

なぜ、国会は質問制度を強化してこなかったのか-国会改革論議から見る阻害要因の検証-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学社会科学研究所 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/10291/12671

《院生応募論文》

なぜ、国会は質問制度を強化しなかったのか —国会改革論議から見る阻害要因の検証—

田 中 信一郎☆

Reasons that the Question System has not been improved in Diet

Shinichiro Tanaka

はじめに

国会の質問制度は、1955年の国会法第5次改正以降2008年8月1日現在まで、制度的な改正が一切なされていない。現在の質問制度を形式的にみると、質問主意書という文書質問と、緊急質問という不定期に行われる口頭質問の2つからなっている。ところが、後者は衆参ともに第102回国会(1985年)を最後に実施されず、いわば休眠状態となっており、質問制度として実質的に機能しているのは文書質問のみとなっている。

1955年までは現行の制度に加えて、定例的な口頭質問の性格を合わせ持っていた自由討議制度(第78条)と、政府の答弁に対し問責することを可能とする規定(第77条)があった¹。つまり、国会法第5次改正では質問制度が弱体化されたのである。その背景には、乱闘も含む激しい与野党対立²のなかで、議事運営をスムーズにしていこうとする、与党と衆院事務局の意向があった³。

けれども、そうした与野党激突の時期を過ぎ、1974年参院選からの保革伯仲期、1993年の非自民政権、その後の連立政権を経ても、質問制度が再強化されることはなかった。河野謙三参院議長以降の参院改革、1990年代の政治改革など、少なからず国会改革が大きな政治課題となることがあった。それにもかかわらず、質問制度は「改革」されずに、脇役にとどまっている。

ところが、議院内閣制(あるいはそれに準じた半大統領制)を採用する主要国のイギリス、フランス、ドイツでは、質問制度が議会制度の中で重要な役割を担い、議会改革の一環として制度の強化が図られてきている。イギリスでは、質問制度が議会の「目立った特徴の一つ」⁴とも言われ、1961年から首相への質問日について曜日を固定化したり、1972年には再質問を緩和したりするなど、制度の強

☆博士後期課程政治学専攻

1 改正前の制度についての詳細及び背景は、田中信一郎「国会における質問制度の変容」『政治学研究論集』第27号(明治大学大学院政治経済学研究科、2008年)を参照のこと。

2 第5次国会法改正の前年、1954年には警察法改正をめぐって堤康次郎衆院議長が警官隊の出動を要請するに至った。

3 前掲「国会における質問制度の変容」を参照。

化が図られてきている⁵。フランスにおいても、ジスカール・デスタン大統領の提案を元にして新たな口頭質問制度「対政府質問」を導入するなど、質問制度の強化を行ってきた⁶。ドイツ（旧西ドイツ）でも、1951年にイギリスの質問制度をモデルに「質問時間」と呼ばれる新しい口頭質問制度を導入したり、1960年に質問時間を本会議の冒頭に定めたりするなど、質問制度を強化してきた⁷。

図表1は、現在におけるそれら3ヶ国と日本の質問制度を比較したものである⁸。もっとも大きな違いが、定例口頭質問の有無にあると分かる。つまり、イギリス、フランス、ドイツでは、議会制度改革において口頭質問を中心に質問制度を強化してきたのに対し、日本では逆にその点を制度及び運用の上で縮小させてきたのである。

図表1 イギリス・フランス・ドイツ・日本の質問制度比較

	イギリス（下院）	フランス（国民議会）	ドイツ（連邦議会）	日本（国会）
定例 口頭質問	○	○	○	×
不定例 口頭質問	○	×	○	△ (1986年以降未実施)
文書質問	○	○	○	○

* 「定例」とは質問の開催曜日が決まっているものを指す。「不定例」とは開催曜日にかかわらず必要に応じて開催されるものを指す。「口頭質問」とは口頭で答弁がなされる質問形態を指す。「文書質問」とは質問及び答弁の両方が文書でなされるものを指す。

** イギリスは、前田英昭『イギリス議会政治の研究』（溪林出版社、1990年）159-160頁、及び参議院事務局「参議院英国議会制度等実状調査派遣議員団調査概要」（1999年9月）67-68頁による。フランスは、工藤晶人「第五共和制下フランス国民議会の質問制度」『立法と調査』274号（2007年10月）70-72頁による。ドイツは、野口暢子「ドイツ連邦議会の質問制度」『立法と調査』276号（2008年1月）100-102頁による。

以上から生じる疑問は、国会が質問制度を強化してこなかったのはなぜか、ということである。

国会においては、野党が参院で多数、すなわち議長と議院運営委員長を握った状況ですら、議論が十分になされていないとの内部批判が出されている⁹。国会を強化すべきとの認識は、程度の差はあれ、広く共有されているといえるだろう。それならば、小選挙区制や独立行政法人、公営事業体の民営化など、これまでアメリカやイギリスなどの欧米諸国の制度・政策をモデルとして、様々な「改革」が

4 Norton, Philip. "Introduction: Parliament since 1960." *Parliamentary Questions*. Eds. Mark Franklin and Philip Norton. Oxford: Clarendon Press, 1993. 1. また、イギリス下院の作成した説明資料においても「重要な役割を果たしている」との認識が示されている。House of Commons Information Office. "Parliamentary Questions." *Factsheet P1 Procedure Series*. 2007. 1. (<http://www.parliament.uk/documents/upload/p01.pdf>)

5 成田憲彦「イギリス議会」『レファレンス』（1987年9月号）30頁。

6 福岡英明『現代フランス議会制の研究』（信山社、2001年）3-14頁。

7 山口（藤田）和人「ドイツの議会改革」『レファレンス』（2000年4月号）38-39頁。

8 イギリスの定例口頭質問は、議会開会中の月曜から木曜に各1時間開催される。特に毎週水曜は首相が答弁に立つ。フランスの定例口頭質問は、「無討議口頭質問」と「対政府質問」の2種がある。前者は火曜開催とされているものの開催されない週があるのに対し、後者は原則として毎週火曜と水曜に各1時間開催される。ドイツの定例口頭質問「質問時間」は、議長選出時や予算審議時などを除き、原則として毎週水曜に開催される。また、議事日程の都合により曜日が変更されることもある。

