

国会法の変遷と委員会制度の展開(5)

OKAZAKI, Kanako / 岡崎, 加奈子

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

106

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

137

(終了ページ / End Page)

158

(発行年 / Year)

2008-08-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00003328>

国会法の変遷と委員会制度の展開 (五)

岡崎 加奈子

はじめに

第一章 国会委員会制度の史的背景

第一節 帝国議会の国会への影響

第二節 帝国議会の委員会制度

第三節 帝国議会にみる議会議改革の動向

(以上、第百一卷第三号)

第二章 国会委員会制度の定着過程

第一節 国会制定過程にみる委員会制度

第二節 一九四八年改正による委員会再編

(以上、第百二卷第二号)

第三節 一九五五年改正にみる委員会再編とその後

第四節 本会議自由討議制度の設置と廃止

国会法の変遷と委員会制度の展開 (五) (岡崎)

第五章 審議機能としての委員会制度

(以上、第百二卷第三・四合併号)

第三章 一九六〇年代の委員会制度改革問題

第一節 「日韓特別委員会」の設置と運営

第二節 委員会改革案の特徴と先駆性

(以上、百四号四卷)

第四章 委員会審議の制度分析

第一節 本会議と委員会の制度的関係性

一 委員会中心主義の変化

二 委員会における「本会議」的審議機能と討論性

第二節 委員会組織の役割と構造

一 委員会設置要件の変化

法学志林 第一〇六巻 第一号

二 特別委員会設置の特性と機能

三 委員会立法補佐機構の問題性 (以上、本号)

第五章 委員会の審議運営の特性

第六章 国会委員会審議の課題と展望

おわりに

一三八

第四章 委員会審議の制度分析

前章まで、委員会制度の成立とその後に生じた変化について、制度変遷の経緯と成立過程の検証をおこなってきた。一九四七年の国会法成立とともに導入された委員会中心制度は、その後一九五八年までの三回の国会法改正、さらに、一九六〇年代までの委員会運用によって、その姿を変えてきた。

こうして形成されていった委員会審議・運営システムは、連立期の今日においても、継続していると考えられる。本章においては、前章までにおこなってきた成立・定着過程分析を踏まえた上で、今日の委員会制度がどのような特徴を有しているのかを、制度的にとらえていくことを目的とする。その際には、本会議と委員会の関係性、さらに委員会の多元性について主としてその機能に着目した検証を試みる。このとき主として衆議院の動向を中心として検証する。

第一節 本会議と委員会の制度的関係性

国会における委員会の重要性は、帝国議会にくらべ飛躍的に増大したことは周知のとおりである。すでに述べてき

たようにその理由について、委員会中心主義の導入や政策領域の変化などを見出すことができる。一方、本会議が国会に果たしている役割とは何かと問われるとき、各院における最終意思決定機関であること、全議員が出席して開催する唯一の恒常的審議機関であること、議院の代表的機関であることは、今日でも変わりはない。

それならば、今日の国会でみられる本会議と委員会の関係はいかなるものであるのか。本節ではこれまでの議論を踏まえつつ、委員会制度の制度的特性を審議機能の側面から、本会議との関係性に注目して検証する。

一 委員会中心主義の変化

委員会は現代議会においては不可欠な機関である。現代では、政治課題が多岐にわたり、高度化・専門化する傾向にある。政府機能の拡大にともない、政策課題の量的増加、質的充足、さらに、多様化する有権者及び議員構成に対応するために、委員会の活用が求められるようになった。⁽²⁾ この意味で委員会の発達は必然といえる。またこうした状況下では、委員会制度の性質は議会の特性を考察する際においても重要視されるべきであろう。

一九四七年の国会法制定から今日にいたるまで、日本の国会は委員会中心主義を採用している。⁽³⁾ しかし、第二章でみたように、現在の国会の審議構造は、当初のかたちからはその姿を変えており、委員会中心主義もまた例外とはいえない。一九四七年国会法当初のあり方については、前田英昭は九項目を挙げ、その特色を指摘している。⁽⁴⁾ なかでも、委員会中心主義の実質的制度における支柱として、以下の三点を特に抽出することができるだろう。

(一) 委員会審査の本会議にたいする優先

(二) 国政調査権の委員会への委譲

国会法の変遷と委員会制度の展開 (五) (岡崎)

(三) 委員会審査の自主性の確立

この三点を中心とした制度改革によって、日本の議会は本会議中心主義から委員会中心主義へ移行したのである。しかし、第三章までにみた制度変遷は、前述の三つの支柱についても変更を与えている。第一の「審査の優先」については、一九四八年の国会法の改正により本会議における趣旨説明制と中間報告制の二つの制度が導入された。これにより、本会議は委員会付託より前に法案の趣旨説明を聴取し、また委員会審議期間中であっても、本会議において審議経過の報告をさせることが可能となった。第二は、国政調査権の問題である。国政調査権は、GHQ民政局国会課長であったウィリアムズの指示の中で盛り込まれた権限である。この指示を待つまでもなく、議会在が国政調査権を持ち、その審議機関である委員会もまた独立した調査権限をもつことは、議会の基本の課題であり、今日でこそ肯定される方向になってきた。しかし、日本では明治封建以来の機関分散型三権分立という長年にわたる法解釈では、国政調査権はきわめて限定的にとらえられてきた。

