

議会の質問と情報公開

前田英昭

- 一 質問の種類と機能
- 二 大日本帝国憲法と質問
- 三 議院法と質問
- 四 衆議院規則と質問
- 五 質問の先例と発展
- 六 日本国憲法と質問

一 質問の種類と機能

初めに、テーマ「議会の質問と情報公開」について説明します。「議会」は立法機関をあらわす普通名詞であつて、わが国では「国会」という固有名詞で呼ばれている。次は「質問」についてです。衆議院や参議院の審議で、議員が大臣や局長に質問する。あれはここで言う「質問」ではない。法案などの審議の対象である議題について提案者

に質問するのは、国会用語で正式には「質疑」と言います。この「質疑」は議会の母国イギリスではディベートと言われます。イギリス議会では政府・与野党は対等であつて、審議は与野党または議員同士のディベートで行われます。ディベートというのは、争点と意見の違いを言論によつて議論し決着をつける技術です。したがつてイギリス議会の審議の逐語的記録は「Parliamentary Debates」直訳すれば「議会の討論集」という公式の名称がつけられている。それは日本の国会の会議の逐語的な記録に当たります。

およそ会議体というものは、どのような会議であろうと、会議のメンバーがその会議に提案された議題について審議するものであり、議題以外のことについて発言することは認められるものではない。例外的にそのような発言が認められるとすれば、それは会議のメンバーの同意を得た上で行われる異例のことです。もともと議会で議題以外のことについて発言が認められなかったことは、会議体として当然のことです。一七二一年、イギリスの貴族院で、国民生活に大きな影響のある大事件について、議院の会議の議題とは関係なしに、クーパー Cooper 議員は政府に対して質問することを求め、許された。当時、貴族院優位とか、事件の重大性とか、貴族院の方が衆議院に比べて発言のルールがゆるやかであつたというようなことから、貴族院で異例の発言が認められたものと推察されます。この先例が十九世紀の衆議院でも議題と無関係の発言を認める根拠として援用され、花はいつ蕾から咲くのか、気がついたら花が咲いていたという、あの slow growth の過程を経て、議題と関係のない質問を政府に対して行うことが次第に認められ、拡大され、ルール化されていきました。内閣は行政について議会に対して責任を負うというのは、議院内閣制の一つの、そして大統領制と異なる大きな特色であります。責任を負うというのは、責任を問われること、コントロールされるということと対概念の言葉であつて、議院内閣制は、大臣の所管事項について議

会または議員に、大臣に質問することを公式に認める手続を發展させ、定着させていくわけです。それがイギリス衆議院の「質問」、question to minister という手続で、現在、本会議の開会冒頭の約一時間がこの質問に当てられ、月曜日から木曜日まで四日間、会期中ずっと定期的に当面の問題について議員により質問が行われている。この一時間を「質問時間」question time と称しており、議員や国民から、議院の会議の中で最も人気のある時間として関心を持たれております。イギリス議会で議場が珍しく満員になるのは、この質問時間です。イギリス議会でディベートと言われない発言の主なものはこの質問時間の発言です。そして、注目したいのは、現在、この質問がイギリスと同じく議院内閣制をとる日本の国会では全く行われていないということです。

次に、きょうのテーマの質問と「情報公開」との関係について。質問の結果、大臣の答弁から、大臣所管の行政についての情報が開示されることになる。今日、「情報公開」は盛んに言われておりますので、なぜ情報公開が必要かを改めて問う必要はないでしょうが、公開を求められる情報は行政情報であって、行政が情報を独占し始めると同時に情報公開の必要性が出てきた。質問の発生時期はこれとリンクしていたこと、行政情報を開示させる手段として質問が役立つという事実を指摘したい。他の国でも、議院内閣制をとる国では質問は行われている。議院内閣制の成立は、イギリスでは行政府の優越化の進む中で、政府が行政情報を独占していく過程と裏腹の関係にあったということ。近代公務員制度の発達も同時期です。その過程と時期を同じくして質問制度が議会に導入されたことは、情報公開の要求に対して議会質問はこたえてくれた。そのような要請にこたえるべく議会は議会運営について改革を行い、みずから対応してきたと考えることができます。そのようにして単なる質問というものが、議会を活性化させ、国民の関心を呼んだのである、質問が「民主主義のとりで」だと言われ、他の国のモデルとされ

てきたのではないかと考えるのです。それでは、なぜ日本だけこの質問が国会にないのだろうかという疑問を持ちつつ、きょうの発表のテーマ「議会の質問と情報公開」について報告させていただきます。

まず、この質問について確認をしておきます。質問は本会議場で口頭で行われること。質問は国民の見ている前で、国民の聞いている前で行われる。別に書面質問という手続もあるが、それは情報を議員のみが必要とする場合には有用ですが、一議員と所管大臣との手紙のやりとりのようなものですから、他の議員に知られるとか、議院の会議で問題になることはない。国民に知られることによってもたらされる効果というものは書面質問にはない。それゆえ、書面質問はここでは除きます。日本の国会でも書面質問は現に行われております。ここでは本会議場で行われる口頭質問を対象にします。

次に、質問が情報開示を促すと言いましたが、そのためには質問に対して的確な答弁がなされるといふことが前提になっている。大臣が答弁を拒否するとか、いい加減な答弁をして大事なところをはぐらかすとか、または「検討する」「調査中」といって答弁を先送りする、こういうことがあつては、情報開示、それによる行政のゆがみを是正させる効果は期待できない。まず、大臣の答弁義務と大臣の適切な答弁が問題になる。

適切な答弁を引き出すため、再質問とか、他の議員にも質問させることが有効です。いわゆる関連質問は一九一四年に導入されました。質問は議院の会議の問題です。これでもなお満足な答弁が得られないときは、議院全体で、その問題についてみんなで議論しようじゃないか。こうして質問はディベートに発展する。本会議散会前の三十分間をこういう議論をする時間に充てる。イギリス議会では正確にはこの討論は「延会の討論」と呼ばれます。この散会前の三十分討論というものが、質問を補う機能を果してきた。夜の十時半ごろ、散会前に三十分の討論が行わ

れます。

質問は口頭を原則とする。答弁に不満があれば議院で討論できる。これとは別に書面質問は自由にいつでも行える。質問制度は、十九世紀の半ば、つまり議院内閣制の成立と並行して発展してきた。内閣が行政に対して責任を負うことが確立してから質問は盛んになってきたということです。質問の主意書は二日前に提出することが義務づけられている。日程表 *order paper* の議題を書く欄の前に、質問で取り上げられる題名が、質問番号を付して記載されるようになった。これは一八四九年から始まった。また緊急質問制度ができた。この場合の事前通告は三時間前で十分とされている。議長がその緊急性を認めれば、議員は質問できる。また、総理大臣と野党の党首、党首同士で討論をしようということ、「首相質問」が導入されました。火曜日と木曜日の十五分間の「首相質問」は、ブレア内閣になってから水曜日に変更になったようです。