9 たとえば、仙石由人「今こそ〈熟議の民主主義〉を」『朝日新聞』（2007年11月14日）などがある。

実行されてきたのであるから、国会を「改革」する際にもイギリスやフランスなどに倣って、質問制度を強化しても不思議ではないはずだ。だが、実際はそうでない。

そこで本稿は、国会法第5次改正以降の主要な国会改革論議のなかで、質問制度の強化がどのように取り扱われたのかを明らかにし、質問制度の強化に対する阻害要因を検証する。具体的には、河野参院議長から始まる参院改革の議論、政治改革から党首討論導入までの議論、並びに近年の質問主意書制限論に着眼し、それぞれ考察する。これにより、質問制度の強化を阻む要因を明らかにし、有効な国会改革を論じるための手がかりを提供する。

第一章では、上記の着眼点に基づき、国会改革において質問制度がどのように議論されたのかを明らかにする。第二章では、それらの共通点を示し、質問制度の強化が図られなかった理由を考察する。また、考察の対象とするのは、国会法第5次改正すなわち1955年以降である。

第一章 国会改革論議における質問制度の取り扱い

一 参院改革論議と質問制度

国会正常化を目的とした国会法の全面改正が行われ、自民党を与党、社会党を野党とするいわゆる55年体制が成立して、紛糾の様相が「実力行使から動議連発と牛歩戦術に転換、さらに審議拒否一国会空転―議長斡旋による審議再開というパターン」¹⁰に変わりつつも、与野党の物理的な激突がなくなったわけではなかった。そのため、1965年の日韓基本条約承認をめぐる激しい紛糾の後、自民党と社会党の幹事長・書記長間で「言論の自由を確保し、とくに少数意見を尊重する」とする申し合わせが行われるなど、言論の府としての国会機能を強化する議論が行われるようになった¹¹。特に1966年には、衆院事務局が「国会正常化に関する試案」を衆院議院運営委員会理事懇談会に提出し、衆院に議会制度協議会が発足した。しかしながら、審議をより促進しようとする自民党と抵抗手段を奪われまいとする社会党の思惑の違いにより、衆院で言論を強化する改革案が実ることはなかった。質問制度についても、論点として浮上することはなかった¹²。

国会（院）の改革論議に熱心だったのは、衆院よりも参院である。契機は、1971年7月の参院議長選挙で、自民党の河野謙三が同じく自民党の木内四郎を野党の支援を受けて破り、議長に就任したことであった。河野はかねてより「参議院をどうにかしたいという気持ち」があり、元々は緑風会で「入閣してはいけない」と「最も強硬に主張していた人」であったという¹³。河野は、議長就任直後の7月30日、河野義克元参院事務総長や西澤哲四郎元衆院法制局長ら8人の有識者からなる「参議院問題懇談会」を設置した。同懇談会は同年9月23日に「参議院運営の改革に関する意見書」を河野議長に

10 岸本弘一「議会改革・世界と日本」『レファレンス』（1987年9月号）6頁。

11 「自民一社会、自民一民社の幹事長、書記長会談における申し合わせ」（1965年12月19日）『国会改革の流れ』『レファレンス』（1987年9月号）119頁。

12 衆院事務局「国会正常化に関する試案」（1966年3月2日）、「自民党政策と運営小委員会答申」（1967年10月16日）、社会党「国会法改正問題に対する党の態度」（1967年11月）には論点として示されていない。前掲「国会改革の流れ」119-121頁。

13 河野義克「参議院の歩みと存在意義」読売新聞調査研究本部『日本の国会』（読売新聞社、1988年）139頁。

答申した。意見書は「参議院の独自性と自主性の確保」「効率的な審議」「充実した審議」「国会正常化の実現」を「改革の基本方針」とし、「小会派の発言の保障」「委員会における自由討議の採用」「国政調査の充実」などを求めているが、質問制度には一切触れていない¹⁴。

ただ、参院改革の流れは河野以降の歴代議長にも受け継がれていった。河野の後任となった安井謙は1977年11月、「参議院運営等の改善について」とする私見を各会派に提示した。安井はこのなかで「議院内閣制下の国会審議における政府の役割と議員の自主的審査の問題」「参議院独自の審議方式の問題、例えば衆議院で取り上げられなかった問題点の集中的審査や議員間討議の充実等」などを問題提起した¹⁵。これを受けて、参院議院運営委員会は議運委員長を座長とする「参議院改革協議会」を設置した。安井議長及び同協議会は、議運委員会へ小会派のオブザーバー出席を認めたり、エネルギー対策特別委員会を設置したりするなど一定の実績を上げたものの、やはり質問制度については論点とするに至らなかった¹⁶。また、安井の次の徳永正利議長時代も、広報、予算審議方式などの改善に取り組んだが、質問制度は議論の対象とならなかった¹⁷。

参院改革論議のなかで、質問制度の強化を俎上に上げたのは木村睦男議長時代の参院改革協議会(斎藤十朗座長)であった。木村は1985年2月5日、「参議院の独自性発揮と審議充実のための議院の組織及び運営の改善」について同協議会に諮問した。同協議会は同月25日、「小委員会を設置し検討するもの」として7項目を挙げ、そのなかで「閉会中においても文書質問を提出することができる」とする問題を含めていた¹⁸。木村の諮問項目には質問制度に言及がなされていないことから、本事項は同協議会での議論の結果と考えられる。同協議会での議論の経緯については明らかでないが、質問主意書を活用していた秦豊¹⁹が協議員となっていた²⁰こと、並びに下記の小委員会に秦が入っていないことから、おそらく秦が強く主張したのではないと思われる。

