

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	2019年ドイツ連邦議会議事規則の改正—首相のクエスチョンタイムの導入等—
他言語論題 Title in other language	2019 Reform of the Rules of Procedure of the German Bundestag: Introduction of the Chancellor's Question Time and other Changes
著者 / 所属 Author(s)	濱野 雄太 (HAMANO Yuta) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 政治議会課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	836
刊行日 Issue Date	2020-09-20
ページ Pages	81-98
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	2019年2月のドイツ連邦議会議事規則改正の経緯、改正内容（首相のクエスチョンタイムの導入、対政府質問の強化、クエスチョンタイムの縮減、緊急質問の廃止）及び運用状況を紹介します。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

2019年ドイツ連邦議会議事規則の改正 —首相のクエスチョンタイムの導入等—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
政治議会課 濱野 雄太

目 次

はじめに

I 下院規則改正の経緯

- 1 下院総選挙後（2017年9月から）
- 2 連立協定締結（2018年3月から）
- 3 委員会審査の本格化（2018年11月から）
- 4 本会議審議（2019年2月）

II 下院規則改正の内容

- 1 首相のクエスチョンタイムの導入
- 2 対政府質問の強化
- 3 クエスチョンタイムの縮減
- 4 緊急質問の廃止

III 制度変更後の運用状況

- 1 首相のクエスチョンタイム
- 2 対政府質問
- 3 クエスチョンタイム

IV 考察

- 1 下院規則改正の評価
- 2 改革の構造的な限界

おわりに

キーワード：国会、議会、議院規則、議事規則、質問制度、口頭質問、クエスチョンタイム、党首討論、行政監視、ドイツ

要 旨

- ① 2019年2月、ドイツ連邦議会議事規則が改正され、議会質問制度の改革が行われた。議会質問制度は、比較議会法的に見ると、立法と並ぶ議会の重要な機能である行政統制（行政監視）を行うための手段の1つに位置付けられるとされる。
- ② 議会質問には一般的に2つの類型があり、議員の質問に対して政府が口頭の形式により答弁を行うものが「口頭質問」、文書の形式により行われるものが「文書質問」と整理される。「口頭質問」は、基本的に本会議において実施され、政府構成員である首相や大臣に対し、その所掌一般について議員が質問をするものであり、本会議や委員会で行われる法律案等の審議又は審査における討論、質疑応答とは区別される。
- ③ 今般の改革は「口頭質問」の改革であり、主な内容は4点ある。すなわち、①首相のクエスチョンタイムの導入（年に3回実施、1回60分）、②対政府質問の強化（1回の実施時間の30分から60分への拡大、少なくとも1人の大臣による出席の議事規則への明記、質問内容の制約の廃止）、③クエスチョンタイムの縮減（1会議週当たりの最大実施時間の180分から90分への短縮）、④緊急質問の廃止である。
- ④ 議会質問制度の改革という、以前から存在していた問題がこのタイミングで取り上げられた理由として、2017年総選挙で初めて下院に議席を獲得した、極右政党「ドイツのための選択肢」の存在が挙げられる。すなわち、ドイツのための選択肢以外の既成政党の間には、総選挙後も政治又は議会に特に何も変化がない場合、有権者に政治への幻滅と議会への無関心が広がり、総選挙で既成政党への批判等を訴え躍進を果たしたドイツのための選択肢を利することへの恐れがあったとされる。
- ⑤ 首相のクエスチョンタイムの導入や対政府質問における大臣の出席の常態化は、議論の場の整備という点では、前進したと評価し得るであろう。また、少なくとも首相のクエスチョンタイムについては、当初想定されていたほど、討論の活性化に資するものにはなっていないと評価できるかもしれない。対政府質問及びクエスチョンタイムについても、劇的に改善されたという評価には、接していない。

はじめに

2019年2月、ドイツ連邦議会議事規則（Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. 以下「下院規則」という。）が改正され、議会質問制度の改革⁽¹⁾が行われた。

議会質問制度は、比較議会法的に見ると、立法と並ぶ議会の重要な機能である行政統制（行政監視）を行うための手段の1つに位置付けられるとされる⁽²⁾。議会質問には一般的に2つの類型があり、議員の質問に対して政府が口頭の形式により答弁を行うものが「口頭質問」、文書の形式により行われるものが「文書質問」と整理される。このうち「口頭質問」は、基本的に本会議において実施され、政府構成員⁽³⁾である首相や大臣に対し、その所掌一般について議員が質問をするものであり、本会議や委員会で行われる法律案等の審議又は審査における討論、質疑応答とは区別される。

今般のドイツにおける下院規則の改正前、連邦議会（Bundestag. 以下「下院」という⁽⁴⁾。）の口頭質問には、質問内容の事前通告の要否により、大別して①「広義のクエスチョンタイム」（事前通告を要する。）、②「対政府質問（Befragung der Bundesregierung）」（事前通告を要しない。）の2類型に整理することができた。①には、定期的実施される「（狭義の）クエスチョンタイム（Fragestunde）」と、不定期に実施される「緊急質問（Dringliche Frage）」が含まれていた。②は、閣議後、主に各省の大臣に対して、質問内容の事前通告をせず、質問を行うものである。

改革の主な内容は、口頭質問の改革、すなわち、首相のクエスチョンタイム（Befragung des Bundeskanzlers）⁽⁵⁾の導入、対政府質問とクエスチョンタイムの手続の改正及び緊急質問の廃止である。下院規則改正案を審査した選挙審査・不逮捕特権・下院規則委員会（Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. 以下「下院規則等委員会」という。）の報告書（議決勧告）では、「議会による効果的な行政監視と、公開の場での最も活発な討論を実現するために、会議週（本会議を開く週）⁽⁶⁾において本会議で行われる議会質問を再構築することが挙げられた⁽⁷⁾。

本稿は、同規則の改正経緯、改正内容及びその後の運用状況を紹介するものである。

これまで、ドイツ下院の口頭質問の改革は、議会改革の中心テーマを構成する、「本会議討

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020年7月17日である。

(1) 改革前の制度、議会質問の与野党配分、質問提出数等については、濱野雄太「ドイツの議会質問制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1037号、2019.2.7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11239373_po_1037.pdf?contentNo=1>を参照されたい。

(2) 大石眞『議会法』有斐閣、2001、pp.107, 114.

(3) 連邦政府（Bundesregierung）を構成するのは首相及び大臣である（基本法（憲法に相当）第62条）。

(4) ドイツには、連邦レベルの立法過程に関与する機関として、連邦議会と連邦参議院が置かれている。連邦参議院については、単一の立法機関において第1院（連邦議会）と同等に立法過程に関与する第2院ではない旨の連邦憲法裁判所の判決もある（連邦憲法裁判所1974年6月25日判決（BVerfGE 37, 363）；小林公夫「ドイツの議会制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1055号、2019.5.16, p.1. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11281219_po_1055.pdf?contentNo=1>）。しかし、公選の議員で構成される連邦議会が下院に相当し、連邦を構成する16州の政府構成員から成る連邦参議院が上院に相当すると説明されることが多く、ドイツの立法過程の実態を考えると誤解されることを避ける意味も含め、本稿でも連邦議会を「下院」として扱う。

(5) 直訳は「首相の質問」だが、他国との比較の便宜上、この訳語をあてた。

(6) 1年当たり21～24週程度。1週当たりの本会議開会日は、おおむね3日間。

(7) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/8, 2017.10.24, p.3.

