
民主主義における国会審議の再定位

——開かれた政策形成を目指して

糠塚康江

東北大学名誉教授

はじめに

(1) 本稿のテーマの意味

本稿に与えられたテーマは、「国会審議の活性化」である。これは、①現在の「国会審議」は活性化しなければならない状態にある、つまり形骸化、空洞化しているという現状診断と、②そのような状態を是とせず、「活性化」することで「国会審議」を実質化すべきであるという実践的意図を含意している。

①の現状診断については、先の第211回国会のいわゆる「LGBT理解増進法」の制定過程が象徴的だ。この法案には長い前史があり、各党の主張は区々で、与党案のほか立憲民主・共産・社民党案、日本維新の会・国民民主党案の3案があった。長年の懸案事項であったことから、政局にかかわりなく真摯な審議が望まれていたところ、「各党とも自分たちの支持者を意識した言動ばかりが目立ち、法案審議は先延ばしし続けた。修正協議の指示が首相から出たのは、衆院内閣委員会の審議入り前日の〔6月：引用者注記〕8日。維新などの案を与党が丸のみする形で協議を終えた。内閣委の審議は、わずか約2時間。その日のうちに採決され、1週間後の16日には成立した¹⁾。成立した法律に対しては、今も、当事者・支援団体からも、与党自民党の一部議員からも、批判がやんでいない。

②の実践的意図に関しては、異論の余地がなかろう。現在直面する気候

変動・環境問題・エネルギー問題をはじめとする危機への対応が、特殊化ないし専門化した知識・能力・技術を集積した私的アクターの協力なしに立ち行かないとすれば、各種政策セクターごとの公私協働は必須である。決定主体が網状化し、不可視化すると、民主的正統性と政治責任の欠損が問題となる²⁾。この意味で、「公開」の審議を活動様式とする国会は、可視化のための表象装置として重大な役割を演ずるはずである。今日の民主政治に貢献できる国会審議のあり方が問われている。

(2) 国会「審議」とは何か

ところで、ここで対象となる国会「審議」とは、何を指すのだろうか。国会には、国民代表機能、立法機能、行政監視機能、内閣創出機能と並んで「審議」機能があるとされる。他の機能についてそれぞれ憲法に根拠条文を思い浮かべることができるが、「審議」機能となると難しい。大山礼子は、「審議機能とは公開の場で議論を行なうことを意味し、議会在議院という名に値するものとなるために必要な、基本的な機能 [引用者強調]」で、「政治的課題や与野党の見解の相違を明らかにして争点を際立たせ、政策の選択肢を有権者に提示する」ことを目的とし、機能を十分発揮するために、審議の公開性を高める必要があるとしている³⁾。「議会 = 〈parliament〉」が〈parler〉 = 「語る」に由来する原義からすれば定義上必然な、議会の活動様式といえるだろう。高見勝利は、立法の「審議」を次のように分析する。

「議会における立法の審議とは、…立法権力という公権力そのものの発動に関わる形式ないし手続き上のものである [引用者強調]。その特質は、法案等に含まれた①一定の政策目的の当否、②当該目的達成の手段・方法の妥当性、③当該目的と手段・方法との関連性、必要性等について、国内

1) 松山紫乃「(取材考記) 法案審議 熟議せず成立、国会の役割とは」朝日新聞 2023年6月21日夕刊5面。

2) 石川健治「統治のゼマンティック」憲法問題 17号(2006年)76頁、「持続する危機—議会・国民・執政のトリアード」ジュリスト 1311号(2006年)2頁以下参照。

3) 大山礼子『国会学入門 [第2版]』(三省堂、2003年)17頁。

外の政治的情勢や憲法上の制約（とくに、当該手段・方法により制限を受ける国民の権利・自由の態様）を踏まえた精査にある。また、その活動は、予め定められたタイムスケジュール（議事日程、時間割り当て）の中で、議事の進行（…）に応じて次々に繰り出される『議題』に対して、賛否の態度ないし決定を表明し、結論（終結）に向かって突き進んでいくことにある。』⁴⁾

先行研究に示唆を得れば、「審議」とは議会議事手続き上「決定に先行する議会の議論」と考えられる。マナン（Bernard Manin）も、代表制（政）（gouvernement représentatif）を定義づける4つの原則（principes）の4番目に「公的決定が議論（discussion）の検証に付される」を挙げる⁵⁾。マナンによれば、前3者の原則（①統治者が定期的な選挙によって指名される、②統治者が決定に際して選挙人の意思に対して一定の独立性を保持する、③統治される者が統治者の統制に服することなく自分の意見と政治的意思を表明しうる）は、比較的明確に定義および識別できる現象を指している⁶⁾。ところが第4番目の「公的決定に先行する議論」の概念は、代表制の初期の理論家はあまり探求しないまま用いており、「とらえどころがなく、輪郭をはっきりさせることがもっと困難な現象」⁷⁾であると、マナンはいう。

とはいえ、国会「審議」をテーマとする本稿にとって、何を対象に論ずるのか、コアとなる部分を多少なりとも明確化する必要がある。「審議」の意義を探求することで、なぜ「審議」が必要なのか、どのような理念の下で国会「審議」の活性化を規律すべきなのかが、明らかにされるだろう。

4) 高見勝利『現代日本の議政と憲法』（岩波書店、2008年）263頁。

5) Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, 1996, p.17. 関連して、只野雅人「代表民主政—類似＝代表をめぐって—」（同編『講座 立憲主義と憲法学 第4巻 統治機構 I』（信山社、2023年））13頁を参照。

6) Manin, *supra* note 5, p.252.

7) *Ibid.*, p.253.

(3) 本稿の構成

以下では2部構成をとる。第I部は、「審議」の意義の探求に当てられる。代表制論の理論史にそくして議会「審議」の概念について考察し、代表機関である議会の「審議」機能が果たす意義を明らかにする。第II部で、日本の国会を対象に、審議の「活性化」に向けた検討を行う。まず、憲法と国会法から導かれる国会審議の制度枠組みを確認し(II-1)、実定制度の運用の中で生じた国会審議の現状を評価する(II-2)。そして予め示せば、第I部の検討から導出される熟議民主主義の理念と憲法の制度設計を基盤に、国会審議を活性化する方法の提示を試みたい(II-3)。

I 代表制理論史の中の議会審議

1. 端緒

(1) シイエスの「審議」論

近代議会は中世の身分制議会を前身とする。フランスの身分制議会である三部会(États-Généraux)が多数派を占めていた第三身分代表の議員らが中心になって「国民議会(Assemblée nationale)」を自称したことは、よく知られている。エマニュエル・シイエス(Émanuel Sieyès)の『1789年のフランスの代表者がとりうる執行手段に関する見解(*Vues sur le moyen d'exécution les représentants de la France pourront disposer en 1789*)』は、この行動を正当化している内容となっているが、「審議(délibération)」について、興味深い議論を展開している。

「すべての審議(délibérations)において、解決すべき問題がある。それは、与えられた案件において、一般利益が何を求めているかを知ることである。議論が始まった時点では、その発見に確実に到達するための方向性について判断できない。間違いなく、**一般利益は誰かの利益でなければ何ものでもなく、投票者の最大多数に共通する特殊利益(celui des intérêts particuliers qui se trouve commun au plus grand nombre des votants)**である。だからこそ、異なる意見(opinions)の協力が必要となる[引用者強調]。あなた方にとっては寄せ集め、全体を覆い隠す混乱に見えるかもしれないが、それは光を浴びるために不可欠な前段階である。これらすべての特殊利益がひ

しめき合い、お互いにおつかり合い、欲するままに課題を取り上げ、それぞれが自分の能力に応じて、自分が定める目標に向かって課題を推し進めることが許されなければならない。この試練の中で、有益な意見と有害な意見が分離し、あるものは崩れ去り、あるものは動き続け、互いの影響によって修正・浄化され、最終的には和解し、ひとつの意見に統合されるまで、揺れ動き (se balancer) 続ける (continuent)]⁸⁾。

引用文中の強調部分について、マナンは、この部分の重要性を過大に見積もることはできないと留保しつつ、「シイエスにとって、①議論は、専ら真実を探求するものに向けられた私心のない (désintéressée) 活動ではなく、むしろ最大多数の人々にとって共通の利益を追求するプロセスであると想定されること、②ルソー的な一般意思と対照的に、一般利益は、特殊利益やそれらの別の性質から超越したものではないことは、明白である」⁹⁾と注釈を加えている。引用文中最終的に「一つの意見に統合される」としているが、「一致」が決定の原則というわけではないのである。「審議」は共通の利益を見出すためのプロセスであって、意思「決定」を正当化しない。決定は、多数決に従う。先の引用箇所ではこの点についての詳細をシイエスは語っていないが、先行して、政治的結合 (association) の意思決定を可能にする必要性から正当化を試みている¹⁰⁾。多数決による決定を認めなければ、政治的結合は解消してしまうからである。ロック (John Locke) も同様の議論を展開しているが、より突き放した冷徹さがある¹¹⁾。

8) E. Sieyès, *Vues sur le moyen d'exécution les représentants de la France pourront disposer en 1789*, 2e édition, Paris, sans nom d'éditeur, 1789, pp.93-94. <https://books.google.co.jp/> のサイトで閲覧。

9) Manin, *supra* note 5, p.241, note34.

