



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北大立法過程研究会資料 議会改革の最近の動向・英独日と比較して
Author(s)	山口 (藤田), 和人; YAMAGUCHI (FUJITA), Kazuto
Citation	北大法学論集, 51(4), 295-333
Issue Date	2000-11-10
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15039
Type	departmental bulletin paper
File Information	51(4)_p295-333.pdf



「議會改革の最近の動向・英独日を比較して」

山口(藤田)和人

〔報告者の山口和人氏は、一九八〇年、東京大学法学部を卒業後、直ちに同大学教養学部教養学科(ドイツの文化と社会)に学士入学され、八二年からは、同大学大学院人文科学研究科西洋史学専修課程(専攻ドイツ現代史)に進学、八四年、同課程修了後、国立国会図書館に勤務、九〇年四月からは、同図書館調査及び立法考査局政治議会課に配属、同政治議会課主査(議會制度担当)としてご活躍のところ、本年一月から、国

際子ども図書館企画協力課課長補佐として、五月の開館に向け準備作業に当られることになっております。多忙のなかを札幌までお運びいただき、「議會改革の最近の動向―英独日を比較して」と題してご報告を願うことになりました。研究会の世話人を代表して厚くお礼申し上げます。(高見)

ご紹介いただきました、山口でございます。国立国会図書館

調査局の政治議会課に十年近くおりました、議会制度の調査をずっとやっていたわけでございますけれども、今年の一月から、国際子ども図書館（今年の五月に開館予定です）の仕事をするように命ぜられました、ちよつと違つた種類の仕事をする事になりました。今回、議会改革のテーマでお話をするようにいわれましたので、この十年間の調査の成果のようなものをご報告する、というつもりでお話をさせていただきます。

英国、ドイツ、日本を比較して、最近の議会改革の動向をご紹介したいと思います、この三方国を選んだ理由と申しますのは、（フランスやアメリカでも最近大きな議会改革がありましたけれども）一つはいずれも議院内閣制の国であり、日本と同じシステムを取っている、ということでございます。もう一つは、九〇年代に入りまして、いずれもかなり大きな議会改革を経験している、ということでございます。それから、三番目でございますけれども、この三つの国というのは、いずれも議会の性格といえますか、タイプが違う、ということでございます。ドイツでいわれている区分でございますけれども、世界の議会というものには二つの大きな類型がある、ということがいわれております。一つは演説議会、ドイツ語でいいますと、Redeparlamentというものでございます。それから、もう一つ

は作業議会、作業をする議会、仕事をする議会で、Arbeitsparlamentといわれております。演説議会というのは本会議の論戦を中心とする議会で、その典型がイギリスでございます。それから作業議会というのは、委員会での実務的作業が議会活動の中心になっている議会で、その典型はアメリカとされております。これは、日本でも紹介されておりますが、アメリカのネルソン・ポルズビーという政治学者がアリーナ型議会と変換型議会という、そういう区分をいたしました。これは、今申し上げました、演説議会と作業議会というものに対応するものと思えます。それで、イギリスは、問題なく演説議会であり、作業議会の典型はアメリカとされているのですけれども、私はこの場合、ドイツも作業議会に属するという立場といえますか、そのように言い切つてよろしいと思つております。それから、日本は、このいずれでもない、というところでございます。三者三様にタイプが違うという関心から、これら三つの国はいずれも議院内閣制であり、九〇年代に入つて大きな議会改革を経験しているにもかかわらず、その議会の性格が違つてゐる。それは、おそらく、この三つの国の議会のタイプが違うためであるろう、という関心から今日のお話をさせていただきたいと思つております。⁽¹⁾

1 英国（下院）

まず、イギリスでございませけれども、演説議會の典型であり、議會活動の主要部分というのは、本會議における与野党の論戦で占められているわけです。それと、イギリスでは現在、上院改革というのが重要なテーマになっております。これについても当然、お話ししなければいけないのですけれども、全体の文脈からしますと下院の改革というのがここでの比較の対象としては適切であるとの考えから、上院については今回、参考までに最近の動向を掻い摘んでご説明するにとどめたいと思っております。ここでお話しすることは、専ら下院を念頭においてのことだとお考えくだされば結構でございます。

イギリスの議會、これは下院が中心なわけですが、これも、演説議會である、と。伝統的にそうなのですが、いろいろな面で演説議會であるという性格が出てきております。委員会と本會議との関係でありますとか、立法過程においてもそのようなのですけれども、法案の審議にしましても、行政監視、行政監督の機能についても、従来、伝統的に本會議での討論あるいは質問ということで占められてきたわけですが、これが戦後、議會の任務が量的に増大したこと、それから質的に変化し複雑

化したことに対処するために、委員会制度の改革でありますとか（一番大きなものは七九年に行われました省庁別特別委員会の設置です）本會議での審議手続の合理化（これは九十年代に行われております）といったものが図られている、ということでございます。一言でいいますと演説議會的な性格を時代の要請に対して適応させるためにいろいろな変化、といいますが工夫をして変容させてきている、というのがイギリスの議會改革の特色であろうかと思っております。

イギリスの議會改革については、詳しいことは、九七年九月に国立国会図書館の『レファレンス』の五六〇号に、「英国の議會改革（一）」というので、下院の改革をとりあげましたので、そこをご覧くだされば幸いです。第二は大戦後の議會改革について掻い摘んで申しますと、一九六六年に大きな改革がございました。これは、戦後の議會活動に対する、従来の在り方に対する強い反省といえますか、それを変えなければならぬという問題意識から行われたものでありまして、労働党の院内総務のクロスマンの下で改革が行われたこともあって、クロスマン改革ともいわれております。これは専門分野別の特別委員会を設置して、農業でありますとか、いろいろな専門分野については本會議ではなくて特別委員会の方で審

議させる、というようなこと。それから、イギリスの議会は午後開始されるわけですが、これに対して、午前中にも審議をするということを導入する、ということ。それから、財政法案の審議を改革する、これは、従来、本会議を中心に法案の審議も行われておりまして、全院委員会、いわゆる議員全員で構成される委員会によって、法案の委員会段階というのも全院委員会で行われることが専らだったのですけれども、常任委員会が戦後、設置されるようになりました（イギリスの場合、常任委員会は法案ごとに設置されるのですが）、それを財政法案についても用いるようになりました。それから、争いのない法案について、法案の基本原則を議論する第二読会のために委員会を設置して、争いのない法案は委員会にやらせる、という、全体として本会議の負担を軽減するという趣旨の改革でございます。イギリスの議会在本会議中心で演説議会である、というのは、イギリスは三読会制をとっておりまして、本会議の第二読会が一番重要な、法案の基本原則を決定する段階で、しかもその決定が委員会を拘束するというにも表れております。そこで基本原則を決定して委員会に付託して、それで報告段階、第三読会を経て、最終表決に至る、という過程をとっているわけですが、その場合、全過程において本会議での討論と

いうのが中心となつて行われて、委員会段階も本会議で行われる場合が多かつたわけですが、その原則をかなり修正した、ということでございます。ただ、この改革は全般的には成功しなかつたという風に評価されております。専門分野別特別委員会というの役割の明確化に失敗したとか、午前中の審議というの議員の出席率が向上しなかつたとか、そういったことが指摘されております。ただ、その問題点自体はずつと伏在していたわけでございます。その解決というのが七九年から八三年に至る、保守党政権の時代にその改革が一挙になされたわけでございます。

そのもっとも大きなものが、七九年の省庁別特別委員会の設置でございます。これについては、七〇年代に入つて、バックベンチャーズとよばれる一般議員たちの政策への要求が高まつたことなどの背景が指摘されておりますけれども、これは省庁の支出、政策及び運営を審査することを任務とする省庁別特別委員会、こちらに行政監督の任務を大幅に委譲するという形でございます。それから、八〇年には特別常任委員会の制度が導入されました。Special Standing Committee、証人尋問をおこなえる委員会でございます。イギリスの常任委員会というのは証人尋問はやれないわけですが、特別常任委員会

に限っては、法案審査の過程で証人尋問ができることになっております。これは法案の複雑化でありますとか専門化に対応して行われた改革でございます。それから、野党日 (Opposition Days)、というものが導入されました。これは、年間二〇日間、野党が主題選択権を有する、国政上の討論にあてるための時間でございます。それから、会計検査院 (NAO)、これは議会付属機関として設置されたということが八三年にございました。総じて、これは保守党の政権党によって導入されたわけですが、これも、全体としてみれば、議会の行政監督機能を極めて強化する改革であったといわれております。ただ、八〇年代後半になりますと、保守党の政権が安定してきまして、議会改革についての熱意が薄れて、目立った改革が行われておりません。八九年の下院のテレビ中継が実現したことぐらいでございます。上院は八五年にもうすでに実現しているわけですが、

ところが、九〇年代に入りますと、いろいろな要因で議会改革への気運が高まってまいりました。それはいくつか要因が指摘されておりまして、一つには、野党議員の現状に対する不満が高まってきた、ということ。つまり、ずっと野党の地位に置かれていることによって、議会改革を含めまして、政治制度の改革を野党議員が主張するに至った、ということ。それ

から、与党側のバックベンチャーズ、すなわち一般議員の中にも安定多数の中で、自分たちの果たす役割が非常に限定されている、ということに対する不満によって、議会改革を要求する動きが出てきた、ということ。それから、三番目には、議員の仕事の負担が増大した、ということ。法案の量でありますとか、複雑化ということに対応して、議員の仕事も増えてきた、といったことです。ところが、一方では議会の仕事というのは旧態依然たる本会議の審議を中心に行われているということで、その負担を何とか軽くしてほしい、という要求が出てきた。それから、議会審議のテレビ中継が実現した、ということがその要因になっているのですが、より合理的でオープンな制度というものを作るための動機というのがテレビ中継の実現によって行われた、ということでございます。そういった要因が加わりまして、しかも議会の仕事の量自体は、増大し複雑化してきて。従来の本会議の討論を中心とする審議方式では、増大する仕事を合理的にさばくことができない、という事態が九〇年代に入ると目に見えて出てきた、ということのようでございます。

これらのことが九〇年代の議会改革の大きな要因になったわけでございますけれども、九二年二月十八日に、いわゆる下院の「議院の会議に関する特別委員会」の報告書が出されており