論の活性化」に位置付けられてきた⁽⁸⁾。ドイツ下院は、半大統領制⁽⁹⁾を含む議院内閣制諸国を比較した議会の類型において、イギリス庶民院（House of Commons. 以下「イギリス下院」という。）を典型とする「演説議会（talking legislature）」に対比される、「作業議会（working legislature）」に分類される⁽¹⁰⁾。作業議会の制度的特徴として、①分権化された議事コントロール、②立法過程において強力な権限を有する委員会が挙げられ、委員会が立法過程における重要なアクターとなる⁽¹¹⁾。また、①及び②に起因して、議会が法律案を修正する機会が多くなる⁽¹²⁾。実際、ドイツの立法過程における重点は、下院本会議における法律案の基本方針についての討論よりも、委員会での詳細な法律案審査に置かれ、委員会では政府と野党が立法作業で協力する傾向にあると説明される⁽¹³⁾。このため、ドイツ下院では議員の活動の中心は本会議ではなく常任委員会であり、本会議の形骸化が指摘されてきた⁽¹⁴⁾。これまでのドイツの議会改革では、作業議会でありつつも、本会議における活発な討論を特徴とする演説議会的機能の不全を克服すべく、口頭質問、本会議討論等の改革による改善が模索され、一定の評価を得た⁽¹⁵⁾。しかし、議会質問を含むドイツ下院で行われる討論について、有権者やマスメディアの注目が総じて低いなどの様々な問題点が指摘され、議論が続けられてきた⁽¹⁶⁾。今般の改革は、こうした議会改革の流れを踏まえたものである。

(8) 山口和人「ドイツの議会改革」『レファレンス』591号, 2000.4, pp.35, 39.

(9) 半大統領制の定義は様々であるが、一例として、モーリス・デュベルジェ（Maurice Duverger）が示した要件を挙げると、次のとおりである。すなわち、①普通選挙により選出される大統領が存在すること、②当該大統領が相当程度強大な権限を有すること、③ただし、大統領に対し、行政上・統治上の権限を有し、議会が反対の意向を示さない限りにおいて在任し得る首相及び大臣が存在することである（Maurice Duverger, “A new political system model: semi-presidential government,” *European Journal of Political Research*, 8(2), 1980.6, p.166.）。

(10) Michael Koß, *Parliaments in time: the evolution of legislative democracy in Western Europe, 1866-2015*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p.26. この類型では、「作業議会」にはオーストリア、フィンランド、スウェーデン、スイス、ベルギー、アイスランド、ノルウェー、デンマーク、ルクセンブルク、イタリア、オランダ及びポルトガルが、「演説議会」にはイギリス、ギリシャ及びマルタが、作業議会と演説議会の要素を組み合わせた「ハイブリッド議会」にはフランス、スペイン及び2016年制度改革以前のアイルランドが該当する（*idem*, pp.25-27.）。なお、ハイブリッド議会は、事実上、演説議会に似た形で機能するとされる（*idem*, p.27.）。当該議会類型論は、大統領制のアメリカ連邦議会をその特殊性から除外し、西欧における半大統領制を含む議院内閣制の19か国の議会について、委員会の権限の強弱（指標として、①常任性、②法律案修正権、③省庁対応性）及び議事コントロールの集権性（又は分権性）（指標として、①タイムテーブルコントロール、②積極的議事コントロール、③消極的議事コントロール）に着目して作業議会及び演説議会の要件を設定し、類型化したものである。大統領制のアメリカ連邦議会も含めた議会類型論では、ドイツ（旧西ドイツ）下院は、アメリカ連邦議会を典型とする作業議会（Arbeitsparlament）とイギリス下院を典型とする演説議会（Redeparlament）の両要素を併せ持つ「中間形態」と説明される場合（Winfried Steffani, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1979, p.103.）や、アメリカ連邦議会を典型とする変換型（transformative）議会とイギリス下院を典型とするアリーナ型（arenas）議会を両極としたときに、準アリーナ型議会に位置付けられると説明される場合（ネルソン・W・ポルスビー（加藤秀治郎・和田修一訳）「立法府」加藤秀治郎・水戸克典編『議会政治 第3版』慈学社出版, 2015, p.145; Nelson W. Polsby, “Legislatures,” Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, Vol.5, Governmental Institutions and Processes*, Reading: Addison-Wesley Pub. Co., 1975, p.296.）がある。

(11) Koß, *ibid.*, pp.25-27.

(12) *ibid.*, p.27. 作業議会は、議事コントロールの集権性（又は分権性）及び委員会の権限の強弱を基にした「議会による法律案変換指数」が高い（*idem*, pp.26-27.）。なお、演説議会は、対照的に、①政府又は与党に集権化された議事コントロール、②権限の弱い委員会を制度的特徴としていて、政府が立法過程をコントロールし、委員会は重要な役割を果たさない（*idem*, pp.25-27.）。また、「議会による法律案変換指数」が低く、議会を通過した政府提出法律案は、ほとんど修正されない場合が多い（*idem*, pp.27, 39.）。

(13) Michael Gallagher et al., *Representative Government in Modern Europe*, 5th ed., Berkshire: McGraw-Hill Education, 2011, p.60.

(14) 山口 前掲注(8), p.35; Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 10. aktualisierte und erweiterte Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 2019, pp.203-204.

(15) 山口 同上, p.39.

(16) Dominik Hierlemann und Ulrich Sieberer, *Sichtbare Demokratie: Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2014, pp.8, 16.

I 下院規則改正の経緯

1 下院総選挙後（2017年9月から）

2017年9月24日の下院総選挙の結果、連立与党の首班である中道右派のキリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟（以下「CDU/CSU」という。）が第1党の座を維持したものの、議席を大幅に減らした。同じく議席を減らした連立政権のパートナーである中道左派の社会民主党（以下「SPD」という。）が連立解消の方針を明確にしたため、単独過半数を制していないCDU/CSUは連立を組む相手を探す必要が生じ、中道右派の自由民主党（以下「FDP」という。）及び左派の90年連合・緑の党（Bündnis 90/Die Grünen. 以下「緑の党」という。）との3党連立を模索することとなった。こうして、以後約5か月にわたって続くことになる連立交渉が開始された。

10月24日、下院で総選挙後初の本会議が開かれ、SPDは下院規則改正案を第19選挙期⁽¹⁷⁾における最初の動議として提出した⁽¹⁸⁾。当該改正案は、議会質問制度改革を目的とし、年4回の首相のクエスチョンタイムの導入等を含むものであった。SPDは、以前から議会質問の改革に熱心であった。CDU/CSUと連立政権を組んだ前選挙期（2013～2017年）には、現職のノルベルト・ラマート（Norbert Lammert）下院議長（CDU出身）が議会質問について、大臣が答弁者として出席することが少なく、政務次官に代行させてばかりであり、このままでは政治的に無意味である等の批判を行った⁽¹⁹⁾ことを受け、具体的な改革を検討していた⁽²⁰⁾。改正案の提出は、その実現を目指したものと見える。一方、このタイミングでの改正案の提出には、当時は下野の意向を示していたSPDが、政府に負担を強いる改革を提示することで、政府に対峙する姿勢を示したという政治的な意味も見出すことができよう⁽²¹⁾。また、左翼党（Die Linke）も同日に文書質問を含めた議会質問制度改革の動議を提出した⁽²²⁾。SPD及び左翼党の改正案は、本会議における各会派からの5分間の発言の後に行われた表決により、長老評議会（Ältestenrat）⁽²³⁾に付託されることが、連立交渉中の3会派、CDU/CSU、FDP及び緑の党の賛成多数で決定された。そして、11月21日の本会議では、同日設置された下院規則等委員会⁽²⁴⁾に

(17) 総選挙から次の総選挙までの期間。

(18) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/8, 2017.10.24.

(19) “Lammert erklärt Fragestunde für “politisch sinnlos,” *Zeit Online*, 2014.4.15. <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-04/bundestag-norbert-lammert-roger-willemsen-fragestunde>>; “Norbert Lammert droht der Bundesregierung,” *Der Tagesspiegel*, 2014.9.26. <<https://www.tagesspiegel.de/politik/fragestunde-im-bundestag-norbert-lammert-droht-der-bundesregierung/10760380.html>> ラマート元議長は、2017年9月の退任演説においても、議会質問の問題点を指摘した。

(20) “Regierungsbefragung im Bundestag soll lebendiger werden,” 2014.11.14. SPD Fraktion im Bundestag website <<https://www.spdfraktion.de/themen/regierungsbefragung-bundestag-lebendiger-0>> この時点での改革案に既に首相のクエスチョンタイム構想が盛り込まれていたが、連立政権の首班であるCDU/CSUの反対により、第18選挙期（2013～2017年）には実現しなかった。

(21) 総選挙直後のSPDは、「これからは野党になる（Von nun an Opposition）」をモットーとし、政府に対する反対派の立場を明確に打ち出していた（“Bundestag soll lebendiger und transparenter werden,” *Der Tagesspiegel*, 2018.4.17. <<https://www.tagesspiegel.de/politik/opposition-und-spd-fordern-parlamentsreform-bundestag-soll-lebendiger-und-transparenter-werden/21183000.html>>）。

(22) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/7, 2017.10.24.

