

国会改革の作法

著者	大山 礼子
雑誌名	法学
巻	83
号	3
ページ	28-51
発行年	2020-01-28
URL	http://hdl.handle.net/10097/00127061

国会改革の作法

大 山 礼 子

- 1 道筋の見えない改革論議
- 2 国会改革の意味
- 3 英国議会下院における改革の作法
 - (1) 会期不継続原則の緩和
 - (2) 省庁別特別委員会による行政監視の強化
- 4 日本の課題

1 道筋の見えない改革論議

第 196 回国会閉会後の 2018 年 7 月 31 日に大島理森衆議院議長が公表した「所感」は、行政府のあり方について厳しく反省を迫る内容であった⁽¹⁾。

議長は、「国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関」である国会がその「権限を適切に行使し、国民の負託に応えるためには、行政から正しい情報が適時適切に提供されることが大前提」であるにもかかわらず、「(1) 財務省の森友問題をめぐる決裁文書の改ざん問題や、(2) 厚生労働省による裁量労働制に関する不適切なデータの提示、(3) 防衛省の陸上自衛隊の海外派遣部隊の日報に関するずさんな文書管理などの一連の事件はすべて、法律の制定や行政監視における立法府の判断を誤らせるおそれがあるものであり、

(1) 「衆議院議長談話（今国会を振り返っての所感）」
(http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_anna1.nsf/html/statics/danwa_180731.htm)。

立法府・行政府相互の緊張関係の上に成り立っている議院内閣制の基本的な前提を揺るがすものである」と述べて、行政府に対し「経緯・原因」の究明とともに、「再発の防止のための運用改善や制度構築」を強く求めたのである。

立法府の長である議長が行政府の責任に言及した所感を発表するのは、国会の歴史のなかでも異例の事態といえるのではないか。ただし、議長は行政府の対応のみを問題にしているわけではなく、同時に立法府である国会にも重い責任があることを認めている。すなわち、「行政を監視すべき任にある国会においても、その責務を十分に果たしてきたのか、国民の負託に十分に応える立法・行政監視活動を行ってきたか、については、検証の余地」があり、「国会としての正当かつ強力な調査権のより一層の活用」のために必要であれば、「国会関係諸法規の改正も視野に入れつつ、議会制度協議会や議院運営委員会等の場において、各党各会派参加の上で、真摯で建設的な議論」が行われるべきだとする。

議長の指摘を待つまでもなく、現在の国会がその責務を十分に果たしていないと感じている国民は多いと思われる。

日本財団が2019年2月に全国の17歳から19歳までの男女800名を対象に実施した国会改革に関する意識調査⁽²⁾からは、若い世代の間でも国会不信が高まっていることがわかる。「国会は有意義な政策論議の場となっているか」という設問に、そうは思わないと答えた者が54.8%、わからないと答えた者が40.3%であったのに対し、そう思うという回答はわずか5.0%だった。そのうえで、国会をさらに機能させる上で必要なことは何かについて選択肢を提示してたずねた設問（複数回答可）では、女性議員の国会進出促進（31.3%）に次いで、委員会など国会運営のあり方を見直すべきだとの回

(2) 日本財団「18歳意識調査「第12回－国会改革」詳細版」2019年3月28日
(https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/eighteen_survey)。

答が 28.5% に上った。

もちろん、国会議員のなかにも、現在の国会審議のあり方に対して危機感を持つ者は少なくない。

議長所感の公表に先立つ同年 6 月には、小泉進次郎議員など自民党の若手議員約 30 名が結成した「2020 年以降の経済社会構想会議」が、「よりオープンに、より政策本位で」と題する国会改革案⁽³⁾を公表した。次いで 7 月には、野党・立憲民主党からも国会改革についての具体案⁽⁴⁾が公表されている。

双方の提案には当然ながら色合いの違いがある。与党側は、常任委員会では「法案審議を優先的に行うなど政策本位の審議を行うべきである」と述べて審議の効率化（国会の「生産性向上」）に重点を置くとともに、内閣の説明責任強化を前提に「総理や大臣の国会出席を合理化」すべきだと主張する。これに対して、野党案は、「国会審議を通じた法案修正の活発化」を掲げ、予算委員会の委員長に野党議員が就任することや内閣による解散権行使の制約にも言及している。

それでも、両者の主張は真っ向から対立しているというわけではない。議員立法の審議時間確保や国会の IT 化推進などは、両者に共通してみられる論点である。また、若手議員中心のグループであったから可能となったことかもしれないが、与党側からも、国会に少数派の要求にもとづく「特別調査会」を設置し、国会の調査権を強化すべきだという提案がなされている点は注目に値しよう。こうした提案は国会審議の本格的な改革に発展する要素を含んでいると考えられる。

しかし、残念ながら、その後の議論は低調なまま推移している。

(3) 2020 年以降の経済社会構想会議有志一同『よりオープンに、より政策本位で～政治不信を乗り越えるための国会改革～』2018 年 6 月。

(4) 立憲民主党政治改革 PT『立憲民主党 国会改革』2018 年 7 月 17 日。

「2020年以降の経済社会構想会議」の改革案公表後、会議メンバーに野党議員も加わった超党派の「平成のうちに」衆議院改革実現会議（ただし、立憲民主党は不参加）が発足した。100名を超える議員が議論に参加して提言をまとめ、7月20日に議長に対して申し入れを行ったが、その内容は、①党首討論の定例化および夜間開催、②衆議院のIT化推進、③女性議員の妊娠・出産時の代理投票制度の創設の3項目にとどまった⁽⁵⁾。超党派の会議の性質上、与野党議員の合意の得られる項目を優先した結果であろうが、国会審議の改革という点からいえばきわめて「穏当」、あるいは「微温的」なものというほかない⁽⁶⁾。

