

## 論説

# 日本の議会における時間リソースと審議パターン —国会・高知県議会とフランス国民議会の比較を通じて—

野 中 尚 人

はじめに

日本に近代的な議会の仕組みが導入されてから、既にかかなりの時間が経過している。帝国議会の開設は1890年であるから、そこを出発点と考えても120年余りが経過したことになる。戦争をはさんで、国会は政府への協賛機関から国権の最高機関へと大きく変化し、地方自治の重視にもなって地方議会にも大きな役割が期待されるようになった。しかし残念ながら、日本の議会制度については、国会、地方議会ともにあまり高い評価が与えられてきたとは言えない。むしろ、国会は深刻な形骸化が指摘され、地方議会の多くもほとんど機能していないのではないかとと言われることが多かった。<sup>1)</sup> 近年、地方議会において「議会基本条例」が制定される動きが見られることはむしろ好ましい動きである。しかしやや皮肉に捉えれば、いかに地方自治の担い手たるべき議会が長い期間にわたって事実上の休眠状態にあったのかを裏側から示しているとも言える。一言で言えば、日本の議会は国・地方を問わず、形骸化してきたのではないかと、この疑念が拭えていないということである。

本稿は、議会における時間リソースの扱われ方と審議の実態的なパターンについて検討することを通じて、議会形骸化の実態について改めて考察する。限られた事例ではあるが、高知県議会と国会について、実証データ

を用いながら、議会運営における時間リソースと審議パターンの問題に焦点を当てて考察する。また、そうしたデータを踏まえた上で、さらに海外事例との比較を試みる。それによって実態的な特徴を浮かび上がらせるとともに、全体としての政治・統治の構造と議会のあり方との間にどのような意味連関が見出されるのかを考察する。

国会と地方議会が形骸化しているのは事実なのか、そしてその実態にはいかなる特徴があるのか。形骸化の理由やパターンは同じなのか、それとも異なるのか。また、時間リソースの扱い方・審議パターンといった議会の基本的な特質は、統治の仕組みとの間には、何らかの関連性があるのか。それともないのか。こうしたことが本稿での検討課題である。

## I. 理論的背景と検討の方法

### (1) 比較議会研究の進展と「時間リソース」の位置づけ

西ヨーロッパの議院内閣制諸国を中心として、この20年あまりの間に比較議会研究が大きく進展した。H. Döring ed., (1995) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Döring and Hallerberg, eds., (2004), *Patterns of Parliamentary Behavior*, B. E. Rasch and G. Tsebelis eds., (2011), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, などが主要なものであるが、それらは個々の国の議会を採りあげるのではなく、ほぼヨーロッパの主要な国を網羅する形での比較研究であり、しかも、かなり明確な理論的フレームワークに基づいたリサーチが展開されている。

むろん、これらの研究では、議会制度、議会運営の多方面にわたる側面が検討されている。しかし、議会におけるリソースの中でも、時間の貴重さが大きくクローズアップされてきた。前記の主要な研究において、特にその前半で中心的な役割を果たしてきたDöringは、前掲の1995年と2004年に収録された2つの著作の中で、特にこの問題を採りあげ、その

重要性を強調している。<sup>2)</sup>

彼の議論の骨格は以下のようなものである。全ての議会において、利用可能な時間は限られている。従って、その貴重な時間リソースをどのように活用するのか、特に議院内閣制の国々においては、政府・多数派の主導権や統制力がどのような程度、またいかなる仕組みで運用されているのかが極めて重要となる。Döring は、政府・多数派によるコントロールについて、1. 本会議の議題設定、2. 予算関連法案の扱い、3. 最終議決に向けた抵抗排除の手段（例えば審議の打ち切りや時間の制限など）、などに関して検討している。そして、時間的な制約を乗り越えるための政府・多数派のコントロール権能としては、結局、本会議の議題設定権能が大きな役割を果たしているとされる。<sup>3)</sup> 概して言えば、イギリスやフランスなど、大国では政府によるコントロール、あるいは議会内多数党によるコントロールは強いが、スカンジナビア諸国では合意を重視する傾向が強く、ドイツは中間的なパターンである。<sup>4)</sup>

しかし、日本の状況について考察しようとする場合、もう少し突っ込んだ理解が重要になる。議会の中で時間がどのようにして使われるのかを考える場合、2つの矛盾する原則の間のバランスをどのように取るのが問題となる。1つは、多数派の統治の権利であり、もう1つは、少数派が自らの見解を主張し聞かせる権利である。そしてこの点は、議会内の実際の争点としては、反対派・少数派による議事妨害・遅延の問題として現れる。

イギリス・フランス・アイルランドなどでは、多数派・政府が事前に審議時間の制限を設定する形でコントロールされ、さらにはいわゆるクロージャーと呼ばれる審議打ち切り動議が使われる。つまり、政府・多数派の議事コントロールは強力であり、政府主導での時間リソースの管理が確立されていると言える。別の言い方をすれば、「議会の合理化」という側面であるとも言える。<sup>5)</sup>

ドイツ・イタリアなど10か国では、事前に、会派間の合意（あるい

は特定の多数決によって)によって討議の予定を組む (organization of debate)。議長を主宰者とする委員長会議 (Presidents' Conference) が合計の会議 (sitting) 数, つまり合計の審議時間を決め, 政府と各会派に割り当てる。このパターンでは, 多数派の主導権と議長の決裁権が確保されると同時に, 時間リソースの全体的な管理に向けた多数派と少数派の合意が1つの基礎となっている。

他方, スウェーデン・フィンランド・オランダなどでは特別の討議打ち切り手続きが存在しない。合意重視の伝統の結果である。例えばスウェーデンでは, 憲法を見ても, Riksdag (議会) での議論を制約する手段はどこにも規定されていない。しかし, それにも拘わらず, 技術的な妨害・遅延行為は存在しない。議員たちは全て, 議会本会議では恒常的に時間が足りないことを良く知っている上に, 政党・会派の規律が効いており, 時間リソースを駆け引きの材料にしないという基本的な考え方が確立されているからである。また, オランダには名目上ギロチンと呼ばれるものがあるが, イギリスなどとはかなり異質であり, 全く使われない。<sup>6)</sup>

いずれにしても, 様々な審議促進手続きや討議終結と採決に至る手続きの問題を通して, 議会内の立法過程における時間リソースの問題が検討されてきている。そして, これらの時間リソースをコントロールする仕組みが主として政府の地位と権能の観点から検討されているのである。これを集中的に検討したのが, Rasch and Tsebelis eds., (2011) であり, 同書によって議論に一定の集約がなされたと言って良い。

## (2) 検討の方法と分析視角

さて, ヨーロッパ諸国でのこうした比較研究の結果明らかになった状況に照らした場合, 日本の実情は, 非常に奇妙であることが明らかとなる。後段の検討で明らかになることであるが, 日本では, 本会議の審議時間が極端に短いのである。本会議の議題設定に関わる政府・多数派のコントロー

ルの程度とパターンという、最大の争点ともいうべき論点が全く別の問題に置き換えられていると言っても良いかもしれない。しかも一方で、「日程闘争」が日本の国会の最大の特徴となっており、時間リソースは止めどもなく浪費されている感が強い。またこの点では、国会対策政治を通じた「日程闘争」国会と、ほぼ完全なまでに合理化の進められた定例会制度に立脚する地方議会とでは大きな相違が見られる。<sup>7)</sup>

つまり、審議促進や議事コントロールで対処するという次元をはるかに超える問題となっている可能性が高いのである。確かに、国会では本会議の議事コントロールについての政府の権能が非常に弱いだけでなく、多数派・与党にとっても様々な制約があることは明らかである。それが一定程度影響を与えていることは容易に想像されるが、本会議審議時間は、大まかに言ってイギリス・フランスなどの約 20 分の 1 に過ぎないからである。これだけ短いと、実質性を維持したままで有効なコントロールを行うことは、もはやいかなる手段や権限によっても不可能である。逆に言えば、既にそうしたコントロールさえ不要なほどに形骸化ないしは「合理化」されているとも言える。<sup>8)</sup> どう見ても、ヨーロッパとは全く異なる論理の支配する議会空間が形成されたのではないか、というのがここでの大きな見取り図である。本稿では、こうしたことを踏まえ、改めて議会内における時間リソースの用い方と審議のパターンについて、実際のデータに基づきながら再検討することを柱とする。

本稿における方法論に関するもう 1 つの特徴は、議会の機能の仕方を統治システム全体の中で捉えるという分析視角である。例えば、川人 (2005) は、国会中心主義と議院内閣制との対比という観点から国会内の運営パターンを分析している。また、大山 (2011) は、モデルとしての議院内閣制、特にイギリスのパターンを参照しつつ議論を進めている。<sup>9)</sup> しかし、全体として言えば具体的な論点・データと統治システムとの関連性を念頭においた分析はあまり進められていない。本稿は、議院内閣制の中の国会と、

