としてまとめ、本会議に報告すべきであることはいうまでもない<sup>28</sup>。そもそ

25 報告書が作成されるのは長期的な調査を任務としている参議院の調査会のほか、憲法審査会のような特殊な機関のみである。

26 国政調査の回数については、木下健 2013 の分析がある。

27 結果的に、議員立法のなかで大きな比重を占める委員会法案の立案過程が不透明なものになっている(白井 2019:133)。

28 「わが国の国政調査制度は、常任委員会が議長の承認という簡便な仕方でも調査権を発動することができ、しかも最終的な事実認定を行わず、調査報告書の作成も義務づけられないという、いわば異例尽くしのもの」(大石 1997 :18)。

も委員会報告書の作成・提出は議院規則によって義務づけられており(衆議院規則 86 条、参議院規則 72 条)、議案審査に関する調査であっても、議案審査の終了時に審査報告と併せて報告書を作成し、国民に情報を提供すべきであろう。しかし、現実には、議案に関する調査であれ、特定案件の調査であれ、いずれも言いつ放しに終わっている。

1997 年の国会法改正では、委員会の国政調査機能の強化を目的として、いくつかの重要な改革が行われた<sup>29</sup>が、ここでは同時に改正された衆議院規則にもとづいて衆議院に導入された予備的調査制度について簡単にふれておく。

予備的調査とは、委員会の議決または 40 人以上の議員による要望書の提出にもとづいて、委員会が衆議院調査局長または衆議院法制局長に命じ、官公署に対して資料の提出、説明などの調査協力を求めることができるというもので、強制力をともなう国政調査とは異なるが、国政調査を補充し、少数派の要望に応える制度として導入された<sup>30</sup>。ドイツの少数者調査権を参考にしたといわれる<sup>31</sup>。

導入当初の利用は必ずしも活発ではなかった(杉若 1999)が、政権交代前の民主党が活用するようになり、2005 年頃から件数が増加した。いわゆる「消えた年金記録問題」に関して松本剛明議員ほか提出した「国民年金・厚生年金の納付した保険料の記録が消滅する事案等に関する予備的

29 強制力をともなわない調査においても、内閣が提出要求を拒否するには「国家の重大な利益に悪影響を及ぼす」旨の声明を行わなければならなくなったこと(104 条)、会計検査院に対して特定事項に関する検査を求めることが可能になったこと(105 条)のほか、衆議院に決算行政監視委員会、参議院に行政監視委員会がそれぞれ常任委員会として設置された。

30 「行政監視院法案をめぐって、国政調査権またはこれに類似した権能を議院または委員会と無関係に行行使することは憲法上疑義があるという見解があった。そうした疑義を回避しつつ、なお少数会派からの調査意向が反映される制度として、「予備的調査」制度が考え出されたのである」(棟塚 2010:185)。

31 「自民党と調整にあたってきた新進党の冬柴鉄三・前議運委理事(衆院決算委員長)は「少数者調査権導入の入り口であり、うまく活用していけば行政監視の機能を発揮できる」という」(朝日新聞 1997 年 11 月 13 日朝刊)。

調査要請書」(2006年)のように、政府から情報を引き出し、政策転換につなげた例もある。その後はほとんど利用がなくなり、宝の持ち腐れ状態に陥っていたが、2019年に3件の調査が実施された。今後の一層の活用を期待したいところである。

### (3) 委任立法の統制

委任立法とは、本来、立法機関である議会在法律として決定すべき事項(法律事項)を、法律の規定にもとづいて行政府の命令に委ねることをいう。委任立法の増加は、①議会審議の時間的制約、②内容の高度な専門技術性、③予測不能性、④緊急事態に対処する迅速性・機動性、⑤柔軟性などの理由により、「高度に錯雑した現代行政国家の現状を前提に、必然的な法現象というべき」(田中祥貴 2012:5)であり、現代では各国に共通する現象となっている。ただし、委任立法の必要性を認めるとしても、包括的な白紙委任が許されないことはいうまでもない。委任立法は、法律の具体的な授權の範囲内で、法律の趣旨を逸脱しないように定めなければならないのである。

では、委任立法の内容が授權の範囲内の適切なものであるかどうかは、誰がどのようにチェックするのであろうか。もちろん、裁判所による事後統制は可能であり、日本でも省令が授權の範囲を逸脱しているとの理由で違法・無効と判断された例がある<sup>32</sup>。しかし、立法権の空洞化を防ぐためには、裁判所の判断を待つだけでなく、授權法を制定した議会も行政府側の判断に任せきりにせず、なんらかの方法で委任立法の妥当性をチェックすべきだと考えられる。

議会による委任立法の統制の例としてよく知られているのは、アメリカ連邦議会の議会拒否権制度(Legislative Veto)であるが、議院内閣制諸国においても議会による統制の制度化が試みられている。ここでは、イギリス