その「穏当」な改革案すら実現の見通しは立っていない。衆議院議院運営委員会には国会法改正等及び国会改革に関する小委員会が設置されており、国会改革に関する議論を主導することを任務としているはずだが、ほぼ休眠状態である。

もっとも、超党派の合意を得た穏健な国会改革案であっても、なかなか実行されないのは今に始まったことではない。最近の国会改革案の代表格として必ず取り上げられるものに、2014年に各党がそれぞれの改革案を持ちよって協議し、合意に達した「国会審議の充実に関する申し合わせ⁽⁷⁾」がある。そこで取り上げられた6項目のうち、国会審議のあり方に直接関わるものは常任委員会の定例日開催や議員提出法案の積極的審議などだけで、法案や予算案の審議をどのように充実させるかという、いわば国会改革の「本

(5) 「平成のうちに」衆議院改革実現会議『提言』2018年7月。

(6) ③の論点は、立憲民主党案のなかにも含まれているものだが、「微温的」どころか、憲法規定との関わりや病氣療養中の議員への対応をどうするのか、など、一筋縄ではいかない内容である。しかし、国会審議の改革に直結するものとはいえない。

(7) 自民党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党および新党改革の7党国対委員長「国会審議の充実に関する申し合わせ」2014年5月27日。

丸」にはほとんど言及されていないのだが、それさえも目標を達成したとはいいがたい。

大島議長が国会の現状について強い問題意識をもっていることは、その後の発言からも窺える。外国人労働者の受け入れを拡大する入管難民法などの改正案が衆院を通過した2018年11月27日には、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、そのうえで法務委員会において再質疑を実施するという議長裁定案が提示された⁽⁸⁾。委任立法をいかに統制するかは、現代の各国議会に共通する課題であって、改革のテーマとしてもしばしば取り上げられている。議長裁定の内容は今後の改革につながる可能性をもったものといえることができるだろう。

しかし、裁定の趣旨を普遍化し、他の法律にも適用できるようにするには、国会法などの関連法規の改正が必要になる。議長が7月の所感において議院運営委員会とともに言及している議会制度協議会（正式名称は「議会制度に関する協議会」）は、そうした場合に、与野党が忌憚のない意見を交わし、改革の実現に向けて議論を深めるための場として、1966年に設置されたものであり⁽⁹⁾、議院運営委員会の委員長、理事等に加え、正副議長が参加して、大所高所から自由な討議を行うものとされている。実際、議会制度調査会の場で活発な議論が行われた時期もあった⁽¹⁰⁾。ところが、近年はほとんど目立った動きがみられない。大島議長のもとで2016年12月および2017年1月に約5年ぶりで開催されたが、短時間の意見交換に終わっている。

国会改革に向けた議論において、与野党の不一致が生じるのは、ある意味

(8) 読売新聞2018年12月14日朝刊「空洞国会（中）－制度設計 政省令に委任」ほか。

(9) 議会制度協議会の設置の経緯およびその後の活動については、吉田文和「衆議院議会制度協議会－設置から現状まで」議会政治研究16号（1990年）参照。

(10) 議会制度協議会における議論が実際の改革に結実した例はさほど多くないが、決算委員会の決算行政監視委員会への改組（1997年）や互助年金制度の廃止（2006年）などをあげることができる。

で当然である。意見の対立をどのように解消し、着地点を探っていくのか、改革への手順が問われることになる。しかし、近年の国会では、それ以前に、与野党の議員が参加して改革を議論する場そのものがなくなっているように思われる。与野党を問わず、国会の現状を憂う議員は決して少なくなく⁽¹¹⁾、改革のためのさまざまなアイデアも提示されてきた⁽¹²⁾。それらが散発的な動きにとどまり、改革実現に向かう大きな流れになっていないことが問題なのだといえよう。

閉塞状況を打破し、意味のある改革を実現するためにどうすればよいか。どこから手をつけ、どのような手順で進めるべきなのだろうか。ここでは、主として衆議院の場合を念頭に、国会改革の具体的な実行方法、いわば国会改革の作法について、考えてみたい。

2 国会改革の意味

本稿は国会改革の内容を分析し、あるいは提言を行うことを目的とするものではない⁽¹³⁾。しかし、まずは、国会改革の中身について概観しておくべ

-
- (11) 日本経済新聞の「風見鶏」欄（2019年2月3日朝刊）は、現状を嘆く自民党の閣僚経験者のつぎのような言葉を紹介している。「国会で延々と審議しても法律の一文、予算の一円たりとも見直さない。野党は意見がほとんど反映されないで、ひたすら罵詈雑言を浴びせかけている」。
 - (12) 比較的新しい超党派の提言として、河野太郎他「自民民主 超党派七議員の緊急提言 機能不全の国会を改革する八つの方策」中央公論 123 巻 3 号（2008年）など。
 - (13) 筆者はすでに、以下に掲げる論文等で、国会改革の課題について論じてきた。大山礼子「国会改革の目的—内閣主導と国会の審議権—」長谷部恭男他編『岩波講座憲法4 変容する統治システム』（岩波書店、2007年）109-130頁、同「議事手続再考—「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして—」駒澤法学 7 巻 3 号（2008年）、同「誰のための国会改革？—開かれた政策決定過程の実現に向かって—」世界と議会 543 号（2010年）、同「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」駒澤法学 16 巻 3 号（2017年）、同『政治を再建する、いくつかの方法—政治制度から考える』（日本経済新聞出版社、2018年）53-135頁。