10) 「政治社会 (société politique) に参加すると仮定される一定数の人々の最初の共通の意思は、厳格にすべての個別意思 (volontés individuelles) の総和である。しかし、将来において、常にこの共通の意思がすべての個別意思の厳密な総和でなければならないと要求することは、共同して意欲する可能性を放棄し、社会的結合 (union sociale) を解消することになる。[...] すべての市民は、結合することによって、自分自身が多数派の意見に従うことを常に約束し、たとえ彼らの個別意思が少数派に属することになっても、これに従う」(Sieyès, *supra* note 8, pp.17-18)。

(2) 「審議」と「決定」

近代の議会制の理論的創始者たちが共通して示す「審議」と「決定」の関係で注目すべきことは、「審議」には、停止の機能が含まれていない点である。そのため、「決定」の手続きが別途必要とされる。先の引用箇所、審議は「揺れ動き続ける」という表現が用いられていたが、「deliberation [英], délibération [仏] (審議)」の語源に改めて注意を促すものである。deliberation は、古代フランス語を介して、ラテン語の *deliberatio* に遡る。これは *deliberare* から派生した名詞で、*deliberare* は、*de+librare* に由来する¹²⁾。librare は、「(秤のさおを) 水平にする、バランスをとって釣り合わせる」の意である¹³⁾。法哲学の瀧川裕英は、「天秤の二つの皿に、肯定理由と否定理由をそれぞれ載せていって、いずれの皿が下がって静止するかを確定すること」¹⁴⁾ という比喻を用いている。政治的結合の基礎が各人の自由な意思にあるという前提からすれば、議論のやり取りにおいても自由な意思が重要で、他人を支配する権利は存在しない¹⁵⁾。学問上の論争であれば、「決定」によって終了する必要はない。しかし、政治体にあっては、「時間の制約」(*limitations temporelles*) から「決定」が迫られる。この要請と両立するため、決定の原則が必要となる¹⁶⁾。これによって立法権の行使が可能となる¹⁷⁾。

11) ジョン・ロック (加藤節訳) 『完訳統治二論』(岩波書店、2010年) 407頁。ある共同体を動かすのはそれを構成する各人の同意だけであり、一つの団体は一つの方向に動く必要があるのだから、その団体は、より大きな力、すなわち多数派の同意が導く方向に進まなくてはならない。そうでなければ、それは、一つの団体、一つの共同体として行動することも存続することもできないであろう。これこそが、その共同体へと結合した各個人がそうあるべきだとして同意したことなのだから、各人はその同意によって、多数派の拘束を受けなければならないのである。

12) Oxford 辞典 Web 版を参照した。https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/deliberation

13) F. Gaffiot, *Dictionnaire abrégé Latin Français*, Hachette, 1936, p.366.

14) 瀧川裕英「責任プロセスにおける立法者一選挙・熟議・説明責任」井田良・松原芳博編『立法学のフロンティア3—立法実践の変革』(ナカニシヤ出版、2014年) 79頁。

15) Sieyès, *supra* note 8, pp.16-17 を参照。

16) Manin, *supra* note 5, p.242 を参照。

2. 古典的代表制と審議の「公開」

(1) 議会制と古典的代表的制

近代憲法の統治機構の中で「議会」とは、①民選の議員を構成要素とする合議体で、②重要な国家作用に決定的に参与する権能をもつものを指す。このような意味をもつ議会が制度化されたものを「議会制」という¹⁷⁾。身分制議会からの転身を遂げて制度化された議会制は、民主主義と原理上対立する代表制（「古典的代表的制 (gouvernement représentatif classique)」)を前提にしていた。フランスの1791年憲法は、そのプロトタイプを提供する。当該憲法が採用したナション主権 (souveraineté nationale) 原理は、アンシャン・レジームにおける君主主権原理を否定すると同時に、政治的意思決定能力を持つ有権者総体を主権者とするプープル主権 (souveraineté populaire) 原理を否定した。国政のあり方を決める権力 (主権) は、観念的・抽象的な一体として観念される国民 (ナション) に帰属するとされた。

主権主体である「国民」は、過去から現在を経て未来へ連綿と継続する観念的・抽象的存在であるため、自身で主権を行使できないことから、かわりに意思決定を行う機関が必要とされる。これが「国民代表」である。同憲法の下では、立法府と国王が代表として国民の一般意思の表明である法律の制定に関与する。誰が代表者であるかを定めるのは、憲法である。立法府の議員は選挙によって選ばれる。彼らが代表するのは「国民」であって、選出された選挙区の選挙人ではない。

選挙人の選挙権は、固有の権利ではなく、しかるべき能力をもった者を国民代表として選出する職務である (選挙権公務説)。「選挙人は、特定の団体の構成員としてではなく、代表させるべき個別利益を有する者としてでもなく、他のすべての市民と平等で、他のすべての市民のそれと同様の

17) 「市民が結合の内部にとどまり続けることが、多数派 (pluralité) への自発的な同意となり、共通の意思を自身の意思と見なすことを予め自分の義務とする最初の約束の暗黙かつ積極的な確認となる。しかし、どのように共通の意思を形成しようとも、それは市民の個人の意思だけから構成されるものである。この唯一の資格で、共通の意思は共同体全体のために法律を制定するという真正の義務を全員に対して遂行する」(Sieyès, *supra* note 8, p.19) を参照。

18) 樋口陽一『憲法 I』(青林書院、1998年)196頁。

資格をもつ者として、代表者の選挙に協力する」¹⁹⁾。そのような公務に相応しいのは「国の公的施設の維持に貢献しうる者」に限られるとして、これを能動市民として選挙権を認め（制限選挙制）、それ以外の女性や納税額の低い男性などを受動市民として、選挙人から排除した。

議員は、市民団によって選出されるが、「市民の代理人 (fondé de pouvoir) ではない」²⁰⁾。選挙人に対する議会の独立宣言こそが、代表の本質²¹⁾である。身分制議会で実施されていた命令的委任 (mandat impératif) は禁止される。1790年の国民議会の文書にある「命令的委任は、審議を本質としている立法体 (Corps législatif) の性質、立法機関の議員の各人が一般利益のために享受すべき投票の自由 (la liberté des suffrages)、彼を選出した県の代表ではなく、国民の代表であるという議員の性格、そして国民全体に対する国民のさまざまな部分の政治的従属が必要であることに反する」という件は、カレ・ド・マルベル (Carré de Malberg) によって命令的委任の禁止の意義を集約していると評価されている²²⁾。また、再選を望むために議員が「人民への追従者」にならぬよう²³⁾、議員の引き続いての再選を1回に限った (1791年憲法Ⅲ編Ⅲ章3節6条)。選出母体から切断されることによって、代表者=議員は、選挙人の具体的な意向に拘束されず、議会は、議論と理由付けの自由な交換によって各議員が意思形成を行う審議の場となる。実際にそうなるかどうかは措くとして、議論のはじめと終了時には意見が変わる可能性があることが想定されている。そのようにして形成された強制されない意思に基づく議員による議決が、「同意」の表明機能を果たす。これにより、「議会は市民の意見が十分な理由に基づいて支持されているかどうかを検証し、多数派の支持を得た意見が妥当であると認識されることを保障する役割を果たす」²⁴⁾。

19) R.Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t.II, Sirey, 1922, p.241.

20) *Ibid.*, p.247.

21) カレ・ド・マルベルは、寡頭制によって表明された意思が共同体 (communauté) の一般意思の表明であるという「まやかし (mystification)」を言いくるめるために、「代表制」が創設されたのだとして、「国民代表制」のイデオロギー性を厳しく批判している (Raymond Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale, Étude sur le concept de la loi, dans la Constitution de 1875*, Sirey, 1931, pp.215-216)。

22) R.Carré de Malberg, *supra* note 19, p.259.

23) 樋口陽一『比較憲法〔全訂第三版〕』(青林書院、1992年) 67頁。

(2) 議会審議の公開

「立法府の審議 (délibérations) は公開され、その会期の議事録は印刷される」(同 2 節 1 条)。議会審議の公開は、「それまで執行権によって秘密裏に扱われてきた政務 (affaires gouvernementales) が公然と議論される」²⁵⁾ 点において、重要である。議会審議の公開には、会議の傍聴と印刷による議事録の公表という 2 つの方法がある。前者の傍聴²⁶⁾ については、革命期に、審議の公開を「(汚職、陰謀、不正について) 人民による代表者に対する現実的なコントロール」手段とする構想から、傍聴席の拡大を求める提案があった²⁷⁾。この考え方から、傍聴席の市民がヤジや喝采で実際に審議に介入することがあったものの——傍聴人の数を限定するなどの措置を伴いつつ——、立法府 (代議院) の審議の公開原則そのものは、後代に制定された憲法においても維持されている²⁸⁾。

議事録の印刷による公表を通じ、コンドルセ (Nicolas de Condorcet) は、最終的には市民が「冷静で厳格な (froids et sévères)」判断によって評価する議論の勝利を保証すると主張した。印刷による議事録の普及によって、議員は、多様かつますます拡大する聴衆を相手にしなければならず、論理的な理由や証拠を提示して納得させる (convaincre) 論証の使用を促されるからである²⁹⁾。コンドルセの予測に反して、実際には、議会の演説者が感情や情熱を利用する機会が減ったわけではない³⁰⁾。コンドルセ

24) Dominique Leydet, *Débats parlementaires et délibération démocratique*, sous la direction de Loïc Blondiaux, Bernard Manin, *Le tournant délibératif de la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2021, p.180, Article disponible en ligne à l'adresse, <https://www.cairn.info/le-tournant-deliberatif-de-la-democratie-9782724624908-page-177.htm>

25) Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p.471.

26) 「自ら [= 議会 : 引用者注記] が「国民の代表であるというイメージ」を人々の眼前に (視覚的に) 提示すという意味で、近代における公開性は「統治のための戦術的装置」となるという指摘について、大竹弘二『公開性の根源 秘密政治の系譜学』(太田出版、2018 年) 305 頁以下を参照。同様の視覚的な象徴として議場空間が持つ意味については、赤坂幸一「政治空間と法—議場構造の憲法学」法セ 761 号 (2018 年) 79 頁以下を参照。

27) A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 6^e éd., Sirey, 1914, pp.945-946.