第三は、「委員会審査の自主性の確立」である。委員会の運営について、委員長権限のもとに理事会で協議されることが定められている。しかし実質は、審議日数や、採決のタイミングなど法案審議に関わる事項については、国会全体の日程の中で決定されていくことが多い。案件の賛否についても、各政党には党議拘束が存在する。委員会は、運営においても、また審議においても、制度上の機能にくらば実態としてその自主性が制限された審議機関であるといえるのではないか。

第二章でみてきたように、委員会中心主義の修正は国会法改正という手段を用いて、いくつかの段階を経ておこなわれた。そこに顕著に現れるのが、本会議中心主義への回帰傾向である。すでに検証してきたように、五〇年代まで

の国会法改正の過程には、読会制復活論が繰返し浮上した。また、改正された制度の主要事項である中間報告制や、趣旨説明、議案提出人数条項の設置、常任委員会の省庁所管別再編などは、いずれも帝国議会期にその原型をみるこ
とができる。新しい国会を形づくる上でも、残照としての帝国議会像があったということは否めないだろう。

二 委員会における「本会議的」審議機能と討論性

それでは審議機関として、本会議と委員会は歴然とその役割が分けられているのか。これについては、予算委員会や特別委員会の一部などの他機関による本会議機能の代替を指摘する意見がある。⁽⁵⁾ 予算委員会さらに決算委員会（参議院では、決算行政委員会）は、付託された案件の審議以外に、むしろ政策一般の審議の場として重視されている。とりわけ予算委員会には、帝国議会当時から全大臣が出席する希少な機会であったという慣習が存在した。案件が「予算」という国政全般の重要政策に関連する審議領域であることなどから、こうした機能をもたせることが定着したと考えられる。⁽⁶⁾ このほか、委員会による「本会議的」機能のうち、特に各会派の意見表明の場としての機能を重視して捉えた場合、他の委員会の中にも同様の作用が認められるだろう。

その一つは、二〇〇〇年から発足し、党首討論を想定した「国家基本政策委員会」の存在である。党首討論については、開催機会の少なさや、少数会派が十分な討論時間を確保できないなど改善点も多く抱えており、総合的な分析をおこなうには、まだ経験の累積が不十分といえる。しかし、党首どしうが審議をおこなう機会を設けたこの委員会は委員会に新しい役割をもたらすものであり、本会議の機能が一部分散していることが推察されよう。もう一つには、特別委員会の活用も指摘できる。特別委員会の一部では、時事的な重要問題について集中的に審議が行われている。

以上のように委員会の役割は多様であり、これらは運用の中で培われたものが多い。そこには、委員会での質疑は
一問一答方式のため、一括答弁の本会議にくらべ、より深い議論がおこないやすいという両者の制度的相違という影
響もあると思われる。⁽⁷⁾ さらに人数構成として、本会議よりも、数十人規模の委員会のほうが日程調整等の上で開催が
容易であるという、本会議との規模による差も影響しているであろう。

委員会中心主義が修正される一方で、本会議が形骸化しているという指摘が一九六〇年代後半ごろから以後今日に
至るまで繰り返される。とくに、本会議の形骸化の根拠として指摘されるのは審議時間の少なさであった。⁽⁸⁾ 審議
機能という点に注目した場合、自由討議が、早々に廃止されたことは前述したが、議員が国政一般について広く討論
する数少ない機会である質問制度⁽⁹⁾も活用されているとは言いがたい。本会議は、自由な討論をおこなう場というよりは、
各党派の意見表明の機会として活用されている傾向が強いといえるのではないか。⁽¹⁰⁾

従来の議論では委員会の役割について、政策変換能力をとくに重視した分析が多かった。争点明示、情報公開とい
った議会の重要な役割も含めて、委員会やその他の審議機関を総合的に捉える視点が重要であろう。こうした点に注
目し、委員会と本会議の関係を再考すると、現在の委員会制度は、委員会中心主義の縮小化が図られる一方で、本会
議に担われるべき機能の一部を委員会機構において代替する傾向が認められるという委員会運用手法の二重構造とな
っていることがわかる。この意味では、委員会中心主義の修正とは、本会議の重視というより、むしろ委員
会の自律的審議へのコントロールであったのではないかという考察にいたる。