きだろう⁽¹⁴⁾。

些末な議論に陥らないためにも、国会改革を論じるまえに一体何を目標に改革を行うのか、あるべき国会の姿とはどのようなものなのかについて、共通の理解を得ておく必要がある。その際に出発点となるのが、憲法に規定する国会の性格、すなわち、「唯一の立法機関」であって、「全国民を代表する選挙された議員」で構成する機関（国民代表機関）ということだ。「立法機関」および「国民代表機関」としての機能をいかに強化するかは、民主制国家の議会改革に共通するテーマといってよい。

これまで、広い意味での国会改革に関する議論のなかで多種多様な提案がなされ、諸外国の議会でもさまざまな改革が試みられてきたが、それらを国会（議会）の機能強化という目標に沿って整理すれば、次の3つの論点にまとめることができるのではないかと。すなわち、①国民の多様な意見を反映する議員の選出、②民意を反映した政策決定および行政監視の実施、③国民との信頼関係の構築である。加えて、日本のような二院制の議会においては、④両院関係の改革も重要な論点になる。

①は、国民代表機関としての国会をどのように構成するかという、いわば国会の土台に関わる問題である。小選挙区制か比例代表制かといった選挙制度の変更によって、国会の党派構成や選出議員の顔ぶれが大きく変化することは、日本でも1994年の衆議院議員選挙制度の改革（公職選挙法改正）以降、経験されてきた。2018年5月には「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が公布・施行されたが、多様な議員の選出を促すことも選挙

(14) これまでの国会改革においてどのような議論がなされてきたかについては、国立国会図書館調査及び立法考査局発行の『レファレンス』に掲載されている以下の論文が参考になる。武田美智代「国会改革の軌跡—平成元年以降—」レファレンス 2006年7月号、武田美智代・山本真生子「主な国会改革提言とその論点」レファレンス 2006年11月号、桐原康栄・帖佐廉史「国会改革の経緯と論点」レファレンス 2015年7月号。

制度改革の目的となる。また、狭義の選挙制度にとどまらず、候補者間、政党間の公平な競争を可能にするための選挙運動や政治資金のあり方を検討することもここに含まれる。

安倍政権下で行われた2回の衆議院解散ののち、研究者やとくに野党議員の間で解散権行使の条件を規定すべきだという議論がなされている。解散はいったん選出された衆議院議員を一斉に解職するものであるから、これも国会の構成に関わる論点といえる。

ただし、①は、従来、「国会改革」ではなく、より広範な「政治改革」の課題として論じられてきた。イギリス議会研究の第一人者であるフィリップ・ノートン(Philip Norton)は、議会改革を議会内の改革(reform within Parliament)と議会そのものの改革(reform of Parliament)に分けて論じている⁽¹⁵⁾が、①は後者に該当すると考えられる。言い換えれば、狭義の「国会改革」は、政治制度の枠組みの変革をめざすものではなく、現行の枠組みのもとで、国会の機能をいかに向上させるかを目標にしてきたことになる。

これに対して、②は、国会審議のあり方に関わる問題であって、国会からの内発的な改革課題となるべきものである。その内容は各国に共通する面が多いが、アメリカのような大統領制下の議会と日本などの議院内閣制下の議会とでは異なった様相を呈することに注意が必要だ。

②には多種多様な事項が含まれるが、その目的、対象、手段等の違いによって、以下のように分類することが可能であろう。

第一に、審議の効率性(efficiency)をめざすのか、あるいは実効性(effectiveness)をめざすのか、という違いがある。国会の審議がいわゆる「小田原評定」に墮し、議論は白熱しても何も決まらないというのでは困るので、効率性の確保はどこの国の議会にとっても重要な課題である。しかし、効率

(15) Philip Norton, *Parliament in British Politics*, Second Edition, Palgrave Macmillan, 2013, p. 281.

性を追求するあまり、議案の吟味が疎かになっては本末転倒であり、同時に審議の実効性を高める改革も必要とされる。

効率性と実効性は、必ずしも相反するものではなく、片方を重視したからといって他方が犠牲になるゼロサムゲームになるとは限らない。審議を合理化し、効率的に行うことは、議員にとっても利益があり、立法や行政監視の質を高めることにもつながる。

しかし、議院内閣制下の議会においては、効率性と実効性のどちらを優先するかについて、政府・与党と野党との間でしばしば対立が生じてきたのも事実である。効率性をめざす改革の主たる目的は内閣提出議案（法案、予算案）の迅速な成立にあり、とくに多くの立法を計画している政府にとっては効率性向上が至上命題となる。他方、国会議員にとって審議の実効性を高めることは重要な意味をもつはずだが、政府の政策決定を支える任務を重視する与党議員は実効性の向上を目的とする改革には消極的になりがちである。

それでも、諸外国の議会では、立法府と行政府との情報格差を縮め、審議の質を高めるために、さまざまな改革が実行されてきた。近年の傾向として、法案審議日程をプログラム化し、効率的に進める一方で、法案提出前の予備審査の実施や法案付属資料の充実などの工夫が行われていることが注目される⁽¹⁶⁾。

第二に、立法過程（正確には予算案等の議案の審議を含む政策決定過程）の改革なのか、行政府に対する監視機能の強化を目的としたものかという、対象領域の違いによって分類することもできる。ただし、行政監視の充実・強化は、行政の問題点を洗い出し、より良い立法につなげる効果を期待できるの

(16) イギリス議会のプログラム動議および立法前審査（pre-legislative scrutiny）、フランス議会の本会議審議のプログラム化および法案付属文書としての影響評価書（étude d'impact）の提出義務化など。上田健介「イギリス」および勝山教子「フランス」大石眞・大山礼子編『国会を考える』（三省堂、2017年）参照。

で、立法過程の実効性向上にも資すると考えられる。また、委任立法の統制や法律の施行状況の調査などは、行政監視の重要課題であるとともに、立法にも深く関わるものといえる。