32 新薬事法の施行にともない厚生省令によって改正された新薬事法規則を無効とした最高裁判決(最判平成25年1月11日民集67巻1号1頁)。

とドイツの例を簡単に紹介しておく。

イギリスでは、1946年制定法文書法(Statutory Instruments Act 1946)が、議会による委任立法の審査手続を定めている。手続には大別して、承認型手続(Affirmative Resolution Procedure)および否認型手続(Negative Resolution Procedure)の2つの類型がある<sup>33</sup>。承認型手続とは制定法文書(さまざまな形式の委任立法の総称)の制定には議会両院の承認決議を求めなければならないとするものであり、これに対して、否認型手続は、いずれかの議院において否認の決議がなされない限り、制定法文書の効力が生じる手続である。

実際に制定法文書の審査にあたる機関として、技術的審査を実施する両院合同の制定法文書委員会(Joint Committee on Statutory Instruments)のほか、実体的審査を担当する上院二次立法審査委員会(Secondary Legislation Scrutiny Committee)、下院委任立法委員会(Delegated Legislation Committee)が設けられている。すべての制定法文書について厳格な審査が実施されているわけではなく、承認型手続に服するのは全体の15%程度に過ぎないうえ、とくに下院委任立法委員会は、審議時間の制約などから、形式的に承認を与えているのが実情であるという(田中祥貴 2012:210,219)が、否認の可能性があるだけでも行政府に与える影響は決して小さくはなからう。

ドイツにおいても、授権法の条文により議会権限の留保を規定する方法で、委任立法の統制が試みられている。議会権限留保には、命令の制定に連邦議会の同意を必要とする同意留保、命令制定後に連邦議会が廃止決議をした場合にはその命令の廃止を義務づける廃止留保のほか、行政府が提示した命令案の修正権を議会に与える修正留保がある(毛利 2012)。

委任立法が増大し、法律事項の多くの部分が行政府の裁量に委ねられていることは、日本も同様である。英独などと比較すると、不適切な委任立

33 そのほか、制定法文書を議会に提出すれば足りる単純提出手続、個別法によって定められる特殊な手続がある(田中祥貴 2012:220-229、河島 2013:63-65)。

法の問題はより深刻ではないかとも考えられる。上村貞美は1985年の時点で、「わが国の委任立法の中には問題のあるものが少なくないといわれている。委任の目的の明確でないもの、白紙委任に近いもの、国会での紛糾をおそれて原則的なことまで政令に委ねたもの、罰則の委任に関連して問題のあるもの、授権法律に違反している疑いのあるもの等について批判がなされてきた。しかしこれらについてさえ、議会の統制は全くなされていない状況である」(上村1985:105)と述べていたが、現在もこの状況は改善されていない。近年の政省令の増加傾向をみれば、事態はさらに悪化しているとみるべきであろう<sup>34</sup>。

最近の事例としては、2018年の出入国管理及び難民認定法(入管法)改正がある。外国人労働者の具体的な受け入れ条件を法務省令に委ねていた同法案に対して、委任の範囲が広範すぎるとの批判がなされ、国会審議は紛糾した。そこで、法律施行前に政省令を含めた制度の全体像を国会に報告させ、法務委員会で再質疑を実施するという議長裁定案が法案の衆議院通過時に提示されたのである。しかし、翌2019年3月6日に衆議院法務委員会で全体像の報告がなされたものの、それに対する質疑は行われなかった<sup>35</sup>。

国会による委任立法の統制強化については、複数の論者からの提案がある。現実的な選択肢として、両院が一致して拒否した場合にのみ、事後的に無効とする案(武蔵2018a:33)、両院が一致して政省令案を拒否した場合には政省令を制定できないとする議会留保の制度化案(毛利2012:458)などである。しかし、これまでのところ、国会側は委任立法の統制という問題にまったく関心を示しておらず、議論が進展する兆しはない。

国会、とくに与党が委任立法の統制に消極的になる理由としては、政府

34 とくに議員立法の場合、委任事項が多すぎて、政省令等と照合しなければ内容を把握できないという(田中祥貴2012:255)。

35 第198回国会衆議院法務委員会議録第1号。イギリス議会流に言えば、単純提出手続(前掲注33)にとどまったということになる。ただし、翌日以降の委員会では、関連する問題についての質疑が行われている。

と与党の一体化が進行した状況において、法律事項を命令に委ねることにより野党の影響力を排除できるという、政府・与党にとってのメリットがあると考えられる<sup>36</sup>。しかし、委任立法の制定に直接関与できない与党議員（とくに平議員）には、彼らの賛成によって可決された法律がその趣旨どおりに施行されるかどうかを確認するため、行政省庁を監視しようとする動機も存在するはずである。とすれば、委任立法の統制に対する無関心は、国会審議そのものへの無関心に起因するものというべきかもしれない（この問題については、4で改めて述べる）。

### 3 国民と国会の関係 —国民代表機能—

議会の国民に対するアカウンタビリティは、国民代表機関としての議会の責務であり、代表性の問題と密接な関わりをもつ。議会が国民代表機能を発揮するには、国民各層の多様な意見を代表する議員が適切に選出されていることが大前提であるが、そのうえで、国民と情報を共有し、政策決定や政府統制などの活動に国民の意見を反映させなければならない（大山2009:235）。

