

戦後日本の議会制度改革の変遷を いかに捉えるか

——議会制度改革のデータ化——

近藤 航

《目次》

1. はじめに
2. 先行研究について
3. 議会制度について
 - (1) 議会制度の定義と議会制度変化の研究意義
 - (2) 議会制度の重層性
4. 議事ルール変更の量的把握
 - (1) 国会法改正の量的把握
 - (2) 議事ルールの変更
 - (3) 分析手法の課題
5. 国会法改正に関する質的側面の調査
 - (1) 改正条文数
 - (2) 改正条文数と章
6. おわりに

1. はじめに

議会は代議制民主主義において中心的な役割を担う制度である。そして、その議会をどのように組織するか、どのように運営するかなどを規定するのが議会制度である。より具体的には、「議会内過程は、大きく分けると提案、審議、採決という三つの局面からなる」のであり、「議会制度とは、それぞれの局面の流れを規定するルール」といえる¹⁾。本稿では、日本の国会における制度変化に焦点を当て、議会制度の変化がいつ、どれだけ行われてきたのかを明らかにする。こうした研究は議会制度の変化の一般法則を明らかにするための第一歩となるはずである。

議会制度の変化に関する一般法則を探ることは社会的にも学術的にも意義がある。社会に目を向けると、近年では『代議制民主主義』への不信が存在しているとされる²⁾。例えば、議会内部で居眠りをしている議員への批判、強行採決によって法案が通ることへの不満などがあるのではないだろうか。一般的に日本では議院内閣制が採用されていると考えられており、議院内閣制を委任と責任の連鎖の観点から捉えれば、議会は有権者と政府とをつなぐ存在と位置づけられることになる³⁾。そして市民が代議制民主主義、特にその中心である議会に対して不信を持っているとすれば、それを改善していくことが求められるだろう。実際に、国会に関する様々な改革案が提示されてきた⁴⁾。改革案を示すことは重要ではあるものの、どのようにすれば国会改革は実現に至るのかという点について明らかにしなければ、国会改革案は実現されることも、検討されることもなくただアイデアとして存在するだけになってしまう。このような状況を踏まえると、議会制度変化の効果および帰結だけではなく、その変化の原因や因果メカニズムも重要な研究対象であるといえる。しかし、先行研究では国会に関する制度がなぜ、どのような場合に変化するのかに関する一般法則は明らかにされてこなかった。これまでの研究では国会に関する制度変化の描写にとどまっていることや、その制度変化の帰結や方向性に関心が集まっ

1) 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史『比較政治制度論』有斐閣(2008年)172頁。

2) 待鳥聡史『代議制民主主義——「民意」と「政治家」を問い直す』中央公論新社(2015年)12頁。

3) Strøm, Kaare, 'Delegation and accountability in parliamentary democracies', *European journal of political research*, Vol.37, Issue 3 (2000), pp. 261-290.

4) 例えば、大山礼子『日本の国会——審議する立法府へ』岩波書店(2011年)終章。

ていたと思われる。そうした研究は重要であるが、議会制度の変化の一般法則を探ることもまた同じくらい重要な課題である。

以上のような問題認識から、本稿は国会に関する諸制度がなぜ、いかに変更されてきたのかを探るための第一歩として、戦後から今日に至るまでの国会に関する制度変更を量的に把握する。すなわち、日本の国会に関する諸制度がどれだけ変化してきたのかを客観的に把握するのである。本稿では日本の国会に関する制度の中でも議事運営に関する制度を対象として調査を行う。具体的には1947年の国会創設から2023年までを10年ごとに区切った上で、その10年間にどれだけフォーマルな議会制度が改正されたのかを把握する。また、議事運営に関して中心的に定めている国会法についてはより詳細な調査を行い、1回の改正でどれだけの条文が変更されたのかも明らかにする。さらに、国会法改正の中身まで理解するために国会法の章に着目し、どの章がどれだけ改正されてきたのかも調べる。こうして議会制度の変化を量的に見ることは議会制度の変化を理解する第一歩として有用である。このような分析を通して、国会における議会制度は1947年～1960年ごろにかけて（1つ目の波）、そして1990年代以降（2つ目の波）に多くの変更が行われてきたことが明らかになった。国会法について見ると、初期は委員会に関する規定が多く変更されていたのに対して、2つ目の波の時期から新たな章の追加などが行われるなど新しい審議手続の整備が行われてきたことが分かった。このような分析を通じて、国会においては議院内閣制から大統領制へ、あるいは二院制から一院制へといった議会をめぐる大きな枠組みについての改革こそないが、議事運営に関するルールは変化しており静態的に見ることはできないことや、ある時点で区切ってそこから国会制度の特徴を見ることには注意が必要であることが示唆される。ただし、このような分析手法によって議会制度の変化を量的に見ることは有用ではあるものの、捨象している側面があることも確認する。