政策決定過程の改革には効率性重視のものと実効性重視のものがありうるが、行政監視の主な目的は、肥大化する行政に対して、議会の統制の実効性を高めることにある。行政監視機能の強化は今後の政策の改善につながり、長期的には政府にとってもメリットが大きいはずだが、短期的な効率性を重視する政府からは必ずしも歓迎されない場合が多い。しかし、議員にとって行政の統制は重要な課題であり、政府側と妥協を図りつつ、調査委員会の権限強化、会計検査院等との協力関係の構築など、それぞれの議会の事情に応じて多くの改革が実施されてきた。

第三に、改革目標を実現するための手法の違いがある。審議改革は、法律や議院規則が定める議事手続の改革によって具体化されるが、手続を変えただけで目標を達成するのはむずかしい。立法の質や行政監視の実効性を高めるには、議員の活動を専門的見地から支援する体制の整備が必要である。議員秘書制度や議員の職務手当の改革なども、そうした見地から検討すべきだろう。

表は、以上の点に着目して、これまでの国会改革で論じられてきた項目、あるいは諸外国で実行されてきた改革の分類を試みたものである。

③の国民との関係強化・信頼回復を目的とする改革にも多様な論点がある。①に含まれる選挙制度なども国民と議員の関係を直接左右するもので、信頼関係の構築に深く関わるが、ここでは、国会内の改革として行われてきたものに限定して考える。

国会で何が審議されているのか、どのような活動がなされているのかについての情報公開の強化は不可欠の論点である。国民の意見を政策決定に反映させるという国民代表機関としての使命を果たすには、単なる情報公開の域

表 国会審議改革の主な項目

	効率性重視	実効性重視
政策決定過程の改革	<p>発言者・発言時間の制限 修正案の制限 内閣による審議促進手続 審議時間の確保 法案審議日程の計画化</p>	<p>議案に関する情報提供の充実 審議時間の確保 党議拘束の緩和 公聴会等の実施 議員立法の促進 補佐機構の強化 議員・会派への補助拡充</p>
行政監視機能の改革	<p>質問の整理・制限</p>	<p>調査委員会の設置と機能強化 少数派主導の調査の実施 質問制度の改善 決算審議の充実 委任立法の統制 行政監視機関の設置</p>

太字は議事手続に関するもの。

を超えて、行政府から入手した情報の共有化、国民からの意見聴取の制度化（請願制度の改革を含む）なども必要となろう⁽¹⁷⁾。「開かれた国会」という視点からは、見学および傍聴制度の改革も重要であり、一歩進んで、学校教育や市民教育に国会が積極的に関与することも考えられる。

職務手当の用途の適正化および公開など、政治倫理の徹底も国民からの信頼回復には欠かせない。近年、「国会改革」の名のもとに提案されることの多い、歳費引下げ、定数削減なども、信頼回復のための手段として理解することができよう⁽¹⁸⁾。

(17) 国会でも請願制度の改善などの試みはみられるが、諸外国議会と比較して、国民との情報共有の意識は低いように思われる。最近の衆議院で論じられている資料のペーパーレス化にしても、情報を主権者である国民と共有するという視点が欠落しているのではないか。

(18) ただし、歳費の極端な引下げはなり手不足や資産のある者しか国会議員になれ

最後に、④二院制の改革がある。国会では、衆議院より参議院のほうが改革に積極的であり、常会の1月召集（1991年国会法改正）のように参議院主導で改革の実現にいたったものも少なくない。1977年以降は、衆議院の議会制度協議会に対応するものとして、「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会」（参議院改革協議会）が置かれ、改革論議の中心としての役割を担っている⁽¹⁹⁾。

ただし、「参議院改革」の名のもとに論じられてきた内容はさまざま、狭義の両院関係の改革だけでなく、参議院の独自性を追及する観点から①の選挙制度の改革が論じられてきたほか、②および③についても多くの議論がなされてきた。衆議院に先んじて審議を改革し、あるいは国民との距離を縮めようとする姿勢も目立ち、参議院改革協議会での検討項目は、むしろ②や③に力点があったといつてよいかもしれない。

3 英国議会下院における改革の作法

国会改革の作法を検討するには、諸外国議会での改革、とくに議院内閣制下の議会における議論の進め方を参考にすることが有益だと考えられる。改革をどのように実現するかは、それぞれの国における議会法制のあり方と関係する問題であり、たとえばフランスの場合には、憲法中に議事手続に関する条項が多数存在することもあって、憲法改正と連動して議会改革が行われる場合が多い⁽²⁰⁾。ここでは、議会内の議論からどのようにして改革の実現

ない状況をもたらすおそれがあり、定数削減は国民の多様な意見を国会に反映させるといふ目的には逆行するので、いずれも国会の機能強化という観点から適切な改革といえるのか、疑問である。

- (19) 参議院改革の経緯については、参議院ウェブサイトの「参議院改革の歩み」に詳しい紹介がある（<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/index.html>）。
- (20) 2008年に行われた大規模な憲法改正は、議会の強化を大きな柱の一つとしており、憲法改正を受けて、法律および両院規則の改正が実施された。その内容

にいたるのかを考えるために、イギリス議会下院における改革の実例をみていくことにする⁽²¹⁾。

(1) 会期不継続原則の緩和

最初に、会期不継続原則の緩和（法案の次会期への継続、Carry-over of bills）に向けた改革を取り上げる。会期が終了すると議案はその時点で廃案になるという原則は、審議すべき問題が発生する都度、君主によって議会在が召集されていた時代の名残であり、現在はほとんどの国の議会で廃止されている⁽²²⁾。日本と同様に会期不継続原則を維持している数少ない国の一つであるイギリスにおいても、近年、原則を緩和し、法案の継続審議を可能にするための改革が実現した。