同協議会小委員会は、井上吉夫小委員長(自民)、下条進一郎(自民)、浜本万三(社会)、鶴岡洋(公明)、橋本敦(共産)、栗林卓司(民社)の6名で構成され、与党2人に対して野党が4人を占めていた²¹。ところが、同小委員会は「当面閉会中においても文書質問を提出できるとすることは困難であるとの意見で一致」し、その旨を同年6月12日に斎藤座長へ報告した。報告によると、その理由は次の4点である²²。

14 参議院問題懇談会「参議院運営の改革に関する意見書」(1971年9月23日)参議院事務局『参議院改革の経緯と実績(平成14年版)』(参議院事務局、2002年)302-309頁。

15 安井謙「参議院運営等の改善について」前掲『参議院改革の経緯と実績』10-12頁。

16 前掲『参議院改革の経緯と実績』17-26頁。

17 同上27頁。

18 同上81-82頁。

19 秦豊は参院第10回通常選挙(1974年7月7日)において社会党公認で当選した後、社民連、民社党などに移籍し、参院議員を2期務めた。在籍した第73回国会から第105回国会までに151件の質問主意書を提出している。

20 「参議院改革協議会座長、協議員等氏名一覧」前掲『参議院改革の経緯と実績』290頁。

21 同上291頁。

22 「参議院改革協議会小委員会報告書」前掲『参議院改革の経緯と実績』117-118頁より引用。

- 一 会期制度を採る憲法の下においては、国会の活動は会期中に限られ、その例外をなすのは、特に議院の議決をもって行われる委員会の閉会中審査・調査、議員派遣など特定のものに限定されている。文書質問については、特に例外規定が置かれていない。
- 二 国会法等を改正し閉会中における文書質問の提出を認めることは、会期制度及び閉会中の他の議院活動との関係を考慮し、慎重に検討する必要がある。
- 三 閉会中においても文書質問を提出できることとする場合においても、議長承認しなかった質問の取扱い（国会法第74条第3項及び第4項）、政府の口頭答弁（参議院規則第154条）等の措置について困難な問題が生じる。
- 四 現行法規の下で、運用により閉会中における文書質問を認めることについては、文書質問は両院に共通する制度であり、かつ、政府と直接かかわりを持つものであるので、その実現が困難である。

その後、参院改革については、歴代議長と参院改革協議会、その後身の参議院制度改革検討会が継続的に取り組んできたものの、質問制度の強化が論点となることはなかった。次に質問制度の強化を論じたのは、1999年4月23日に斎藤十朗議長が設置した「参議院の将来像を考える有識者懇談会」であった。同懇談会は、堀江湛（座長）、浅野一郎、岩井奉信、大石眞、大宅映子、金指正雄、坂本春生の7委員で構成され、2000年4月26日に「参議院の将来像に関する意見書」を斎藤に答申した。このなかで同懇談会は、参院について行政監視を含む「再考の府」と位置づけ、質問制度の強化を提案している²³。

（4）質問制度の在り方を見直し、本会議での口頭質問を実現する。

議員による質問は、国政一般について内閣に対し説明を求め、所見をただす重要な役割を担っている。しかし、現在、本会議における議員の発言は、政府演説や議案の趣旨説明に対する質疑が中心で、議題とは関係なく行われる口頭質問は、ほとんど活用されていない。参議院では自由な議論を促し、本会議を活力ある質疑応答の場とするため、口頭質問を原則化してはどうか。そして、これを補足する形で文書質問の活用も促す。

結果として見れば、この提案は実現していないが、先述したイギリスなど3カ国における質問制度の強化と同一の方向性を有する提案であり、興味深いものである。この提案が含まれた理由としては、質問制度の重要性を認識している大石²⁴が委員に含まれていたためではないかと思われる。実際、大石が参加した小泉純一郎首相の私的諮問機関「首相公選制を考える懇談会」の2002年8月7日付の報

23 「参議院の将来像に関する意見書」前掲『参議院改革の経緯と実績』324-332頁。引用は329頁より。

24 たとえば、大石は「質問制度は議会の政府統制権の一つに位置づけられ」、「口頭質問は」「議院内閣制に特有の政府統制の方法」であるものの、国会では「質問制度による政府統制はほとんど機能していない」と評している。大石眞『議会法』（有斐閣、2001年）114-117頁。なお、脱稿後（2008年9月11日）に大石本人に確認をしたところ、参議院及び首相の両懇談会ともに、口頭質問の強化を提案したのは大石であったという。

告書も、「議院内閣制を前提とした首相統治体制案」の項で「本会議における口頭質問の活性化」などによって「野党会派の首相・内閣に対するコントロール機能を高めることが必要」と提案している²⁵。そして、その解説書において、大石は「野党の対抗権力を制度化し強化する」ため「本会議における口頭質問を活性化することなどが必要と述べている²⁶。よって、「参議院の将来像を考える有識者懇談会」と「首相公選制を考える懇談会」のいずれの報告書においても、口頭質問強化の提案を主導したのは大石と考えられる。また、いずれの「懇談会」も国会制度に詳しい研究者が複数²⁷含まれており、そのことも提案が容認された背景にあると考えられる。

二 政治改革論議及び党首討論の導入論議と質問制度

1988年に発覚したリクルート事件と1992年の東京佐川急便事件は、政治への国民の信頼を失墜させ、政治改革を重要な政治課題に浮上させた。政治改革の本来の目的は政治腐敗の根絶にあったが、議論は選挙制度も含めた広範に及び、そのなかで国会改革も併せて論じられるようになった。特に、議場での議論よりも水面下での与野党折衝を重視する、いわゆる国対政治への批判が従来から強くあったため、議場での政策論争を実現するための国会改革が論点の一つになった。

そして、国会や各政党、民間などから様々に出された国会改革案のなかで、質問制度の強化、あるいはそれに準じる提案がいくつかあった。リクルート事件から、1998年6月の自社さ政権終了までの間で見ると、次のとおりである²⁸。