28) *Ibid.*, p.947. ただし、1852 年 (第二帝政) 憲法は、立法府の審議の議事録の公開を制限した (42 条)。辻村みよ子 = 糠塚康江『フランス憲法入門』(三省堂、2012 年) pp.48-49 (糠塚) を参照。

の推論は、長期的にみれば、政治的な議論の合理性が無限に影響を及ぼす可能性があるという仮定に基づいていることを、付け加える必要があるだろう。

定義上、代表者たる議員は「国民のために意欲し、決定する」³¹⁾ ことを職務とする。とはいえ、シエスの先の引用文にみるように、議員が個別利害の調整と離れた公正無私の審議を遂行していたわけではない。だが、審議が公開されることで、議員は自身の言動が観衆の「耳目」にさらされることを自覚し、剥き出しの私利私欲ではなく、「動機はともあれ、個別の利害と事実上、結論が重なりあうような公益に基づく議論」³²⁾ を提示するよう促される。その結果、「自らの仮装した公の理由づけ」が、当初の動機の特権利益を後退させることになり、「特権利益と公益との融合が見られる」ことになる³³⁾。

(3) 審議の条件

代表者が選挙人の具体的な意思に拘束されないことで、議会は真の意味での審議の場となり、代表者が議論と議論を通じて意思を形成する場となる³⁴⁾。議論が意味を持ち、正当化されるのは、参加者が議論に参加し始めた時と議論の終了時との間で意見を変えることができる場合である。変更可能でない場合、議論が行われるかどうかは重要ではなく、対話相手が言葉を交わしている場合でさえ、審議とはいえない。意見を変える可能性は、審議の（十分条件であるわけではないが）必要条件である。古典的代議制において議員が選挙人の事前の意思に拘束されないのは、議会内において真の審議を可能にするためである。

もっとも、制限選挙の時代にあつては、選挙人と選出議員との階層的同

29) Félix Blanc, La publicité des débats parlementaires : un triomphe pour l'argumentation?, *Raison Politique* 2017/1 (N°65), pp.53-56. Article disponible en ligne à l'adresse, <https://www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2017-1-page-49.htm>

30) *Ibid.*, pp.64-66.

31) R.Carré de Malberg, *supra* note 19, p.263.

32) 長谷部恭男『憲法の理性』（東京大学出版会、2006年）177頁。

33) 長谷部・注32）178頁。

34) 以下の記述について、Manin, *supra* note 5, pp.263-264 に負っている。

質性が確保されていたことから、法的に代表者が選挙人から独立して自らの信念に従って審議・表決していたとしても、選挙人の意向からかけ離れて審議・表決を行うことはなかったと推測される。そうであるからこそ、選挙人と選出議員との「切断」を主張して、特殊利益（個別的配慮要求）からの「距離」を演出することが必要であった。

3. 代表制理論の変容：政党政治の進展と議会審議

(1) 議会制民主主義の成立

19世紀を通じて、普通選挙制が導入されるに至り、議員の再選制限が撤廃されて、議員が再選を望むようになると、公約選挙が当たり前になり、選挙における投票行動は代表の指名以上の意味を帯びるようになった。候補者は、当選のために政党の支援を必要とした。こうした事実から新しい代表観念が生まれ、フランスでは、エスマンがそのように名付けて以降、「半代表 (semi-représentatif)」と呼ばれている。半代表観念の下、代表制と民主主義は原理上対立するものではなくなった。国民の代表者は、少なくとも実在する選挙人の意思からまったく独立に国政について判断すべきだとは考えられず、それをできる限り忠実に国政に反映すべきだと考えられるようになった。

この段階になって、選出議員と選挙人との関係について論ずることが論理的に可能となる。このことは、統治過程において選挙＝投票が決定的に重要なモメントとなったことを意味する。こうして、選挙を介して国民と直結しうる議会が国政において中心的存在となった（議会中心主義の成立）。「そのような建前のもとで、国民のうちに現に存するさまざまな意見が、議会にまで反映されたうえで、議会での討論を経たのちの多数決によって意思決定がおこなわれ、言論表現の自由と議事公開制の裏づけを得て、つぎの選挙での選挙人による自由な選択が可能となり、その結果いかにによって、あるいは多数決がひきつづき国民の信託をうけ、あるいは、多数派と少数派の交代がおこる」³⁵⁾ という、議会制民主主義の理念が描かれるようになった。

35) 樋口・注18) 197頁。

「国民代表」の地位が「普通選挙」と結びついたことから、議会多数派は、選挙結果を援用することで権力行使を正当化することが可能になった。今や、「立法権は多数派政府の権力であり、あらゆる政治の抗し難い力、特に選挙競争の過度な競り合いに従属する」ものとして立ち現れる³⁶⁾。オーリウ (Maurice Hauriou) は、立法院としての議会というより、「審議する」議会に意義を見出す³⁷⁾。しかし「審議する議会」が成り立つためには、「多数派形成が困難になるほどメンバーの利害が異なっていてはならず」、「議会のメンバーは、議論の後で自分にとって最も理にかなった決定に賛成できるように、自由に議決表明できなければならない」³⁸⁾。なぜなら「審議 (délibération) は、投票前に投票者を啓発し、彼の意見を変えるのに役立つことを暗黙の前提にしている」³⁹⁾ からである。

(2) 政党政治の進展と議会審議の後退

選挙によって代表者を選ぶという仕組みは、「選抜」の考え方に基づいている。ここでは「最上の者を選ぶ」という思考が働いている。選挙人は被選者に自分が有していない能力を期待している。同時に、議員が自分の「仲間」であることを望んでいる。この2つの要素を調整したのが、政党だった⁴⁰⁾。ところが、政党政治の進展が、「審議」の前提を崩す。

各陣営内では厳格な投票規律が支配し、個々の議員は党や会派の立場が

36) M. Hauriou, *supra* note 25, p.731. オーリウ自身は、違憲立法審査制導入の必要性を主張していた(糠塚康江『「憲法と民法」関係におけるフランス・モデル』関東学院法学 19 卷 1 号 (2009 年) 47 頁注 114) 参照)。これに対してジェーズ (Gaston Jèze) は、表現の自由が保障された公開の賛否両論の議会の審議が妥協を引き出し、それを経て決定される法律に社会的価値をもたらすとみなし、議会制=民主主義の過程に法律の新たな正統性の根拠を求めた (Gaston Jèze, *Le dogme de la volonté nationale et la technique politique*, in *RDP*, 1927, pp.165 sq.)

37) オーリウは、公権力を「執行権力 (pouvoir exécutif)」、「審議権力 (pouvoir délibérant)」、「選挙権力 (pouvoir de suffrage)」の三権に分立させている (M. Hauriou, *supra* note 25, p.351)。議会は立法にとどまらず、執行権の監督なども担い、そうした機能を遂行するために議会が行う意思決定は、「審議」だからである (*Ibid.*, p.469)。

38) *Ibid.*, p.471.

39) *Ibid.*, p.471.

40) Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique: Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008, p.294.

確定された後に意見を変えることができない⁴¹⁾。別の議案であっても、投票は常に同じ分裂を示す。議員が議会の審議過程で実際に交換された議論に基づいて投票していないことの証左である。各陣営は、政府に対する立場に応じて態度を決定する。多数派は自らが創出した政府を自動的に支持し、少数派は通例として反対する。しかし、議会での議論に先行する（議員が関与する）党の指導層間の話し合いでは、参加者は提示された議論の影響を受けて意見を変えることができる。この意味で、各陣営内で真の審議が行われる。審議の主戦場が、非公式で公開の保障がない場に移っている。

議会の議論の結果を決めるのは、議員間の公開の審議結果を踏まえた代表者の判断ではなく、究極的には政党間の選挙で示される力関係である⁴²⁾。確かに、政党は、公益実現のために献身する存在⁴³⁾ではなく、文字通り [party はラテン語の pars= 部分に由来する]、特定の部分利益を集約し、「代弁」するに過ぎない。しかし、政党は「表向きは公開の討議を行うかに装いつつ、党議拘束による数の力を背景としながら、密室の裏取引で相互の利害調整をはかる仕組み」というイメージ⁴⁴⁾に囚われていては、議会制民主主義の刷新は難しい。

4. 民主主義論の「熟議的転回」と議会審議

(1) 民主主義論の「熟議的転回」

民主主義論において、以前まで集合的意思決定過程を支配していた「利益」モデルが、1980年代末ごろ、「熟議的転回 (deliberative turn)」⁴⁵⁾を経て、「熟議」モデルへと交代した。この新たな潮流の民主主義論は、「熟議民主主義 (deliberative democracy)」と呼ばれている⁴⁶⁾。本稿の主題と

41) 以下の記述について、Manin, *supra* note 5, pp.277-278 に負っている。

42) Voir, Leydet, *supra* note 24, p182.