会期不継続原則の緩和は、会期末の法案の渋滞を解消し、重要法案が廃案になるリスクを軽減するものであり、政府にとっての利益はもちろん、議員にとっても慎重な審議を可能にするメリットがあると考えられる。ハンサード協会（Hansard Society）⁽²³⁾も1993年に刊行した報告書において、一定の条

については多くの紹介があるが、さしあたり以下を参照。大山礼子『フランスの政治制度（改訂版）』（東信堂、2013年）97-112頁。フランス憲法の概要および改正経緯については、辻村みよ子・糠塚康江『フランス憲法入門』（三省堂、2012年）を参照。

- (21) プレア政権期までに実施されたイギリス議会における改革の全体像については、以下を参照。Alexandra Kelso, *Parliamentary reform at Westminster*, Manchester University Press, 2009.
- (22) 会期不継続原則を廃止した議会では、次の選挙までの期間、すなわち同一の議会期（選挙期、立法期ともいう）の間、会期の終了にかかわらず議案の審議を継続させる扱いにしているところが多い。日本の場合、会期が諸外国と比較して短く、しばしば臨時会が開かれるので、会期末ごとに議案が廃案になることの弊害も大きい。現在まで会期不継続原則の抜本的な改革は実現していない。それに代わるものとして、1947年の国会法改正により、議院の議決によって委員会に閉会中の審査を認め、後会に継続させる手続（国会法47条2項、同68条但書。「閉会中審査」または「継続審査」という）が導入され、頻繁に用いられている。

件のもとで原則を緩和し、法案の審議時間を確保すべきであると提言していた⁽²⁴⁾。しかし、伝統を重んじる議員の気風や、政府を過度に利するのではないか、あるいは会期末という期限がなくなることによって緊張感を欠く審議になるのではないか、といった懸念から、実現は先送りされていた。

状況が変化したのは、1997年の労働党政権成立後、下院に近代化委員会 (Select Committee on Modernisation of the House of Commons) が設置されてからである。同委員会は、同年7月の第一報告書のなかで、公法案 (public bills)⁽²⁵⁾についても一定の条件のもとで次会期への継続を認めるべきだとした⁽²⁶⁾のち、翌年3月の第三報告書⁽²⁷⁾において、事務局の見解を確認したうえで、当面、臨時的動議 (ad hoc motions) にもとづいて次会期への継続を認め、試行期間経過後に継続のための手続を議事規則 (Standing Order) に追加すべきだと提案した。この提案は本会議で多数の賛成を得たが、実際に動議にもとづいて次会期に継続された法案は1件のみであった⁽²⁸⁾。

(23) 1944年設立の非営利団体。議会制民主主義を支え、議会に関する知識の普及活動や議会改革に向けた提言を行い、「イギリス議会の批判的な友人 (Westminster Parliament's critical friend)」を自認する。協会のメンバーとして、両院議長、多数の議員および議会研究者が加入している (<https://www.hansardsociety.org.uk/>)。

(24) Hansard Society, *Making the Law: The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*, Hansard Society, 1993, pp. 116-119, 147.

(25) イギリス議会の法案には、一般に適用される法案 (公法案) のほかに、特定の個人や団体等に適用される私法案 (Private Bill)、特定の者に影響する規定を含む混合法案 (Hybrid Bill) があり、私法案および混合法案については、審議の中断という形式によって次会期への継続が認められている。

(26) HC 190 (1997-98), *The Legislative Process*, First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, HMSO, London, para. 102.

(27) HC 543 (1997-98), *Carry-Over of Public Bills*, Third Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, HMSO, London.

(28) House of Commons Library, *Carry-over of public bills*, Briefing Paper um-

2002年になって、近代化委員会は審議改革に関する提言をまとめた報告書において、再度、この問題を取り上げ⁽²⁹⁾、慎重審議の実現のために一部の法案について継続審議を認めることが必要であるとして、暫定議事規則 (temporary Standing Order) にもとづいて一定期間の試行を行うことを提言した。暫定議事規則は同年10月22日に可決され、2003年から2004年の間に5件の法案の継続審議が認められた。2年の試行期間ののち、暫定議事規則は2004年10月26日の本会議において恒久化された。

その後も継続審議の対象拡大が議論され、2011年12月14日には、歳入決議 (ways and means resolution)⁽³⁰⁾を伴う財政法案への適用を認める議事規則の改正が可決されている⁽³¹⁾。

(2) 省庁別特別委員会による行政監視の強化

次に取り上げるのは、省庁別特別委員会 (departmental select committees) に関する改革である。会期不継続原則の緩和のように政府にとっての利益が大きい改革は、多数を占める与党議員の賛成を得て、比較的容易に実現にこぎつけることができる。これに対して、行政監視の強化を目的とした改革は、政府と議会との力関係を見直し、議会を強化しようとするものであるため、議院内閣制下の議会では政府の反対によって実現を阻まれることが少なくない。イギリス議会下院はこの課題にどのように取り組んできたのだろうか。

国会やヨーロッパ大陸諸国の議会とは異なり、イギリス議会下院には法案

ber 03236, 2 May 2017 には、継続の手續がとられた法案の一覧表が掲載されている。

(29) HC 1168-I (2001-2), *Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme*, Second Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, HMSO, London, paras 35-44.