「国会改革に関する緊急提言」政治改革推進協議会（民間政治臨調）（1992年11月7日）

- ・国政課題の論議のための「国政基本問題委員会」設置と同委員会における自由な論議

「国会改革に関する緊急提言—議会デモクラシーの復権を目指して」国会改革緊急提言会議（座長：堀江湛慶大教授）（1995年9月28日）

- ・国政上の重要課題に関する緊急問題討論時間（仮称）を設け、自由討議制を導入
- ・質問制度の有効活用（質問主意書を主任大臣に対する質問形式へ改め、会期内に限るという制限を外す等）

25 「〈首相公選制を考える懇談会〉報告書」大石眞・久保文明・佐々木毅・山口二郎編著『首相公選を考える』（中央公論新社、2002年）180頁。

26 大石眞「国民の国政参加の途をどう広げるか」前掲『首相公選を考える』43頁。

27 「参議院の将来像を考える有識者懇談会」では、大石のほか、堀江湛、浅野一郎、岩井奉信がそうした研究者に該当する。「首相公選制を考える懇談会」では、大石、久保文明、佐々木毅、山口二郎が該当する。

28 武田美智代「各党の政治改革案」『調査と情報』第106号（国立国会図書館、1989年7月21日）、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）の資料「主な国会改革提言（平成4年～13年）比較表」110-112頁、並びに「新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）」ホームページ（<http://www.secj.jp/>）（2008年9月10日閲覧）に基づく。

「構造改革を担う新しい政党と政治のあり方」政治改革推進協議会（1997年5月31日）

・口頭質問の復活（戦前や諸外国の議会のように本会議での口頭質問制度を復活させるべき）

このように、民間からの提案に質問制度の強化などが含まれていた理由としては、民間政治臨調と国会改革緊急提言会議のいずれについても、政治学研究者が参画していたためと考えられる²⁹。

しかし、1999年7月に導入された党首討論（国家基本政策委員会）³⁰は、民間政治臨調や国会改革緊急提言会議の提案と同様に、イギリスの質問制度に倣っているもの、それらの提案と直接的な結びつきがないことに注意しなければならない。

当時、衆院法制局で法案作成に携わった伊藤和子の報告³¹によると、国会での検討当初は、副大臣制度の導入と政府委員制度の廃止が対象であり、党首討論は対象でなかったという。新制度の母体となった新進・民主・太陽の3党による1997年11月の「国会における審議の活性化を図るための国会法及び国家行政組織法の一部を改正する法律案」（第141回国会／審議未了）は、政府委員を廃止し、政務次官に代わって副大臣などを設置できるようにするものであり、党首討論の提案は含まれていなかった。その後、自民党・自由党の連立政権が成立し、1999年3月24日に「政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意」がなされたものの、ここにも党首討論のことは含まれていない³²。

党首討論の構想が浮上したのは、自民・自由両党合意を受けて自民・自由・公明・共産・社民の各国会対策委員長の下に実務者協議が設けられ、その協議メンバーが1999年5月にイギリスを視察した後であった³³。視察団は5月5日にブレア首相への質問を傍聴しており³⁴、それが「議員の皆さんにはインパクトがあったようで、比較的すんなりと理想のモデルとして受け入れられた感じ」であったという³⁵。その後、自民・自由・民主3党の協議会で「民主党側から、党首討論の場を作ろうじゃないかという話が提案」され、「それぞれの院に置かれた委員会が合同審査会を開く」形式で合意された³⁶。そして、「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」が成立して、2000年から党首討論が国会にも導入された。なお、導入前の第146回国会では、予算委員会合同審査会として2度試行されている。

29 民間政治臨調は、1992年4月20日の発足当時、内田健三（東海大学教授）が会長代理、佐々木毅（東京大学教授）が主査を務めるなど、幹部に複数の政治学者を擁していた。前掲「21世紀臨調」ホームページ。

30 正確に言えば、「国家基本政策委員会合同審査会における討議」となる。佐々木勝実「国会審議活性化法に基づく国会審議」『議会政治研究』第55号（2000年9月）10頁。

31 伊藤和子「国会審議活性化法の立法過程」『北大法学論集』51号（北海道大学大学院法学研究科、2001年）。

32 同上1978-1984頁。そもそも当時自由党党首だった小沢一郎の以前からの主張を見ても、党首討論は含まれていない。たとえば、小沢一郎『日本改造計画』（講談社、1993年）を見ても政務次官や政務審議官として政府入りした与党議員が、国会で野党議員と論戦することを主張しているものの、党首討論の提案は見られない。

33 伊藤和子「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』第52号（1999年12月）3-4頁。

34 「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団報告書」前掲『議会政治研究』第52号12頁。

35 前掲「国会審議活性化法の立法過程」1968頁。

36 同上1969頁。

けれども、質問制度との関係でみれば、イギリスの質問制度を国会に導入したにもかかわらず、形式的にも実質的にも質問制度の強化となったとは言い難い。つまり、口頭質問制度と党首討論は似て非なるものである。

形式的に党首討論は、衆参それぞれに設置された「国家基本政策委員会」という常任委員会の合同審査会において、「国家の基本政策に関する調査」を議題として行われる国政調査であり、委員である野党党首が首相に対して行う「質疑」である。他方、質問制度は国政調査とまったく異なる制度であり、緊急質問が実施されるのは本会議の場である。実際、衆参がそれぞれ発行している「公報」でも「質疑」と「質問」は明確に区別されているばかりか、帝国議会から今日に至るまで一貫して区別されている。定義は、前者が「議題について疑義をただす行為」であるのに対し、後者は「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」である³⁷。それらの根拠を見ても、党首討論は国政調査権を定めた憲法第62条と設置委員会を定めた国会法第41条に基づき、質問制度は国会法第74-76条に基づく。