二元代表制の中での地方議会を対比することによって、こうした論点に対して新しい考え方を提示することを目指す。実証を進める上での基本的な疑問は、時間リソースの用い方に関して、国会と地方議会にはどのような相違があるのか、あるいは逆に共通点があるとすればそれはなぜ生じているのか、という点である。日本の地方統治システムは、大統領制に類似した権力分立システムであり、議院内閣制に立脚する国会との間には大きな相違がある。従って、一定の相違があるのはむしろ当然の結果と言えるが、それでも、その実態的な姿は、比較的観点から十分には検討されていない。また逆に、後段の検討が示す通り、地方議会においても本会議の形骸化は深刻であるが、それが国会とは異なる制度環境の下で生じていることになる。それは一体なぜなのか。こうした時間リソースのあり方と審議パターンとはどのような関連性を持つのか。こうした点をデータに基づいて検討してみたい。

## II 県議会での時間リソース

### (1) 県議会の制度構造と二元代表制

実際のデータを検討する前に、県の統治システムと県議会の制度について若干の説明をしておく。

日本での県の統治はいわゆる二元代表制であり、行政・執行を担う知事と、合議制の「立法」機関である県議会が、それぞれ別の選挙によって選出される。大統領制に類似した構造である。ただし、アメリカ議会＝ kongress が極めて大きな立法機能を発揮する能動的な議会であり、「変換型」議会の代表例とみなされているのに対して、日本の県議会は、自律した条例制定の機能をほとんど果たしていないと考えられている。

これにはいくつかの理由が考えられている。1つは、県という組織そのものが国－中央によってかなり強く影響・コントロールされているため、

執行部門はともかく、立法的な活動の必要性が極めて乏しかったとみられていることである。もう1つは、アメリカの大統領制ではみられない形で、知事の側に有利な制度条件が設定されていることである。中でも重要なものは、予算の調製権、専決処分の権限、議会の招集権などである。

さて、本稿で実際にデータを検討する高知県を例にとり、そのホームページの説明に基づきながら県議会の制度を説明すると以下のようになっている。

#### 1. 定例会と臨時会

県議会には定例会と臨時会があり、いずれも知事が招集。定例会は定期的に年4回(2月、6月、9月、12月)、また、臨時会は必要がある場合に開かれる。

#### 2. 本会議

本会議は全議員で構成され、議案などに対する最終的な意思決定や、執行機関に対する質疑を行う。

#### 3. 議会運営委員会

議会を円滑に運営するために、議会の運営に関する事項の調査、検討などを行う。

#### 4. 常任委員会・特別委員会

本会議の議決に先立ち、専門的かつ詳細に審査するために設置。常時設置されている常任委員会と、特定の事件についての特別委員会がある。また、一般会計などの決算を審査するための決算特別委員会が毎年9月の定例会で設置される。

### (2) 本会議の審議日数と審議時間

さて、高知県の本会議の開催日数と審議時間は表1にまとめたとおりである。予算を審議する2月の定例会と、決算を審議する9月定例会の開催日数と審議時間が比較的長いことが見て取れるが、さらに興味深いのは、

県議会の本会議開催頻度と総審議時間が、どの年度もほぼ同じレベルに収まっていることである。最近では23日というパターンにほぼ固定化され、審議時間も75時間から80時間程度でほぼ一定と言って良い。また、各定例会の会期内における本会議の開催日数の分布も、ほとんど固定化されている。時折開催される臨時会を除くと、近年の2-6-9-12月の定例会での本会議日数は、それぞれ6-5-5-5日で、2013年だけがわずかにずれていることがわかる。

表1：高知県議会の本会議開催日数と審議時間

		2月 定例会	6月 定例会	9月 定例会	12月 定例会	定例会 合計	臨時会	年間 総合計
1985年	本会議日数	8	5	8	4	25	7月臨 1日	26
	本会議時間	31	13	29	12	85	0	85
1995年	本会議日数	8	5	6	4	23	5月臨 3日	26
	本会議時間	27	14	21	13	75	2	77
2011年	本会議日数	6	6	5	5	22	5月臨 2日	24
	本会議時間	25	15	17	17	74	1	75
2012年	本会議日数	6	5	5	5	21	11月臨 2日	23
	本会議時間	24	18	19	18	79	2	81
2013年	本会議日数	7	4	5	5	21	4月臨 2日	23
	本会議時間	27	13	19	14	73	3	76

高知県議会のホームページにある DiscussNetPremium という会議録検索システムからの集計。

なお、時間数については、端数を4捨5入してある。

時期を少し遡ると、1976年からの3年間は、本会議の開催日数は合計24日、しかも、各定例会ごとの開催日数も、2月は8日、6月が5日、9月が7日、そして12月が4日、と、全く同じパターンである。<sup>10)</sup> 従って、かなり以前の時期から年間の本会議での審議のパターンとボリュームがほぼ定まっていたということがわかる。確かに、時間を有効に使っているとも言えるが、時間リソースの本質的な価値がどう評価されているのかにつ



いて、深刻な疑問が残るとも考えられる。

さらに古い時期のデータと比較すると意外なことがわかる。明治12年(1889年)から開催されていた県会は、当時の府県会規則において通常県会の会期が30日以内と規定されていたにもかかわらず、実際の会期日数は最低で30日(明治16, 17年)、最高は明治14年の237日、20年も126日に及ぶなど、年度によるバラつきは、極めて大きかった。<sup>11)</sup> これらの数字は会期日数であるが、それでもこの数字は、1976年から78年までがほぼ一定で55日間、2012年と13年はそれぞれ77日と75日で、ほぼ一定しているのと比較して大きなパターンの相違である。逆に言えば、少なくとも戦後のある時期以降は、会期日数、本会議開催日数、さらには本会議の審議時間に極めて強いパターン化が見られると言うことである。年間4回の定例会の仕組みが定着した結果であろう。

しかも、各定例会での審議・審査の日程の組み方は、相当に定型化されている。開会日に本会議が開かれ、そこで会期日数が決定された後、知事から議案が提出される。閉会中審査の行われた案件のある場合には委員長からの報告の後に議決を行い、その後、1週間ほどの「議案精査」期間に入り、審議は中断する。概ね1週間後に再開された本会議は3日ないし4日間にわたって質疑・一般質問という形で審議された後、議案が委員会に付託され、今度はさらに1週間程度の期間に3日間ほどの委員会審査が行われる。この委員会審査が終了すると、会期の最終日に本会議が開かれ、委員長による報告を踏まえて種々の議決が行われる。

やや興味深いことは、会期最終日のこの本会議においては、知事からの提出議案の処理が終了した後、議員からの提案による「意見書」と「請願」についての審議が行われることである。これにもほとんどパターン化された処理手順が確立されている。これらの「意見書議案」は、ほぼ例外なく最終日の本会議に提出される。そして、意見対立のない案件については一括処理がなされる。議長は、数件の議案について一括の形で、提出者の説明、

質疑、委員会への付託、討論といった審議手続きの全てを省略し、直ちに採決するという提案をし、それを確認した後で起立採決を求める。結果は、すべて「全員起立」での原案可決となる。意見の対立がある場合は、提出者の説明、質疑、委員会への付託を省略するものの、「討論」という形での短い意見表明の機会が設けられ、その後に採決が行われる。この場合は賛成者の多寡によって可決あるいは否決という結果となる。こうした手続きは既に確立されており、最終日の本会議の案件数はかなりの数に上るものの、審議時間は概ね2時間程度、長い場合でも3時間ほどで収まる。

結局これらのデータと分析から分かることは以下のような点である。

まず第1に、本会議の開催日数・頻度・時間はいずれも極めて絞り込まれていて短い。2番目に、これらの運営パターンは、極めて詳細なレベルまでパターン化され定型化されていることである。第3に、審議の基本パターンは、知事・執行部に対する質疑であり、「討論」と呼ばれる発言も、実際には全く討論ではない。つまり、本会議における議員間の対話、意見交換活動は極めて低調と言わねばならない。議員発案の条例制定などがごく稀な例外的活動になっていることも影響していると言って良いであろう。第4に、最終日の本会議では、議員の発案による議案をめぐる、一定の意見表明と議決が行われるが、それは「意見書」ないしは「請願」をめぐるものである。ともに、地方自治法上明記された議会の権能には違いない。また、特に「意見書」は、国やその機関との情報や意見の交換という機能を果たしていることは事実ではあるが、地方議会本来の機能からはやや外れたものであることも確かである。<sup>12)</sup>

### (3) 委員会での審査時間と審査パターン

さて、次は委員会での審査について検討する。まず、審査時間のデータを整理しておこう。

表2は、2011年について、委員会別、会期・閉会中別で委員会活動の

時間を分単位で集計したものである。全合計時間は約 2 万 1 千分、そのうち 4 つの常任委員会が 1 万 3 千分ほど、予算と決算が 4 千分あまり、そして 2 つの特別委員会（南海地震対策・公共交通問題）が 4 千分を切る水準である。また、会期別に集計すると、4 定例会中が約 1 万分あまり、閉会中がほぼ同じく 1 万分程度で、5 月の臨時会（4 月の統一地方選挙で新しく議会が選挙されたため）が 200 分ほどであった。