43) 表向きには、「政党は国民の政治意思を形成する最も有力な媒体」で、「議会制民主主義を支える不可欠の要素なのである」(最大判 1970 [昭和 45]・6・24 民集 24 卷 6 号 625 頁)。

44) 長谷部恭男「訳者あとがき」J. ウォルドロン (長谷部恭男・愛敬浩二・谷口功一訳)『立法の復権 議会主義の政治哲学』(岩波書店、2003 年) 209 頁。

45) 論者によっては、「討議的転回」「審議的転回」とも訳出される。筆者は 2010 年に公開した『現代代表制と民主主義』(日本評論社)において、「討議的転回」という表現を用いていたが、本稿では、「熟議的転回」を用いる。

の関連で、ここにいう「熟議」とは何を指すのか、それは「議会審議」とどのようにかかわるのか、問われる。

「熟議民主主義」は、いろいろな立場・観点から論じられており、さまざまなバリエーションがある。それまでの民主主義論が「代表者を通じた利益の積み上げを基本的なイメージ」としていたのに対し、熟議民主主義は、集会的な意思決定を正当化するために「『理由』(reasons)の検討を重視」⁴⁷⁾する。つまり、「(人びとの間での)討論を通じて意見を出し合い、また自分自身の見解に修正を加えてより良い合意を目指す中で、たんなる取引や妥協とは異なる根源的な民主主義が実現される」⁴⁸⁾という主張である。他者が自分の主張を受け入れるべきだと考える理由の提示が、熟議の要諦である。

ここから熟議の特徴として、次の点が挙げられる⁴⁹⁾。第1に、相互の主張とその理由を検討する過程で、他者の提供する情報によって誤った事実認識が正されるだけでなく、他者の異なった視点から、自明としていた選好(意思)に批判と反省が加えられ、他者の挙げた理由を妥当なものとして受け入れるときには、「選好の変容」が生じる。第2に、熟議においては、他者の立場に立った場合にも自らの示す主張と理由が受容可能であるか否かを検討することが要請され、視点の移動を重ねることでパースペクティブが拡張され、参加者に自らの立場を不偏化するチャンスが提供される。第3に、他者の意見に耳を傾け、他者が受容しうる理由の提示をもってその意見に応答しようとする熟議の実践は、他者を自らの発言の名宛人として承認する実践であり、参加者の間に相互承認を醸成する。第4に、熟議は、少数者が多数者に異論を提起し、多数者がこれまで依拠していた理由を再検討する機会をひらき、意思形成の修正を導かない場合でも、異論が存在することを明らかにし、異論に対する理由に基づく応答を求める

46) 民主主義理論における「利益」モデルから「熟議」モデルへの視座転換の意義については、齋藤純一「デモクラシーにおける理性と感情」齋藤純一・田村哲樹編『アクセス デモクラシー論』(日本経済評論社、2012年)178頁以下を参照。

47) 齋藤・注46)178頁。

48) 早川誠「代表制民主主義におけるつながりと切断」宇野重規編『政治の発見4巻 つながる：社会的紐帯と政治学』(風行社、2010年)160頁。

49) 齋藤・注46)183-184頁によっている。

言説の抗争を可能にする。

(2) 議会審議の射程

現代の議会での発言と表決は、所属政党単位で行われ、討論を通じて、反対派の議員が立場を変更することは想定しにくい。「合意を目指す場に参加する動機を持っているからといって、自らの選好を参加前に捨て去る必要はない」⁵⁰⁾し、議会で討議する議員は、反対派の議員を説得するためにそうしているわけではなく、劈頭に引用した大山の指摘にあるように、むしろ、有権者、市民一般を説得するために行っているとみるべきかもしれない⁵¹⁾。言い換えれば、議会審議は、意思決定を「正当化する」あるいは「正当化できない」理由が、市民に公開される過程である。「国民を代表」して公的意思決定を行う者は、そのような決定を支える自らが提出した正当化理由に異を唱える反対派に対して、さらなる理由をもって応答する責任がある⁵²⁾。この過程が余すことなく、市民に公開される。その結果は、国政選挙を通じて、長期的には議会の構成に反映される。コンドルセが議事録の公開に「未来の観察者＝批評者」に向けての審議を読み取っていたことも考え合わせれば、空間的にも時間的にもはるかに拡大された形をとることで、「議会審議」からの「選好の変容」の実現は可能である。この意味で、熟議民主主義論は、議会審議の活性化と親和性がある。

もっとも、現実の議会審議は意思決定を求める圧力にさらされ、時間的資源も限られている。参加者が同じ理由を共有し、それに基づく結論を正当なものとして受け入れ、合意が達成されることは、むしろ稀であろう。時間の制約の中で、多数決による公的意思決定が審議を終了させる。合意形成を求めた審議が先行した結果、「非合意」の所在が明らかになる⁵³⁾。政治共同体における多数決がなぜ正当化されるのかについては、(本稿の I - 1 で簡単に触れた) ロックやシイエスによる論証後も、議論が続いて

50) 北田暁大「熟議と排除—社会的装置としての熟議」田村哲樹編『政治の発見 5 巻 語る：熟議／対話の政治学』（風行社、2010 年）108 頁。

51) 長谷部・注 32) 192 頁も参照。

52) 説明責任について、瀧川・注 14) 86-87 頁、齋藤・注 46) 183 頁を参照。ただし、瀧川は、「熟議」と「説明責任」を責任プロセスの異なるステージと位置づけている。

53) この点に注意を促すのが、北田・注 50) である。

いる。筆者には新たな検討を加える用意も能力もないが、ウォルドロンとともに、「多数決における平等な尊重」から、①合意の暫定的性格、②「公的意思決定」によって対立の存在という事実を消滅させるわけではないという留保⁵⁴⁾を付けたい。よってその暫定性と留保を保障するため、多数決による決定の対象は限られる。自らの意見が顧慮されていない、他者から平等に尊重されていないという感覚は、多数決の基盤を崩すからである。

議会審議を通じて、社会的規模で公共政策選択の「理由」が積み上げられ、世論が再活性化され、国政選挙における市民の投票の決め手となる⁵⁵⁾。議会審議は、未来に向けた公共的意思決定だけでなく、多数決の暫定性のゆえに、過去の公共的意思形成過程・決定が明らかにした「非合意」に向けた説明責任にも応答する機会となる。

熟議民主主義の構想に「議会審議」を再定位することが、議会制民主主義の再建に通じる。

II 国会審議——制度と運用の間

1. 国会審議の制度的枠組み

(1) 憲法の制度設計

(a) 国会優位の統治機構

天皇主権原理から国民主権原理への転換により、日本国憲法は天皇を「国政に関する権能を有しない」（憲法4条1項）存在に無力化し、大日本帝国憲法第1章の天皇の大権作用を解体して、それを国会・内閣・裁判所に再配分した（軍に関する大権は、9条の存在によって空白化された）。

国会は、「全国民を代表する選挙された議員」（同43条1項）で組織される両議院で構成される。議員の歳費が憲法上保障され（同49条）、議員

54) 各構成員の見解の平等性を維持するという設定で、多数決の「正しさ」の論証するものとして、ウォルドロン・注44)第6章を参照。

55) 不十分ながら、議会制民主主義を「国民を主体とする循環構想」と再定義する試みとして、糠塚康江「議会制民主主義——〈medium〉としての議員」憲法問題30号（2019年）75頁以下。

の身分が強化された。国会は「国権の最高機関」（同 41 条）だが、国民主権の下での最高機関は、実際は、選挙人団（同 15 条）ないし公民団（同 96 条）である。

「唯一の立法機関」（同 41 条）として、国会の立法権は強化されたが、憲法は人権条項と 9 条の存在によって実質的な限界を設け、違憲立法審査権を裁判所に付与する（同 81 条）ことでこの限界づけを担保した。法律は、消極的には行政による人々の自由への介入を制限し、積極的には主権者である国民の民主的決定を実現する手段となる。さらに法律は、国民の自己統治の仕組みである国家の内部領域をも秩序づける。法律の役割は広範に及び、立法権の管轄が拡大され、法律概念を内容的に限定することは難しい。国会は、唯一の立法機関として、内閣をはじめとする他の機関の干渉を受けることなく、自律的な立法活動を保障される。

加えて、憲法は、少数派権とも呼ぶべき定めを置いている。いづ（づ）れかの議院の総議員の 4 分の 1 以上による臨時会召集要求権（同 53 条）は、国会の自律的召集の可能性をもつと評価されている。また、出席議員の 3 分の 2 の特別多数による議決を要する秘密会の要件（同 57 条 1 項）、出席議員の 5 分の 1 以上による各議員の表決の会議録記載要求（同 57 条 3 項）、資格争訟による議席喪失（同 55 条）・懲罰としての議員除名（同 58 条 2 項）について出席議員の 3 分の 2 の特別多数による議決、衆議院による法律案の再議決についての出席議員 3 分の 2 の特別多数による可決（同 59 条 2 項）がそれである。日本国憲法の国会中心主義は、国会権力（さらには多数派）への対抗力を組み込んでいることが確認できる。

イギリスでいえばダイシー（A.V.Dicey）が選挙人を「政治的主権者」と呼んだ時代に、フランスでいえば共和制が定着した 1880 年代以降、議会議会中心主義が確立した。政治秩序を形成する下部構造（le politique）に対応して、政治権力のあり方、政治制度のあり方（la politique）に変化が及んだ結果であった⁵⁶⁾。これに対して、日本国憲法の制定者は、議会優位の統治機構を設計した。このことは、大日本帝国憲法を支えた政治秩序を形成する下部構造に変化が起きないまま、議会優位の統治機構を受動的に与

56) 樋口陽一ほか『思想としての〈共和国〉—日本のデモクラシーのために [増補新版]』（みすず書房、2016 年）6-14 頁 [水林章執筆] から示唆を得ている。

えられたことを意味する。出発点から重大な不整合を抱えていたといえるだろう。

(b) 国会優位の議院内閣制

国会による内閣ないし行政に対するコントロールには、法的コントロールとして、法律による行政の原則がある。政治的コントロールとして、内閣に政治指導を集中させたいうで、国会が内閣の政治責任を追及する。内閣は国会に対して連帯して責任を負い（同 66 条 3 項）、衆議院で不信任決議案が可決され、10 日以内に衆議院を解散しなければ、内閣は総辞職しなければならない（同 69 条）。69 条所定の場合に内閣が実質的解散権を持つとしても、それ以外の場合についての解散の実質的根拠となる明文規定は、憲法上欠缺している。また、日常的に内閣の政治責任を追及する仕組みが、整えられている。議院の国政調査権（同 62 条）、國務大臣の議院出席と答弁義務（同 63 条）、首相の国会に対する報告義務（同 72 条）などにより、内閣は国会に対し説明責任を負う。さらに憲法は、財政権の内容的限界を定めつつ（同 9 条・89 条）、国会による財政コントロールの手続きを定める。加えて、国会は立法権を超える権能を付与されている。これを国会の「執政作用」と呼ぶかは措くとして、例えば条約の締結に国会の承認を必要とする（同 61 条）ことで、内閣に単独で外交作用を行使させないようにしている。憲法の改正の発議は国会が行うと定め（同 96 条 1 項）、内閣にその権限はない。以上から、国会優位に改造した議院内閣制が帰納される。