本稿では、2節において国会の制度変化に関する先行研究について大まかにまとめ、3節で議会制度の定義を確認した上で、議会制度の変化を研究する意義を主張する。さらに国会における議事運営に関する制度を明記しているルールを確認する。4節では、日本法令索引を用いて日本の議事運営に関するフォーマルなルールがいつ、どれだけ改正されてきたかを明らかにし、この分析手法の課題点をまとめる。5節では、議事運営について中心的に規定している国会法に焦点を当て、国会法がい

つ、どれだけ、こういった内容の改正がなされてきたのかを明らかにする。最後に6節では検討結果をまとめて、本研究の示唆などについて述べることとする。

2. 先行研究について

政治学では、これまでに多くの国会研究の蓄積がある。本稿では、それらを包括的に論じることは避け、本稿の研究対象である国会制度の変化に関して論じている研究にのみ絞って検討する⁵⁾。国会の制度変化に関する研究は大きく4つに分けることができる。具体的には、①個別の制度変化について事実を描写する、あるいはその意味を検討する研究、②国会に関する制度変化の歴史を長期的に描写した研究、③国会に関する制度変化の効果や帰結を解明する研究、④国会に関する制度変化の政策過程や経緯を扱った研究という4つである⁶⁾。

①については、例えば党首討論制の導入⁷⁾、押しボタン式投票の導入⁸⁾、憲法調査会の設置⁹⁾などといった個別の制度変化を論じた研究が該当する。こうした研究においてはその制度変化の内容、およびその導入の経緯を描写したものであるから、それまでの改革と総合して見るといったことはなされていない。すなわち、国会改革として一般化を目指した研究ではない。しかし、実際にはそれまでの変化の上に次の制度変化が積み重ねられるのであり、より長期的に見て分析する必要があるだろう。

②国会に関する制度変化の歴史を長期的に描写した研究は、国会に関する制度の

5) それゆえ、政治学における議会研究においてフォーカスされてきたヴィスコシティに関する議論、国会が機能しているかどうかに関する研究、国会におけるアジェンダパワーに関する研究などは、今回は検討の対象としていない。

6) なお、本稿は議会制度変化を中心的に扱っているため、ここに含めることはできないものの日本の議会制度に関して解説したものとして、大石眞『議会法』有斐閣(2001年)、大山礼子『国会学入門〔第2版〕』三省堂(2003年)、浅野一郎・河野久『新・国会事典〔第3版〕』有斐閣(2014年)などがある。

7) 山口二郎「国会活性化法——その意義と効果」法学教室 232号(2000年)16頁。

8) 橋本雅史「押しボタン式投票の採用経過と制度の概要」議会政治研究 45号(1998年)13頁。

9) 江橋崇「憲法調査会設置法——制定経過・内容・意義」法学教室 232号(2000年)20頁。

変遷を明らかにした研究である。このタイプの研究においては、①と異なり検討対象がより長期的なものになっており、これまでの議会制度の変更がまとめられている¹⁰⁾。こうした研究は資料的に見ても価値が高く、どのような経緯でどのような改革が行われたのかを時系列で把握することができる。しかし、なぜ議会制度が変わるのかに対して一般的な答えをもたらず研究ではない。