料 ます。いわゆる、委員長の名前をとってジョブリング委員会と
資 いておりますけれども、ここでいわれていることは、本会議
の審議時間の短縮でありますとか、法案審議のタイムテーブル
化ということであります。これは、本会議の審議時間と申しま
すと、イギリスの議会は世界でおそらくもっともたくさん審
議を本会議でやっております。ただ、議員の出席率はあまりよく
ないですけれども、大体、通常の日ですと午後の二時半に開始
されまして、深夜まで審議する、ということが通常でございま
す。月曜から木曜までと金曜の一部、金曜は日中に終わってし
まうことが多いのですけれども、月曜から木曜までは深夜まで
やっているという議会でございます。ですから、審議時間が非
常に長くて、議員の負担になっている、ということ、それから
法案の審議過程が非常に不合理である、ということがございま
す。要するに、法案を与党は何か早く通したいのですけれど
も、野党は動議の乱発ですとか引き延ばしによって法案を葬ろ
うとする、というか、法案審議ということがスムーズに進まな
いという状況がございました。これに対応するためのギロチン
のように、多数決によって一方的に審議時間を区切るという制
度もあるわけですが、それをやりますと、法案が非常に

不十分な審議しかされないまま通ってしまう、というもう一面
の不合理も出てまいりますので、そういうことをしないために
法案審議をタイムテーブル化する、すなわち日程を決めて、い
つまでに終了して与野党が協力する、ということをお勧めしたわ
けであります。こういう勧告が九二年に出まして、九五年には
この内容を取り入れた改革措置が実施されております。与野党
の院内幹事同士の話し合いによる合意によって法案審議をタイ
ムテーブル化する、それから審議打ち切りはなるべくしない
(ギロチンは使わないようにしよう)。それから、争いのない
法案については本会議の討論を省略する。金曜日の審議はなる
べくしないで、議員が選挙区のために仕事ができるようにする
ということ。それから、女性議員が増えたこともありまして、
深夜の審議はなるべくしない、といった改革措置が与野党の合
意によって実施されております。

それから、こういう方向の改革をさらに推し進めたのが、九
七年五月の総選挙で労働党が勝った、ということでございます。
この総選挙で労働党が選挙公約としまして、「下院の近代化」
と「上院の民主化」ということを公約しております。(世襲貴
族の出席決権の廃止と、それ以後の、第二段階としての上院
の民主化、公選制にするか、任命制にするか、という争いはあ

りますけれども）上院の存在というものを民主化していこうという過程は現在進行中ですが、「下院の近代化」というのが一つの大きな柱になっております。「下院の近代化」という選挙公約に基づいて、九七年六月には、下院近代化委員会が設置されております。要するに、従来の議事手続とか議会の慣行というものを見直して、時代に即応した議会を作っていこうということでございますが、その一カ月後に早くも、下院近代化委員会の立法手続に関する第一次報告書が出されております。この五年ぐらい前にハンサード協会というイギリスの任意団体（下院議長を会長とする、非常に権威のある議会制度に関する任意団体。これは一九四四年に、議会政治に関する知識と理解を普及させることを目的として設立された団体でありますけれども、多数の議員とか議会関係者が加入しております）が出した、立法過程に関する報告書がございますが、そこでいわれていることを大幅に取り入れた報告書を下院近代化委員会が九七年七月二九日に出しております。これは、政府発議法案について、その手続を改革しようという内容です。イギリスの場合は議員立法すなわち一般議員発議法案は政治的には大きな比重を持っておりません。政府発議法案が政策的には中心なわけです。その政府発議法案について、その立法の質を高める、という観点か

ら、改革措置を提案したわけでございます。

ここでいわれていることは、ジョプリンク・リポートの改革とも一部重複するのですが、立法活動と法案審議というものを計画化、プログラム化していこう、ということ、すなわち、政府の側によるギロチンの使用ですとか、野党の側による審議の引き延ばしをやめよう、それによって法案の審議というものを計画化、プログラム化していこうということでありまして。それから、もう一つ重要なのは、法案が議会に提出される前に、様々な意見を聴取し、それから内容を検討する機会を確保しよう、ということ。これについて最近、具体化してきたものとしては、省庁別の特別委員会による事前審査というものがございまして、法案が議会に提出される前に、省庁別の特別委員会で審査して、その問題点を検討しよう、と。なぜこんなことが問題となってくるのかというと、イギリスの場合は、常任委員会というのが専門性があり担保されていない、ということがございます。常任委員会は法案ごとに設置され、常任委員会の委員も法案ごとに選任されますが、常任委員の選任の際には法案について一番専門知識を持っている人間を選任しよう、という保障が全くないからであります。ですから、法案が議会で審議されても問題点が見過ごされてしまう。政治的な議論だけがなされて、専

門的な観点からの審査といえますか、検討が十分なされていない、という反省がございました。そういうことから、省庁別特別委員会は省庁に対応していますから、法案の内容にはほぼ照応する、専門的なことをやっているわけですから、そちらに審査させて法案の問題点を明らかにしよう。実際にも、従来は十分な議会での審査が行われなかったために法律は成立したけれども実際に適用してみたら問題点だらけだった、というような反省が大分出てきているようであります。それから、委員会における法案のすべての部分の審査を保障する合意、これも先ほど申したことと関連しますが、法案を一部だけ審査して、時間が来たから採決して送ってしまう、といったことはなるべくやめよう、ということでございます。それから、特別常任委員会の活用とも関連するのですけれども、（これは三日間だけできるのですが）証人尋問することによって、法案についてのいろいろな情報を外部から取り入れて、法案の審議に反映させよう、ということでございます。それから、省庁別特別委員会による事前審査ということを先ほど申しましたけれども、今度は、法律を作った後の効果とか影響を事後評価しようということ。それから、最後に、会期不継続の原則というものも修正しよう。日本の方が会期不継続といっても柔軟性がある、と申しますの

は、イギリスの場合は公法案というのは例外なく会期が終了すると廃案になるのです。イギリスの場合は通年会期といいますが、秋に始まって秋に終わる、という会期、一年間のサイクルで議会が動いているのですけれども、その一年間が終わりに、会期が終了すると、（プライベートな個人に特にかかわるような法案である私法案は継続の可能性があるのですけれども）審議未了の公法案はすべて廃案になってしまいます。これは非常に不合理である。要するに時間に迫られて、急いで法律をあげてしまおうという動機が働きますから、そこで不十分な審議のままいつてしまう、ということがございます。ですから、会期不継続の原則も修正しようということでございます。そういうことが議論されました、この報告書の中に盛り込まれております。

この報告書が出されて、九七年の十一月には下院本会議で報告書を討論の上、承認したわけなのですが、ただ、これは承認したといっても実際にそれに沿った議事規則の改正等がまだ行われておりません。改革が今の所、遅延しているのですが、ただ、最近の動向を申しますと、下院近代化委員会は非常に沢山の報告を出しております（現在までに第九次までの報告書が出ております）、それに加えて、最近は、Second Progress Reportといいますが、第一次報告書の内容を更に進めたような

ものを出しております。そのうち、一番重要なのは第一次報告書でございます。それ以外の報告書はおおむねテクニカルな議会の手続についての変更に関するもので、それほど重大な変更を伴うものではないのですが、これらの勧告の内、会期不継続の原則の修正等は、政府が実行を明言しております。それから省庁別特別委員会による法案の事前審査、これも実行に移されております。情報公開法とか六つの法案がすでに省庁別特別委員会に付託される、ということになったようでございます。

そのほかに、スコットランド議会ですとかウェールズ議会が九九年に設置されました、分権化といわれるものが行われまして。それによってイギリスの連合王国の議会の権限に属さない事項が大分出てきました。そういうたものについては質問時間を減らす、あるいは、たとえばスコットランド議会にかかわる内容については質問できない、という制限もやっています、それは議会の仕事の負担を減らすということになっているわけでございます。それともう一つ、これはちよっとドラスティックな内容なのですが、本会議のほかにもう一つこれに準じる会議の場を九九年十一月三〇日に作ったようでございます。これによりまして、バイパスを作った、というか、これは最初は、Main Committeeという、かなり大きな委員会で、本会議で行うべき

ことを分担する、というような構想だったらしいのですが、これがまた、Another Chamberという、かなり位置づけが大仰になったというか、格が上がったというか、下院の分身みたいなものを設置して、表決とか、具体的な決定は行わないのですが、議事堂の中の、ウェストミンスター・ホールとよばれるホールを使用して、下院で行っている討論の内、特別委員会 (Select Committee) からあがってくるリポート、これは年間一八〇本位ございますけれども、(現在はその一割位しか本会議において討論されていないらしいのですが)それを巡っての討論を行うとか、あるいは、散会討論 (Adjournment Debate) という、議会在毎日散会する前に、時々政治問題について議論する時間が三〇分位あるのですけれども、その一部をこちらでやらせる、というような、かなり思い切った改革が実施されたようでございます。非常に最近のことなので、ちよっとそれ以上の情報は私のところには入っていないのですが、それについては詳しくお調べして、ご報告したいと思っております。このような議事手続の合理化あるいは負担の軽減といったことが実際に実行されつつある。イギリスの下院の改革の中には政治倫理の問題とか、日本と同じように、行政に対するコントロールの強化、ということも現在、重要な課題とはなっているのですけれども、

こちらの審議手続の合理化といった問題は構造的なもので、今後もずっと継続して続いていく問題であろうということですから、これは非常に重要な問題でございます。

参考として、上院改革の動向、ということなのですが、これについても私の「英国の議会改革」の続編で書きましたので、

レファレンス五六一号及び五七三号をご覧くだされば幸いです。イギリスの上院につきましては、前田英昭先生の名著もござい

ますし、歴史的な経緯につきましてはそちらで尽くされています。わけですけれども、最近の動向としては、労働党が九七年の総選挙で「上院の民主化」を公約しまして、二段階の民主化のうち、まずその第一段階として、世襲貴族の出席表決権を廃止するということが、九九年一月に上院改革法案を提出し、これが十一月に両院を通過いたしました。世襲貴族の出席表決権を廃止したのですけれども途中で修正案が出まして、過渡的に九二人の世襲貴族を残す、ということと妥協しております。次の、第二段階をどうするか、ということは、まだ白紙でございます。これについては労働党の公約では上下両院の合同で委員会を設置して検討する、ということだったのですけれども、それをしませんで、結局、議員と外部の有識者等を加えました、Royal Commissionというものを設置しまして、それが九九年の

末までに、あるべき上院の今後の姿について勧告することになっております。もうすでに報告書は出ているかも知れませんが、でも、この点も私、まだ詳しくは知りませんので、調べましてご報告をいたします。⁽²⁾以上がイギリスでございます。

