

## 国会改革の経緯と論点

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
前 政治議会課 桐原 康栄  
政治議会課 帖佐 廉史

### 目 次

はじめに

#### I 国会改革の経緯

- 1 国会運営の「正常化」
- 2 参議院改革の動き
- 3 政治倫理改革と政治改革
- 4 行政監視機能の強化と審議の活性化等
- 5 「ねじれ国会」と最近の動き

#### II 国会改革の論点

- 1 国会の機能強化
- 2 国会運営の効率化
- 3 二院制の在り方
- 4 議員定数、議員の待遇、政治倫理

#### III 近年の国会改革の提言

おわりに

## 要 旨

国会改革の試みは、戦後の国会開設直後から現在まで一貫して継続されており、国会の機能強化、国会運営の効率化、二院制の在り方など多岐にわたる論点について、議論が行われてきた。

これまでに、議長・副議長の党籍離脱をはじめ、常会の1月召集、政治倫理に関する制度の整備、党首討論の導入など多くの改革が実現してきた一方で、委員会の審査方式や会期制度の問題など古くから見直しの必要性が指摘されながら課題として残されている論点も少なくない。

本稿では、主な国会改革の論点及び実現した改革について整理し、併せて、各方面からの改革提言を紹介する。

### はじめに

国会改革は、憲法上「国権の最高機関」とされる国会の組織及び運営等の在り方をどう改善し、運用していくかという「日本憲政の展開にとってきわめて重要な課題」<sup>(1)</sup>であるとされ、その試みは、戦後の国会開設直後から現在まで一貫して継続されてきた。

本稿においては、今後の議論の参考に資するため、これまでの主要な国会改革の経緯を概観し、主な論点と近年実現した改革について整理するとともに、各方面からの改革提言を紹介する<sup>(2)</sup>。

## I 国会改革の経緯

### 1 国会運営の「正常化」

戦後の国会改革の経緯を振り返ってみると、昭和22(1947)年の国会開設後しばらくは、東西冷戦を背景とした与野党のイデオロギー対立等から、法案採決をめぐる乱闘や審議拒否等の混乱が生じ、国会運営の「正常化」が主要な課題となった。いわゆるお土産法案等を防止する「国会法」(昭和22年法律第79号)改正<sup>(3)</sup>や、「55年体制」が成立した昭和30(1955)年以降も、与野党対立から「安保国会」<sup>(4)</sup>等の混乱が続いた。こうした中で、昭和41(1966)年、衆議院に「議会制度に関する協議会」<sup>(5)</sup>が設置され、国会法の改正や国会運営の改善など議会制度全般の問題について協議が行わ

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成27(2015)年5月28日であり、肩書、政党名等は当時のものである。

(1) 大石眞「国会改革をめぐる憲法問題」『法学論叢』141(6), 1997.9, p.2.

(2) 本稿では、主に国会の機能や運営に関する改革の議論を取り上げることとし、選挙制度や政治資金制度に関するものは他稿に譲る。

(3) 昭和20年代後半には、議員発議による立法が活発に行われたが、地元選挙区や業界等の利益を誘導するための「お土産法案」や予算と法律の不整合等が問題視され、昭和30(1955)年の国会法改正により、議員による議案の発議に一定の賛成者が必要となった(後掲注27参照)。また、当該改正では、常任委員会の整理統合、委員会による法案提出制度の新設、自由討議の廃止等も行われた。

れるようになった。<sup>(6)</sup>

## 2 参議院改革の動き

参議院では、55年体制の成立前後から緑風会の所属議員減少と政党化が進み<sup>(7)</sup>、「衆議院のカーボン・コピー」等の批判が出てきた。このため、参議院の独自性や存在意義を回復しようとする取組が行われるようになり、昭和46（1971）年に設置された「参議院問題懇談会」<sup>(8)</sup>では、議長及び副議長の党籍離脱、参議院議員の国务大臣等就任の自粛等が提言され、それらのうち議長及び副議長の党籍離脱等の改革が実現した。また、昭和52（1977）年に設置された「参議院の組織及び運営の改革に関する協議会」<sup>(9)</sup>や、これに続く協議機関等においても、その後の改革に繋がる提案が行われた<sup>(10)</sup>。

## 3 政治倫理改革と政治改革

昭和50年代以降は、与野党の議席数が接近する「保革伯仲」の進展により、与野党協調の国会運営への転換が図られた。また、ロッキード事件等を契機として政治倫理の問題が大きく取り上げられるようになり、昭和60（1985）年に、政治倫理審査会が発足するなど政治倫理に関する施策が実現した。さらに、行政改革推進の機運の高まり等から、国会にも「合理化」や「効率化」の努力が求められるようになった<sup>(11)</sup>。

昭和63（1988）年に発覚したリクルート事件以降は、「政治改革」が重要な課題となり、選挙制度改革や政治資金制度改革を含む大きな改革の一環として、国会改革に関する提案も行われた<sup>(12)</sup>。こうした中で、常会の1月召集（平成3（1991）年）や国会議員の資産公開制度（平成4（1992）年）、政策担当秘書制度の創設（平成5（1993）年）等が実現した。

(4) 第34回国会中の昭和35（1960）年、日米安全保障条約承認をめぐることで与野党が激しく対立し、警官隊導入下での強行採決など大きな混乱が生じた。衆議院・参議院編『議会制度百年史 国会史上巻』1990, pp.956-960; 前田英昭『エピソードで綴る国会の100年』原書房, 1990, pp.401-408.

(5) 「議会制度協議会」と略称される。衆議院議長の諮問機関として議院運営委員会の委員長及び理事等で構成され、以後の国会改革論議の中心的存在となった。同協議会の設置及びその後の歩みについて、吉田文和「衆議院議会制度協議会—設置から現状まで」『議会政治研究』16号, 1990.12, pp.85-92.

(6) 戦後から平成に至るまでの国会改革の推移について、衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』1990, pp.214-235; 橋本茂「第4章 国会改革の諸問題」浅野一郎編著『解説 政治改革』ぎょうせい, 1990, pp.225-252 参照。

(7) 緑風会とは、昭和22（1947）年に無所属の参議院議員で結成された会派であり、自由、中立の立場で「是非々々」を標榜した。第1回国会召集時には参議院の最大会派（92人）であったが、政党化の進展とともに所属議員が減少し、昭和40（1965）年に解散した。内田健三「初期参議院の形成と役割」同ほか編『日本議会史録4』第一法規出版, 1990, pp.385-396, 415-438.

(8) 河野謙三議長の私的諮問機関として有識者で構成され、議長・副議長の党籍離脱のほか、審議期間の確保、委員会における自由討議等を提言した。参議院問題懇談会「参議院運営の改革に関する意見書」1971.9.23. 参議院ウェブサイト <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/460923.html>>

(9) 「参議院改革協議会」と略称される。参議院議長の公的諮問機関として各会派の委員で構成され、その答申に基づいて、エネルギー対策特別委員会の設置（昭和54（1979）年）、総予算の委嘱審査制度（昭和57（1982）年）等の改革が実現したほか、後に実現する押しボタン投票方式、常会の1月召集、調査会設置等についても答申した。

(10) 昭和46（1971）年以降の参議院改革の動きについて、参議院事務局『参議院改革の経緯と実績 平成19年版』2007, pp.251-271; 同『参議院改革の経緯と実績 追録 平成19年版』2013, pp.1-22 参照。

(11) 行財政改革推進のための機関として昭和56（1981）年に鈴木善幸内閣の下で設置された「第二次臨時行政調査会」の答申は、行政府のみならず立法府である国会に対しても合理化・効率化の努力を求めた。

#### 4 行政監視機能の強化と審議の活性化等

平成 8 (1996) 年頃からは、住専問題や薬害エイズ問題等を受けた行政改革と並行して、国会の行政監視機能の強化に関する議論が行われ、平成 9 (1997) 年に、行政監視を担当する常任委員会の整備<sup>(13)</sup>や衆議院の予備的調査制度<sup>(14)</sup>の導入等が行われた。また、平成 11 (1999) 年には、党首討論の導入と政府委員制度の廃止、副大臣制度創設等を柱とする国会審議活性化法<sup>(15)</sup>が成立し、国会議員同士の議論の活発化と国会主導の政策決定システムの構築が図られた。

なお、平成 13 (2001) 年以降は、「聖域なき構造改革」の下で、国会議員互助年金の廃止や事務局組織の合理化に関する提案等が行われた。

#### 5 「ねじれ国会」と最近の動き

平成 19 (2007) 年の参議院議員通常選挙後には、衆議院と参議院とで多数党が異なるいわゆる「ねじれ国会」が生じたことから、両議院の意思が異なる場合の調整や審議の円滑化の方策が議論され、二院制の在り方についても検討が行われた。平成 21 (2009) 年の政権交代により一旦「ねじれ」は解消したが、翌平成 22 (2010) 年に再び「ねじれ」状態となり、民主党中心の連立政権下で提唱された官僚の国会答弁禁止等の国会改革案<sup>(16)</sup>には、大きな進展が見られなかった。また、厳しい経済情勢の継続と国民の政治不信の高まり等を背景として、議員定数や議員の待遇の見直しに関する議論も行われた。

近年では、平成 25 (2013) 年に与野党各党が国会改革案を持ち寄って協議を開始した<sup>(17)</sup>結果、翌平成 26 (2014) 年に、日本共産党、生活の党及び社会民主党を除く 7 党が、党首討論の毎月実施や首相の国会出席限定等の改革案を実施することで合意している<sup>(18)</sup>。

## II 国会改革の論点

国会の主な機能としては、①法律を制定する立法機能、②政府を監視し、統制する行政監視機能、③国の予算を決定する財政決定機能、④多様な国民の意思を代表する国民代表機能等があるとされ

(12) 例えば、平成元 (1989) 年に発表された自由民主党 (自民党) の「政治改革大綱」では、平成 4 (1992) 年に法制化された国会議員の資産公開のほか、国会の活性化策として議員同士の自主的討議の促進・充実、予算委員会への全大臣出席の見直し、提出議案の委員会への即時付託など現在の議論に通じる提案もなされている。大津浩ほか編「資料・議会制民主主義」『法律時報』62(6)、1990.5、pp.110-114。

(13) 参議院では、常任委員会の基本政策別再編と行政監視委員会の新設が行われた。衆議院では、決算委員会を改組し、新たに決算行政監視委員会が設置された。

(14) 予備的調査とは、衆議院の委員会が行う審査又は調査のために、いわゆる下調査として調査局長等に調査を行わせるもので、平成 9 (1997) 年の衆議院規則改正により導入された制度である。委員会の議決のほか、議員 40 人以上の要請に基づいても行われ、国政調査権を補完するものと位置付けられている。