③国会に関する制度変化の効果や帰結を説明する研究は、国会に関する制度変化がどのような方向性のものであったかを中心的に検討するものである。例えば、増山は国会に関する制度に多数主義的な側面があることを強調し¹¹⁾、特に1958年の国会法改正が多数主義の制度化に寄与したことを指摘している¹²⁾。また、川人は日本の憲法には国会中心主義および議院内閣制という2つの考え方が存在していると指摘する。その上で、日本の国会ルールでは次第に議院内閣制が国会中心主義に対して優位していったことを指摘している¹³⁾。以上のような研究は主に、国会に関する制度変化の効果や帰結に関心があると思われる。制度変化の原因を特定するには、制度の帰結や効果を知ることが重要であり¹⁴⁾、そうした意味で④の研究と深く関連する。川人や増山による研究からは、政権与党による党派的な制度変更によって日本の国会が多数主義や議院内閣制へと変化していったことが示唆されるだろう¹⁵⁾。

最後に④日本の国会に関する制度変化の政策過程や経緯を扱った研究は、国会に関する様々な制度変化の政策過程などを明らかにした研究である。梶田は主に国会法の制定から1958年の国会法改正までを扱っており、国会法がどのように制定され

10) 大山礼子「国会改革の流れ」『レファレンス』37巻9号(1987年)112頁、松澤浩一「国会法改正の史的概観(1)」『議会政治研究』15号(1990年)28頁、「国会法改正の史的概観(2)」『議会政治研究』16号(1990年)33頁、「国会法改正の史的概観(3)」『議会政治研究』17号(1991年)26頁。

11) 増山はその根拠として、中間報告制度、国会に関する規定は国会法に規定されており政権与党による変更が可能であることなどを指摘する。増山幹高『議会制度と日本政治——議事運営の計量政治学』木鐸社(2003年)3章。

12) 増山・前掲注11)7章。

13) 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会(2005年)8章。

14) 建林ほか・前掲注1)51頁。

15) 実際に、アメリカ議会の改革において党派性を見出す研究も存在する。Binder, Sarah A, 'The partisan basis of procedural choice: Allocating parliamentary rights in the House, 1789-1990', *American Political Science Review*, Vol.90, Issue 1 (1996), pp. 8-20.

たのかなどを合理的選択論の立場から論じている¹⁶⁾。また、川人も国会法の制定過程について分析をしている¹⁷⁾。いずれの研究も歴史的資料にあたることで、その制定に関わったアクターの考えなどを明らかにしている。その中には、しばしば批判や議論の対象となる諸制度（例えば、委員会制、自由討議制、両院法規委員会）がどのような経緯で採用されるに至ったのかが検討されている。そして、両研究はその後の制度変化についても論じている。具体的には、梶田は1958年までの国会に関する制度変化を¹⁸⁾、川人は主に90年代の国会改革に関しても扱っており、長期的に分析をしている¹⁹⁾。国会法制定後の国会法改正については、増山が比較的初期の改正について議事録を用いた分析を行っている点で他と異なる²⁰⁾。また、福元は国会に関するルールの1つともいえる先例についても分析を行っている。福元は、新たな先例については1960年代以降ほとんど出現していないこと、そして既に確立した先例を繰り返した事例は政局が不安定になった時期に出現してきたことを確認した²¹⁾。さらに、福元は先例を含めた国会の制度や審議様式に着目することで、1947年から1996年までを①占領期（1947～1952年）、②制度形成期（1953年～1969年）、③制度展開期（1970年～1996年）に分けている。そして、①占領期には国会運営は試行錯誤の状態であったが、②制度形成期に先例の形成、国会法の改正などにより制度化が行われてきたとしている²²⁾。このように、④の分析は議会制度変化を長期的に見て、さらにそのプロセスなども検討している。④に関しては本研究とも深く関係しており重要である。ただし、その分析の多くは1940年代から1950年代が中心的な分析対象となっており、それ以降の制度変化は明らかになっていないことが多い。また、そもそもなぜ議会制度変化が起こるのかということについて一般的な仮説・理論を構築するとまでは至っていないと考えられる。

