

政府委員と政府参考人

—— 国会審議活性化法施行後20年の現状と課題 ——

上 村 進

目 次

はじめに

第1章 問題の所在

第1節 政府委員制度廃止の目指したもの

第2節 制度改正の効果：先行研究より

第3節 本稿の問題意識

第2章 政府委員から政府参考人へ

第1節 政府委員とは何であったか

第2節 政府参考人とは何か

第3節 諸外国の政府委員制度と我が国憲法上の論点

第4節 政府参考人には誰がなるのか

第3章 委員会審議状況の分析

第1節 分析手法

第2節 分析結果①（委員会審議の実態）

第3節 分析結果②（委員会答弁者の変化推移）

1 改正前後の政務 / 事務比率の変化状況

2 年代別比較

3 与野党別の傾向分析

4 野党各政党別の傾向分析

5 答弁者の変化（副大臣・大臣政務官の活用状況等）

第4章 考察：国会審議は活性化したのか

第1節 量的「活性化」の状況

第2節 質的「活性化」の状況

第3節 どこに問題があったのか

おわりに

参考文献

はじめに

本稿を執筆した2021年は、「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」（平成十一年法律第百十六号。以下「国会審議活性化法」という。）が全面施行¹されて20年目に当たる。現在では、同じ2001年に実施された中央省庁等改革に比べると語られることも少なくなってきたように思われるが、今日改めて同法の内容を概観すると、①国家基本政策委員会の設置（党首討論の実施）、②副大臣・大臣政務官の設置（政務次官の廃止）、③政府委員廃止など国会運営の基本的な方向変更によって、我が国政治・行政の在り方に大きな変革をもたらそうとした改革であったことは間違いない。

それだけに、同法の内容、改正経緯等については、後述する伊藤（1999及び2001）、山口（2000）、鈴木（2000）を始め、制定・施行時を中心に既に多くの研究成果が発表されている²。

このため、本稿では本法の改正経緯等については簡単に触れるのみにとどめ、同法により実際にもたらされた変化に着目することとする。中でも、特に政府委員制度の廃止に焦点を当て、この20年間で何が変わったのか、国会審議における政官の役割の変化を中心に確認することを目的としたい。同制度廃止に注

1 本稿の主要対象である政府委員制度の廃止に係る第2条は、全面施行より先行して1999年（平成11年）10月29日に施行されている。

2 本法の作成経緯については衆議院（1999）に詳述されている。

目する理由は、上述した3点の主要改正事項のうち、党首討論の実施状況については川人（2005）、副大臣・政務官の活用状況については飯尾（2006）などの分析があるが、政府委員制度が廃止されたのちの実際の国会審議の状況、特に新たに設けられた政府参考人の発言状況等について、分析したものは見当たらないことによる。

このため、本稿では政府委員制度が存在した1999年以前とそれ以降で国会における政府職員の発言状況等がどのように変化したのか明らかにするため、その発言回数を定量的に分析することとする。この分析は、反射的效果として副大臣・大臣政務官等政務側の発言状況をも明らかにすることとなり、政治家による議論を中心とするという国会審議活性化法の趣旨がどの程度達成されたのかを明らかにすることにもつながると考えられる。

第1章 問題の所在

第1節 政府委員制度廃止が目指したもの

具体的な分析に入る前にまずは、政府委員制度廃止の背景・理由を確認しておきたい³。国会審議活性化法案提出当時、同制度に関して言及されていた問題点は、おおむね以下の3点に集約される（川口1995など）。

i 任命数の増加

同制度廃止直前の政府委員任命数は300人を超えたとされている（伊藤2001、中島2014）が、これは中央省庁再編後の各府省官房・局数の3倍ほどに当たる。現在の中央省庁各局のすべてが常時国会で審議する案件を抱

3 平成5年に新生党小沢代表幹事が発表した「政府委員制度廃止の基本構想」が同制度廃止論の嚆矢とされているが、その背景には、前年に成立したPKO法の審議過程において、政府委員、特に内閣法制局長官が憲法問題等で常に国会答弁の前面に立って国家の基本的な方向性について論じている状況に同代表幹事が強い抵抗を覚えた、という事情があるとされている（伊藤2001）。

えているわけではないことにかんがみれば、この数が過大であることは明らかであろう。

ii 国会審議の形骸化

本来国会は政治家同士で議論すべき場であり、政治責任を負わず選挙による国民の負託を受けていない官僚がこの場で発言することはふさわしくないとする議論である。

iii 三権分立との関係

戦前の政府委員制度のように憲法に記載があればともかく、議員ではない行政府の職員が立法府での議論に参画することは不適切であるとする議論である⁴。英国型の厳格な政官分離方式を想起させる議論といえよう。

特に当時主に指摘されていたのは、上記2の観点であり、同法改正の経緯を説明する衆議院のウェブサイト「国会改革への取組」（衆議院1999）によれば、「委員会審議の実態においては、政府委員に対する質疑が中心となりがちで、国会ひいては国民に対して直接の責任を負わない政府委員が、本来政治家が担うべき政策論議の枢要な部分についてまで大きな影響力を持ってきたとの指摘」があったとされている。このため同法による制度改正は、「議員同士の政策論争の場であるべき国会審議を形骸化させているとの批判」（同ウェブサイト）を払しょくし、国会議員同士の討論を中心にするにより国会審議の活性化を目指すものであったことになる。

第2節 制度改正の効果：先行研究より

前節に指摘した制度改正の目的がどの程度達成されたかについては、既に様々な言及がなされている。以下、官僚による答弁回数の増減という点に絞って、主要な先行研究の内容を確認しておきたい。

4 他方、戦後の政府委員は、戦前のような大臣と同格の立場ではなく、あくまで大臣を補佐する役割にとどまるとされていることをもって、憲法不記載も許容されるとの見方もある（例えば、憲法制定議会における金森国務大臣答弁など）。

まず、政治家答弁の増加がみられたことによって、官僚の登場回数が減少したとするものとして平田（2000）⁵や中島（2020）⁶が挙げられる。

他方、新制度導入直後を除けば、従来と大きな変化が見られないとするものとして、大山（2003）⁷や東山（2000）⁸などを指摘することができる。

さらに、官僚答弁回数の多さのみならず、その答弁内容にも変化がみられないとする鈴木（2000）⁹の指摘もある。

また、伊藤（2001）は、官僚答弁回数もさることながら、従前のように自由に委員会に出席ができた政府委員に対し、政府参考人は委員会側がその必要性を認めた場合のみ出席できる制度に変わったことにより、国会側に主導権が移った象徴的な意味合いを強調する。

上記のように、先行研究における評価は様々であり、官僚の答弁回数という客観的に検証可能な事象についてもその見解は、必ずしも一致していない。また、制度改正直後こそ各種の分析が行われているが、法律施行後20年を経た現状についての言及は少ない。このため、本稿では、ある程度の長期スパンを対象として、具体的数値によってその効果を明らかにすることとしたい。

5 「統計数値により裏付けられているものではないが、各委員会において政務次官等の答弁する機会が増大し、従来政府答弁の相当部分を占めていた政府職員の答弁機会が相対的に低下したとすることができる」（平田2000）

6 「従来の政府委員制度が形を変えただけとの批判もあるが、制度上、政治家による論戦を主軸とすべく、実際にも大臣、副大臣等の答弁回数は大幅に増加している」（中島2014）

7 「新制度導入当初は官僚による答弁の減少がみられたが、次第に政府参考人の登場回数が増加しているという指摘もあり、元の木阿弥とならないためには政治家側の覚悟が必要であろう。」（大山2003）

8 「政府参考人制度の導入で、その人数や答弁回数が減るかが焦点とされていたが、いわゆる官僚の答弁はこれまでどおり行われた例も少なくなかった。」（東山2000）

9 鈴木（2000）は、「政府参考人の登場場面は相当に多いようである」と述べた上、「その発言が＜細目的又は技術的事項の説明＞にとどまっているのかどうか、疑問が残る。」としている。

第3節 本稿の問題意識

そもそも本法のタイトルにもなっている「国会審議の活性化」とは何を意味するものであろうか。これについては、質・量双方でのアプローチがあり得ると思われる。

まず質的活性化についてであるが、これは現状のように単にすれ違いの質疑を繰り返すだけでなく、実質的な討論を議員間で戦わせ、法案の修正などを政党間の交渉で行っていくことを意味するものと考えられる。

この目的の実現度合を測るためには以下の手法が考えられる

i 法案に対する議員提出による修正案審議の件数を計測する

ii 政府側の答弁（発言内容）を誰が書いているのか分析する

また量的活性化については、以下により検証可能となろう。

iii 委員会審議における討論の時間は増えたか

iv 政務による答弁件数は増えたか

このうち、iは基本的に件数が少なく、法律の効果を定量的に比較分析するために十分なサンプルを得ることは難しい。

また、iiについては、答弁作成は相変わらず官僚側の仕事となっているとの推定が働くものの、これを実際に証明することは困難である。このため本稿では国会議事録を分析することにより端的に数値で結果が計測できるiii及びivの方法を採用することとする。

特にivの答弁件数については、上述の先行研究からみる限り少なくとも改正直後はある程度政治家答弁は増えている様子が見える。これは、本法が与野党の合意（共産・社民除く）に基づく議員立法であることからある程度予測された事態であるともいえる。

しかし、同法施行後20年を経過した今日の状況はどうであろうか。本稿の仮説は、従来の官僚主導の国会運営はそう簡単には変わらず、一時的に政治家主導への道筋が見えたようでも、ある種の復元力が働いて元に戻りつつあるのではないかと、いうものである。以下、この仮説は妥当なのか、もし仮説どおり官僚答弁主体の国会運営に先祖帰りしているとしたら、どこにその原因があ