国会の現状をみると、国民の多様な意見が代表されているのかという点に、まず疑問符がつく。一強多弱ともいわれる目下の政党状況が国会審議に重大な影響を及ぼしていることは否定できないが、現在の議席配分は国民の選好を正確に反映したものでいえるのであろうか。また、女性議員の極端な少なさに象徴される議員構成の偏りも、国会が抱える重大な問題である。こうした問題の解決には、選挙運動規制のあり方を含む広い意味での選挙制度や政党制の検討が必要になるが、本稿では立ち入らない。

36 赤坂は「議院内閣制を採用する場合には、与党と内閣の政治勢力が一致することが通例であるため、議会制定法律による規律を回避し、命令による規律を行おうとする誘因が強く働く。それゆえ、委任立法の限界の問題は、いかなる事項を野党の影響力の及ばないところに置くかという、権力分立に関わる問題でもある」と指摘している（赤坂2017:68）。

では、国民との情報共有、そして審議への世論の反映という点については、国会の現状をどのように評価すべきなのか。

国民代表機関としての議会が本人である国民(有権者)に対する説明責任を果たすためには、情報の共有が何より重要である。議会が国民に開示し、共有すべき情報には、議会自身の活動に関する情報と行政府から入手した情報の双方が含まれる。議会による政府統制は、それだけで直ちに具体的な効果をもたらすものではなく、世論を喚起し、世論によって政府を動かして初めて意味をもつ(曾我部 2009:566)ので、政府統制機能を実効性あるものにするためにも、国民との情報共有は欠かせない。

しかし、諸外国議会と比較すると、国会からの情報発信は不十分といわざるをえない。国会の最大の問題点は、会議録以外の情報がほとんど発信されないことである。

日本では帝国議会の初日から議事速記録が作成、公開されており、本会議と委員会の記録がほぼ完全なかたちで保存されている世界でも稀有な例といってよい(大山 2008:145-146)。現在では、帝国議会会議録検索システムおよび国会会議録検索システムが整備され、インターネットを介して議事録を読むことができる。1945年9月以降の議事録は全文入力されているので、フリーキーワードでの検索も容易である。また、インターネット審議中継も行われており、衆議院では第174回国会(2010年)以降の会議録がビデオライブラリーに収められ、案件、発言者から検索して視聴することができる。しかし、会議録以外の資料に目を向けると、諸外国の議会と比較して、国会の情報の乏しさが際立つ。

諸外国議会のウェブサイトで公開されている資料のうち、量的にも質的にも最も重要であり、研究者や関心のある国民に広く利用されているのは委員会報告書であろう。各委員会の活動の節目ごとに、ときには数百ページにも及ぶ法案審査報告書や調査報告書が刊行され、委員会が収集した行政文書などととも議会議文書として公開される(大山 2008:152-153)。国民の多くが関心をもつと考えられる資料には簡単にアプローチできるよう

な工夫もなされており、2020年8月14日時点のイギリス議会、フランス議会下院、ドイツ議会下院のウェブサイトではいずれもホームページから新型コロナウイルス関連情報(報告書、関連質問など)に飛べるようになっていた<sup>37</sup>。

国会でも衆参それぞれの憲法調査会・審査会および参議院の調査会では報告書が作成され、関連資料も含めて各議院のウェブサイトで公開されている。2005年まで5年間活動した衆議院憲法調査会の資料群(『衆憲資』シリーズ)は膨大である。しかし、それ以外には、調査特別委員会の報告書も常任委員会の審査報告書も見当たらない。2でみたとおり、これらの委員会では報告書がまったく作成されなくなっているからである。衆議院の予備的調査については、衆議院規則86条の2にもとづき、調査局長または法制局長から委員会に報告書が提出されるが、報告書の公開は制度化されておらず、予備的調査を要求した政党などの自主的な公開に任されている(赤坂2018:55)<sup>38</sup>。

また、法案等の委員会審査の際には行政省庁から多数の参考資料(「委員会参考資料」)が提出され、なかには一般には入手困難な統計資料など、国民と共有すべき貴重な情報が多数含まれている。しかし、これらの資料もごく一部を除いて、非公開である。最近、国会改革の一環として委員会提出資料などのペーパーレス化・デジタル化が提案されている<sup>39</sup>が、デジタル化を検討するのであれば、ウェブサイトを通じての国民との情報共有も考えるべきであろう。現在の国会は、自らの「本人」である国民と情報を共有しようとする姿勢に欠けていると批判されても仕方あるまい。

インターネットで手軽に情報を入手できる時代になっても、ナマの会議の傍聴は国民と議会との距離を近づける意味で重要である。国会の場合、

---

37 <https://www.parliament.uk/>、<http://www.assemblee-nationale.fr/>、<https://www.bundestag.de/>。

38 旧民主党の予備的調査については、アーカイブで閲覧可能。  
<http://www2.dpj.or.jp/policy/yobichousa/index.html>。