16) 梶田秀『占領政策としての帝国議会改革と国会の成立——1945-1958』信山社（2017年）、Ⅱ章、Ⅴ章。

17) 川人・前掲注13）2、3章。

18) 梶田・前掲注16）Ⅴ章。

19) 川人・前掲注13）7章。

20) 増山幹高「国会審議からみた国会法改正——いかに議会制度は選択されるのか？」公共政策研究9号（2010年）48頁。

21) 福元健太郎『日本の国会政治——全政府立法の分析』東京大学出版会（2000年）4章。

22) 福元・前掲注21）。

このように、国会に関する制度変化の分析は多く存在している。ただし、まだ課題は残っている。1つは、先述したように、国会における制度変化を一般的に説明可能な仮説、理論構築にまでは至っていないということである。もう1つは、いつ、どれだけ国会に関する制度は変更されてきたのかということがまだ分からないということである。しかし国会における制度変化を説明する一般的な理論を構築するには、そもそも現状がどのようになっているのかという把握が不可欠である。そこで本稿は、いつ、どれだけ国会に関する制度変化があったのかを明らかにする。

3. 議会制度について

(1) 議会制度の定義と議会制度変化の研究意義

国会に関する制度を調査する前に、そもそも議会制度とは何かというところを整理しておく必要があるだろう。「議会内過程は、大きく分けると提案、審議、採決という三つの局面からなる」のであり、「議会制度とは、それぞれの局面の流れを規定するルール」と定義される²³⁾。つまり、議会制度とは議会内の過程について定めた制度をいえる。

では、その変化を研究することはなぜ重要なのだろうか。本稿で特に強調しておきたいのは、議会制度のような手続き的なルールは、政治アクター自身の目標（例：再選など）実現のために変更されてしまう可能性があるということである²⁴⁾。議会制度は本来的には議員自身の活動を制約するものである。しかし同時に、議会制度は議員が作ることができるものである。こうしたことから、議会制度は外生的（exogenous）ではなく、内生的（endogenous）なルールとして捉えることができる²⁵⁾。日本の国会に関する制度は、後述するように法律や規則によって定められている。こうした制度を定めるのは議員である。そして、議会内部での採決は多数決による。

23) 建林ほか・前掲注1) 172頁。

24) 建林ほか・前掲注1) 50-51頁, Sieberer, Ulrich, Wolfgang C. Müller, and Maiko Isabelle Heller, 'Reforming the rules of the parliamentary game: Measuring and explaining changes in parliamentary rules in Austria, Germany, and Switzerland, 1945-2010', *West European Politics*, Vol. 34, Issue5 (2011), pp. 948-975.

25) 例えば、川人・前掲注13) 8頁, Cox, Gary W, 'On the effects of legislative rules', *Legislative Studies Quarterly*, Vol.25, Issue 2 (2000), pp. 169-192.

そうすると議会制度は多数派にとって有利なものになりかねない。多数派に有利な制度変更は「操作」と呼ばれる²⁶⁾。議事運営に関する制度については多様な選択肢があるが²⁷⁾、日本でも中間報告制度の導入、押しボタン式投票の導入などの多数主義的な制度変更があり、全体的な評価としては多数主義や議院内閣制が志向されてきたといえるかもしれない²⁸⁾。こうした制度変更によって政権与党にとっては、自らの実現したい政策を実現しやすい環境にしてきたのかもしれない。このような特徴をもつ議会制度については、特にその変化の側面について検討されるべきである。議会制度の変更には様々なコストがかかる²⁹⁾。それでも、議会制度が変化するとしたらそれはなぜで、どんな場合なのかといったことの把握が必要だと考えられる。また、その前提となる議会制度の変更の実態把握も必要である。そうすることによって望ましい国会や議会を形成することに寄与すると考えられる。

(2) 議会制度の重層性

先述したように議会制度は議会内過程を規律する制度である。日本では憲法、法律、議院規則に明記されている。これに加えて先例・慣例といった存在も重要とされる（以下、この4つのルールを議会ルールと呼ぶ）。このように国会に関する制度は重層的に定められているのである³⁰⁾。議会ルールの改正要件に目を向けると、憲