議院内閣制における内閣の対国会連帯責任の理解として、「責任」は内閣の国会に対する一定の従属性を確保する手段（大臣が国会の意思に従って進退しなければならない）となるが、他面で、前者の后者に対する一定の独立性がなければ成立しない（「権限なければ責任なし」）。したがって内閣は、自己自身の政策を追求できる手段を必要とする。憲法は内閣の法律案の提出に直接言及する規定を設けていないが、そのようなものとして、憲法 72 条にいう「内閣を代表して」内閣総理大臣が「提出」する「議案」に法律案も含まれると解されている⁵⁷⁾（もとより法案提出権の否

57) 樋口・注 18) 220 頁。

定を意図するものではなかったが⁵⁸⁾。法案を提出した後は、内閣は立法過程に関与できず（国会単独立法の原則）、法案審議の進行は国会に委ねられる。議院内閣制をとる殆どの国では、憲法が内閣の法案提出権を明文で定め、さらに、内閣提出法案の審議促進のための審議スケジュール管理への関与、提出法案の修正権も認めている。日本国憲法はこうした規定を欠き、内閣提出法案を特別扱いしていない。

(2) 国会法の制度設計

(a) 委員会制度

国会法（昭和22年法律79号）は、GHQの指導下で制定された⁵⁹⁾。同時期にアメリカ本国では、強い行政権に対抗して議会権力を強化するための立法府再組織法（1946年）が制定されたところだった。その主な内容は、常任委員会制度の整備、立法補佐機構の充実・強化などである。GHQの担当者の念頭には、このアメリカ・モデルの「国会法」があった。かくして、ヨーロッパの議院内閣制に倣った帝国議会での三読会制は廃止され、本会議中心主義から委員会中心主義へ大きく方針転換された。

常任委員会の編成は、おおむね行政各部に対応した事項別に21種だった。1年後の1948年の「見直し」改正で、省庁所管別に再編された⁶⁰⁾。「常任」委員会は「常設」で、議員は任期中、同一の委員会に属して活動する（国会法42条）。委員の中から、当選を重ねて継続して同じ委員会の委員を務め、当該分野に精通する専門家も生まれるようになる。法案が提出されると、議長が法案を所管委員会に付託し、本会議が関与することなく委員会の審査が始まる。委員会には法案の運命（本会議で審議するか否か）を決する権限があり、委員長は審議経過および結果を本会議に報告する。その後本会議の審査に移行するが、修正を含む実質的な審議は委員会で行われる。

58) 只野雅人『代表における等質性と多様性』（信山社、2017年）363頁。

59) 制定の経緯については、岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開（二）」法学志林102巻2号（2005年）67頁以下を参照。

60) 岡崎・注59）94頁。さらに1955年の改正によってより省庁縦割りに整理統合され、数も16に削減された（現在は、衆参各々17設置されている（国会法41条））。

この任務を果たすため、委員会には、議院内閣制を採用している諸外国の議会には類例がないほど強力な権限が与えられた。たんに付託された法案を審査するだけでなく、所管事項に関する法案を起草し、提出することができる（同 50 条の 2）。委員会は、国務大臣の出席を求めて質疑を行い（同 71 条）、議案審査のために必要な場合は、利害関係者や学識経験者の意見を聴くための公聴会を開くことができる（同 51 条）。法案の起草や詳細な調査のために、衆参両院規則（衆規 43 条、参規 35 条）にもとづき、委員会のもとに小委員会を設置できる。委員会はそれぞれの所管の範囲内で、議案の付託を受けなくても、憲法上議院の権限とされている強制力を伴う国政調査権の実施主体となる（衆規 92 条・94 条、参規 74 条・74 条の 3）。

(b) アメリカ・モデルの制度

議員の自主的立法活動を支援するために専門調査員、議院法制局、国会図書館（調査及び立法考査局を含む）が整備され、同時に議員の待遇（議員の給与、公務に必要な旅費その他の手当の支給、秘書、議員会館）も改善された。さらにアメリカ・モデルの制度として、GHQ の提唱により、議員の単独議案提出権（「すべて、議員は議案を発議することができる」（国会法旧 56 条））や本会議での自由討議⁶¹⁾（「各議院は、国政に関し議員に自由討議の機会を与えるため、少なくとも 2 週間に 1 回その会議を開くことを要する」（同旧 78 条））が導入された。もともと占領終了を境に、自由討議は、十分に活用されないまま、1948 年の国会法改正以後機能と規模が縮小され、1955 年の改正で廃止された。議員の単独議案提出権については、1955 年の改正で議案提出にともなう人数条項が導入された。結果、議員立法を発議するためには一般法案の場合では、衆議院 20 人以上、参議院 10 人以上の賛成を要し、さらに、予算を伴う法案の場合は衆議院 50 人以上、参議院 20 人以上の賛成を要する（同 56 条 1 項）ことになった。これにより、個々の議員や小会派の立法活動が制限されたことは否定できない。

61) 自由討議については岡崎加奈子「国会法の変遷と委員会制度の展開（三）」法学志林 102 卷 3・4 合併号（2005 年）160 頁以下を参照。

(c) 国会による自律的議事運営と内閣の不関与

1948年の国会法改正で、本会議における趣旨説明制度（56条の2）と中間報告制度（56条の3）が導入され、本会議中心主義への部分回帰の修正がなされた⁶²⁾。そして、議院内閣制の国の常として、立法の主流は当初から内閣提出法案にあった⁶³⁾。やがて法案の取り扱いのうえでも、運用上内閣法案が優先されるようになった⁶⁴⁾。

しかし、議事運営は国会が自律的に行い、内閣は介入できない。審議スケジュールの決定は議院運営委員会に委ねられ、慣例として内閣構成員が理事会に出席するが、議事日程の内閣側の希望を述べるわけではない⁶⁵⁾。内閣は自ら提出した法案を自由に修正することもできない。国会法は「内閣が、各議院の会議又は委員会において議題となった議案を修正し、又は撤回するには、その院の承諾を要する」とし、さらに「一の議院で議決した後は、修正し、又は撤回することはできない」（59条）と定めている。衆議院で可決された内閣法案について、参議院から多くの修正案が提案されても、内閣側からそれを踏まえた妥協案を提示できない仕組みになっている⁶⁶⁾。内閣の国会審議への介入を徹底して排除している点で、「議院内閣制としては異例」である。法案の国会提出後は、「国会がまさしく『唯一の立法機関』として活動するアメリカ連邦議会に近い審議が想定されていた⁶⁷⁾」わけである。

62) 大山礼子『日本の国会—審議する立法府へ—』（岩波書店、2011年）62-64頁参照。

63) 大山・注62）56頁参照。

64) 内閣提出法案が立法の主流になることが明らかなるにつれ、法案の取り扱いのうえでも内閣法案が優先されるようになった。1956年の公職選挙法改正案は社会党案が先に提出されていて、議事運営の慣例上優先されるはずであった（第24回国会衆議院議院運営委員会議録28号（1956年3月23日）1頁）が、本会議には政府案と同時に上程され、同時上程の趣旨により、「政府案の趣旨説明を聴取し、続いて社会党案の趣旨説明を聴取し、しかる後、政府案に対する質疑を行う」ことになった（同8頁）。

65) 大山礼子「国際比較から見た国会審議の特色と問題点—国会における『時間』の意義と特異性—」岡田信弘編著『議会審議の国際比較【議会と時間】の諸相』（北海道大学出版会、2020年）10頁。

66) 大山・注65）11頁によれば、議院内閣制をとる国々では、内閣の法案提出権が認められているのと同時に、当然のこととして、自ら提出した法案に対する修正権も認められている。修正権は法案提出権に由来し、「一般原則（general rule）」であるとされる。

67) 大山礼子「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」駒澤法学16巻3号（2017年）15頁。

統治機構の骨子として、権力分立制と組み合わされた国会中心主義および権力分立主義と組み合わされた議院内閣制のシステムが採用された。このため、国会は内閣を通す以外に行政権にかかわる事項に介入することができず、内閣は国会与党を通さずして立法権にかかわる事項に介入もできない。一方で、国会中心主義の議会運営は、制度的に内閣による介入を排除したうえで、多数党と少数党が協力して合意を調達しながら進めるコンセンサス型⁶⁸⁾である。他方で、議院内閣制は、少数党の反対を押し切っても内閣提出法案を成立させることを要請する。以上のような制度の不整合から、運用上変質が生じる。

2. 国会審議のプラクティス

(1) 法案の立案

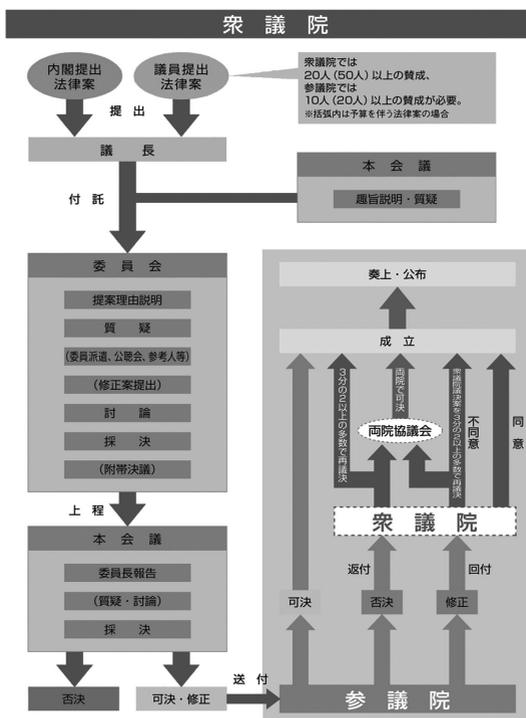
法律案は、関与する主体からみて、①各議院の議員「発議」（国会法56条1項）、②各議院の委員会、参議院調査会「提出」（同50条の2・54条の4）、③内閣「提出」（内閣法5条）に分類できる。このうち①・②が議員提出法案、③が内閣提出法案である。どちらの法律案も国会に提出されると、図のような流れで審議される。