主意書というのは、何について質問するかという簡単なものです。不意打ちを食わせるのはフェアでないという精神から、まあ「宣戦布告」のように事前通告するわけです。

イギリスの制度は、何についてもそうですが、質問についてもスロー・グロスの発展過程ででき、先例として認められ、やがて議院規則の中に取り入れられますので、その先例の中に質問の原理原則を見つけることは難しい。そういうものは、ヨーロッパに入ってフランスで理論化される。フランスでは、口頭質問はクエスチョン *question* とアンテルペラシオン *interpellation* の二種類に分けられます。フランスでは質問からアンテルペラシオンという独特の質問制度が生まれました。書面質問 *question écrite* は別にあります。アンテルペラシオンは「問責質問」と訳されます。「仏和法律辞典」(判例タイムズ社)によると、「催告」という意味から「問責質問」となったようです。

質問は討論を伴わないもの、アンテルペラシオンは討論を伴い、討論終了後に議院の会議で問題にし採決できる。その結果、賛成多数を得ると、議院は大臣の答弁に不満であるという意思表示をしたことになる。質問は大臣に対する責任追及の手段にまで発展する。これは大臣に対する不信任決議ではないが、不満だという議院の意思は重みがあり、これが内閣総辞職の引き金になります。討論付きの質問、つまりアンテルペラシオンは、第三共和国及び第四共和国で大臣問責の手段として多用されました。当時、内閣は弱く、内閣の寿命は平均して一年足らずであった。内閣または行政の主導性のためにはそのような手段は望ましくないと、ド・ゴール大統領は、第五共和国憲法制定の際にアンテルペラシオンを廃止したのであります。

なお、イギリスの Oxford English Dictionary の *interpellation* のところに、この言葉は十九世紀にヨーロッパ大陸からイギリスに逆輸入され、「フランスその他の外国議会における大臣の所管事項について質問または説明を求め、る手続は、討論・表決まで可能とする手続に発展した。これはイギリス衆議院の延会の動議をめぐる討論に匹敵する。」と書かれております。イギリスでは、延会の動議を可決して、質問の中に含まれた事項を緊急な政治問題として議院で議論する、これが延会の動議をめぐる行われる討論です。イギリス議会では質問に対する答弁を効果あらしめる手段が存在するわけです。

二 大日本帝国憲法と質問

ところで、この質問は日本にどのような経過で入ってきたか。大日本帝国憲法は、国会開設の年、一八九〇（明治二十三年）に施行された。その制定に際して、イギリスの政党内閣制を採用するか、またはドイツの大権内閣制を採

用するか、ごく大雑把に言えば、二つに意見が分かれた。明治十四年の政変で大隈重信の政党内閣制論は否定され、大権内閣制をつくる基本方針が決まった。主役は伊藤、陰の主役は井上毅です。伊藤博文をはじめ多くの人達が憲法取り調べのためドイツにわたり、ドイツの各邦憲法を、グナイスト、モッセ、スタインらについて学びました。法律顧問として日本に招いたドイツの学者ロエスレルから、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎もまたドイツ憲法を学び、そのよき補佐を得て、伊藤博文中心に明治憲法は制定されました。

ロエスレルは、明治二十年四月三十日、「日本帝国憲法草案」を起草しております。

第四十五条 各院ノ議員ハ各々政府ニ質問（インテルペラチオン）ヲナスノ権利ヲ有ス但少クモ三日前ニ本院議長ヨリ簡單ナル理由書ヲ以テ之ヲ政府ニ通知シタル後ニ限ル

政府ハ其質問ニ返答スルヲ至当ト認ムルトキハ即時ニ又ハ相当ノ時日内ニ其返答ヲナス議院ハ其質問ノ事件ヲ討議センコトヲ議決スルコトヲ得

稲田正次「明治憲法成立史」下巻一二一ページによると、ロエスレルは、バイエルン議院法やプロイセン代議院規則ヲ参考としたとされている。私は、質問に関する明文の規定を持つ一八六七年のオーストリア憲法からもヒントを得たのではないかと思っております。オーストリア憲法第二十一条「議會ノ両院ハ其ノ権限ニ属スル一切ノ事項ニ付キ國務大臣ニ質問……スルコトヲ得」。ドイツでも質問とインテルペラチオン Interpellation の二種類があります。「ドイツ法律用語辞典」（大学書林）によると、インテルペラチオンが幅広く使われているようで、現行憲法

第四十三條一項の大臣の議會出席を要求できるという規定はインテルペラチオンの根拠規定にされていると言います。

明治二十二年一月二十六日のロエスレルの「答議」に次のような説明がある。「墺国千八百六十七年ノ憲法第二十二條ニ於テハ『インテルペラチオン』ナル語ヲ用フルノミ。固ヨリ、或ル事實ニシテ果シテ存在スルヤノ問ト、政府ニ於テ或ル処置を行ヒタルヤ、若ハ之ヲ行ハント欲スルヤノ問ヲ以テ、政府ニ干涉スルヲ目的トスルモノトノ間に區別ヲ為スヲ得ヘシ。而シテ此乙者ヲ、特ニ『インテルペラチオン』ト云フヲ得ヘシ。蓋シ此場合ニ於ケル『インテルペラチオン』ハ、政府ニ督促、若ハ忠告スルノ意義ヲ有ス。恰民法ニ於テ負債者ニ向テ其弁償ヲ督促スルコトヲ以テ『インテルペラチオン』と云フ如シ」

井上毅（宮内省図書頭、明治二十一年二月七日法制局長官）は、憲法草案を起草します。これが甲案と乙案であって、両方に同じく「各院ハ必要ナリトスル場合ニ於テハ内閣大臣ニ質疑ノ文書ヲ送付シ其弁明ヲ求ムルコトヲ得」とあります。ロエスレルはアンテルペラシオンを念頭に置いています。井上案は討論を認めない、書面しか考えていない控えめな案ですが、伊藤博文は井上のこの案さえ認めようとしなかった。それは夏島草案と言われるのですが、質問に関する規定は全部削除された。議会の権限をできるだけ縮小しようとする伊藤の気持ちのあらわれです。