表 2：高知県議会 2011 年委員会活動

	閉会中	2月 定例	閉会中	5月 臨時	閉会中	6月 定例	閉会中	9月 定例	閉会中	12月 定例	閉会中	合計
予算委員会	0	607	0	0	0	0	0	309	0	0	0	916
決算特別委員会	0	0	0	0	0	0	0	12	3231	0	0	3243
総務常任委員会	243	1378	0	0	942	221	135	460	63	389	0	3831
企画建設常任委員会	0	1220	0	0	661	352	105	166	0	393	0	2897
産業経済常任委員会	0	1490	0	16	784	299	135	399	0	230	0	3353
文化厚生常任委員会	0	1389	0	14	653	372	86	255	114	387	0	3270
南海地震対策検討 特別委員会	0	152	121	172	24	0	240	0	1123	0	0	1832
公共交通問題調査 特別委員会	0	0	0	0	0	14	743	0	1084	12	0	1853
合計	243	6236	121	202	3064	1258	1444	1601	5615	1411	0	21195
4 常任委員会	13288											
予算委員会・ 決算特別委員会	4159											
特別委員会	3685											

データは、表 1 と同様、DiscussNetPremium からである。

いくつかの特徴を指摘することができる。第 1 に、2 月から 3 月に開催され、次年度の予算案を審議する 2 月定例会における審査時間が最も長く、予算委員会だけでなく、4 つの常任委員会の全てにおいて相当な審査時間がかけられていることがわかる。第 2 に、予算委員会と決算特別委員会については、前者が 2 月定例会、後者が 9 月定例会後の閉会中という時期に集中する傾向があるのに対して、4 つの常任委員会では、概ね年間を通じて活動が継続されていることがわかる。その意味では、常任委員会制度の本来の趣旨に沿った運用がなされている面があると言える。第 3 に会期中

の審査時間と、閉会中の審査時間が合計でほぼ拮抗しており、閉会中審査がかなりの比重を占めていることがわかる。

さらに、議事録の内容をチェックすると、審査時間の側面のみならず、審査のパターンについてもいくつかの特徴を指摘することができる。第1に、委員会審査の中心は、執行部に対する質疑、つまり、議員が県庁の部長・課長等に対して様々な質問を行い、その回答を順次聴取するというスタイルを採っていることである。事実上、審査時間のほとんどはこうした作業に充てられている。議案を提出するのはほぼ例外なく知事（執行部）であるため、こうした傾向はほぼ必然とも言えるが、極めて高い比重がこうした執行部への質疑という形での審査であることには改めて注意が必要である。ただし、国会とは異なり、執行部のトップである知事が委員会にまで出席して質疑に対応することは行われていない。部長、あるいは課長のレベルで実務的なやり取りが行われているにとどまっている。

第2に、閉会中の審査にもかなりの特徴がある。国会における会期不継続の原則は良く知られている。その原則にもかかわらず閉会中に委員会審査を継続することは委員会での了解を得た上で本会議での議決を得れば可能であるが、議案単位の申し出が必要である。ところが、県議会の場合は議案を単位とせず、毎回同じ文言を用いつつ、事実上、各委員会の所管に関わるすべての活動が閉会中に行えるように運営されている。

閉会中審査の中で最も重要なものは、9月定例会で前年度の決算案が提出されたあと、12月定例会までの閉会中に実施される決算特別委員会での審査である。2011年の例で見ても、かなりの時間が費やされていることがわかる。そして、このパターンのもう1つの大きな特徴は、次の12月定例会では決算特別委員会が全く開催されないこと、しかも、本会議においても短時間（恐らく5分から10分程度）の委員長による報告が行われるが、それ以上の質疑や討論は一切行われず、すぐさま起立採決によって委員長報告を承認するという形で議会の議決がなされていることであ

る。むろん、委員会によって慎重に審査が行われるはずという前提に立った対応ではあるが、いかにも議会全体の関与が不十分という感をぬぐえない。実は、閉会中審査の報告は全てこのパターンであり、ほぼ例外がないと考えられる。さらに言えば、委員会審査に付されたほぼ全ての議案は、このパターンで処理される。つまり、本会議との連関、有機的なフィードバックという形にはなっていないということである。

第3に、議会運営委員会の活動にも特徴がある。ごく最近の議事録によると、2014年の前半には、2月14日から8月7日まで合計12回開催されている。そして、さらに各回の議事録の詳細を見ると、会期中も含めて相当な時間をかけて議会運営全般についての調整と確認が行われていることがわかる。

表3は、2014年2月14日に開催された同委員会の議事内容について、その項目を全て取り出した上で、一部の内容をその議事録から抜粋したものである。これを見ると、本会議ならびに委員会の運営に関してこれまで指摘してきたことが改めて確認できる。本会議も委員会も、その構成から実際の審議・審査の時間、会派ごとのその割り振り、文書の提出や質疑者の指名、質問事項の提出のタイミング・締切り、などについて、実にきめ細かく事前の確認を行い、それに対する各会派の同意に基づいて極めて効率的な運営が実現されていることが明らかである。むろん、この表の最後に指摘があるように、いわば突発的な問題に対する対処も話し合われているが、全体としてみれば、定例会のスムーズな運営に大きな比重が置かれていると言える。<sup>13)</sup>

表3：2014年2月14日の議会運営委員会における審査事項

### 1. 2月定例会の日程及び運営について

- (1) 知事提出予定議案
- (2) 議員提出予定議案
  - ア 提出者の説明
  - イ 質疑
- (3) 会期及び会議日程
- (4) 質問者（会派）の発言順序

桑名委員長 次に、質問者の発言順序についてであるが、申し合わせによると、自由民主党5名、日本共産党1名、県政会1名、公明党1名、県民クラブ1名、南風（みなみかぜ）1名、みどりの会1名の計11名ということなので、順序は所属議員数の多い順とし、一巡後は一会派に片寄らないようにするとの慣例によると、

  - 1日目2月28日金曜日は、自由民主党、日本共産党、県政会
  - 2日目3月3日月曜日は、公明党、県民クラブ、南風（みなみかぜ）
  - 3日目3月4日火曜日は、みどりの会、自由民主党、自由民主党
  - 4日目3月5日水曜日は、自由民主党、自由民主党
- (5) 発言者の制限時間等

桑名委員長 次に、発言者の制限時間については、申し合わせのとおり、各会派の最初の1人については50分以内、2人目からは40分以内とし、発言回数は3回以内ということで御了承願う。
- (6) 発言者の届け出
- (7) 発言通告書の提出期限
- (8) 請願書の受理期限
- (9) 閉会中の常任委員会委員長報告

### 2. 予算委員会について

- (1) 設置運営にかかる具体的日程等
  - ア 委員の選任依頼
  - イ 組織の委員会
- (2) 発言時間等

桑名委員長 次に、予算委員会の発言時間については、実施要領では、答弁も含め原則1人60分以内とし、特に要望がある場合は議運の了承を得るものとされている。

会派ごとの2月定例会での持ち時間は、自由民主党355分、日本共産党90分、県政会60分、公明党60分、県民クラブ35分の計600分となっているので御了承願う。
- (3) 発言通告書等の提出期限
  - ア 発言者及び発言所要時間の提出期限
  - イ 発言通告書の提出期限

### 3. 次期常任委員及び議会運営委員について

- (1) 常任委員会の委員数及び会派構成
- (2) 議会運営委員会の会派構成

#### 4. 議会予算について

#### 5. 東日本大震災三周年に伴う本会議での黙とうについて

#### 6. その他

森田議長から報告がある。

森田議長 議運の席で、西岡前議員の政務活動費の使途のことを開催の都度報告すること

### Ⅲ 国会との対比

地方議会が基本的に年4回の定例会期制を採っているのに対して、国会では年に1回、150日間の常会（通常国会）と、随時召集される臨時会（臨時国会）とに分かれる。通常国会は1回、臨時国会は何度でも会期の延長が出来るが、議案については会期の不継続が原則である。閉会中の審査も可能だが、個別議案ごとに申出、本会議での議決を得る必要がある。

表4は、2012年について、衆議院で本会議が開催された日、その開会時間、さらに主要な議題をまとめたものである。まず通常国会の流れを見ておこう。大まかに言って、通常国会が開会すると、まず首相以下の4大臣演説（首相の施政方針演説、外務大臣の外交演説、財務大臣の財政演説、経済財政政策担当大臣の経済演説）があり、それに対する代表質問という形での質疑が行われる。この第180回国会も同様で、続いて予算・補正予算の審議が行われ、その後3-4月はその他の法案の扱いがなされて与野党間で対立のない案件は可決され、そうでない法案の中には、撤回手続きのなされるものもあった。<sup>14)</sup> 4月末からはいわゆる重要広範議案に対する審議が開始され、数日間にわたって趣旨説明とそれへの質疑が実施された。以降6月からは、会期の延長を交えて、重要広範議案とされる税と社会保障一体改革に関する審議が中心となる。