(1) 帝国議会期には、本会議以外の全議員参加の審議機関として全院委員会制度が存在したが、第三議會を最後に貴族院、衆議院と

も開会されておらず、戦後国会の設立時に廃止されたことはすでに触れたとおりである。

(2) 本会議と委員会の役割をめぐっては、以下のような意見がある。「会議機構を本会議と委員会との段階的構成とし、委員会制度ごとに常任委員会制度を確立し、それぞれの分野で高い識見と豊かな経験をもち、適任と考えられる議員を委員に選任し、あわせて委員会の補佐機構を整備充実することが委員会制度確立上の重要な問題とされているわけである。」(土屋政三「委員会制度 審議の専門化・効率化」教育出版、一九六九年、二九一—三〇頁)。

(3) 現在の国会委員会は本会議の下部機関とされ、とくに法案審議に関しては本会議の予備的審査機関とみなされている(辻啓明「委員会の制度及び運営の諸問題」『議院政治研究』第四六号、一九九八年一〇月、四二頁)。これにたいし、別の見解もある。鈴木隆夫は帝國議会で異なる戦後国会における委員会制度の性格の一つとして、「単なる予備的審査機関の地位から脱却して、寧ろ議院の第一次的審査機関たる性質を有するに至ったこと」を挙げている(鈴木隆夫「わが国の委員会制度と特別委員会の性格」『法律時報』第三二卷九号、一九五〇年九月、三頁)。

(4) 前田英昭は、国会法成立当初の委員会中心主義についての具体的特色として以下の九項目に整理している。①委員会の審査が本会議に優先し、かつ必須要件とすること、②委員会の構成を院内会派勢力と一致していること、③両議院とも国政調査権を委員会に委譲、④委員会審査の自主性の確立、⑤本会議における委員会の主導性、委員長及び少数意見者の報告の際(衆議院規則第一三六条) ⑥閉会中審査の継続、⑦常任委員長を議員の役員としたこと、⑧常任調査室の設置、⑨会期延長の際の常任委員会会議開催及び同委員長からの意見聴取の義務づけ(前田英昭『国会の立法活動』信山社出版、一九九九年、二四—二五頁)。

(5) 予算委員会の本会議機能代替問題については、大山が言及し、問題点として以下の四点を提示している。①予算審議の時間が限定される。②本会議の役割を担うことは時間的に不可能である。③(委員会では)審議に参加できる人数が限定される。④公開性は本会議の方が高い(大山礼子『国会学入門』三省堂、一九九七年、および「審議手続」(岩村正彦ほか編『岩波講座現代の法三・政治過程と法』岩波書店、一九九七年)を参照)。さらに、河世蕙は、予算委員会が「ミニ本会議」化、「単本会議」化していることを指摘し、その原因としている(河世蕙、「国会審議過程の変容とその原因」『レヴィアアサン』第二七号、二〇〇〇年一〇月、一四九頁)。

(6) 予算の詳細を審議する場としては、予算委員会分科会が挙げられる。衆議院委員会先例により、「分科会における予算の審査は、各省庁別に細目にわたる質疑をおこなう」(衆議院委員会先例一三三)とされているため、分科会においては討論や採決はおこなわないというのが実態である。(衆議院事務局『衆議院先例集平成六年版』一九九四年、一四六頁)。

分科会は、以前は、「四分科会、四・五日間」という日程が主流であった。しかし、第九八回国会以降は、「八分科会、二日間」となり、

今日では定着している。分科会が開かれるのは、公聴会が行われた後が慣習である。

(7) 衆議院先例集の二五二には「会期の始めにおける國務大臣の演説に対する質疑は数項目にわたる場合には、一問一答をしないで、まず質疑事項の全部を述べ、これに対して國務大臣が答弁をするのが例である。」とある。

(8) 本会議の審議時間については、読売新聞調査研究本部編「西欧の議會」一九八九年。毎日新聞社特別取材班「ルポルタージュ 國會は死んだか?—再生への大胆な提言—」毎日新聞社、一九九六年。

(9) 質問制度については、大山「討論の場としての議會」『レファレンス』第四〇巻第一号、一九九〇年一月に詳しい。大山によれば、口頭でおこなわれた質問が緊急の案件を除き、書面でなされるようになったのは、翼賛体制の形成の過程においてである。しかしながら、今日では、自由討論と質問制度を併用することによって、より自由な議員間の議論が可能になるという効果も見込まれている。

(10) 本会議でも審議形態の中心は質疑である。しかし、その運営は委員会とは異なる。委員会レベルでは質疑の際、発言者と答弁者が一問一答を繰り返す、いわゆる「一問一答形式」でおこなわれるのに対し、本会議では質問者が発言した後、答弁者が一括して答えるという一往復きりの「一括答弁」方式が採っている。その際、質問者は、議院運営委員会において議題、時間、順序等が詳細に協議されたうえで決められる。これらの審議は各派の人数構成に応じた時間配分が設定されており、質疑者は各党派の代表としての役割を担う。

