国際比較からみた国会審議の特色と問題点

大山礼子(駒澤大学)





国会の謎その1:統計データでわかる国会の特異性

少ない女性議員(2016年6月1日現在)

衆議院 475名中45名 9.6%(世界平均は22.8%) 191カ国中155位 参議院 242名中38名 15.7%(世界平均は22.0%)

ただし、参議院の女性議員は2016年選挙後45人(18.6%)に増加 短い審議時間

圧倒的に少ない本会議審議時間 衆参とも年間約50~60時間程度 減少が著しい委員会審議時間









米英独仏の議会下院の本会議審議日数・審議時間 (国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課調べ)

	期間	本会議審議日数	本会議審議時間
アメリカ下院	2013年1月3日~ 2014年1月3日	160日	768時間24分
イギリス下院	2012年5月9日~ 2013年4月25日	143日	1,057時間39分
ドイツ下院	第17選挙期 (2009年 ~2013年) の平均	63日	492時間14分
フランス下院	2012年10月1日~ 2013年9月30日	155日	1,382時間40分









国会の謎その2:低調な実質審議

活発な実質審議を可能にする強力な分野別常任委員会が存在するにもかかわらず、 実質的審議(⇔対決型審議)は低調で、法案修正はほとんど行われない。

国会の法案件数 (1~173回国会(1947~2009年)の合計)

提出件数 成立件数 成立率

内閣提出法案 9,190(65.7%) 7,856(85.2%) 85.5%

議員提出法案 4,794(34.3%) 1,364(14.8%) 28.5%

西欧13ヶ国における議員立法の状況(1978~82年) 成立法案中議員提出法案の占める割合 30%以上 1ヶ国 5%未満 6ヶ国









活発な審議を支える(はずの)国会の制度 強力で分権的な常任委員会制度 法案は本会議を経ずに分野別の常任委員会(衆参各17)に付託される 法案の自由な修正および起草 小委員会の設置、他の委員会との合同審査の実施 公聴会等の開催・参考人招致 強制権をともなう国政調査権の行使 充実した立法補佐機構 常任委員会調査室 議院法制局 国立国会図書館調査及び立法考査局

比較議会研究の謎

「常任委員会が強力であるほど、法案の実質的修正が活発化する」という法則の例外 国会の審議の実際は、分野別常任委員会が存在しない英国議会に近い対決型であり、 法案修正は英国並みかそれ以上に低調。









謎の解明その1 直接的原因としての与党事前審査体制

自民党 政務調査会各部会 →総会



総務会

(自民党の最高決 定機関)



閣議決定



国会提出









赤城宗徳自民党総務会長書簡(1962.2)

「各法案提出の場合は閣議決定に先だって総務会にご連絡を願い度い、尚政府提出の各法案については総務会に於て修正することもあり得るにつきご了承を願い度い」(官房長官宛)

「各法案の審議は総務会において最終的に決定することになっているので各常任委員会各特別委員会の段階において法案修正の場合は、改めて、その修正点について総務会の承認を受けられ度い」(各常任委員長、各特別委員長宛)



1970年代中頃(ほぼ田中内閣の時期1972~74)に事前審査体制が確立









事前審査の特殊性

(どこの国の内閣にとっても、多数派である与党議員の動向はきわめて重要だが)

- ・閣議決定以前の草案段階の法案が対象 したがって、内閣は直接関与しない。各省の官僚と与党議員との協議
- ・精緻な審査(法案だけでなく、予算の「個所付け」も対象)
- ・決定は全会一致が原則

事前審査の意味

与党議員にとっての意味

草案段階で意見を述べる機会を得るため、影響力増大

官僚にとっての意味

国民の目に見えない場での協議によって、国会修正のリスクを回避 内閣にとっての意味

国会審議における修正のリスクを回避できるが、指導力発揮を阻害









事前審査制による国会審議の変質

事前審査システムの確立に伴い、国会審議の形骸化が進行 政府・与党間の意見調整が国会審議開始以前に決着するため、 野党は実質的な法案審議を通じて存在感を発揮できなくなる。



日程闘争中心の「かけひき国会」あるいは「いやがらせ国会」へ









1975年頃を分岐点として国会審議が変質。

(本会議) 開会時間半減

質疑、法案修正の衰退

記名投票激減

委員会報告の形骸化

緊急質問の消滅

(委員会) 審議時間大幅減少

公聴会と請願の形骸化

発言時間割当制の広がり



国会の強力な権限は宝の持ち腐れに









審議の場のずれ

国会提出前

委員会審査

本会議審議

西欧諸国の議会

法案の実質的 審議 政府対野党の論戦

国会

法案の実質的 審議

政府対野党の論戦

?