これに対して、井上は、欧州各国で認められている質問権、請願受理権、建議奏上の権までも認めないというのは一八〇〇年代のドイツ諸邦の憲法にも劣るものであり、全国の世論を沸騰させ、やがて憲法改正の動きが出てくるやもしれないと語調鋭く抗議した。ロエスレルももちろん同意見でした。そして次の十月草案では、第五十六条「兩議院ハ必要ナリトスル場合ニ於テハ政府ニ質問ノ文書ヲ送付シ其弁明ヲ求ムルコトヲ得」と修正され、さらに

二月草案では第五十二条「兩議院ハ必要ナリトスル場合ニ於テ政府ニ対シ文書ヲ以テ質問ヲ為スコトヲ得」となるのであります。これにより、質問は書面質問に限られることが明瞭になります。

「憲法説明」と言われるもの——これは枢密院における憲法草案審議の参考資料として井上が中心になって執筆したもので、これを一部修正したものが「憲法義解」となるのでありますが、それにはこう書いてあります。第五十一条「議會ノ設ハ単ニ以テ法律ヲ制定スルノ委員局トナスノミニ非ス。其ノ主要ノ目的トシテ、以テ權勢ノ平衡ヲ保チ、偏重ノ濫弊ヲ防制シ、将来ノ為ニ國福民慶ヲ永久ニ維持セントス」。その方法に、欧州では大臣弾劾、行政審査、請願、上奏権、質問権がある。「質問ノ權」は「各國ニ於テモ多少ノ制限ヲ加ヘテ以テ其ノ濫弊ヲ防止スルニ拘ラス均シク皆此ヲ以テ國民幸福ノ淵源、憲法ノ懿徳（いとく）ト為シテ、之ヲ實際ニ舉行スルコトヲ認メサルハアラス」。

憲法草案審議のために枢密院が設置されました。審議の主宰者は伊藤博文枢密院議長、説明役は井上毅。その席で、憲法原案第五十一条「兩議院ハ必要トスル場合ニ於テ政府ニ対シ文書ヲ以テ質問ヲ為スコトヲ得」について、三條實美は「主任者は議院に出頭して答弁することを請求することを得るか」と質してあります。

井上は質問の性格を次のように説明しております。「質問に対しては文書をもって答弁すべきものにして、口頭をもって答弁することは許さざる旨趣なり。けだし議院において国政上のことにつき質問することとなれば、その事件を文書に認め、議長より政府に送り、あらかじめその質問の事件を熟知せしめ、しかして政府は日を期し議院においてこれに答弁するものとす。また事の外交にわたり答弁するの时限未だ来らざる時には、その質問に対し答弁せざる旨を答ふるも可なるが如し。これら詳細なる事件は議院法に譲るの意なり。各国においてもこれらはみな

議院法に掲載せり。英国においてはこれらは大よそ習慣より生じたるものにして、質問の当日なお質問を乞うものあれば、大臣みずからその席において答弁するの自由を与えたり。しかして答弁すると否とは大臣の権にあるものとす」。

この説明によると、書面質問を認める、これに対して答弁する権利は大臣にある、質問に答えるか答えないかは大臣次第だということです。

第二審会議において伊藤は、この井上の説明に加えて、極めて詳細に異例なほど長い説明を行っています。そこに質問に対する伊藤の胸中にある底意を垣間見る思いがします。「立憲国においては議院より政府に対して質問する箇条は、大臣あらかじめこれを知り、その調査を終わらる後、期日を定めて答弁するものなり。故に大臣の議院に出席するを待ちて、突然これに質問することは許さざるものとす。また議院においてはその質問する箇条を印刷に付して先ず議長に差し出し、しかして議長においてその質問の事件をもつて適当ならずとするか、又はその文字及び方法において適当ならざることありと認むるときは、その印刷を禁ずることあり。あるいは印刷する前において議長その期日を定めてこれが答弁をなすものなり。しかしてその答弁するの区域と答弁すると否とのことは、全く答弁者の考えに任ずるものとす。英国において質問のため他の議事を妨げたること、実に容易ならざるものとす。よつて今ここに質問の数を列記して各員の参考に使せんとす。」と言つて次のような数字を並べた。「一八五七年には四五一件、一八六七年には九一二件、一八七七年には一三四三件。この質問のため議事に消費したる時間の数は、一八五七年には九〇三時、一八六七年には一四一三時、一八七七年には一二〇〇時……」(稲田正次「明治憲法成立史」下巻六九九ページ)。

件数の数字は恐らく日程表に掲載された質問の数であつて、これすべてが口頭答弁されたものと考えるべきではない。質問時間が終われば、残余の質問は書面質問に切り換えられるか、次会に回されるのであつて、伊藤の説明は明らかに正確性を欠き、相当オーバーな数字となつております。質問に要した時間数に至つては、何を誤解したのか、仮に一日一時間の質問が行われ、議院の会議が年間三六五日全部開会したとしても（それは事実あり得ない）三六五時間で、伊藤の披露した数字はその三倍以上にも達する数字であり、これが正しい数字でないことは明らかであります。この答弁の中に伊藤の質問に対する恐怖感ともいえるようなものがにじみ出ているように思われます。

さらに第三審会議において、質問に関する第五十一条「両議院ハ必要トスルトキハ政府ニ対シ文書ヲ以テ質問スルコトヲ得」とあつたのを「両議院ニ於テハ文書ヲ以テ政府ニ質問スルコトヲ得」と修正されました。修正理由は、一見、単なる字句の修正のように思われますが、伊藤によれば「両議院ハト云フトキハ必ス議院ノ名ヲ以テスルヲ要スル」と説明されている。つまり「議院ハ」は主語をあらわし、質問の主体が議院になることを意味するのであり、修正の「議院においては」は、質問主体の「議員が」が省略され、議院では議員は書面で質問できるといふことと意味する。つまり議院の会議の場で口頭質問することを認めると受け取られることを避ける趣旨で「両議院ニ於テハ」と修正したと考えられるのであります。大石眞教授によれば、「質問権は、もはや立憲制の要求に基づく議院の本来的な固有権限としてではなく、たんに議員の質問権として位置づけられるようになったことが、窺い知られよう」（日本立法資料全集 3 議院法「七六ページ」）。議院の権限であれば、議院の会議において質問が口頭で行われるのは当然であり、書面質問に限ろうとする立法者の意図に反して、質問は政府への問責手段に発展する可能性を秘めています。これから開設せんとする議会には、自由民権派に属する人たちが登場してくるでしょうし、そう