り、これにどう対処すれば良かったのかを検証することとしたい。

第2章 政府委員から政府参考人へ

第1節 政府委員とは何であったか

具体的な分析に入る前にそもそも政府委員とは何であったのか、また、その後継たる政府参考人はこれと何が異なるのか、簡単に振り返っておくこととしたい。

まず従前の政府委員を規定していた改正前の国会法第69条であるが、「内閣は、国会において国務大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て政府委員を任命することができる。」とされていた。従って、条文上政府委員は、あくまでも大臣の補佐にとどまる存在となっていたが、実際のところ、「個々の政策審議は高度な専門的知識を必要とする」ため、「審議は委員会レベルを中心に」行われ、「政府委員対議員」という構図になることが多い」（堀江1995）のが実態であった。

他方、既に述べたように戦前の政府委員は、大日本帝国憲法に規定された存在であり、その位置づけも条文上¹⁰は国務大臣と全く同格であった。更に言えば、近衛内閣の時代には、議会制度審議会から「委員会に於ける政府の答弁は主として政府委員之れに当たること」と政府委員を優位に扱う答申（1938年）も提出されており（川人2005）、当時の政党内閣に対する否定的な勢力の存在を想起させるものとなっている¹¹。

10 大日本帝国憲法第54条「国務大臣及政府委員ハ何時タリトモ各議院ニ出席シ及発言スルコトヲ得」

11 ここでは、政府委員制度発足の経緯を詳しく跡付ける余裕はないが、明治4年太政官左院を濫觴とする政府委員の系譜については大島（1991）に詳しい。また、戦後、これが法律事項になった経緯やその是非については鈴木（1991）が詳しく論じている。

第2節 政府参考人とは何か

それでは、新たに創設された政府参考人とはどのようなものなのだろうか。本来の法律の趣旨からすれば委員会質疑は政治家のみが発言することになる筈であるが、複雑多様化した行政の実態等を踏まえた答弁をすべて政治家が行うことは難しい。このため、新法施行後も全く官僚答弁を排除することができず、従来と異なる形で限定的な内容の答弁に絞ることにより説明を行うことも認められるという、いわば便法的なレトリックの下に置かれるようになったのが政府参考人であると言える。

この「便法」のため、単に名称が変わっただけでなく、規定レベルも法律事項から両院規則に格下げになっており、発言内容も政策の方向性や基本的考え方などを答えるのではなく、「細目的又は技術的事項」に限定されることになった。この点は従前の政府委員について、法的に閣僚の補佐の範囲が不明確であり「境界線は極めて曖昧」(堀江1995他)であったのに比べれば、少なくとも規定上は、その機能は縮小されることになったといえよう。

衆議院規則¹²

第四十五条の三 委員会は、前条の規定にかかわらず、行政に関する細目的又は技術的事項について審査又は調査を行う場合において、必要があると認めるときは、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴く。

ところで、この規定ぶりは、政府委員制廃止前に存在した説明員と同じような機能を表す内容となっている。両者で異なるのは説明員の規定は両院規則にもなく、先例¹³に基づく事実上の存在であるということ及び政府委員が主とし

12 下線筆者。なお参議院規則第42条の3も全く同一の文言となっている。

13 衆議院委員会先例57により「政府委員以外の政府職員から、ある事項に関する実情又は技術上の説明を聴取する等の必要があるときは、説明員としてその出席説明を求めるとの例である」(下線筆者)とされており、課長クラス以上の出席が通例と

て局長級の職員であるのに対し、説明員はもっぱら課長クラスが招致されていることである。これらの点からみれば、政府参考人は従前の説明員が局長クラスに格上げされた存在にほぼ近いものとして構想されたものとも考えることもできる。

なお、政府参考人も衆議院規則第八十五条の二等に定められた「参考人」の一種であるが、学識経験者などが主体となる「参考人」に対し、政府参考人は招致手続が簡略化されているという違いがある。また前者の「参考人」に対する質疑は、通常の委員会質疑とはステージを分けて、それ専用特に設けられた日程で行われるが、政府参考人に対する質疑についてそのような扱いはされていない¹⁴。

第3節 諸外国の政府委員制度と我が国憲法上の論点

ここで諸外国の類似制度も確認しておきたい。実のところ、すべての国でこのような運営が行われているわけではなく、米国・英国のように厳格な政官分離体制をとる国では議会において議員でない政府職員が出席・答弁することはない。その一方、フランス・ドイツでは政府の職員が議会に出席し発言することが認められている¹⁵が、これは戦前の日本と同様、憲法における政府委員に関する規定に基づくものであり¹⁶、我が国政府参考人のように法律はおろか単

なっていた。

14 この点については、別途問題点が指摘されている（後述）。

15 ただし、フランスの政府委員の答弁は極めて稀とされている（堀江他（1995））。

16 仏独それぞれの政府委員に係る憲法条文は以下の通りである。

（ドイツ連邦基本法）

Artikel 43 [Anwesenheit der Regierungs- und Bundesratsmitglieder]

(1) Der Bundestag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Mitgliedes der Bundesregierung verlangen.

(2) Die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten haben zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden.

第43条 [政府および連邦参議院の構成員の出席]

(1) 連邦議会およびその委員会は、連邦政府のどの構成員に対しても、その出席を要求することができる。(2) 連邦参議院および連邦政府の構成員ならびにその委任を受

なる議院規則によって定められたものではない。

この点に関し、鈴木（1991）が、「そもそも実は、政府委員という制度をおく場合には、憲法に特に規定されている必要があり、規定がなければ認められないものである、と考えられる」と述べていることは、立法府と行政府との間の権力分立関係からも注目に値すると思われる。この鈴木 of 指摘は法律に基づく政府委員に対して行われたものであるが、後述するように現在の政府参考人の答弁内容や招致される職員のレベルは、従来の政府委員とほとんど変わらないとみられることから、規定レベルの格下げによって、この問題は更に深刻なものとなっていると言えるのではないか。

第4節 政府参考人には誰がなるのか¹⁷

ところで、政府参考人の位置づけ・機能は上記のように変更されたが、実際に招致される政府職員の肩書・ランク等はどう変わったのであろうか。既に述べたように政府参考人の規定振りが旧説明員の機能と類似したものを想定しているとすれば、新たな政府参考人についても旧説明員の場合と同様、課長級職員の出席が適切なように思われるが、実際はほぼ旧政府委員と同じクラスの局長級職員が招致される運用が続いている。

1 政府委員のランクに係る根拠規定

旧政府委員に局長級職員が充てられていた根拠規定は以下のとおりである。

けた者は、連邦議会およびその委員会のすべての会議に出席することができる。これらの者は、いつでも発言することができる。(山口2000)
(フランス共和国憲法)

Article 31 Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent. Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

第31条 政府閣僚は両院に出席することができる。閣僚は自ら求めて発言することができる。閣僚は政府委員の補佐を受けることができる（筆者訳）

17 本項目の執筆に当たっては、国立国会図書館利用者サービス部小林公夫副部長（肩書当時）から情報提供始め多大の支援を頂いた。

(1) 参議院については、『参議院先例録』に昭和29年3月8日の議院運営委員会理事会で定められた「政府委員任命承認の基準」が以下のように掲載されており（下線筆者）、局長級クラス以上の者が任命されることが前提となっている。

- 一、政府委員任命の承認は、議案及び調査事件に関係のある者に限ること。
- 二、各省各庁の局長又は之と同等以上の者については、前項の基準に照して承認することとし、その取扱いは、従前の通りとすること。（従前の取扱いは、議院運営委員会理事会に諮ることなく、議長において承認）
- 三～五（略）

(2) 『衆議院先例集』に同様の記述は見られないが、参議院法制局参事が「衆議院もほぼ同じ運用となっているとあってよいだろう。」と記している（大島1991）。

(3) 政府における任命基準については、昭和33年3月13日の参議院議院運営委員会において愛知揆一内閣官房長官が以下のとおり参議院先例録の内容と同様の説明を行っている¹⁸（下線筆者）。

「政府委員の問題でございますが、政府といたしましては、次のような考え方で政府委員の選考をしているわけでございます。

まず第一は、原則としては各省、各庁の局長、またはこれと同等以上の者を任命するというのが政府の原則でございます。ただ、予算、決算の審査のための各省各庁の会計課長、あるいはこれに準ずるような者は、特に各省庁の局長またはこれと同等以上の者に準じて取り扱って参りたい、こういうふうに考えているわけでございます。」

2 政府参考人のランクについて

政府委員の場合と異なり、政府参考人の指名基準については、衆参の先例集

¹⁸ <https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=102814024X01719580313&spkNum=7&single>
閲覧日2020年12月24日

及び先例録には記載がなく、公的な決定の類も見当たらない。

ただし、国会審議活性化法成立後の平成11年9月17日の4党（自民・自由・明改・民主）実務者協議で合意された「政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項」の中に「六 政府参考人」という項目があり、次のように規定されている（下線筆者）。

「政府参考人は、執行する施策及び業務に責任を持つ立場の者でなければならない。」

「政府参考人は、今般の改革の趣旨にのっとり、細目的・技術的事項について責任を持って説明する。」

ここでいう「責任を持つ立場の者」とは政府・国会関係者の常識では局長級を指していると考えられる。現にこれについて、衆議院事務局刊行の『衆議院の動き』に掲載された記事では次のように説明されている（下線筆者）。

「政府参考人の範囲は明示的には示されていないが、質疑事項に責任をもって答弁できる立場の者という合意がある。主として、従来政府委員として任命されていた局長、審議官クラスが想定されているが、場合によっては担当課長というケースもあろう¹⁹。」

これをかながみるに、議院規則で単に「説明を聴く」とされていたものが、この申合せでは「施策及び業務に責任を持つ立場の者」が「責任をもって」説明するように条件が加重されており、そのため旧説明員の際の課長クラスではなく、従来通りの局長クラスが招致されるようになったという経緯が推定される²⁰。