第二節 委員会組織の役割と構造

一 委員会の設置要件の変化

国会法では委員会を、常任委員会と特別委員会の二種類に制定している(国会法第四〇条)。常任委員会は、それぞれの所管に属する議案、請願、陳情等の審査と、国政に関する調査をおこなう。どのような常任委員会を設置するかは国会法に規定され(国会法第四一条)、さらに各院規則によって委員数、所管が定められている(衆議院規則第

九二条、参議院規則第七四条。以下に、常任委員会および特別委員会の設置事項とその変化を整理する。このとき、とりわけ特別委員会の設置規定の変化と実際の運用状況に着目する。

常任委員会の構造

一九四七年の国会法制定にともない委員会中心主義が採用される中で、事項別に分けられた常任委員会が新設された。その後第二章でみてきたとおり、一九四八年の国会法改正の際、各省庁の所管別に対応する構造に改編され、さらに一九五五年には、より省庁に対応するかたちで再編された。その後、環境委員会や科学技術委員会の新設があるものの、省庁所管別の委員会という構造が継続されていく。最近では、二〇〇〇年の中央省庁再編にあわせ、衆・参の常任委員会が省庁構造に対応するかたちで再編された。すなわち、常任委員会の多くは、その所管事項が省庁に対応する、いわゆる「省庁タテ割り」で編成されている。常任委員会のうち、政策・法案審議を実際に担う委員会は各省庁に対応する形で設置されており、いわば、「省庁対応型委員会」であるといえる。

一方、省庁に対応していない「省庁非対応型委員会」としては、予算委員会、決算行政監視委員会（参議院では決算委員会および行政監視委員会）、議院運営委員会、懲罰委員会、そして国家基本対策委員会があげられる。これらの中で、一九九九年のいわゆる国会審議活性化法により新設された国家基本対策委員会以外の委員会は、帝国議会においても常任委員会として設置されていたものである。

特別委員会の設置要件の変化

特別委員会の設置案件については、国会法制定当初、「常任委員会の所管に属さないもの」という制限があった。しかし実際は、すでに第一回国会において、「政党史及び選挙法に関する特別委員会」や「水害地対策特別委員会」が設置され、さまざまな案件についての設置が認められていた。重要法案や特定の政策領域についての設置がみられる。

設置案件についてはその後、一九五五年国会法改正により「特に必要と認められた案件」との変更がおこなわれている。ここの「特に必要と認められた案件」とは、(イ)きわめて重要な案件、(ロ)多数の常任委員会に関連する特定の案件、(ハ)多数の常任委員会に所管が分かれるが、関連性があり一体的成立が望まれる複数の案件、であるとされる。⁽¹⁾

一九五五年国会法改正については、黒田覚が「この規定（筆者註・一九五五年以前の規定）はかならずしも忠実に運営されなかった」とその理由について指摘しているように、現状肯定的改正であったとする意見がある。⁽²⁾ こうした特別委員会の設置緩和の傾向については、懸念を示す見解も存在する。松澤浩一は、「常任委員会制をとる以上は、審議すべき案件はすべていずれかの常任委員会の審査に付することが基本であり、安易に特別委員会によるべきではない。特別委員会による審査が多くなれば常任委員会を存置する意義は薄れるのみとなるであろう。」として、指摘している。⁽³⁾

二 特別委員会設置の特性と機能

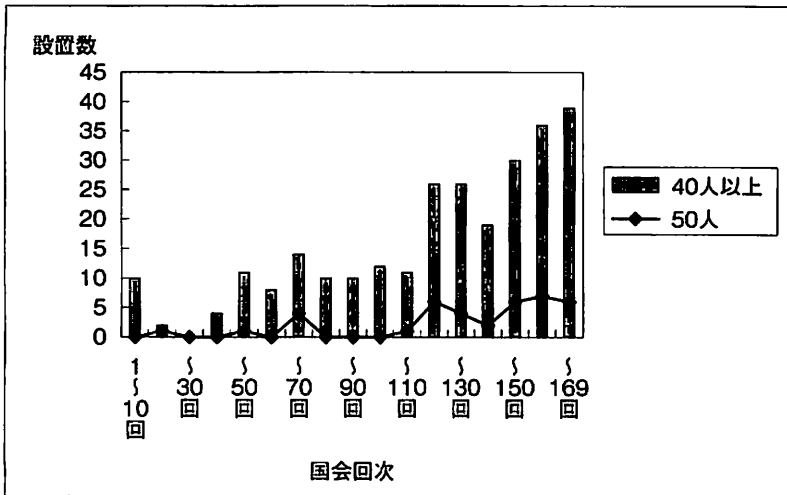
特別委員会の設置状況

特別委員会は、会期ごとに数件の設置がある。たとえば、二〇〇七年に開かれた第一六七回国会（通常会）では、衆議院においては七委員会が設置されている。その規模は、二五人から五〇人と幅広い。また、毎国会ごとの連続した設置（以下、「継続設置」とする）の期間もさまざまである。「災害対策特別委員会」は第三九回国会から、「沖縄及び北方対策特別委員会」は第六八回国会からの長期間の設置がみられる。⁽⁴⁾これにたいし比較的短期間といえるのは五〇人の規模をもつ「日本国憲法調査特別委員会」で、一六三回国会からの設置されている。