(15) 「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」(平成 11 年法律第 116 号)

(16) 政府特別補佐人から内閣法制局長官を除くこと等を柱とする「国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法律案」(第 174 回国会衆法第 20 号)は、平成 23 (2011) 年の第 177 回国会で撤回された。

(17) 各党の改革案に関する報道としては、「国会改革 各党案そろろう」『朝日新聞』2013.11.19;「国会改革 各党案出そろろう」『東京新聞』2013.11.19 等がある。

(18) 自民党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党及び新党改革の 7 党による「国会審議の充実に関する申し合わせ」(平成 26 年 5 月 27 日)では、①党首討論の毎月 1 回実施、②常任委員会定例日は原則委員会を開催、③提出議案の速やかな付託(議員提出法案の積極的審議)、④首相の委員会出席は予算委員会の基本的質疑と締めくくり質疑、党首討論等に限定、⑤大臣が国会に出席できない場合の副大臣等対応、⑥すみやかな質問通告、という国会改革案につき、第 187 回国会から衆議院で先行実施することが合意された。

る<sup>(19)</sup>。国会改革の議論には、こうした国会の機能の強化に関するもののほか、国会運営の効率化に関するもの、二院制の在り方に関するもの、議員定数、議員の待遇、政治倫理に関するもの等がある。

近年の議論における主な論点は、以下に述べるとおりであり<sup>(20)</sup>、そのうち実現したものに下線を付した。また、表1では、本稿執筆時点（平成27（2015）年5月）で国会改革として議論されている主要な論点を挙げ、表2では、平成2（1990）年以降に実現した主な国会改革について、国会法及び議院規則等の改正を中心に整理した。

表1 国会改革の主要論点

<b>1 国会の機能強化</b>
<p>(1) 立法機能の強化及び審議の活性化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・委員会審査の充実（一問一答方式の見直し、逐条審査の導入、小委員会等の活用）</li> <li>・本会議の活性化（自由討議、口頭質問の活用）</li> <li>・議員立法の活性化（賛成者要件の緩和、機関承認慣行の見直し、審議時間の確保等）</li> <li>・党首討論の充実</li> <li>・与党事前審査制の見直しと党議拘束の緩和</li> </ul> <p>(2) 行政監視機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・質問制度の見直し（本会議での口頭質問、質問主意書制度の見直し）</li> <li>・委任立法の統制</li> <li>・国政調査権の活用（報告書の作成・公表、少数者調査権の法制化）</li> <li>・国会同意人事の見直し（職務継続規定の設定、対象の見直し等）</li> </ul> <p>(3) 財政決定機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・予算委員会の在り方を見直し</li> <li>・決算審査の充実</li> </ul> <p>(4) 国民代表機能の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国会情報の発信</li> <li>・立法への民意の反映（請願審査の在り方、公聴会の開催時期等を見直し）</li> <li>・多様な代表の選出</li> </ul>
<b>2 国会運営の効率化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・会期制度の見直し（会期不継続原則の見直し、通年国会の検討）</li> <li>・議事日程の計画化と内閣の関与</li> <li>・議事運営の効率化（定足数の見直し、押しボタン投票方式の衆議院への導入等）</li> <li>・質問通告の早期化</li> <li>・首相等の国会出席義務の緩和</li> <li>・国務大臣演説の衆参一本化</li> </ul>
<b>3 二院制の在り方</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・参議院の独自性の強化</li> <li>・両議院の役割・権限の見直し（衆議院の再議決要件の緩和等）</li> <li>・両院協議会の在り方を見直し（協議委員の構成の見直し、成案成立要件の緩和等）</li> </ul>
<b>4 議員定数、議員の待遇、政治倫理</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・議員定数の見直し</li> <li>・議員の待遇の見直し（歳費・手当等の見直し）</li> <li>・政治倫理の確立・強化（資産公開制度の強化等）</li> </ul>

（出典） 筆者作成。

(19) 国会の機能の分類については、識者の見解は必ずしも統一的でないが、大石眞『憲法秩序への展望』有斐閣、2008、p.146; 浅野一郎編『国会入門—あるべき議会政治を求めて—』信山社出版、2003、pp.43-56; 大山礼子『国会学入門 第2版』三省堂、2003、pp.15-18等を参照した。

(20) 各論点に関する指摘及び提案は、脚注に掲げた文献のほか、後掲の表3の提言に含まれる。

## 1 国会の機能強化

### (1) 立法機能の強化及び審議の活性化

#### (i) 委員会審査の充実

委員会における法案審査では、委員同士の議論は行われず、事前に割り当てられた時間及び決められた順序で、各委員から政府に対する一問一答方式の質疑が繰り返される。こうした審査方式は、帝国議会から引き継がれたものであり<sup>(21)</sup>、政府追及には適する一方で、法案修正に結びつく実質的な審議は行われにくいとの指摘がある<sup>(22)</sup>。委員会審査の充実のために、後述の党議拘束の緩和を前提とした委員同士の自由な討議をはじめ、逐条審査の導入、小委員会及び公聴会の活用等の改革案が提言されている。

#### (ii) 本会議の活性化

戦後の国会法制定時には、本会議において個々の議員が自由に発言する機会として「自由討議」が規定されるなど、議員同士の活発な議論が想定されていた<sup>(23)</sup>。しかし、現在の本会議は、議院運営委員会で予め決定された議事を行う運営がなされており、主要国議会の本会議と比べて審議時間が短いこと等も指摘されている<sup>(24)</sup>。本会議の機能を、国民の前で国政課題を明らかにする公開の討論の場（アリーナ）と位置付け、自由討議や後述の口頭質問等により活性化すべきとの指摘がなされている<sup>(25)</sup>。

#### (iii) 議員立法の活性化

「唯一の立法機関」である国会本来の機能を充実させるために、議員立法（議員提出法案）の活性化を求める声は多い<sup>(26)</sup>。しかし、議員が法案を発議する際には、国会法上の賛成者要件<sup>(27)</sup>に加えて、衆議院では所属会派の機関承認を得ることを要件とする慣行があり<sup>(28)</sup>、議員の法案提出権は制約されている。議員立法の活性化には、こうした賛成者要件の緩和や機関承認慣行の見直しとともに、議員立法の審議時間の確保<sup>(29)</sup>や立法補佐機関の充実の必要性も指摘されている。

(21) 成田憲彦「序説 日本国憲法と国会」内田ほか編 前掲注(7), pp.69-70.

(22) 大山礼子「誰のための国会改革？一開かれた政策決定過程の実現に向かって」『世界と議会』543号, 2010.2, p.13.

(23) 昭和22（1947）年に制定された当時の国会法第78条は、少なくとも2週間に1回、各議院で自由討議の会議を開くべきことを規定していたが、制度が活用されないまま、昭和30（1955）年の国会法改正で削除された。前田英昭『国会全書Ⅰ 衆参両院議長・内閣総理大臣』慈学社出版, 2007, pp.418-424.

(24) 欧米諸国では年間数百時間から千時間以上も本会議を開いているのに対し、国会の本会議は、衆参共に年間数十時間であることが指摘されている。大山 前掲注(22)

(25) 大山礼子「審議手続」岩村正彦ほか編『岩波講座 現代の法3 政治過程と法』岩波書店, 1997, pp.198-202.

(26) 例えば、平成8（1996）年6月14日に衆議院の土井たか子議長と鯨岡兵輔副議長が谷垣禎一議院運営委員長に提出した「議員立法の活性化に関する一つの提言」は、国会が立法機関としての責務を十分に発揮するための諸方策の1つとして、議員立法の活性化を提言している。

(27) 国会法制定時には、議員1人でも議案の発議が可能であったが、昭和30（1955）年の国会法改正により、衆議院では議員20人以上、参議院では議員10人以上の賛成（予算を伴う法律案の場合は、それぞれ50人以上、20人以上の賛成）が要件となった（国会法第56条第1項）。ただし、その後の議員立法衰退の原因として、賛成者要件の加重よりも、予算を伴う議員立法を内閣提出法案として行うよう法案決定過程が整備されたことを挙げる見解もある。川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会, 2005, pp.173-199.

(28) 浅野一郎・河野久編著『新・国会事典 第3版』有斐閣, 2014, p.116.

(29) 谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社出版, 2003, pp.550-551. イギリス議会下院には、議員提出法案等の審議に会期中の一定日数を割り当てる仕組みがある。奥村牧人「英国下院の議事日程改革—バックベンチ議事委員会の設置を中心に—」『レファレンス』731号, 2011.12, pp.104-105. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3196935\\_po\\_073106.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196935_po_073106.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

## (iv) 党首討論の充実

国会における与野党間の議論活性化のために、平成 11 (1999) 年に党首討論の導入が決定され、原則として会期中は毎週 1 回水曜日に開催されることになっている<sup>(30)</sup>。しかし、ここ数年の開催状況は年に 2~4 回である。平成 26 (2014) 年の与野党 7 党の申合せでは、原則として党首討論を毎月 1 回開催することが合意されたが、首相が本会議や予算委員会等に出席する週は党首討論を開かない慣例があることに加え、首相のスケジュール調整の難しさ、野党側にも党首討論より予算委員会への首相の出席要求を優先する傾向があること等の理由により、毎月開催されていない<sup>(31)</sup>。党首討論の制度を十分に活用するために、定例的な開催に加え、開催時間の延長や小会派の参加を認めること等も提案されている<sup>(32)</sup>。

## (v) 与党事前審査制の見直しと党議拘束の緩和

与党事前審査制とは、内閣提出法案等について、事前に与党の審査手続で了承を得ることを国会提出の要件とする慣行であり、自民党長期政権下で発達した日本独特の制度である<sup>(33)</sup>。内閣と与党の一体性を確保し、国会運営を円滑に行うために発達したものとされる<sup>(34)</sup>が、与党議員の法案への賛否が国会提出前に決定されることから、同じく法案の国会提出前かけられる党議拘束とともに、国会審議の空洞化の要因とも指摘されている<sup>(35)</sup>。与党事前審査制と党議拘束の在り方の見直し、特に党議拘束について、議員個人の倫理観や信条等に関わる問題については対象外とすること、委員会で実質的な審議が行われるよう党議拘束をかける時期を見直すこと<sup>(36)</sup>等が提案されている。

## (2) 行政監視機能の強化

## (i) 質問制度の見直し

「質問」は、議員が任意の国政課題について政府に説明や見解を求める制度であり<sup>(37)</sup>、議院内閣制を採る主要国の議会では、本会議における口頭質問が一般的である<sup>(38)</sup>。しかし、日本の国会

<sup>(30)</sup> 「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」(平成 12 年 2 月 16 日両院合同幹事会決定)

<sup>(31)</sup> 「党首討論 11 か月ぶり 「月 1 回」開催 有名無実化」『読売新聞』2015.5.21.