26) プシェヴォスキ, アダム(粕谷祐子・山田安珠訳)『それでも選挙に行く理由』白水社(2021年)78頁。プシェヴォスキは選挙制度の文脈で「操作」と述べているが、本稿では議会制度においても同様の懸念があると考えて、この用語を用いた。

27) See Cox, Gary W. *The Organization of Democratic Legislatures*. In Donald A. Wittman, and Barry R. Weingast (eds), *The Oxford Handbook of Political Economy*. (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 141-161. Müller, Wolfgang C., and Ulrich Sieberer, 'Procedure and Rules in Legislatures', In Shane Martin, Thomas Saalfeld, and Kaare W. Strøm (eds), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 311-331.

28) 増山・前掲注11), 川人・前掲注13)。

29) Cox *op. cit.*, *supra* note 25.

30) 森本昭夫「国会法規範の特性」北大法学論集59巻2号(2008年)453頁。なお、このような重層的な制度になっていることが議会制度変化を分析するのを難しくしているのかもしれない。オーストリア、スイス、ドイツの議会制度変更に関する比較研究では、下院の議事規則が研究対象となっていた(Sieberer *et al. op. cit.*, *supra* note 24)。しかし、日本で衆議院の議院規則だけ見ても不十分な分析になってしまう。なぜなら、国会法が

法改正は最も難しく、先例・慣例が最も容易である。議会ルールとその改正要件については図表1の通りである。

図表1 議会ルールとその改正要件

ルール	改正要件
憲法	各議院の総議員の2/3以上の賛成で国会が発議。その後、国民投票で過半数の同意を得る（憲法96条）。
法律	両議院で過半数による可決（憲法59条1項 ³¹⁾ 。
議院規則	各議院の単独の議決（憲法58条2項）。
先例・慣例	アクターによる行動の積み重ね ³²⁾ 。

筆者作成

なお、理想的には議会・議員の活動に関わる諸制度全てを分析することが求められるだろう。しかし、それは困難である。本稿では、議会における議事運営に直接関わるフォーマルな制度を扱うこととする。本来であれば、先例・慣例などのインフォーマルな制度も含めるべきであるが、2つの理由から今回は分析対象外とする。第一に、それらは把握が容易でないこともあるし、真に重要な制度はフォーマル化されると考えられるからである³³⁾。例えば、本会議での議案の趣旨説明は、かつて自由討議で慣例的に行われていたが、1948年の国会法改正によって国会法56条の2に規定された³⁴⁾。また、日本の国会における先例・慣例の把握は先例録などに頼るしかないが、それらは必ずしも全ての先例を含んでいるわけではない³⁵⁾。第二に、図表1から分かるように、規則や法律レベルでは国会での多数の支持を必要とする

より一般的な事項を定めてしまっているからである。こうした場合にどのように分析していくかは課題の1つである。

31) 参議院が異なる議決をした場合には、衆議院の出席議員の2/3以上による再可決が可能（憲法59条2項）。

32) 浅野・河野・前掲注6) 148頁。

33) Müller & Sieberer *op. cit.*, *supra* note 27, at 311.

34) 大山・前掲注6) 239頁。

35) 森本・前掲注30) 457-458頁は、「参議院では先例録の記載内容は事務局で決定しておりまして、これについて、例えば議院運営委員会の理事会で内容の承認をとるといったことはしていません。議院から委任を受けて文章化したという性格のものでして、また、先例集に登録されていない先例も多数存在します」と述べている。

ため、その変更には先例よりもコストがかかるということである。議員があえて高いコストをかけて制度を構築しているとすれば、そうしたもののこそまずは見る必要がある。

以上の理由から、本研究では先例・慣例は含めず、フォーマルな制度のみを扱う。本研究で対象とするのは憲法、国会法、議院証言法、衆議院規則、参議院規則、国会審議活性化法である（以下、憲法を除く5つの法律および規則を議事ルールと呼ぶ）³⁶⁾。ただし、憲法については制定後1度も改正されていないことから、今回の分析においては一度外すこととするが、法案が成立するための要件、議院自律権など重要な項目が規定されている。