いう人たちの政府に対する批判や攻撃の武器に「質問」が使われないように、そのような可能性ある芽をできるだけ摘んでおきたいと伊藤らは考えたに違いないと推測されます。

第三審会議の席では、この修正案提出に関して議論があり、結論の出ないまま、「この質問に関する条文全部は削除」と決定された。質問については憲法に規定するまでもなく議院法に規定すれば十分であるという意見が多数を占め、質問の文字は憲法の規定から姿を消していったのであります。

三 議院法と質問

次の段階は議院法制定であります。「次」といっても、時間的なあと先というわけでは必ずしもないのですが、憲法付属法典としての議院法草案は、憲法と並行して枢密院会議で審議されていた。議院法草案審議は、明治二十一年九月十七日から十月三十一日まで開会され、三読会の形で議事は進められました。伊藤博文が議長となり、伊東巳代治が説明に当たり、質疑応答が交わされた。議会運営の基本原則を定める議院法の審議なので、その審議の様から、憲法制定者が、開設後の議会運営をどのようにしようと考えていたかを知ることができるのであります。

質問は、議院法原案第十章、第四十八条から三か条にわたって規定された。第四十八条「政府ニ対シ質問ヲ為サントスルノ発議者ハ二十人以上ノ賛成者ト共ニ連署シタル簡明ナル主意書ヲ議長ニ提出スヘシ」。第四十九条「質問主意書ハ議長之ヲ朗読セシメ演説及討論ヲ用キスシテ直ニ議決ニ付シ其ノ可決シタルトキハ議長ヨリ之ヲ政府ニ送付ス國務大臣ハ直ニ答弁ヲ為シ又ハ答弁スヘキ期日ヲ定メ又ハ答弁ヲ為ササルノ理由ヲ示明スヘシ」。第五十条「議院ニ於テ答弁ヲ得タル時ハ其ノ事件ニ付キ討論スルコトヲ許サス但更ニ建議ヲ提出スルコトヲ得」。

第一審會議第一読会において、第四十九条の質問方法について鳥尾顧問官から「発議者はまず議場において発議し、しかる後これを書面に認むるか、又は議事にかける前において書面を差し出すの意か」と疑義を質したのに対して、伊東は「あらかじめ書面を議長に提出し、しかして議場においてその書面を朗読して議決を取るの意なり」と答えています。この答えでは、質問主意書が議場で朗読されるわけですから、議員に知らされる、国民の耳にも入ることを意味しております。この点は後に修正される。

佐々木顧問官の質問「答弁を得たる時はその事件を討論することを許さざるの意（五十条）はいかん」これに対する伊東の答弁「既に政府より答弁したるときには再びその事件については議場において批評討論することを許さざるものとす。しかれども議院においてその答弁についてなお不満足なることあれば議院は憲法によりその意見を上奏し又はさらに建議することを得るものなり」。

第二読会における鳥尾顧問官の質疑「質問と建議とは性質同じからざるべし。本条末段に但しさらに建議を提出することを得とあれば、前の質問に対し不十分なるときは再び質問してその答弁を求むるを得るがごとくに見ゆ。しかるにここに質問と言わずして建議と言うはいかん」。

伊東「質問は一回にとどまりこれを再するを得ず。もし政府の答弁不満足なるか又は政府において答弁せざるときは、議院はただこれに対して建議することを得るのみ。しかして建議は採否の権、政府にあり、答弁の義務なし」。

なお、「質問」の立法趣旨は、伊東巳代治が枢密院の議院法審議の際の説明のために執筆された（大石眞「日本立法資料全集」3「議院法」四三ページ）「議院法説明」では次のように述べられています。

質問提出に当たり「賛成ヲ必要トスルハ徒ニ政府ニ対シ多事ヲ為スノ弊ヲ防クナリ簡明ナル主意書ヲ用キルハ質

問ノ目的ヲシテ審確單一ナラシムルヲ欲スルナリ」。「質問主意書ハ演説及討論ヲ用キスシテ直ニ可否ノ決ニ付スルハ空論日ニ渉ルコトヲ防クナリ」。「答弁ヲ得タルノ後議院ニ於テ討論スルコトヲ許ササルハ徒ニ政府ノ政略ヲ非難スルノ事ニ益ナキカ為ナリ。其ノ更ニ建議ヲ提出スルコトヲ許スハ当然ノ路ニ依リ言議ノ論ヲ与フルナリ」。

最終的に決定・公布された議院法第四十九条は「質問主意書ハ議長之ヲ政府ニ転送シ國務大臣ハ直ニ答弁ヲ為シ又ハ答弁ヲスヘキ期日ヲ定メ若答弁ヲ為ササルトキハ質問ノ事件ニ付議員ハ建議ノ動議ヲ為スコトヲ得」と改められています。ここで「質問主意書ハ議長之ヲ朗読セシメ演説及討論ヲ用キスシテ直ニ議決ニ付シ可決シタルトキハ議長ヨリ之ヲ政府ニ送付（転送）ス」、ワキ線部分を削除し、（一）括弧内のように一部修正されているのを発見することができます。明治二十二年一月に議院法最終案が確定し天皇に上奏された後に、憲法審議の経過を見て、急遽、このように質問主意書は議院の会議で朗読されずに直ちに政府に転送されるということに修正された。質問主意書を議院の会議で朗読させれば、質問を口頭で行ったと同じことで、衆議院議員全員及び公開された会議を通して国民にも伝わることは必至であります。それではこれまで伊藤らが、質問が本会議で口頭で行われることを極力避けようと主張してきたことに反して、質問を議院の会議で行い、一般に公表することと同じことになる。これでは議院の権限の発動と何ら変わらなくなる。それでは議員個人の質問にとどめようとするこれまでの主張が無駄になる。それを改めたのですから、「議院の権限」と読み違いされることを避けて「議員の権限」とすなおに読めるように変更したという意味において、小さな修正ですが、その持つ意味は大きいと考えられる。こうして議院法は、再修正の上、天皇の裁可を経て、明治二十二年法律第二号として公布される。ここに議院運営の基本原則を定めた議院法はでき上がったのであります。

以上の経過から、大臣は質問に対して答弁義務がない、議場では口頭質問を行わない、質問は議院で取り上げられ、議員間で議論されることはない、こういうことが「質問」について確認された。これはイギリスやフランスにおける質問またはアンテルペラシオンを変容しながら、議院内閣制に固有の手續を大権内閣制の下で継受したことを意味します。したがって日本の質問とイギリス及びフランスの質問との間に基本的な相違が生じたことは言うまでもないのであります。