表 4: 2012 年 本会議開催の日時ならびに主要議題

開会日	開会時刻	散会時刻	休憩開始	休憩終了	審議分數	主要議題
第 180 回	通常国会	1 月 24 日	から 9 月 8 日	会期 229 日間		
1 月 24 日	11:01	14:36	11:06	13:02	99	議席指定・常任委員長選挙・4 大臣演説
1 月 26 日	13:02	16:10			188	* 国務大臣への質疑・答弁
1 月 27 日	14:02	18:28			266	* 国務大臣への質疑・答弁
2 月 3 日	13:03	13:44			41	補正予算案の委員長報告と議決
2 月 21 日	13:03	15:53			170	** 特例公債法等 4 法案の趣旨説明・質疑・答弁
2 月 23 日	12:32	12:45			13	5 法案の委員長報告と議決 議連委案のみ趣旨弁明
3 月 1 日	12:13	12:20			7	各種委員の任命への同意
3 月 8 日	16:03	18:14			131	# 予算ならびに関連法案・委員長報告・編成替え動議・議決
3 月 16 日	12:12	12:28			16	1 法案の委員長報告と 3 法案の委員会審査省略・議決
3 月 23 日	12:32	13:33			11	法案 10 件を委員長報告の後議決のうち 1 件のみ討論・承認案件 1
3 月 27 日	13:02	13:09			7	3 法案の委員長報告と議決
3 月 30 日	12:32	12:43			11	郵政改革法案の撤回・暫定予算の委員長報告と議決・2 法案の報告と議決・承認案件 1
4 月 5 日	14:52	17:27	14:54	17:22	7	予算案否決に伴う両院協議会等の手続き・同意人事
4 月 12 日	13:02	13:12			9	対北朝鮮決議案・1 法案の委員長報告と議決
4 月 13 日	13:02	13:08			6	対北朝鮮決議案
4 月 17 日	13:02	13:11			9	決議案 1・各種委員選出
4 月 26 日	13:02	13:13			11	社保と税一体改革特委の設置・法律案 4 件の議決・うち 2 件は委員会審査省略で議決
5 月 8 日	13:02	16:25			203	** 厚労関連法案の趣旨説明・質疑答弁
5 月 10 日	13:02	16:09			187	** 子育て・子ども手当法案の趣旨説明・質疑答弁
5 月 11 日	13:02	16:02			180	** 社会保障関連財源法案の趣旨説明・質疑答弁
5 月 22 日	12:22	12:27			5	2 法案につき、委員会審査の省略・議決
5 月 29 日	13:02	16:49			227	** 原子力関連 3 法案・承認案件についての趣旨説明・質疑答弁
6 月 1 日	13:02	15:19			137	** 国家公務員関連 5 法案の趣旨説明・質疑答弁
6 月 8 日	13:02	13:13			11	4 法案の議決のうち 3 本は委員会審査省略
6 月 15 日	13:02	13:27			25	法案の撤回・裁判官人事・6 法案の報告と議決 2 件の承認・1 件は委員会審査省略
6 月 19 日	13:02	13:10			8	3 法案の委員長報告と議決
6 月 21 日	13:04	13:19			15	会期延長・同意人事・4 法案の委員長報告と議決



6月26日	13:02	15:25			143	#	社会保障関連の8法案の特別委からの報告と議決 記名投票あり 委員長報告どおり修正議決あり
7月6日	13:02	13:04			2		3 常任委員長の辞任・選挙
7月26日	13:02	15:55			173	#	2 法案の委員長報告と議決 防衛計画大綱の報告と質疑・答弁
7月31日	13:02	13:24			22		7 法案の報告と議決・各種承認案件
8月2日	13:02	13:15			13		4 法案の報告と議決
8月9日	18:02	19:42			100		内閣不信任決議案
8月10日	13:02	13:16			14		7 法案の報告と議決・各種委員の選挙
8月24日	12:12	12:34			22		対韓国大統領決議案・2 法案の委員会審査省略・議決
8月28日	13:03	13:51			48		3 法案の議決 公債発行については、報告・討論あり 1つは委員会審査省略
9月6日	13:02	13:23			21		10 法案の報告と議決・各種承認案件
9月7日	13:02	13:12			10		閉会中審査 174 件、請願 308 件
					2568		
第 181 回 臨時国会 10月29日から11月16日(解散) 会期 19 日間							
10月29日	12:03	14:36			153	*	議席指定・委員長選挙・首相の所信表明演説
10月30日	13:02	16:16			194	*	国務大臣演説への質疑・答弁
11月1日	13:02	16:00			178	*	国務大臣演説への質疑・答弁
11月8日	13:02	15:40			158	*	特例公債法案の趣旨説明・質疑答弁
11月15日	16:03	17:43			100		7 法案を報告・議決 1件-公債-は討論
11月16日	12:07	15:50	12:16	15:49	10		4 法案の報告と議決 解散
					793		
第 182 回 特別国会 12月26日から28日まで 会期 3 日間							
12月26日	13:07	14:52			105		議長・副議長選任・議席指定・会期・議運委員の選任・首相指名
12月27日	13:02	13:07			5		各常任委員・常任委員長選任・特別委員会の設置
12月28日	14:02	14:08			6		各種委員の選任・閉会中審査 89 件
					116		
2012 年本会議審議時間総計分数					3477		

データは、衆議院のホームページ内の本会議情報、その中の議事経過の箇所に拠る。

さて、以上のような流れの中で、時間リソースの使い方はどうなっていたのだろうか。まず、衆議院本会議の年間審議時間数は、2012 年を例に取ると合計 3477 分、約 58 時間である。後に指摘するとおり、この数字は他の議院内閣制の諸国と比較した場合、極端に短い。これが何と云っても最大の特徴である。

次に、その中でも審議時間がかかり長い場合と、逆に極端に短い場合がほぼ明確に分かれていることもわかる。仮に、審議時間が 2 時間を超える

場合を長いと見ると、通常国会では38回開かれた本会議のうち15回がそれに当たる(表中、\*、\*\*、#の記号が付したもの)。<sup>15)</sup> 逆に、20分以下の時間で散会しているのが18回に及ぶ。全体的に審議時間が短いだけでなく、極端に短い会議が約半分にもわたっていることがわかる。

さらに、それらの実際の審議内容を見ると、時間が長いのは、会期当初のいわゆる4大臣演説に対する質疑(\*印)と、重要広範議案に関する趣旨説明・質疑(\*\*印)がほとんどだということがわかる。2時間を超える15回のうち、12回まではこのパターンである。わずかに、3月8日の予算案・予算関連法案について、また6月26日の社会保障と税の一体改革関連8法案の報告と議決をめぐって、長めの審議が行われたこと、そして、7月26日に防衛計画の大綱が報告され、それをめぐる質疑が行われた3例だけが例外(#印)となっている。

逆に、短い時間で散会した例を見てみると、1つの特徴として、法案の議決がなされているものの、実質的な審議が全くなされていない例が多いことがわかる。委員会からの報告の後、条文に対する具体的な審議がないのはもちろん、討論も省略され、即座に採決に入る場合が非常に多い。しかも、当初の委員会審査を省略し、そのまま議決に入る例も相当な数に上ることがわかる。むしろ、あまりもめる要素のない承認案件や、与野党が合意の上で準備をした法案については、こうした扱いが妥当とも言える。しかし、委員長報告のあと、何らの議論もない議決の仕組みは、議会本来のあり方として望ましいものとは言えない。とにかく、このパターンは基本的に高知県議会と同じであることにも留意する必要がある。

しかし他方で、通常国会が会期150日間以上にわたって継続する結果、高知県議会にはないパターンもみられる。例えば、予算案の審議が終わった3月上旬からほぼ4月いっぱいまでの期間、そして重要広範議案などの趣旨説明・質疑が終わった6月中、そして、それらの法案が参議院において審議されている期間などでは、長時間の本会議審議がほぼ見られない。

つまり、本会議審議と言う面から見れば、やや風のような状態になっている時期が周期的に現れるのである。

むしろこの時期に国会が活動をしていない訳ではない。1つには、重要広範議案を中心とする対立的な法案の扱いをめぐって、与野党が水面下で駆け引きを行っていることがある。重要広範議案は、通常国会ごとに大体4本前後が指定されることが多いが、それらについては、委員会への付託の前に本会議での趣旨説明と質疑を実施すること、ならびに委員会審査の過程においても、場合によっては首相の出席を求めることができるとされている。<sup>16)</sup> こうしたルールを背景に、審議を早く開始し促進したい政府・与党と、それを出来るだけ先送りして有利な交渉ポジションを得たい野党とが日程の設定をめぐって争っているのである。日程闘争を中心とする国対政治という表現は、こうした状況を表現している。

しかし、もう1つの重要な側面は、参議院審議との関連である。首相の出席という点に注目して大きな流れを整理すると、まず衆参両院での当初の本会議での演説と質疑を終えると、次は衆議院の予算委員会、それが終わると参議院での予算委員会へと続く。そして、4月からは重要広範議案の本会議での趣旨説明と質疑、そして同法案を扱う衆議院での特別委員会での審査、衆議院本会議での議決を経て、参議院での委員会審査と本会議議決と続く。つまり、ほぼ同じパターンで衆議院と参議院での審議・審査が繰り返されているのである。これらの結果、首相は、極めて頻繁に国会に出席させられ、そこでの対応に神経をすり減らす結果になっている。

こうした流れの中で、特に注意しておくべきことは、首相までもが、本会議だけでなく予算委員会と税・社会保障一体改革特別委員会にかなり頻繁に出席していることである。これは、重要広範議案についての合意されたルールに基づくという面とともに、そもそも予算委員会が極めて特殊な役割を果たす機関になっていることに起因している。良く知られているように、予算委員会では「集中審議」という形式で、特定のテーマをめぐら