<sup>(32)</sup> 「(社説) 国会改革 数ではなく論を競え」『朝日新聞』2014.5.28; 「(社説) 党首討論 民主は平和確保の具体策示せ」『読売新聞』2014.6.12.

<sup>(33)</sup> 川崎政司「統治構造改革と政治主導」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開—大石眞先生還暦記念— 上巻』信山社, 2012, pp.33-34. 与党事前審査制の起源や特徴等について、大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ』(岩波新書) 岩波書店, 2011, pp.78-85.

<sup>(34)</sup> 現行制度上、内閣は国会の議事運営に関与する権限を持たず、内閣提出法案の成立を与党に依存せざるを得ないことが、与党事前審査が発達した一因とされる。川崎 同上, p.35; 中島誠『立法学—序論・立法過程論— 第 3 版』法律文化社, 2014, p.36.

<sup>(35)</sup> 与党議員には与党事前審査の結果に基づいて党議拘束がかけられるため、法案の国会提出後は政府・与党が一体となって無修正での法案可決を目指すことになり、結果的に国会審議の空洞化を招いてきたことが指摘されている。大山礼子「国会改革の目的—内閣主導と国会の審議権—」長谷部恭男ほか編『岩波講座 憲法 4 変容する統治システム』岩波書店, 2007, p.124. なお、小泉政権や民主党中心の連立政権下では、与党事前審査制を改める動きがあったが、廃止には至らなかった。

<sup>(36)</sup> 川崎政司「立法の常識 59 国会審議の過程—国会審議のシステムとルール (16)—」『国会月報』48(629), 2001.5, pp.42-45. また、現在の日本の国会においては、議員の立法活動に対する政党の統制が極めて厳格であることが指摘されている。谷 前掲注<sup>(29)</sup>, pp.543-544. なお、「臓器の移植に関する法律」(平成 9 年法律第 104 号)の制定及び同法改正(平成 21 年法律第 83 号)に際して、党議拘束を外して投票が行われた例がある。「臓器移植法成立 死の定義棚上げ 賛成なだれ打つ」『日本経済新聞』1997.6.18; 「自己責任の投票「緊張感」 党議拘束なし評価」『朝日新聞』2009.6.19.

では、書面による文書質問（質問主意書）が原則とされ、口頭での質問は、緊急時に議院の議決を経て行われる「緊急質問」に限られている<sup>(39)</sup>。国会による行政統制の手段として質問制度の機能を発揮させるためには、現行の質問主意書に加え、口頭質問の導入が必要との指摘がある<sup>(40)</sup>。

#### (ii) 委任立法の統制

法律を制定する際に詳細を政省令に委任する「委任立法」については、当該法律制定後に、委任を受けた政省令の規定や実施状況をチェックする仕組みがないことが以前から指摘されている。国会の立法機関としての責任という観点からも、法律による授權の在り方や、立案された委任立法の政策的妥当性を統制する仕組みの検討が必要とされている<sup>(41)</sup>。

#### (iii) 国政調査権の活用

国政調査権は、憲法上両議院に認められた権限であり、強制力を伴う行政統制の手段と位置付けられている。しかし、国政調査の実施には議院又は委員会の議決が必要であり、多数会派の賛成がなければ国政調査権を発動することができない。また、調査終了後の報告書作成や公表の義務がないことも問題点として指摘されている<sup>(42)</sup>。国政調査権を補完するものとして、平成9（1997）年に衆議院の予備的調査制度が導入されたが、これを更に進めた少数者調査権の法制化も課題として挙げられている<sup>(43)</sup>。

#### (iv) 国会同意人事の見直し

会計検査院検査官や日本銀行総裁等の任命に際して国会の同意を必要とする「国会同意人事」は、両議院の意思が異なった場合の調整手段がなく、衆参いずれか一院の不同意により人事案が廃案と

---

37) 国会における「質問」とは、議員が議題と関係なく国政一般について内閣に説明や見解を求める行為であり、議題について疑義をただす「質疑」と区別される。施政方針演説等に対する「代表質問」も正確には「質問」ではなく「質疑」である。浅野・河野編著 前掲注28, p.161.

38) 諸外国の議会では、政府に対する責任追及・情報収集方法の1つとして、本会議での口頭質問が活発に行われているとされる。大石 前掲注(1), p.16.

39) 緊急質問の対象は、大規模自然災害や重大な事件・事故等の特定の事項に限られる上、緊急質問を行うためには、議長への文書による事前の申し出と議院運営委員会の議決が必要となるため、その例は多くない。最近では、平成24（2012）年11月に、野田佳彦首相に対する問責決議に関して緊急質問が行われた。第181回国会参議院会議録第2号 平成24年11月2日 pp.1-18.

40) 田中信一郎『国会質問制度の研究』日本出版ネットワーク, 2012, pp.257-258. 口頭質問制度の整備とともに、質問主意書制度に関しても、行政の負担軽減の観点から、より簡便な質問の様式を検討すべきことが提言されている。新しい日本をつくる国民会議（以下「21世紀臨調」という。）「国会審議活性化等に関する緊急提言～政権選択時代の政治改革課題に関する第1次提言～」2009.11.4, p.8. <<http://www.secj.jp/pdf/091104-1.pdf>>

41) 大石 前掲注(19), pp.149-152. また、委任立法の統制を通して国会が行政の統制を行うべきとして「議会拒否権」という概念の導入を主張する意見もあった。参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構等に関する調査報告（中間報告）」2014.6, p.71. <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/touchikiko2014.pdf>>

議会拒否権とは、米国で1970年代以降に多用された制度であり、議会が自らの権限を行政に委任する際に、一定期間内に議会の承認を得ること（又は否認されないこと）を委任立法の成立又は発効の要件とすることで、その最終的決定権を議会に留保し、当該権限委任に基づく行政裁量に対して民主的統制を確保しようとするものである。しかし、1983年6月23日の連邦最高裁判所判決（Immigration and Naturalization Service (INS) v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983)）により議会拒否権条項が違憲無効とされた結果、多くの議会留保条項が上記判決に抵触しないよう削除又は修正された。田中祥貴『委任立法と議会』日本評論社, 2012, pp.29-80, 259.

なお、ドイツでは、国防軍の海外派遣やユーロ救済といった伝統的に政府の権限に属するとされてきた事項について、連邦議会の個別の判断の下に置かれるとする「議会留保」という考え方が採られるに至っている。村西良太「多国間の政策決定と議会留保」『法政研究』80(1), 2013.7, pp.1-59.

42) 一般に、議院内閣制の諸国では、国政調査の後に必ず報告書の作成・公表が義務付けられるが、日本ではそうした義務はないため、国政調査の実態は緊張感を欠くとの指摘もある。大石眞『議会法』有斐閣, 2001, pp.119-120.

なる仕組みとなっている。重要ポストに欠員が出る等の事態を防ぐために、後任人事が決まるまでの職務継続規定の設定や対象の見直し<sup>(44)</sup>が検討されたほか、国会同意人事に関する参議院又は衆議院の役割の強化についても議論が行われてきた<sup>(45)</sup>。

### (3) 財政決定機能の強化

#### (i) 予算委員会の在り方の見直し

現在の予算委員会に関しては、特に全閣僚出席の下で行われる基本的質疑等について、本会議機能の一部を代替しているとの見方がある<sup>(46)</sup>一方で、国政全般にわたる問題をめぐる野党側と政府側との質疑応答に終始し、委員相互の討議が行われぬ審査形態を問題視する見解<sup>(47)</sup>もある。予算委員会では予算に即した実質的議論を行うべきとする意見は以前から根強くあり、予算に直接関係しないスキャンダルの追及等は別の機会・場所で行うことが提案されている<sup>(48)</sup>。このほか、予算の減額修正はもとより増額修正についても、内閣の予算提案権（憲法第73条第5号）を損なわないと国会が判断する場合には認めるべきとする見解<sup>(49)</sup>がある。

#### (ii) 決算審査の充実

決算審査の結果を後年の予算編成に反映させるべきとの観点から、参議院では平成15（2003）年以降、決算審査の早期化が進められてきた<sup>(50)</sup>が、衆議院では、解散・総選挙等により決算審査が大きくずれ込むことも多い。政府の予算執行に対する国会のチェック機能を高めるために、決算審査をより充実させ、特に参議院で重点的に審査を行うこと等が提言されている<sup>(51)</sup>。

(43) 少数者調査権とは、議会において過半数に満たない議員の集団が議会の調査権を発動できる権利である。ドイツでは、ドイツ連邦共和国基本法第44条に、連邦議会は調査委員会を設置する権利を有すること、議員の4分の1の申立てがあるときは調査委員会を設置する義務を負うこと等が規定されている。孝忠延夫「少数者調査権と日本国憲法」『法律時報』65(10), 1993.9, pp.37-41.

日本に少数者調査権を導入すべきとする提言として、21世紀臨調 前掲注(40); 世界平和研究所「機能する国会を目指して（提言）」2011.1, p.4. <<http://www.iips.org/research/data/kk2011pr.pdf>>

(44) 平成21（2009）年、日銀正副総裁等の重要ポストに職務継続規定を新設する「両議院の同意に係る国家公務員等の職務継続規定の整備に関する法律案」（第171回国会衆法第16号）が自民、公明両党により提出されたが、審議未了で廃案となった。また、平成25（2013）年には、国会同意人事の対象の大幅な削減等を内容とする「任命に当たり両議院の同意を要する国家公務員等の範囲の適正化等のための関係法律の整備に関する法律案」（第183回国会衆法第35号）が日本維新の会により提出されたが、平成26（2014）年の第187回国会において、衆議院の解散に伴い廃案となった。

(45) 国会同意人事に関しては、参議院が中心になって行うべきとする主張（参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」2000.4.26. 参議院ウェブサイト <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/120424.html>> 等）と、逆に衆議院の優越を認めるべきとする見解（世界平和研究所「「ねじれ国会」の時代における国会改革に向けた緊急提言」2010.8, p.2. <<http://www.iips.org/research/data/nejire20100802.pdf>> 等）とがある。

(46) 大石 前掲注(1), p.17.

(47) 浅野一郎編著『ガイドブック国会一制度のすべて—ぎょうせい, 1990, pp.252-255.