このプロセスの前段階である法案作成のあり方は、①・②と③では異なる。①・②の端緒は、議員の立法構想にある。これを法文化するにあたっては、国会附属の公的な補佐機関からさまざまなサポートを受けるのが一般的である。補佐機関との共同作業を充実させるために、「議員らの持つ問題意識や、その背景にある立法の動機」「『何のために、何がしたいのか』を明確にすること」が重要とされる⁶⁹⁾。いいかえれば、立法によって実現したい政策の「理由」が出发点となる。対して、③は、法律案にかかる行政事務を所管する府省が分担して企画立案作業を行う。契機となるのは、「既存の法律では適切な対応が困難である場合や時代の変化により既存の制度が十分ではないと考える場合」、「政府内の他部局からの指示、指摘（首相からの指示、総務省の行政運営に関する調査等）、国会での質疑、与党からの意見等をふまえて制度改正等を検討する必要が生じる場合」、

68) この理解については、大山・注67) 15-19頁を参照。

69) 梶山知唯「議員提出法律ができるまで」法学教室510号（2023年）11-12頁。

図 法律案審議の流れ（衆議院先議の場合）



出所：衆議院ホームページ https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/kokkai_gian2.htm

違憲判決や事件への対応の必要がある場合である⁷⁰⁾。

法制度化に当たっては、法律事項の検討（法律とするにふさわしい事項か）、政策合理性の検討（目的・手段の合理性、妥当性、実効性、実現可能性のチェック）、法的整合性の検討（憲法との整合性、他の現行法との整合性）が行われる。国会には、法律案、法律案要綱、提案理由説明、新旧対照表、参照条文の5点セットが提出される。調査・検討の結果は、国会審議に生かされる⁷¹⁾ものであり、法律制定後は運用に活用され、裁判

70) 高橋康文「内閣提出法律ができるまで」法学教室 510 号（2023 年）14 頁。

71) 梶山・注 69) 12 頁、高橋・注 70) 15 頁。

の際の参考資料となる。

条文化作業ののち、①・②は議員が所属する政党の党内手続きに付される。衆議院には「機関承認」の不文の慣行があり（参議院には存在しない）、「与野党を問わず、その所属する政党（会派）における事前の審査手続きを経て、その承認を得たものでなければ、衆議院事務局がこれを受理しない」⁷²⁾。③は与党の支持なしでは成立を見込めず、支持を受ければ成立する可能性が高まる。よって、内閣が法律を作成するに際しては、与党と事前に調整し、了承を得る必要がある。どの政府でも、重要法案や予算を通したいときには事前に与党の意向を打診して、審議の円滑化を図っている。55年体制の下で長期政権を実現した自民党が形成・整備した事前審査制は、単なる慣行ではなく、党内手続きとして高度に制度化されていた。以下に説明する事前審査制は、法案提出閣議請議（国家行政組織法11条、内閣府設置法7条2項）以前の早い時期に、草案段階の法案を対象として所管の府省の官僚と国会議員の間で実施されるところに特徴がある。先に示した図のような正式プロセスの前段階にある実質審議である。

(2) 事前審査制

(a) ボトムアップのコンセンサス調達システム

自民党の党則上、「党が政策として採用する議案は、政務調査会の議を経なければならない」（42条2項）。実際の事前審査は、政務調査会（政調会）の部会から始まる⁷³⁾。部会は、「政策の調査研究及び立案のため」に、政府の府省および国会の常任委員会に対応して設けられている（同47条1項）。ただし、例外的に農林部会と水産部会に分かれ、2016年から内閣部会は第一部会と第二部会に二分割されているため、その数は14に上る。部会では、関連する府省との間での調整が実質的に行われる。法案作成の実務を担当する官僚が、府省の方針と折り合いをつけながら、部会の審議の結果を組み込んで内閣提出法案を起案していく。この段階では、

72) 「機関承認」については、梶山知唯「[与党事前審査・党議拘束・機関承認] 法律案を取り巻く慣行と先例」法律時報95巻5号（2023年）17-18頁を参照。

73) 以下、自民党の事前審査制については、中北浩爾『自民党―「一強」の実像―』（中央公論新社、2017年）93-134頁に拠っている。

与党議員が意見表明の機会を得て、官僚から大幅な譲歩を引き出すことが可能で、「議員による修正の余地が大きいだけでなく、議案の一字一句まで審査が及ぶ」という⁷⁴⁾。政調会には部会に相当する機関として、調査会や特別委員会などが設置される（同 48 条）。調査会は中長期的な観点から基本政策を担当し、特別委員会は府省横断的な特定課題を扱う。部会は、政治家・官僚・業界（政官業）によって構成されるミクロな「鉄の三角形」の調整の場で、族議員を育てる学校でもあった。

次の段階が、政調審議会（政審）である。政審は、議長を務める政調会長と政調副会長から構成され（同 45 条 2 項）、各部会から上がってきた政策案を審議し、決定する（同条 4 項）。そして、最終段階が総務会である。総務会は、「党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」（同 38 条）。総務会で可決された法案や予算案は「党議」となり、閣議決定に進められる。国会では党所属の衆参両院議員に党議拘束がかけられ、造反は処分の対象になる。法案の国会審議開始後、与党会派が一致して修正案を提出することはない。自民党内で法案の実質的な審議は終了し、国会提出以降は修正につながるような実質的な審議は行われない。

以上のように、自民党の政策決定は、〈政調会の部会→政審→総務会〉というボトムアップのプロセスをとる。注目すべきは、党所属の国会議員であれば誰でも会合に出席して発言でき、全会一致によって決定されるコンセンサス重視の点である。総務会は常設的な最高機関であるが、事前に総務会長に通知するという慣例に従えば、一般の議員でも出席して発言することができる。党則上総務会の議事は出席者の過半数で決するとされているが（41 条）、全会一致が慣行である。

もっとも、事前審査を有効にするには、多数を占める与党会派が国会の審議手続きで主導権を握る必要がある。事前審査を経た党議拘束が及ぶのは与党議員だけで、野党議員による修正案の提出等をコントロールできないからである。「委員長は、委員会の議事を整理し、秩序を保持する」（国会法 48 条）権限を有し、委員会の「開始」と「終局」を宣言し、委員会出席者の発言を整理している。委員長ポストを多数派与党が占めることは

74) 大山・注 67) 19 頁。

重要である。この裏付けがあつて事前審査が意味を持つ。

(b) 事前審査制の必要性

なぜ内閣が事前審査制を必要としたかについては、主に二つの要因が挙げられる⁷⁵⁾。まず一つは、国会における審議時間の制約である。国会は会期制（憲法52～54条）をとっており、常会は150日間（延長は1回まで）である（国会法2条・10条・12条2項）。会期不継続の原則（同68条）を維持していることから、会期末までに成立しなかった法案は原則として廃案となる。第二院（参議院）が存在し、委員会の開催も週2回程度であることから、法案の成立のためには、綿密なスケジュール管理が必要である。

もう一つは、議事運営に対する内閣の権限の弱さである。内閣が国会の審議に介入できないため、与党が政府から強い自律性を保っている状況において、与党議員が一致して法案の大幅修正や否決の挙に出る可能性は否定できない。このようなりスクを回避して、確実に政府原案を成立させるためには、与党議員の事前同意を取り付ける必要がある。

事前審査制の下で、与党議員が内閣に対して強い影響力をもつ中、1990年代に一連の政治改革が始まった。与党内で首相の権力が強化された。政策会議が閣議案件となる事項を議論し、政策を決定するようになって以降、政策の方向性を決定する基本方針を政策会議で策定・決定し、基本方針を閣議決定し、府省庁で法制化を行い、法律案を閣議決定し、国会へ提出するというプロセスが確立された⁷⁶⁾。その結果、内閣が重点政策として推進する法案⁷⁷⁾については、事前審査の形骸化が著しく進んだという。かつてであれば異論が噴出し、大幅な修正が施されるような法案であっても、ほとんど実質的な審議がなされないまま国会に提出されている状況がある⁷⁸⁾。ボトムアップを通じたコンセンサス形成機能は弱まったとはい

75) 大山礼子「対抗権力としての野党の役割—国会の制度から考える—」只野雅人ほか編『統治機構と対抗権力—代表・統制と憲法秩序をめぐる比較憲法的考察—』（日本評論社、2023年）48頁。中北・注71）は、124-127頁で、公明党の連立政権維持の手立てとしての事前審査、129-131頁で、補足的に国会の「粘着性」への対応に言及する中で、「粘着性」の要素として、時間的制約、参議院の存在、委員会制、全会一致の慣行を挙げる。

76) 野中尚人＝青木遥『政策会議と討論なき国会—官邸主導体制の成立と後退する熟議』（朝日新聞出版、2016年）107頁。

え、事前審査のプロセスを経ることで、国会で党議拘束がかけられる。事前審査は官邸主導を補完する役割を果たしている。

(3) 国会審議の空洞化

(a) 与党議員の国会審議からの退出

国会審議に先行する政府と与党の事前協議は、議院内閣制では、通例の現象である。この協議ですべての問題を解決しようとしているわけではなく、政府と与党の対立が解消されない場合、この対立は議会の審議にもち越されることになる。自民党が形成した事前審査制は、草案段階から与党議員がかかわり、全員の同意を取り付けたのちに法案が閣議決定されるシステムである。与党が結束していれば、多数決原理に従って、政府の提出法案は、修正されることなく原案のまま成立することが約束されている。言い換えれば、事前審査制は、事実上の審議機能を与党内に移行させ、公式の公開の議会審議では実質的な審議を行わないシステムとして働く。