(23) 議長、副議長及び会派勢力に比例して各会派が指名する議員23人で構成され、議事日程の調整、院内管理などを所管する。なお、長老評議会の会議には、政府の代表者1人（現在、CDU/CSUの首相府付上級政務次官（Staatsminister））が加わる。

(24) 下院規則等委員会は14人の委員で構成され、長老評議会や他の委員会同様、委員数は会派勢力に応じて各会派に配分される。2020年6月現在の会派の内訳は、CDU/CSU 5人（委員長を含む。）、SPD 3人、ドイツのための選択肢（AfD）2人、FDP 2人、左翼党 1人、緑の党 1人、すなわち、与党 8人、野党 6人である。

付託された。

11月中旬、CDU/CSU、FDP及び緑の党による3党連立交渉は決裂し、下旬にCDU/CSUはSPDとの連立交渉に入った。こうした動きを背景に、12月13日の本会議では、緑の党も議会質問制度の改革を目的とする下院規則改正の動議を提出し⁽²⁵⁾、当該改正案は下院規則等委員会に付託された。SPD同様、緑の党も以前から議会質問制度の改革を提案していたが、このタイミングでの改正案の提出には、連立交渉からの離脱により野党に留まることが確実にになったことの影響が挙げられるという⁽²⁶⁾。

また、議会質問制度の改革という、以前から存在していた新味のない問題がこのタイミングで取り上げられた理由として、2017年総選挙で初めて下院に議席を獲得した、極右政党「ドイツのための選択肢」(以下「AfD」という。)の存在が挙げられる。すなわち、AfD以外の既成政党の間には、総選挙後も政治又は議会に特に何も変化がない場合、有権者に政治への幻滅と議会への無関心が広がり、総選挙で既成政党を批判して躍進したAfDを利することへの恐れがあったとされる⁽²⁷⁾。

2 連立協定締結 (2018年3月から)

2018年3月12日、CDU/CSUとSPDは連立協定を締結し、大連立は継続することとなった。連立協定の第14章「政府と議会会派の運営」には、「下院を再び政治的・社会的討論の中心地として強化する」ことを目的に、対政府質問を構築し直すとともに、首相が下院において質問を受ける機会を年に3回設けることが盛り込まれた⁽²⁸⁾。これら口頭質問の改革は、首相側の不満にもかかわらず、連立交渉においてSPDが強く推進したとされる⁽²⁹⁾。この協定を基に、下院規則の改正を経ない運用により、初の首相のクエスチョンタイムが、6月6日と12月12日の計2回、試行された⁽³⁰⁾。

なお、2017年10月にSPDが本会議に提出した改正案では、首相のクエスチョンタイムの実施は年4回となっており、この点は首相を擁するCDU/CSUとの妥協によって後退した⁽³¹⁾。また、連立協定には、首相のクエスチョンタイム以外に詳しい改革の内容が定められておらず、改革の詳細は、下院規則等委員会における各会派間の協議に委ねられることとなった。

3 委員会審査の本格化 (2018年11月から)

(1) 2018年11月の委員会審査

下院規則等委員会の審査は、夏季休会が明け、翌年の予算法律案の審議が終わりに近づいた

⁽²⁵⁾ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/240, 2017.12.11.

⁽²⁶⁾ Aert van Riel, "Projekt lebendiger Bundestag," *Neues Deutschland*, 2017.12.27. <<https://www.neues-deutschland.de/artikel/1074514.reformen-des-bundestags-projekt-lebendiger-bundestag.html>>

⁽²⁷⁾ *ibid.*

⁽²⁸⁾ "Ein neuer Aufbruch für Europa: Eine neue Dynamik für Deutschland: Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode," pp.18, 173. Bundesregierung website <<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/656734/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>> 連立協定の内容については、泉真樹子「【ドイツ】新連立政権(大連立)の政策課題—2018年連立協定—」『外国の立法』No.275-2, 2018.5, pp.10-14. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11093477_po_02750205.pdf?contentNo=1> 参照。

⁽²⁹⁾ Robin Alexander und Manuel Bewarder, "Und draußen im Regen steht Thomas de Maizière," *Welt am Sonntag*, 2018.6.3.

⁽³⁰⁾ 試行時の首相のクエスチョンタイムの運用については、濱野 前掲注(1), p.8 参照。

⁽³¹⁾ Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/83, 2019.2.21, p.9804.

2018年11月から本格化した。同委員会は、同月8日・29日に会議を開き、既に提出されていた左翼党及び緑の党の改革案に加え、新たに提出されたCDU/CSU及びSPDによる共同の改革案とFDPの改革案を審査した。この時点での与野党案の内容は、次のとおりである。

(2) 与野党の改革案

(i) CDU/CSU 及び SPD の共同提案

与党会派のCDU/CSU及びSPDによる共同提案は、基本的に上記2017年10月にSPDが提出した改革案を基にしており、首相のクエスチョンタイムの導入、対政府質問の強化、クエスチョンタイムの縮減、緊急質問の廃止を柱とするものである（詳細は、後掲Ⅱを参照）。ただし、両案を比較すると、技術的な点以外では、SPD案では年4回とされていた首相のクエスチョンタイムの実施回数が、共同提案では連立協定に合わせ年3回に縮減するという変更が行われた。

(ii) FDP 案

野党会派のFDPは、首相のクエスチョンタイムの定例的な実施（年4回）及び総議員4分の1の要求による臨時的な実施、対政府質問の実施時間を30分から2時間に拡大した上で、議会側による質問テーマの自由な選択及び答弁者（大臣）の指名を可能にする措置を提案した⁽³²⁾。また、クエスチョンタイムの廃止及びそれに伴う文書質問の強化（月ごとの議員1人当たり提出件数の上限を4件から8件に増加）も求めた⁽³³⁾。

(iii) 左翼党案

野党会派の左翼党は、首相のクエスチョンタイムの定例的な実施（年4回）、対政府質問の実施時間の拡大（通常60分、欧州理事会会議日の前の週は95分）を提案した⁽³⁴⁾。また、対政府質問の拡大に伴うクエスチョンタイムの90分への短縮、これに伴う文書質問の強化（月ごとの議員1人当たり提出件数の上限を4件から6件に増加）も求めた⁽³⁵⁾。

(iv) 緑の党案

野党会派の緑の党は、対政府質問の実施時間を75分に拡大した上で、会派の輪番制による質問テーマの決定、対政府質問実施中の委員会の並行開催禁止、対政府質問の実施時間拡大に伴うクエスチョンタイムの最大実施時間の180分から75分への短縮を提案した⁽³⁶⁾。また、下院規則の改正を経ずに、対政府質問において首相を含む政府構成員全員の出席を義務化するよう主張した⁽³⁷⁾。

(3) 2019年1月の公聴会及び同年2月の委員会審査

野党会派のAfDを除く与野党の案が出揃った後、2019年1月30日に下院規則等委員会は公聴会を開催し、8人の法律学の専門家から主に法律的な観点からの意見を聴取した⁽³⁸⁾。

公聴会の結果を踏まえ、下院規則等委員会は、2月14日及び15日に会議を開いた。15日の

⁽³²⁾ Deutscher Bundestag, *Ausschussdrucksache*, 19-G-13, 2018.11.23.

⁽³³⁾ Deutscher Bundestag, *Ausschussdrucksache*, 19-G-14, 2018.11.23.

⁽³⁴⁾ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/7, 2017.10.24.

⁽³⁵⁾ *ibid.*

⁽³⁶⁾ Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/240, 2017.12.11.