19 しかし実際に各省庁課長級職員が政府参考人として招致されている例は、本稿の調査範囲では見当たらなかった。

20 そもそもこのような記述は政府参考人の根拠規定である両院規則の意図するところ

第3章 委員会審議状況の分析

本章では、国会審議活性化法の内容が実際の審議にどう反映されたか国会議事録を素材として定量的に分析・確認することとする。

第1節 分析手法

1 どの質疑を対象にするのか

もとよりすべての国会審議を分析することは不可能であるので、本稿ではサンプルとして衆参両院の内閣委員会（中央省庁再編以前及び内閣人事局設置以降）及び総務委員会（中央省庁再編以降内閣人事局設置まで）における一般職の給与に関する法律（以下「給与法」という。）の改正質疑を基本的な分析対象とする。これを対象とする理由は以下のとおりである。

①なぜ委員会審議を対象とするのか

第一に戦後の我が国における国会審議は、帝国議会における本会議中心主義から米国議会制度をモデルとした政策分野別常任委員会における審議が中心となっており（大山（2003, 2011）, 政策論争の主戦場が委員会審議となっていることが挙げられる。

第二の理由として、そもそも本稿の分析対象である旧政府委員及び政府参考人が両院本会議に出席・発言することがないという事実がある。この点は第一の点とも関係するが、我が国両院本会議審議の在り方が、いわば「一括質問、一括答弁」方式であることから深い追及がなされず、閣僚に対する政府職員の補佐の必要がないことによるものと考えられる。

をはるかに超えたものと言わざるを得ず、申し合わせ作成過程で従来どおり局長級職員が答弁等に当たることが可能になるように当該文言を意図的に追加するようなやり取りが政府・与野党間であったとの推測も充分働くところであるが、本稿でこれを追究する余裕はない。

②なぜ給与法質疑を対象とするのか

本稿では国会審議活性化法施行前後における状況変化を法改正前後およそ20年ずつのスパンによる中長期トレンドをみることにしている。これは前述のとおり、法改正直後こそ、ある種の政治的勢いが働くものの一定期間を経過後は、従前の慣習に戻ろうとする「復元力」が働くようになるのではないかと、この仮説を裏付けるためである。

この目的のためには、毎会期ごとに変動する重要政策課題や政治案件等が議論される一般質疑では安定的な傾向をみることが難しい。また特定の政策案件に対応して提出される法案も新法か一部改正法かの別を始め、その内容によって大臣に答弁を求めるのか、政府職員に求めるのかが大きく変わってくるものと思われる。

この点で給与法改正案は人事院勧告を受けてほぼ毎年提出されており、かつ改正内容も俸給表改正を中心として、各種手当の新設・額の変更など他の法案に比べて毎年の変動幅がかなり少ない。このため法案内容によって政治的思惑に基づき、大臣に質問が集中するなどの振り幅を最小限に抑えることができ、国会審議活性化法の影響を継続的に検証することができる²¹。

なお、給与法改正審議に併せて国家公務員制度に関する他の法案（例えば国家公務員の育児休業等に関する法律案など）が審議されることがあるが、内容的に公務員人事に関連するものであるので本稿ではこれも併せて対象とする。

2 何をカウントするのか

①対象期間等

本稿の主たる目的は、政府委員廃止後の審議状況の変化を量的に分析することであるので、当該変化が端的に読み取れる委員会質疑における答弁者別（大臣・副大臣・政務官・政府委員・政府参考人・説明員の別）の答弁回数を委員会議事

21 逆に法案内容が法技術的な側面の多い法案だと、質疑が政府委員・政府参考人に集中する傾向がある。例えば筆者が政府参考人として答弁を行った行政不服審査法全面改正（2014）や行政機関個人情報保護法一部改正（2016）のケースなど。

録²²からカウントすることとする。

カウントの対象期間は、国会審議活性化法の改正前16年（1985～2000）及び改正後19年（2001～2019）とする²³。なお、この期間内に改正案が提出されていてもその内容が東日本大震災を契機とした給与水準の引き下げであるもの（平成24年改正法）は、特例的措置なので比較対象からは除外することとした。

この結果、国会審議活性化法施行以前の審議については14回分、施行以降の審議については18回分が対象となる。なお、2001年以降は特に政権枠組みが様々に変動した期間でもある。民主党政権の期間はもとより、自由民主党主軸の政権運営がされていた時期でも連立の相手方（公明党、自由党、新党さきがけ、社会党）によって調査結果に影響が生じているかについても検証してみることとしたい。

②対象とする質疑応答等

基本的なカウント対象は、給与法及びこれと一括審議対象となった関連法並びに給与法と併せて提出された国家公務員制度関連法の改正案等に係る答弁とする。

また法案内容と直接関係がなくとも国家公務員の定員管理、地方公務員制度、行政改革・公務員制度改革に係るもの等は、ほぼ定例的に給与法質疑において質問の対象となっており、これも併せてカウントすることにする。具体的には現在の内閣人事局及び総務省行政管理局並びに旧内閣行政改革事務局等の所掌に係る事項（週休二日制、育児休業、年金、定員管理、行政改革など）がこれに該当する²⁴。

22 衆参両院事務局及び国立国会図書館で構築している国会会議録フルテキストデータベースシステムから国立国会図書館がインターネットで提供している国会会議録検索システムを基本資料とする。（国立国会図書館 <https://kokkai.ndl.go.jp/#/>）

23 このうち水準改定の人事院勧告が行われなかった年が5年ある。

24 給与法審議では、法案の内容自体（給与の引き上げ幅その他の処遇問題）には直接関係しないが、人事制度・運用・処遇問題など国家公務員の人事に関連する質問が幅広く行われるのが通例である。

③対象外とする事項等

給与法質疑では、相当程度の頻度で人事等に関係しない質問、たとえば大臣の政治姿勢、政治的トピック、事件・スキャンダル関係などが問われているが、これらはその時々々の社会・政治情勢等に応じて質・量とも大きく変動するものであり、中長期トレンドを見る際にこれらを含めることは適切でないことからカウント外とする。同様の観点から人事等に関係する事項であっても審議当時の時事問題を背景とした天下り問題など政治課題と化したような質疑は対象から除くこととする。

④回数の数え方

やや技術的な論点となるが、委員会審議では、同一内容・趣旨の質問で複数回の回答がある場合がしばしば見られる（例えば、同一の質問に対し、まず大臣が概略を説明し、続いて局長等が詳細な内容を説明する場合、最初の答弁が不十分・不明瞭で再答弁・再々答弁を求められる場合など）。この場合であっても、複数の答弁内容が全く同じでは無いケースもあり、これらを同じ答弁と単純にみなすことは難しい事例も多いことから、本稿では答弁者が答弁に立った回数をベースに考えることとする。

⑤防衛庁職員給与法質疑の取扱い

旧内閣委員会時代には、慣例的に給与法と同一審議日に防衛庁の職員の給与等に関する法律改正案が一括審議されていたが、同法は防衛庁が省に昇格して以降は防衛省の職員の給与等に関する法律と名称を変えて衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会において別個に審議されるようになっていることから本稿の分析対象からは除外する。

なお、同法案の質疑内容としては、法案そのものの内容である給与等の取扱いよりもその時々々の国際関係を反映して防衛政策それ自体に関する質問が多い傾向がみられる。また年ごとに異なる政治的トピックスが取り上げられるなど質

問内容が大きく変動する傾向もみられる²⁵。

第2節 分析結果① 委員会審議の実態

1 委員会審議の基本ステップ

本節では実際に答弁回数をカウントする前段階の作業として委員会審議がどのように行われるのか確認しておきたい。その際給与法審議は、以下のとおり、他の法案審議に比べやや特異な面があることに留意が必要である。

第一に、給与月額の変更など毎年ほぼ定型的な法案内容となることから、一般的に審議時間が短く、質疑者も少ない。

第二に、上述の理由もあって与党は質問時間を返上する傾向があるほか、基本的方向性に与野党の大きな相違はなく、いわゆる対立法案になりにくい。

これらを踏まえた上で、給与法委員会審議の基本的な進み方を、防衛庁給与法への質問も合わせて最も質問数の多かった1985年12月10日の衆議院内閣委員会の例で確認しておく。

まず審議時間であるが、この日の委員会は午前10時に開会、午後12時36分休憩入りして13時30分に審議再開の後18時48分に散会が宣言されているので、合計7時間54分の審議が行われている。また、同日中に給与両法の提案理由説明から始まって、質疑・討論・採決まですべての審議プロセスが終了している²⁶。

審議の進行は表1のとおりであり、各ステップにどの程度の時間を要しているかについては、ビデオ映像・録音等を確認する手段を得られなかったので、委員会議事録（PDF版）の行数で表している。

25 例えば、1985年12月10日の衆議院内閣委員会では防衛庁（当時）に関する質疑が112問あったが、その内訳は防衛庁関連週刊新聞への自衛官の投稿問題、月間総合誌に掲載された防衛庁人事への介入問題、沖縄県の土地収用問題など法案内容以外の特定のトピックが半数以上を占めている。

26 近年の委員会審議では質疑入り当日ではなくその直前の委員会で提案理由説明のみを行うケースが多い。

表1 委員会審議の進行モデル（1985年12月10日衆議院内閣委員会の例）

事項	議事録の行数
委員長開会・議題設定	9行 (0.14%)
大臣による提案理由説明 給与法	117行 (1.8%)
同 防衛庁給与法	46行 (0.7%)
各党委員による質疑	5907行 (93.1%)
各党委員による討論	234行 (3.7%)
採決 ²⁷	21行 (0.3%)
委員会報告書の委員長一任取り付け	6行 (0.09%)
委員長による散会宣言	2行 (0.03%)
合計	6342行 (100%)