とはいえ、実質的に質問制度として運用されていれば、形式的な違いはあっても質問制度のバリエーションとして捉えられるかもしれない。「国家の基本政策」という議題は、実際のところ「国政一般」を対象とするに等しいと思われるからである。だが、現実の運用を見ると疑問が生じる。何よりも大きな問題は、定例的な開催になっていないばかりか、開催に当たって与党の同意が必要なことである。確かに、2000年1月18日の自民・自由・公明・民主4党合意では、毎週水曜日の15時より開催することとしている³⁸。だが、図表2のように開催件数を見ると、党首討論は2000年の導入以来、2008年8月1日までの7年半の間で、通算42回の開催にとどまっている。そのため、「あらゆる問題について常時、行政の行動を監視し、統制する」³⁹という質問制度の特徴が欠けたものとなっている。また、先の4党合意で「各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には、基本政策委員会は開催しない」としているため、党首討論の導入がそのまま首相答弁機会の増加につながらないことも、議案審議とは関係なく実施されるという、質問制度の特徴と異なる。野党からすれば、予算案や重要議案で総理の答弁を求めれば、すなわち党首討論の機会を放棄することを意味する。だが、国会会期中で予算案や重要議案を審議しない週を探すのは難しい。要するに、形式的な面だけでなく実質的な面からみても、党首討論と質問制度は重要な点で違いがある。

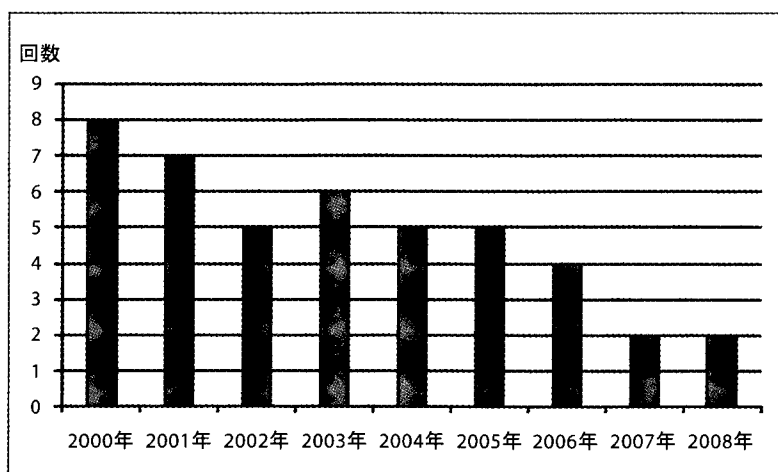
それにしても、なぜ国会の党首討論は、イギリスの質問制度をモデルにしたはずなのに、質問制度と異なる制度となってしまったのだろうか。あるいは、フランスやドイツと異なって、既存の質問制度を強化・拡充する方向に発展しなかったのだろうか。

37 浅野一郎編著『国会事典』第三版補訂版（有斐閣、1998年）196頁。帝国議会にて衆院書記官長を務めた田口弼一は、「質問」と「質疑」について「似て非なるもの」と述べている。田口弼一『帝国議会の構成並に運用』（民政社、1938年）40頁。また、衆院規則策定時に衆院事務総長を務めていた大池真も、「質問」と「質疑」を「全然無関係」としている。大池真『新国会解説』（時事通信社、1947年）93頁。

38 「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」前掲「国会審議活性化法の立法過程」1996頁。

39 大山礼子『国会学入門 第2版』（三省堂、2003年）175頁。

図表2 党首討論の開催件数



*大嶋健志「安倍総理と小沢民主党代表による党首討論」『立法と調査』第271号（2007年8月）及び国家基本政策委員会合同審査会議事録（国立国会図書館国会会議録データベース <http://kokkai.ndl.go.jp/>）（2008年9月10日閲覧）より作成。なお、2008年は8月1日までの記録に基づく。

確かに、1999年5月の議員調査団による報告書を見ると、議員団の質問の多くは、多数の議員が閣外大臣や政務次官などとして政府内の役職に就くことに関するものであった。逆に、この議員調査団が首相質問の「インパクト」を持ち帰ったのだからそれはやむを得ないことでもある。だが、同年9月「国会審議活性化法」制定後に派遣された議員調査団（衆院・参院英国議会制度等実状調査派遣議員団）は、主として党首討論のための調査を目的としていた。調査団総団長は羽田孜民主党幹事長（元首相）が務め、小沢一郎自由党党首、森喜朗自民党幹事長、冬柴鉄三公明党幹事長、穀田恵二共産党国対委員長など各党最高幹部が揃い、法律制定後ではあったものの、党首討論のあり様を事実上決定づける調査団でもあった。そして、調査団の成果報告では、首相に対する質問と併せて、各省庁大臣に対する質問についても言及している⁴⁰。また、首相質問や各省庁大臣に対する質問が文書質問も含めた「質問制度」として位置づけられていることは、下院議事部長が調査団に説明している⁴¹。法案審議と質問機会が無関係であることも、調査団と面会した保守党院内幹事長政治顧問と与党院内幹事長首席秘書官が述べている。何より、報告書資料にはイギリスの質問制度が口頭質問、緊急質問、文書質問から成ることが明記されている⁴²。つまり、報告書を読めば、イギリスの首相質問が日本の国会にも存在する質問制度と同じであることは、国会法についての基礎的な知識があれば十分に分かるのである。

それにもかかわらず、前述のとおり党首討論は国政調査として、質問制度と無関係な制度となって

40 「英国議会制度等実情調査団の成果について」参議院事務局『参議院英国議会制度等実状調査派遣議員団調査概要』（1999年9月14-18日）56-59頁。

41 「ダグラス・ミラー下院議事部長及びニコラス・ベバン下院議長秘書官との会談」同上34-35頁。

42 「英国議会制度概要」同上67-68頁。

いる。また、定例の開催がなされずに、法案審議などへの出席と引き換えに党首討論が開られない合意もそのままとなった。その理由としては、制度設計を主導した国会議員たちに国会法や質問制度に対する基本的な理解が不足していたことがあるのではないかと。もしくは、調査に赴いた議員たち自身が報告書を読んでいないか。あるいはその両方か。いずれも考え難いことではあるが、そう考えなければ、党首討論について報告書と運用のギャップを説明することは難しい。