⁽³⁷⁾ *ibid.*

⁽³⁸⁾ “Ja zu mehr Attraktivität von Regierungsbefragung und Fragestunde.” Deutscher Bundestag website <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2019/kw05-pa-geschaeftsordnung-588644>> 公聴会の焦点の1つは、下院規則決定権（基本法第40条第1項）に基づき制定される下院規則の改正をもって、下院が政府構成員に対し、口頭質問への出席を義務付けることができるかということであった。

会議では表決を行い、与党会派 CDU/CSU 及び SPD の共同提案が、全ての野党会派（AfD、FDP、左翼党及び緑の党）の反対に遭いながらも、賛成多数により委員会の議決勧告となった。議決勧告は、与党会派の原案に若干の修正が行われたものであったが、修正は内容に影響を及ぼさない程度の文言の追加等であった。なお、FDP、左翼党及び緑の党がそれぞれ提出した改正案は、与党会派の反対によりいずれも否決された。

この与野党対立は委員会の表決を終えても収まらず、改正案の本会議審議を控えた2月18日、野党のうち FDP、左翼党及び緑の党が記者会見を開き、与党会派が主導した改正案についての批判を行った⁽³⁹⁾。

4 本会議審議（2019年2月）

2019年2月21日の本会議で、改正案の審議が行われた。討論⁽⁴⁰⁾の後に行われた表決では、与党会派 CDU/CSU 及び SPD が提出した下院規則改正案について、野党会派は全て反対に回ったものの、与党会派の賛成により、賛成多数で可決された⁽⁴¹⁾。また、野党会派が提出した諸案は、与党会派の反対により否決された。

II 下院規則改正の内容

2019年2月に行われた下院規則の改正は、次の4点を柱とする。すなわち、①首相のクエスチョンタイムの導入、②対政府質問の強化、③クエスチョンタイムの縮減、④緊急質問の廃止である。

1 首相のクエスチョンタイムの導入

今般の改正により、下院規則に明記される形で、首相のクエスチョンタイムが正式に導入された。首相のクエスチョンタイムは、1年に3回、イースター、夏季休暇、クリスマス前の最後の会議週において、対政府質問が実施される日に本会議で60分間実施されるもの（同規則第7附則第7条）で、各議員が首相に対し事前通告をせずに質問を行うことができる。なお、実施時間の延長は不可とされた（同条）。首相のクエスチョンタイムの根拠規定が含まれる下院規則第7附則は対政府質問について定めたものであり、首相のクエスチョンタイムは対政府質問の一類型であると言える。

2 対政府質問の強化

対政府質問は、下院規則第106条及び第7附則に根拠を有し、本会議において定例的に実施され、各議員が政府に対し事前通告をせずに質問を行うことができる。今般の改正により、質問の内容を主に閣議に関する時事的な問題に限るという制約の廃止（同規則第106条第2項及

⁽³⁹⁾ “Streit um Veränderung der Regierungsbefragung,” *Handelsblatt*, 2019.2.18. <<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestag-streit-um-veraenderung-der-regierungsbefragung/24009738.html?ticket=ST-618756-3jKy7RxfhdDO4RQI4RD3-ap4>>

⁽⁴⁰⁾ 会派間の合意に基づき、表決の前に38分間の討論が設定された。討論では8人の議員が発言し、その内訳は、CDU/CSU 及び SPD が各2人、AfD、FDP、左翼党及び緑の党が各1人である。このうち7人は下院規則等委員会の委員長、委員又は代理委員であり、そのうち6人は各会派から1人ずつ選出された下院規則等委員会の議決勧告の報告者である。

⁽⁴¹⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(31), pp.9809-9810.

び第7附則第3条)、1回の実施時間の30分から60分への拡大(同附則第1条)、議長が認めた場合の延長時間上限の30分から15分への引き下げ(同条)、少なくとも1人の大臣による出席(同附則第4条)の明記等が行われた。

質問内容の制約の廃止については、質問のテーマ設定の主導権が議員側ではなく政府側にあるとの批判があったことに対応したものである。また、少なくとも1人の大臣による出席の明記については、答弁者として政府構成員である大臣が出席することがほとんどなく、政府構成員に位置付けられていない政務次官⁽⁴²⁾の代理出席が多かったという状況の改善を図ったものである。これは、前述のラマート議長(当時)による批判を受け、改善策として運用で行われていたものを、下院規則に明記したものである。なお、大臣が1人で全ての質問に答弁する必要はなく、他の省の所管に関する質問には、当該省の大臣又は政務次官が答弁を行ってもよいとされた(下院規則第7附則第4条)。

3 クエスチョンタイムの縮減

クエスチョンタイム⁽⁴³⁾は、下院規則第105条及び第4附則に根拠を有し、本会議において定例的に実施され、各議員が政府に対し事前通告を行った上で質問を行うことができる。今般の改正により、1会議週当たり最大実施時間の180分から90分への短縮(同規則第4附則第1条)等が行われた。これは、上記のとおり首相のクエスチョンタイムの導入と、対政府質問の実施時間の拡大の影響を受けたものである。

クエスチョンタイムは、1952年にイギリス議会のクエスチョンタイムをモデルに導入された⁽⁴⁴⁾ものであるが、様々な問題点が指摘されてきた。例えば、質問の事前通告を要件とするため、政府側が事前に用意した答弁を読み上げる場になっていること、大臣が答弁を行わず、政務次官による答弁の代行が常態化していること等である。今般の実施時間の短縮は、こうした問題を解決できず、実施時間に見合う意義が認められなかったことも要因の1つと見られる。

4 緊急質問の廃止

改正前の下院規則には、クエスチョンタイムの前日の正午までに、明らかに緊急で公衆の関心がある問題についての質問が提出された場合、下院議長による許可を経て、クエスチョンタイムにおいて緊急質問が実施される旨、規定されていた(旧下院規則第4附則第9条)。緊急質問は1960年に導入された制度であった⁽⁴⁵⁾が、今般の改正により緊急質問に関する文言が下院規則から削除され、緊急質問は廃止された。委員会の議決勧告からは詳しい廃止理由は明らかではない⁽⁴⁶⁾が、2018年11月にCDU/CSU及びSPDが共同で下院規則等委員会に提出した改革案では、緊急の質問は対政府質問の場で行うことが可能である点が廃止理由として挙げられ

(42) 政務次官は、首相付の1人以外は下院議員であることを要する(政務次官の法的地位に関する法律(Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre(ParlStG))第1条)。詳しくは、中村絢子「主要国における内閣制度(資料)」『レファレンス』824号、2019.9、pp.104-109。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11350014_po_082405.pdf?contentNo=1>

(43) 他の訳として「質問時間」、「質問タイム」がある。

(44) 山口 前掲注(8)、p.38; Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, 3. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Wiesbaden: Springer VS, 2012, p.330.

(45) Peter Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Band II, Baden-Baden: Nomos, 1999, p.2897.

(46) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 19/7859, 2019.2.18.

ていた⁽⁴⁷⁾。

Ⅲ 制度変更後の運用状況

下院規則改正後の各質問手続、運用状況等を、首相のクエスチョンタイムを中心に概観する。首相のクエスチョンタイムについては、下院規則改正前の試行段階の情報も一部含めている。なお、改正後の口頭質問の概要の一覧は、章末の表を参照されたい。

1 首相のクエスチョンタイム

(1) 手続

首相のクエスチョンタイムは、1年に3回、会議週の水曜日、13時から始まる本会議の議事において最初の議題に設定される。議題上、首相のクエスチョンタイムは、「対政府質問」と記載される。その運用も、対政府質問のものをおおむね踏襲している。両者に共通する特徴として、質問内容の事前通告を行わない点が挙げられる。ただし、答弁者は首相のみである点が、対政府質問と異なる点である。

質問の順番は、事前に合意された会派順に行う運用となっている⁽⁴⁸⁾。質問は全6会派ごとに1人ずつ、基本的にAfD（野党）、SPD（与党）、FDP（野党）、CDU/CSU（与党）、左翼党（野党）、緑の党（野党）の順で行われる。まず野党と与党が交互に質問を行った後、残りの野党2会派が連続して質問を行い、会派が一巡するとAfDに戻り、時間切れになるまで続くという進行である。野党の順番に着目すると、会派勢力の規模順になっている。