今日では、特別委員会はその設置される案件、目的とも多様である。法規的なイメージとしては、常任委員会は恒久性があり、特別委員会は臨時性を有するといった図式が一般的なものであろう。しかし設置手続きこそ会期のたびにおこなわれているものの、継続して設置される特別委員会も多い。⁽⁵⁾常任委員会が存在するにもかかわらず、なぜこうした特別委員会が置かれているのか。長期間継続して設置されるこれらの特別委員会にはいずれも、災害対策や選挙制度といった、案件の独自性が指摘できる。

これに対し、継続設置期間が一回から数回と短期間のみ設置される特別委員会も存在する。⁽⁶⁾その多くは主として、その時期ごとに発生する重要政策法案を集中的に審議することを目的として設置されるものである。これらの委員会には、委員数が四〇人から五〇人の大規模であることや、所管省庁が複数であるといった特徴が見られることが多い。院内における優先度・重要度も高く、審議日数も多い。とりわけ、五〇人規模の特別委員会の設置は、今日の国会で定着しつつあり、国会の中での存在感を増している。

図表 4・1 大規模特設委員会設置数の変化



『衆議院本会議録』各号をもとに作成

大規模特別委員会の活用

四〇人以上の規模を持ち、かつ短期間設置される特別委員会は、一九八〇年代以降、衆・参両院において増加の傾向が確認できる(図表4・1)。さらに、九〇年代には、ほぼ毎国会において、こうした特別委員会が設置されていることがわかる。とりわけ、五〇人規模の特別委員会(以下、「五〇人型特別委員会」とする)の場合はこうした傾向が顕著である(図表4・2)。「五〇人型特別委員会」の場合では、その設置期間はさらに短く、一会期のみのもとも多い。最も長期間設置された、「武力攻撃事態への対処に関する特別委員会」でも、数回にとどまっている。こうした「五〇人型特別委員会」における案件は、初期には重要外交政策について開かれることが多かった。しかし一九九七年の通常国会である一四〇回国会以降は、税制問題や構造改革など国内の重要課題についても設置される事例がみられ、設置事例も増加している。「五〇人型特別委員会」は、その経験・実績を積み重ねるとともに審議機会における活動範囲が拡大されてきたことが指

図表 4・2 50人の特別委員会（衆議院）

設置期間（国会回次）	委員会名
第 12 回	平和条約及び日米安全保障条約特別委員会
第 50 回	日本国と大韓民国との間の条約及び協定等に関する特別委員会
第 67 回	沖縄返還協定特別委員会
第 68 回～第 70 回	沖縄及び北方問題に関する特別委員会
第 107 回	日本国有鉄道改革に関する特別委員会
第 113 回	リクルート問題に関する調査特別委員会
第 113 回・116・118 回	税制問題等に関する調査特別委員会
第 122 回	国際連合平和協力等に関する特別委員会
第 131 回	世界貿易機関設立協定に関する特別委員会
第 140 回	日米安全保障条約の実施に伴う土地問題等に関する特別委員会
第 141 回	財政構造改革の推進に関する特別委員会
第 143 回	金融安定化に関する特別委員会
第 145 回第 146 回	行政改革に関する特別委員会
第 145 回	日米防衛協力のための指針に関する特別委員会
第 154 回第 155 回・ 第 158 回～第 162 回	武力攻撃事態への対処に関する特別委員会
第 163 回～第 166 回	日本国憲法に関する調査特別委員会

『衆議院会議録』各号をもとに作成

摘できるだろう。それととも
に、最近ではほとんどの国会
において「五〇人型特別委員
会」が設置されていることが
みてとれる。

大規模な特別委員会、とり
わけ「五〇人型特別委員会」
が頻繁に設置されるようにな
った要因としては次のような
理由を指摘することができよ
う。第一に、国会の「効率化」
という側面である。常任委員
会には、「省庁タテ割り」に
よる省庁間の「すみわけ」の
ほかに、定例日などさまざ
まな「シガラミ」がある。特
別委員会を新たに立ち上げる

ことにより、従来の委員会運営の制約から外れたところで集中した審議を行うことが可能になるのである。政府・省庁にとっては、最重要法案についての会期内での成立が、より確実視できるというメリットが生まれる。逆に、野党側から特別委員会の設置が要求される場合もある。いずれも政策の争点化と世論へのアピール効果を意識していることが推測される。