分析に入る前に、それぞれのルールがどのような内容であるかを確認する。国会法は戦前の帝国議会にあった議院法に代わって、「常任委員会制度などの内部組織や議事手続の大枠」を定めている³⁷⁾。議院規則は「国会法の規定を受けて細則を規定している」とされる³⁸⁾。議院規則と国会法の関係については、議院自律権の観点からして国会法が本来であれば議院規則に規定すべきことまで規定していて問題であるという指摘は今でも存在している³⁹⁾。国会法と同じ法律レベルのルールとして、議院証言法⁴⁰⁾と国会審議活性化法⁴¹⁾がある。前者は、「国政に関して調査権を行使するための強制的手段として、証人の出頭、証言及び記録の提出の要求について」規定している⁴²⁾。後者は、主に政府委員制度の廃止と党首討論制の導入を規定した法律である。

36) 多少の抜けがある可能性はある。たとえば、国会議員のリソースを左右するルールは間接的に議会制度に含まれるかもしれない。しかし、今回は議事運営に直接関わるルールを扱うため、除外している。

37) 大山・前掲注6) 238頁。

38) 大山・前掲注6) 238頁。

39) 大山・前掲注6) 240-242頁、大石眞「議院自律権」法学教室78号(1987年)6頁。

40) 正式には「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律」である。

41) 正式には、「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」である。

42) 浅野・河野・前掲注6) 183頁。

4. 議事ルール変更の量的把握

(1) 国会法改正の量的把握

では、議事ルールはいつ、どれだけ改正されてきたのだろうか。これを明らかにするにあたり、公職選挙法改正についてその量的把握を行った研究とほぼ同じ方法で把握することを試みる⁴³⁾。この手法は法改正に関する実態把握の第一歩として有用である。この手法の有用性については後述するとして、まずはその手法がどのようなものかを説明する。

法改正回数に関しては日本法令索引⁴⁴⁾で調べることができる。日本法令索引によれば国会法は制定されてから2023年12月31日までに36回の改正を経験していることが分かる⁴⁵⁾。これについて、いつ、どれだけ改正されてきたかを可視化するために1947～2023年までを10年ごとに区切り、各10年間にどれだけ国会法が改正されたかをグラフ化していく。すると、図表2のようになる⁴⁶⁾。

なお、公職選挙法改正において同様の分析を行った研究では、名称に「公職選挙法」を含むもののみを抽出することで重要度の高い改正のみを扱っているとしている⁴⁷⁾。しかし、こうした絞り込みは公職選挙法においては妥当であるとしても、少なくとも国会法においては妥当ではない可能性がある。そもそも国会法は、その性

43) 益田高成「公職選挙法改正の定量分析試論」同志社法學 71 巻 1 号 (2020 年) 2223 頁。

44) 日本法令索引「国会法」(<https://hourei.ndl.go.jp/#/detail?lawId=0000038900&searchDiv=1¤t=1>, 2024 年 9 月 11 日最終閲覧)。