(30) 新税の創設や増税を内容とする法案の審議において必要とされる手續。

(31) 現行の手續は、Standing Order 80A および 80B。

審査を担当する専門分野別の常任委員会は存在しない。法案審査を担当する委員会は、法案付託の都度、設置される臨時のもので、とくにその分野に精通した議員が委員に任命されるわけではない。近年、機能強化が試みられている⁽³²⁾が、基本的には本会議の職務を分担し、法案審議の効率化を図るための存在とあってよい。

1960年代以降、議会の機能不全が指摘されるようになると、審議の実効性を高めるための改革が模索され、大陸諸国のように分野別の委員会を設置して、専門性の高い法案審議や行政監視を実施すべきだとの声が高まってきた。紆余曲折を経て、1979年に新設された省庁別特別委員会は、法案審査ではなく、省庁の活動の監視を主目的とするものだったが、「20世紀後半の、あるいは20世紀を通じての、最も重要な改革⁽³³⁾」の成果と評価されている。省庁別特別委員会に関しては、1979年以降も継続して機能強化が議論され、息の長い改革が実行されてきた。現在はすべての省に対応して特別委員会が置かれ、総計200名あまりの議員が参加して、法案の提出前審査(pre-legislative scrutiny)および行政監視に中核的な役割を果たしている⁽³⁴⁾。

ここでは、とくに、2010年に実現した委員選任方法の改革に焦点をあてて、改革実現への道筋を振り返ることにしよう。

特別委員会の委員選任方法に問題があることは早くから指摘されていた。委員および委員長を選任への政党幹部(院内幹事 whips)の関与が、委員会の

(32) ブレア政権下で実現した下院における法案審査の改革についても多くの紹介があるが、さしあたり以下を参照。大山礼子「変革期の英国議会」駒澤法学9巻3号(2010年)、85-89頁。

(33) Philip Norton, *supra* note 15, p. 30.

(34) 本稿は省庁別特別委員会改革の内容に踏み込むことを目的とするものではないが、1979年以降の改革の全体像を紹介したものとして、梅津實「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巻6号(2015年)、また、ブレア政権期の改革を中心としたものとして、木下和朗「イギリス議会下院における国政調査制度(1) Tony Blair 政権期における改革動向」熊本ロージャーナル1号(2007年)などがある。

独立性を脅かすと考えられたからである。下院連絡委員会 (Liaison Committee)⁽³⁵⁾は、1997年の報告書⁽³⁶⁾で特別委員会の権限強化を論じたのち、2000年の報告書『均衡の移動』において再び特別委員会の改革に言及した。その内容は、特別委員会委員の選任が事実上、政党幹部に委ねられているために、委員会発足の遅れを招いているほか、とくに与党側では政府の政策に批判的な議員は選任されにくいなどの弊害が生じているとして、独立性のある選定委員会 (Select Committee Panel) の手で委員の推薦リストを作成するように提言するものだった⁽³⁷⁾。

連絡委員会の提言の背後には、多くの研究者や民間団体の活動があった。ハンサード協会は、1999年に議会調査に関する委員会 (Commission on Parliamentary Scrutiny) を設置し、ロンドン大学憲法ユニット代表のピーター・ヘイゼル (Peter Hazell) や長年議会に関する論考を発表してきたタイムズ紙のコラムニストであるピーター・リデル (Peter Riddell) などが参加して、特別委員会の機能強化に関する議論を進めており⁽³⁸⁾、この委員会のメンバーと下院連絡委員会のメンバーとの非公式の意見交換が連絡委員会での議論を方向づけたという⁽³⁹⁾。

政党や議員も熱心に議会改革を論じた。保守党はフィリップ・ノートンを

(35) この委員会自体も下院に設置されている特別委員会の一つであり、各特別委員会の代表によって構成され、特別委員会の運用を検証することを任務の一つとしている。

(36) HC 323-I (1996-97), *The Work of the Select Committees*, First Report from the Liaison Committee, HMSO, London.

(37) HC 300 (1999-2000), *Shifting the Balance: Select Committee and the Executive*, First Report from the Liaison Committee, HMSO, London, paras. 10-20.

(38) 委員会は19カ月に及ぶ審議を経て、以下の報告書をまとめている。Hansard Society, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, Vacher Dod, London, 2001.

(39) Kelso, *supra* note 21, pp. 107-108.

委員長とする委員会で調査を行い、『議会の強化』と題する報告書⁽⁴⁰⁾を公表しているが、調査の過程でハンサード協会との交流もあったといわれる⁽⁴¹⁾。超党派の改革派議員が結成した議会改革グループも議論に加わった⁽⁴²⁾。

こうして、特別委員会改革の方向性について、広範な合意が築かれつつあったとき、改革を前進させる意思をもったリーダーが登場した。2001年6月の総選挙後、労働党政府の院内総務（Leader of the House of Commons）⁽⁴³⁾に就任したロビン・クック（Robin Cook）である。院内総務は同時に近代化委員会の委員長を兼務し、議会改革を主導する立場にあった。

クックはかねてより改革派として知られ、「よい調査がよい政府を生む⁽⁴⁴⁾」と述べて、特別委員会の機能強化にも積極的であった。近代化委員会は、クック委員長のもとで、ハンサード協会や保守党委員会の関係者から意見聴取を行ったのち、2002年2月に特別委員会としての改革案をまとめた⁽⁴⁵⁾。しかし、5月14日の本会議では、近代化委員会提案のもう一つの柱であった「特別委員会の中核的任務（core tasks）」について合意が得られたものの、任命委員会の新設による委員選任方法の改革案は14票差（賛成195反対209）で否決されてしまった。自分たちの権限縮小をおそれた院内幹

(40) Conservative Party, *Strengthening Parliament: The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, Conservative Party, London, 2000.

(41) Kelso, *supra* note 21, p. 114.

(42) All-Party Group on Parliamentary Reform や The Parliament First Group の活動にはハンサード協会が関与していたという (Ibid., p. 121)。以下は、ハンサード協会関係者が特別委員会改革を回顧した論考である。Alex Brazier and Ruth Fox, *Reviewing Select Committee Tasks and Modes of Operation*, *Parliamentary Affairs*, vol. 64 (2011), pp. 354-369.