第二点としては、「政策の質的变化」という要因が挙げられる。社会の変化により、複数の省庁が関連するに政策が増加した。こうしたことから、省庁横断型の法案審議の場として、複数の省庁を包括した委員会の設置の需要が生じたと考えられる。

第三に、政党の政策対応の変化である。90年代後半から自民党・民主党の「二大政党化」が進み、野党が与党法案に対し、対案を提出するといった政策審議のスタイルが珍しいものではなくなってきた。その会期において最重要課題である法案を、委員会を設置することにより、世論に対するアピールや争点の明示といった効果が望める。こうした与野党の政策を集中的に審議する場としての特別委員会の役割が浮上したといえる。

委員会制度の今日的特徴

従来の先行研究では、立法過程の視点に立った国会研究が多かった。その場合、国会における審議構造を、「委員会→本会議」といった流れの中で一元的に捉える。しかし、実際には基礎的審議機関としての機能だけを見ても、常任委員会・特別委員会という制度的枠組みだけでは分けられない役割を担っているといえる。とりわけ特別委員会の設置をめぐる状況は、時務的要求に応じて発展したものといえることができ、その対応は柔軟である。

さらに近年では、調査会や憲法調査会が委員会以外の基礎的審議の場として、脚光を浴びることもある。調査会が設置された背景としては、一九七〇年初頭以降高まっていた参議院改革の議論の中で、その存在意義を示す一つの手段として、衆議院にはない長期的な視点を意識した調査機関の設立を目指したことにあった。こうした場では、参考人招致や、自由討議が委員会より頻繁に活用される事例がみられ、委員会審議とは異なる審議形式を構築しつつある。

三 委員会立法補佐機構の問題性

前項までで、特別委員会の設置に関する特性について、本会議との制度的関係性、および「五〇人型特別委員会」を中心とした、大規模な特別委員会の活用状況について言及してきた。本項では、委員会における立法補佐機構、とりわけ調査業務をおこなう専門員などの人事的な特性に着目し、さらにそうした特性が委員会制度に及ぼす影響について考察を試みる。

国会の立法補佐機構が国会機能を維持・向上させる不可欠なものであるとの位置付けがなされたのは、占領期の改革による。国会の地位向上と質の整備を維持するために、GHQサイドからの指示により国会法のなかに専門調査員(のちの専門員)の常置が盛り込まれたのが、日本における委員会スタッフが本格的に整備された最初であると考えられている⁽⁸⁾。

中でも、委員会制度を考えたとき、委員会調査室の役割は重要である。衆・参議院事務局における調査スタッフの整備は、国会法とともに出発した(図表4・3)ともいえる。当初は、常任委員会専門調査員が配置されるのみであった。現在のような調査室が発足したのは一九五五年の国会法改正によってである。これにともない、衆参両院に

図表 4・3 調査室の変遷

西暦	主な改正内容
1947年	専門調査員設置(2名)
1948年	「専門員」に改称・同・調査員新設
	書記を「調査主事」に改称
1955年	調査室設置
	調査室長は専門員とする
1959年	調査主事廃止
1961年	主任調査員を設置(衆議院)
1962年	主任調査員を設置(参議院)
1994年	主任調査員を「主席調査員」に改称
	次席調査員の新設
1997年	調査局設置(衆議院)

参照：衆議院常任委員会調査室編『衆議院常任委員会調査室二十年の歩み』
衆議院常任委員会調査室，1969年。

「常任委員会調査室規程」が制定された。⁹⁾ 委員会ごとに専門員が一名置かれ、専門員が調査室室長を兼任し、調査員、調査室業務を掌握し調査業務を行う現行の形式が整備された。その職務は、委員会の審査のための調査と委員等からの依頼による国政調査権にもとづく調査が主である。委員会の審査に関しては、法案に関する参考資料作成に始まり、質疑にともなう調査、附帯決議の原案作成、委員長報告の原案作成と、法案成立までの各段階において関わっていく。¹⁰⁾ 主任調査員(のちに、「主席調査員と改称」)の設置など、その後も調査室の制度改正は、その後も組織を拡大・強化される目的でおこなわれ、定着していく。こうした量的充足とともに、国会スタッフのあり方がさらに重視されていくのは、一九六〇年代以降である。

衆議院では一九六六年三月に、「国会正常化に関する指針」が事務局より提出され、その後審議のあり方として、それまでの「効率化」から、審議の「充実化」をめ

ざして検討が重ねられた。その後、一九八〇年代後半からの政治改革論議の中で、「審議の充実化」は衆・参両院の議会改革の一環として、より具体的に検討されることとなる。その施策のひとつが、衆・参両院の国政調査権の拡大・活用であった。委員会スタッフ、とりわけ専門員をはじめとする調査室は、そのための補佐機関としての役割をそれまで以上に期待されたのである。