四 衆議院規則と質問

憲法第五十一条は、「憲法及議院法ニ掲クルモノノ外内部ノ整理ニ必要ナル諸規則ヲ定ムルコトヲ得」とある。議院規則は議院法の範囲内において議院内部の運営を規定する規則ですから、議院は議院法の枠の中で議院規則草案の立案に当たらなければならない。この趣旨で「議院法執行手續ノ為メ議事細則トシテ規定スヘキ要点」が作成され、議院法第十章「質問」に関しては、議院法第五十条「國務大臣ノ答弁ヲ得又ハ答弁ヲ得サルトキハ質問ノ事件ニ付議員ハ建議ノ動議ヲ為スコトヲ得」の施行細則として「國務大臣ヨリ質問ノ答弁アリタルトキ建議ヲ為スヘシトノ動議ハ討議ヲ須キスシテ決定スヘキカ否カニ付規定を設クヘシ又此他此ノ如キ建議ニ関スル討議ハ何時開カルヘキカノ規定ヲ設クヘシ（何時討議ヲ開クカニ付決定ノ權ハ議院ニ存スルヲ最善トス）、建議ノ討議ニ於テハ議案外一モ新按ヲ提起スルヲ得ストノ規定ヲ設クル事」、こう書かれておりました。

憲法及び議院法ができた後、次は、その枠組みの中で議会開設後にどのような議会運営を行うのかということが問題となる。そのため外国の議院の実際の運営状況を知るとともに、議事運営の規則を定めることが必要になりま

す。国内では臨時帝国議会議会事務局が設置され、ここで議院規則の起草を行うとともに、金子堅太郎ほかは海外に派遣されて議会運営の実情を調査することになりました。

議院規則は、本来、議院の自主性に基づいて議院みずからが決めるべきものです。しかし当選したばかりの議員に無の状態から規則制定をさせたのでは日数がかかり過ぎるから、政府でまず草案をつくり、議会開設後にそれを参考にして各議院に自主的に規則を制定させることになった。臨時帝国議会議事務局は、総裁井上毅を中心にして規則制定作業を開始し、貴族院と衆議院の規則案を作成し、そのうちの議会開設と議員の召集に必要な「成立規則」だけを勅令で公布し、残余は事務局案を参考にして、開設後の両院にその決定を任せることとして、事務局は解散したのであります。

井上らの手による貴族院と衆議院の両院規則は、若干の部分を除いては、ほとんど同一でありました。それは最初、衆議院規則案を作成し、その草案に、貴族院令との関係上、多少の修正を加えて貴族院規則としたため、章節ともに同一となった。これについて、当時、臨時帝国議会議事務局の一員として規則案制定に当たり、後に衆議院書記官長を務めた林田亀太郎は、その著「政界側面史」の中で、「完全なる規則を立案するため」「畢生の力を籠めて勉強し」、欧米調査から金子堅太郎一行が帰国される前に規則案は「全部出来上がった」、それが、ごく一部字句修正されたのみで、規則として成立し、現行の衆議院規則になった」と記しています。実は林田の言うとおりではなくて、驚くべきことがここで生じたのであります。

井上らのつくった衆議院規則草案は、明治二十三年十月一日に公表された。「質問」については、何ら規定するところがありませんでした。貴族院規則案も同様です。議院法の規定で十分と考えられたからでありましょう。とこ

ろが、議院規則を制定し決定する権限を持っているのは衆議院であり、実際には衆議院議員であります。衆議院議員は明治二十三年七月に総選挙を行い、三百名の議員が議会開設の日を首を長くして待っていた。彼らは議会開設後の衆議院で衆議院規則を議決した際に、「質問」の章を新たにつけ加えた。これまでいろいろ議論し確定した質問の仕方は、これによって大きく、そして質的にも違う質問に変更されたのであります。具体的に言えば、質問を書面質問に限ったはずのものが、口頭質問ができ、かつ答弁に不満があるときは議院でそれを議題として討論できることに改められたのです。政府側では、衆議院が衆議院規則の中に質問の一章を新設し、第四百一条及び百四十二条の二箇条を加えて、新たに大臣の出席を求めて口頭質問を行うことができることとした点、並びに、質問の討議を認めた点を挙げ、これを憲法及び議院法に違反する重要問題としてとらえました。衆議院規則に新たにつけ加えられた質問に関する規定は次のとおりです。

第八章 質問

第四百一条 議員政府ニ対スル質問ニ付キ國務大臣ノ答弁其ノ要領ヲ得サルトキハ議場ニ出席ヲ求メ更ニ精細ノ質問ヲ為スコトヲ得

第四百二条 質問ニ対スル答弁若ハ答弁ヲ為ササル理由ニ付動議ヲ提出スルモノアリ三十人以上ノ賛成アルトキハ之ヲ議題ト為スコトヲ得

それではどのような経過で新たな内容の規定が加わったのか。召集後の衆議院は、明治二十三年十二月一日の本

会議で、議院規則制定のための委員を九名選出した。各委員はその日のうちに、事務局案を参考にして、衆議院規則案を起草、審議し、本会議に報告し、そこで委員決定のとおり、今の国会用語を用いて言えば、衆議院規則は、強行採決の上、決定されました。それが右の規定です。

これまで憲法及び議院法制定に努力してきた政府関係者は、この質問についての変更には愕然としたはずで、憲法制定に深くかかわりを持つ者の書いた次の文書を読めば、それは明らかです。

「議院法第四十八条第二項ニ曰ク『質問ハ簡明ナル主意書ヲ作り賛成者ト共ニ連署シテ之ヲ議長ニ提出スヘシ』ト然ラハ答弁ハ口頭ヲ以テスルニ拘ラス質問ハ書面ヲ以テスルハ議院法ノ明示スル所ナリ然ルニ精細ノ質問ニ至リテハ口頭ヲ以テスルヲ得ルト規定スルハ同法ノ条文ニ反スルモノト言ハサルヲ得ス且『質問書ハ議長ニ提出ス』ト云ヒ（第四十八条）『議長之ヲ政府ニ転送ス』ト云ヒ（第四十九条）議院法ハ直接ノ質問ヲ許ササルナリ又同法第五十条ニ『質問ノ事件ニ付議員ハ建議ノ動議ヲ為スコトヲ得』トアリテ質問ヨリ生スル討論ハ建議ノ為ニスル場合ニ止メ質問者及答弁者間ノ討論ヲ許ササルコトヲ黙示セリ然ラハ新定規則第四百一条ハ併テ議院法ノ精神ニ背クモノト謂フヲ得ヘシ」