衆議院議事録に基づき筆者作成

同表から明らかなように質疑が審議全体の93.1%と圧倒的な割合を占めており、我が国国会運営が質疑中心とされることが裏付けられている。また、討論はわずかに3.7%を占めるに過ぎない。実際の議事をみても、討論という名の下に党を代表する委員が一方的に自党の主張を開陳するのみで、これに対する質問・反論などの応酬は一切みられない。

同表は国家審議活性化法以前の審議状況であるが、同法施行後においても基本的に①質疑が圧倒的中心であること、②討論の時間は少なく、一方通行の意見表明に終わっていることの2点は今回調査した範囲では変わっていない。

2 給与法質疑の内容

では、委員会審議の中心となる質疑では何が議論されているのであろうか。以下、同じ1985年12月10日衆議院内閣委員会の状況を分析する。

この日は給与法に関する質疑が78問、他に防衛庁関連の質疑が112問行われている。このうち、給与法関連の質疑は表2のとおりである。この年は前年までの勧告の不完全実施から脱却し、完全実施となったが、実施時期は年度当初から3か月遅れて7月からの実施となった。このため、翌年以降も完全実施が

²⁷ 採決の後に、附帯決議の審議が入る例もある。

継続されるのか、なぜ7月実施としたのか等の質問が目立つ。

表2 給与法に係る主な質問内容（1985年12月10日衆議院内閣委員会の例）

事 項	質問数
今後の完全実施の意向	19
なぜ7月実施にしたのか	9
勧告を受けて総務庁は何を検討したのか	6
法案内容①（俸給表の改正）	7
法案内容②（専門職俸給表の創設）	2
改定に必要な財源措置は確保されているのか	4
今回の改定の特徴は何か	2
地方公務員給与等への波及効果	2
人事制度（官民交流，女性登用，職階制，休暇制度）	7
特定職種への配慮（矯正・公安・保安・航空保安・外務公務員など）	5

国会議事録に基づき筆者作成

第3節 分析結果②：委員会答弁者の変化推移

以下、政府委員制度廃止前後の委員会質疑における答弁者の変化を分析していくこととする。

1 改正前後の政務 / 事務答弁比率の変化状況

給与法質疑において政府参考人が初めて登場するのは、衆議院においては、1999年11月25日の内閣委員会、また参議院においては、同年11月16日の参議院総務委員会²⁸からである。なお、この時から総括政務次官制度もスタートしている。

政府委員制度廃止の趣旨からすれば、この時点から政治家中心の委員会運営が開始されることとなり、従前に比べ政務答弁が大幅に増加しているはずである。

そこで本節では政府参考人登場以前の1985年－1998年の質疑対象とそれ以降

28 参議院では、中央省庁再編を先取りして衆議院より早く総務委員会を設置している。

の1999年－2019年の質疑対象とを政務・事務に区分して比較することとする。

なお、以下、「政務」とは法改正前は大臣、政務次官を、改正後²⁹は大臣、副大臣、大臣政務官を指し、「事務」とは政府委員及び説明員（改正前）並びに政府参考人（改正後）及び人事院総裁³⁰を指すこととする。

表3 政務・事務別答弁回数（制度導入前後比較）

	衆議院			参議院			合計		
	政務	事務	合計	政務	事務	合計	政務	事務	合計
1985－ 1998	189 (37.7%)	312 (62.3%)	501	157 (30.1%)	364 (69.9%)	521	346 (33.9%)	676 (66.1%)	1022
1999－ 2019	489 (50.9%)	471 (49.1%)	960	424 (48.3%)	453 (51.7%)	877	913 (49.7%)	924 (50.3%)	1837
計	678	783	1461	581	817	1398	1259	1600	2859

国会議事録より筆者作成

表3を見ると1998年までの政府委員存続時代は給与法関連の衆参合計答弁数1022のうち、政務が33.9%、事務が66.1%と政務への質疑・答弁は約3分の1となっていた。この時期に関しては、このように事務方の答弁割合が政務の2倍に達しており、「官僚中心答弁」との指摘は妥当するものと思われる。

一方、国会審議活性化法が施行された1999年以降はこの割合に変動が生じ政務49.7%、事務50.3%とほぼ半々となっている。特に衆議院では改正後の政務側の答弁（50.9%）が事務側の答弁（49.1%）を若干だが上回る状況となっている。

これを見る限りでは、政務答弁が増加したのは確かであり、ある程度は法改正の効果が発揮されたと言えそうである。その一方、質疑全体のほぼ半数は依然として事務答弁であり、これをもって「政治家中心」の審議スタイルになったとは言えることは難しいものになっている。

29 副大臣・大臣政務官の導入は、政府委員制度の廃止より遅れ、2001年11月の委員会から行われている。

30 法改正後は、政府特別補佐人という位置付けを与えられている。

2 年代別比較

以下表3をさらに詳細な年代区分ごとに分析してみたい。これを行う理由は以下の2つである。

- i 第1章第3節で仮説として述べたとおり，法施行直後はその趣旨・目的が徹底されていると考えられるが，時を経るにつれてその意識が徐々に薄れてきている傾向があると思われること
- ii 政権枠組みの変動に応じて政党ごとの特色を反映して答弁者の傾向も変化していることが推察されること

これらを確認するため，本稿ではこの年代区分を政権変動に応じて以下の6つに区切って設定する（下記年代は給与法の審議された年を示しており，各政権の存続期間とは一致しない）。

（国会審議活性化法成立以前）

- ① 1985－1992年 自由民主党政権
- ② 1993年 細川・羽田非自由民主党政権
- ③ 1994－1998年 自由民主党・社会党（のちに社会民主党）・新党さきがけとの連立政権

（国会審議活性化法成立以降）

- ④ 1999－2008年 自由民主党・公明党連立政権
- ⑤ 2009－2011年 民主党政権
- ⑥ 2012－2019年 自由民主党・公明党連立政権

特に上記②及び⑤の年代には，いわゆる非自民政権が2回あり，野党となった自由民主党は与党側大臣への論戦を積極的に仕掛けていたのではないかと推測されるが，これも含め以下分析してみたい。

表4 年代区分別質疑先の動向

	衆議院			参議院			合計		
	政務	事務	合計	政務	事務	合計	政務	事務	合計
①1985 - 1992	99	223 (69.3%)	322 (100%)	93	303 (76.5%)	396 (100%)	192	526 (73.3%)	718 (100%)
②1993	0	4 (100%)	4 (100%)	8	9 (52.9%)	17 (100%)	8	13 (61.9%)	21 (100%)
③1994 - 1998	90	85 (48.6%)	175 (100%)	56	52 (48.1%)	108 (100%)	146	137 (48.4%)	283 (100%)
小計A	189	312 (62.2%)	501 (100%)	157	364 (69.9%)	521 (100%)	346	676 (66.1%)	1022 (100%)
④1999 - 2008	197	246 (55.5%)	443 (100%)	196	262 (57.2%)	458 (100%)	393	508 (56.4%)	901 (100%)
⑤2009 - 2011	121	16 (11.7%)	137 (100%)	95	12 (11.2%)	107 (100%)	216	28 (11.5%)	244 (100%)
⑥2012 - 2019	171	209 (55.0%)	380 (100%)	133	179 (57.4%)	312 (100%)	304	388 (56.1%)	692 (100%)
小計B	489	471 (49.0%)	960 (100%)	424	453 (51.6%)	877 (100%)	913	924 (50.3%)	1837 (100%)
合計A + B	678	783 (53.6%)	1461 (100%)	581	817 (58.4%)	1398 (100%)	1259	1600 (56.0%)	2859 (100%)

国会議事録に基づき筆者作成
(表の煩雑を避けるため政務側の比率は省略している。)

上記表4は上記①～⑥の年代別に政務/事務の答弁数・比率を記したものであるが、簡略化のため、図1で衆参合計の事務答弁比率のみを抽出することとする。

図 事務答弁比率 (衆参合計) (%)

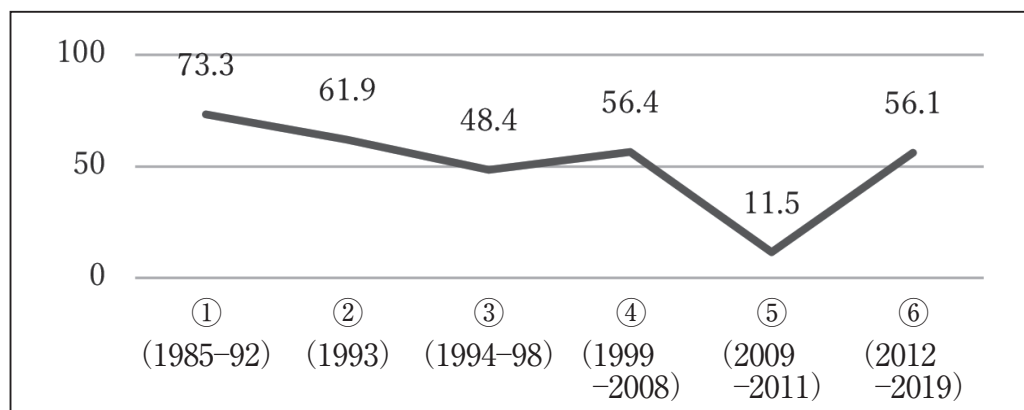


表4より筆者作成

事務答弁比率が最も低いのは民主党政権時代⑤の11.5%である。これは同党が政権を奪取した衆議院選挙のマニフェスト以来の脱官僚路線³¹が明確に表れたものとみられる。

このため、この時代の事務答弁比率は際立って低いものとなっているが、この時代を除けば、この比率は国会審議活性化法の成立前の③1994-1998のいわゆる自社さ政権時代が最も低い。具体的には衆参合計での事務答弁比率が48.4%（衆議院48.6%，参議院48.1%）となっているが、これは同法成立後の1999-2019の全期間平均50.3%（衆議院49.0%，参議院51.6%）と比べてもこれを下回るものとなっている。