質問者による質問時間とその答弁時間の上限はそれぞれ1分、質問者及びほかの議員による補充質問（追加の質問）の時間と答弁時間の上限はそれぞれ30秒である⁽⁴⁹⁾。こうした手続は試行段階のものをおおむね引き継いでいるが、試行段階で手続を決定するに当たり、与党会派と野党会派との交渉は行われなかったため、首相府がその詳細を決定する余地があったとされる⁽⁵⁰⁾。首相と議員とのやり取りは、議会専門放送局だけでなく、公共放送局ARDとZDFによる共同制作チャンネル（Phoenix）により中継される。

(2) 実施状況

下院規則改正以降、第1回が2019年4月10日、第2回が同年6月26日、第3回が同年12月18日、第4回が2020年5月13日⁽⁵¹⁾、第5回が同年7月1日に実施された。この全5回において、1回当たりの質問者は19～21人、補充質問を含めた質問の実施件数は34～40件に上った。全5回の与野党別の質問件数の割合（括弧内は議席数の割合）は、与党会派が29.0%（56.3%）、野党会派が71.0%（43.7%）であった⁽⁵²⁾。

(47) Deutscher Bundestag, *Ausschussdrucksache*, 19-G-7, 2018.10.31, p.2.

(48) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/94, 2019.4.10, p.11225.

(49) *ibid.*, p.11230; Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/136, 2019.12.18, pp.16945-16946.

(50) "Eine Stunde der Kurzweil," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2018.6.7.

(51) 第4回は、本来ならば2020年3月末に実施予定だったが、延期された（Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/159, 2020.5.13, p.19695.）。

(52) 本会議議事録を基に算出した（小数第2位を四捨五入）。補充質問の件数も含む。

(3) イギリスとの比較

今般の導入に当たりモデルとした⁽⁵³⁾、イギリス下院における首相のクエスチョンタイムと比較すると、次のような点が指摘できる。

まず、イギリスでは野党第1党及び第2党の各党首のみ質問件数を多く認めるという慣行があるが、ドイツでは野党党首や会派幹部に対するこのような有利な扱いは見られなかった。

次に、質問件数の割合について、イギリスでは与野党の議員が交互に指名され、上記の野党党首の有利な扱いを含めると与野党別の質問占有比はおおむね与党4：野党6になる⁽⁵⁴⁾が、ドイツでは会派ごとに質問を行い、基本的に各会派平等に1人の発言者を配分し、発言時間の制限も等しく適用されるため、上記のとおりおおむね与党3：野党7とイギリスに比して野党の質問占有比率が高くなっている。

なお、補充質問の扱いについて、イギリスでは質問者以外の議員がその場で議長の指名を受けて補充質問を行うことが可能であり、即興的な議論の形成に影響を与えている⁽⁵⁵⁾。ドイツでは試行段階も含め、第3回の実施までこのような運用は行われていなかったが、第4回から質問者以外の議員からの補充質問も認めるようになった。

(4) 評価

導入後の評価について、試行段階では、モデルとしたイギリス同様、本会議場に議員が詰めかけるほどの盛り上がりを見せ⁽⁵⁶⁾、野党議員が首相に辞任を迫るなど、ハイライトと言える場面もあった⁽⁵⁷⁾。

ただし、イギリス下院における首相のクエスチョンタイムでは、首相が憂鬱になるほどに⁽⁵⁸⁾首相と野党議員との間でスリリングなやり取りが行われるものの、アンゲラ・メルケル (Angela Merkel) 首相には今のところ余裕が見られ、野党議員からの攻撃的な質問もうまくかわすなどしている⁽⁵⁹⁾。議論の質についても疑義が呈されており、一部の野党は首相に論争を挑むというよりも、自らの党の宣伝の場にしてしまっているという指摘がある⁽⁶⁰⁾。議員の関心という

⁽⁵³⁾ 今般提示されたSPDの改革案、CDU/CSU及びSPDの共同提案、委員会議決勧告並びに本会議答弁を見る限りでは、イギリスをモデルにした旨の情報は確認できなかったが、SPDの改革案の基となった、2014年時点での改革案の説明では、導入を目指す首相のクエスチョンタイムは、イギリス下院のものと同じであるとされている (“Regierungsbefragung im Bundestag soll lebendiger werden,” *op.cit.*(20)。

⁽⁵⁴⁾ 濱野雄太「イギリスの議会質問制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1028号, 2018.12.6, p.5. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11195783_po_IB1028.pdf?contentNo=1>

⁽⁵⁵⁾ 即興性のある政府と野党とのやり取りが議会質問 (口頭質問) というゲームの核であり、議会質問の手続がより形式ばったものになるほど、多数派 (政府・与党) と野党との対立は機能しなくなると指摘される (Manuel Sánchez de Dios and Matti Wiberg, “Questioning in European Parliaments,” Shane Martin and Olivier Rozenberg, eds., *The Roles and Function of Parliamentary Questions*, London: Routledge, 2012, p.108.)。

⁽⁵⁶⁾ “Eine Stunde der Kurzweil,” *op.cit.*(50) イギリス下院では、首相のクエスチョンタイムの間、本会議場はほぼ毎回満員になる。むしろ、イギリス下院の本会議場が満員になるのは、首相のクエスチョンタイムの時ぐらいだという (Rob Salmond, “Parliamentary Question Times: How Legislative Accountability Mechanisms Affect Mass Political Engagement,” *Journal of Legislative Studies*, 20(3), 2014.3, p.323.)。

⁽⁵⁷⁾ Stefan Reinecke, “Gummiwand statt Revolution: Beim Experiment Fragestunde mit der Bundeskanzlerin lässt Angela Merkel AfD-Hasstiraden ins Leere laufen und meistert kritische Fragen mit Sachkenntnis und Ausweichrhetorik,” *Die Tageszeitung*, 2018.6.7.

⁽⁵⁸⁾ 例えばトニー・ブレア (Tony Blair) 首相は、首相のクエスチョンタイムについて、「本当に怖いのは何が起こるかかわらないということだ」、「心底いやだった」と回想している (トニー・ブレア (石塚雅彦訳) 『ブレア回顧録 上』日本経済新聞出版社, 2011, pp.201-202; Tony Blair, *A journey: my political life*, London: Hutchinson, 2010, p.109.)。

⁽⁵⁹⁾ Ansgar Graw, “Merkel behält das letzte Wort,” *Die Welt*, 2019.12.18. <<https://www.welt.de/politik/deutschland/article204438790/Regierungsbefragung-im-Bundestag-Merkel-behaelt-das-letzte-Wort.html>>

⁽⁶⁰⁾ “Eine Stunde der Kurzweil,” *op.cit.*(50)

点からも、導入当初は注目度が高かったものの、2019年12月には、最初に比べて本会議場が混雑しなくなったと報じられ⁽⁶¹⁾、関心の低下がうかがえる。また、ある回では、同席していた唯一の大臣でさえ、首相と議員との議論の間、自らの携帯電話の操作に大部分の時間を費やす⁽⁶²⁾など、政府側に緊張感がないことも指摘される。

2 対政府質問

(1) 手続

対政府質問は、下院規則改正前と同様、下院規則上、会議週の水曜日の13時に定例的に実施することが規定されている（同規則第7附則第1条）⁽⁶³⁾。前述のとおり、実施時間は30分から60分に拡大された（同条）。議長の判断により、15分を上限として延長することができ、延長した分、直後のクエスチョンタイムの実施時間が短縮される（同条）。

対政府質問の冒頭では、答弁者である大臣が希望した場合、5分以内の冒頭発言が行われる（下院規則第7附則第5条）。その後議員からの質問に移るが、構成は第1部と第2部に分けられ、第1部は政府が指名した答弁者である大臣の所掌事項について（冒頭発言があった場合、冒頭発言も含む）、第2部は当日水曜日の午前に開かれた閣議に関する事項及びその他一般事項について、質問が行われる（同附則第6条）。第2部の質問については、同席しているほかの大臣又は政務次官が答弁することもできる（同附則第4条）。なお、議員が質問内容を事前に検討できるよう、水曜日に行われる閣議の議題が決定した段階で、当該議題が各会派に通知される（同附則第2条）。答弁は、実態として、各府省がおおむね輪番制で担当している。対政府質問は1年に15回程度実施され、府省の数は首相府を含め現時点で15存在するため、一度担当した府省が次に担当するのは、約1年経過した後になる。