(48) 衆議院改革に関する調査会「衆議院改革に関する調査会答申」2001.11.19. 衆議院ウェブサイト <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/ugoki/h13ugoki/153/153chosa.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h13ugoki/153/153chosa.htm)> なお、予算委員会に限らず、委員会の立法審査と行政監視は分けて行うべきとする主張がある。河野太郎ほか「自民民主 超党派七議員の緊急提言 機能不全の国会を改革する八つの方策」『中央公論』123(3), 2008.3, pp.200-201; 21世紀臨調 前掲注(40), p.5.

(49) 高見勝利『芦部憲法学を読む—統治機構論—』有斐閣, 2004, pp.376-377.

(50) 平成15（2003）年1月、参議院改革協議会が決算の早期審査のための具体策についての報告を議長に提出した。この報告を踏まえ、同年5月、参議院から内閣に対して決算の早期提出等についての要請が行われた。参議院事務局（2007）前掲注(10), pp.164-166.

(51) 参議院の将来像を考える有識者懇談会 前掲注(45)

#### (4) 国民代表機能の強化

##### (i) 国会情報の発信

国民代表機関である国会がその活動について情報発信する機能は、国民の理解と信頼を得、説明責任を果たす上でも重要であるといえる。衆参両議院では、国会会議録の公開に加え、国会審議のテレビ中継やインターネットによる審議中継等が進められてきたが、委員会配付資料の公開や委員会審査等に関する報告書の作成など、更なる国民との情報共有も期待されている<sup>(52)</sup>。

##### (ii) 立法への民意の反映

請願は、国民の声を直接国会に届ける制度であるが、現在の慣行では会期末に一括して請願審査が行われることが多いため、審査の時点で関連法案の審議は既に終了しており、請願の内容を法案に反映することは困難となっている<sup>(53)</sup>。また、利害関係者や有識者等の意見を直接聴取する場である公聴会についても、現在は採決の前提として行われるなど形骸化が指摘されており<sup>(54)</sup>、開催時期の見直し等により民意を立法に活かす工夫が必要と指摘されている<sup>(55)</sup>。

##### (iii) 多様な代表の選出

多様な民意を国会に反映させるためには、多様な代表の選出も不可欠となる。国会の議員構成の課題として、女性議員の少なさ<sup>(56)</sup>やいわゆる世襲議員の問題が指摘されており、超党派又は政党レベルでの検討や取組等が行われている<sup>(57)</sup>。また、政界の門戸を広げるためには、立候補時の休暇制度や地方議員が現職を辞職せずに国会議員に立候補できる仕組みなど、立候補しやすい環境整備の重要性も指摘されている<sup>(58)</sup>。

## 2 国会運営の効率化

### (i) 会期制度の見直し

会期とは、国会が憲法上の権能を行使できる期間<sup>(59)</sup>である。日本の国会では、主要国の議会に

52) 大山 前掲注33, pp.148-149, 215-217. なお、平成 23 (2011) 年に憲政史上初の国会の独立調査委員会として発足した東京電力福島原子力発電所事故調査委員会は、翌平成 24 (2012) 年に、原子力問題に関する常設委員会や第三者機関の設置提言を含む詳細な報告書を両議院の議長に提出した。東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会調査報告書 (本編)』2012。

53) 参議院においては、昭和 55 (1980) 年 2 月、参議院改革協議会及び議院運営委員会理事会の決定に基づいて、議院運営委員長が各委員長に会期中での請願審査を要請したことがある。参議院事務局 (2007) 前掲注10, p.12。

54) 国会法が公聴会制度を創設した趣旨の 1 つとして、国民サイドからの検討の必要性を挙げ、公聴会での有益な意見を立法審査に活用すべきことも指摘されている。松澤浩一『議会法』(現代行政法学全集 11)ぎょうせい, 1987, pp.405-407。

55) 大山 前掲注33, pp.213-215。

56) 平成 27 (2015) 年 5 月現在、衆議院の女性議員比率 (9.5%) は世界 190 か国中 154 位、OECD 加盟 34 か国中最下位であり、参議院の女性議員比率 (15.7%) は世界の二院制採用国 (76 か国) 中 53 位、OECD の二院制採用国 (19 か国) 中 17 位である。Inter-Parliamentary Union, "World Classification," *Women in National Parliaments*, 2015.5.1. <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010515.htm>>

57) 各党に一定割合の女性候補者の擁立を義務付ける「クオータ制」の法制化等を検討する動きも出てきている。「クオータ制 法制化へ議連設立総会」『毎日新聞』2015.2.27. また、世襲議員については、民主党が国会議員の 3 親等以内の親族が同一選挙区で連続して立候補することを平成 21 (2009) 年に内規で禁止し、維新の党が政治団体の世襲の制限を平成 26 (2014) 年のマニフェストで掲げている。「[「世襲」禁止の内規 民主が正式決定]『読売新聞』2009.6.10; 維新の党「増税ストップで一身を切る改革。実のある改革。」(第 47 回衆議院議員総選挙マニフェスト) p.9. <<https://ishinnotoh.jp/election/shugiin/201412/pdf/manifest.pdf>>

58) 大山 前掲注33, pp.212-213. なお、諸外国では立候補者の落選時の失職リスクを回避するため、当選後に前職を辞任すればよいとしているところが多いとも指摘されている。

59) 会期制度と会期延長をめぐる混乱の対応策等について、高見 前掲注49, pp.150-158。

比べて会期が短いことに加え、会期中に議決に至らなかった案件は廃案となる「会期不継続の原則」があるために、会期内の法案成立のために審議を急ぐ与党と、時間切れによる廃案を目指して審議の引延しを図る野党との日程闘争に陥りがちであることが指摘されている<sup>(60)</sup>。主要国の議会には「立法期（議会期又は選挙期ともいう）」という概念があり、法案は下院議員の任期を基準として継続するのが一般的である<sup>(61)</sup>こと等からも、会期不継続の原則の見直しや「通年国会」の検討の必要性が度々提言されている。

#### (ii) 議事日程の計画化と内閣の関与

与野党が法案審議の日程をめぐる駆引きに終始し、議事日程が直前まで決まらない国会運営の現状に対しては、非効率性を指摘して改善を求める意見が多くある<sup>(62)</sup>。議事日程の決定は、国会法上は各議院の議長の権限であるが、実際には議院運営委員会又は与野党の国会対策委員会で決定されており、規定と現実との乖離も指摘されている<sup>(63)</sup>。審議時間の十分な確保とともに、議事日程の計画的な決定、内閣提出法案の議事日程の決定に内閣が関与できる仕組みの必要性等が指摘されている<sup>(64)</sup>。

#### (iii) 議事運営の効率化

主要国の議会では、議事・議決の定足数が廃止又は弾力的に運用される傾向にあり、限られた時間で効率的な議事運営が行われているとされる<sup>(65)</sup>。国会の機動的な運営や本会議の活性化のため、少なくとも本会議の議事定足数（3分の1）を緩和する運用が必要との指摘がある<sup>(66)</sup>。また、参議院で平成9（1997）年の規則改正により導入された押しボタン投票方式については、投票時間の短縮や議事運営の効率化を図り、併せて議員の投票行動を記録・公表するために、衆議院にも導入すべきとする見解<sup>(67)</sup>がある。

#### (iv) 質問通告の早期化

国会質疑の内容を事前に政府に通告する「質問通告」の遅れは、答弁作成を担当する官僚の待機や深夜残業を恒常化させるだけでなく、結果として政治家の官僚依存や国会論戦の形骸化を招きかねないことが指摘されている<sup>(68)</sup>。前述の議事日程の計画化を前提として、質問通告ルールの徹底等による質問通告の時期の早期化がこれまで頻繁に提言されている<sup>(69)</sup>。

60) 「(政治の現場) 国会改革 5 日程闘争 元凶は「会期」」『読売新聞』2013.10.11. なお、会期不継続の原則について、国会法や議院規則に別段の規定を設けることは可能と解されている。黒田覚「問題〔九〕会期不継続の原則」清宮四郎・佐藤功編『憲法演習』有斐閣、1959, pp.114-117; 大石 前掲注(19), p.165.

61) 主要国では、与野党の対立点を明確にした上で審議を尽くせば採決に至るのが当然とする考え方があり、日本の国会にも立法期の概念を導入すべきとする見解がある。野中尚人『さらばガラパゴス政治—決められる日本に作り直す—』日本経済新聞出版社、2013, pp.92-96, 228; 大石 前掲注(42), pp.134-136; 高見 前掲注(49), pp.154-158. また、日本と同様に会期不継続の原則が存在するイギリスでは、近年原則が緩和されている。古賀豪・高澤美有紀「欧米主要国議会の会期制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.797, 2013.8.2, p.6. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8243575\\_po\\_0797.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8243575_po_0797.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)

62) 国会改革の前提あるいは最優先課題として、日程闘争からの脱却を挙げる見解もある。21世紀臨調 前掲注(40), p.4; 「小沢国会改革に異論 「まず通年制導入を」」『朝日新聞』2009.12.3.

63) 野中 前掲注(61), pp.225-228.

64) 大山 前掲注(33), pp.144-146.

65) 大石 前掲注(19), pp.168-170.

66) 大山 前掲注(33), pp.220-221.

67) 河野ほか 前掲注(48), p.207.

68) 同上, p.205; 「(永田町インサイド) 国会答弁 その実態」『日本経済新聞』2014.2.9.