(43) イギリスにおいては、議会与党のリーダーである院内総務は閣僚ポストである。

(44) HC 440 (2001-2), *Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme for Consultation*, Memorandum submitted by the Leader of the House of Commons, HMSO, London, para. 2.

(45) HC 224-I and II (2001-2), *Select Committees*, First Report from the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, HMSO, London.

事たちが、平議員を反対に誘導したことが原因だったといわれる⁽⁴⁶⁾。

いったん葬られた改革案は、皮肉にも数年後、議会の危機とともに息を吹き返すことになった。2009年5月以降、多数の下院議員による議員手当の不正使用が明らかとなり、議会を揺るがす大スキャンダルに発展した⁽⁴⁷⁾。政治不信の高まりに危機感を抱いたブラウン首相は、改めて議会改革に取り組む姿勢を示し、6月10日に下院で行った演説のなかで、特別委員会運営の民主化などの具体的項目をあげて下院の検討を求めたのである⁽⁴⁸⁾。

首相の要請を受けた下院では、労働党のトニー・ライト (Tony Wright) 議員を委員長とする下院改革委員会 (House of Commons Reform Committee) を設置して協議を再開した。同委員会は、11月に報告書⁽⁴⁹⁾を公表し、政党幹部の関与を排除するため、特別委員会委員および委員長の選任に秘密投票を採用すべきであると提案した。この提案は翌2010年の2月22日および3月4日の本会議で承認され、同年の総選挙後、ようやく実行に移された⁽⁵⁰⁾。

特別委員会の強化に関する議論はこれで終わったわけではない。現在も、連絡委員会を中心に継続し、さらなる改革に向けて関係者の証言が集められている⁽⁵¹⁾。

(46) Kelso, *supra* note 21, pp. 125-129.

(47) 大山, 前掲注 32, 62-76 頁。

(48) HC Debates, 10 June 2009, col. 797.

(49) HC 1117 (2008-2009), *Rebuilding the House*, First Report from the House of Commons Reform Committee, HMSO, London. この報告書の内容については、大山, 前掲注 32, 92-94 頁。

(50) 実現した改革の内容を評価することは本稿の目的ではないが、積極的な評価が多い一方で、委員在任期間、出席率などのデータから、議員が省庁別特別委員会の活動を重視するようになったとする証拠は得られないという見方もあるようだ (Stephen Bates, Mark Goodwin and Stephen McKay, Do UK MPs engage more with Select Committees since the Wright Reforms? An Interrupted Time Series Analysis, 1979-2016, *Parliamentary Affairs*, vol. 70 (2017), pp. 780-800.)。

(51) ハンサード協会が2019年4月25日に連絡委員会に提出した文書は、政党内での委員選任過程の透明化などを提言している (Ruth Fox, Hansard Society

4 日本の課題

国会改革の作法を考えるうえで、イギリスの経験はわれわれにどのような示唆、あるいは教訓を与えてくれるだろうか。イギリス議会下院における2つの改革の経緯から改革成功への条件を探ると、①改革への長期的視野、②議論の場としての公式機関、③民間とのネットワーク、そして④政治的リーダーシップの必要性が浮かび上がる。

第一に、短期的な解決を図るのではなく、長期的に改革に取り組む姿勢が重要であろう。イギリスの例では、数年から数十年もの長期間にわたって議論を重ねたうえ、実行に際しては試行期間を設けるなどの慎重な手続がとられている。また、いったん改革が実現してもそれに満足するのではなく、絶えず見直しが行われている。

これに対して、国会はどうだろうか。一例をあげると、1999年の国会審議活性化法（正式名称は「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」）はイギリス議会下院をモデルとしていわゆる「党首討論」を導入した。しかし、新しい仕組みを導入するにあたって、日本とイギリスの議会制度や政党状況の相違などに十分な考慮が払われたとはいえ、安易に制度化してしまったという印象を拭えない⁽⁵²⁾。もっと慎重な検討を経て導入していれば、現状とは異なる実質的な議論の場になりえたかもしれないが、本格的に制度の改善が議論された形跡もない。その後も、ねじれ国会当時には盛んだった両院協議会改革論がねじれの解消後はまったく聞かれなくなるなど、継続的な議論の土壌を欠く状況に変わりはない。

第二に、改革を継続的に検討するためにも、国会内に議論の場となる公式

evidence to the House of Commons Liaison Committee: *The effectiveness and influence of the select committee system*, Hansard Society, 2019.)。

(52) 大山礼子「党首討論とイギリス型議院内閣制」ジュリスト 1117号（2000年）。

機関を設置する必要があるだろう。議長経験者の経験談⁽⁵³⁾によると、過去には議会制度協議会において建設的な議論が活発に行われた時期もあったが、解散・総選挙があるとすべてご破算になってしまったという。また、議院運営委員会は国会運営に関して各党がぶつかり合う、いわば「党利党略」の場であり、多数を占める与党が優位に立つことになりがちなので、国会改革に向けた議論の場とするのはむずかしいという指摘もあった。

議論の継続性を確保するために、国会改革特別委員会といった名称の正規の委員会を設置し、会期が変わっても、また総選挙が実施されても、議論を引き継いでいくことが重要なのではないか。衆参合同で改革への議論の場を設けるべきだという意見もあるが、まずは衆参それぞれの議院内で議論を深めるべきだろう。もちろん両院関係など、一定のテーマについては、衆参合同での検討が必要となるが、それ以外の点についてはむしろそれぞれの議院が独自の改革を模索し、競い合ったほうが良い結果につながると考えられるからだ。ただし、それには現行の国会法を見直し、両院共通に定める必要のない事柄は国会法から削除して各議院の規則に委ねるなどの作業を並行して行わなければならない⁽⁵⁴⁾。