2 ドイツ（連邦議会）

時間の関係で少し駆け足になるのですが、二番目がドイツです。ドイツも連邦議会と連邦参議院というのがございまして、これは厳密には二院制ではないのですけれども、連邦参議院についてはそんなに大きな改革問題は起こっておりません。やはりドイツにおいてもイギリスの下院と同様に、議会改革の中心というのは連邦議会の方でございます。

先ほど申しました、演説議会と作業議会ということでございますが、イギリスを典型とするのは演説議会ですけれども、ドイツというのは従来、演説議会と作業議会の中間形態でありました。本会議でも討論が活発であるうえに、委員会での作業、法案修正とか、法案を練り上げていく作業も活発であるという風にいわれていたのですけれども、実際には議会活動というのが非常に専門化、分業化、組織化してまいりまして、作業議会

への傾斜が非常に著しい、ということでございます。立法過程における重要な決定はほとんど委員会、これは法案の審査に關しましては、ヒアリングは別ですけれども、原則非公開で行われております。このため、議会審議というものが非常に国民の目から見えにくくなっている、ということでございます。ドイツに行きますと、ボンの連邦議会は、建物がガラス張りであるのですね。ベルリンでも、わざわざ帝国議会の議事堂の天井をおち抜いて、ガラスのドームを作つて光が差し込むようにして、なるべく中を明るくしてやる、ということをしております。ガラス張りにする理由を聞きましたら、これは政治の透明性を象徴しているのだ、といっているわけです。そこまですけれども、実際には国民の目からは議会で何が行われているか解りにくい、ということがあるようなのです。それはなぜかといいますと、たとえば、テレビで映るところというのは本会議場なのですが、本会議場には議員があまり来ないのです。議会活動の中心は完全に委員会に移っており、しかも委員会は非公開でやっていますので、議員が何をしているか国民の目に見えない。国民はガラガラの議場を見て、ドイツの議員というのは仕事をしていないと思つてゐるのです。そこで、議会審議

をなるべく国民に解りやすくする、ということとは、ドイツの議会改革の重要なテーマになっております。議会審議の透明性の確保ということと議会と国民との間のコミュニケーションの促進ということでございます。これは、イギリスの場合にはあまり問題になっていないようにございます。ドイツではこれが一番重要なテーマだといわれております。

これと密接に関連するのですが、野党の地位の強化というのも重要なことなのです。それはなぜかという点、議会で何が問題となっているか、ということを議論する場合には与党と野党の議論を重視しなければならぬ、といいますが、議会で政府が対峙してゐるのではなくて、実際の政治的な現実というのは、与党・政府と野党が対峙して議論してゐる、ということですので、与党・政府と議会において対抗できるように野党の地位を強化する、ということは、ドイツでは重要なことになってゐるようでございます。

それと、また関連するのですが、議会というものが非常に組織化して、分業化して、専門化してまいりますと、会派というのがその中心となつてくるわけです。その会派が中心になつて議事を動かすこととなると、会派の号令の下に個々の議員が動かないといけません。そういう統制が非常に強く働いてきておりま

す。これに対する反動としまして、個々の議員の地位も強化しなければいけない、そうしなければ議会は活性化しないのだ、という議論が出てきております。

以上の三つの点、透明性の確保と国民とのコミュニケーションの促進ということが第一点、それから、野党の地位の強化が第二点、それから、個々の議員の地位の強化というのが第三点で、そしてさらに付け加えるならば連邦議会全体の能力の強化、この四つが議会改革の重要なテーマになっているようにございます。

それから、前の点に戻りますが、連邦議会というのは、ドイツの議会関係者は作業議会だと考えている人が多いのですが、いずれでもあるというのが理想の姿だ、という点においては大方の一致が見られるようにございます。これは、前の連邦議会議長のジュスマート女史の言葉ですけれども、「連邦議会は民主主義の作業場であるとともに政治的議論の中心でもあるべきである」という議論でございます。要するに、作業議会であるとともに演説議会でもあるべきだ、作業議会に対する傾斜が非常に強まっている以上、演説議会的な要素も取り戻さなければいけない、ということが基本認識になっているようにございます。ドイツにおいては、ここは日本と違う点だと思っております、

日本だと日本の国会が本来の役割を果たしているという学者は現在そんなにいないと思うのですが、ドイツの場合は、議会というのは社会から要請される役割を果たしているのだ、という研究者が結構いるのです。ただ憲法学者というのは議会に対して否定的といえますか、あまり評価しない態度をとる人が多いようですが、政治学者の中には連邦議会というのは果たすべき役割を果たしており、それを国民が正確に認識していないのだと議論する人が結構おりまして、その点は日本と違っているようです。

それで、戦後の改革の過程ですが、四九年に連邦議会が発足して去年で五〇年になったのですが、当初はワイマール共和国時代のライヒ議会の議事規則を継承いたしました。五二年に議事規則を制定したわけなのですが、ここでイギリス型の質問時間、Question Time、ドイツ語でいうとFragestundeを導入しまして、これが本会議に先立って行われることになりました。それから、アメリカ型の公聴会というものも導入しました。ただ、こちらでいう公聴会というのは、日本やアメリカとは異なりまして、強制的な証人尋問権のないものを導入しております。六五年には時事問題討論時間、Aktuelle Stundeといわれるものを導入しました。これは、現在、一時間の時間制限の中で一人五

分ずつ、議員がその時々の特事項について議論をする、ということ、本會議の討論の活性化のための制度といわれているのですけれども、そういったものが導入されております。

戦後、最初の大きな改革というのは六九年の改革でございます。ドイツの議會改革というのは割りと細かい改革を積み上げて大きな変化を実現したといわれているのですが、六九年の改革と八〇年の議事規則改正、それと九五年の改革の三つが大きな改革でございます。先に申しますと、六九年の改革といいますのは、議員秘書制度の導入、予備調査会の設置、委員会の独自の職務権限の導入等の諸々の改革を通じて議會と個々の議員の政策能力というものを飛躍的に高めたわけです。それから議員提出議案の審議の保障などによる野党の権利の強化と、発言時間の短縮による本會議の討論の活性化も図られたわけでございます。八〇年の議事規則改正というのは、ちょっと消極的なので、けれども会派の地位を非常に強化したわけです。これは現実を承認したという面もあるわけですが、ほとんどの提案権が会派または五パーセント以上の議員に限られました。それから、九五年の改革は性格が異なりまして、三つの大きな柱からなっていて、一つは連邦議會の定数の削減、二番目が議員の権利あるいは歳費というものを新たに規定し直した、という

こと、それから三番目に議會活動の透明性の強化をはかる議事手続の改革をした、という三点でございます。

六九年の改革に戻りますが、本會議における個々の議員の発言時間が従来の一時間から一五分に短縮され、討論の活性化が図られました。同時に、第一読会の討論が原則として省略されることになり、本會議の負担軽減も図られております。

またこのとき予備調査会、*Büro-Kommission* が導入されました。この予備調査会は委員会とは違ひまして、具体的な議案などを審議、審査して、決定を下す、ということはずっと議員以外の専門家もメンバーとなっておりまして。人口問題とか、技術の発達とそれに伴う社会的な変化といった、長期的な問題を調査するために導入されたもので、現在までに二六の予備調査会が作られているわけですが、そういったものが初めて導入されました。

それから、二番目に委員会は付託された議案だけではなく、自己の職務範囲に属することは独自にその職務を行うことができる、という権限を委員会に付与いたしました。これは、ドイツの委員会は省庁別対応になっておりますので、委員会が自分の対応する省庁の職務の執行について問題ありと考えた場合には独自の判断で、監督といいますが、それについて情報収集が

できるといふ権限でございます。これは実際に省庁の活動については結構大きな権限になつてゐるわけですが、委員も、委員が実際に省庁の活動の内容に事前に関与する傾向が最近出てゐるようなのです。ですから、後になつて行政の失敗が明らかになつた場合に、議会として責任が追及しにくくなつてゐる、といふ問題も指摘されてゐるようなのです。

それから、議員秘書制度の導入といふのもここで行われております。戦後二〇年経つて、ようやく行われたわけです。ドイツの議員は連邦議会の議員を見ても、非常にお粗末な環境の中で活動を強いられてゐたわけで、実際、初期には自分の事務室も全くなかつたといふ、ひどい状態だつたのですけれども、ここでやつと議員秘書が持つてゐるようになったといふことです。それから、連邦議会調査局、これは、議会のスタッフとして、専門の調査員が設置されるようになった。これが、七〇年から七一年にかけての話でございます。

以上のようなことに加えまして、野党の権利の強化といふもの、これはさつき申しました、議会審議の活性化あるいは透明性ともかわりがあるのですが、一つは「演説と反対演説の原則」が導入されております。これは基本法四三条二項に関連するのですが、ここでは、政府と連邦参議院の構成員がいつでも

発言することができる、しかも彼らの受託者もいつでも発言することができる、と書かれております。これは政府に非常に強い議会審議に対する関与の権限を付与してゐるもので、しかもこれは日本と違ひまして、政府委員制度の根柢が基本法に与えられてゐる、といふことでもあるのですが、その規定とのバランス上、ここで野党の権利の強化というのが図られまして、議事規則二八条（現行の条数。以下同じ）に、政府構成員の発言の後には反対意見の発言を許さなければならぬ、といふことが明記されました。要するに、政府側が発言した場合には、野党側からも発言させなければならぬ、といふことで、野党の権利を強化するとともに議会審議を活性化するといふ機能も果たす改革であつたわけです。それから、もう一つは、議員提出議案の審議を求める権利というのが議事規則二〇条に規定されました。これは、ドイツの場合は、イギリスやフランスのように、当然に政府法案が議会で優先的に審議されるという規定はないのですが、実際には、長老評議会という議会運営機関で審議日程が決められるわけです。そこでは、最終的には多数派の意向が通りますので、（議員提出議案といふのは基本的には野党の法案と考へてよろしいと思ひますので）議員提出議案が本会議で審議される保障といふのは基本的になかつたわけなので