質問者の指名は議長が行い、指名に当たり、議長は党派の様々な見解、会派の勢力等に配慮する必要がある（下院規則第7附則第6条及び同規則第28条第1項）。質問時間と答弁時間の上限は、それぞれ1分である⁽⁶⁴⁾。下院規則改正後は、補充質問が1件認められる運用になり、当該質問時間と答弁時間の上限はそれぞれ30秒である⁽⁶⁵⁾。テーマごとに質問が行われるように、1件の質問及び答弁が終了した時点で、議長が当該テーマについてほかの議員による質問がないかを尋ね、当該テーマに関する質問が一段落した後、別のテーマに関する質問に移るといった進行である⁽⁶⁶⁾。首相のクエスチョンタイムと同様、議会専門放送局だけでなく、Phoenixにより中継される。

(2) 実施状況

2019年3月～2020年6月に実施された21回の対政府質問を見る限りでは、1回当たりの補充質問を含めた質問の実施件数は27～50件（平均約35.6件）であり⁽⁶⁷⁾、下院規則改正前⁽⁶⁸⁾

(61) “Befragung der Bundesregierung: Die Abgeordnetenbanken sind leerer als beim ersten Mal,” 2019.12.18. Phoenix website <[https://www.phoenix.de/befragung-der-bundesregierung-a-1424755.html#!](https://www.phoenix.de/befragung-der-bundesregierung-a-1424755.html#!>)>

(62) Eckart Lohse, “Merkel an der Ballwurfmaschine,” *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2018.12.13.

(63) ただし、実態としては13時から別の議事が行われ、開始時間が後ろ倒しになることもある。

(64) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/85, 2019.3.13, p.9973.

(65) *ibid.*, pp.9973, 9976.

(66) *ibid.*, p.9973; Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/88, 2019.3.20, p.10398.

(67) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。

(68) 濱野 前掲注(1), pp.7-8. 2017年10月～2018年9月の数値。

に比して、実施時間が拡大された影響により、質問件数が増加した。与野党別の質問占有割合（括弧内は議席数の割合）は、与党会派が20.0%（56.3%）、野党会派が80.1%（43.7%）であった⁽⁶⁹⁾。答弁は、1回の実施につき1人の大臣が担当するのが通例である。政務次官が答弁することもあるが、1回当たりの平均答弁人数は約0.3人であり⁽⁷⁰⁾、まれであると言える。担当した答弁数の割合は、大臣が98.9%、政務次官が1.1%であった⁽⁷¹⁾。下院規則改正前は、おおむね大臣8：政務次官2の割合であった⁽⁷²⁾ので、下院規則の改正を経て、ほぼ大臣が答弁するようになったと言える。

3 クエスチョンタイム

(1) 手続

下院規則改正前と同様、各会議週の水曜日、基本的に対政府質問の直後に定例的に実施されるが、前述のとおり実施時間は最大で90分に短縮された。2019年3～11月はおおむね90分前後実施されていたが、2019年12月以降、本会議の審議時間を合理化する措置の一環で、実施時間を更に短縮し、60分とする運用になった⁽⁷³⁾。

首相のクエスチョンタイムや対政府質問との大きな違いは、クエスチョンタイムが質問の事前通告を要する点にある。各議員の質問提出数の上限は、1会議週につき2件である（下院規則第4附則第1条第2項）。質問は、クエスチョンタイムが実施される会議週の前週の金曜日の午前10時までに議長に、12時までに政府に提出しなければならない（同附則第8条）。受理された質問は議会印刷物に掲載され（同附則第7条）、質問者、質問内容及び質問の順番が事前に公表される。また、質問者の枠に関する会派別の配分はなく、質問の提出は各会派の自発性に委ねられている。時間不足により口頭で答弁されなかった質問は、後日、文書答弁を受けることができる（同附則第11条）。

クエスチョンタイムの進行は、まず議長が事前に提出された質問の番号を示し、次に政府側があらかじめ用意した答弁を行った後、質問者及びほかの議員が補充質問を行うという形である。質問者は補充質問を2件まで行うことができる（下院規則第4附則第3条）。質問者以外の議員の補充質問は、議長の許可を得た上で行うことができる（同附則第4条）。この場合、補充質問は1人1件のみである。ただし、元の質問と無関係の補充質問については、議長が拒否する（同附則第5条）。発言時間の制限は、答弁2分、補充質問1分、補充質問に対する答弁1分として運用されている⁽⁷⁴⁾。

(2) 実施状況

2019年3月～2020年7月に実施された26回のクエスチョンタイムを見る限りでは、実施時間の長短の影響もあり幅があるが、1回当たりの質問の実施件数は6～20件（平均約12.7件）、

(69) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。下院規則改正前（2017年10月～2018年9月）の数値と比べ、与党会派の割合が微増、野党会派の割合が微減となっている（同上、p.7.）。

(70) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。

(71) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。

(72) 濱野 前掲注(1)、p.7. 2017年10月～2018年9月の数値。

(73) Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll*, 19/133, 2019.12.11, p.16553. 2019年11月、本会議の審議中に議員2人が体調不良になったことにより、審議が翌日早朝まで及ぶことがある本会議審議の状況について議論が起きていたことが背景にある。

(74) Deutscher Bundestag, *op.cit.*(64), p.9990.

補充質問の件数は12～34件（平均約22.4件）であり⁽⁷⁵⁾、下院規則改正前⁽⁷⁶⁾に比して、実施時間が短縮された影響により、件数が減少した。口頭で答弁された質問における与野党別の占有割合（括弧内は議席数の割合）は、与党会派が0.8%（56.3%）、野党会派が99.2%（43.7%）であった⁽⁷⁷⁾。下院規則改正前の与党会派の占有割合は5%程度であった⁽⁷⁸⁾ので、更に縮減し、ほぼ野党が質問を行う場になっていることが分かる。大臣の答弁はなく、全て政務次官が答弁を代行した。1回につき答弁した政務次官の人数は1～9人（平均約3.4人）であった⁽⁷⁹⁾。大臣が全く答弁を行わない点は、下院規則改正前と変わっていない⁽⁸⁰⁾。

表 ドイツ下院における口頭質問

類型	対政府質問		クエスチョンタイム
	首相のクエスチョンタイム		
開催頻度	1年につき3回	1会議週 ^(注) につき1回	1会議週 ^(注) につき1回
実施時間	60分 水曜日：13:00頃 -	60分 水曜日：13:00頃 -	1会議週 ^(注) に60分（最大90分） 水曜日：14:00頃 -
質問の 事前通告	なし	なし	・あり（前週の金曜日午前まで） ・質問者・質問内容・順番は議会印刷物で事前公表
答弁者	首相	主に大臣。政務次官が答弁を代行することもある。	主に政務次官
質問の上限・ 質問者の選出	・質問者は下院議長が指名する。	・質問者は下院議長が指名する。	・各議員の提出上限数は、1会議週 ^(注) に2件 ・実態として、質問者は各会派が所属議員の中から選ぶ。
質問・発言 時間の制限	・質問1件で、質問・答弁それぞれ1分、補充質問（1件のみ）及び補充質問に対する答弁それぞれ30秒まで	・質問1件で、質問・答弁それぞれ1分、補充質問（1件のみ）及び補充質問に対する答弁それぞれ30秒まで	・質問1件で、質問に対する答弁2分、補充質問及び補充質問に対する答弁それぞれ1分まで
補充質問	・質問者、ほかの議員共に許容	・質問者、ほかの議員共に許容	・質問者、ほかの議員共に許容
備考	・公共放送による共同制作チャンネル（Phoenix）等の中継あり	・公共放送による共同制作チャンネル（Phoenix）等の中継あり	・各府省は、おおむね年に1回の頻度で答弁を担当する。 ・時間不足により答弁が行われなかった質問については、文書で答弁