(v) 首相等の国会出席義務の緩和

日本では、首相や閣僚が国会に拘束される時間が長いため、重要な国際会議に出席できないなど国益を損ねる事態が発生していると指摘されている<sup>(70)</sup>。首相等の国会出席義務の緩和とともに、首相や閣僚が国際会議等のために海外出張をする際には、副大臣や政務官の答弁を認めるなど柔軟に対応することが以前から度々提案されている。

(vi) 国務大臣演説の衆参一本化

施政方針演説や所信表明演説など国会で行われる国務大臣演説は、衆参各議院で同一内容の演説が2度繰り返して行われる。このため、非効率であると同時に後院で行われる演説の形骸化が指摘されている。両議院合同で演説を行うことが検討されてきたが、憲法上の問題があるとされ、実現には至っていない<sup>(71)</sup>。

表2 実現した主な国会改革（平成2（1990）年以降）

年	事項	法規の改正等
平成2（1990）	国会審議テレビ中継の実験放送の開始（参議院）	（平成2.5.11開始）
平成3（1991）	国会審議テレビ中継の実験放送の開始（衆議院）	（平成3.1.30開始）
	社会労働委員会の分割 各議院の社会労働委員会を厚生、労働の各委員会に分割	「国会法」 <sup>(注1)</sup> 改正（平成3.5.8成立）
	常会の1月召集 通常国会の召集時期を12月から1月に変更、平成4（1992）年の第123回国会から適用	国会法改正（平成3.9.11成立）
	安全保障委員会の設置（衆議院） 特別委員会から常任委員会に昇格	国会法改正（平成3.10.3成立）
平成4（1992）	政治倫理審査会の拡充（衆議院） 審査対象の拡大、審査開始の議決要件の緩和等	「衆議院政治倫理審査会規程」 <sup>(注2)</sup> 改正（平成4.12.1可決）
	資産公開法の制定 国会議員の資産等の報告・公開を決定	「政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律」 <sup>(注3)</sup> （平成4.12.10成立）
	議員定数の削減（衆議院） 衆議院の議員定数を次の総選挙から1削減し、511とする。	「公職選挙法」 <sup>(注4)</sup> 改正（平成4.12.10成立）

(69) 平成11（1999）年9月、与野党4党は質問通告期限を原則として「前々日の正午まで」とすることで合意したが、実際には守られていないことが多いとされる。最近では平成26（2014）年4月、女性の活躍等の観点から、自民党が質問通告を「前々日の午後6時まで」とする新たな内規を定め、また、同年6月には各省の女性官僚有志が質問通告の前倒し等を内容とする提言をまとめた。「(360°) 答弁作り、残業減るか 質問早く、ママ官僚支援」『朝日新聞』2014.6.19; 「(永田町インサイド) 女性キラリ 政権走る」『日本経済新聞』2014.7.27.

(70) 主要国の議会との比較を踏まえ、首相や閣僚の国会出席に上限を設けるとともに、首相・閣僚出席前提の質疑中心の国会審議を、政治家同士が合意点を求める実質審議の場に改めるべきことが主張されている。「日本アカデミア有志による国会改革に関する緊急提言について」2012.9.6, pp.1-3. 日本アカデミアウェブサイト <[http://j-akademeia.jp/activity/pdf/j-akademeia\\_suggestion.pdf](http://j-akademeia.jp/activity/pdf/j-akademeia_suggestion.pdf)>

(71) 衆参合同で国務大臣演説を行うことについては、平成8（1996）年以降、与野党や参議院改革協議会、衆議院議会制度協議会等において協議が行われ、平成14（2002）年には、小泉純一郎首相が与党側に検討を指示した。しかし、二院制を定める憲法に抵触するおそれや、演説後に各議院で行われる代表質問と不可分の関係にあること等が指摘され、実施は見送られた。「演説の衆参一本化断念」『東京新聞』2003.1.7.

年	事 項	法規の改正等
平成 5 (1993)	<b>政治倫理審査会の拡充 (参議院)</b> 審査対象の拡大、審査開始の議決要件の緩和等	「参議院政治倫理審査会規程」 <sup>(注5)</sup> 改正 (平成 5.3.12 可決)
	<b>文書通信交通滞在費の整備</b> 従来の「文書通信交通費」に滞在費分を加え、「文書通信交通滞在費」として月額 100 万円を支給	「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」 <sup>(注6)</sup> (以下「歳費法」という。)改正 (平成 5.3.29 成立)
	<b>政策担当秘書の新設</b> 議員の政策立案・立法活動を補佐する秘書の新設	国会法改正 (平成 5.4.28 成立)
平成 6 (1994)	<b>議員定数の削減 (衆議院)</b> 衆議院の議員定数を次の総選挙から 11 削減し、500 とする。	公職選挙法改正 (平成 6.1.29 及び平成 6.3.4 成立)
	<b>委員会議録の一般配布 (衆議院)</b> 委員会議録等の議院外への持出し禁止規定を削除	「衆議院規則」 <sup>(注7)</sup> 改正 (平成 6.12.1 可決)
平成 7 (1995)	<b>会議録速報版の発行</b> 本会議及び予算委員会総括質疑について	(参議院：平成 7.3 開始、衆議院：平成 7.4.1 開始)
平成 9 (1997)	<b>議院ホームページの開設</b>	(平成 9.1.20 開設)
	<b>行政監視を担当する常任委員会の整備</b> 参議院に行政監視委員会を新設、衆議院の決算委員会を決算行政監視委員会に改組等	国会法改正 (平成 9.12.11 及び平成 9.12.12 成立)
	<b>国政調査権の拡充</b> 内閣・官公署への報告・記録提出要求手続の整備、会計検査院への検査要請制度の新設、衆議院事務局に調査局設置、衆議院法制局に法制企画調整部設置	国会法改正 (平成 9.12.12 成立)
	<b>予備的調査制度の導入 (衆議院)</b>	衆議院規則改正 (平成 9.12.11 可決)
	<b>押しボタン投票方式の導入 (参議院)</b> 平成 10 (1998) 年 1 月から運用開始	「参議院規則」 <sup>(注8)</sup> 改正 (平成 9.12.12 可決)
平成 10 (1998)	<b>国会審議テレビ中継の放送局等への無償提供開始</b>	(平成 10.1.12 開始)
	<b>インターネット審議中継の実験開始 (参議院)</b>	(平成 10.5.11 開始)
	<b>証人の撮影・録音の許可</b> 証人の尋問中の撮影・録音は、証人の意見を聴いた上で委員会に諮り、許可	「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律」 <sup>(注9)</sup> 改正 (平成 10.10.14 成立)
平成 11 (1999)	<b>インターネット審議中継の試験運用開始 (衆議院)</b>	(平成 11.1.19 開始)
	<b>インターネット審議中継の本格実施 (参議院)</b>	(平成 11.4.1 開始)
	<b>国会同意人事の衆議院優越を廃止</b> 検査官の任命同意に関する衆議院優越規定の削除	「会計検査院法」 <sup>(注10)</sup> 改正 (平成 11.4.28 成立)
	<b>国会審議活性化法の制定等</b> 国家基本政策委員会の新設 (党首討論の導入)、政府委員制度の廃止、副大臣・大臣政務官の設置、政府に対する質疑は原則大臣・内閣官房副長官・副大臣・大臣政務官に対して行う、政府参考人制度の導入	「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムに関する法律」 <sup>(注11)</sup> (平成 11.7.26 成立)、衆議院規則改正 (平成 11.7.13 可決)、参議院規則改正 (平成 11.7.26 可決)
	<b>憲法調査会の新設</b> 日本国憲法の広範・総合的調査を行うため、各議院に憲法調査会を新設	国会法改正 (平成 11.7.29 成立)
	<b>仮名株取引禁止法の制定</b>	「政治倫理の確立のための仮名による株取引等の禁止に関する法律」 <sup>(注12)</sup> (平成 11.8.6 成立)
	<b>インターネット審議中継の本格実施 (衆議院)</b>	(平成 11.10 開始)

年	事 項	法規の改正等
平成 12 (2000)	<b>議員定数の削減 (衆議院)</b> 衆議院の議員定数を次の総選挙から 20 削減し、480 とする。	公職選挙法改正 (平成 12.2.2 成立)
	<b>議員の出産休暇の創設 (参議院)</b>	参議院規則改正 (平成 12.3.10 可決)
	<b>比例代表選出議員の政党間移動の規制</b> 比例代表選出議員の所属政党等移動による退職規定の新設	国会法及び公職選挙法改正 (平成 12.4.28 成立)
	<b>議員定数の削減 (参議院)</b> 参議院の議員定数を 10 削減し、242 とする (ただし、次の選挙の前日までは 252、次の選挙から平成 16 (2004) 年 7 月 25 日までは 247)。	公職選挙法改正 (平成 12.10.26 成立)
	<b>あっせん利得処罰法の制定</b>	「公職にある者等のあっせん行為による利得等の処罰に関する法律」 <sup>(注13)</sup> (以下「あっせん利得処罰法」という。) (平成 12.11.22 成立)
	<b>常任委員会の再編</b> 中央省庁再編に伴う常任委員会の再編	国会法改正 (平成 12.11.30 成立)
平成 13 (2001)	<b>議員の出産休暇の創設 (衆議院)</b>	衆議院規則改正 (平成 13.3.15 可決)
平成 14 (2002)	<b>国会議員の歳費の減額</b> 歳費月額を 1 年間 10% 減額 (平成 16 (2004) 年度まで継続)	歳費法改正 (平成 14.3.29 成立)
	<b>国会議員の特典の見直し</b> 永年在職表彰議員特別交通費の廃止、憲政功労年金の廃止	歳費法改正 (平成 14.3.29 成立)、「憲政功労年金法」 <sup>(注14)</sup> 廃止 (平成 14.3.29 成立)
	<b>あっせん利得処罰法の主体の拡大</b> 私設秘書を議員秘書あっせん利得罪の主体に追加	あっせん利得処罰法改正 (平成 14.7.19 成立)
平成 15 (2003)	<b>決算の早期審査の開始 (参議院)</b> 審査結果を翌年度予算編成の概算要求に反映するため、常会中に審査終了するよう努める。	参議院改革協議会の青木幹雄座長から倉田寛之参議院議長に報告書提出 (平成 15.1.29)
	<b>歩行補助のための杖の携帯許可 (参議院)</b>	参議院規則改正 (平成 15.6.16 可決)
平成 16 (2004)	<b>議員秘書の採用制限・兼職禁止等</b> 公設秘書の採用制限・兼職禁止、給与の直接支給等	「国会議員の秘書の給与等に関する法律」 <sup>(注15)</sup> 改正 (平成 16.5.12 成立)
平成 17 (2005)	<b>国会議員の歳費の減額</b> 平成 18 (2006) 年度から歳費月額を 1.7% 減額	国会法及び歳費法改正 (平成 17.10.28 成立)
平成 18 (2006)	<b>国会議員互助年金の廃止</b>	「国会議員互助年金法を廃止する法律」 <sup>(注16)</sup> (平成 18.2.3 成立)
平成 19 (2007)	<b>憲法審査会の新設</b> 日本国憲法及び関連法制の広範・総合的調査、憲法改正原案、憲法改正に係る法案等の審査のため、各議院に憲法審査会を新設	「日本国憲法の改正手続に関する法律」 <sup>(注17)</sup> (平成 19.5.14 成立)
	<b>国会同意人事案件に係る手続の見直し</b> 政府から同意人事案件の提示を受ける議院運営委員会両院合同代表者会議の新設	両院議院運営委員長申合せ (平成 19.10.31)
平成 20 (2008)	<b>国会同意人事候補者からの所信聴取等</b> 各議院の議院運営委員会で日銀総裁等の候補者からの所信聴取 (原則公開) 及び質疑を行い、議事録を公表	両院議院運営委員長申合せ (平成 20.2.25)
	<b>内閣委員会の委員の増員 (衆議院)</b> 衆議院内閣委員会委員を 30 人から 40 人に増員	衆議院規則改正 (平成 20.12.24 可決)