三 質問主意書に対する制限論

参院改革や政治改革での提案、党首討論導入の動きは、これまで見たとおり質問制度の強化には結びつかなかったものの、議論の方向性としては質問制度を強化するものであった。ところが、小泉純一郎内閣となって、事実上唯一の質問制度となっている質問主意書を制限する議論が、政府内部から起きてきた。

2004年4月2日の閣議後、坂口力厚生労働大臣は、小泉首相と細田博之官房長官を交えて、質問主意書の取り扱いについて協議した。その内容について、坂口は「質問主意書が非常に数が増えまして、膨大な資料を整理をしなくてはならないもの」があり、「省としての仕事よりも、質問主意書のことでもう時間をとられているというところもあつたり」するので、「あり方というものを少し検討してもらいたい」との趣旨であったと、閣議後の記者会見で説明している⁴³。

そして、同年8月5日の閣議後の記者会見で、細田は「行政上の阻害要因」であるとの理由で、質問主意書の制限論を唱えた⁴⁴。そして「野党の猛反発を買うと、翌6日の会見では約1500ページに上る答弁書の束を会場に持ち込」んで反論した。社会保険庁では「土日返上で職員が徹夜で答弁書作りに追われた」例もあり、幹部からは「長妻さんを何とかしてもらいたい」との声が上がっていたという⁴⁵。細田は、答弁書を作成する作業が「エリートでない官僚」の「大変なサービス残業」になっていると述べ⁴⁶、坂口も「(答弁書によっては)何週間も職員が土曜、日曜を返上して勤務をしている」と述べている⁴⁷。

こうした主張に対し、批判の対象となった長妻昭衆院議員は「仕事が忙しくて寝る間もないと言いながら、職員は自分の省庁が大量購入する出版物の制作を手伝い、監修料の名目で謝礼を受け取っており、「アルバイトに精を出す間があるなら、質問に答えるべき」と反発し、官僚には「野党の質問に答えるのはサービスであり、余計な仕事との間違った意識が強い」と指摘している⁴⁸。その背景に

43 「平成16年4月2日付閣議後記者会見概要」厚生労働省ホームページ (<http://www.mhlw.go.jp/>) (2008年9月10日閲覧)。

44 「質問主意書提出制限 政府から働き掛け」『毎日新聞』2004年8月6日付朝刊。

45 「〈質問主意書〉対立再燃へ」『毎日新聞』2004年8月29日付朝刊。「長妻」とは、年金問題などの追及に質問主意書を活用していた長妻昭衆院議員のこと。

46 衆議院予算委員会議事録 (2005年2月7日)。なお、「1500ページに上る答弁書」を引き出した長妻議員は同委員会で、批判された質問主意書について「国の施設のテナント」の「54%が無料で入っていた」ことを明らかにしたもので、これをきっかけに財務省が国有財産に関する要項を改正したと反論している。

47 「平成16年8月5日付閣議後記者会見概要」厚生労働省ホームページ。

について、長妻は「民主党も社会保険庁に対し、膨大な質問主意書を提出していた。そこで年金行政の実態が明らかにされると、社保庁は世間から叩かれた。彼らのなかに、質問主意書を制限したいという思いが芽生えたのだらう」と推測している⁴⁹。

確かに、図表3のとおり質問主意書の件数で見ると、衆参ともに1998年から急増している。衆院では年間100件、参院では年間50件を超えることがそれぞれ通常となってきた、2004年には衆院で300件を超え、2006年には652件、2007年には902件と最多件数記録を更新している。10年前までは衆参合わせても100件を超えないことが多く、政府が答弁書作成機会について急激に増えた印象を抱き、負担感を感じるのも理解できないことではない。

一方で、行政が関与する領域も戦後一貫して拡大を続けてきたのであり、それに伴って質問が増加するのは当然のことともいえる。むしろ、高度経済成長と福祉国家化により急激に行政領域が拡大⁵⁰した1960年代から1980年代において質問が低調だったことの方が、問題ともいえる。つまり、国会議員が拡大する行政領域について、質問によって監視するのを怠っていたとも見えるからである。すると、質問主意書の急増は、行政監視に意欲のある議員が増加した結果ともいえる。

その背景としては、次のことが考えられる。まず、質問主意書の活用を政治活動の中で重視する議員の登場あるいは増加である。たとえば、2006年に衆参で提出された質問主意書787件のうち、上位10議員で538件（約68.4%）を占めており、そのうち当選3回以下の議員が8人である⁵¹。

次に、そうした議員の登場を可能とした政治変動がある。すなわち「この20年間の日本政治において、政治の世界における政策の比重がどんどん重くなって」きており、「かつてのように政治家は政局だけに関心を集中し、政策は官僚が処理するのを基本として、ときに政治家が介入するという分業が崩れた」のである⁵²。議員のなかには、長妻や保坂展人衆院議員のように質問主意書を含めた政策活動の実績で、知名度を上げる者も出てきている。

そして、「社会保険庁が年金保険料を職員の練習用ゴルフボールの購入費に充てていたことや、政府が年金改革関連法の成立前に合計特殊出生率が1.29まで低下した事実を把握していたこと」などを明るみに出し⁵³、年金問題における国民の政府与党への不信感がより高まってしまうなど、質問主意書の影響が政局に及ぶ場合も出てきている。要は、質問主意書の件数が増えただけでなく、効果的な質問によって打撃を受けることも増えてきたために、質問主意書の制限論が政府与党内部で高まったのである。

けれども、政府与党が野党から失政を追及されるのは議院内閣制の基本であり、それについての負担感が大きいのであれば、しっかりとした行政運営を行うか、政権担当能力がないことを認めて下野

48 長妻昭「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」『月刊現代』（2005年1月）86-7頁。