このように自社さ政権時代にいわば同法の先取り現象とでも呼べるような状況が見られた理由については次節で分析したい。

なお、もう一つの非自民政権であった②の期間（細川内閣（1993年））においても、政治主導回帰への先駆的試みがなされており、政府委員制度についても「国会議員による討論を活発にし、国会論戦を活性化する狙い」（堀江1995）から、「310名程度であった政府委員の数を250名前後まで減らすとともに、臨時国会における政府答弁の回数を大幅に減らした」（同上）とされている。しかし、給与法質疑に関しては質疑数が少なくその実効性を明確にみてとることは難しい。

3 与野党別の傾向分析

上記の諸分析は政党別の特徴などは捨象したものとなっている。しかしながら、本法の主眼とする政治家中心の国会運営は、そもそも自由民主党以外の野党側が主張してきたという経緯があり、おのずと野党側の方がより政務サイドの答弁を求める傾向があるものと推測される。

また、そもそも野党側には政権を追及しようという動機が働くことから、閣僚中心の質疑を展開するのに対し、与党側は自党の大臣等を「温存」するため

31 このことは「鳩山内閣の基本方針」（2009年9月16日初閣議配布資料）において「国政の運営を、官僚主導・官僚依存から、政治主導・国民主導へと刷新」と明記されている。

比較的事務答弁を求める傾向があるのではないかと予測される。以下、実際にこのような傾向がみられるのか答弁実績を見ることとする。

(与野党別質疑者数)

ここで、与野党別の違いを分析するに先立って注意すべき問題を述べておきたい。それは表5にみられるとおり給与法審議において与党質疑は圧倒的に少ないという事である。そもそも全ての委員会において与党質疑割合は低いという傾向があるが³²、これは与党側が国会運営対策上、質疑時間を返上、あるいは野党側に提供しているためとされている。また、与党事前審査制の下では、内閣提出法案の国会提出前に与党議員間での議論は決着済みであるため、与党側が審議に積極的に対応する誘因がない等の指摘も多い（大山2008他）。

表5 質問者数の与野党比較（人）

	衆議院			参議院			合計		
	与党	野党	合計	与党	野党	合計	与党	野党	合計
1985-1992	1	38	39	0	45	45	1	83	84
1993	0	1	1	0	2	2	0	3	3
1994-1998	5	14	19	5	13	18	10	27	37
小計A	6	53	59	5	60	65	11	113	124
1999-2008	7	47	54	8	39	47	15	86	101
2009-2011	3	11	14	2	7	9	5	18	23
2012-2019	6	35	41	9	28	37	15	63	78
小計B	16	93	109	19	74	93	35	167	202
合計A+B	22	146	168	24	134	158	46	280	326

国会議事録より筆者作成

上記表のとおり、本稿の調査対象期間（1985-2019）の間の給与法質疑では衆参合わせて326人の質疑者があるが与党質疑者はその約14%（46人）にすぎ

32 衆議院予算委員会の例では、2018年1月からの同委員会の質問時間の配分を従来の「与党2対野党8」から「与党3対野党7」とすることとなったとの報道がある（2018年1月25日日本経済新聞）。

ない。なおこの326人の給与法に係る総質問数は2,827問で、質疑者1人当たりの質問数は8.67問となる。

（与野党別質疑先（衆議院））

まず、衆議院における与野党別の質疑先分析を試みる。表6にみられるとおり、衆議院内閣委員会及び総務委員会における質疑総数1,461件の内訳をみると、調査期間全体では、与党の方がやや事務への質問比率が高い（事務への質問比率：与党58.9% 野党53.0%）。ただし、その差はわずかであり、与党側が事務サイドの答弁を中心にする傾向が明らかになったとまでは言えない。

また、年代区分別に見ると1985－1992年の期間は野党の対事務質問比率が圧倒的に高く（69.3%）、野党が対政務質疑を重視するようになったのはこれ以降であることがわかる。これについては、様々な解釈が可能と思われるが、主要因としては1993年に当時の新生党小沢代表幹事が政府委員制度廃止の基本構想を発表したことが影響を及ぼしていると推測される。

表6 与野党別 政官別質疑数比較（衆議院）

	与党			野党			合計		
	政務	事務	合計	政務	事務	合計	政務	事務	合計
1985－1992	3	6	9	96	217 (69.3%)	313	99	223	322
1993	0	0	0	0	4 (100%)	4	0	4	4
1994－1998	16	20	36	74	65 (46.8%)	139	90	85	175
小計A	19 (42.2%)	26 (57.8%)	45	170 (37.3%)	286 (62.7%)	456	189	312	501
1999－2008	19	24 (55.8%)	43	178	222 (55.5%)	400	197	246	443
2009－2011	16	2	18	105	14 (11.8%)	119	121	16	137
2012－2019	6	34 (85.0%)	40	165	175 (51.5%)	340	171	209	380
小計B	41 (40.6%)	60 (59.4%)	101	448 (52.2%)	411 (47.8%)	859	489	471	960
合計A+B	60 (41.1%)	86 (58.9%)	146	618 (46.9%)	697 (53.0%)	1315	678 (46.4%)	783 (53.6%)	1461

国会議事録に基づき筆者作成

更に時代別にみると、同法施行後民主党政権に至るまでの1999－2008年の期間は与党（自公）、野党と（民主党など）も対事務質疑比率がほぼ同じ（55.8%及

び55.5%)であることがわかる。

その後の民主党政権下(2009-2011)では与野党とも対事務質疑比率は大幅に下がっているが、自公が政権復帰した後(2012-2019)では野党側の対事務質疑比率が若干下がっており(51.5%), 政務答弁重視傾向の継続がみえるのに対し、与党側が大きく事務答弁重視(85.0%)に傾いていることが特徴となっている。

(与野党別質疑先(参議院))

参議院側についても、表7のとおり、およその時代区分別の傾向は衆議院と同様となっている。紙幅の関係もあり、詳細な説明は割愛することとしたい。

表7 与野党別 政官質疑比較 (参議院)

	与党			野党			合計		
	政務	事務	合計	政務	事務	合計	政務	事務	合計
1985-1992	0	0	0	93	303	396	93	303	396
1993	0	0	0	8	9	17	8	9	17
1994-1998	17	10	27	39	42	81	56	52	108
小計A	17 (63.0%)	10 (37.0%)	27	140 (28.3%)	354 (71.7%)	494	157 (30.1%)	364 (69.9%)	521
1999-2008	17	28	45	179	234	413	196	262	458
2009-2011	7	5	12	88	7	95	95	12	107
2012-2019	26	44	70	107	135	242	133	179	312
小計B	50 (39.4%)	77 (60.6%)	127	374 (49.9%)	376 (50.1%)	750	424 (48.3%)	453 (51.7%)	877
合計A+B	67 (43.5%)	87 (56.5%)	154	514 (41.3%)	730 (58.7%)	1244	581 (41.6%)	817 (58.4%)	1398

国会議事録に基づき筆者作成

(衆参別質疑先の違い)

続いて衆参間での質疑先の違いについては、表8で示すとおり、参議院の方が対事務質問比率が若干高い傾向がみられる。この理由について詳細な分析は行えていないが、給与法質疑の場合、参議院が後議院となるのが通例であるこ

ともあって衆議院質疑で取り上げられなかったような、詳細かつ専門的な質疑が行われる傾向があることが要因の一つとして推測される。

表8 衆参別：事務方への質疑割合

	衆議院	参議院
1998以前	62.3%	69.9%
1999以後	49.1%	51.7%
合計	53.6%	58.4%

国会議事録に基づき筆者作成

4 野党各政党別の傾向分析

上述のように国会審議活性化法以後、対政務質疑が増えてはいるものの、衆参合計の対政務質疑比率は49.7%と半数に達していない（表3参照）。これは衆議院規則第四十五条の二で委員会での質疑は政務に対して行うとされたことにかんがみれば、非常に少ない数値であると言わざるを得ない。その理由として考えられるのは、各政党においてこの法律への対応が一律ではなく、特に同法に反対の立場であった共産党及び社会民主党³³の動向が対政務質疑比率を引き下げているのではないかということである。以下、年代区分別に衆議院における野党各政党別の質疑先を分析することにより、その検証を試みる。

① 自民党単独政権時代（1985－1992）

まず、同法改正以前の時代のうち自由民主党単独政権の時代を検証する。野党のうちでも、もともと社会党（社民党）、共産党は対事務質疑を重視する傾向があり、その割合は表9のとおり、この期間（1985－1992）に社会（88.2%）・共

33 共産党の反対理由は、①政権党の大臣の答弁能力欠如を解決せずに副大臣等を増やしても意味がない、②構造汚職等の問題で政府参考人が出席に応じない恐れがあるというものである（平成11年7月13日衆議院議員運営委員会における日本共産党東中光雄の発言より）。また社会民主党は官僚に対する野党の追及が不可能になる可能性を指摘して反対意見を述べている（同日の上記委員会における社会民主党畠山健治郎の発言より）。

産（77.4%）に達している。この両党の質疑傾向が1993年の小沢提言以前の対事務質疑率の高さに大きく寄与していると考えられる。

表9 衆院における野党質疑状況（1985－1992）

	共産		社会		公明		民社	
	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務
1985－ 1992	7	24 (77.4%)	6	45 (88.2%)	102	23 (18.4%)	57	21 (26.9%)

国会議事録に基づき筆者作成

②自社さ政権時代（1994－1998）

1994年から1998年までのいわゆる「自社さ」政権時代に社会党は与党入りしており、同党についてはこの期間の分析対象から除外するが、野党側に残った共産党の事務答弁重視傾向は継続しており対事務質疑比率は、引き続き73.2%と高水準を維持している。

表10 自社さ時代（1994－1998）の野党質疑状況

	公明		共産		新進		その他	
	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務
1994－1998	2	8	11	30(73.17%)	41	16	12	5