年	事 項	法規の改正等
平成 21 (2009)	<b>国会議員の期末手当の減額</b> 平成 21 (2009) 年 6 月の期末手当を 2 割減額	歳費法改正 (平成 21.5.29 成立)
平成 22 (2010)	<b>国会議員の歳費の返納規定の整備</b> 月の途中で議員の身分の得喪があった場合、日割計算による歳費との差額分を国庫に返納することを可能とする。	歳費法改正 (平成 22.8.6 成立)
	<b>国会議員の歳費の日割計算による支給</b>	歳費法改正 (平成 22.12.3 成立)
平成 23 (2011)	<b>国会議員の歳費の減額</b> 歳費月額を半年間 50 万円減額 (平成 23 (2011) 年 4~9 月)	「平成二十三年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額の減額特例に関する法律」 <sup>(注 18)</sup> (平成 23.3.31 成立)
	<b>「国会事故調」の新設 (時限立法)</b> 東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会及び東京電力福島原子力発電所事故調査委員会を国会に新設	国会法改正 (平成 23.9.30 成立)、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」 <sup>(注 19)</sup> (平成 23.9.30 成立)
平成 24 (2012)	<b>国会議員の歳費・期末手当の減額</b> 歳費及び期末手当を 2 年間 12.88% 減額 (平成 24 (2012) 年 5 月~26 (2014) 年 4 月)	「国会議員の歳費及び期末手当の臨時特例に関する法律」 <sup>(注 20)</sup> (以下「歳費特例法」という。) (平成 24.4.27 成立)
	<b>国会議員向けの私鉄・路線バスの無料バスの廃止</b>	参議院議院運営委員会理事会決定 (平成 24.8.21 決定)、衆議院議院運営委員会理事会決定 (平成 24.8.23 決定)
	<b>国会議員の歳費・期末手当の減額</b> 歳費及び期末手当を 20% 減額 (平成 24 (2012) 年 12 月~26 (2014) 年 4 月)	歳費特例法改正 (平成 24.11.16 成立)
	<b>議員定数の削減 (衆議院)</b> 衆議院の議員定数を 5 削減し、475 とする (平成 25.7.28 以後初めて行われる総選挙から適用)。	公職選挙法改正 (平成 24.11.16 成立)
平成 25 (2013)	<b>国会同意人事案件の「事前報道ルール」の廃止等</b> 正式な提示の前に報道された国会同意人事案件は受け付けないとする「事前報道ルール」の廃止、両院合同代表者会議の廃止等	両院議院運営委員長申合せ (平成 25.2.19)
平成 26 (2014)	<b>情報監視審査会の新設</b> 各議院に政府の特定秘密保護法 <sup>(注 21)</sup> の運用を監視する情報監視審査会を新設	国会法改正 (平成 26.6.20 成立)

(注 1) 昭和 22 年法律第 79 号

(注 2) 昭和 60 年 6 月 25 日議決

(注 3) 平成 4 年法律第 100 号

(注 4) 昭和 25 年法律第 100 号

(注 5) 昭和 60 年 10 月 14 日議決

(注 6) 昭和 22 年法律第 80 号

(注 7) 昭和 22 年 6 月 28 日議決

(注 8) 昭和 22 年 6 月 28 日議決

(注 9) 昭和 22 年法律第 225 号

(注 10) 昭和 22 年法律第 73 号

(注 11) 平成 11 年法律第 116 号

(注 12) 平成 11 年法律第 126 号

(注 13) 平成 12 年法律第 130 号

(注 14) 昭和 29 年法律第 174 号

(注 15) 平成 2 年法律第 49 号

(注 16) 平成 18 年法律第 1 号

(注 17) 平成 19 年法律第 51 号

(注 18) 平成 23 年法律第 11 号

(注 19) 平成 23 年法律第 112 号

(注 20) 平成 24 年法律第 29 号

(注 21) 「特定秘密の保護に関する法律」(平成 25 年法律第 108 号)

(出典) 衆議院及び参議院のウェブサイト、新聞報道等を基に筆者作成。

### 3 二院制の在り方

#### (i) 参議院の独自性の強化

参議院においては、前述のように「衆議院のカーボン・コピー」等の批判が出てきたことから、良識の府としての独自性追求の努力が行われてきた結果、昭和 61（1986）年の調査会制度導入、前述の押しボタン投票方式の導入、決算審査の早期化等が実現した。また、参議院の長い任期や解散がないことを活かした長期的・基本的な政策課題への取組や、決算審査と行政監視・政策評価の充実等も提言されており<sup>(72)</sup>、さらに首相指名の停止や閣僚就任の自粛等によって、内閣とは距離を置いた自由な立場から存在意義を示すことも提案されている<sup>(73)</sup>。

#### (ii) 両議院の役割・権限の見直し

衆参両議院の役割や権限関係をめぐっては、参議院が衆議院を抑制し過ぎることがしばしば指摘されており<sup>(74)</sup>、両議院の役割分担を明確化することのほか、衆議院の優越の強化策として、法律案の再議決（憲法第 59 条第 2 項）の要件を出席議員の 3 分の 2 から過半数に緩和すること<sup>(75)</sup>や「みなし否決」（同条第 4 項）に必要な日数を 60 日から 30 日に短縮すること<sup>(76)</sup>等が提案されている。しかし、両議院の主要な役割や権限の変更には憲法改正が必要となることもあり、各党の意見の隔たりが大きく、実現には至っていない。

#### (iii) 両院協議会の在り方の見直し

両院協議会は、両議院の議決が異なった場合の調整のための機関であるが、協議委員は各議院の院議を構成した会派のみから各々同数の 10 人ずつが選出される上、成案の成立には出席協議委員の 3 分の 2 以上の多数を要することから、合意形成は実際上困難であるとされる。両院協議会を実質的な政党間協議と合意形成の場として活用するために、協議委員は会派の所属議員数に比例して選出し、各党の政策責任者や国会対策委員長等を参画させること、成案は過半数で成立させること等が提案されている<sup>(77)</sup>。

### 4 議員定数、議員の待遇、政治倫理

#### (i) 議員定数の見直し

議員定数の是正は、国政選挙の政党公約で頻繁に取り上げられるなど、注目されている論点の 1 つである<sup>(78)</sup>。しかし、世論に配慮した「削減ありき」の主張を疑問視し、議員定数の削減は国会

(72) 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』参議院憲法調査会事務局、2005.4, p.228. <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf>>

(73) 参議院問題懇談会 前掲注(8); 参議院の将来像を考える有識者懇談会 前掲注(45); 経済同友会「わが国「二院制」の改革—憲法改正による立法府の構造改革—」2005.5.20, p.9. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/pdf/050520.pdf>> 等。

(74) 竹中治堅『参議院とは何か—1947～2010—』（中公叢書）中央公論新社、2010, pp.334-335; 大山 前掲注(33), pp.183-188 等。

(75) 参議院の将来像を考える有識者懇談会 前掲注(45); 経済同友会 前掲注(73)等。

(76) 竹中 前掲注(74), p.344.

(77) 自由民主党党改革実行本部国会改革に関する委員会「中間とりまとめ」2008.6.11; 21 世紀臨調「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」2010.4.16, p.32. <<http://www.secj.jp/pdf/20100416-1.pdf>>; 経済同友会「2020 年の日本創生—若者が輝き、世界が期待する国へ—」2011.1.11, p.41. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2010/110111a.html>> 等。

(78) 平成 21（2009）年以降、複数の政党が国政選挙の公約等で議員定数削減案を競う構図が続いている。「選挙制度改革 鈍い動き」『読売新聞』2013.8.8; 「(各党の公約点検：中) 主要政策、各党の公約は 定数削減・身を切る改革」『朝日新聞』2014.12.4 等参照。

の機能低下に繋がると指摘する見解もある<sup>(79)</sup>。近年では、平成 24 (2012) 年、いわゆる「一票の格差」の是正のため、衆議院の小選挙区の定数を「0 増 5 減」する公職選挙法の改正<sup>(80)</sup>が行われ、衆議院の議員定数は 480 から 475 に削減された<sup>(81)</sup>。

### (ii) 議員の待遇の見直し

近年、議員定数の是正とともに、国会議員の待遇の見直しに関する動きも顕著となっている。国会議員の歳費及び手当等に関しては、厳しい経済情勢や震災復興等に対処するため、一時的な歳費・期末手当の減額<sup>(82)</sup>や、国会議員向けの私鉄・路線バスの無料パスの廃止 (平成 24 (2012) 年) 等が実施された。また、月の途中で議員の身分の得喪があった場合にも当該月の歳費月額が満額支給されることへの批判を受けて、歳費の返納規定の整備<sup>(83)</sup>及び歳費の日割計算による支給<sup>(84)</sup>を内容とする法改正 (平成 22 (2010) 年) が行われた。このほか、国会議員に支給される文書通信交通滞在費について、使途の報告・公開に関する法案提出と、自主的な使途公表の動きがあった<sup>(85)</sup>。

### (iii) 政治倫理の確立・強化

平成 4 (1992) 年に法制化された国会議員の資産公開制度<sup>(86)</sup>は、政治倫理の確立のために政治家の地位を利用した不正蓄財等を監視することを主眼としているが、普通預金や親族名義の資産、借入金の借入先・使途等が公開の対象外であること、虚偽の記載に対する罰則がないこと等について、改善・強化を求める見解もある<sup>(87)</sup>。

(79) 「(社説) 議員定数削減 大衆迎合の主張は嘆かわしい」『読売新聞』2014.12.9.

(80) 「衆議院小選挙区選出議員の選挙区間における人口較差を緊急に是正するための公職選挙法及び衆議院議員選挙区画定審議会設置法の一部を改正する法律」(平成 24 年法律第 95 号)

(81) さらに、衆議院議長の諮問機関「衆議院選挙制度に関する調査会」や参議院の「選挙制度協議会」において、議員定数を含めた選挙制度全般についての検討が現在も継続されている。

(82) 最近では、①「平成二十三年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額の減額特例に関する法律」(平成 23 年法律第 11 号)により平成 23 (2011) 年 4 月から半年間歳費月額を 50 万円減額、②「国会議員の歳費及び期末手当の臨時特例に関する法律」(平成 24 年法律第 29 号)により平成 24 (2012) 年 5 月から 2 年間、歳費月額及び期末手当を 12.88% 減額、③「国会議員の歳費及び期末手当の臨時特例に関する法律の一部を改正する法律」(平成 24 年法律第 93 号)により、平成 24 (2012) 年 12 月から議員定数削減が実現するまでの措置として歳費月額及び期末手当の減額率を 20% とする減額 (平成 26 (2014) 年 4 月まで) が行われた。

(83) 「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律」(平成 22 年法律第 47 号)。同法の解説として、近藤義浩「月の途中で議員の身分の得喪があった場合、日割計算による歳費との差額分を国庫に返納することが可能に」『時の法令』1871 号, 2010.12.15, pp.6-14.