国会の常設委員会は、法案を実質的に審議するための強力な権限を有し、本来、議員の自由な発言によって法案を吟味し、必要な修正を加える場として設けられている。衆議院規則 45 条 1 項、参議院規則 42 条 1 項は、ともに「委員は、議題について、自由に質疑し及び意見を述べることができる」と明記している。委員から発言が求められた場合、委員長が順番に指名することが原則である（必要があれば、委員長は委員会に諮って発言時間を制限する）。修正動議の提出については、法律案の発議と異なり、人数条項のような要件は課されていない（衆規 47 条、参規 46 条）。しかし、国会の現状は、内閣提出法案提出前の草案段階の事前審査で「政府と与党の協議」が終了し、委員会の段階から党議拘束がかかる。現在の委員会審議では、開会に先立って発言順位と発言時間を各党派に割り振るこ

77) 逆に、内閣の重点政策に関わらない法案の場合は、事前審査の段階で少数の与党議員の動向が法案の行方を左右しうる。例えば、2021 年、野党が譲歩した自民党主導の LGBT 理解増進法案の国会提出が断念されたのはこの事情による。2023 年、先年野党から合意を調達した自民党案から「差別は許されない」という文言を消去したうえで、LGBT 理解増進法を上程するに至ったのも、この事情による。もっとも劈頭に引用したように、成立した法律は、文言の「修正」を経て、さらに後退した内容になった。

78) 事前審査形骸化の指摘につき、大山・注 65) 17 頁。

とが慣行となっている⁷⁹⁾。発言時間は各会派の委員数に比例配分されるので、小会派の発言時間は短くなる。逐条審議は行われず、公聴会も、重要法案の審議終盤で開かれる通過儀礼となった⁸⁰⁾。法案修正率は極めて低い傾向がある⁸¹⁾。

(b) 一問一答形式の質疑

実質的な審議を行わない委員会は、もっぱら〈政府・与党〉対〈野党〉の論戦の場となる。野党議員による一問一答形式の、閣僚に向けての「質疑」が審議の中心である⁸²⁾。「立法機能が極端に矮小化・形骸化し、質疑中心の議案審査のなかでいわば議案審査に名を借りた政府統制が行われ、法案修正という目的をもてないため、一問一答形式の質疑が延々と続き、政府側は質疑をやり過ごすことに腐心する」⁸³⁾ような状況にある。国会法上、委員会は「議員の外傍聴を許さない」(52条)とされているが、実際はテレビ中継も行われている。野党にとっては市民に向けてのアピールの場になっていることから、〈政府・与党〉対〈野党〉の論戦にインセンティブが働く。初期の国会の委員会審議は活発で、年間2000時間を超える審議をしていたが、2000年時点の衆議院委員会の審議時間は1365時間53分で、著しく減少したという報告がある⁸⁴⁾。

委員会審議の形骸化は、本会議の空洞化をもたらしている。通例の議院内閣制の下、委員会審議が終了すれば、法案の成立が見込まれ、党議拘束

79) 民主党政権下で予算審議の質疑時間の配分は、自民党の要望で、与党2、野党8とされたが、2017年の衆院選挙後、自民党から、野党の質疑時間を減らして、議席数に応じて割り当てようという声が上がリ、激しい攻防の末、2018年予算審議については、与党3、野党7に落ち着いた。

80) 大山・注65) 13頁。2015年の安全保障関連法案の際の中央および地方公聴会で表明された意見が審議に全く活かされなかったことは今も生々しい記憶だが、「安保法制の審議が特異であったわけではな」い(同20頁)。

81) 大山・注62) 124頁。

82) 野中尚人によれば、2001年から2014年までの期間、常任・特別委員会での発言中、「討論」(議員が発言した後に続いて別の議員が発言した場合)の比率は0.5%、「質疑」(議員の発言に続いて大臣や政府参考人等が発言した場合)の比率は約78%を占めていた(野中=青木・注76) 154頁)。

83) 大山礼子「国会とアカウントビリティー—国民代表機関の二重の責務—」駒澤法学20巻4号(2021年)27頁。

84) 大山・注65) 3-4頁。

がかかり、本会議の表決が行われる。しかし、国会では、委員会での〈政府・与党〉対〈野党〉の論戦が本会議の議論を事実上不要にする。本会議の審議時間は1時間ほどで、「本会議の儀式化が進行している」⁸⁵⁾と指摘されている。

(c) 内閣・与党の国会審議忌避

事前審査制の結果、国会の審議時間は、主要国の半分程度にとどまっている。加えて、第2次安倍政権以降、内閣には「審議嫌い」とでもいうべき国会審議忌避の態度が見受けられ、この傾向に拍車をかけているように思える。憲法53条後段に基づく臨時会召集の引き延ばし⁸⁶⁾のように、そもそも国会の開会に消極的である。審議回避のために衆議院が解散される事例さえあった⁸⁷⁾。もっとも、実際に審議時間が短縮されているか否かは、正確な分析を必要とする。ちなみに、議会政治の伝統がある欧米の主要国の議会は、ほとんど1年中開会しているという指摘がある。

委員の3分の1以上から要求があったとき、委員長は委員会を開かなければならない(衆規67条2項、参規38条2項)。2019年4月、野党側からの「衆参予算委員会の集中審議」開催要求に対し、衆参予算委員長は、与党側の開催合意が得られないとして、事実上の開催拒否を回答した。国会法49条が「委員会は、その委員の半数以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない」と定めているため、委員長が委員会を開会しても、与党議員が欠席すれば流会になる可能性がある。欠席すれば「審議拒否」の態度表明になるが、開催されなければ、「審議拒否」のそしりを免れることができる。いわば「隠れ審議拒否」といえるだろう。

立法過程での審議拒否には、使い道を定めない予備費の積み上げや政令への権限移譲が含まれる。例えば、改正マイナンバー法のように、重要な決定を政省令で行うことは、法案審議の際に、質疑応答を避ける手段となる。また、防衛装備品移転問題では、非公開の与党ワーキングチームでの

85) 大山・注65) 13頁。

86) 最三判2023(令和5)・9・12判決(裁判所Webページ：https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/353/092353_hanrei.pdf)参照。

87) 大山礼子「審議回避の手段となった衆議院解散権—2017年解散総選挙と議会制民主主義—」憲法研究2号(2018年)135頁以下参照。

検討を口実に、実質的な国会審議が行われない状況が生じている。

さらに、〈政府・与党〉対〈野党〉の論戦の中心になっている「質疑」にも、「ごはん論法」と呼ばれる答弁のように、まともに応答しない場面も多くみられた⁸⁸⁾。現政権においても、「一般論」として個別案件への回答を避け、「はぐらかし」や「控える」とする姿勢が目立つ⁸⁹⁾。この傾向は、特定内閣の属性によるものかどうか分析を待たなければならないが、国会審議の劣化は著しく進行したといわざるをえない。こうした状況の中で、国会審議を通じて国民に対する説明責任を果たすことは困難となっている。

3. 国会審議改革の処方

(1) 国会審議改革のための理論的基盤

I 部での代表制理論史における議会審議の検討と日本国憲法による制度設計を踏まえると、国会審議改革に向けての理論的基盤として、次の2点が導かれる。第1に、熟議民主主義の構想に国会審議を再定位することである。第2に、予算承認権と並んで、立法機能は、国会による内閣・行政権を統制する最強の手段である。行政は、究極的には予算と法律の根拠がなければ活動しえないからである。「法による行政」の原点から、立法機能を充実させる審議の活性化は当然の帰結となる。

熟議的転回を経た民主主義論における国会審議は、「国民を代表」して公的意思決定を行う者が、そのような決定を支える自らが提出した正当化「理由」に対して「理由」を示して異を唱える反対派に向けて、さらなる「理由」を示して応答する過程である。この過程が市民に公開されることで、社会的規模で公共選択の「理由」が積み上げられ、市民の「選好の変容」が促され、国政選挙を通じて、長期的には国会構成に反映される。今日の国会審議の空洞化の要因となっている事前審査制は、この理念に明確に反する。

88) この問題につき、不十分ながら、糠塚康江『議会制民主主義の活かし方—未来を選ぶために—』(岩波書店、2020年)174頁以下で検討した。

89) 三輪さち子「はぐらかし答弁『増税』言葉避け／『控える』多用」朝日新聞2023年11月2日朝刊4面。

それだけではない。事前審査の場に中央官庁の官僚を出席させ、与党の国会議員に「ご説明」させることに、何ら法的根拠はない。事前審査の場では、法案を起草する際の参考資料や官僚による調査・研究結果が提供されるであろうが、その恩恵は与党のサークルに限定される。このように公共的資源が私的に利用されることにも法的根拠はない。

事前審査制は党内手続きに過ぎない。内容を一般の市民・外部の者は知ることができない。審査の結果が報告書にまとめられることもない。透明性が全く確保されていない。つまり、外部＝市民に対して、なぜそのような決定になったのかという「理由」についての説明責任が果たされないのである。まさに密室で協議が行われるため、有権者の目があれば話せないような内容が議論されているかもしれない。事前審査は、情報公開や説明責任の機会を市民から奪い、議会制民主主義に対する不信を募らせ、ひいてはその基盤を破壊する⁹⁰⁾ものとなる。