長時間の審議がかなり頻繁に実施される。これは首相を1日中拘束して特定のテーマをめぐる質疑するものであるが、その設定が与野党間の駆け引きになっているのである。NHKのテレビ中継が入ることもあって、この集中審議は野党にとっては政府を追及する絶好の舞台となる。逆に政府・与党にとっては何ともやりにくい場面であり、特に首相にとっての負担は極めて重い。これが与野党間の激しい駆け引きをもたらすのである。

結局のところ、国会では、日程の設定をめぐる厳しい駆け引きと交渉が繰り返されている。そして、首相を始めとする政府の閣僚は、それに対する受動的な対応のために相当な労力を要求されることになっているのである。確かに、本会議での審議時間がごく限定されていることは重要な点であり、地方議会との共通の特徴となっている。しかし、高知県議会が、いわば日程管理についての全面的な合理化の結果、ほとんど全ての案件がスムーズに処理され、知事・執行部側の負担はそれなりに整理され抑制されているのに対して、国会の仕組みはそうした合理化からは極めて遠い。首相と政府は、いわば国会での与野党交渉に依存し、結果的にも相当に長時間の対応を強いられている。中でも、リーダーである首相が、委員会審査にまで駆り出されることはやや異様な状況と言うべきであろう。<sup>17)</sup>

#### IV 外国の議会との対比—フランスの国民議会議を例に一

##### (1) フランスの国民議会議での立法プロセスの概略

次に、フランスを例にとって、ヨーロッパの議院内閣制の国との対比を行ってみよう。<sup>18)</sup>

最初に、時間リソースの問題を考察する上で関連することに限って、国民議会議ならびに立法プロセスに関わる制度的な骨格をごく簡単に述べると以下ようになる。<sup>19)</sup>

1. 国民議会議と元老院の二院制であり、第1院である国民議会議の優越性は

一定程度明確。

2. 国民議会の会期は、10月から翌年6月までの連続した会期があるが、さらにその延長と臨時会期の設定が可能。
3. 議会の年間開催日数は原則として年間120日まで。ただし、この日数は、召集日から閉会日までの日数ではなく、実際に本会議を開催できる日数。政府はこれに追加が可能。
4. 法案は会期をまたいで審議できる。
5. 法案提出権は政府ならびに議員。
6. 法案が提出されると、議長が付託先の委員会を決定し付託する。
7. 付託された委員会は、報告者を指名する。
8. 委員会は、審査の上、結論として報告書を採択する。
9. 委員会審査を終えると本会議に上程され、審議の上議決を行う。
10. 両院の議決が異なった場合は、両院間の往復（ナベツト）によって文言の一致を図る。一定の条件の下で、両院協議会の開催を経て合意案を作成するが、そのプロセスが成就しない場合は下院が最終決定を行うことが出来る。

これが概略であるが、もう1つの大きな特徴として、議会における政府の地位と権限が強く、「合理化された議会主義」と呼ばれる。本会議議事日程・議題のコントロール、修正案の扱いと議決方式（一括投票と呼ばれる）、政府信任の扱いとそれを活用した特別な議決方式、など、極めて多岐にわたっている。

## (2) 審議時間

さて表5は、国民議会の本会議の活動状況についての最近のデータをまとめたものである。第13議会期以降、選挙による会期の大きな中断のあった2007年と2012年を除くと、2008年から2014年までの平均は、本会議開催日数は141日、年間合計審議時間は約1154時間であり、1日当た

りの本会議審議時間は8時間強である。本会議の開催は火曜日（9時半、15時、21時半から）、水曜日（15時、21時半から）、木曜日（9時半、15時、21時半から）が基本的なパターンである。ただし、予算案の審議を行う10月から11月にかけては、金曜日（稀には月曜日）にも本会議が開催されることがむしろ普通である。

表5：本会議の開催日数・審議時間

年	本会議日数	本会議時間
2008年	120	1002時間45分
2009年	155	1269時間50分
2010年	144	1048時間40分
2011年	128	1064時間05分
2013年	155	1382時間40分
2014年	142	1181時間50分
平均	141	1154時間

データは、国民議会のホームページから。  
[www.assemblee-nationale.fr/connaissance/duree\\_sessions.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/duree_sessions.asp)  
 2012年9月6日アクセス

次に、表6は、2013年と2014年に関して、主要な議会活動についてそのデータを抜粋したものである。常任委員会は、2008年の憲法改正以来8つが設置されているが、それらの合計の委員会開催数は542回と797回で、平均約670回、審査時間は1560時間と1357時間、平均1459時間であった。常任委員会は、基本的に水曜日の午前中に開催されることもあり、1回あたりの審査時間は2時間あまりである。

さらに、その他のタイプの調査委員会等の活動がかなり活発に行われていることがわかる。ここで集計されているものには、ヨーロッパ問題委員会のようにほぼ常任委員会に近いタイプのものから、種々の政府監視・調査委員会などが含まれ、2013年には合計13の組織があった。これら会議体の活動は、合計で650時間ほどとなっており、相当な量であることがわ

表 6 : 2013-2014 年での主要な議会活動

年	本会議				8 常任委員会						その他委員会等*		拡大委員会	
	審議日数	審議時間	修正案数 (本会議)	採択数	開催回数	審査時間	修正案数 (委員会)	採択数	報告書	意見他	審査時間	設置数	審査時間	
2013 年	155	1382 時間 40 分	32545	3443	542	1560 時間 15 分	7097	2875	226	153	642 時間 0 分	16	40 時間 20 分	
2014 年	142	1181 時間 50 分	21051	3896	797	1357 時間 45 分	ND	ND	188	143	699 時間 15 分	ND	ND	

\* ヨーロッパ問題委員会ならびにエネルギー転換問題特別委員会を含む。調査・政府監視・科学技術評価委員会など、2013 年には 13 委員会。  
データは、2013 年は Statistiques 2012-2013 14e Législature, 2014 年は、Statistiques de l'Activite parlementaire で、ともに国民議会ホームページから。  
[www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp)

かる。これは特に、近年の議会制度改革と 2008 年の憲法改正の結果、本会議の日程配分ルールが正式に変更され、政府活動の監視と調査に関わる作業を行うための時間枠がかなり大きく確保されたことを反映している。つまり、本会議の主要な機能は依然として法案の審議ではあるが、相当な本会議の時間がこれらの調査・監視活動にも割かれるようになったため、その準備作業としての委員会活動も大幅に増えてきたと見られるのである。

また、拡大委員会についても触れておくことが望ましい。この拡大委員会は、ここ 10 年ほど次第に用いられるようになった方式で、複数の委員会が合同で行うこと、ならびに通常の委員会審査よりもさらにフレキシブルな討論を可能とするようなルールが設定されていることを特徴としている。2013 年には 16 委員会が設置され、40 時間ほどの審査が行われた。

こうした活動の多元化の結果、直近の 2013 年のデータによれば、本会議での分類別の活動時間の内訳は以下ようになっていた。合計 1382 時間のうち、法案審議 957 時間（約 69%）、予算審議 198 時間（約 14%）、評価・調査 79 時間（約 6%）、質問 121 時間（約 9%）、決議 18 時間（約 1%）、などである。<sup>20)</sup> つまり、本会議の審議時間は様々な物理的・制度的制約にも拘わらず、相当に長い時間が確保されているが、他方でその活動の内訳は法案の審議を軸としつつも、政府監視・調査などの様々な機能

へと拡大されてきたことが伺える。委員会での活動状況にもそれが反映されていると見て良いであろう。

### (3) 審議・審査のパターン

#### (a) 逐条審議と修正活動

次に、審議・審査のパターンについて検討をしてみよう。審議時間の長さに関連する点として、法案に対する逐条審議の方式がある。逐条審議の具体的なやり方についての詳細な説明は省略せざるを得ないが、政府提出法案についての本会議での扱いは概略以下のようにになっている。まず、逐条の審議に入る前に全体審議（examen général）が行われ、それに続く手続き動議（事前否決あるいは委員会への差し戻し）がない形で通過すると、各条文について1つずつ審議が進められる。このプロセスは、実質的に修正案の採否をめぐる討論と採決であり、まず修正案の提案者、続いて委員会の報告者と政府、最後に修正案に反対の議員が発言する。すべての修正案についてこのプロセスが終了すると当該の条文について採決を行う。後に述べるように、修正案の数は時には膨大になる。そのため、類似した修正案の扱い方、順序の設定などが重要となるが、それでも、このパターンで審議を行えば極めて長い時間が必要となるのは必然である。従って、重要な法案の場合には、数日間にわたってこの審議が続けられる。しかも、こうした逐条審議の方式は、委員会内部においても行われる。委員会においては修正案の提出や発言・討論の方式という点で本会議よりも柔軟であるが、基本パターンは同じである。

こうした審議・審査のパターンを用いた議員の修正活動は極めて活発であり、修正案の本数も極めて多い。表6に記したとおり、2013年と2014年の本会議での修正案の数とその採択数はともに膨大である。こうした活発な修正活動は、常任委員会においても明確である。2013年には7097の修正案が提出され、そのうち2875が採択されていることがわかる。表7は、