39 読売新聞2019年2月5日朝刊など。

委員会の傍聴には議員の紹介が必要だが、本会議は公開とすることが憲法で定められており(57条)、当日の先着順で傍聴券の交付を受ければ誰でも傍聴できる<sup>40</sup>。ただし、傍聴しようにも、本会議はめったに開かれない。諸外国では年間数百時間から千時間を超える本会議が開かれているのに対し、国会の本会議は衆参とも年間数十時間しか開催されないからである<sup>41</sup>。国民との距離を縮めるという意味でも、公開性の高い本会議を活用し、口頭質問や委員会報告などを実施することを検討すべきではないか<sup>42</sup>。

国民代表機能の強化には、国会側から国民への情報公開だけでなく、国民の声を受け止めて政策立案や行政監視に生かす努力が欠かせない。国民は一枚岩の存在ではなく、多様な意見が存在しているのだから、少数意見をも審議に反映できるようにすることが国会の代表性を高めることになる。それには、政府統制の場面で少数派のイニシアティブを保障するとともに、議案審議の場面においても少数派である野党に意見表明の機会を与えることが重要である。

国民の声の反映という点に関してしばしば問題になるのが、国会における請願の扱いである<sup>43</sup>。請願は有権者に限らず、未成年者や外国人でも行うことができ、広義の市民の声を国会に届けるための、唯一の公式ルートとあってよいものである(大山 2009:247-248)。しかし、残念ながら、請

40 衆議院はアメリカの同時多発テロ発生を理由に2001年10月から2009年11月まで、長期にわたって一般傍聴券の交付を中止し、議員の紹介がなければ本会議の傍聴ができない状態にあった。これは憲法違反の措置とあってよかったが、マスメディアの関心は薄く、ほとんど批判もされなかった。

41 本会議および委員会の開会時間などの統計資料は、諸外国議会についてはそれぞれのウェブサイトですぐ調べることができるが、国会は以前は印刷物に掲載していたデータも公開なくなり、基礎的な統計の確認も困難になっている。

42 「委員会による調査結果は、本会議の公開機能を通じて国民に情報を提供し、争点を明示することによって、その統制効果を高めることができる。そのためには、従来法案審議に占められてきた本会議活動を立法と統制に適切に配分し、統制に留保された本会議日に委員会の調査報告を議事に取り上げうる制度を作ることが望ましい」(勝山 2010:184)。

43 請願制度の現状と問題点については、田中嘉彦 2006 を参照。

願の内容が国会審議に反映されているとは言い難く、会期末に一括処理され、採択されても内閣に送付されて終わる場合が多い。請願のうち、とくに審議中の法案の内容に関するものなど、政策提言型の請願は国会審議に活かすべきであると考えられ、諸外国にならって電子請願制度(e-petition)の導入を求める意見もある。ただし、法案に関する意見を審議に活かすには、法案の修正を目的とする実質的審査が実施されていなければならない。審議のあり方は国民代表機能を左右する問題であるといえよう。

#### 4 国会の病理

2 および3 でみたように、議会在アカウントビリティに関わる責務を全うするためには、政府統制機能の充実・強化とともに、国民との情報共有による代表性の回復が欠かせない。各国の議会は、これらの目標に向かって改革を重ねてきた。国会の状況もほかの議院内閣制諸国の議会と共通する部分はあるが、さまざまな点で立ち遅れが目立つ。

国会がその責務を十分に果たせずにいる背景には、諸外国議会にはない「日本特有の根深い問題」(只野 2017:6)が存在するのではないか。すなわち、第1に、与党議員が国会内の活動にほとんど参加していないこと(与党議員の「退出」<sup>44</sup>)、第2に、政権交代の展望がないこと、そして、第3に、制度改革に対する消極的態度である。ここでは、国会の病理ともいべきこれらの点について検討し、改革の方向性を探ることとした。

第1の与党議員の退出傾向は、帝国議会の時代から萌していた。帝国議会の初期には、法案の逐条審査が実施され、議員同士の議論が行われていたが、次第に政府に対する質疑が審議の中心を占めるようになる。帝国議会両院における先例の変遷を詳細に検討した白井誠の分析によると、当初、政府側が構想していた衆議院の議事手続は、超然とした政府の下での立法

44 以下、野中 2019:230 にしたがって、与党議員の国会活動の不活性化を「退出」とよぶ。

協賛機関にふさわしく、議員同士の自足的な討議を中心とするものであった(白井 2017:74)。ところが、民党側の要求によって衆議院規則に付け加えられた「大体の質疑応答<sup>45</sup>」を手がかりとして、第一読会において議案全体に対する質疑を実施し、大臣や政府委員の答弁を求める慣行が生まれる。やがて、本会議のみならず委員会における審査も「大体の質疑応答」、すなわち政党内派間にあらかじめ時間を配分して行われる、政府に対する質疑で埋め尽くされ、議員間の自由な討議を前提とする議案の逐条審査は姿を消すことになった(白井 2017:14)。