第三に、国会内の議論を側面から支えるためのネットワークが存在すれば、より広い視野からの検討が可能になるだろう。日本でも 21 世紀臨調などの民間組織が学者・研究者と議論を重ねて国会改革の提言を行った例があ

(53) 憲政研究会『憲政の課題―「三権の長」の経験知に基づく論点整理―』（2019年）（政策シンクタンク PHP 総研のサイトで閲覧可能。<https://thinktank.php.co.jp/policy/5657/>）。

(54) 現行の国会法は、議院の内部事項（たとえば常任委員会の名称等）まで規定しているため、議院独自の改革を妨げる場合がある。一例をあげると、参議院の調査会は、1981年頃から参議院内で設置を模索してきたものだが、衆議院の賛成を得るのに時間を要し、ようやく1986年の国会法改正によって新設された（この問題については、大山礼子『国会学入門（第2版）』（三省堂、2003年）166-169頁）。

り⁽⁵⁵⁾、また、国会研究を目的とする学者や国会関係者のグループもないわけではないが、より恒常的に議論を進めるためには、イギリスにおけるハンサード協会のような、ネットワークの中心となる中立機関が存在することが望ましい⁽⁵⁶⁾。

そして、第四に、改革を主導する政治的リーダーの力も大きい。とりわけ、与党の有力議員のなかに国会改革に熱心で、リーダーシップを発揮する人物がいれば、改革は加速する。ただし、改革の実現には、国会の強化が政策決定の質を高め、政治に対する信頼回復に役立つという認識が、多くの国会議員によって共有されていなければならない。

以上の4点のうち、①と②は与野党の合意さえあればすぐにでも実現できるはずだ。④も現職議員の決意次第といえる。③は一朝一夕に実現できるものではないが、実現に向けて努力することは可能であろう。

しかし、日本の場合、イギリスの経験を直ちに参考にできない事情もあるように思われる。

その一つは、政党状況の違いである。政権交代をきっかけに議会改革が進むという現象は多くの国で見られる。政府が効率性一辺倒の改革に走らず、行政監視の強化などにも理解を示すのは、将来、野党の立場になったときに備えるためでもあるだろう⁽⁵⁷⁾。現在のような与党優位の状況が続くと、政

(55) 新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）政権選択時代の政治改革課題に関する検討小委員会『国会審議活性化等に関する緊急提言～政権選択時代の政治改革課題に関する第1次提言～』2009年。

(56) 日本で、ハンサード協会と性格の近い機関を探すとすれば、尾崎行雄記念財団であろうか。同財団は議会政治の発展に努めることを目的としており、大島衆議院議長が会長職に就いている。しかし、機関紙『世界と議会』掲載論文や講演会の内容から判断するかぎり、近年の活動の重点は国際問題に置かれ、議事手続の改革など、国会審議そのもののあり方を考える方向にはないようだ（同財団および石田尊昭事務局長のサイトを参照。<https://ozakiyukio.jp/welcome.html>, <https://ishidat.jimdo.com>）。

(57) Kelso, *supra* note 21, p. 45.

府や与党議員の側に改革への意欲、とくに議案審議の実効性や行政監視の強化を目的とする改革への積極的な取り組みを期待することは困難になる。

野党の分裂も改革実行への妨げになっているかもしれない。国会改革は与野党の合意を得て進めるのが原則だが、現状では野党の分裂によって、与野党の協議がより困難になっているという指摘がある⁽⁵⁸⁾。

そして、もう一つの、より深刻な問題は、近年の国会改革論議がほぼ運用の改善に終始し、国会関連法規の改正を要する制度改革に関心が向いていないことだ。過去の国会法改正経過をみると、初期には議案審議の手続を変更する改正もみられたが、1955年の第5次改正を最後に議事手続に直接関わる改正はほとんど姿を消している⁽⁵⁹⁾。その後の大きな改正としては、1999年の国会審議活性化法制定による改正（政府委員制度の廃止、党首討論の導入）があげられる程度である。

国会法改正が低調となった原因は、いわゆる55年体制の定着に求められよう。55年体制のもとでは、与党議員の意見を政策決定に反映させるシステムとしていわゆる事前審査制が整備され、与野党間の協議のチャンネルとして国対政治が機能していたため、公式の制度の改正に頼るまでもなく、運用によって国会運営の円滑化を図ることが可能であった。そのために、与野党を問わず、制度改革への動機と意欲が薄れていったと考えられる。

事前審査制や国対政治が幅広い利害関係者の意見を政策決定に反映させ、国会審議の予測可能性を高める効果をもったことは事実であり、研究者のなかにも積極的な評価を下すものが少なくなかった。しかし、国会外の場での決定は透明性を欠き、国民への説明責任を果たすという意味で問題が多いうえ、決定の質も政党間の人間関係や党内の力関係に左右されがちである。

(58) 議長経験者の話（前掲注53）。

(59) 国会法の改正経緯については、衆議院事務局編『逐条国会法 第8巻 補巻〈追録〉』（信山社、2010年）を参照。

選挙制度改革をはじめとする一連の政治改革を経た現在、事前審査制は形骸化が著しく、また、人間関係に依存していた国対政治も機能しなくなっている。非公式な運用に頼る国会運営は限界に達しており、今後は、国会関連法規の見直しによって、公式な議事手続の改善を図る必要があるのではないか。その際、改革に向けた議論も国会内の公式の場で行うべきであろう。

制度改革の実現には、当事者である議員の大多数が改革の必要性を理解していることが大前提となる。2001年のイギリス議会の経験は、議会の危機が改革をもたらす可能性を示している。現在の国会はすでに危機的状況にあると思えるが、問題は国会議員自身が危機意識を持てるかどうか、そして、運用での解決に頼らず、制度改革に取り組む決意があるかどうかである。