党内手続きとはいえ、事前審査制は、政策の原案は各府省の官僚が策定する一方で、与党側が修正のコンセンサスを形成する仕組みとして機能してきた。ところが、第2次安倍政権以後、急速に進んだ「官邸主導」によって、事前審査における与党議員の影響力が大きく減退した。「政策の骨格自体が、首相の下で形成されている以上、それに強く反対するのは難しい」。「強い意見表明は、政権の足を引っ張るという印象を与え、政権の足並みの乱れを見せることにつながるとして忌避され」る。結果として、政府と与党間の与党モードの協議も空洞化しているのである⁹¹⁾。予算委員会の質疑の時間配分をめぐって、与党議員から時間配分の増加を求める声があがったのも、自足的な討論の場を失ったことへの不満の表れではなからうか。

90) 事前審査が議会制民主主義の根幹を揺るがすという批判につき、新井誠「[与党事前審査・党議拘束・機関承認]立法過程における政党・会派と国会議員」法律時報95巻5号(2023年)23-24頁を参照。

91) 飯尾潤「政策の質と官僚制の役割—安倍内閣における『官僚主導』を例にして—」年報行政研究54巻(2019年)14-15頁。http://doi.org/10.11290/jspa54.0_2

(2) 立法の実効性確保と事前審査制

このような状況から、事前審査制の廃止が、国会審議活性化の鍵になる可能性がある。しかし、ことはそう簡単ではない。そもそも事前審査制は党内手続きであり、正規ルートではないため、「廃止」を決めることはできない。これは、政党の自主性に委ねられている。事前審査制の廃止が試みられたことはあった。この試みをした小泉政権は、郵政民営化法案で参議院の与党議員の造反に直面し、民主党政権は政権自体の挫折に至った⁹²⁾。事前審査制を無意味にした第2次安倍政権がなお事前審査制を維持し続けたのは、こうした過去の教訓があったからに他ならない。国会外のルートよる議事運営円滑化の便法は、国会審議活性化のためのフォーマルなルートの改革意欲をそいでいる。

考えられる方策は、事前審査制を必要とした制度上の不備への対応である。国会の制度的枠組みは、議院内閣制でありながら、国会の外の存在である内閣が議事に関与できないため、審議を通じて政党・議員との合意を形成することを困難にしている。内閣法案の提出後、与党多数派に頼らざるをえない議事ルールが、内閣を事前審査制に依存させてきた。

立法の実効性を確保する方法として、政府主導の議事日程の決定、修正の制限、立法手続きを促進する措置、審議時間の制限、さらには立法事項の制限や政府自身による立法（委任立法）などが考えられる⁹³⁾。立法の実効性をとりわけ追求したのは、フランス第5共和制憲法で採用された合理化された議院内閣制（parlementarisme rationalisé）である⁹⁴⁾。フランスの先事例を参照すると、政府の立法過程への直接介入には、政府が国会外部の存在として位置付けられる場合は、憲法上の根拠が必要とされる。

そこで法律レベルに限って、内閣の立法過程への関与について考えたい。法案提出権があれば修正権を持つのは、「一般原則」である。これを禁じている国会法59条を改正すれば、国会審議の状況を考慮して内閣が

92) 中北・注73) 106-108頁、127-129頁参照。

93) 只野雅人「総括と解題—議会審議をどのように比較するの—」岡田編著・注65) 282頁。

94) セリーヌ・ヴァンゼル（徳永貴志訳）「合理化された議会制と立法手続」岡田編著・注65) 55頁以下、徳永貴志「フランス議会上院における法案審議の合理化と政府統制機能の強化」同99頁以下、ジュリー・ベネッティ（徳永貴志訳）「フランスの立法過程における議会多数派の役割」同123頁以下を参照。

自由に修正案を提出できるようになる。内閣と与党議員のサークルで非公式に行われていた「合意形成」を、正式な場に引き出し、議員による修正を踏まえた妥協案を内閣が提出するなどして、内閣と国会の合意形成を図ることとが、この改正の目的である。

内閣の立法への関与には、審議スケジュールの側面もある。内閣は法案提出のタイミングを見計ることができるが、提出後には議事日程の決定には関与できない。少なくとも予算や重要法案などについては、優先的に審議できるよう、議院運営委員会での内閣の発言権を認めるべきだろう⁹⁵⁾。

(3) 国会審議による政策当否の判断の意義

議員提出法案には、野党による政策の選択肢提示の意味がある。とはいえ、議員提出法案に固執する必要はない。議院内閣制の下、内閣提出法案が圧倒的に多数になるのは常だからである。だからこそなおさら、政策を法律に転換する立法作業を通じて、国会は政策の当否を事前に判断する機会として活用することが肝要である。

司法裁判所による事後的審査では、一般には法律の「合憲性推定の原則」が働き、裁判所は、法律の合理性を支える立法事実があるとみなす。裁判所が立ち入った審査をする場合でも、法律の立法目的が検討されることはほぼない。司法裁判所の論理では、立法者ほど立法の必要性の判断にふさわしい存在はないからである。その前提を実質化する審議が、立法者には求められるはずである。すなわち、「立法目的」の明確化と「立法事実」の解明である⁹⁶⁾。

この役割を果たすために、審議に必要な情報を集約したうえで、委員会での自由な発言や逐条審議を復活させ、与野党議員による法案修正を可能にしなければならない。一問一答式の質疑で埋め尽くされた委員会審議から脱却し、常任委員会はその権限行使にふさわしい立法作業を行う場とな

95) 大山・注67) 36頁、武蔵勝宏「日本の国会審議の効率性と代表性」岡田編著・注65) 266-267頁参照。さらに、「公式に内閣の代表が参加する議事運営機関の設置」、「審議のプログラム化」などのアイデアがある。

96) 高見・注4) 276-277頁。西原博史「憲法構造における立法の位置と立法学の役割」同編『立法学のフロンティア2 立法システムの再構築』（ナカニシヤ出版、2014年）17頁以下も参照。

るべきである。

(4) 国会審議の時間制約からの解放と国会の情報発信

こうした審議の充実化をめざすとなると、審議時間を確保するために、通年会期制の導入や会期末で議案が廃案となる非効率な会期不継続の原則の廃止が、当然の提案とされるべきである⁹⁷⁾。国会が日程闘争に陥りがちだったのも、国会審議に時間的制約があったためだ。この点を見直すことだけでも、議員の意識変革に意味のある一石になるだろう。

加えて、立法における説明責任からすれば、審議の前提となる資料（内閣提出法案については、与党の事前審査に提出していたような資料をはじめ、なぜその法律が必要なのかを説明し、証明する「影響評価書」⁹⁸⁾を付すことが望まれる）、審議の記録、委員会での法案審査の報告の発信は欠かせない。

確かに国会審議はインターネットで中継され、議事録は公開されている。しかしそれだけでは、政府に対抗する情報発信としては不十分だと言わざるを得ない。審議のベースになる資料も市民に共有されるべきだろう。国会審議を熟議民主主義において再定位するのであれば、なおさらそうである。国会の名において発出される情報は、政府の情報発信に対して、国会の評価を加えた対抗情報になりうるからである。この意味で、国会審議の活性化は、情報の流れを豊かにし、言論空間の多元化に資するものであり、民主主義の基盤を強化する。

おわりに

1990年代の政治改革の季節に、確かに制度改革の試みがあった。1999年には「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」が成立し、官僚主導政治と国会における審議低調の一因と目されていた政府委員制度が廃止され、審議の活性化と政治主導の政策決定シ

97) 大山・注65) 21-22頁、岡田信弘「会期制の比較研究」岡田編著・注65) 90-92頁。

98) 糠塚康江「立法手続における『影響調査』手法の可能性—『より良き立法プロジェクト』への寄与のための試論—岡田信弘ほか編『高見勝利先生古稀記念 憲法の基底と憲法論—思想・制度・運用—』(信山社、2015年) 449頁以下参照。

テムの確立のために、副大臣・大臣政務官制度が新設され、党首討論の舞台となる国家基本政策委員会が設置された。しかし政府特別補佐人、政府参考人制度が存続し、官僚が答弁に立つことが多く、党首討論も近年はほとんど開催されていない。期待された「国会審議の活性化」にはつながっていない。

「質問」は、内閣の権限に属する全ての事項＝国政全般にわたって、内閣に説明を求め、見解をただす行為をいい、審議の活性化の端緒となりうるが、各議院とも書面で行うのが原則（国会法 74 条）である。緊急の場合に限って口頭質問が認められているが、議院の議決を必要とする（同 76 条）。両議院とも与党議員が過半数を占める状況では、主役たる野党議員の口頭質問は阻まれることになる。

こうした現状に対し、政治学の立場から、数多くの国会改革の提言がある。本文で参照した諸論稿は、代表的な先行研究である。本稿では、国会審議がめざす方向性を示すにとどまり、現行制度の見直し案を含め、具体的な制度の検討には至ることができなかった。今後の課題としたい。そのうえで強調しなければならないことは、国会審議の活性化を支える熟議民主主義が、個々の市民の選好が変わりうることを前提にしている点である。「選挙人団」としての市民の動向ではなく、市民一人ひとりの存在を意識した国会審議でなければならないことが、要諦である。現在の国会議員の属性は、中高年の男性に偏っている。議員は身体をもつ存在として、生身の市民が生きる生活界と政治界を媒介する存在である。女性や若い世代の議員を増やすことで、議員団の構成をより多様化し、生活界に対する議員団の感応力と共感力を強めれば、市民の政治に対する関心を高めることができるだろう。これが市民の政治参画を促進する原動力となる。

国会審議こそ、議員の存在を輝かす場である。審議を通じて、議員も議会人としての力量をつけていこう。充実した良質の審議は、審議の「観察者＝批評者」たる市民を政治的に成熟させていく。今後、議会制民主主義を再生するための国会改革の議論が深まることを期待したい。