(84) 「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律」(平成 22 年法律第 69 号)。同法の解説として、近藤義浩「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律」『法令解説資料総覧』351 号, 2011.4, pp.12-15.

(85) 平成 26 (2014) 年 10 月、維新の党は、文書通信交通滞在費の使途の報告及び公開に関する「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部を改正する法律案」(第 187 回国会衆法第 2 号) を提出したが、衆議院の解散に伴い廃案となったため、同年 12 月に同内容の法案 (第 188 回国会衆法第 3 号) を再度提出した。また、翌平成 27 (2015) 年 1 月には、所属議員の文書通信交通滞在費の使途について、党ウェブサイト上での公開を開始した。<<https://ishinnotoh.jp/activity/bunsho/>>

(86) 「政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律」(平成 4 年法律第 100 号)により、平成 5 (1993) 年から国会議員の資産及び所得の公開制度が導入された。

(87) 「資産公開「拡大を」67 人 監視機能担えず」『毎日新聞』2012.7.3; 「個人借入れ 実態見えず」『日本経済新聞』2014.6.30, 夕刊等。

### Ⅲ 近年の国会改革の提言

国会改革に関しては、これまでに衆参両議院の協議機関等の答申や報告書等をはじめ、政府・与党、野党、民間団体など各方面からの提言等において、多くの指摘や提案が行われてきた。表3は、最近約15年間（平成12（2000）年以降）に出された国会改革に関する主な提言等についてまとめたものである。この表からは、様々な主体から多様な論点が提示されてきた一方で、同様の論点が繰り返し主張されていることも見受けられる。

表3 国会改革の主な提言（平成12（2000）年以降）

(1) 国会からの提言

年月日	主体・提言名	主な内容
平成12（2000）年 4月26日	参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書」 < <a href="http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/120424.html">http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/120424.html</a> >	衆参両院の機能分担、参議院の自主性及び独自性の確保、議員個人中心の活動の促進等
平成13（2001）年 11月19日	衆議院改革に関する調査会「衆議院改革に関する調査会答申」 < <a href="http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_anna/nsf/html/statics/ugoki/h13ugoki/153/153chosa.htm">http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_anna/nsf/html/statics/ugoki/h13ugoki/153/153chosa.htm</a> >	政治倫理基本法の制定、国政審議の活性化・実質化・透明性確保、議員諸経費等の改革等
平成15（2003）年 9月25日	衆議院国会議員の秘書に関する調査会「答申」	秘書の兼職の原則禁止、議員の近親者の公設秘書への採用禁止等
平成17（2005）年 3月9日	参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書」 < <a href="http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf">http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf</a> >	二院制の堅持、衆参両院の違いの明確化、参議院の決算審査及び行政監視・政策評価の充実等
平成17（2005）年 4月15日	衆議院憲法調査会「衆議院憲法調査会報告書」 < <a href="http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou/nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/\$File/houkoku.pdf">http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou/nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/\$File/houkoku.pdf</a> >	多数意見として二院制の維持、両院の役割分担の明確化等
平成17（2005）年 4月20日	参議院憲法調査会「日本国憲法に関する調査報告書」 < <a href="http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf">http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf</a> >	会期制度の見直し、定足数の見直し等について賛否両論を併記
平成26（2014）年 6月11日	参議院国の統治機構に関する調査会「国の統治機構等に関する調査報告（中間報告）」 < <a href="http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/touchikiko2014.pdf">http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai10ki/touchikiko2014.pdf</a> >	国会の行政統制機能の強化、参議院の独自性発揮等

(2) 政府・与党からの提言

年月日	主体・提言名	主な内容
平成12（2000）年 3月30日	自由民主党政治制度改革本部国会改革委員会「国会改革に関する答申」	常任委員会の再編、永年在職議員の特別交通費の廃止等
平成13（2001）年 6月28日	与党三党国会改革推進協議会「国会改革推進に関する報告」	永年在職議員の特別交通費、憲政功労年金等の廃止等
平成14（2002）年 3月13日	自由民主党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会「政治システム（最終提言）」 < <a href="http://www.secj.jp/pdf/20020313-1.pdf">http://www.secj.jp/pdf/20020313-1.pdf</a> >	事前承認制の廃止、通年国会の実現、会期不継続の原則の廃止、選択的逐条審査の導入、大臣の委員会出席要件の緩和等

年月日	主体・提言名	主な内容
平成 20 (2008) 年 6 月 11 日	自由民主党党改革実行本部国会改革に関する委員会 「中間とりまとめ」	国会同意人事のあり方の見直し、 両院協議会の活性化、会期不継続 原則の廃止、委員会定例日の原則 廃止等
平成 23 (2011) 年 1 月 18 日	民主党「今後の国会運営のあり方に関する提案～政 策を実現し国民の期待に応える「熟議の国会」のた めに～」 < <a href="http://www1.dpj.or.jp/news/files/110118teian_1.pdf">http://www1.dpj.or.jp/news/files/110118teian_1.pdf</a> >	総理・閣僚の国会出席義務の緩和、 両院協議会のあり方の見直し、参 議院の間責決議を尊重する方途の 検討等
平成 25 (2013) 年 9 月 26 日	自由民主党政治改革小委員会「議院内閣制を機能さ せるための国会改革」	党首討論の定期的実施、首相の国 会出席限定、選択的な逐条審査制 の導入、少数者調査権の導入と積 極的活用、両院協議会の活性化等
平成 25 (2013) 年 10 月 24 日	自由民主党・公明党「新しい国会の在り方に関する 自公案」	党首討論の充実、総理・閣僚の国 会出席限定等

## (3) 野党からの提言等（個別の提言及び第 47 回衆議院議員総選挙の選挙公約等）

年月日	主体・提言名等	主な内容
平成 25 (2013) 年 5 月 31 日	日本維新の会「国会改革の推進について」	施政方針・所信表明演説の衆参一 元化、提出法案の速やかな委員会 付託、総理・閣僚の国会出席限定等
平成 25 (2013) 年 10 月 29 日	民主党「今後の国会改革の方向」 < <a href="http://www.dpj.or.jp/download/12957.pdf">http://www.dpj.or.jp/download/12957.pdf</a> >	通年国会の検討、委員会審議の活 性化、総理・閣僚の国会出席ルー ルの見直し、党首討論の見直し等
平成 25 (2013) 年 11 月 7 日	新党改革「国会改革の提案」	議員立法の審議充実、通年国会へ の転換、総理等の国会出席の重点・ 集中化、質問通告の早期化等
平成 25 (2013) 年 11 月 11 日	生活の党「国会審議活性化のための国会改革のあり方」 < <a href="http://www.seikatsu1.jp/wp-content/uploads/b6433f802717852f6a050e85798a5006.pdf">http://www.seikatsu1.jp/wp-content/uploads/b6433f802717852f6a050e85798a5006.pdf</a> >	通年国会化、委員会開催の多頻度 化・柔軟化、議員立法審議の充実、 クエスチョンタイムの活用等
平成 25 (2013) 年 11 月 13 日	社会民主党「国会改革についての提言～国権の最高 機関、唯一の立法機関にふさわしい機能の充実を～」 < <a href="http://www5.sdp.or.jp/policy/policy/other/131113.htm">http://www5.sdp.or.jp/policy/policy/other/131113.htm</a> >	議案提出要件の緩和、予備的調査 の要件の緩和、行政監視機能の強 化、党首討論の全会派参加等
平成 25 (2013) 年 11 月 18 日	みんなの党「国会改革案について」	議員定数の削減、議員歳費等の削 減、通年国会の実現、首相・閣僚 の委員会出席義務の緩和等
平成 25 (2013) 年 11 月 18 日	日本共産党「「国会改革」について」	少数会派の質疑時間の保障、議案 提案権の人数要件の緩和、請願審 査の実質化、政府・行政監視機能 の強化等
平成 26 (2014) 年	民主党「今こそ、流れを変える時。」(第 47 回衆議 院議員総選挙マニフェスト) < <a href="http://www.dpj.or.jp/global/downloads/manifesto20141202.pdf">http://www.dpj.or.jp/global/downloads/manifesto20141202.pdf</a> >	議員定数の削減等
平成 26 (2014) 年	維新の党「増税ストップで一身を切る改革。実のあ る改革。」(第 47 回衆議院議員総選挙マニフェスト) < <a href="https://ishinnotoh.jp/election/shugiin/201412/pdf/manifest.pdf">https://ishinnotoh.jp/election/shugiin/201412/pdf/manifest.pdf</a> >	議員歳費の削減、議員定数の削減、 一院制の実現、会計検査機関を国 会に設置等
平成 26 (2014) 年	日本共産党「2014 年 総選挙各分野政策 23、「政治 とカネ」、国会改革・選挙制度改革」 < <a href="http://www.jcp.or.jp/web_policy/2014/11/post-663.html">http://www.jcp.or.jp/web_policy/2014/11/post-663.html</a> >	議員定数削減に反対、少数会派の 質疑時間の保障、議案提案権の人 数要件の緩和等

年月日	主体・提言名等	主な内容
平成 26 (2014) 年	社会民主党「衆議院選挙公約 2014 平和と福祉はやっぱり社民党」 < <a href="http://www5.sdp.or.jp/policy/policy/election/2014/commitment2014.pdf">http://www5.sdp.or.jp/policy/policy/election/2014/commitment2014.pdf</a> >	議員定数削減に反対等
平成 26 (2014) 年	次世代の党「政策宣言 次世代が希望を持てる日本を」(第 47 回衆議院議員総選挙マニフェスト) < <a href="http://www.jisedai.jp/download/pdf/jisedai_manifest.pdf">http://www.jisedai.jp/download/pdf/jisedai_manifest.pdf</a> >	内閣提出法案の廃止、議員定数の削減等
平成 26 (2014) 年	新党改革「日本新生計画 世界に誇れる日本へ」(第 47 回衆議院議員総選挙選挙公約) < <a href="http://shintokaikaku.jp/web/wp-content/uploads/2014/12/yakusoku2014.pdf">http://shintokaikaku.jp/web/wp-content/uploads/2014/12/yakusoku2014.pdf</a> >	衆議院選挙制度に関する調査会の答申の尊重、議員定数の削減、国会の完全可視化等