49 前掲「政府追及の武器を封じる自民&官僚へ叱責を」87頁。

50 たとえば、環境庁設置（1971年）、沖縄開発庁設置（1972年）、国土庁設置（1974年）。

51 2008年8月1日現在。衆院、参院ともに当選回数を等しく数えている。

52 飯尾潤『政局から政策へ』（NTT出版、2008年）243頁。

53 前掲「〈質問主意書〉対立再燃へ」。

するしかない。ただでさえ、イギリスやフランス、ドイツに比べれば貧弱な質問制度をより制限しようというのは、野党の役割を認めないことにつながり、議院内閣制の基本原則を損なうことになる。よって、政府与党が質問主意書の制限論を唱える背景には、閣僚や与党議員たちに議院内閣制や議会政治への理解が欠けていることと、政権交替で自らが野党になる可能性があることと想定していないことが、それぞれあるのではないだろうか。

第二章 質問制度が強化されなかった要因

前章における考察の結果から、質問制度の強化を阻んできた最大の要因は、国会議員の質問制度に対する無理解にあると考えられる。

「参院制度改革協議会」では、閉会中においても文書質問を提出できるようにすることが提起されたものの、与党2名、野党4名からなる小委員会はそれを全会一致で却下した。問題提起したのは、当時参議院の会に所属していて、質問主意書を活用していた秦豊と推測される。ちなみに、却下理由のなかに、国会になって一度も実施されていない「政府の口頭答弁（参議院規則第154条）」という、有名無実の規則まで持ち出しているのは、反対理由に窮したためであるのか、興味深い。

前述のとおり、「参議院の将来像を考える有識者懇談会」は本会議での口頭質問を実現しよう提案した。同懇談会は、議員でなく議会制度の研究者を中心に構成され、特に質問制度を重視する立場の大石眞が参加していた。同時期の首相諮問機関「首相公選制を考える懇談会」においても大石が質問制度の強化を提起しており、質問制度の強化を提案したのはおそらく大石と考えられる。

政治改革に関する議論においても、民間団体から質問制度の強化が提案された。提案した「民間政治臨調」と「国会改革緊急提言会議」は、いずれも佐々木毅や堀江湛などの政治学研究者が中心となっていた団体であった。よって、参加する研究者のなかから提案されたものと考えられる。

つまり、これまで質問制度の強化を提案してきたのは、①質問主意書を活用する国会議員、②政治学（議会制度）研究者のいずれかである。なお、①の国会議員が国会議員全体のなかで極めて少数派であることは、却下の結論を出した小委員会に共産党が加わっていたことから明白である。

一方、党首討論の導入経緯で考察したとおり、国会では多数派となる、質問主意書を活用していない国会議員たちは、イギリスの質問制度について調査し、それを国会に取り入れようと企図しても、既に存在する質問制度を強化する形で制度化することはできなかった。おそらく、イギリスの質問制度が、国会の質問主意書と軌を一にする制度であることに気がつかなかったのではないか。調査団報告書にある派遣議員たちの発言録を読む限り、誰も国会の質問制度との関連を指摘しておらず、そうした疑念を抱かざるを得ない。それどころか、冬柴鉄三公明党幹事長は「一般大臣のクエスチョン・タイムというのは日本で言えば一般質疑のことではないかと思う」と、誤解した認識をあからさまに示している⁵⁴。

54 前掲『参議院英国議会制度等実状調査派遣議員団調査概要』50頁。

さらに、質問主意書の制限論に至っては、前述のとおり、閣僚や与党議員たちに議院内閣制や議会政治への理解が欠けていることと、政権交替で自らが野党になる可能性があると思定していないことが、それぞれあると思われる。

このように、国会議員たちの間で質問制度に対する無理解が広がっている理由としては、主に3つあると考えられる。

第一は、質問主意書に対する日常的な軽視である。かつて国務大臣や官房副長官、自民党総務局長、衆院議院運営委員長などの枢要なポストを歴任した鈴木宗男衆院議員は、自民党に在籍していたとき質問主意書に対して「どうせ木で鼻を括ったような答弁書しか来ないので、質問時間が十分とれない野党議員が自己の政治的見解を文書に残すために行っている」との認識を持っていたと述べている⁵⁵。同様の認識を多くの与野党議員が持っているとするれば、イギリス議会政治の花形である党首討論と「自己の政治的見解を文書に残すため」の質問主意書が、まさか同根の制度であるとは思ってもよらないだろう。

第二は、質問制度とは質問主意書のように文書で行うものと誤解されている疑いである。緊急質問として口頭質問が一般的に行われていたのは1960年代までで、1970年代に入ると次第に実施されないようになり、1985年を最後に実施されなくなってしまった。そのため、質問制度が口頭質問と文書質問から構成されていることを、多くの議員が認識しなくなってしまったのではないだろうか。体験や知識がなければ、文書質問と口頭質問が同じ質問制度であると理解するのは、見た目の違いから難しいと思われるからである。逆に、緊急質問のことが頭にあれば、イギリスの党首討論がその定例版であることは容易に理解でき、フランスやドイツのように質問制度を強化する形で党首討論を導入することになったであろう。

第三は、自民党が与党であり続けたことである。自らの立場を永久に与党であると考えれば、質問制度はもっぱら野党による政府追及の手段であるから、まったくその意義を理解することはできない。効果がなければ「質問時間が十分とれない野党議員が自己の政治的見解を文書に残すために行っている」と考え、効果が発揮されれば「行政上の阻害要因」となってしまう。したがって、質問制度は弱ければ弱いほど自民党議員にとっては有益なのであり、自民党が衆院で多数派を占め続けている限り、この基調に変化はないだろう。もし、強化に同意するとすれば、それは与党がいつでも骨抜きにできることが条件となる。実際、党首討論は開催にあたって与党の同意を必要としており、前述のとおり実施状況は低調である。

55 鈴木宗男編著『鈴木宗男の国会質問主意書全255本』（にんげん出版、2006年）43頁。

図表 3 質問提出件数の推移 (1947-2007年)