諸外国では本会議で行われている政府対野党の論戦を委員会(とくに予算委員会)において実施しているため、本会議の空洞化が進行。立法過程の透明性低下。









小泉内閣の試みと挫折

2002年3月 自民党国家戦略本部国家ビジョン策定

委員会が内閣主導体制の構築のため、

事前審査の廃止を提言

4月 郵政関連2法案を自民党の了承なしで

閣議決定・国会提出

→ 国会審議過程で与党による法案修正

2005年6月 自民党総務会が郵政民営化法案を

多数決で承認し、国会提出

→ 与党議員の造反により参議院で法案否決

以後、事前審査が復活









謎の解明その2:制度的要因

なぜ、事前審査制が定着し、首相もそれを崩せなかったのか?

憲法および国会関連法規の特異性

議院内閣制下の議会としては異例というべき政府と国会との「切断」

議院内閣制を採用している国の憲法では、必ず内閣の法案提出権が明記されているが、日本国憲法にはそのような規定は存在しない。

憲法起草者は、自律的に法案を起草し、審議・可決する国会を想定していたのでは?



国会のルールと議院内閣制との齟齬を埋める工夫としての「事前審査」 国会審議のリスクを回避し、内閣提出法案の可決を確実にする。









平均的議院内閣制諸国の制度との相違点

- ① 内閣提出法案の位置づけ(内閣の権限が及ぶのは「提出」まで)
- ② 内閣修正の制限 内閣が議案を撤回または修正するには議院の承諾を要する。 一つの議院で議決したのちは、修正も撤回もできない。
- ③ 内閣は議事日程(審議スケジュール)の決定に関与できない 議事日程の決定は常任委員会の一つである議院運営委員会の任務
- ④ 内閣による審議促進手段の欠如 審議打ち切り、法案に内閣の信任をかける手続等は存在しない。
- ⑤ 事実上の拒否権を有する強力な第二院の存在









事前審査制の定着により、国会の強さと自律性は外部からみえにくくなった。

ラバースタンプ論

「日本の国会は内閣提出法案にゴム印を押して承認するだけの存在」 実は、日本の国会議員(とくに与党議員)の政策決定への影響力は強い。

カーボンコピー論

「参議院の議決は衆議院とまったく変わらず、参議院は衆議院のコピーに過ぎない」

実は、日本の参議院の権限は、国際比較の観点からも強い部類に属する(事実上の拒否権を有する)。

ねじれ下では、事前審査の結果によって参議院多数派を拘束することは 不可能になるため、参議院の強さが表面化し、内閣提出法案の可決は極め て困難なものとなる。









国会審議の特異性は国会からの情報発信にどのように影響しているか?

- 会議録以外の情報がほとんど発信されない。
- 委員会報告の極端な形骸化法案審議に関する委員会の報告書は作成されない。
- 超党派の建設的議論の場は限定的 憲法調査会あるいは参議院の調査会などでは調査報告書が作成されているが、常任委員会はもっぱら論戦の場として機能。







簡単検索





○ 追録·附録·目次·索引検索

? FAQ よく寄せられる質問

図 メール・アンケート

■衆議院

■参議院

■国立国会図書館

■帝国議会会議録検索システム

このホームページはブラウザE及びFirefoxでの稼働を確認しています。その他のブラウザでご利用の場合、一部の機能が使用できない場合があります。

- 平成26年12月22日 新機能追加 〇会議録画像をPDF形式で見られるようになりました。 〇検索用APIが使用できるようになりました。(APIの利用について)









イギリス議会下院 特別委員会報告書



フランス議会下院 委員会報告書









Accessibility Cookies Emeil alerts RS3 feeds Contact us

Search

Home Parliamentary business MPs, Lords & offices About Parliament | Get involved | Visiting | Education

Lords Hansard

House of Commons House of Lords What's on Bills & legislation Committees Publications & records Parliament IV News Topics

You are here: Parliament home page > Parliamentary business > Publications & records

Publications & records

See what is happening today in both Houses, read previous debates in Hansard and get the latest select committee reports. Explore research from the parliamentary libraries and find out how to access the archives.

Commons Hansard



The report of debates, questions and other proceedings in the House of Commons chambers and committees

- Today's Commons debates
- Commons debates by date
- Commons debates by MP
- Public Bill Committee dehates
- General Committee debates

Commons business papers



The House of Commons business is set out in a collection of daily papers.

- Commons Order of Business
- Commons Votes and Proceedings
- Commons Questions Book

Written Ouestions and Answers Committee publications and Written Statements



Browse, search or print Written Questions and Answers, and Written Statements from the House of Commons and House of Lords.