「又新定規則第四百十二条『答弁又ハ答弁ヲ為ササル理由ニ付動議』ノ文字頗ル不明ノ感アリ若議院法第五十条ノ質問ノ事件ニ関スル建議ノ動議ヲ指スモノトセンカ同法第五十二条ニ於テ「建議ハ三十人ノ賛成者ヲ以テ議題トナル」コトヲ規定シタルカ故ニ新ニ本条ヲ設クルノ要ナキナリ蓋シ『事件』ト云ハスシテ『理由』ト云フ所以ハ此ノ『動議』ナル文字ニ包含セシムルニ彼ノ『説明請求ノ討論』（アンテルペラシオン）ヲ動議スルノ意義ヲ以テシタルナルヘシ果シテ然ラハ本条モ亦議院法ノ外ニ於テ政府員ヲ拘束スルモノト謂ハサルヲ得ス何トナレハ上ニ

示スカ如ク議院法第五十条ハ質問ヨリ生スル動議ヲ建議ノ為ニスルノ場合ニ止メタレハナリ」

政府関係者の驚きにも似た口吻が伝わってくるようであります。しかし議院規則は議院が自主的に制定するものであり、これに対して政府は何も関与できない、何にも対応のしようがありませんでした。

明治二十三年十一月二十五日召集された第一回議会の政党別の構成を見てみます。与野党の正確な区別は難しいのですが、大津淳一郎「大日本憲政史」によると、準政府派は、大成会七九名、国民自由党五名、中立派として無所属四五名、政府反対派（いわゆる民党）は、立憲自由党（弥生倶楽部）一三〇名、立憲改進黨四一名、議員の合計三〇〇名でした。反対派の合計が過半数を大幅に超えている点に着目すると、議院規則の内容は反対派の意向に従って強硬に決定されたのだと思いましたが、新聞の報道を見ると、そうではないようです。議会開設を前にして、各党は議会対策をそれぞれ協議した。野党第一党の立憲自由党は四条の追加を求めた。第八章に「質問」の一章を加え、「内閣に対する質問の手續は議院法第四十八条ないし第五十条の手續によるべし」、「質問者は國務大臣議場において答弁するに当たりさらにその精細の質疑をなすことを得」、「質問者國務大臣の答弁に対しその要領を得ざるときはさらに精細の質疑をなすことを得」、「質問の答弁もしくは拒絶の理由につき議員二十名以上の建議あるときはその事件を継続討論することを得」（郵便報知新聞）。

準与党の大成会は第二節「速記録」の部の第二百二十一条を削り、その間に「質問」の節を置いて二か条を追加した。その内容は「議員は政府に対する質問につき國務大臣の答弁その要領を得ざるときは、出席を求めてさらに精細の質問をなすことを得」、「質問に対する答弁もしくは答弁をなさざる理由について、動議を提出するものあり、三十名以上の賛成あるときはこれを議題となすことを得」（読売新聞）。

その修正の文面に若干の違いがありますけれども、質問権を議院の権限として強化するという点では、両者の趣旨は全く同一であることに注目したい。召集直前の十一月十九日の朝日新聞には、「立憲自由党、立憲改進黨、大成会の委員諸氏が、十七日、星が岡茶寮に会して衆議院規則打合せの協議をなしたる由、十九日再び開会の相談会にて修正を加えし同規則案どおりに決定すべしという」とある。十二月二日の郵便報知新聞「上院にては議院規則を議するに政府の仮りに編制せしものをそのまま採用し……たるほどなるに、下院はその処置全く反し政府の編制せしものは議員の大半ただその表題を見たるのみにて無論採用せざるものと決したり。下院議員は一切政府の処置を好まず権利を申し得る限りは自動自作の決意なり」と。それゆえ、衆議院規則の中への質問規定の挿入は、与野党を含めた議員のほとんどの意見であった、言いかえれば国民多数の意見であったと考えることができる。

十二月二日の郵便報知新聞は、休憩後再開した衆議院の議事について次のように報道しております。「十二月一日、議院規則起草委員を選挙。各部から一人で合計九人。起草者は直ちに起草に着手し、規則はかねて自由、改進黨、大成の三派で打合せ仮規則に修正を加え、これを基礎として神速に取り運んで議員に配付し、二時三十分より開会。起草委員島田三郎、起草者の意見を述べる。取り急ぎわずか十数分で脱稿したため、不完全の点が多いが、完全を望めば議院法を改正しなければならぬ。不十分の基礎の上に堅牢の建築は不可。かつ規則は議事が行われる際、不十分であれば改正できるとし、完璧を望まず脱稿した案を提出」。元田肇は朗読省略の動議を提出。高橋久一郎は「議院法に違反する部分は無効である。かりに正当とみなすも二十分でまとめたとなれば……議長その発言を制止し……」とあります。

五 質問の先例と発展

さて、質問は衆議院でどのように行われたか。質問の先例は何か。

明治二十三年十二月六日、山縣首相の施政方針演説が行われました。これに対する質問は、今日では代表質問として定着していますが、当時は施政方針演説に対して質問するということが議院規則のどこにも書いてなかったから、議院法の「質問」の手續に従って、三十一名の賛成を得て主意書を提出するという形で、新井章から首相の演説に対する質問が要求され、十二月十三日、教育、殖産興業、海陸軍の方針及び条約改正の成り行き並びにこれに関する将来にわたる内閣の方針について質問が本会議場で口頭で行われました。

議場では質問について議論が沸騰した。質問者新井「議場で質問し答弁をいただいた以上は、質問は議院の問題となった。質問者に限らず議員は誰でも答弁について質問できる。議長が発言を差しとめるのは不都合である」。末松三郎「大臣答弁は議場の質問者に対してのものでなく、質問者の求めに応じて議場でなした答弁だから、誰でも質問できる」。

国務大臣の演説について質問の手續を用いて質問する先例をつくったところに重要な意味があります。「議会が現政府に向かって試みた第一のチャレンジなり」(郵便報知新聞)と報ぜられた。これは施政方針演説に対する質問を認める最初の先例となる。憲法定者の意図に全く反し、口頭で本会議場で質問し、口頭で答弁するという質問の先例が第一回議会の初めにできたのです。

第一回議会衆議院では質問主意書による質問二十一件、大臣出席・答弁のあったもの四件、書面答弁十六件、答

弁のなかりしもの一件。質問主意書は提出されたが、質問の趣旨弁明を本会議で行い、質問は口頭で行うものだという先例を次々に積み重ねていったのです。「第一回議會以来議員より質問主意書を提出するときは概ね提出報告の当日、議場においてその質問の趣旨弁明をなすを例とし第十回議會よりは当日以外にもこれをなすことができることとなった。いずれも會議の初めにおいてなし、やむを得ざる時は會議の後に弁明したこともある。」(明治四十一年 衆議院先例集)。なお、当時は貴族院においては施政方針演説もこれに対する質問も行われませんでした。