議会審議の変質と並行して、法案の実質的な審査の場は議会外に移行した。早くも第9回帝国議会前の伊藤博文内閣と自由党との合意の中に、重要議案の提出前に自由党の了承を得るという項目があり、その後、第22回帝国議会(西園寺公望内閣)の頃には、「与党は、予め党内で検討した内閣提出法案を一刻も早く議会で成立させるために、野党側に発言順位の優先権を与え、自党はなるべく発言を遠慮するという慣例を形成させることになった」(向大野 1994:3)という。議会のなかで政府と政党内派が協議し、時には政府側が譲歩するというのが議院内閣制下の議会で一般的にみられる審議のあり方であるが、そのような審議を想定していなかった大日本帝国憲法下においては、議会審議開始前に実質的な協議を終了させておくことが政府と与党の双方にとって好都合だったのであろう。やがて政党内閣の時代になると、現在の国会同様、予算委員会の場が政争やスキャンダルの追及に使われるようになる(成田 2019:212-217)。

実質審議は議会外で決着し、議会の審議はもっぱら政府に対する質疑に費やされるという日本独特の議事慣行は、政治制度の枠組みが大きく変化した戦後の国会にも引き継がれ、55年体制下において自民党による事前審査制という精緻なシステムとして確立する。その過程で、与党議員は国

45 「議員ハ議案ニ対シ疑義アルトキハ國務大臣政府委員又ハ発議者ニ説明ヲ求ムルコトヲ得。」(衆議院規則 89 条(大正 14 年改正後は 93 条)2 項)。

会審議に積極的に参加する動機を失っていった<sup>46</sup>。

議会内での政府と政党派との協議を認めていなかった旧憲法下で形成された慣行が、議院内閣制を保障する新憲法の下で生き残り、かつ、強化されることになった理由については、さまざまな角度からの検討が必要である。ただし、統治制度の枠組みがまったく異なるにもかかわらず、帝国議会と国会がともに政府が審議に参加しないことを前提とした審議構造をとっており(言い換えれば、政府が議会(国会)外の存在であり)、それゆえに審議を通じて政府と政党・議員との合意を形成するのが困難であることを、両者の共通点として指摘できる。

議院内閣制下の議会では、内閣提出法案の成立を促すために必要な権限(議事日程の決定、法案修正の統制など)を内閣に付与していることが多いが、日本国憲法下の内閣は国会審議に介入する手段をまったく与えられていない<sup>47</sup>。それどころか、自ら提出した法案の修正さえ、自由にはできない立場にある。このような内閣権限の制約は、アメリカ連邦議会をモデルに国会を文字通りの立法機関にしようとした戦後改革によって規定されたものであるが、それが政府優位であった帝国議会の慣行と同様の実質審議の外部化をもたらしたことは皮肉な結末といえようか。

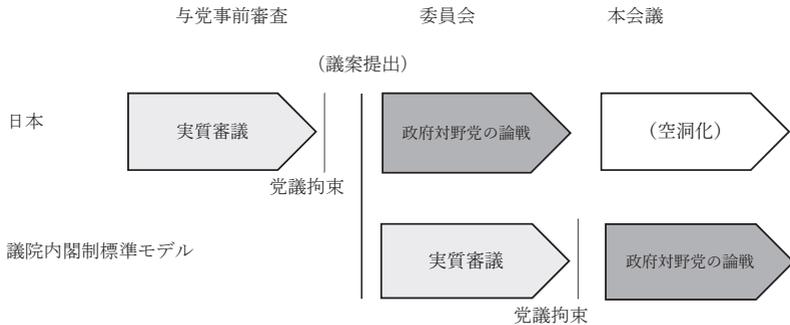
国会審議に参加できない内閣は、法案の成否を与党議員に委ねるほかない。法案の議会提出前に与党内で事前審査を実施し、提出後は政府に対する質疑に終始する帝国議会以来の慣行は、影響力の増大を期待できる与党議員にとって歓迎すべきものであっただけでなく、現行憲法下の内閣にとっても、国会審議の紛糾を避ける手段として不可欠なものと考えられたのであろう。

事前審査という便法が定着したのちの国会審議は、諸外国とはまったく

46 与党議員の退出が立法過程に及ぼしてきた影響については、これまで筆者を含む多数の論者によって論じられてきた。伊藤 1987、大山 2011、野中 2019、武蔵 2020などを参照。

47 内閣の審議に対する関与を国際比較の観点から検討したものとして、上田 2012がある。

図表 2 国会と議院内閣制標準モデルの議案審議過程



大山 2020a :14 の図に加筆。

異なる様相を呈することになった。政府と与党との意見調整は事前審査で決着しているため、与党議員の活躍の余地はなくなり、国会審議は政府・与党対野党の論戦一色となる。諸外国の議会では、委員会段階で逐条審査などの実質的な議案審査が行われ、本会議に至って政府対野党の論戦が繰り広げられるのが通例だが、国会では委員会審査が論戦の場となったため、本会議は極端に形骸化することになった(図表 2)。

与党議員の退出とそれともなう国会審議の変質の影響は、当然ながら政府統制の分野にも及ぶ。政府・与党対野党の対決一辺倒となった審議のなかに、弱体化した立法機能とともに政府統制機能も取り込まれたからである。