詳細な情報が入手できた第12議会期に関して、本会議審議における修正案がどれくらいあり、それがどの程度採択されたのかについて、政府提出・委員会提出・議員提出に区分した上で集計したものである。本会議における修正案数は年平均で2万5千弱、そのうち議員から提案されたものが2万2千で、全体の約9割弱を占めていた。他方、採択されたものでみると、全体の平均は3457であるのに対して、議員提出のものは1205、比率では3分の1程度でしかない。つまり、議員提出の修正案が採択される確率は極めて低いということである。実際、議員修正案の採択確率は5%程度であり、同じ時期の政府提出分と委員会提出分がそれぞれ89%、79%であるのとは比較にならない。

表7：本会議での修正活動－修正案数と採択率

	A 修正案 総数	B 政府提出	C 委員会 提出	D 議員提出	E 採択総数	F 政府分	G 委員会分	H 議員分	採 択 率			
									政府分	委員会分	議員分	議員修正 案の割合
									F / B	G / C	H / D	H / E
2003年	35393	437	2179	32777	3266	397	1809	1060	90.8%	83.0%	3.2%	32.5%
2004年	27073	701	2780	23592	4186	613	2127	1446	87.4%	76.5%	6.1%	34.5%
2005年	26471	547	2140	23784	3059	481	1583	995	87.9%	74.0%	4.2%	32.5%
2006年	10995	388	2040	7768	3317	345	1654	1318	88.9%	81.1%	17.0%	39.7%
平均	24983	518	2285	21980	3457	459	1793	1205	88.6%	78.5%	5.5%	34.8%

データは、国民議会ホームページから、Recueil Statistiques XII législature から、2012年9月6日アクセス

議員提出分の採択率が低い原因は簡単には言えないが、1つの大きな要因は、それが野党議員の提案を数多く含み、法案の趣旨にそぐわないものが大多数だということが想像される。それに対して、政府提出分は政府と与党との間での妥協を、委員会提出分は与党と野党との妥協を骨格としていることが想定される。いずれにしても、こうした修正活動は、議会における立法活動の根幹にかかわるものであることは明確である。

こうした法案審議と修正活動の結果、2013年（2012年10月から2013

年9月まで)に成立した法律のうち、事実上修正の可能性がない国際条約等を除く合計53本について見ると、修正がなかったものは15本、1ケタの修正は9本で、修正11-50が16本、50-100が5本で、8本については100以上の修正が施されている。<sup>21)</sup>

#### (b) 報告者制度と報告書

日本との対比を考える場合に重要な点は、報告者ならびに報告書の存在である。既に指摘したように、法案が国民議会に提出されると議長によって委員会への付託が行われる。それに応じて委員会では報告者を指名する。報告者は、委員会が最終的に採択する報告書の起草を担当するが、委員会審査が始まる前の時点から入念に事前調査と論点の整理を行い、委員会審査が始まる前に暫定的な報告書の原案を作成して委員会審査のたたき台とする。また、委員会内での逐条審議において主要な修正案を準備し議論を主導するほか、様々な修正意見・提案がなされた場合にも、報告者は必ず見解を求められることになっている。つまり、上で述べた法案の逐条審議に際して極めて大きな役割を担っており、それは法案を提出した政府側の地位と役割(フランスではこれが非常に大きい)に準じたものと考えることができる。

他方、法案の内容が他の委員会の所管事項にまで及ぶ場合には、関連の委員会に諮問し「意見書」の提出を求める。「意見書」も一種の報告書であり、当該の委員会はその作成を担当する報告者を指名し、同様な手順で修正案の提出をうけて委員会内部において討議し、それを受けて「意見書」を採択する。この作業は、実は、法案審査の中心委員会での審査が始まる前に完了させねばならない。なぜならば、関連委員会は、「意見書」の採択を行った上で、その報告者が中心委員会での審査に参加する手順となっているからである。

こうした方式の結果、審査すべき法案には必ず報告書が作成され、また「意見書」が場合によっては複数作成される。2013-14年の2年間でみれば、

報告書が平均で 200 本ほど、「意見書」等も 150 本ほどであった(表 6 参照)。報告書には、法案の概要と委員会での修正提案の内容がリストアップされ、審査の経過とそこでの主要な論点、修正提案者と討論者、報告者、政府代表が参加している場合は政府の見解などが要約され、修正提案の結果がまとめられる。さらに現行法規と提出された法案の原案、さらに委員会での修正作業の結果とが対比された一覧表が作成され、さらには準備段階での作業、特に報告者が行ったヒアリング等が記載される。つまり、膨大な冊子となるのである。

こうして、報告書原案が委員会審査での討議を経て修正され、最終的な委員会審査のとりまとめの文書としての報告書が出来上がる。<sup>22)</sup> そしてこの報告書は、同時に本会議における審議の土台となる。つまり極めて重要な意味を持つのである。2008 年の憲法改正以前は、委員会審査の結果によらず、本会議での審議の土台は常に政府が提出した原案であったが、現在は、委員会での結論が本会議審議のスタートとなる。従って、報告書の重要性は以前よりもさらに増したことは疑い得ない。<sup>23)</sup>

また、10 月から年末までの短い期間に次年度予算案の審議を終えなければならぬため、予算案審議を充実させるために「特別報告者」の制度が設けられている。これも審議充実のための近年における 1 つの工夫である。<sup>24)</sup>

### (c) 審議の促進手続き

さて、フランスの国民議会が「合理化された議会主義」と言われてきた理由の 1 つは、政府による議事日程コントロールなどが強力だと言う点にある。2008 年に相当な修正がなされたが、依然として骨格は変わっていないとも言える。重要なものとして、政府には以下のような権限が与えられてきた。

1. 本会議の議事日程の優先的決定権
2. 修正案のうち限定したものだけをセットとして受け容れ、一括した投

票によって議決させる権限（一括投票制度）

3. 政府への信任をかけることによって、法案の実質審議をしないで成立させる権限（憲法 49 条 3 項）
4. 両院協議会の開催と下院による最終議決を要求する権限

つまり、こうした権限を組み合わせることによって、政府が法案の優先順位を決め、日程のコントロールを行い、内容的にも政府が望む骨格を維持出来るようになっていたと言える。しかし、既に見たように、下院での審議・審査は極めて骨の折れる作業であり、また長時間を要することは様々なデータに表れているとおりである。実際、2013 年に可決された法案について、提出されてから成立するまでの日数をみると、政府提出法案で下院先議（47 本）のものが平均で 283 日、上院先議（24 本）の場合は 188 日、議員提案の法案では下院先議（7 本）が 748 日、上院先議（13 本）では 145 日であった。<sup>25)</sup> やや意外とも言えるほどに時間がかかっていることがわかる。この背景には、審議を確実に実施するためのルールとして、法案の提出から本会議審議までに少なくとも 6 週間経過させることが基本とされていることなどの制度がある。つまり、原則として「拙速」は許されないのである。

しかし他方で、様々な状況への対応を可能にするため、上で指摘したような大きな意味での政府によるコントロールを保証する制度権能に加えて、一定の条件の下で審議を促進するための新しい仕組みが導入された。

1. 加速手続き（procédure accélérée）——両院間の法案のやり取りが 1 回ずつ終わった時点で政府が両院協議会の開催を請求できるようにした。通常の場合は両院それぞれで 2 回ずつの読会が終わってから。
2. 立法時間プログラム ——法案の全体の審議時間を事前に設定し、野党会派に最低 60% というルールで会派ごとに割り振る。審議運用ルールの自由度は高められるが、発言枠を使い切るとその時点で採決に入る。
3. 審議単純化手続き ——全体審議省略、修正案に関する発言者数 1 人

のみ。修正案のない条文は審議省略。技術的な法案について適用されることが多い。議長、委員長、各会派代表の合意が必要（従って彼らが拒否権を持つ）。

2013年には、加速手続きが45回、プログラム化が5回、単純化が23回用いられた。<sup>26)</sup>

結局のところ、法案の審議を逐条レベルで行おうとすると膨大な時間が必要となり、フランスのように政府のコントロール権能が強い仕組みであっても時間リソースは決して十分ではないということである。審議の実質性を確保しつつ必要な決定を行うため、ずいぶんと苦勞をしており、また様々な制度を活用しつつ、さらに新しい工夫を重ねていることがわかる。

## V 比較を通じた考察—日本の議会の特徴—

最後に、以上の分析を総合し、日本の議会の特徴について考察しておきたい。

### (1) 本会議の極端な短縮と実質審議の省略

まず大きな特徴として、国会も県議会も本会議の審議時間が極端に短縮されている点が挙げられる。特に国会の場合は英仏の約20分の1に過ぎずその短さは明確であるが、県議会でもそれはほぼ同様な水準である。そして、なぜこれほど極端な事態に陥っているかを考えると、実際の審議のパターンにも大きな特徴のあることがはっきりしている。それは詰まるところ、逐条審議はむろん、法案に対する実質審議をほぼ完全に行わないことである。そして、例えばフランス国民議会で見られる報告者制度（報告書）を通じた審査・審議の充実の仕組みが日本では存在していないことも深く関連している。他方日本では、国会でも県議会でも、ごく簡単な委員長報告を受けてすぐに採決に入るパターンを採っており、本会議の機能は、事