（注） 会議週は本会議を開く週を指し、1年当たり21～24週程度。1週当たりの本会議開会日は、おおむね3日間。
（出典） 下院規則等を基に筆者作成。

IV 考察

1 下院規則改正の評価

以上、ドイツ下院における議会質問制度の改革について紹介した。改革後1年が経過したが、下院規則等委員会による議決勧告にあった「議会による効果的な行政監視と、公開の場での最も活発な討論を実現する」という目的は、達成されたのであろうか。

現時点で正確に評価を行うことは困難であるが、首相のクエスチョンタイムの導入や対政府

(75) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。

(76) 濱野 前掲注(1), p.6. 2017年10月～2018年9月の数値。

(77) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。

(78) 濱野 前掲注(1), pp.4-5. 2017年10月～2018年9月の数値。

(79) 本会議議事録を基に算出。小数第2位を四捨五入した。

(80) 濱野 前掲注(1), p.5. 2017年10月～2018年9月の数値。

質問における大臣の出席の常態化は、行政監視及び議論の場の整備という点では、前進したと評価し得るであろう⁽⁸¹⁾。一方、討論の活性化という点では、現時点で、少なくとも首相のクエスチョンタイムについては、当初想定されていたほどの成果は上がっていないと評価できるかもしれない⁽⁸²⁾。対政府質問及びクエスチョンタイムについても、劇的に改善されたという評価には、接していない。本会議における質問のように、公開の場での行政監視の議論を活性化させるためには、野党への配慮をある程度認める必要があると考えられるが、今般の改正は、結果的に政府・与党会派が主導し、野党に配慮した特別な措置が採られることはなかった。このことも、活発な議論が行われていると評価しきれない要因の1つではないだろうか。更なる改革の選択肢としては、野党が主張したものの実現しなかった、首相のクエスチョンタイムの回数の増加、少数派（総議員4分の1）の要求による臨時的な実施、首相を含む政府構成員全員の出席の義務化⁽⁸³⁾等が挙げられる。

2 改革の構造的な限界

このように、改正の目的に照らして十分とは言えない部分が認められるが、そもそもドイツ下院で、イギリス下院のように活発な議論を行うことは可能なであろうか。この問題について、議会における政府と野党の関係に焦点を当て、次の2つの観点からの説明を試みることにする。

(1) 政党システムの観点

まず、政党システムの観点からの説明を試みる。演説議会に分類されるイギリス下院で首相のクエスチョンタイムのように活発な議論が行われる要因の1つに、イギリスの政党システム、つまり単独政権と野党が対峙する2党制（2大政党制）⁽⁸⁴⁾の影響を挙げる見方がある⁽⁸⁵⁾。

そもそもイギリスの議会質問（口頭質問）は、議会内の政党間対立のダイナミクスに応じて発展してきたとされ⁽⁸⁶⁾、中でも首相のクエスチョンタイムは、議員が質問を行い政府から情

(81) 特に首相のクエスチョンタイムの導入により、首相に定例的に説明責任を求める場が増え、議会による行政監視の機会が拡大したということは、指摘し得る。1年に60日程度開かれるドイツ下院本会議へのメルケル首相の出席日数は、導入前（2006～2017年）の年平均が約8.1日（特に近年は2016年が6日、2017年が4日と減少傾向にあった。）であったが、首相のクエスチョンタイムの試行が始まった2018年は10日（うち、首相のクエスチョンタイムが2日）、2019年は7日（うち、首相のクエスチョンタイムが3日）となった（いずれも、“Willkommen in DIP.” Bundestag website <<http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>> の検索システムを基に算出）。

(82) 口頭質問の中には、政策に関する情報を政府から引き出すことを目的とするものもある（Salmond, *op.cit.*(56), p.324.）ため、この観点からは評価できる可能性もある。

(83) イギリス議会には、首相を含む政府構成員全員が出席し、かつ、それぞれが答弁も行うという形式の口頭質問は、今のところ存在しない。フランス下院及び上院では、口頭質問の類型に含まれる、対政府質問（question au Gouvernement）及び対政府時事問題質問（question d'actualité au Gouvernement）において、そのような慣行が存在する（濱野雄太「フランスの議会質問制度」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』1046号, 2019.3.14, pp.4-5, 9-10. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11252028_po_1046.pdf?contentNo=1>）。

(84) 政党システムの一類型であり、①2つの政党が絶対過半数議席の獲得を目指し競合している、②2党のうちどちらか一方が実際に議会内過半数勢力を獲得することに成功する、③過半数を得た政党は進んで単独政権を形成しようとする、④政権交代が行われる確かな可能性がある、を条件とする（G. サルトーリ（岡沢憲美・川野秀之訳）『現代政党学—政党システム論の分析枠組み— 普及版』早稲田大学出版部, 2000, p.314.）。ただし、近年、このイギリスの政党システムに揺らぎが見えることには、留意する必要がある（高安健将『議院内閣制—変貌する英国モデル—』中央公論新社, 2018, pp.143-192.）。

(85) Hierlemann und Sieberer, *op.cit.*(16), p.50. ほかの要因として、合意を目指す議論よりも激しい議論を重視する、イギリスの競争的な政治文化も挙げられている。

(86) Sánchez de Dios and Wiberg, *op.cit.*(55), p.108. イギリスの議会質問の様子は2党間の対立関係によって規定されており、質問は党派的な目的で用いられ、政党間抗争の一部を成している（*idem*, p.101.）。

報を得るための手続というよりも、首相と野党第1党党首との対立的な党派抗争の極致と言える場である⁽⁸⁷⁾。すなわち、首相と、少なくともある程度以上の政権交代の可能性を持ち、次の政権を狙い得る野党第1党党首という、政権をめぐる政治的に高い緊張関係にある両者が、論戦を交わす場である。このため、活発な議論が行われ、議員だけでなく有権者やマスメディアにも注目される⁽⁸⁸⁾。

一方、ドイツの政党システムは、政治的に有意な3～5の政党間のイデオロギー的距離が比較的小さいこと等の特徴とする穏健な多党制⁽⁸⁹⁾に分類され、連立政権が常態化している。保守系政党とリベラル系政党による連立や、大規模な2党による大連立も珍しくない。ドイツの状況は、イギリスのように現在の政権を倒せば野党第1党への政権交代が実現するという2党制の仕組みよりも、政権をめぐる政府・与党と野党の間の緊張感が高いとは言えないため、それを前提とした活発な議論を期待することは、難しいのではないか。

(2) 民主主義の類型の観点

次に、民主主義の類型の観点からの説明を試みる。ドイツは、コンセンサス型民主主義の国の特徴を多く持つとされる⁽⁹⁰⁾。コンセンサス型民主主義の国の議会では、会派間の合意に基づき、又は会派と協議の上で議長によって、議事コントロールがなされ、立法過程における最も重要な作業は委員会で行われ、政府提出法律案が委員会での党派を超えたコンセンサスにより修正されることが多いと説明される⁽⁹¹⁾。

議会における政府と野党の関係については、野党が委員会又は議会外アクター（多元的な利益集団等）を通じて政府の政策に影響を及ぼすことが可能である場合、議会において野党が政府と繰り返し対立する誘因は弱くなり、対立の蓋然性は低下することが指摘されている⁽⁹²⁾。

これを前提とするならば、コンセンサス型民主主義の国の議会では、前述のとおり野党が委員会で政府提出法律案を修正することが多いため、本会議で野党が政府と対立する誘因が低くなる可能性がある。事実、ドイツ下院でも野党が委員会を通じて政府の政策に影響を与えることが可能とされているので、ドイツ下院にも同じことが当てはまり、政府と野党が対立する蓋然性が低くなると考えられ得る。

なお、イギリスは、コンセンサス型民主主義とは異なる特徴を持つ、多数決型（ウェストミンスター型）民主主義の国の典型例とされる⁽⁹³⁾。多数決型民主主義の国の議会では、政府が