国会議事録に基づき筆者作成

③国会審議活性化法以後（自公政権時代）の状況（1999－2008）

この時代は政府委員制度廃止直後であり、野党の政務質疑は増加傾向を見せられている。ただし対政務質疑が対事務質疑を上回っているのは民主党だけであり、共産党及び社民党とも対事務質疑比率がそれぞれ56%、64%と高く、法案反対の立場が継続していることをうかがわせる。

表11 自公連立政権時代（第1次）の野党質疑状況

	民主		共産		社民		自由	
	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務
1999－ 2008	98	95 (49.2%)	44	56 (56%)	30	53 (63.9%)	6	18

国会議事録に基づき筆者作成

④民主党政権下の状況（2009－2011）

この時期の当初、社民党は与党に属していたが、2010年以降政権を離脱し野党側に転じている。このため表12では同党を野党としてカウントしている。

この期間のサンプル数は少ないが、自由民主党も含めすべての政党の対政務質疑率が8割を超えるなど圧倒的に政務側に対して質問を行っているのが大きな特徴である。特に注目すべきは自由民主党であり、これまで対事務質疑が多かったものが、野党に転じたことにより対政務中心の質疑を行うようになっており、上述の「野党＝対政務質疑重視」という仮説を裏付ける根拠の一つになり得るものと思われる。また、共産党も例外的にこの期間はほぼ政務にのみ質問を行っている。

表12 民主党政権下の野党質疑状況

	自民		社民		公明		共産		みんな	
	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務
2009－ 2011	34 (81%)	8	10 (100%)	0	12 (80%)	3	25 (96.2%)	1	14 (87.5%)	2

国会議事録に基づき筆者作成

⑤自公連立政権時代（第2次）の状況（2012－2019）

この時代の特徴としては、共産党の対事務質疑重視姿勢が復活しており、事務側の答弁比率が66%にまで高まっていることが挙げられる。

民主党は引き続き対政務重視（67%）の姿勢を維持しているが、2017年に同党から分かれた立憲民主党は2017以降一貫して事務優位（73.8%）であり、有

力野党として2016年に誕生した維新も事務優位（57.1%）である。

表13 自公連立政権（第2次）下の野党質疑の状況

	民主		共産		みんな		立憲		維新		その他	
	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務	政務	事務
2012- 2019	59	29	28	54 (65.9%)	10	5	11	31 (73.8%)	18	24 (57.1%)	39	32

(注) その他は生活，次世代，改革，希望，国民，自由，無所属の合計

国会議事録に基づき筆者作成

⑥野党質疑動向に関する考察

以上のことから上記④の自由民主党の例に見られるように、野党側が一般的に政治家に対する質疑を選好する傾向はとりあえず妥当しそうである。また、野党といえども対政務比率がそれほど高くなっていない理由は、想定どおり共産党及び社民党が当初からの対事務質疑重視の傾向を維持していることにあると考えられる。

更に2016年以降に成立した立憲民主党、維新の会などにおいては、そもそも本法の提出政党でなく、成立以降の時日経過もあって同法への意識が希薄化している傾向もあるのではないかと推測される。

5 答弁者の変化（副大臣・大臣政務官の活用状況等）

本項目では上述の分析から増加傾向の確認された政務答弁を実際に担っているのは誰かを確認する。以下の分析で確認する事項は以下の2点である。

①国会審議活性化法では大臣の負担を軽減するために副大臣・大臣政務官が国会答弁等を担うことが期待されているが実際の運営はどうであったか

②従前の説明員制度が廃止されたことに伴い、その役割を誰が肩代わりしているのか

(1)衆議院の状況

①副大臣・大臣政務官の活用状況（衆院）

まず、法成立以前の政務次官時代に比べ副大臣・政務官答弁は増えているのか確認する。結論から言えば、成立前では与野党質疑のいずれに対しても政務次官の答弁はない。また、成立後であっても自省（総務庁及び総務省）の政務次官（1999-2000）及び副大臣・大臣政務官（2001-2019）への質疑は与党3件、野党10件と与野党合計質疑数の1.3%程度に過ぎないものとなっている。

表14 対与野党別答弁者の内訳（衆議院）

①1985-1998

与党質疑

	大臣	政務次官等	人事院総裁	政府委員	他省政務	他省説明員	合計
1985-92	3	0	1	2	0	3	9
1993	0	0	0	0	0	0	0
1994-98	16	0	6	11	0	3	36
合計	19	0	7	13	0	6	45

野党質疑

	大臣	政務次官等	人事院総裁	政府委員	他省政務	他省説明員	合計
1985-92	96	0	32	157	0	28	313
1993	0	0	4	0	0	0	4
1994-98	74	0	24	34	0	7	139
合計	170 (37.3%)	0 (0%)	60 (13.2%)	191 (41.9%)	0 (0%)	35 (7.7%)	456 (100%)

②1999-2019

与党質疑

	大臣	副大臣等 ³⁴	人事院総裁	政府参考人※	他省政務	他省参考人※※	合計
1999-2008	17	1	6	17	1	1	43
2009-11	13	2	2	0	1	0	18
2011-19	6	0	0	31	0	3	40
合計	36	3	8	48	2	4	101

34 2000年までは政務次官

野党質疑

	大臣	副大臣等	人事院総裁	政府参考人※	他省政務	他省政府参考人※※	合計
1999-2008	164	8	86	95	6	41	400
2009-11	83	2	14	0	20	0	119
2011-19	151	0	20	127	14	28	340
合計	398 (46.3%)	10 (1.2%)	120 (14.0%)	222 (25.8%)	40 (4.7%)	69 (8.0%)	859 (100%)

※総務省・人事院・内閣人事局の政府参考人

※※ 上記以外の政府参考人

②誰の答弁が増えているのか

上記①のとおり対事務質疑が低下する一方で、総務副大臣・総務大臣政務官の答弁は自省所管委員会に関する限り極めてわずかなものとなっている。

そこで、以下比較的対政務質疑の多い野党の質疑対象を分析することにより誰の答弁が増えているのか検証したい。

表14にみられるとおり、国会審議活性化法前後で衆議院給与質疑の自省政府委員・政府参考人答弁比率は42%→26%と16ポイント低下しているが、これを誰が代替しているのか確認すると以下のとおりである。

- ①大臣答弁：37.3⇒46.3% (9ポイント増)
- ②大臣以外の政務答弁(自省) 0⇒1.2% (1ポイント増)
- ③他省説明員：7.7%⇒他省政府参考人8.0% (ほとんど同率)
- ④他省政務：0%⇒4.7% (ゼロから5ポイント増)
- ⑤人事院総裁：13.2%⇒14.0% (約1ポイント増)

この結果、上記の事務答弁比率の低下分16%の約半数(9ポイント)が大臣答弁増で代替されており、残りの大半が政務(自省1ポイント、他省5ポイント)と人事院総裁(1ポイント)の負担増となっていることがわかる。

ここで明らかになったことは、2001年から導入された副大臣・大臣政務官制度は自省の大臣負担増への対応という面ではほとんど寄与しておらず、むしろ

対事務質疑が抑制されたこともあって大臣の答弁負担が一層加重されているということである³⁵。

もう一つの論点であった説明員制度の廃止については、そのほとんどが他省の政府参考人によって役割を代替されているほか、新たに他省政務の答弁が5ポイント増になっており、このことから従来もっぱら課長級で行われていた対他省質疑が副大臣・政務官、局長級等に格上げされていることがわかる。同時に、副大臣・政務官は主として他省所管委員会での答弁要員として運用がなされていることも明らかになったといえる。

(2)参議院の状況

続いて参議院側を分析する。以下のとおり、衆議院において野党側の対自省事務質疑比率の低下が16ポイントであったのに対し、参議院では32ポイント減少（52.4%→20.5%）と約2倍に上っている。

表15 対与野党別答弁者の内訳（参議院）

①1985－1998

与党質疑

	大臣	政務次官等	人事院総裁	政府委員	他省政務	他省説明員	合計
1985－92	0	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0	0	0
1994－98	17	0	1	7	0	2	27
合計	17	0	1	7	0	2	27

野党質疑

	大臣	政務次官等	人事院総裁	政府委員	他省政務	他省説明員	合計
1985－92	93	0	33	222	0	48	396
1993	8	0	4	5	0	0	17
1994－98	39	0	10	32	0	0	81
合計	140 (28.3%)	0 (0%)	47 (9.5%)	259 (52.4%)	0 (0%)	48 (9.7%)	494 (100%)

35 この点については、中央省庁等再編による省庁大きくくり化の影響も当然考えられる(後述)。

②1999-2019

与党質疑

	大臣	副大臣等	人事院総裁	政府参考人※	他省政務	他省参考人※※	合計
1999-08	17	0	8	15	0	5	45
2009-11	7	0	5	0	0	0	12
2011-19	25	0	2	35	1	7	70
合計	49	0	15	50	1	12	127

野党質疑

	大臣	副大臣等	人事院総裁	政府参考人※	他省政務	他省参考人※※	合計
1999-08	145	8	100	69	26	65	413
2009-11	73	7	7	0	8	0	95
2011-19	86	5	16	85	16	34	242
合計	304 (40.5%)	20 (2.7%)	123 (16.4%)	154 (20.5%)	50 (6.7%)	99 (13.2%)	750 (100%)

※総務省・人事院・内閣人事局の政府参考人

※※ 上記以外の政府参考人

この32ポイント分の減少は誰の答弁で代替されているのか、衆議院の場合と同様に分析した結果は以下のとおりである。

- ①大臣： 28.3⇒40.5 (12ポイント増)
- ②自省政務： 0 ⇒ 2.7 (3ポイント増)
- ③他省事務： 9.7⇒13.2 (3.5ポイント増)
- ④他省政務： 0 ⇒ 6.7 (7ポイント増)
- ⑤人事院総裁： 9.5⇒16.4 (7ポイント増)