すが、ここで初めて、一定期間の経過後には野党提出の法案が議会で審議されるという保障がでてきたのです。これは、九五年度の議会議改革において更に経過期間が短縮されたことによつて、非常に強い意味を持つようになったわけです。それから、もう一つは、委員会審査の状況について、野党が報告を要求することができるようになった、ということ。それと、四分の一以上の議員による公聴会の開催の要求権が認められました。これは、ドイツの研究者によりますと、西欧でも特異な制度であつて、その後この規定が設けられて以降、重要法案のほとんどについて野党の提案に基づいて専門家とか利益代表者の見解を公聴会を開いて聞くということが行われるようになったといわれております。ご承知のように、ドイツでは少数者調査権が認められておりまして、基本法四四四条に調査委員会の設置は四分の一以上の議員によつて要求することが規定されているわけなのですが、それと、さつき申しました予備調査会も四分の一の議員が要求すれば設置されることになっております。ですから、それとあわせて公聴会も四分の一の議員が要求すれば開くことが可能です。実際には、現在の議員数（六六九）で考えると一六八人の議員がいなければできないわけですから（小会派はちよつと無理ですが）、大会派、社会民主党かキリスト教民主・

社会同盟かのどつちかということになると思ふのですけれども、そういつたことで野党の権利の強化が図られた、ということ。一九七六年には憲法改革予備調査会が勧告を出しております。これは四年間かかつて基本法の問題点について、予備調査会を設置して検討してきたのですけれども、その中で、議会の改革として検討されたものの一つが、連邦議会の自律的解散の問題です。これは、ドイツではご承知の通り、解散がしづらいものになっていまして、首相の信任動議が可決されなかつた場合か、あるいは首相に選出された者が過半数の支持を得られず大統領が解散を必要と判断した場合に限られているわけ。政府の側から積極的に解散しようと思えば、作爲的に首相の信任動議を否決する、というようなことをしなければ、連立の組み替えによつて政権が交替した場合のように、民意を問う必要が生じたときでも、解散ができないという問題点がございました。実際にも解散というのは戦後二回しか行われておりませんけれども、そういつたことから議会の自律的解散ができるようになるべきではないか、ということが出ております。これは、後ほど申します、九〇年代に入つてからの合同憲法調査会でも議論されたところがございます。それと、第二点、法案の審議手続の改革でございまして、原則として二読会制にすること、それ

から委員会の公開の可能性の拡大等々ですけれども、ドイツではイギリスと同じように、法案については三読会制でございす。イギリスと違う点は、第一読会を経た後、すぐに委員会に付託されまして、第二読会、第三読会と行くわけで、その分だけ委員会の比重が高いわけなのですが、その過程を原則として二読会制にする、ということとか、委員会の公開を拡大すべきだ、という、これは、後ほど九五年の改革で実現するわけなのですが、こういうことを勧告しております。それから、ドイツでは国政調査を常任委員会で行うことはできず、調査委員会を問題ごとに設置して行っているわけなのですが、これについて、政府の資料提出義務を定めた規定、たとえば、日本の議院証言法五条のような規定あるいは国会法一〇四条のような規定はないわけなのです。それで、そういう資料提出義務を政府に負わせよう、というような提言をしております。しかし、これは勧告が出た後、すぐに総選挙が行われたということもありまして、実際には実現されなまま終わつたのですけれども、ただ、この意義は、ここで出された論点が後の改革の論議にも持ち越されまして、いくつかが実現に至つた、ということなのでございす。

次に出てきたのが、一九八〇年の議事規則の改正ですけれど

も、これは会派の地位を強化する改正でございす。この改正により、修正案の提出は別ですけれども、ほとんどの提案権が会派または五パーセント以上の議員に限られることとなりました。会派のヒエラルヒーが強化されまして、個々の議員の活動可能性というのは減殺されたということなのです。その弊害として、本会議での演説が形式的に読み上げられる、というような、議会の審議が空洞化する傾向が目立ってまいりました。議会が非常に停滞している、という印象が深まりまして、しかも折しも八〇年代に入りまして、ブリック社事件という、今、コール元首相がいわれているような政党資金のスキャンダルの事件が起こりました。あるいは、緑の党が八三年に議会に進出してきて、体制批判的な動きを議会でも取るようになりまして、そういうことで議会に対する不信感とかあるいは改革への要求とかが高まってきたわけでございす。

次に、そこで出てきたのが一般の議員による議会改革の運動です。これは、元政務次官で、当時連邦議会副議長であった、ヒルデガルト・ハムブリュッヒャー議員、これは小会派である自由民主党の議員でございすけれども、その方を指導者として、百数十人の議員が加わつた運動です。政府に対する議会の強化ですとか、あるいは個々の議員の地位の強化を目指し

た運動が行われました。この運動によつて八四年に「議會改革アドホック委員会」が設置され、さまざまな改革提案が行われ、一部は実現しました。しかし、この運動の指導者の理念に対しては、議會と政府が対峙して、しかも個々の議員が重要な役割を果たす、というような、古典的な議會觀にとられ、現代の議會政治というのは政党政治であり会派政治であるという現実を軽視していた、という批判がなされております。

今申しましたように、この超党派運動の提案により、一九八四年に「議會改革アドホック委員会」が設置されまして、その翌年、勧告を出しております。そこでは、發言規則の改正、これは、發言時間を従来、十五分であつたのを十分に減らして、議會の討論の活性化を図るとか、あるいは、閣議に関する質問の導入、それから、委員会の公開性を拡大すべきである、ということ。これは、七六年の憲法改革調査会でも行われた提案でございますけれども、そういった提案を行っております。

それから、アドホック委員会の勧告を受けて、八九年と九〇年に議事規則の改正が行われております（実際には八七年にも細かい改正がありました）。八九年の改革では会派スタッフの委員会出席が認められました。これは、政府委員制度の裏返しのようなものですけれども、野党側の会派の審査能力、発

言力を高める、という目的がございます。ですから、日本でやっている改革とはちよつと逆方向という感じがいたします。それと九〇年の議事規則改正では中間論評、これは中間質問と似ているのですが、發言の最中に質問をするのが中間質問で、發言の最中に他の議員が意見をいう、というのが中間論評です。それを議長が許した場合、二分間の範囲でできることになりました。これは、要するに、討論の活性化のための措置でございます。それから、閣議に関する質問というのがここで実現いたしました。これは、政府が毎週行う閣議の内容について水曜日に三〇分位議員が質問する制度ですが、この制度というのは、政府が情報提供について非常に消極的でありまして、議員の参加も少ないこともあつて、あまり期待に答えていない、という風に評価されております。

九〇年にはドイツ統一があつたのですが、ドイツ統一によつて生じた、憲法上の問題がいろいろございました。それから、欧州連合条約が九二年二月に調印されました。その欧州連合への加入ということによつても憲法上検討すべき問題が出てきたわけです。そこで、この問題に対処するために、九二年に連邦議會と連邦参議院同数ずつの委員から構成される兩院合同憲法調査会というのができました。そこでの検討の結果、議會に関

して言えば、欧州連合の加入に伴う議会の権限の強化を規定した基本法改正が行われたほか、一般的な議会改革の問題も副次的に検討されました、大きな柱としては連邦議会の任期を四年から五年に延長する、ということ、それと、先ほど申しました、自律的解散の検討などが行われたわけですが、結局、いずれも採択されないまま終わりました。

その後来るのが、九五年の改革でございます。この改革は三つの柱からなっているわけですが、第一は、ドイツ統一後に生じた問題として、連邦議会の議員定数削減問題でございます。統一前、五二だった定数が、統一によって六五六に一挙に増えた。しかも、九四年の総選挙では超過議席が十六でまして、(超過議席というのは併用制に伴う、ドイツの選挙制度にとつて特別な問題点なのですが)議員数が六七二にまで増えてしまつた、ということがございまして、議会の規模として適切ではないのではないか、という議論がずっと行われておりました。それで、九五年の改革ではまず、定数の削減の問題が出てきたわけです。

二番目に、議員の権利とか歳費というものを新たに規律いたしました。日本と同様に、基本法四八条三項は、歳費というのは議会が議決する法律で定める、と規定されているのですが、

(日本の場合は政務次官の給与に連動されておりますので、その法律が変わると議員の給与も自動的に改定される仕組みになつていのですが)ドイツの場合はそれが許されないという憲法裁判所の判決があつたので、議員が自分の歳費を上げようとすると、その都度、議員法という法律を改正して、歳費を上げていかなければいけないという問題点がございました。ところが、ドイツの場合、議員の歳費というのが、マスコミが好んで取り上げるテーマとなつており、しかも国民の議会に対する不信を煽るために、意図的に利用されているという面があるようなのです。議員が法律を改正して歳費を上げようとすると、すぐ、お手盛りだ、という批判が起こつてできなくなつてしまふ、ということ、議員の歳費というのが非常に低く押さえられているという不満が強かつた。そういうことで歳費を新たに規律し直そう、というような動きが出てきたのです。

それから、三番目に、これが一番重要な点なのですが、議会活動の透明性の強化を図る議事手続の改革、ということ、しかも従来から議論されてきた内容を集大成したようなものがございます。その内容として第一に、委員会活動の透明性の拡大ということがございます。これは、先ほどから申しておりますように、ドイツの場合は議会活動の中心が非公開の委員会に移つ

てしまっておりませんので、本會議では非常に議員の出席率は悪いですし、形式的な討論しか行われなくなつていたわけなのです。ですから、まず、委員会の審議の最終局面は公開する。これが、拡大公開委員会會議というものです。ちよつと説明が複雑になりますが、ドイツの場合は日本と違つて、委員会の審議というのは複数付託が認められておりまして、ある法案については当該法案の審査に主たる責任を負う主務委員会と法案審査に關与するにとどまる共同審査委員会というのができるのですが、その法案の審査に關つたすべての委員会の合意によつて、法案審査の最終段階の會議を公開して、委員会でのようなことが議論されて決められたのか、ということを経民の前に明らかにする、という改革がここで行われております。しかも、拡大公開委員会を開いた場合には、第二読会と第三読会の討論というののもう二度手間なので省略しよう、そこでは表決だけを行おう、ということになりました。そうすると、第一読会の討論というのは、先ほど申しましたように原則省略になつていきますから、結局残るのは委員会の審議だけなのです。それだと本會議の討論というのは全く意味がなくなつてしまふ、ということなので、じゃあ、本會議では何をやるべきか、といつたら、やはり、法案の基本原則、しかも重要な法案の基本原則や国政