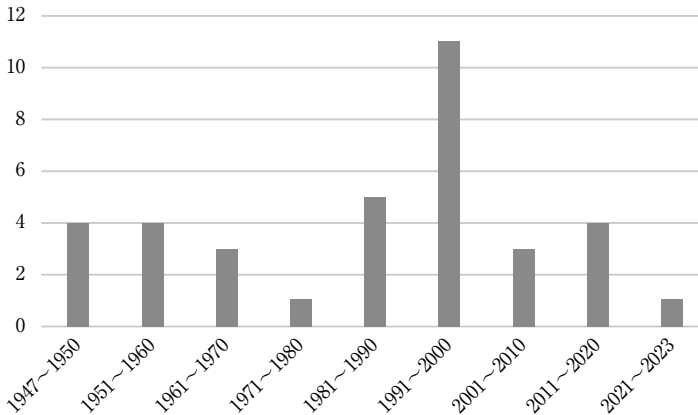
45) 具体的な改正日は2023年12月31日までで以下の通りである。① 1947 年 12 月 7 日, ② 1948 年 7 月 5 日, ③ 1948 年 10 月 11 日, ④ 1949 年 10 月 26 日, ⑤ 1955 年 1 月 28 日, ⑥ 1957 年 6 月 1 日, ⑦ 1958 年 4 月 18 日, ⑧ 1959 年 3 月 31 日, ⑨ 1963 年 3 月 30 日, ⑩ 1965 年 5 月 18 日, ⑪ 1966 年 6 月 28 日, ⑫ 1980 年 4 月 7 日, ⑬ 1983 年 12 月 2 日, ⑭ 1985 年 6 月 28 日, ⑮ 1986 年 5 月 26 日, ⑯ 1987 年 4 月 1 日, ⑰ 1988 年 11 月 26 日, ⑱ 1991 年 5 月 15 日, ⑲ 1991 年 9 月 19 日, ⑳ 1991 年 10 月 5 日, ㉑ 1993 年 5 月 7 日, ㉒ 1996 年 6 月 26 日, ㉓ 1997 年 12 月 17 日, ㉔ 1997 年 12 月 19 日, ㉕ 1999 年 7 月 30 日, ㉖ 1999 年 8 月 4 日, ㉗ 2000 年 5 月 17 日, ㉘ 2000 年 12 月 6 日, ㉙ 2005 年 11 月 7 日, ㉚ 2006 年 12 月 22 日, ㉛ 2007 年 5 月 18 日, ㉜ 2011 年 10 月 7 日, ㉝ 2012 年 6 月 27 日, ㉞ 2014 年 4 月 18 日, ㉟ 2014 年 6 月 27 日, ㊱ 2022 年 4 月 22 日。

46) ただし、10 年ごとに区切るとしても完全に 10 年ごとに区切ることはできないため、1947～1950、2021～2023 というようないびつな区切りになっているところもある。

47) 益田・前掲注 43) 2239-2240 頁。

格上あらゆる法案審議をどのように行わなければならないかについて規定するものである。それゆえ他法の改正の影響を受けてその審議手続きを定める必要性が生じることは多々あると考えられるからである。例えば、憲法改正に関する諸手続を規定するための国会法改正は、2007年の日本国憲法の改正手続に関する法律の制定に伴うものであった。このような制度変更は自民党政権が長年実現を目指しているとされる憲法改正の手続を整備するものであり、これは見逃すことができないものであるといえよう。名称による絞り込みを行ってしまうと、こうした重要な事案に関する手続きの整備（制度変更）が見逃されてしまう。そこで本稿では、こうした絞り込みは行わない⁴⁸⁾。

図表2 国会法改正の時期と回数の縦棒グラフ



日本法令索引をもとに筆者作成

こうして見ると国会法がいつ、どれだけ改正されていたかが把握しやすい。まずは国会法改正の傾向を図表2から読み取っていく。指摘できることは主に3つである。第一に、1947年から1960年の間に8回の改正が行われているということである。つまり、国会法は制定された直後に、多くの改正を経験しているのである。第二に、1961年から1980年の間には4回しか改正が行われていないということである。

48) なお、名称による絞り込みを行った場合、国会法改正は2023年12月31日までに22回行われてきたことになる。もし、真に重要な改正のみをピックアップしたいならば、かなり慎重に行う必要があるだろう。

る。第三に、1991年から2000年の間には11回もの改正が行われており、2000年代も含めるとかなり多くの改正が1990年代以降行われていたのである⁴⁹⁾。つまり、改正回数だけを見た場合に、国会法改正はこれまでに2度の波と1度の停滞期があったということが可視化されたといえよう。以下では、このような把握方法を国会法以外の議事ルールにも拡大することで、議事ルール全体の変化の傾向を見ていくこととする。