上述のとおり衆議院に比べた自省政府参考人質疑の減少の大きさを反映して、政務答弁（大臣、自省政務及び他省政務合計）が22ポイント増とよりダイナミックな動きがみられる。しかし大臣の負担が最も増えていることを始め、衆参間で大きな傾向の変化は認められない。

(3)政務答弁者の状況に関する考察

①大臣答弁が増えている理由

上記(1)(2)でみたとおり、給与法質疑に占める大臣答弁の比重は衆参とも増加している（衆議院9ポイント、参議院12ポイント増）。この比率は自省及び他省の副大臣・大臣政務官答弁合計の比重増（衆議院6ポイント、参議院10ポイント増）より多い。

このような大臣集中の理由は、脚注35でも示唆したとおり、中央省庁再編による府省大きくくり化の影響が大きく寄与しているものと考えられる。すなわち、省庁統合等の結果、多くの府省では大臣の所管する事務範囲が拡大しており、それに伴って大臣に問われる内容も多様化している。例えば本稿の関係では旧総務庁が所管していた国家公務員の給与以外に旧自治省所管の地方公務員給与も総務大臣の所管となった。このため給与法質疑でも国家公務員給与改定の地方公務員に及ぼす影響などへの質疑が増えている。

この結果、i) 大臣の答弁対象となる業務は増加するが、ii) 国会審議活性化法の影響で対事務質疑は減少しており、かつiii) 本来その差分を代替する筈であった副大臣・大臣政務官答弁が増えていないことの3点の帰結として大臣答弁が増加しているものと考えられる。

②副大臣・大臣政務官の任命について

上記のとおり、少なくとも国会答弁の面からみる限り、副大臣・政務官制度は大臣の答弁を補佐するという所期の目的を達成しているとは言い難いであろう。この点に関し、以下付言しておきたい。

本来、副大臣等は各大臣が自分の補佐すべき人物を申し出た上で内閣が任命することになっているが（国家行政組織法第16条第5項）、実際には官邸主導で人選が進められ自由民主党各派閥の順送り人事に配慮したものになっているとの批判も聞かれるところである。これに対して諸外国ではフランス下院のように各省大臣ではなく、我が国の副大臣に相当する閣外大臣等が答弁の主体と

なっている³⁶など、我が国国会審議活性化法が本来目指した大臣負担の軽減が実現している例もみられる。

このような彼我の差異が発生する理由は様々に考えられるが、少なくとも国会審議活性化法の本来の趣旨を貫徹するためには、我が国副大臣・大臣政務官についても所管行政の知識・国会答弁能力等をより重視した人選が求められているのではないか。

第4章 考察：国会審議は活性化したのか

第1節 量的「活性化」の状況

既に述べてきた通り政務答弁は増加している。ただこの増加分の多くは大臣答弁の増加であり、当初期待された副大臣及び大臣政務官の答弁は少ないままにとどまっている。

確かに所管委員会以外での答弁は副大臣・大臣政務官が出向いて行う例が増えているが、その答弁内容については、従来の説明員答弁レベルで済んでいたものが多いとされ、この点では「政治家の地位向上の現れではない」とされている。(飯尾2006)

また、事務側による答弁もいまだにおよそ半数を占めており、国会審議活性化法が目指した政治家中心の審議スタイルからはほど遠い状況となっていると思われる。

第2節 質的「活性化」の状況

飯尾(2006)は、この法律で目指す審議活性化のイメージは、変換型議会ではなく、議員と執政部構成員の政治家同士との討論を引き出すことによって、

36 フランス下院本会議では、大臣が質問のために出席することは少なく、「通常は受命大臣 (minisitre délégué) や大臣補佐 (secrétaire d'Etat) が答弁を行っている。」とされている。ここで受命大臣と訳されているのが、ほぼ我が国の副大臣、同じく大臣補佐が大臣政務官に相当するものと考えられる (国立国会図書館 (2018))。

「生き生きとした」議論が行われるアリーナ型議会の姿であると述べている。その目的が果して達成されているか前章の分析のみから判断することは難しいが、後述する「討論」の実態の乏しさからみると、肯定的結論を導出することは難しいように思われる。

また、政治家の答弁回数もさることながら、その答弁内容の方がより重要であり、そもそも国会答弁資料を官僚が作成している以上、誰がそれを答弁しても（読んでも）実態は変わらないという見方もありえよう。これに関しては、法施行後4年後の国会画報（2003年9月）に次の記述がある。多くの識者・現場公務員の実感に沿った内容になっていると思われる。

「確かに、改革後は官僚の答弁が減って、大臣及び副大臣の答弁回数が増え、国会議員同士の議論という意味では、一定の成果を挙げているようにも見える。ただその成果も見かけ上のものにすぎない。というのも（中略）、改革当初は、与党としては、質問取り及び答弁の作成に副大臣が陣頭指揮をとることを想定していたようだが、現在ではそのようなことは一切行われていない。従来どおり、官僚が質問取りをして官僚主体で答弁を作成している、つまり、答弁を読む人が官僚から大臣、副大臣に代わっただけに過ぎないのである」(p14)

これが今日どの程度妥当するのか客観的に立証することは難しいが、少なくとも今日中央省庁に勤務する国家公務員の超過勤務解消など働き方改革が議論されている中で、国会対応業務が重点課題として取りざたされていることを考えると、当該記述と状況が大きく変わっているとは考えにくいと考えられる³⁷。

第3節 どこに問題があったのか

上記のように国会審議の活性化が十分に達成されていないことについて、その原因はどこにあったのであろうか。以下既存研究の整理も含め、①質疑中

37 傍証として中央省庁公務員の超過勤務要因として大臣等の答弁資料の作成作業を挙げる言説は多い。例えば平成28年「国会に関する業務の調査（調査結果）」(内閣人事局)など。

心主義の継続, ②政府参考人質疑日の未設定, ③政府参考人のランクの問題, ④副大臣等の能力, の4点に絞って述べていきたい。

①質疑中心型運営の問題点

(質疑中心主義の実態)

我が国の国会審議が質疑中心であることについては, 表1(委員会審議の進行モデル)で示したとおりであるが, これに関して向大野(2018)は次のように述べている。

「我が国国会が独特なところは, 質疑というプロセスがあること, そしてそれが審査の大宗を占めることである。他の国では, 基本的に討論という形で審議が進められる。」³⁸

諸外国の事例と比較しても本会議において白熱した政府・与党対野党の論戦が行われる英国(大山2012)や政府提出法案であっても与野党入り乱れて多数の議員修正が行われるフランスと大きく事情が異なるのは明らかであろう。

このように質疑中心となると, 委員会審議では法案の細目的事項に議論がわたりがちであって, 政治家同士が自分の思想・信条をかけて議論する場にはなりにくい。また, 各質問者は持ち時間の範囲内で細目的な事項にも質問を行うこととなり, これらすべてを政治家が知悉することは困難である以上, 事務答弁の比率が減少することはあまり期待できない³⁹。さらにはこのような質疑の中には, 国会の口頭質疑の場で聞くべき事項としてふさわしいとは必ずしも言えず, 統計数値など質問主意書あるいは政府側への文書照会・メール・電話等でも十分聴取可能な事項も含まれている場合も少なくないとみられる。

38 なぜ日本の国会が質疑中心主義になったか, 向大野(2018)は帝国議会初期の政治状況にその淵源を見出している(同書p164)。

39 実際, 筆者が政府職員として見聞した範囲でも法案審議において質疑者が持ち時間の大半を政府参考人に対する技術的な一問一答型のやり取りに費やしている例は少なくない。

（委員会討論の実態）

表1に示したとおり、我が国委員会審議における討論の時間は極めて少ないが、これについて向大野（2018）は以下のとおり述べている。

「討論は、本来的には、賛否を明らかにして、その理由でもって他の議員を説得することである。しかし、我が国の委員会における討論のステージは、議員間議論という要素は少なく、かつその時間も短く、採決の前に行われる一プロセスといった儀式的な性格を強く持ったものである。」

実際、給与法審議における討論の時間は全体の5%程度と推定⁴⁰され、この数値は法律改正後も大きな変動は見られない。内容的にも今回調査対象とした議事録では各党の討論内容に対する反論・議論などは一切行われていない。

なお、質疑の時間帯であっても実態としては討論に近い論戦が質問者と大臣等との間で交わされる場合もあるが、実際のところは質疑者の攻撃に大臣等が防戦する形の議論になることが多く、大臣等が質問者に反論したり、逆質問を行ったりする形での議論はあまり見られないのが実情である。

②「政府参考人質疑日」の未実現

他方で、質疑中心型の委員会運営であっても、質疑に答える者がもっぱら政治家に限定されていれば、かなりの程度政治家中心の審議は実現できるように思える⁴¹。

この点で注目に値すると思われるのは、政府参考人に係る両院規則の制定過程において当時の自由党が強く主張していたとされる、政府参考人に対する質

40 第三章でみたとおり、法改正前の審議事例（1985年12月10日衆議院内閣委員会）では討論の比率は約3.7%であった。法改正後の例をみても議事録の行数比率でみて審議全体が3536行であるのに対し、討論は161行と4.6%にとどまっている（2014年10月31日衆議院内閣委員会の例）。

41 この点については、前述したように仮に政治家のみが答弁に当たっても、そもそもその答弁資料を官僚が作っていたのでは意味がないとする議論もあるが、本稿ではこの論点の分析は割愛する。

疑のステージと大臣等政治家に対する質疑のステージを分けるべきとする考え方である。これはいわば現行の政府外の学識経験者に対する「参考人質疑」を通常の法案質疑と別の日程で行っているのと同様の発想であり、これが実現されていたならば政府参考人に対する質疑態様は従来の政府委員とは明らかに違うものとなっていた可能性は高い（伊藤（2001）など）。