上の重要問題について議論しよう、ということ（そのための時間として木曜日の午前中に集中してその問題をやるということ）で、木曜日討論、別名コアタイム討論というのが導入されたわけなのです。この時間には、他の會議は開かないようにして、しかも発言は一人十分以内に制限する、しかもこの討論についてはテレビ中継を行つて國民の前に何が今、重要な問題になつていて議論されているのか、ということを明らかにしよう、ということ（木曜日討論というものが導入された。それから中間論評というのも発言の合間に議員が反論したりできることで、議會の討論の活性化に役立つわけですが、これも二分から三分に拡大して、しかも今まで各会派代表による討論の一巡目においてははだめだったのですが、それを可能とするような改革が行われております。このような、本會議討論の活性化のための措置が議事手続改革の第二のポイントです。しかも、委員会の透明性の強化と本會議討論の活性化は一体となつて実現した点が重要です。それから、三番目として、野党の権利の強化、これは六九年の改革で初めて導入されたのですが、従来は六會議週（會議が行われる週は三週間に二回位のペースになつていて、大体九週間か十週間位）の間隔において、議員提出議案を審議していたのを三週間に短縮した（これは義務的にやらなけ

ればならなくなった)。これは野党にとつて非常に強力な権利です。要するに、自分が提出した法案が、三週間待てば必ず本会議の議事日程にのつかることを要求できるという権利でございます。それから、第四に、個々の議員の権利についても、議事規則七一条二項を新設しまして、議員が所属しない委員会においても審議に参加して修正案を提出できる、という、これもまた、かなり強力な権限を与えております。そのようなことで、従来からの懸案というのをここで一挙に解決するということが図ったわけです。

それから、議員定数削減問題につきましては、最終的に九六年十月に、「連邦議会の規模に関する改革委員会」の勧告に基づきまして、連邦選挙法が改正されました、二〇〇二年以降の議員定数を六五六から五九八に削減することとなりました。ただ、その論拠としては、たとえば、日本でいわれているようなものとはちよつと違ひまして、議会の規模としてこれが適正かどうかということが前面に出ております。詳しい論拠などはまた、時間があつたらご紹介したいと思います。それから、議員歳費については、基本法四八条三項を改正して、議員歳費はその都度決めるのではなくて、連邦最高裁の裁判官の俸給に連動させる形で自動的に上がるようにしようということを連邦議会

の社会民主党とキリスト教民主・社会同盟の両大会派が目論んだのですけれども、これは、マスコミの激烈な反撃に会いまして、連邦議会は通過したのですが、九五年十月に連邦参議院で否決されてしまいました。結局、議員法の改正によつて各被選期間、すなわち各任期の冒頭に、四年分を一括して決定する、という新しい方式がとられるということで決着をみたわけでございます。

3 日本

イギリスとドイツだけで大幅に時間を超過してしまつたのですが、日本についてはすでにもう、山口二郎先生とか、いくつかが紹介がございますので、簡単に紹介しまして、私が考えた点を最後に申し上げたいと思っております。最近、実現した国会改革の内容としましては、まず、九七年十二月の国会法等の改正がございます。それが非常に重要な改革であつたわけですが、それというまでもなく、昨年（九九年）の八月に通りました、国会審議活性化法というのが重要であつたと思います。九七年十二月の改革というのは、九六年に民主党が提出した行政監視法案を巡る論議の産物であつたわけですが、これはやはり、背

景には住専問題とか厚生省の汚職問題といった、行政監視機能を強化すべきだという問題意識から出てきたものでございまして、内容的にもそのような国会の行政監視機能を強化する内容になっていくわけです。まず、国会法一〇四条というのは、内閣に対する報告とか記録の提出要求権を規定していたわけなのですが、従来は拒否されればそれで済むという状態だったのですが、それを議院証言法五条に書かれてるように、最終的に内閣が拒否する場合には内閣声明まで要求できる、という内容の強い権限を与えております。それから、会計検査院に対する特定事項の検査の要請に関する規定というのも国会法一〇五条で規定されております。それから、衆議院においては決算行政監視委員会が設置されたこと、調査局が新たな新局として設置されて、しかも調査局と法制局によって予備的調査という、ドイツの少数者調査権を半分真似たような、議員四〇人の要求によって予備的調査を発動するという（ただ、これは強制権限ではありませんので、調査権とはいえないのですが）制度が導入されております。それから、参議院については、常任委員会が再編されました。衆議院と似たような、行政監視委員会を設置されております。それから、押しボタン式投票装置が導入されたということがございます。

それから、九九年八月の国会審議活性化法というのは、目的としては、国会における審議を活性化するとともに国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立する、ということが掲げられているわけでございます。そのために、政府委員制度を廃止する、これは一つ前の国会から行われております。それから、国家基本政策委員会を設置する、これは、一四六回国会、次の常会からでございます。それから、政務次官の増員、これは、副大臣等が設置されるまでの過渡的な機関として政務次官を増員するということです。それから、最後に副大臣、あるいは大臣政務官を新たに設置して、（従来は大臣と政務次官だけだったのですが）多数の議員が行政組織の中に入って行政権に対する政治によるコントロールを利かせるといふことを目的としている改革が行われております。

4 英独日を比較した場合の三者の特色

日本については不十分ですが、以上で終わらせていただきます。最後に、三つの国を比較した場合の特色ということで、ちょっとこれはまだあまり固まっていない印象なのですが、いくつかの点を指摘したいと思います。まず先ほど申しましたように、

演説議会の典型であるイギリスでは、議会がいかにして効率的にその任務を果たせるかという観点から改革が行われている。本会議の審議手続の合理化と負担の軽減、あるいは委員会制度の改革とか委員会の活用が図られている、ということでございます。

それから、ドイツでございますが、これは作業議会の性格が濃いわけなのでございますが、イギリスとは観点が異なりまして、作業議会への過度な傾斜を是正するという観点から、本会議討論を活性化する、あるいは議会審議の透明性の拡大ということが改革の中心テーマである。これと密接に結びついて、野党および個々の議員の地位の強化が図られつつあるわけでございます。

これに對しまして、日本では、先ほどの国会審議活性化法もそうですけれども、行政府に対する立法府の地位を高め、国会審議を政治家主導のものとするという観点からの改革が進行中である。そして、その手段としまして、政府委員の廃止とか、あるいは副大臣の設置を行いました。これは、イギリスをモデルとしたものでございます（イギリスではドイツやフランスと異なり、議会審議に政府委員は出席せず、いわゆるジュニア・ミニスターという下級大臣が閣内大臣を助けるために行政府の

中に入り、議会における答弁も閣内大臣と下級大臣が行う）。

こういう諸制度をわが国にも導入することによって、イギリス型の政治家主導の政治、そして政治家主導の国会審議を実現しようというもくろみなのでございますけれども、これは、一見して明らかのように、イギリスの議会改革の方向とは全然性格が違うわけです。むしろ、イギリスの従来の諸制度を導入したということが一点でございます。それと、もう一つは、イギリスの議会の制度を導入したといっても、必ずしもイギリスの議会の制度をびつたり当てはめた、ということでは必ずしもないわけなのです。というのは、たとえば、（日本で委員会の審査を牛耳っていた）政府委員を廃止したのですけれども、委員会の審議方式というのは日本とイギリスでは全く異なるのです。日本では法案の疑義をただす質疑というのが中心になっているのですけれども、イギリスの法案を審査する常任委員会では、質疑というのは基本的には行われておりませんで、議員間の討論が逐条的に行われるだけなのです。質疑を中心とする審査に、イギリスの制度を持ち込んだ、政府委員を追放した、ということが、本間にイギリス型にしたことになるのかどうかが、第一点でございます。もちろん、今後、委員会の審議方式を従来の質疑中心から議員間の討論中心に切りかえて行くならばイギリス型に

近づくことになると思います。

第二に、イギリスと違うのは、委員会制度自体も違うわけですね。イギリスは法案の審査を行う常任委員会には当然、政府委員はおりませんけれども、省庁別特別委員会には恒常的に役人がよばれて証人尋問されるのです。ですから、行政が何をやっているか、というのは、省庁別委員会の方で情報が入ってくるのです。ところが、日本は（アメリカと同じように）、常任委員会が法案の審査も行わなければならないし、行政監督も行わなければならないのです。実際には、法案審査の過程で役人に質問することによって情報を獲得し、行政監督に役立ててきた面もあると思います。そこで、役人を原則として締め出してしまって、それで情報を本当に確保する手段があるのかどうかというの、大きな問題となると思われます。ですから、委員会制度の違いがあることを残したまま、政府委員を廃止したことが今後どのような意味を持つてくるのか、注目されると思います。

それから、第三に、「国家基本政策委員会」というのを導入して、イギリスの Question Time にならった制度を導入したわけなのですが、これも、イギリスの首相の質問時間というところだけを導入したのです。イギリスでは、首相の質問時間とい

うのは質問時間の一部に過ぎないわけで、たまたま、首相が出てくる時間であって、それ以外の質問時間には個々の省庁が対象になっておりまして、月曜から木曜の毎日やっているのです。以上の点からもわかるように、日本の場合は、Question Time の政治的に重要な討論の部分だけを抜いてきて、適用しているのです。質問制度の本来の目的というのは、イギリスでは、政府に情報を求めることと政府に対して行動を促すこと、の二つが考えられていまして、政治的な討論を行うことと自身が本来の目的ではなく、イギリスではたまたま首相の質問時間のところが特に政治的な討論になっているのです。ですから、首相の質問時間のところだけを導入したことが、イギリス型のシステムを導入したことになるのかどうか、というのも問題となると思います。

それと、最後に副大臣制の問題がございます。日本の場合は行政府に対する政治のコントロールを強化するために副大臣制を導入したという風に考えられているようなのですが、イギリスでは必ずしもそうではないと思います。イギリスでジュニア・ミニスターが非常に増えたというのは、戦後の対議会対策とかあるいは省庁の任務が非常に拡大したことによって、必然的に閣内大臣というか上級の大臣の負担を減らすために下級大

臣を増やさざるをえなかつたということがあるわけです。これに対して、日本の場合は、大臣の負担を減らすためというよりは、むしろ、もっと政治的な意味があるわけでございます。行政府と立法府との力関係を立法府の方に引き寄せ、行政府に対するコントロールを強化するためにジュニア・ミニスターの制度にならつて副大臣制というのを導入したという面がございます。ですから、こういう点もイギリスとはかなり違う。もちろん日本型に変容させるというのは日本人の得意なところなのか、といたしませんか、こういうことが今後どのような結果になるのか、というのにも注目されるのではないかと思います。

時間を気にして大変申し訳ございませんでしたが、以上でございます。

- (1) 今回の報告内容のうち、英国の議会改革については、拙稿「英国の議会改革(一)」「(三)」「レファレンス」五六〇号(一九九七年九月)、五六一号(一九九七年一〇月)、五七三号(一九九八年一〇月)、ドイツの議会改革については、同「ドイツの議会改革」「レファレンス」五九一号(二〇〇〇年四月)及びこれらに引用した文献