#### (4) 民間団体からの提言

年月日	主体・提言名	主な内容
平成 12 (2000) 年 12 月 19 日	経済同友会「市民参加の政治をめざして」 < <a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2000/pdf/001219_1.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2000/pdf/001219_1.pdf</a> >	立法補佐機能の強化、「国会テレビ」の普及促進、全議員の個人サイトの開設(市民による容易なアクセスの実現)等
平成 13 (2001) 年 11 月 8 日	21 世紀臨調(新しい日本を作る国民会議)「首相主導を支える政治構造改革に関する提言～与党審査の見直しと内閣、政党、国会の再構築～」 < <a href="http://www.secj.jp/pdf/20011108-1.pdf">http://www.secj.jp/pdf/20011108-1.pdf</a> >	法案の与党事前審査の廃止、内閣の法案審議への協議権の確立、国会対策委員会の廃止、会期不継続の原則の廃止、党議拘束の緩和等
平成 16 (2004) 年 4 月 7 日	21 世紀臨調「参議院議員選挙のあり方に関する我々の見解～政権公約(マニフェスト)と参議院議員選挙の位置づけ～」 < <a href="http://www.secj.jp/pdf/20040407-2.pdf">http://www.secj.jp/pdf/20040407-2.pdf</a> >	憲法改正による衆参両院制度の見直し等
平成 17 (2005) 年 5 月 20 日	経済同友会「わが国「二院制」の改革—憲法改正による立法府の構造改革を—」 < <a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/pdf/050520.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/pdf/050520.pdf</a> >	通年国会の実現、国会法の廃止(「衆議院法」と「参議院法」(仮称)に分割)、逐条審議の導入、参議院改革等
平成 19 (2007) 年 11 月 6 日	21 世紀臨調「現下の政治情勢に対する緊急提言」 < <a href="http://www.secj.jp/pdf/071106-2.pdf">http://www.secj.jp/pdf/071106-2.pdf</a> >	党首討論の定例化、与野党合意形成のための仕組み作り、政府案と野党案の並行審査導入、党議拘束の見直し等
平成 21 (2009) 年 11 月 4 日	21 世紀臨調「国会審議活性化等に関する緊急提言～政権選択時代の政治改革課題に関する第 1 次提言～」 < <a href="http://www.secj.jp/pdf/091104-1.pdf">http://www.secj.jp/pdf/091104-1.pdf</a> >	通年国会の実現、常任委員会を「議案審査会」と「国政調査・行政監視会」に切り分け、政治家同士の議論、少数者調査権・質問制度の整備等
平成 22 (2010) 年 4 月 16 日	21 世紀臨調「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」 < <a href="http://www.secj.jp/pdf/20100416-1.pdf">http://www.secj.jp/pdf/20100416-1.pdf</a> >	議長及び議院運営機関の見直し、予算委員会のあり方を見直し、国会の調査立法機能の強化等
平成 22 (2010) 年 8 月	世界平和研究所「「ねじれ国会」の時代における国会改革に向けた緊急提言」 < <a href="http://www.iips.org/research/data/nejire20100802.pdf">http://www.iips.org/research/data/nejire20100802.pdf</a> >	両院協議会の見直し、国会同意人事の見直し、閣法の議事日程への政府関与、会期不継続原則の撤廃、議案提出要件の緩和等
平成 23 (2011) 年 1 月	世界平和研究所「機能する国会を目指して(提言)」 < <a href="http://www.iips.org/research/data/kk2011pr.pdf">http://www.iips.org/research/data/kk2011pr.pdf</a> >	衆参の役割分担の明確化、会期継続の原則化、閣僚の出席義務の緩和、議事運営への政府関与、参議院における少数会派の権限拡充等

年月日	主体・提言名	主な内容
平成 23 (2011) 年 1 月 11 日	経済同友会「2020 年の日本創生—若者が輝き、世界が期待する国へ—」 < <a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2010/110111a.html">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2010/110111a.html</a> >	衆議院の優越性の明確化、参議院の機能見直し、国会審議の活性化（通年会期制の導入、党首討論の定例開催、委員会定例日の弾力化、両院協議会の見直し）等
平成 24 (2012) 年 5 月 17 日	経済同友会「政党・政策本位の政治の成熟化と統治機構改革～「決断できる政治」の実現に向けて～」 < <a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/120517a.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/pdf/120517a.pdf</a> >	審議日程決定プロセスへの内閣の関与、閣法の修正機会拡大、会期不継続の原則の廃止、議員立法のハードル引下げ等
平成 24 (2012) 年 7 月	21 世紀政策研究所「政権交代時代の政府と政党のガバナンス—短命政権と決められない政治を打破するために— 報告書」 < <a href="http://www.21ppi.org/pdf/thesis/120810_01.pdf">http://www.21ppi.org/pdf/thesis/120810_01.pdf</a> >	議長と両院協議会の活用、審議スケジュールの計画化、逐条審議、首相・閣僚出席義務の緩和等
平成 24 (2012) 年 9 月 6 日	「日本アカデミア有志による国会改革に関する緊急提言について」 < <a href="http://j-akademeia.jp/activity/pdf/j-akademeia_suggestion.pdf">http://j-akademeia.jp/activity/pdf/j-akademeia_suggestion.pdf</a> >	総理・大臣の国会出席に上限、法案審議の計画化、予算・予算関連法案の審議改革、質問通告・質問主意書の改革等
平成 25 (2013) 年 1 月 15 日	日本経済団体連合会「国益・国民本位の質の高い政治の実現に向けて」 < <a href="https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/001_honbun.pdf">https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/001_honbun.pdf</a> >	衆議院の優越性確立、法案の積極的修正、会期不継続原則の廃止、国会同意人事の見直し、大臣の国会出席義務の緩和等
平成 25 (2013) 年 6 月	21 世紀政策研究所「日本政治における民主主義とリーダーシップのあり方 報告書」 < <a href="http://www.21ppi.org/pdf/thesis/130628.pdf">http://www.21ppi.org/pdf/thesis/130628.pdf</a> >	参議院は衆議院の政党間対立から距離を置く、両院協議会の活用、議長の議事整理権の活用等
平成 25 (2013) 年 11 月	東京財団「独立推計機関を国会に」 < <a href="http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2013-04.pdf">http://www.tkfd.or.jp/files/doc/2013-04.pdf</a> >	「将来推計」を行う機関を国会に設置
平成 25 (2013) 年 12 月 18 日	日本アカデミア「第 1 回アカデミア・フォーラム 長期ビジョン研究会中間報告資料」 < <a href="http://j-akademeia.jp/event/vision_report.pdf">http://j-akademeia.jp/event/vision_report.pdf</a> >	審議日程の計画化、党首討論の定例開催、質疑方法の見直し、政府の国会の議事関与の範囲拡大、衆参両院関係の再構築等
平成 26 (2014) 年 5 月 23 日	経済同友会「政治家に必要な能力と、その育成を巡る論点整理」 < <a href="http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2014/pdf/140523a_02.pdf">http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2014/pdf/140523a_02.pdf</a> >	逐条審議の導入、議員立法の活性化、議員教育の場の創設、国会運営の合理化・柔軟化等
平成 26 (2014) 年 6 月	21 世紀政策研究所「本格政権が機能するための政治のあり方—選挙制度のあり方と参議院の役割— 報告書」 < <a href="http://www.21ppi.org/pdf/thesis/140625.pdf">http://www.21ppi.org/pdf/thesis/140625.pdf</a> >	参議院について、衆議院と異なる委員会構成の採用、党議拘束の見直し、会期不継続の原則の見直し等
平成 27 (2015) 年 2 月 5 日	日本アカデミア「長期ビジョン研究会最終報告 戦後 70 年 我々が次の世代に残すべき日本の姿～2030 年を見据えて～」 < <a href="http://j-akademeia.jp/event/0205lastreport.pdf">http://j-akademeia.jp/event/0205lastreport.pdf</a> >	副大臣・政務官の増員と国会役職との兼務、審議日程の計画化、党首討論の定例化、両院の役割分担等

(注 1) 国会の組織、政党、民間団体等の名称は、当該提言等が公表又は提出された当時のものである。

(注 2) 各提言等の公表又は提出された正確な日付が不明なものについては、年月又は年のみを記載した。

(注 3) ウェブサイト上で閲覧できる提言等については、提言名の下に URL を付記した。

(注 4) 野党からの提言等については、新聞報道をベースに、個別に報道されたもの、平成 25 (2013) 年 11 月に与野党が国会改革案を協議した際に提示されたもの、平成 27 (2015) 年 5 月 28 日現在各党のウェブサイトで閲覧できるもの及び平成 26 (2014) 年の第 47 回衆議院議員総選挙の選挙公約等を掲載した。なお選挙公約等については、国会改革に関する項目を含まないものは割愛した。

(出典) 衆議院、参議院、各政党及び各民間団体のウェブサイト、新聞報道等を基に筆者作成。

おわりに

以上のように、国会改革に関しては、今日までに数多くの議論や取組が行われ、実現したものがある一方で、課題として残されている論点も少なくない。国会改革に困難が伴うことの一因としては、現行制度上、各議院の議事手続や内部組織に関する事項が国会法という法律に規定されているために、衆参いずれか一院の意思のみでは同法改正を伴う改革を行うことが難しい点も挙げられている<sup>(88)</sup>。

また、改革の必要性が指摘されている論点には、憲法上の制度に関わるものから、法規の改正が必要なく与野党の合意等で実現可能なものまで、様々なレベルがある上、それらの論点が密接に関連し合っている場合が少なくない。国会改革の実現には、こうした点も踏まえて、多様な観点から慎重に検討が行われることが必要となろう。

#### 関連資料

- ・ 武田美智代・山本真生子「国会改革の軌跡—平成元年以降—」『レファレンス』666号, 2006.7, pp.94-120. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_998393\\_po\\_066605.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_998393_po_066605.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>
- ・ 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』670号, 2006.11, pp.84-113. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999797\\_po\\_067004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999797_po_067004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>

(きりはら やすえ・調査企画課)

(本稿は、筆者が政治議会課在職中に執筆したものである。)

(ちょうさ やすし)

---

<sup>88)</sup> 大石 前掲注(19), p.181; 大山 前掲注(19), pp.167-168.