本来、議院内閣制下の議会であっても、その審議がすべて立法府対行政政府(実質的には野党対政府・与党)の対立図式によるものとは限らない。キングは審議を 5 種のパターンに分けて分析することを主張した<sup>48</sup>が、少なくとも次の 3 種のパターンを区別すべきであろう。①与党モード(与党議員を中心に議員と政府との調整をはかる協議モード)、②野党モード

48 King1976。大山 2003b:206-209 参照。

(政府・与党対野党の対決モード) および③超党派モードである。修正を目的とする法案の実質的審議は、最終的には多数決での決定になるので、与党議員が主体となる与党モードで実施される<sup>49</sup>。他方、政府統制は、できるだけ党派対立を回避した超党派モードで、少数派のイニシアティブを尊重して行われるのがふさわしいといえる。

ところが、国会では与党モードの審議が国会外の事前審査に移行してしまった結果、審議が野党モード一色となり、結果的に超党派モードも衰退したと考えられる<sup>50</sup>。

口頭質問などの政府統制の場面において、内閣が明確な答弁を回避しようとする傾向は国会だけの現象ではない<sup>51</sup>が、与党モードによる議案審査の場面では、より実務的な議論を行うのが一般的である。しかし、国会では立法機能が極端に矮小化・形骸化し、質疑中心の議案審査のなかでいわずに議案審査に名を借りた政府統制が行われている。法案修正という目標をもてないため、一問一答形式の質疑が延々と続き<sup>52</sup>、政府側は質疑をやり過ごすことに腐心するようになって「ご飯論法」<sup>53</sup>が登場する。これでは、国会審議を通じて国民に対するアカウントビリティを果たすのは困難であろう。

2 番目の問題点である政権交代の展望の欠如は、代理人である国会(議

49 野党議員の参画の程度は国によって異なる。たとえば、ドイツ連邦議会は与野党協調を特色としている。

50 「日本の国会では、事前審査制と厳格な党議拘束によって、国会における与党の役割は政府の代弁者に限定され、委員会の運営を政府対国会の関係ではなく、政府与党対野党の関係に固定化している」(武蔵 2020:160)。

51 ドイツについても、「内閣はデリケートな質問に答えることに大変躊躇しますし、内閣は立法期が終了するまで待ち、選挙戦の中で答弁をうやむやにしてしまおうとします。質問に対するおざなりの答弁は、ドイツ連邦議会の議長団の会議における永続的なテーマです」(メラース 2014:6) という指摘がある。

52 「一問一答方式は、質疑者がひとつ聞いて答弁者がひとつ答えるというもので、次にまたひとつ聞いてまたひとつ答えるという過程が無限に続く」(成田 2019:203)。

53 論点のすりかえや言い逃れのこと(上西 2020:16-17)。

員、政党)の本人(国民)に対する責任を曖昧なものにしている。議員と政党のアカウンタビリティは、選挙で罰せられるかもしれない(議席を失うかもしれない、政権を失うかもしれない)という危機感に基礎を置いている(Müller et al.2003:19)。したがって、アカウンタビリティの保持には政党間の競争と政権交代の可能性が必要なのである<sup>54</sup>。

政権交代の欠如は審議のあり方にも影響している。固定化した与野党関係のもとで、与党による事前審査が精緻にシステム化され、与党議員の国会審議からの退出は決定的なものとなった。落選の危険性の少ない与党議員にとっては、国会審議に積極的に参加し、有権者にアピールしなければならない理由もない。与党議員は内閣に不利な情報を有権者と共有しようとしないうえ、有権者と議会との情報格差が拡大し、国民に対する説明責任も果たされなくなる(Müller et al.2003:25-26)。

国会での実質的な審議を経て与党の責任において法案を成立させているとは言い難い状況にあっては、委任立法の統制に与党議員がきわめて消極的であることも理解できる。さらに、与党会派・議員のなかに、委任立法の内容に対する異論や要望があったとしても、それは国会外で処理されることになるのであろう。

第3の制度改革への消極的態度も、第1、第2の病理と密接な関わりがある。固定的な与野党関係の下で発展し、定着した事前審査体制は、国会法や議院規則などの国会関係法規に根拠をもつものではなく、あくまで与党内の慣例にとどまる。内閣が国会審議に関与できない現行法規上の隘路を運用によって解決する便法であったともいえる。しかし、インフォーマルな運用に頼って国会審議を円滑化する手法は、フォーマルな制度改革への意欲と動機を失わせる原因になりかねない(大山 2020b:320)。