を参照されたい。

なお、報告及び質疑・討論において意見にわたる部分は報告者の個人的見解であることは言うまでもない。

- (2) 英国の上院改革に関するロイヤル・コミッションの報告書は、二〇〇〇年一月二〇日に発表された。その勧告によれば、改革後の上院はおおむね五五〇人(ただし上限はない)の議員から構成され、その多数は、独立任命委員会(労働、保守、自由民主の三政党及び中立系のクロスベンチの代表各一人と無所属委員四人の計八人で構成)によつて任命される。独立任命委員会の委員は、各政党との協議を経て女王によつて任命され、上院によつて承認される。残りの上院議員は、地域代表議員となるが、その選出方法については、地域別の直接選挙と、地域別の下院総選挙結果に従つて各党に議員を配分する方式とが選択肢として提示されている。また、上院の権限を従来より拡大しないこと、一政党が絶対多数を獲得できないようにすること、地域代表議員の任期を一五年とすること等も勧告している。

〔質疑・討論〕

一 政治主導と官僚

前田英昭 まず、イギリスの国会活動は国会における演説が中心なのですが、それに対する一つのアンチテーゼとして他の国をみてみると、ヨーロッパあるいは日本では役人が委員会に出てくるのは悪いといわれるような、その国の特性があつて議会があるといえます。これに対し、イギリスでは政治主導、政府があり内閣がありリーダーシップがあるというのが特性であるのでしようが、必ずしも今のお話はそうではないと考えられます。日本における改革は、演説議会を指すという形で、そう簡単にはいかなければ、色々な批判に対して答えて改革をやっている。そしていくつかの改革は、今までイギリスやドイツで行われたようなものであり、節操がないと言うか、良さそうなものを持ってきてやろうというような印象です。

山口（藤田）和人 そう印象はあるかもしれませんが。たとえばドイツは政府委員がいます、しかも委員会会議の中には、官僚と委員だけでやっている場合もあり、政策の具体化や実施における官僚の影響力の強さを指摘する見解もあります。

それでも官僚が政策決定を牛耳っているという議論は出てこないわけですね。やはり、誰に聴いても、政策の決定は政治家がやっているのだと必ず言います。ですから、日本の状況をはなれて一般的に言えば、政府委員の有無と政治主導かどうかということとは別問題なのではないかと考えます。

前田 ドイツの委員会は御覧になりましたか？

山口 見ました。午前中には政府側からは官僚が二人だけ出席して委員たちの質問に答え、午後から大臣が出て来るとの事でした。非公開のせい、かなりリラックスしたムードで会議が行われていました。

前田 それは、憲法ではどのように説明するのですか。つまり、行政官というのは情報を政治家より握っている。こういう情報を持っている人が国会に情報を持って来ないで、どこでどのように国会が情報を引き出すことが出来るか。必ずしも、政府委員制度が良いというわけではないですが、行政の持っているものを引き出すことを考えねばならないでしょう。日本では政府委員の適否、政府の指導、族議員たる議員が問題となると思いますが、こうした問題はどのようなでしょう。

二 国会改革の主導権

中村睦男

今の関係で、日本ではドイツやイギリスの都合のいような部分を用いて改革が行われているといえます。そうならば、今回の枠組みにおいては、九九年の内閣法の立法過程の中で国会議員が主導権を握ってやってきたのか、それに対して議院事務局なり、国会図書館の補佐がどの程度あつて、その補佐がうまく機能したか機能しなかったか、差し支えない範囲で教えて頂ければと思います。

山口 我々補佐機関が立法の提案を行ったり、議員に対して行動を促したりする事はできません。やはり議員や委員会から言われたことに誠実に答えるということが建前であり、実際にそうであると思います。九九年の国会審議の活性化法については、九八年一月の自自合意というものが、それ以前にあり、それを実現する過程で行われた回答であることは明かであり、それ霞ヶ関とか議院事務局とかが主体となつてやったという事ではなく、この回答自体あくまで政治家主導で行われたという事です。その論議の過程で参考となる客観的な情報提供は国会図書館としても十分に行つたと思います。改革の結果については、「つまみ食い」といふような批判も可能かもしれませんが、先ほど申し上げたような問題も残されていると思いますが、やはり、新しい制度を今後活かしていくことは、日本の国会が自ら

やっていかなければいけない問題だと思えます。そして、改革の成否についての回答はまだ出ていないと思います。

中村 国会の中では自自合意にしても、どのあたりのグループで考えられていたのですか。例えば、議員の中で、衆議院主導・参議院主導の両方があつて、それぞれの中で議論されていたのでしょうか。小沢（一郎・衆議院議員）さんなどはイギリスモデルといつていたようですが、そのように解して差し支えないのでしょうか。

山口 今回導入された制度というのは、九三年一〇月の小沢構想の中にもあり、また、民主党側が平成九年に出した法案の中にもありましたので、やはり、従来からいわれていたことを、自民党が受け入れるという形で実現したことだと思えます。それから、国家基本政策委員会でのクエスチョン・タイムは、報道などによると去年の五月に、イギリスの副大臣制度がどんな役割を果たしているかということを観察するために行った衆議院の調査団がイギリスのクエスチョン・タイムを見て、これも導入すべきではないかと考えたという話があります。このことが契機であつたというように思っています。

三 国会改革評価の視点

加藤幸嗣 今までの話を伺っていますと、今回の改正は外野から見て、私は結構意味があったと思います。勿論、現実の制度改革ですから理想論が現実化するはずはないのですが、それはそれでよかった、というのが私の感想です。今回の改革の一つの論点として、政府委員制度の廃止は本当に良いことなのだろうかということが議論としてあったわけですが、これも考えてみれば、なかなか日本人はそこで議論をするという習慣がありませんので、ともかく議員どうして議論しましょうという、いわばショック療法ともいえるような改革となったわけです。ではそこで、どうやって情報を取るかということになりますと、お話を伺ったところで、例えば、決算行政監視委員会というのも、これは政府は大臣のみですか？

山口 当然に出席できるのは大臣と政務次官、それに内閣官房副長官です。政府委員の制度は国会法から削除されてしまったわけです。これに代えて委員会が求めれば政府参考人という形で役人をよぶことはできますし、議院証言法による証人尋問も当然できますが、十六、七もあるイギリスの省庁別委員会がやっているのに匹敵する情報収集をこの委員会だけで行うのは不可

能です。

加藤 ただ、誰が来るかは別にしても、これは行政の実態を見ざるを得ないわけです。まさか政治家どうしが理想論を打ち合つて、それで済むという問題でもないでしょう。それから、予備的調査というのが入りました。もともと政府委員がいろいろがいますが、もう一つ今日出なかつた問題で、国会前の過程として与党には与党政調があり、その点でも野党の方は情報がないうような状況があるわけです。そういうところで、多少なりとも武器対等にする余地があるということです。それから、情報公開法が今度実施されるわけですが、このことからすれば、情報を取る余地というものはあると思います。更に言えば、従来でも各個別議員に対して、政府の方で必要に応じての間診等があったわけですが、それはもう情報網になるわけであり、そのことからすれば、政府委員がなくなつたから、もう情報が制度的に枯渇するわけではないという印象を受けました。勿論、事態がどう展開するかは私にもわからないところであります。

山口 確かに、予備的調査のようなルートが新たに設定されましたので、その面での配慮はあると思います。ただ、イギリスと異なる点は、先程申しましたように、恒常的に役人と呼んできて実態を聴くというルートがきわめて狭くなつた点です。そ

料　　こが今後、どういふ問題を生じてくるかが気になる点です。

資　　**加藤**　その点はわかります。しかし、日本の場合は要するに、役所が、政府が強いま歴史的にずっと来てしまっていますから、そのような状況の下で、何かイギリスから良いものを導入しようとしても、最初のところでボタンの掛け違いがあるようなものですから、それを外すには全部ボタンを外さなければならぬのではないでしようか。

前田　私もそう思います。

加藤　ですから、多少話は外れますが、例えば、独立行政法人だつてイギリスから導入したといつても、どうも違うといふことになる。その辺り、比較法といふのは、半分半分といふような印象になります。

四　政府委員制度廃止の功罪

高見勝利　政府提出法案の場合に、政府委員制度を廃止して、官僚からの情報源なしに、法案審査の場で一体何を政治家どうしが話し合ふのでしようか。委員会ですべきことといふのは法案の具体的な内容の審査だと思ふ。その審査をする時に、政府委員は駄目だとなると、十分な審査が可能なのでしようか。

政治家が審査をするにしろ、結局は官僚のお膳立てがあつて、彼らから想定問答を貰つて、それで答えている。ならば、それを書いた本人を呼んできた方が早いのではないかと、そういう印象を持つのです。そこで、政治家の方が言い負かされているといふのであれば問題であり、政治家はもつとしっかり対応する、そして、政治家の方が官僚をその場で、いわば行政コントロールをするといふのはどうでしようか。

加藤　政治家どうしの議論は別のところでやればよいといふことなのでしようが、別のところは、どのようなところなのか。国会ではないといふことですか。

高見　それは国会でいいわけです。法案審査の他に、政策論争といふものがあると思ふのですが、ここでいふ政策論争については、法律議案を審査するところで、何を討論するのだ、といふことです。

加藤　その点について、私のイメージでいふと、確かに、逐条審議を受ける、あるいは、制度的に分析をするといった政策討論は必要だと思ひます。ただ、いずれにせよ政治家は、それほど勉強していません。逆から、逆に勉強の場を設定するといふたチャンスをとるのに制度的に設けるかといふ問題だと思ふのです。

前田 政府委員制度は、国会になったときに、大臣を差し置いて説明するということを予想していなかった。制度の内容が変化したということです。アメリカにおける人事承認権のように、議長は任命できない。更に、発言を通告するという手法を用い、通告しないで勝手に喋るといのはとんでもないとされていきます。だから、委員長が指名しない限りは発言させないという手法も可能です。その点に対しては戦前のままずっと来てしまっ

た。ですが、それを直させることは、官僚を国会から締め出すことではないと思うのです。その辺が混乱していると考えます。とにかく改革後の制度の下で、一国会見ることが必要でしょう。だから、政府委員制度を廃止したこと自体が決して悪いとは私は思わない。それは一種のショック療法です。その次に予備調査のこと、行政監視委員会のことが出てくるのではないのでしょうか。