その後の質問の発展の経過を辿れば、質問は憲法及び議院法の枠を超えて次第に大きく発展していった跡を見ることができます。

明治四十三年二月五日には質問に関する規程ができ、第二十六回議會から火曜日を質問日と決定し、質問の件名を議事日程の初位に掲載し、議事日程に先立って質問者に趣旨弁明、つまり口頭質問を行わせ、答弁を得た後、日程第一に入ることを先例集に記載するに至る。質問者は再質問を認められ、さらに質問者以外の者でも関連質問をすることが認められる。これはイギリス衆議院の質問時間を彷彿とさせるものであります。言いかえれば、衆議院は憲法や議院法の枠を超えて質問権を拡大し口頭で質問する慣例をつくり上げたのです。議會は憲法によってつくられた権限しか持ち得ないものですが、議會は憲法を変える権限を實際に行使してきたと考えることができます。

美濃部達吉教授は、大正五年十二月一日発行の「国家学会雑誌」で「議會ノ質問権」を取り上げています。衆議院がこういうふう質問を進展させてきた先例を背景にしつつ、明治憲法の大権内閣制の下でも政党内閣制に固有の質問が可能なように議院の質問権を次のように解釈しています。「質問権ハ決シテ総テノ議事機関ニ伴フ当然ノ権能ト見做スベキモノデハナイ。現在ノ議事ニ関係ノ無イ質問ヲ為スコトハ議事ノ秩序ヲ紊ルモノデアツテ、普通ノ

議事機関ニ於テハ許スベカラザル所デアル。独り一國ノ議會ニ於テ其レガ憲法ノ明文ヲ持タナイ当然ノ権能ト認ムベキコトハ、議會ノ特別ノ性質ニ基クモノデアツテ、即チ議會ガ政府ノ行為ヲ監督スルノ権能ヲ有シ随テ國務大臣ガ議會ニ対シテ政治上ノ責任ヲ負担スルコトヲ認ムルニ依リテノミ之ヲ説明スルコトガ出来ル」。

さらに教授は次のように論を進める。「わが国憲法は議會が政府の監督機関であり、國務大臣が議會に対して責任を負うようには明文上なっていないが、単に憲法上の明文のみで決することはできない。欧州諸国の議會では議會は政府の監督機関であり、これに特に反対の規定がない限り、同制度を採用したわが国議會においても同様の権限を持つものと考えられる。その上、憲法は國務大臣が議會に出席・発言できることを定め、また大臣が天皇輔弼の責任者であることを認めている以上、國務大臣は議院に対して政治上の責任を認めているものと解すべきは当然である。したがって議會は、憲法上の明文の規定の有無にかかわらず、政府に対して、単なる質問のみならず、質問をなし得るは当然のことであり、議院法で質問を認めているのはその理由による。質問に関する議院法及び議院規則の規定は決して憲法を変更したものではない。議院の質問権は同時に政府の答弁義務を認めたことを意味する。答弁の義務なき質問は法律上の権能としては無意味である。」

このようにして問責質問、言いかえればヨーロッパで言うアンテルペラシオンを日本の議會でも認めることができるとする解釈を展開されました。

その後の経過を省略しますが、昭和六年発行の衆議院書記官長田口弼一「帝國議會の話」によると、当時の質問に関する実態がわかります。「衆議院では質問は本会議中、火曜日の会議の劈頭においてこれをなすことになっております。これはなるべく口頭で質問をなし、政府も口頭をもって答弁せんとするがため、特に火曜日と定め、同日

関係国務大臣または政府委員は努めて繰り合わせ出席することになっております。しかし質問に対し書面で答弁することが漸く多くなってきました。書面で答弁があればその質問者に対して趣旨弁明は許さないのでありますから、次の質問者に移ります。……近来、答弁に対する意見陳述ということがあります。すなわち自分の質問に対し書面答弁があったについては、この際その質問または答弁に関し自分の意見を述べておきたいというのであります。これは質問の趣旨弁明が全部終わった後、許すのであります。また、自己の質問または質問に対する答弁に関するものであるから、議事日程の変更を要しない取扱いになっております。……緊急質問に対しては、火曜日に関りません、いつでも許すわけでありませぬ。」

この中にあるように「書面答弁が漸く多くなって」口頭質問が急に姿を消すのは、議会が戦時下に入って自由な活動ができなくなっていたことと関連するのであり、容易に想像できることと思えます。

質問は、第六十七回議会に十七件、本会議において趣旨弁明が認められたのを最後に、昭和十年三月、口頭質問は本会議場から消えたのであります。僅かに書面質問だけ残りました。この書面質問だけになった状態を見て、質問は書面であるものと思ひ込んでしまった関係者が多いようであります。

六 日本国憲法と質問

昭和二十年、戦争終了後に、新たに日本国憲法の制定と国会を民主化するための改革が行われました。国会法は、議院法にかわるものですが、装いを新たにし、第八章に「質問及び自由討議」を設け、自由で活発な言論機関としての活動が国会に期待されたところであります。条文と提案理由とを公式文書から引用します。

国会法第八章 質問及び自由討議

第七十四条 各議院の議員が、内閣に質問しようとするときは、議長の承認を要する。質問は、簡明な主意書を作り、これを議長に提出しなければならない。議長の承認しなかつた質問について、その議員から異議の申立があつたときは、議長は、これを承認するかどうかを議院に諮らなければならない。議長又は議院の承認しなかつた質問について、その議員から要求があつたときは、議長は、その主意書を会議録に掲載する。

〔理由 従来質問は三十人以上の賛成が必要であつたが、今後は賛成者は不必要とし、議長の承認を要することにした。議長の承認しなかつた質問について質問者が異議の申立をしたときは、議院の会議において承認するか否かを決することにし、また議長が承認しなかつた質問で異議の申立のなかつたもの及び議院が承認しなかつた質問については、要求があれば、議長はその主意書を会議録に掲載することにした。〕

第七十五条 議長又は議院の承認した質問については、議長がその主意書を内閣に転送する。内閣は、質問主意書を受け取った日から七日以内に答弁しなければならない。この期間内に答弁をしないときは、理由を明示することを要する。

〔理由 承認された質問については、議長は従来通りその主意書を内閣に転送するのであるが、今後は、内閣がそれを受け取った日から七日以内に答弁すべきことにし、七日以内に答弁をしないときにはその理由を明らかにすべきことにした。質問の回転率の向上により再質問、再々質問が容易になる。〕