国会のアカウンタビリティを回復するには、国会審議全般の見直しが必要となる。それでも、議事手続の細部を検討し、改革する試みを通じて、

54 解散権の恣意的運用は政党間の公平を害し、選挙によるアカウンタビリティの実効性を減じる(Strom 2003:72)。日本の現状はこの点からも問題が多い。

もつれた糸を解きほぐしていくことは可能であろう。たとえば、旧態依然たる会期制度を見直し、諸外国議会のように会期の通年化を実現することは、会期延長や臨時国会召集に関する不毛な与野党対立を回避するとともに、継続的な政府統制を可能にするという意味でも望ましいと考えられる(大石 1997 :19)。また、首相や閣僚が長時間国会に拘束されることが問題視されるが、それならば、常任委員会の通常の審査は立法機能に特化して、政府委員などを活用する実務的な話し合いの場とし、首相・閣僚に説明を求める場は別に本会議に設定すればよい。立法機能の再興が政府統制機能の強化にもつながることが期待される。

しかし、残念ながら、国会議員の改革への態度は総じて消極的であり、表層的である。近年の国会では、改革提案のほとんどが運用レベルの問題に終始し、法律レベルに踏み込んだ改革はほとんど議論されなくなっている。制度改革の実現には国会議員自身の自覚が必要だが、自覚を促すには国民が自らの代理人である国会に対する監視を強めていくほかないのかもしれない。

(本稿は日本政治学会 2020 年度研究大会共通論題において行った報告の内容に加筆したものである)

## 《参考文献》

赤坂幸一(2017)「統治機構論探訪(5) 委任立法の「目的・内容・範囲」『法学セミナー』752号。

赤坂幸一(2018)「統治機構論探訪(11) 透明性の原理」『法学セミナー』758号。

浅野一郎(1989)「国政調査権」読売新聞調査研究本部(編)『西欧の議会—民主主義の源流を探る』読売新聞社。

浅野一郎・河野久(編著)(2014)『新・国会事典(第3版)』有斐閣。

- 新井誠 (2017)「政府の統制—与党 (多数党) と野党 (少数党)」『法学セミナー』755 号。
- 伊藤光利 (1987)「国会のメカニズムと機能—一党優位制における議会」『日本政治学会年報政治学』38 号。
- 上田健介 (2012)「議院の議事運営に対する内閣の関与等について」曾我部真裕・赤坂幸一 (編)『憲法改革の理念と展開・上—大石眞先生還暦記念』信山社。
- 上田健介 (2017)「選挙・内閣・アカウンタビリティ—「ウェストミンスター・モデル」と日本」『法学セミナー』755 号。
- 上西充子 (2020)『国会をみよう—国会パブリックビューイングの試み』集英社クリエイティブ。
- 植松健一 (2020)「議会の口頭質問と閣僚の出席義務—ドイツ連邦議会の口頭質問改革を手がかりに」『立命館法学』390 号。
- 上村貞美 (1985)「議会による委任立法の統制」『公法研究』47 号。
- 梅津實 (2015)「イギリス下院特別委員会の改革—1979 年以降の改革の軌跡をたどって」『同志社法学』66 卷 6 号。
- 大石眞 (1997)「国会改革をめぐる憲法問題」『法学論叢』141 卷、6 号。
- 大石眞 (2001)『議会法』有斐閣。
- 大石眞 (2008)『憲法秩序への展望』有斐閣。
- 大石眞・大山礼子 (編著) (2017)『国会を考える』三省堂。
- 大山礼子 (1990)「討論の場としての議会—口頭質問の盛衰をめぐって」『レファレンス』478 号。
- 大山礼子 (2000)「党首討論とイギリス型議院内閣制」『ジュリスト』1177 号。
- 大山礼子 (2003a)『国会学入門 (第 2 版)』三省堂。
- 大山礼子 (2003b)『比較議会政治論—ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』岩波書店。
- 大山礼子 (2008)「国会情報」浦田一郎、只野雅人 (編)『議会の役割と憲法原理』信山社。

- 大山礼子 (2009) 「第9章 国会改革と政治参加」 坪郷實 (編著) 『比較・政治参加』 ミネルヴァ書房。
- 大山礼子 (2011) 『日本の国会一審議する立法府へ』 岩波新書。
- 大山礼子 (2013) 『フランスの政治制度 (改訂版)』 東信堂。
- 大山礼子 (2020a) 「国際比較から見た国会審議の特色と問題点—国会における「時間」の意義と特異性」 岡田信弘 (編著) 『議会審議の国際比較—【議会と時間】の諸相』、北海道大学出版会。
- 大山礼子 (2020b) 「国会改革の作法」 『法学』 83 卷 3 号。
- 岡田信弘 (編著) (2020) 『議会審議の国際比較—【議会と時間】の諸相』 北海道大学出版会。
- 奥健太郎・河野康子 (編著) (2015) 『自民党政治の源流—事前審査制度の史的検証』 吉田書店。
- 勝山教子 (2010) 「委員会の二重の機能と政府の統制—政府活動の調査・評価・統制」 『公法研究』 72 号。
- 河島太郎 (2013) 「イギリス議会における行政監視」 『外国の立法』 255 号。
- 川人貞史 (2015) 『議院内閣制』 東京大学出版会。
- 川人貞史 (2018) 「国会運営の比較政治的考察」 『法律時報』 90 卷 5 号。
- 木下和朗 (1994) 「イギリス庶民院における調査委員会制度 (1)～(3) (完)—国政調査権に関する制度考察」 『北大法学論集』 44 卷 5 号、6 号、45 卷 1 = 2 号。
- 木下健 (2013) 「国会における行政府監視機能の検証—国政調査に関する量的分析—」 『同志社政策科学研究』 15 卷 1 号。
- 今野彥男 (2010) 『国会運営の法理—衆議院事務局の視点から』 信山社。
- 佐々木毅 (編) (2019) 『比較議院内閣制論—政府立法・予算から見た先進民主国と日本』 岩波書店。
- 白井誠 (2013) 『国会法』 信山社。
- 白井誠 (2017) 『政党政治の法構造』 信山社。
- 白井誠 (2019) 『政党政治を考える—「議会の制度化」と質疑応答』 信山社。