実上、決定を正式なものとするための単なる手続きでしかなくなっている。

## (2) 質疑偏重と議員間討議の欠落

2番目の特徴は、委員会審査においても、またごく限られた本会議審議においても、「質疑」形式のやりとりが大半を占める点である。むろん、フランスでも本会議や委員会の審議・審査で大臣や下級大臣が質疑に応じることはある。また、憲法の骨格からして議会内での政府の権限は大きく、彼らが重要なプレーヤーであることは当然である。しかし、議会内部の審議・審査は、大半が質疑そのものではなく、それを踏まえた上での修正活動にある。報告者制度の重要性もこの点にあり、このプロセスを通じて議員間の意見交換が極めて濃密に実施されているのである。

翻って日本では、国会においてもまた県議会においても、政府、つまり担当の大臣が官僚に対する質疑に大きな比重が置かれている。委員会においては、その他関係者のヒアリングも実施されるが、議員自身の意見の表明、まして正式な修正案の提示、それらをめぐる議員間の討論という活動はほぼ皆無である。法案の修正そのものが皆無という訳ではないが、それが委員会や本会議という正式な機関で、その成立過程の記録を伴うパターンでは行われていない。残念ながら、こうしたかなりネガティブな特徴を国会と県議会が共有していることがはっきりしている。国会における審議の形骸化が指摘されて久しいが、それは県議会にも共通しているのである。

## (3) 国会と県議会の基本的な相違—政治的な交渉システム VS ほぼ完全な合理化システム—

しかし他方で、国会と県議会には大きな相違も見られる。端的に言って、県議会の方は本会議のみならず、委員会審査をも含めて全体としての議会活動が極めて高いレベルで定型化され、一定のタイミングと時間枠の中で全ての活動が終わるように運営されている。いわば、高度に合理化された

システムなのである。<sup>27)</sup>

それに対して国会は、国対政治と呼ばれる政党・会派間の駆け引きと交渉が大きな意味を持ち、それが「日程闘争」という形で争われている。内閣から提出された法案は、本会議での趣旨説明の実施とその時期をめぐって争われ、委員会に付託されて以降もその審査の進め方について常に交渉が行われる。対立法案についての委員会での採決と本会議への上程のタイミングが大きな争点となることも同様である。結局、重要で、政党・会派間に対立のある法案の場合、最初から最後までその日程が争われているのである。ところが、既に指摘したように、委員会においても審査は不十分であり、ましてや本会議では内容についてはほとんど何も審議されない。しかもその間、政府は常に受け身の形で国会での審議に付き合う必要がある。

つまり国会は、政府による介入とコントロールを排除しつつ、また政府活動を強く制約するほどの影響を政府活動に与えつつ、実質的な内容の審議、特に議員間討議という本来の議会活動を極小化し、国対政治という裏側での妥協に特化した形で政党間対立を処理する場所になっている。良くも悪くも、国会のあり方が、地方次元とは全く異質な国家レベルでの日本の政党政治の全体構造と深く関連していることがわかる。

おわりに

さて、これまでの検討をまとめると、日本の国会と県議会は、本会議の機能と活動が極端なまでに縮小していること、そして議員間の討議、つまりは政治的なイニシアティブを行使する場所としての機能が委員会段階も含めて極めて弱体だということになる。<sup>28)</sup> また、日本での議会では、政府に対する質疑にのみ偏重して議員間の討議がほとんどないこと、委員会審査についての簡単な報告を受けて採決をするだけで、本会議では実質的

な内容の検討が全くないことなどが国と地方を問わず共通のパターンとなっている。しかしこれは何故だろうか。確かに、国会が与野党間の交渉・駆け引きという極めて重要な政治闘争の舞台になっていることは県議会との本質的な相違である。しかし敢えて繰り返せば、本会議の実質的な機能がほぼ消失するという極めて残念な状況は、なぜ国会と県議会の共通した特質になっているのであろうか。

議会のシステム特性を説明する最も大きな要因は、議院内閣制か大統領制（あるいは権力分立型の二元代表制）かという「憲法構造」の問題だと考えられてきた。しかし、ここまでの検討で明らかになったことは、少なくとも日本においては、議会の基本的な特質（本会議の極端な委縮と議員間討議の欠落）は共通のものであり、憲法的な統治システム特性（議院内閣制か二元代表制か）という要因の結果とは考えられないということである。当然、次に考えねばならないことは、こうした憲法的構造特性の違いを凌駕するほどに強い影響を及ぼした要因は何だったのか、ということである。これに関わる筆者の暫定的な仮説は、行政官僚制の組織的な影響力である。それが、政権交代のない自民党の一党優位体制と結びついたことが大きな影響を及ぼしたのではないか、というものである。<sup>29)</sup> また、完璧主義のために、表の舞台での対立と交渉・妥協、そしてその記録が正式な形で残されることを避けさせるという逆説の結果、議会プロセスの根幹に関わる極端な形骸化が生じたという説明もあり得るかもしれない。いずれにしても、今後のより緻密で多角的な検証が必要である。

## [注]

謝辞、本稿執筆に当っては、学習院大学東洋文化研究所から研究資金の支援をいただいた。また高知県議会事務局から資料・情報の収集についてご協力をいただいた。御礼を申し上げたい。



- 1) 国会の形骸化についての論評は極めて多い。ただし、全体として日本の国会の機能をどう評価するのかについては、かなり蓄積があり、その中では、当然ながら一定の肯定的な評価をする立場や視点の提示もある。Mochizuki (1982), 佐藤・松崎 (1986), 福元 (2000, 2007), 増山 (2003), 川人 (2005), 大山 (2003, 2011), などを参照。また、最近出された実務家による研究書においても、国会の形骸化がかなり深刻な構造的問題として認識されている。白井 (2013: 16, 18, 28)。
- 2) Döring (1995, 2004) .
- 3) Döring (1995) .
- 4) Döring ed., (1995), Döring and Hallerberg, eds., (2004), Rasch and Tsebelis eds., (2011) などの一連の検討の結果である。既に1995年の段階でこうした見方が示されているが、それ以降の分析も踏まえて、特に Rasch and Tsebelis eds., (2011) ではこうした結論をまとめた形になっている。
- 5) こうしたパターンは、いわゆるウェストミンスター型に親近性がある。ただし、フランスやスペイン、ギリシアなど、かなりの国々の新しい憲法ではこうしたことが特徴になっている。他方、立法プロセス全体を考察しようとする、議会提出以前の段階における執政府のコントロールという側面や、さらには委任立法のあり方についての検討も重要な要素になってくる。日本の例を考える場合、これとの関連で与党事前審査制度の問題が極めて重要であるが、本稿では扱わない。野中 (2014a), Nonaka (2014b) を参照。
- 6) Rasch and Tsebelis eds., (2011) .
- 7) 日本の地方議会についての研究にも当然一定の蓄積がある。政治学的なアプローチとしては、曾我・待鳥 (2007: 23-33) の整理が非常に有用である。また、同書は理論的検討と実証研究が組み合わせられたレベルの高い研究である。本稿で扱う議会内部での立法プロセスや議員の行動

については、村松・伊藤（1986）が先駆的な業績である。他方、大森（2011: 228-237）は、議会における議員の活動について、各派代表者会議、全員協議会、正副委員長会議など、地方自治法上の定めがない機関におけるものについても、その重要性を指摘している。この点については、今後の重要な検討課題である。また最近の地方議員研究として、馬渡（2010）、曾我（2012）なども挙げられる。ただし、議会内部のプロセスを比較的な視点で分析したものはほとんどない。他方、福元（2000）は、国会について、膨大な数の成立した内閣提出法案（戦後1996年までの全7535法案）の審議パターンを、統計解析の手法を駆使しつつ詳細に分析した。ラバースタンプ論、粘着性論はともに不十分として、「討議型審議様式」という概念を実証的に析出させた。極めて優れた研究であるが、残念ながら、本稿の問題意識とはかなりずれる。討議のレベルを委員会審査の回数で計量化したからである。本稿では、まさに審査・審議の実質性（議員間の討議の密度と絶対量）の希薄さと、それが本会議の極端な委縮・形骸化にいかに関係しているかを検討しようとしており、福元の分析はそうした問題関心を射程外においたものである。

- 8) 野中（2013）。この点に関連して増山（2003）は、Döring が時間リソースの制約を分析した際の7つの基準を検討し、日本の国会を多数主義的な制度構造を持つ議会と位置づけている。イギリスやアイルランド、フランスなどに次ぐ多数派主導の議会としている。しかし、増山のこの理解にはかなり深刻な歪みがある。最も重要なことは、日本の国会システムは、憲法・国会法という表のルールをベースとしつつも、その上に積み上がった半ば以上非公式な規則、さらには先例といった側面に多大な影響を受けていると言う点をほぼ無視していることである。例えば増山は、多数主義的な運営を最終的に担保する最も重要な要素は、議長の決裁権であると指摘している。しかし、この指摘がいかに現実離れしたものであり、実証的な検証に耐えないものであるかは論を待たない。実際、