山口 一部の見解かもしれませんが、決算行政監視委員会というの、やるのがわからなくて困っていると報道されたことがあります。イギリスでは決算委員会、議会オンブズマン委員会、そして省庁別特別委員会で分担している機能がすべてこの委員会に期待されているため、焦点がしぼりきれなくなるとい問題は当然出てくると思います。そうならないためには、

他の常任委員会の行う行政監視活動との役割分担を明確にする必要があると思います。

前田 自分が何をやるかわかっていない。ですから、この点からしても議員の発想というのはどうも疑わしい。本場に改革をやるなら、新しい制度が色々良い制度だというなら、どのように運用したらよいかということを真剣に考えて欲しいのです。

五 省庁別委員会の機能

高見 イギリスの省庁別委員会というのに、審問というものがあるとのことですが、これは日本でいうとどういうイメージですか。また、目的はどういうことになるわけですか。省庁の情報提供にあるのですか。

山口 そうです。

高見 法案の審査とは関係ないですか。

山口 関係ないです。

高見 国政調査とも違うわけですね。

山口 基本的には国政調査ですが、日常的に省庁の運営を監督するということです。だから、そこで蓄積された専門的な情報や知識が法案の審査に活用できないかということ、省庁別特

料 別委員会に、法案の事前審査をやらせるというようになったの

です。

資 前田 省庁別委員会は公開ですか。

山口 基本的に非公開です。ただ、公開を決定したときは公開されます。省庁別委員会は、証人尋問がおおむね公開され、あるいは、文書になります。

六 定数削減と議会の適正規模

常本照樹 先程、ドイツの連邦選挙法の改正という話がありました。したが。

山口 そうです。定数を削減するという議論がありました。

常本 その際に議論の中に、国会がどうあるべきかという点に
関わる議論があったのかということ伺いたいのですが。

山口 その議論は定数削減について論拠になりました。すなわち、議会の規模として六七二人という人数は適切かどうかということが、議論となったわけです。それで、イギリスは六五九人、イタリアは六三〇人（いずれも下院）であることから、あまりにも大きすぎるわけではないという、反対の議論もありました。その中で特に、反対派の論拠で強くいわれたのは、小会

派の利益ということと、選挙区の利益です。選挙区が大きくなることによって、一人の議員が世話をしなければならぬ選挙民の数が増えるということは、国民にとってマイナスであるということ論拠として、反対論が強かったわけです。ただ、議会の中でも討論とか、あるいは委員会の構成などにしても、大きくなり過ぎてまとまりに欠ける、あるいは議論の場として大きすぎるといふ意見が一番多かったようです。統一前の水準はだいたい五〇〇人強だったので、それを適正規模とし、できるだけそれに戻すべきだという議論が非常に強くありました。レムケ・ミュラーというドイツの研究者によって削減の賛否両論の根拠がまとめられているので、以下に参考までに御紹介します。削減を支持する見解としては、第一点として、あまり大きすぎる議会というものは、活動能力と効率性にとって負担となるということ。第二点として、ドイツは連邦制であり、州議会あるいはそれより下位の自治体も議会を完備していること、更に、欧州議会の議員がいることから、選挙民は多様な議員によって面倒を見てもらえるのであり、連邦議会の議員だけを削減しても差し支えない。それから議会の縮小、議会の定数削減というのは、議員の利益、あるいは政党の利益に反するわけです。しかし、それを敢えてやることによって政党や議員に対

する信頼を取り戻す根拠になりうる。以上のことが削減の根拠とされています。中でも一番大きいのは第一の点です。他方、削減の反対論の根拠は、第一点として、定数を削減すれば選挙区が大きくなって市民との結びつきが弱まり、それは国民にとって不利益である。第二点は小会派の活動能力を制限する。これはつまり、削減により自由民主党や、緑の党といった小会派が一番あおりを食う可能性があるということです。例えば、小会派の議員は、現在でも複数の委員会をかけもちしていることが多いのですが、定数が削減されれば、もつと個々の議員の負担が増すだろうということがいわれております。また、どの会派でも、一つの州においては、最低一人が議席を持つていなければいけないということがいわれています。これはいわゆる五%条項によって一定規模の党派、政党だけが、議会に代表を送っていることを前提としており、その場合、ある州で最低一人は小さな会派の議員もいてしかるべきだという考え方なのですが、定数が削減されればそれが保証されなくなるおそれがあるというものです。それから最後に、先程申し上げたような外国との比較であります。イタリア、イギリス、フランスもそうですが、人数としてそれ程違っているわけではない。イタリア、イギリスは六〇〇人を超えているので、ドイツだけが大きいわけでは

ない。しかもドイツは人口が多いので、議員もそれだけ多くて当然であると、そういう議論です。

常本 そうすると、二〇〇二年以降は五九八人になるといいますが、これは、削減推進派から見ると、一応適正な規模になったといえるのでしょうか。

山口 いや、削減推進派からいうと、不満足な結果で、ぎりぎりの妥協の線だということです。長老評議会の勧告というのは、最大百人削減といっていたわけですので、六七二から一〇〇引くと五七二です。ですから、削減推進派からすると、そこまで行きたかったということだと思います。議員としてはやはり現状は変えたくない、削減することは自分たちの利益を害する、削減の幅を出来る限り小さくしたい、だから、六〇〇人を超えないところでまとめたという説明をドイツで聞きました。

七 議員の歳費

前田 先程ドイツの議員の歳費の話がありました。そこでは歳費が安いようにいわれましたが、実際のところ結構高いのではないのでしょうか。

山口 国際比較では高い方です。

料

資

前田 高い順でいくと日本かアメリカかドイツでありましょう。

しかも、議員が多いことから、ドイツでは財政的な負担という点は指摘されていませんか。

山口 財政上の理由から九七年には歳費の引き上げを一年間凍結しました。ただ、ドイツの議員の歳費というのは、国際比較の中でみると比較的高額なのですが、ドイツ国内で、例えば政府の官僚とか裁判官から比較すると、非常に低額なのです。ですから、国内で比較するとどうしても、「我々は冷遇されている」という不満が強いようです。

前田 イギリスはほぼ半分ですよね。

山口 以前はそうでしたが、九六年に議員の倫理規則を厳しくする代わりに一気に上げました。また、貴族院の議員は出席手当だけです。

八 議員秘書等の数と手当

高見 議員の秘書やスタッフの点ですが、これはどういう発想なのですか。議員の活動は政策が中心であるから、議員個人に対してそのような人達を増やすというのは、どういうことなのか。

山口 以前は、議会自体非常に貧弱だったのです。それで、会

派のスタッフも六〇年代は一〇〇人位しかいなかったのです。ですから単に政党がしつかりしていたというよりも、議会が自ら政策立案をする、あるいはして、別にスタッフを確保して政策立案するという、そういう余裕がなかったのだと思います。

高見 今、秘書は何人くらいしているのですか。

山口 今、平均一人あたり六人位雇っています。ただ、日本と違う点は一定の額の範囲内で何人でも雇えるため、パートタイムの秘書が多いということです。今ですと、一四〇〇〇マルク位ですから、常勤の秘書を三人雇える位でしょうか。日本とそんなに変わらないと思います。

九 調査局と会派スタッフ

前田 それから、調査局というのは、かなり専門家がいることから、これは学術的な調査を行う部局なのでしょう。そちらの方が最初に充実していったために、個人的な秘書というのが相当遅れたと考えられませんか。

山口 補佐機関としては大体同時期、一九六〇年代の終わり頃から充実してきました。調査局自体は規模はあまり大きくなっ

ていないのですが、やはり、充実の度合いというのはほぼ同時に起こっていると感じられます。

前田 その会派が抱えている会派スタッフが出席して、そして発言するのですか。

山口 発言できるという規定はないのですが、議事規則は会派スタッフの委員会会議への参加を認めることができると規定しているのです、必要に応じて発言もできると考えられます。

高見 会派スタッフというのはちよつとイメージできないのですが、日本でいえば政党職員ですか。その政党職員というのは、将来政治家になりたい人、あるいは秘書にあたるような、そういう人達ではないのですか。

山口 中心になっているのは官僚なのです。そこが非常に重要な点で、ドイツと日本が違う点はドイツでは官僚が休職して議員になったり、議員のスタッフになったりすることができません。そこで、会派のスタッフに意向してなることもできます。そして、一方でそれを辞めて官僚に戻ることも可能なのです。実際、ドイツでは、文部省の官僚が社会民主党の会派の会派スタッフになっているという例もあります。中核部分は官僚の人達が支えているのです。ただし、政党と会派が厳格に区分されていますので、会派の職員になることは出来ても、政党

の職員になることは出来ないのです。こうして官僚の果たしている役割というのは非常に大きいものがあります。委員会には政府委員として出席し、会派にも出てくる、そして議員の四割は休職中の官僚なのです。

加藤 議員立法との関係で私が聞いたのは、ドイツでは野党はどうやって法案作成スタッフをリクルートするかという話で、連邦で野党であっても、州政府の方で与党の場合がありますから、そちらの方を使えばよいのだということですが。

山口 そうです。そのことは服部高宏先生によって紹介されています。また、州政府の官僚は、法案作成に関与するだけでなく、連邦参議院の委員会に委員の代理として出席発言し、さらには連邦議会の委員会にも出席して発言することすらできます。

十 質問制度・質問時間とその実際

前田 閣議の終わった後での閣議質問というものはあまり評判が良くないのですか。

山口 そうです。これとは別に設けられている質問時間も出席率は悪いのです。

前田 TV中継はするのですか。

山口 TV中継はするのですが、議員はやはりそれよりは委員会と会派の作業部会と、選挙区からの要請に対応するというところに忙殺されているようです。また、本会議はみたところ本場に低調な感じがしました。ただ、九五年に導入された国政の重要問題に関する討論時間（木曜日討論又はコアタイム討論）はかなり活発に行われており、傍聴希望者も非常に多いとの事です。**常本** クエストヨン・タイムに関しまして、導入の時、日本では政策を巡る党首どうしの実際の議論がみられるという、そういう話が具体的に紹介されたと思います。しかし、実際このような制度ですから、結局イギリスでも大衆の受けを狙ったような議論が多くて、実は中身のある議論をしたことがないという意見も聞かないではありません。実際のところどうなのでしょう。

山口 確かに、首相の質問時間というのはその通りだと思えます。イギリスでメージャー（当時首相）対ブレア（当時野党第一党党首）のクエストヨン・タイムを見たのですが、やはり、お互いの政治的主張を単に繰り返しているだけという印象がありました。ただ、どう違うのかというのは分かり易いと思いません。政治的な主張のぶつけ合いで情報を得るとか、そういうことではないようです。