専門員登用の特性と行政省庁の影響

このような潮流の中、一九九六年六月に土井元衆議院議長が提出した「議員立法の活性化についての指針」⁽¹¹⁾において、半数以上の調査室長が官庁それもその委員会に対応している官庁からの「天下り」であるという現状を改め、内部登用の室長を増やすべきだとする提言が出された。⁽¹²⁾このときなぜ、調査室長すなわち専門員の人事が問題視されたのか。この事例について検証することを通じて、委員会スタッフをとりまく状況と審議制度の視点からの課題について以下に考察する。

そもそも、専門員は国会の調査機関であると同時に各調査室の室長も兼務する要職である。専門員の任用については、一九四八年の国会法改正により内部職員の登用が可能になり、⁽¹³⁾一九六二年に参議院で、またその翌年に衆議院で、初めてこれが実現した。しかし一九六四年二月時には、一三人の専門員のうち、衆議院職員出身は内閣、法務、大蔵、決算にとどまり、多くの専門員は外部出身者であり、しかも所管に関連した省庁の職員がその大半を占めていた。⁽¹⁴⁾

一九七〇年代半ばから八〇年代半ばにかけての時期は、衆議院職員出身者が省庁出身者を上回ったものの、一九九

○年代半ばにはふたたび逆転する。「議員立法活性化についての指針」が提出された翌年、一九九七年では、当時一七あった専門委員のポストのうち、一一のポストを「天下り」職員によって占められるという状況であった。⁽¹⁵⁾

一九九六年の「議員立法活性化についての指針」の提出にいたった問題意識については、後に土井元議長が国会審議の中で、興味深い発言をおこなっている。二〇〇四年の第一一〇回国会でおこなわれた衆議院の憲法調査会における、議会オンブズマンその他の行政に対するチェックの仕組みについておこなわれた自由討議の際の発言の中で、調査室長、すなわち専門員について見解を述べているのが以下の箇所である。⁽¹⁶⁾

〔(前略) それはどうということかと、国会の立法補佐機構として議院法制局がありますし、常任委員会の調査室があります。国立国会図書館の調査及び立法考査局がございます。しかし、その機能が質、量ともに国会の立法機構というもので動いているかという点、重要な役割を担う職という点、もう率直に申し上げれば、調査室長というのは国会の職員の中から人材が出ています。各官庁から出向の形で調査室長というポストにおられるのが大半だったんですね。これは、私は知ったときびっくりしました。

したがって、各省庁の出先みたいな形に国会の調査室がなっている。調査室自身は立法に対しての補佐的役割を果たすべき場所ですから、したがって、国会は唯一の立法機関であるという機能からするとその状況自身を正さなきゃならぬということから、これは考えていかなきゃならなかったんですね。(後略)〕

〔第百六十一回国会衆議院憲法調査会議録第二回〕平成一六年一〇月二二日。

この発言は、国会自身がまだその機能を發揮できる体制が整っていない理由として、述べられたものであった。その上で土井元議長は、こうしたこの当時の周辺状況が、「議員立法の活性化について指針」の中でまとめられていたことを明らかにしている。このように、この指針の中で提示された専門員の問題は、実際には土井元議長の問題意識が、むしろ国会の自律性の向上そのものに、強く向けられていたことがうかがえる。

委員会調査スタッフをとりまく課題

土井元議長が指摘した「天下り」専門員の問題性は、単に人事面における省庁の影響への懸念にとどまるものではない。行政を監視し、独自の調査権限を持つはずの国会が、行政からもたらされた情報によって審議をおこなう、あるいはおこなわざるを得ない結果、省庁・官僚によるコントロールも起きうるところに、この問題の真に深刻な部分が存在した。官僚と国会スタッフの情報量・情報収集能力の著しい格差から生じている問題でもあるという点である。結果的に、国会の調査機能は省庁にある程度依存する状況が生まれていたのではないか。専門員の人事的特性は、こうした現状を反映しているといえる。

一九九七年の国会法改正により、衆・参両院にそれぞれ決算行政監視委員会・行政監視委員会が置かれた。これに対応するかたちで衆・参両院において、それぞれ調査室の再編が行われた。衆議院では調査室が従来の委員会単位から事項別になり、その上に調査局を置くという形で事務局内の組織変革が行われた。調査スタッフの質的充足に向けての取り組みと考えるとよいだろう。また参議院の場合は、行政監視委員会発足と同時に委員会自体が事項別に再編成されたため、これに付随する形で、調査室も組織された。これにより、調査室もそれぞれ事項別に再編されたことに