実務家からの極めて詳細な検討と整理からみてもほとんど何の説得力もない解釈であることがわかる。白井（2013）を参照。また増山は、国会法が通常法である以上、国会運営をめぐる最大の争点とされてきた会期制限をめぐる制約（国会法 68 条の会期不継続の原則）についても、多数派はいつでもこれを改廃できると主張するが、これも実態からあまりにも乖離した解釈である。増山（2003: 58-69）。要するに、建前の制度から見た姿がヨーロッパの標準的な多数主義システムに近いということを描しているだけであって、実態がそれに沿ったものであるという主張を何の実証的な根拠もなく述べているに過ぎない。日本の国会政治の本質的な特徴を捉えることは、こうした表面的な議論だけでは不可能である。白井は、特に、戦前の各派交渉会から戦後は議院運営委員会が形成される過程でその位置づけや機能の変容したこと、さらにはその議運内の理事会が本来の議運の役割を換骨奪胎する形で代替していく過程を詳述している。そしてその過程において、一旦議長の権限の下に整序された議事運営の仕組みが、理事会主導の下で議長の決裁権を背景に退かせ、いわば国対政治と政党政治、つまりは与野党交渉のシステムへと転換されていったことを論じている。つまり、議長は実質的に棚上げされたのである。議運理事会は、正規の国会機関としては位置づけられないまま、「半導体」のような形で国会の内部と政党政治をつなぐことになったと言える。

- 9) ただし、福元（2000）は、従来の国会研究の認識枠組みが大統領制を採るアメリカの kongress をモデルとした議論に依存してきたために、議院内閣制で、しかも「一党優位制」である日本の分析には相応しくない分析視角がこれまで用いられてきたと指摘している。
- 10) 高知県議会（1980: 13）。ちなみに、この3年間は、委員会の開催日数が合計 11 日であり、その会期ごとの分布状況も全く同一である。
- 11) 高知県議会（1980: 4）。

- 12) 請願についても、予算の計上や条例の制定等、議会自身による、より直接的な対応が工夫されるべき問題である可能性がある。
- 13) 2014年2月定例会の最終日は3月19日であったが、同日に開催された議会運営委員会では、委員会への付託議案の委員長報告後の質疑について、委員長より、「慣例のとおり省略することではいかがか」との提案がなされ、「異議なし」としてそのように決している。同委員会議事録2014年3月19日分。その他、意見書についての全会一致案件とそうでない場合の区別とその手続き、各議決に先立つ討論の省略などが全て事前に確認されている。高知県議会事務局が編集している『高知県議会提要』には、予算委員会での発言時間とその配分について、1995年から議院運営委員会での申し合わせ決定がなされ、さらに各年度ごとに各派代表者会議で具体的な発言順序の確認を行っていると記されている。高知県議会事務局（2011: 51）
- 14) これらの国会内部の手続きについては、福元（2000）、浅野・河野（2008）、白井（2013）が詳しい。
- 15) 2時間という長さは、実はヨーロッパの議院内閣制諸国の例と比較すると極めて短い。イギリスやフランスなどでは、平均約8時間である。従ってこの区分は、日本の国会の内部を分析するための便宜的な区切りである。
- 16) ただし、これは事実上、ほぼ出席を強要するのに等しい効果をもっている。憲法63条に基づくこの出席要請を断れば、憲法の精神を踏みにじり、国権の最高機関たる国会を軽視したという批判を受けるからである。ちなみに、本会議と委員会では、この憲法規定は同じ意味を持っていないという解釈もあるが、現状では、委員会に関しても同様な理解が有力とされている。
- 17) 管見の限りでは、主要な議院内閣制の諸国において、首相が通常の委員会審査に参加することはほぼ皆無である。野中（2013）参照。

- 18) フランスは、かなり強力な実権を持つ大統領が存在しており、典型的な議院内閣制ではなく、半大統領制と呼ばれることが多い。しかし、少なくとも政府が議会下院—国民議会の信任に基づいて成立し存続するという骨格については、議院内閣制としての構造と機能を共有している。
- 19) フランスの統治構造、特に議会の仕組みなどに関する邦語文献としては、大石眞 (1988)、大嶽秀夫・野中尚人 (1999)、福岡英明 (2001)、大山礼子 (2003)、植野妙実子編 (2011)、などが挙げられるが、古賀豪・奥村牧人・那須俊貴 (2010) も比較議会制度分析として大変に有用である。Assemblée Nationale (2009) は、国民議会自身による公式の制度解説とともに、極めて多くの実態的な情報を含んでいる。
- 20) Assemblée Nationale (2013: 14).
- 21) Assemblée Nationale (2013: 29).
- 22) 報告者は、国民議会議務局の委員会担当補佐官、通常 1-2 名と協力して数百ページに及ぶ報告書を作成する。
- 23) また、両院協議会が妥協して成案を作成し、それが最終的な法案成立に繋がる確率は相当に高いが、この背景には、両院から、当該の委員会の委員長と報告者が参加し、実質的な話し合いと妥協の内容を協議することが十分に可能となっていることがある。つまり、報告者制度の実質性がここでも生かされていることになる。
- 24) 予算案は、下院の第 1 読会には 40 日間しか与えられていない。予算委員会には、総括報告者と呼ばれる役職があり、伝統的に極めて重要な役割を果たしてきたが、それに加えて、2001 年に成立した予算組織法に基づいて、50 名の特別報告者が任命される。彼らは、調査権を与えられ、予算の費目におけるミッションという単位をそれぞれが担当する。
- 25) Assemblée Nationale (2013: 21).
- 26) Assemblée Nationale (2013: 27).
- 27) 竹原信一市長時代 (2008 年 9 月から 2010 年 12 月) の阿久根市など

が典型であるが、市長と議会多数派との対立が先鋭化した場合、この合理化システムは柵上げされ、いわば本来の大統領制的なチェックとバランスのメカニズムが前面に出てくる。

28) 議会の機能は、むろん立法だけに限られる訳ではない。議院内閣制の場合の政府創出、そして政府監視、調査、討論（アリーナ機能）、政治家の育成、なども考えられる。そのほかにも様々な言い方がある。しかし、立法機能が重要であることは疑い得ない。従って、議員の、ないしは政治的なイニシアティヴは、立法プロセスを抜きにしては十分な考察は出来ない。

29) Nonaka (2014b).

#### [参考文献]

- 浅野一郎・河野久（2008）『新・国会事典』（第2版）有斐閣  
植野妙実子編（2011）『フランス憲法と統治構造』中央大学出版会  
大石真（1988）『議院自律権の構造』成文堂  
大嶽秀夫・野中尚人（1999）『政治過程の比較分析』放送大学教育振興会  
大森彌（2011）『政権交代と自治の潮流』第一法規  
大山礼子（2003）『比較議会政治論』岩波書店  
大山礼子（2011）『日本の国会』岩波書店  
川人貞史（2005）『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会  
高知県議会（1980）『高知県議会百年』  
高知県議会議務局（2011）『高知県議会提要』  
古賀豪・奥村牧人・那須俊貴（2010）「主要国の議会制度」『レファレンス』  
2010年3月  
佐藤誠三郎・松崎哲久（1986）『自民党政権』中央公論社  
白井誠（2013）『国会法』信山社  
曾我謙悟（2012）「政党・党派・知事与野党」『レヴァイアサン』51 木鐸社

- 曾我謙悟・待鳥聡史 (2007) 『日本の地方政治』 名古屋大学出版会
- 野中尚人 (2013) 『さらばガラパゴス政治』 日本経済新聞出版社
- 野中尚人 (2014a) 「自民党システム」の形成と特質 『アステイオン』 80
- 野中尚人 (2015) 「フランス第5共和制の「半大統領制」と「合理化された議会主義」 佐々木毅編 『21世紀デモクラシーの課題』 (2015年1月刊行予定)
- 福岡英明 (2001) 『現代フランス議会制の研究』 信山社
- 福元健太郎 (2000) 『日本の国会政治』 東京大学出版会
- 福元健太郎 (2007) 『立法の制度と過程』 木鐸社
- 増山幹高 (2003) 『議会制度と日本政治』 木鐸社
- 馬渡剛 (2010) 『戦後日本の地方議会－1955-2008』 ミネルヴァ書房
- 村松岐夫・伊藤光利 (1986) 『地方議員の研究』 日本経済新聞社
- Assemblée Nationale(2009), *L'Assemblée Nationale dans les institutions françaises*
- Assemblée Nationale(2013), *A.N. Statistiques 2012-2013 14e Législature, Statistiques concernant la Session 2012-2013*
- H. Döring ed.(1995), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt: Campus Verlag and New York: St.Martin's Press.
- H. Döring and M. Hallerberg, eds(2004), *Patterns of Parliamentary Behavior*, Aldershot: Ashgate.
- M. Mochizuki(1982), *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and National Diet*, Ph. D. Dissertation, Harvard U.
- N. Nonaka(2014b), 'LDP System' and Japan's Post War Politics: Has the Post War Japan had a Parliamentary Cabinet Government?, Paper presented at the Annual Conference of the PSA, Manchester, U.K., April 14-16, 2014

B. E. Rasch and G. Tsebelis eds.(2011), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*, London: Routledge.

高知県議会ホームページ <http://gikai.pref.kochi.lg.jp/>

特に同県議会ホームページ内の会議録検索システム (DiscussNetPremium)

[http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref\\_kochi/pref\\_kochi.html](http://www.kaigiroku.net/kensaku/pref_kochi/pref_kochi.html)

フランス国民議会ホームページ <http://www.assemblee-nationale.fr/>