この構想は、結局同規則には反映されず、運営上の措置として「委員会審議においては、大臣・政務次官に対する質疑と政府参考人に対する技術的・細目的事項の質疑とのいわゆるステージ分けが基本とされた」が、これを実際に実施した委員会はなかったとされている（東山2000）。

③政府参考人のランクの問題

また、政府参考人となる政府職員のランクを、従来の政府委員と基本的に同等としたことも要因の一つとなったと考えられる。招致の手續は従前とは異なるにせよ、従前と同じランクの局長級職員が出席している以上、法案等提出部局の政策責任者の立場からその答弁範囲も自ずと広範囲なものになり、かつ政策の基本方向に触れるような答弁も行われざるを得ない。

そもそも政府参考人答弁に求められる「細目的・技術的事項」について、局長級職員がそのすべてに通暁していることは考えにくく、制度本来の趣旨に立ち返って「細目的・技術的事項」を聴取するためには、従前の説明員と同様に課長級職員の方がふさわしかったのではないかと思われる。

④副大臣等の能力向上問題

仮に上記①～③の条件が充たされていたとしても、基本的な問題として政治家サイドの政策知識や答弁・討論能力の問題が解決しない限り政治家を中心とする国会議論の活性化は難しい。

これについて、大山（1997）は、「副大臣制度導入と政府委員廃止が期待どおり議員同士の議論を活性化する効果をもつかどうかは、副大臣等の補佐役としての力量にかかっていると見えるだろう」と述べている。また、川口

(2000)も「国会での審議を充実したものにするためには単に政府委員制度を廃止するだけでなく、政治家が政策に通曉し参加して決定を行う必要がある。官僚が用意した原稿を朗読するだけでなく自らが政策を立案するだけの知識、能力が要求されるのである」と主張し、副大臣等の能力向上が重要なポイントであることを強調している。

この点に関し、故八木俊道元日本大学教授は本制度発足前に「日本の政党ではこれまで政策に関わるスペシャリストの養成が不十分」、「いかにそれが議員本来の役割とはいえ、急に質の高い政策や制度・法制の企画・立案機能確立できるかどうか」（八木（1999））と、この制度改革による審議活性化効果に危惧を抱いていた。

残念ながら、本稿での各種データを見る限り、法施行後20年を経ても副大臣・大臣政務官の活用度の低さなどから、八木元教授の指摘は妥当していると言わざるを得ないと思われる。

⑤総合的改革の必要性

本制度改革は徹底した政官分離を特徴とする英国の国会・内閣制度の運営にならったものとされている。しかし、英国と我が国の立法過程で二つの大きく異なる点があり、それはこの法律では何ら解消されていない。

一つは与党事前審査制の問題であり、もう一つは既に述べた議会の討論中心主義の問題である。

前者が、法案の内容を提出前に「勝負あり」の形にし、国会を真剣勝負の場にしていない大きな原因となっていることは大山などが主張している。これについては民主党が早くから問題意識を抱いており、同党政権時代、党側の政調等における政策決定プロセスを廃止し、政府内に手続を一元化する試みが行われたが、政府・与党間の意思疎通の不全を引き起こした結果、従前の与党事前審査制に復帰した形となっている。民主党政権時代の他の多くの取組みと同じく、この試みも各府省における政策決定の実態を十分考慮しない拙速なものであったとの批判を免れないと思われるが、仮にこの試みが継続・定着していれば

ば、今日の国会審議の様相はかなり違ったものになっていたものと思われる。

また後者については、討論主導型の英国議会審議は、そもそも質疑中心型の日本の国会審議と大きく様相を異にしている。これについては、「イギリスの法案を審査する常任委員会では、質疑というのは基本的には行われておりませんで、議員間の討論が逐条的に行われるだけなのです。質疑を中心とする審査にイギリスの制度を持ち込んだ、政府委員を追放した、ということが、本当にイギリス型にしたことになるのかどうか」との端的な分析もなされているところである（山口2000）。

さらに、大山（2003）は民主党政権下の試みが定着しなかったことについて日英の議院内閣制のタイプが違うことを指摘しており、日本の閣僚の多くが与党会派の幹部ではないことを始め、そもそも政治家同士の論戦は「二大政党制の下で政権交代の可能性が常に存在してはじめて有権者にとって意味をもつといえるだろう」などと述べている。

いずれにせよ、国会答弁の担当者を形だけ変えても、その背後にある本質的なシステムの改革が図られない限り、本来の制度改正の趣旨は達成できないというべきであろう。

おわりに

筆者は国家公務員としての勤務経験があり、制度改正前後の国会の各種委員会審議の状況をつぶさに経験する立場にあった。実際に政府参考人として委員会で答弁した経験も少なからず有している。

もとより筆者の関係した委員会は衆参総務委員会を中心とした一部委員会のみであるが、体感としても他委員会で官僚答弁が大きく減少したという印象は持っていない。

本稿では、この実感をデータで検証すべく衆参両院の給与法審議の分析を行うことにより、国会審議活性化法の効果が施行後20年を経て薄れ、元の官僚主導体制に戻りつつある現状を指摘し、その原因解明を試みた。

なお、本論文の対象は特定委員会の運営状況かつ給与法という単一法案の審議に限定したものとなっているが、政官の答弁比率などの数値的な面に関しては当然ながら委員会・法案によってある程度の差異があることも予想されるところである。

したがって今後この結論の一般性を高めるためには、分析対象に別の委員会や法案を含めるなど検証範囲を広げるとともに、サンプル数を大幅に増加するなどして統計的な有意性を高める必要があるだろう。本稿では時間制約もあり、時系列による傾向分析に適した対象として給与法以外のものを探索することができなかったが、他に継続性・内容の同一性などの点で給与法に類似した法案が見出されれば、それを含めた分析を行う必要があるのは言うまでもない。これらが今後の研究課題として残されていることを明記した上で本稿の結びとしたい。

参考文献

原資料

衆議院議事録及び参議院議事録（国立国会図書館「国会議事録検索システム」PDF版を利用）<https://kokkai.ndl.go.jp/#/>

衆議院先例集及び参議院先例集 <https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1681633>

閲覧日2020年12月24日

記事等

国会画報（2003）「少しは変わったのか？「国会審議活性化法」の四年間」45(9) pp12-15

浅野一郎他（2014）『新・国会事典 第3版』有斐閣

衆議院（1999）「国会改革への取組 国会審議の活性化」『平成11年 衆議院の動き』

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11/h11kaika.htm

閲覧日2020年12月24日

国立国会図書館（2018）『基本情報シリーズ②⑤フランス議会下院規則』

同（2019）『調査と情報 No.1055 ドイツの議会制度』

論文・著書等

飯尾潤（2006）「副大臣、政官制度の目的と実績」『レヴァイサン』38号 pp41-60

- 伊藤和子 (1999) 「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』52号 pp 3-4
- 伊藤和子 (2001) 「国会審議活性化法の立法過程」『北大法学論集』51号 pp1978-1984
- 岩井奉信 (1988) 『立法過程』東京大学出版会
- 大島稔彦 (1991) 「政府委員制度—その制度と運用—」『議会政治研究』No.17, p.15
- 大山礼子 (1999) 「民意と議会」『聖学院大学論叢』第11巻第2号 (1999) pp63-76
- 大山礼子 (2003) 『国会学入門』三省堂 pp92-95, 116
- 大山礼子 (2011) 『日本の国会』岩波新書 pp28-41
- 大山礼子 (2012) 『比較議会政治論 ウェストミンスターモデルと欧州大陸型モデル』
(岩波オンデマンドブックス)
- 大山礼子 (2017) 「忘れられた改革—国会改革の現状と課題—」『駒澤法学』16-3(61) pp
1-42
- 大山礼子 (2008) 「議事手続再考: 「ねじれ国会」における審議の実質化をめざして」『駒
澤法学』7-3(27) pp23-54
- 川口英俊 (1995) 「政府委員制度改革論の諸問題」『洗足論叢』24, pp107-112
- 川口英俊 (2000) 「国会改革における政府委員制度廃止とその政治過程」『社会情報論叢』
4, pp71-80
- 川人貞史 (2005) 『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会 p 233
- 佐々木勝実 (2000) 「国会審議活性化法に基づく国会審議」『議会政治研究』No.55 pp 7-21
- 齋藤純子 (1991) 「ドイツの立法過程と政府の役割」『議会政治研究』No.17 pp21-25
- 鈴木法日児 (1988/1989) 「政府委員考」「政府委員再考」『宮城教育大学紀要』23/24
pp137-152
- 鈴木法日児 (1991) 「権力分立・責任内閣制と政府委員」『議会政治研究』No.17 pp 1-9
- 鈴木法日児 (2000) 「政府委員制度の廃止」『ジュリスト (1177)』, pp100-105
- 竹中治堅 (2006) 『「首相支配—日本政治の変貌」中公新書
- 中島誠 (2020) 『立法学〔第4版〕』法律文化社 pp218-219
- 中村陸男他 (1999) 『立法過程の研究—立法における政府の役割』信山社出版
- 東山哲道 (2000) 「衆議院における委員会改革の実際」『議会政治研究』No.55 pp28-29
- 平田佳嗣 (2000) 「国会審議活性化法成立後の委員会運営の変化」『議会政治研究』
No.55 pp34-36
- 福元健太郎 (2007) 『立法の制度と過程』木鐸社
- 堀江湛他 (1995) 『国会改革の政治学—議会デモクラシーの復権』PHP 研究所 (1995)
(第6章 「政府委員制度と国会審議の充実」) p133
- 向大野新治 (2018) 『議会学』吉田書店 p164
- 八木俊道 (1999) 「問われる政党の政策立案能力」(特集 政府委員廃止への期待と懐疑)
『時評』41(11), pp46-50
- 山口(藤田)和人 (2000) 「議会改革の最近の動向・英独日と比較して」『北大法学論集』,
51(4), pp295-333