なる。

また、衆議院事務局では、一九九九年に国会改革の一環として、調査局を新設する組織改編をおこなった。調査局には、各委員会に対応し調査室が組織されている。

委員会審議を活性化させるには、委員会スタッフの質的・量的充足が不可欠である。今後、国政調査権にもとづく行政監査や国政調査が拡大してくれば、調査室の業務が増加し、現在の人員だけでは十分な対応ができないことが予想されるためである。しかし、国家公務員が人数の削減を求められている中、国会職員のみ増員を図るのは現実的に難しいだろう。

アメリカ議会では、委員会スタッフや法制局に加えて、会計検査院 GAO (General Accounting Office) が議会内組織として整備されている。国会のスタッフは、こうした議会内調査機関の整備がこれからの課題であろう。

- (1) 荒井勇「国会の特別委員会制度」『時の法令』第四〇二号、一九六一年一〇月、一三一―一四頁。
- (2) 黒田覚「国会法」有斐閣、一九五八年、参照。
- (3) 松澤浩一「議会法」ぎょうせい、一九八七年、三三九頁。
- (4) ただし、五三回、五四回、一〇五回、一二七回は、特別委員会の設置はなかった。災害対策委員会ほかに五五回国会で設置されていないが、この国会では「災害地対策特別委員会」が設置されている。
- (5) 土屋政三「委員会制度」教育出版、一九六九年、二二八頁。これにたいし、特別委員会にたいする「恒久性」の指摘もある。清水睦は一部例外があるとした上で特別委員会は「常任委員会の恒久性を事実上、かちえている」と述べている(清水望「議会制度の課題―委員会制度を中心として」『ジュリスト』第八五九号、一九八六年五月、五頁)。
- (6) 福元健太郎は、特別委員会の設置状況に応じて、「常設的特別委員会」と「臨時的特別委員会」に区分している。『日本の国会政治―全政府立法の分析』東京大学出版会、二〇〇〇年、一四六頁。

- (7) 五〇人規模の特別委員会の初期の状況については、第三章に詳しい。
- (8) 国会を支える立法補佐機関として、衆参両院の法制局、事務局、および国立国会図書館が存在する。広義には、政策担当秘書などの議員秘書も含まれるが、ここではとくに立法補佐業務に携わる、法制局職員、事務局調査局調査員、国会図書館の調査及び立法考査局員を「国会スタッフ」として考える。「国会スタッフ」は通常、議員提出法案作成過程において、その調査・立案さらに法文の検討まで一貫して携わる。さらに、委員会・本会議審議の際も議員の依頼にもとづき、幅広く調査・補佐をおこなうのがその職務である。山口和人「資料 欧米の議会における補佐機関の実情」『立法と調査』第二〇〇号、一九九七年七月、八六頁。
- (9) 調査室規程では、衆議院で一九六一年、参議院で一九六二年にそれぞれ改正された。その内容は、主任調査員の新設とともに、調査室の職務の明記がなされた。具体的には、委員会及び議員立法等についての職務、さらに、議員からの調査依頼による職務の明記がおこなわれた(菊地守「国会における調査スタッフの役割」『議会政策研究会』第二号、一九九五年九月、八六―八七頁)。議員立法の重視、調査依頼の増大にともなう職務の拡大に対応するための整備であったと考えられる。
- (10) 委員会調査室の業務に関しては、新井実「常任委員会調査室——委員会のよろず相談承り所」『法字セミナー』第四九九号、一九九六年七月、四六頁を参照した。
- (11) 一九九六年八月七日、土井衆議院議長、鯨岡衆議院副議長から運営委員長にたいし、「議員立法の活性化についての指針」が示された。これは、正副議長による「国会改革に関する私的研究会」における議論をもとにしたものである。
- (12) 「議員立法の活性化についての指針」(一九九六年八月七日)の中では、常任調査室専門員(室長)は、衆議院で一八人中一四人、参議院では一六人中九人が行政省庁からの出向者であるとしている。「議員立法活性化についての指針」一九九六年八月七日(上田章・五十嵐敬喜「議会と議員立法議員立法についての元衆議院法制局長との〈対談〉」公人の友社、一九九七年)。
- (13) 国会職員法改正により任免資格の要件の一つに「十年以上各議院事務局の参事若しくは常任委員会調査員、各議院法制局の参事又は国立国会図書館の調査員の職に在った者」(第五条二)が盛り込まれた。
- (14) 「昭和三十九年二月 衆議院要覧(乙)」衆議院事務局。本稿では、専門員に任用されるまでに衆議院で一〇年以上の継続勤務がある場合は、他省庁の勤務経験があっても内部登用者とみなした。
- (15) 一九九〇年代をピークに、他省庁出身者は減少している。二〇〇五年では、専門員名のうち他省庁出身者は、二名と大幅に数を減らしている。『平成十七年十一月 衆議院要覧(乙)』衆議院事務局。
- (16) 土井元議長は、同国会における憲法調査会の委員であった。『第百六十二回国会衆議院憲法調査会議録第二回』平成十六年十月二

十一月。

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）

（以下省略部分文字）