- Written questions and answers
- Written statements
- Daily Reports



The report of debates, questions and other proceedings in the House of Lords chambers and committees

- Today's Lords debates
- Lords debates by date
- Election Lords debates by Lord
- Lords debates by category

Lords business papers



Track the business of the House of Lords using the full range of Lords Business Papers

- House of Lords Business
- List of Unanswered Questions
- House of Lords Journal



Parliamentary committees produce a wide range of publications. Including reports, and records of evidence sessions and debates.

- Select Committee publications
- Recent Select Committee reports

Related links

- Commons Information Office
- Lords Information Office

Related information



Explanation of the difference between a Bill and an Act and the information on how to access them



Find out more about Hansard The report of both oral and



Houses of Parliament Shop The Houses of Parliament Shop provides access to the full range of Parliamentary and related publications as



Find out more about the work of Parliamentary Committees



- Parliamentary Outreach
- Parliament's Education Service



Bills v Acts



written parliamentary proceedings has its origins back in the 17th century



Parliamentary Committees



I November 2005 First Report

www.parliament.uk

House of Lords

Oral Evidence

12 June 2006

HTML version.

PDF version

HTML version

PDF version

HTML version

(browsable) PDF version **2**

(browsable) PDF version HTML version

(browsable)
PDF version 15

(browsable)

3 March 2006

(browsable)

Reports

Session 2005-2006

HOUSE OF LORDS

recently published document at the top of each section.

Third Report

Second Report

HL 196 Click here to order

this title

HL 128 J. Click here to order

this title

III 128- Click here to order

this title

III 50-I Click here to order

HL 50-II Click here to order

this title

Select Committee on the BBC Charter Review

 24th January 2006 Review of the BBC's Royal Charter

Corrected Oral Evidence given by Ms Jocelyn Hay MBE, Chairman, and Mr Robert Clark, Member, Voice of the Listener and Viewer: upleaded on 20 February 2006.

Home Parliamentary business MPs, Lords & offices About Parliament Get Involved Visiting Education

Here you can browse documents of the Select Committee on the BBC Charter Review arranged with the most

House of Commons - House of Lords - What's on - Dills & legislation - Committees - Publications & records - Parliament TV - News - Topics -

Norward home: Parliament home page is Bariliamentary business is Publisations and Remark is Committee Publisations is All Select Committee Publisations is London Nebel Committees > 200 Charter Review

 18th January 2006 Review of the BBC's Royal Charter

Corrected Oral Evidence given by Mr Michael Grade CBE, Chairman and Mr Mark Thompson, Director General, BBC: uploaded on 20 February 2006. To

 17th January 2006 Review of the BBC's Royal Charter

Corrected Oral Evidence given by Mr Brian Barwick, Chief Executive, and Nr Simon Johnson, Director of Corporate Alfairs, Football Association Mr James Purnell, a Member of the House of Commons, Parliamentary Under-Secretary of State for Media and Tourism, Department for Culture, Media and Sport : uploaded on 20 February 2006.

 11th January 2006 Review of the BBC's Royal Charter

Corrected Oral Evidence given by Protessor Martin Cave, University of Warwick and Dr David Cleevely, Chairman, Analysys Group: Lord Puttnam: uploaded on 20 February 2006.

• 10th January 2006 Review of the BBC's Royal Charter

Corrected Oral Evidence given by Mr Philip Lowe, Director General of Competition, European Commission, Lord Carter of Coles: uploaded on 20 February 2006.

The BBC's broadcasting of sports 20th December 2005





Accordably | Final abots RSS fix ds Contact us

Select Committees Publications on the internet

Sefect Committee Publications

Final discussions with the Secretary of State for

Further Issues for BBC Charter Review

The Review of the BBC's Royal Charter

Culture, Media and Sport







国会審議を実質化するための改革

これまでの国会改革論議の特徴

議院内閣制下の議会における改革の二大テーマである①内閣法案の審議の充実、および②行政監視の強化についての議論が乏しかった。

国会改革の両輪

- ① 内閣法案審議過程における政府の主導権の確保
- ② 国会審議の活性化









改革の具体策

内閣の発言権の確保および内閣修正の自由化 内閣の権限をある程度強化することで、内閣を「矢面に立たせる」。 国会審議を通じて内閣と与党の合意形成を図り、野党の意見も聞く。

審議の活性化

委員会審査の自由化と逐条審議 会期不継続原則の見直し 本会議活性化のための定足数見直し 口頭質問の導入

参議院改革

両院間の合意形成にはそれぞれの議院での実質的審議の実施が大前提

改革の議論は国会内の正式な委員会で!









代表制民主主義への信頼を回復するために 3つの処方箋

代表性の回復

国民代表にふさわしい人材を国会へ

審議の活性化・実質化

民意を政策決定に反映させる

国民との情報共有

国会を国民に見える存在に





ご清聴ありがとうございました