高見 時間の制限とかはあるのですか。

山口 あります。

高見 どういう形で行われますか。

山口 事前に通告される質問は、首相の公務日程はどうなっているかという形式的なものが多いのです。これに対する答弁の後すぐ再質問をして、それに対して応酬するという形です。それを何回か繰り返して行います。再質問以降はシナリオはなく、活発な討論に発展します。

前田 面白いとは思いますが、日本ではなかなか出来ないでしょう。

山口 非常にテンポが速いです。一件の質問を二〜三分でやっしてしまうのです。

高見 ただ、これは二大政党だから上手くいくのだけけれど、これが、連立政権で他の党首も出てくるというような場合には、どのようなやり方になるのでしょうか。

前田 イギリスでは党首だけではないです。他の議員が行うこともあります。

山口 それにイギリスでも第三党、第四党とありますので、それらの党首も、限られた回数ですが発言を認められています。

高見 また、曜日の話ですと、毎週月曜日から木曜日まで質問

時間があるということですが、党首の質問は何曜日ですか。

山口 水曜日です。水曜日の三〇分です。

高見 後は、各省大臣等の時間ですか。

山口 はい。

前田 それで、全部大臣が並ぶわけではないでしょう。

山口 そうです。担当の大臣しか来ません。

前田 毎週曜日が決まっています。明日は予算、明日は建設と
いうようにです。

高見 それはやはり、重要な問題を抱えている省庁が多いので
すか。

山口 いえ、全省庁皆一ヶ月に一回程度、順番が回ってきます。

十一 会則制度と会期不継続の原則

前田 会期不継続の点ですが、これを修正したという事は、議

会の会期が終了しても、法案がそこで切れないで続くと考えら
れますが、その辺りはどのように解されているのでしょうか。

山口 その辺りは私も疑問に思っている点であります。イギリ
スには成文の憲法典は無いのですが、憲法上の原則にも触れる
のではないかと議論があります。そして、この点をどうク

リアするかで少しもめているようなところがあります。ただ、
政府としては、一部の法案についてはもう、会期不継続を修正
するといっていますから、どういう論理でそれが出来るのかと
いうことが問題です。

前田 それが次の議会に続くということですか。

山口 一つの条件としては与野党の合意に基づいて行うとい
うことと、会期制度の憲法上の意味、意義をクリアできるかど
うかを議論するということがあります。

前田 難しいですね。

山口 会期制度を維持すれば、会期末の混乱というのがすさま
じいということが報告書に書いてありました。今、どこの修正
案をやっているのかを議員がわからないまま審議させられてい
るとか、そういう状況も無いわけではないということです。い
わば議員が時間に追われて審議を強いられているような状況に
あるということです。

前田 先程、与野党の協議ということがありましたが、それは、
野党が応じなければ廃案になるといことなんでしょうか。そ
れならば、日本ほど会期末で混乱しないのではないかなと思
うのですが。

山口 そうです。

高見 それは今回の国会改革の中で出てきた点ですか。

前田 参議院で出ています。また、衆議院の事務局の方でも一時、任期中間継続というようなことが検討されたことがあります。このような手法をとれば、憲法改正をしなくても、国会法の改正で済むことになるでしょう。

高見 その場合、常会とか、特別会とか、そのような言い方は一立法期になるとどのようなようになるのですか。

山口 会期制度は憲法上の原則ですが、会期不継続は憲法上の原則ではないといえます。

高見 つまり会期制度は残るといわけですね。そうなりますと、会期自体は請求されて繫属し、議案そのものはどんどん継続するというのですか。

山口 フランスはそういうシステムです。ドイツはそのようなことを全く無くしてしまいました。

前田 改革が出ているのは、結局、政府が指導するものとする
と野党が弱くなるので、野党にも機会を与え、権力を強化してやろうと工夫し、それでバランスをとっているという感じがします。そこでこの「野党の日」という特別なものが出来たのですか。従来から存在していたものとは異なるのですか。

山口 一九八二年に設けられたものです。

十二 イギリスの上院改革

高見 上院改革ですが、イギリスでは第一段階、第二段階とあって、第一段階が去年の末に終わったという事ですが、ここではどういうイメージで貴族院を捉えているのでしょうか。つまり、両院制という問題で、結局、日本でいう衆参両議院という意味での、立法機関としての両院というイメージではなくなくてきているのではないのでしょうか。そこで、イギリスの貴族院は何をイメージしてこれから改革をやろうとしているのでしょうか。つまり、貴族院というのはいずれにしても一代限りで誰かを任命してやっていくわけですが、そうすると、庶民院との関係でどういう議会であることをイメージしているのでしょうか。

山口 イギリスの上院というのは、以前は廃止論があつたのですが、最近積極的に評価する見解が非常に強くなってきています。それは何故かという、やはり、立法過程の中で法案を修正するという機能がかなり評価されているからだと考えられます。ですから、そういう意義自体は今後も活かしていく方向でイギリスの改革案も進んでいます。ただ、問題は上院をいかなる選出方法、いかなる構成にするかという点で、これについては、地域代表にすべきだとか、あるいは任命制だけを残すべ

きたとか、様々な案が出ているようです。ただ、あまりにも民主的な正統性を付与することに固執し、例えば、下院のように直接選挙だけにしてしまうと、今度は権限をどうするかという問題が発生します。そこで、基本的には下院よりも弱いけれども、民主的な正統性はあるという形にしていこうという方向性はおおむね、あるのではないかと思います。

高見 例えば、間接代表制のようなものとか。

山口 具体的な案についてはそれぞれ違うのですが、一つに公選制にするという考え方はあります。

高見 それは、日本の参議院のようにとらえているということですか。

山口 自由民主党の意見は確か地域代表で公選制、しかも、これに任命による議員を一部加えるというものです。

高見 地域代表というのは、結局は連邦制ではない以上、苦しいところなのではないでしょうか。いまでも、この地方分権との関係でいえば、分権化を進めてぎりぎりその分権化されたところから、単なる利益代表ではないということもいえましよう。しかもこの貴族院改革は、貴族制度をなくすというものではないでしょう。

山口 ただ、自由民主党では、貴族院ではなくて、Senateにす

べきだという案があるのです。すなわち、元老院です。

前田 そうすれば、どちらも選挙により国民代表になり、正統性をもつことになるのでしょうか。

高見 後は選挙制度の違いになりますか。

前田 だから、結局、任命制の実体は何かということになります。世襲の人達だけがやるということが、代表制としてはいかなものか。そこで次は選挙を行う方向に向くのか、そこが難しい点です。しかし、ブレア首相は選挙の時公約したので、「必ずやる」というのです。

高見 第二段階というところまでですか。

山口 Royal Commissionの報告書の提出期限が一九九九年中だという期限は切っておりますが、第二段階の改革の期限はないです。

高見 では、報告書はもう出ていますね。

山口 多分出ていると思います（前出注2参照）。

高見 それを受けて、大体改革の方向性が決まるということですね。

前田 地方制度協会が出したものは、下院が小選挙区制だから、比例代表制にし、また同時に選挙はやらないというものがあります。

〔資〕
中村 先程ドイツのところで、議会制について政治学者はある程度評価して、憲法学者は批判的ということでしたが、その理由を説明して頂きたいのですが。

山口 政治学者のクルト・ゾントハイマーによると、ドイツの国法（憲法）学者の中には、過去の立憲主義の時代の議会観（政府対議会の対抗関係）に基づいて議会の現実に対する批判を行う傾向が強いとの事です。この点、政治学者の方が、現実の議会政治は、政府対議会ではなく政府与党対野党の対抗関係であることや、政党（党派）によつて動かされていることをそのまま容認する傾向があるようです。それから、歳費改定問題の際、従来から議会批判を活発に行ってきたハンス・ヘルベルト・フォン・アルニムという憲法学教授が、歳費に関する基本法改正案をナチスの授権法になぞらえての議会批判を行い、これに多数の憲法学者が賛同したという事実もありました。

加藤 議会の方で政治的決定をしないから、憲法裁判所がそれを背負わされてしまう、というような考えはありますか。

山口 そういふ議論はあります。

加藤 憲法学者の方は、憲法裁判所の方に頭があるから、議会

のやっていることといえば、憲法裁判所に問題を転嫁していると思つていいのかもありません。だから、憲法の枠組みから考えた場合に、憲法裁判所の役割と議会の役割について、考えるところがあるのでしよう。

高見 議会民主制というものが基礎にあるわけだから、それを踏えた上での憲法裁判所の役割が何かというと、それは必ずしも一口に言えないと思います。

山口 先程の問題に關しましては、議会の方で議員達が、立法権者は我々であつて、カールスルーエではないと言つてゐるのです。つまり、憲法裁判所ではないと。これは憲法裁判所が一九七五年に出した、議員歳費を別の役職の俸給に連動させることは基本法違反であるという判決に対する批判だと思つたのです。これに対しては、自分たちが決めるのだから、連動させても良いのだという反発みたいなものがあるようです。

前田 それを論拠に連動させたと。

山口 させたのですが、結局、連邦参議院が否決したので。それは憲法学者達や、マスコミによる批判を考慮したせいだと言われています。

高見 歳費の問題は特殊な問題かも知れません。

前田 そうかもしれません。それは、日本という俸給表という

形で、具体的な数字でやっても、それでもいけないということですか。

山口 はい。

前田 それは日本の国会の方がより狡猾ですよ。今、国会議員の歳費がいくらかを調べることは難しいことです。

山口 政務次官の俸給表を見ないとわからないです。

加藤 日本のことはさておいても、ドイツでは重要事項留保という考え方がありますが、面白いのはその重要事項留保的な考えで、違憲判決が出されたことがあるのです。ところがこれは、連邦議会ではなくて州議会だったと思うのですが、結局行政府任せで、それに対して結局、何もやっていないということがありました。そこで、そのような全面的に委任するような法律を作るのは駄目だということで、憲法裁判所は一種、お灸を据える形で判決を出したと思います。ただ、やはりその後どうなったかという点、多少は変わったけれども基本は変わらないという状況です。だから、議会は自分でやるべき事をやっていないという認識があるのではないかと思うのです。

高見 それではここで、本日の討論を終わらせて頂きます。今後の国会改革の問題点について、比較法的な観点から、かなりの程度、明らかにしたものと思います。山口さんには、報告・

討論と長時間にわたって、広い視野から論点を提示して頂き、また、私どもの素朴な質問にお答え下さり、どうもありがとうございました。