⁽⁸⁷⁾ *ibid.*, p.101. 野党党首にとっては、首相との対決の場というだけでなく、自らの党のバックベンチ議員（野党においては、影の内閣の役職に就いていない議員の総称）に、野党のリーダーとしてふさわしいか否かを評価される場でもある（*idem*）。

⁽⁸⁸⁾ Hierlemann und Sieberer, *op.cit.*(16), p.46. イギリス下院の首相のクエスチョンタイムがメディアの関心を引く理由は、部分的には特定の質問と答弁のやり取りによるところもあるが、クエスチョンタイムが伝える「政治的なムード」によるところが大きいとも指摘される（Salmond, *op.cit.*(56), p.323.）。対立的な（つまり、活発な議論が行われる）口頭質問は、国民を政治プロセスに関与させ、政治に参加するよう誘導する上で、重要な役割を果たすという調査もある（*idem*, p.338.）。

⁽⁸⁹⁾ 政党システムの一類型であり、①政治的に有意な政党（数は基本的に3～5）間のイデオロギー距離が比較的小さい、②二極化した連立政権指向型の政党配置、③求心的な政党間競争、を特徴とする（サルトリー 前掲注84, pp.290, 298-299.）。

⁽⁹⁰⁾ Gallagher et al., *op.cit.*(13), pp.50-51.

⁽⁹¹⁾ *ibid.*, p.54; 川人貞史「国会運営の比較政治的特徴」『法律時報』90巻5号, 2018.5, p.14.

⁽⁹²⁾ Thomas Saalfeld, "Members of Parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight," *European Journal of Political Research*, 37(3), 2000.5, p.367.

⁽⁹³⁾ Gallagher et al., *op.cit.*(13), p.50.

議事コントロールを行う傾向があり、本会議が主要な活動の場となって、法律案は通常、本会議での承認を経て委員会に付託されると説明される⁽⁹⁴⁾。こうした議会では、政府は全ての政府提出法律案を、野党の意向を考慮せず押し通すことができるとされ、少なくとも上記の、議会における政府と野党の関係に関する前提は、基本的に当てはまらない。多数決型民主主義の国の議会では、野党は政府の政策に影響を及ぼすことよりも、政府に対し批判を行うことを自らの役割とみなしているという説明⁽⁹⁵⁾も、議会における政府と野党の関係が、協調よりも対立を前提にしていることによるものと考えられる。

(3) 小括

ドイツがコンセンサス型民主主義の国の特徴を多く持ち、政党システムが穏健な多党制であることから、ドイツ下院では本会議で政府と野党が対立する誘因が弱く、政府と野党との活発な議論が行われにくいという見方もできるかもしれない。

また、政党システムと議会の類型との関連性、民主主義の類型と議会の類型との関連性も推測される。すなわち、政党システムを分類する上で1つの重要な指標である有効政党数⁽⁹⁶⁾の多寡と、議会を分類する際の指標である委員会権限の強弱との間には、相関関係が見られる可能性もあり⁽⁹⁷⁾、有効政党数が少ない国は演説議会である可能性が高く、有効政党数がある程度多い国は作業議会である可能性が高いという関係が成立し得る。

そして、コンセンサス型民主主義の国における議会の特徴は作業議会の特徴と重なる部分が多く、多数決型民主主義の国における議会の特徴は演説議会の特徴と重なる部分が多いため、コンセンサス型民主主義の国における議会は作業議会、多数決型民主主義の国における議会は演説議会である可能性が高い。この推論を補強するものとして、選挙制度と、議会の分類の指標（委員会の権限及び議事コントロール）を含む、政府による議会支配を促進する諸制度との関連性を指摘する説がある。この説によれば、コンセンサス型民主主義の国で一般的に用いられる比例代表の選挙制度は、阻止条項⁽⁹⁸⁾が低い場合に、作業議会の特徴の1つである、委員会における野党の影響力を促進する諸制度（省庁に対応した常任委員会の数の多さ、野党が委員長職に就く余地の大きさ、分権化された議事コントロール権及び委員会における法律案修正の自律性）と結び付けられるとされる⁽⁹⁹⁾。そして、多数決型民主主義の国で一般的に用いられる多数代表制の選挙制度（小選挙区制等）は、演説議会の特徴の1つである、政府による議会支配を可能にする諸制度（省庁に対応した常任委員会の数の少なさ、野党が委員長職に就く余地の小ささ、政府に集権化された議事コントロール権及び委員会の法律案修正に対する政府による制限）と強い関連性を有するとされる⁽¹⁰⁰⁾。つまり、比例代表制の選挙制度を採用する、

⁽⁹⁴⁾ *ibid.*, p.54; 川人 前掲注⁽⁹¹⁾

⁽⁹⁵⁾ Gallagher et al., *ibid.*, p.50.

⁽⁹⁶⁾ 川人貞史ほか『現代の政党と選挙 新版』有斐閣, 2011, p.123. 有効政党数とは、政党システムや議会において、実質的に影響力を持つ政党の数を指す（久米郁男ほか『政治学 補訂版』有斐閣, 2011, p.506.）。

⁽⁹⁷⁾ Koß, *op.cit.*(10), pp.26, 60. 委員会権限指数（0～3ポイント）1ポイントごとに、該当する国を4つにグループ分けし、4グループごとに各グループに属する国の有効政党数（1866～2015年の平均値）の平均を算出すると、有効政党数が多いグループほど議会の委員会権限が強くなり、有効政党数が少ないグループほど議会の委員会権限が弱くなる傾向にある。

⁽⁹⁸⁾ 政党が議席配分を受けるために必要とする一定の得票率。

⁽⁹⁹⁾ G. Bingham Powell, Jr., *Elections as instruments of democracy: majoritarian and proportional visions*, New Haven: Yale University Press, 2000, pp.38-39.

⁽¹⁰⁰⁾ *ibid.*, p.39.

コンセンサス型民主主義の国の議会は、作業議会である可能性が高く、議会内の政府と野党の関係は、対立の誘因が弱くなる。一方、多数代表制の選挙制度を採用する、多数決型民主主義の国の議会は、演説議会である可能性が高く、議会内の政府と野党の関係は、対立の誘因が強くなると言える。

このことから「コンセンサス型民主主義」かつ「穏健な多党制」の国の議会と作業議会との関連性、「多数決型民主主義」かつ「2党制」の国の議会と演説議会との関連性が強いと認められるならば、作業議会において、演説議会に適合的な議会制度を機能させることには、構造的に限界があると言えるかもしれない。演説議会では、議会における政府と野党の関係が主に対立的であるため、演説議会に適合的な制度は、議会における政府と野党の関係が主に対立的とは言えない作業議会では、機能しにくい。議会における政府、与党及び野党の関係は、政党システムに規定される部分が大きいと考えられ、政党システムの形成に最も大きな効果を及ぼす制度的条件の1つに選挙制度がある⁽¹⁰¹⁾ため、作業議会において演説議会に適合的な機能を求める改革を行うためには、議会制度だけでなく、議会における政府、与党及び野党の関係、政党システム並びに選挙制度を視野に入れた検討が求められるのではないだろうか。

おわりに

以上、議会における政府と野党の関係に焦点を当て、議会改革の構造的な限界の可能性を考察したが、ドイツ下院の口頭質問の問題が、全て構造的な要因に起因すると単純化することはできないかもしれない。議会における政府と野党の関係は、その時々政治状況に左右される部分もあり、ドイツ下院においても常に政府と野党が協調しているわけではない。事実、今般の下院規則改正のように、政府・与党と野党が対立する状況も起こり得る。しかし、口頭質問を含む「本会議討論の活性化」という演説議会に適合的な機能を求める議会制度改革が古くから行われているにもかかわらず、「古くて新しい問題」と形容されるように、課題として残り続けていることは、構造的な要因によるところが大きいからではないかと推察される。

ドイツ下院が、議会における政府、与党及び野党の関係に影響を与える諸要素（政党システム、選挙制度等）を維持したまま、議会質問制度の改革をもって、本会議における議論をイギリス下院のように活性化させることができるのか、今後の動向を注視したい。

(はまの ゆうた)

(101) 川人ほか 前掲注(96), p.100.