第七十六条 質問が、緊急を要するときは、議院の議決により口頭で質問することができる。

〔理由 従来先例によって認められていた緊急質問について、明文の規定を設けた。〕

第七十七条 質問に対する内閣の答弁に関し、議員の動議により、討論又は表決に付することができる。

〔理由 質問に対する内閣の答弁が不満足であるような場合、議員の動議により、これを討論に付し、また表決にも付し得ることにした。〕

第七十八条 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、少くとも、二週間に一回その会議を開くことを要する。自由討議の問題につき、議員の動議により、議院の表決に付することができる。自由討議における発言の時間は、特に議院の議決があつた場合を除いては、議長がこれを定める。

〔理由 議員に政党の政綱、個人の意見、政府に対する質問等自由に発言させるために、自由討議の制度を設け、二週間に一回は必ずその会議を開くべきことにした。また、自由討議においては、なるべく多くの議員に発言の機会を与えるため、特に院議で議決がない限りは、議長がその発言の時間を定め得ることにした。〕

第七十七条は日本型のアンテルペラシオンではないのか。国会法制定当時、浅井清教授は、これに期待を込めて次のように説明された。「明治憲法時代の本会議における質問は、その迫力が弱く、國務大臣は、遁辞を弄して当座を糊塗する傾向があり、ために予算委員会で一問一答の質疑の形式をもって、国政全般に関する質問の効果の実を挙げるのが慣例となっていた。もしこの答弁に対して、討論又は表決がなされ、答弁した國務大臣又は内閣の信任、不信任が決せられるようになれば、質問も答弁も真剣になされるであろう。この制度は国会として大いに活用すべきである」。（「国会概説」昭和二十三年）

また、蠟山政道教授は、質問は「内閣の答弁が甚だ不十分であつた場合などに適用せられる議員の権利であるとともに、国政審議の権限でもある。これの活用によつて緊急事件に対する政府の適宜の措置を確保することもでき

る。」との期待を表明された。第七十八条の自由討議については、これにより、議員個人の意見表明と党議拘束のない自由な発言を期待された。〔「国会法」(新憲法附属法講座第一巻所収) 昭和二十三年〕

しかし、期待に反して、第一回国会では、口頭質問は緊急質問に限って三六件、書面質問は一二件、第五回国会では緊急質問は「緊急やむ得ざるものに限る」。「緊急やむを得ざるものとは天変地変、騒擾等に関するもので、その他議院運営委員会において緊急やむをえざるものと認めたものという」という申し合わせにより、その後、口頭質問は漸減し、ついに今ではゼロになってしまった。答弁に関して討論・表決は一度も行われなかった。また、新設の自由討議制は昭和三十年に廃止されました。その廃止の理由は、第七十七条については「本条は、何らの実益がないからである」、第七十八条については「本条は、自由討議の実施状況にかんがみ、その必要性ないと認めたことによる。」というのであります。

この質問と自由討議は当時の関係者にはほとんど理解されていなかったと思われれます。

国会法の制定に数々のサジェスチョンを行ったGHQのウィリアムズ民政局国会課長は戦前の日本の議会を「インポテントなおしゃべり社交場」と酷評し(市雄貴、星健一訳「マッカーサーの政治改革」、議会を真の言論の府としない限り、議会の民主化は成功しないと考えた。ウィリアムズ課長は、いっしょに来日したギクレー教授の指導を受けた。教授は一九三五年に「Japanese Government and Politics」という本を出版されている日本通であり、課長の先生格であった人です。戦後、一九五六年出版の「New Japan」の中で自由討議について、こう書いている。「このユニークな特色は、大臣(恐らくは官僚——引用者)に支配されないようなディスカッションの雰囲気の中で議員がfree-for-allなディベートにより経験を積んでいく場を提供するのであり、正規の立法過程の外にあって、立法過

程改善に貢献するであろう」。それが国会法制定のサゼスチョンのヒントとなった。

アメリカ議会にはワン・ミニット・デイベートという制度があります。開会直後に議員は一分間だけ自由にしゃべる機会が与えられる。一分間ではとても意を尽くせないから、会議録の Extension of Remarks という欄でその補足をすることが認められる。自由な発言は他の自由な発言を妨げないように時間制限が必要となる。こういう発想から自由討議のところに発言の制限という言葉が入ったと推測されます。

それからアメリカ議会には address the House という制度があつて、議員は、当面の外交問題や内政問題について十分間程度自由に意見を述べることができる。これもまた自由討議のヒントとなった。

さらに、人気のあるイギリスのクエスチョン・タイムをアメリカにも導入する動きがあつた。一九四三年、キーホーバー Kefauver 議員は、「各省及び独立機関の長は、議員が提出する口頭質問及び書面質問に対する答弁のために、少なくとも二週間に一回、下院に出席しなければならない」と提案しております。これは左の原文と照合してみると、日本の自由討議制と極めて似ております。賛成者は多かつたが、検討された結果、やはり議院内閣制を前提とした質問を大統領制の土壤に移すことは難しいということであつた。アメリカで駄目なら議院内閣制の国・日本で、というわけでもないでしょうが、自由討議制がアメリカ側からサゼスチョンされます。

その質問に関する部分は次のとおりです。キーホーバー提案と同じ文言が見られます。

Debate

a. Provision to be made for all members at least once every two weeks to take the floor and speak freely on national policy and important measures (possibly in the committee of the whole House).

b. If a time limit on speaking is fixed, speakers to be privileged to have their remarks extended in the official record.

Interpellations

a. to be subject to a definite time limit and thus permit more members to interpellation the Government.

現在、日本における口頭質問の沈滞化とは逆に、議院内閣制の国の議会では、イギリス、フランス、ドイツなどにおける質問の充実ぶりは目を見張らせるものがあります。議会はよく情報公開の要請にこたえていると思います。これに対してわが国ではどうか。列国議会同盟の調査報告書には、議院内閣制の国では「日本のみ質問及びこれに類する制度がないように見える」とあります。最近の国会改革の動きの中で、国会活性化の起爆剤として、イギリス議会の「クエスチョン・タイム」を導入し、委員会で与野党党首による論戦を毎週一回開こうという提案がなされ、各党合意を得たと報ぜられました。

日本国憲法制定後五十余年、またしても質問が国会活性化の手段としてクローズアップされてきました。本会議でなくて委員会で質問を行うという点が気になりますが、今後の推移を期待して見守るということで報告を終わらせていただきます。

〔本稿は、平成十一年三月二十日、駒沢大学政治学研究会(第四回)において報告したものの要旨をまとめたものである〕