議会期	衆議院			参議院		
	質問件数	質問主意書件数	緊急質問件数	質問件数	質問主意書件数	緊急質問件数
1947	49	12	37	130	130	5
1848	100	21	79	178	176	7
1949	168	115	53	174	141	33
1950	419	373	46	139	74	65
1951	104	87	17	53	20	33
1952	134	101	33	87	24	63
1953	66	58	8	16	4	12
1954	38	26	12	63	15	48
1955	55	34	21	40	11	29
1956	34	18	16	32	14	18
1957	14	10	4	21	15	6
1958	21	14	7	6	2	4
1959	20	8	12	19	2	17
1960	35	22	13	16	6	10
1961	37	26	11	14	3	11
1962	17	8	9	10	5	5
1963	17	6	11	14	2	12
1964	31	15	16	13	3	10
1965	36	26	10	12	8	4
1966	26	17	9	4	1	3
1967	20	11	9	6	2	4
1968	29	18	11	15	13	2
1969	28	19	9	12	8	4
1970	16	12	4	4	0	4
1971	25	17	8	11	6	5
1972	42	26	16	23	14	9
1973	47	27	20	46	27	19
1974	53	53	0	29	9	0
1975	39	39	0	52	45	7
1976	55	55	0	35	35	0
1977	62	62	0	79	78	1
1978	86	86	0	35	35	0
1979	76	72	4	49	49	0
1980	45	45	0	49	49	0
1981	73	68	5	43	39	4
1982	36	35	1	35	35	0
1983	76	76	0	43	43	0
1984	53	53	0	45	45	0
1985	75	71	4	89	84	5
1986	68	68	0	74	74	0
1987	100	100	0	49	49	0
1988	66	66	0	40	40	0
1989	59	59	0	41	41	0
1990	31	31	0	19	19	0
1991	35	35	0	66	66	0
1992	40	40	0	36	36	0
1993	26	26	0	25	25	0
1994	21	21	0	28	28	0
1995	39	39	0	40	40	0
1996	48	48	0	11	11	0
1997	62	62	0	33	33	0
1998	118	118	0	58	58	0
1999	80	80	0	56	56	0
2000	146	146	0	98	98	0
2001	205	205	0	59	59	0
2002	248	248	0	71	71	0
2003	210	210	0	72	72	0
2004	356	356	0	83	83	0
2005	187	187	0	79	79	0
2006	652	652	0	135	135	0
2007	902	902	0	259	259	0
合計	6056	5541	515	3173	2704	459

*第 1 回国会から第168回国会までの件数。

**原則として常会から常会までの間を 1 議会会期としている。

***1947年は第 1 回国会のみ。

****1952年には第13回と第14回国会の 2 つの常会が含まれている。これは、第14回国会が1952年 8 月26日に召集された特殊な事例のため。1953年 3 月14日に解散した第15回国会までを1952年の件数に含んでいる。

*****1970年には常会が開かれていないが、特別会の第63回国会を常会に相当するものとしている。

*****1973年には常会が開かれていないが、特別会の第71回国会を常会に相当するものとしている。

*****1984年には常会が開かれていないが、特別会の第101国会を常会に相当するものとしている。

*****「衆議院公報」「参議院先例諸表」「参議院議案審議表」「参議院審議概要」を元に作成。

結論

本論文は、有効な国会改革を論じるための手がかりを提供するため、国会法第5次改正以降の主要な国会改革論議のなかで、質問制度の強化がどのように取り扱われたのかを明らかにし、質問制度の強化に対する阻害要因を検証した。

第一章では、河野参院議長から始まる参院改革の議論、政治改革から党首討論導入までの議論、並びに近年の質問主意書制限論について、それぞれ考察した。参院改革においては、「参院制度改革協議会」と「参議院の将来像を考える有識者懇談会」において質問制度の強化が提案されたが、実現しなかったことを示した。政治改革では、「民間政治臨調」と「国会改革緊急提言会議」という民間団体からイギリスの質問制度をモデルとした提案がありながら、それらが「国会審議活性化法」で導入された党首討論とは結びつきがないことを示した。また、同法の党首討論は、国会議員主導によってイギリスの首相への質問制度をモデルにして制度化されたにもかかわらず、既存の質問制度とは無関係の制度として成立したことを明らかにした。そして、質問主意書制限論では、近年になって提出件数が急増し、政府に打撃となるような成果を上げるにつれて、政府内部から制限論が出てきたことを示した。

第二章では、前章における考察の結果から、質問制度の強化を阻んできた最大の要因が、国会議員の質問制度に対する無理解にあることを示した。質問制度の強化を提案したのは、①質問主意書を活用する国会議員、②政治学（議会制度）研究者のいずれかであり、多数派の国会議員から質問制度の強化を求める声が出ることはなかった。むしろ、国会議員たちの間では、主に3つの理由から質問制度に対する無理解が広がっている。第一は、質問主意書に対する日常的な軽視である。第二は、質問制度とは質問主意書のように文書で行うものと誤解されている疑いである。第三は、自民党が与党であり続けたことである。自らの立場を永久に与党であると考えれば、質問制度はもっぱら野党による政府追及の手段であるから、まったくその意義を理解することはできない。

したがって、質問制度の強化に対する阻害要因は、本来ならば制度を活用すべき国会議員の無理解にあり、制度を強化するならば、国会議員が質問制度を活用する意欲を高めるか、意欲のある国会議員が増えるか、いずれかが必要条件となる。

無論、質問制度の強化は目的でなく、国会の議論を活性化させ、より良い政治を実現するための一つの手段である。もしかすると、必ずしも国会の活性化に不可欠ではないかもしれない。だが、イギリス、フランス、ドイツが、議会改革の一環として質問制度を強化していることを踏まえれば、少なくとも質問制度の強化が真正面から検討されてもいいのではないかと。特に、定例の口頭質問制度を設け、イギリスのように政局とは無関係に実施されるようになることは、飯尾潤の言うような「政局から政策へ」という政治変動を加速させる改革となるだけでなく、国民の政治への信頼も高めることになるだろう。それは結局のところ、政府与党にとっても有益なのではないか。衆参で多数派が異なる今こそ、与野党が真剣に議論して、質問制度を強化していくことが望まれる。（たなか しんいちろう）