- 杉若吉彦 (1999) 「予備的調査の実施状況」『議会政治研究』51号。
- 曾我部真裕 (2009) 「議会内における野党会派の位置づけについて—フランスの2008年憲法改正を素材として」『法学論叢』164巻1号。
- 只野雅人 (2017) 「議会制民主主義の「危機」?—日本の議会制民主主義の「今」を考える」『法学セミナー』755号。
- 田中信一郎 (2012) 『国会質問制度の研究—質問主意書1890～2007』日本出版ネットワーク。
- 田中祥貴 (2007) 「立法の多様化と議会審査制度—我が国における委任立法統制のあり方をめぐって」『長野大学紀要』29巻2号。
- 田中祥貴 (2012) 『委任立法と議会』日本評論社。
- 田中嘉彦 (2006) 「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』665号。
- 成田憲彦 (2019) 「帝国議会と日本型議会システムの形成」佐々木毅 (編) 『比較議院内閣制論—政府立法・予算から見た先進民主国と日本』岩波書店。
- 糠塚康江 (2010) 『現代代表制と民主主義』日本評論社。
- 野中尚人 (2019) 「戦後日本における国会合理化の起源とその帰結—比較から見た国会政治とその変則性の解剖」佐々木毅 (編) 『比較議院内閣制論—政府立法・予算から見た先進民主国と日本』岩波書店。
- 服部有希 (2013) 「フランスの議会による政府活動の統制—2008年の憲法改正による議会権限の強化」『外国の立法』255、68-87。
- 濱野雄太 (2018) 『イギリスの議会質問制度』(国立国会図書館 調査と情報—ISSUE BRIEF—1028号)。
- 濱野雄太 (2019a) 『ドイツの議会質問制度』(国立国会図書館 調査と情報—ISSUE BRIEF—1037号)。
- 濱野雄太 (2019b) 『フランスの議会質問制度』(国立国会図書館 調査と情報—ISSUE BRIEF—1046号)。
- 原田一明 (1997) 『議会制度—議会法学入門』信山社。
- 原田一明 (2010) 「議会の調査・監督機能—国会による「政府」統制の意義

- と限界」『公法研究』72号。
- 向大野新治(1994)「衆議院の委員会・発言順位と時間」『議会政治研究』30号。
- 武蔵勝宏(2016)「国会審議の効率性と代表性—国会審議をどのように変えるべきか」『北大法学論集』66巻5号。
- 武蔵勝宏(2018a)「委任立法に対する国会の統制」『同志社政策科学研究』19巻2号。
- 武蔵勝宏(2018b)「国政調査権の制度と運用」『同志社政策科学研究』20巻1号。
- 武蔵勝宏(2020)「与党による閣法事前審査制の見直しに関する考察」『同志社政策科学研究』21巻2号。
- 村西良太(2018)「少数派・反対派・野党会派—政府統制の主体に関する覚書」『法律時報』90巻5号。
- 毛利透(2012)「ドイツにおける委任命令への議会による統制」曾我部真裕・赤坂幸一(編)『大石眞先生還暦記念—憲法改革の理念と展開上巻』信山社。
- 山口二郎(2007)『内閣制度』(行政学叢書6)東京大学出版会。
- 吉田栄司(1995)「権力統制機構としての権力分立制と複数政党」『公法研究』57号。
- メラース、クリストフ(赤坂幸一訳)(2014)「議会統制の二つの概念」『法政研究』81巻1・2号。
- 渡辺富久子(2013)「ドイツ連邦議会による政府の統制—調査委員会を中心に」『外国の立法』255号。
- King, Anthony (1976) “Modes of Executive-legislative Relations: Great Britain, France and Germany” *Legislative Studies Quarterly*, 1(1).
- Loney, Peter (2008) “Executive Accountability to Parliament – Reality or Rhetoric?” *Australasian Parliamentary Review*, 23(2).
- Lupia, Arthur (2003) “Delegation and its Perils” in Kaare Strøm, Wolfgang

C. Müller, and Torbjörn Bergman eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.

Müller, Wolfgang C., Torbjörn Bergman and Kaare Strøm (2003) “Parliamentary Democracy: Promise and Problems” in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.

Strøm, Kaare (2003) “Parliamentary Democracy and Delegation” in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press.