(2) 議事ルールの変更

4節(1)では国会法について、いつ、どれだけ改正されてきたかを見てきた。以下では、4節(1)で用いた手法を国会法以外の議事ルール(国会審議活性化法、議院証言法、衆議院規則、参議院規則)についても適用し、国会法と組み合わせて議事ルール全体の改正の傾向を見る。結果は、図表3および4の通りである。また、図表3では最後の列にその年代における議事ルールの改正回数が1947年から2023年までの議事ルールの改正総数に占める割合も示してある。なお、図表3および4では国会法の公布がスタート点となっている。それ以降に他の法律や議院規則が制定された場合にはそれも1としてカウントしている⁵⁰⁾。

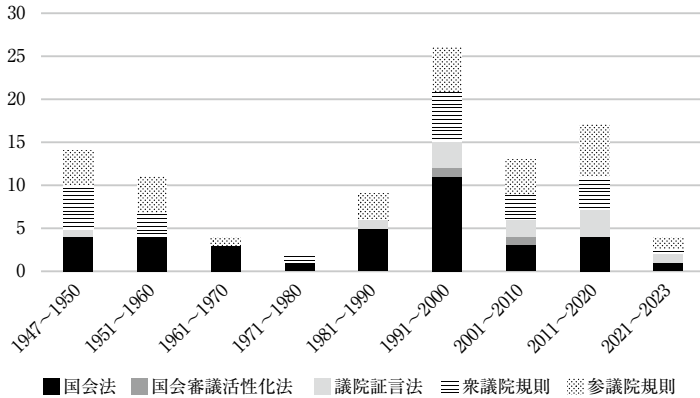
では、以上の図表3および4からどのようなことがいえるだろうか。第一に、国会法改正でも同様であったが、1947年から1960年の間に多くの制度変更を経験しているということである。この時期の制度変化については、先行研究でも多く扱われていることからすれば当然ともいえる。GHQ占領期には、GHQも関与しながら国会改革が行われたが、占領が終わった後には国会議員たちによって国会改革が行われた⁵¹⁾。この時期には、事項別から省庁別への委員会再編、議員が当該議案について知ることができる議案の趣旨説明手続の導入などが行われた。また、議員立法についても賛成議員数の要件が設けられ、衆議院では20人、参議院では10人の賛

49) 分析手法の課題点については後述する。

50) 例えば、国会法が公布された(1947年4月30日)後に衆議院規則が成立(1947年6月28日)しているが、これも衆議院規則改正の1つとしてカウントしているということである。なお、いずれの法改正も名称による絞り込みは行っていない。そのため、国会審議活性化法の制定に伴って国会法も改正されているが、その場合には国会審議活性化法1、国会法1としてダブルカウントされているということになる。

51) 梶田・前掲注16) 161-163頁。

図表3 議事ルール変更の時期と回数に関する縦棒グラフ



日本法令索引をもとに筆者作成

図表4 議事ルール変更の時期と回数に関する表

	国会法	国会審議活性化法	議院証言法	衆議院規則	参議院規則	合計	年代／議事ルール改正総数
1947～1950	4	—	1	5	4	14	14.0%
1951～1960	4	—	0	3	4	11	11.0%
1961～1970	3	—	0	0	1	4	4.0%
1971～1980	1	—	0	1	0	2	2.0%
1981～1990	5	—	1	0	3	9	9.0%
1991～2000	11	1	3	6	5	26	26.0%
2001～2010	3	1	2	3	4	13	13.0%
2011～2020	4	0	3	4	6	17	17.0%
2021～2023	1	0	1	1	1	4	4.0%
合計	36	2	11	23	28	100	100.0%

日本法令索引をもとに筆者作成

成者が求められ、議員1人では法案を発議することができなくなった。1947年～1960年ごろまでを国会の制度化と捉える研究は多い。例えば、増山は1958年の国会法改正を多数主義の制度化⁵²⁾、梶田はこのあたりの時期の国会法の変化について、「実情が法規の明文により追認されて手続の定型化が進行するという意味で、ルー

52) 増山・前掲注11)7章。

ティン化」もしくは Polsby のいう「制度化 (institutionalization)」⁵³⁾として捉えている。また、時期は少し異なる部分もあるが、福元が制度形成期としている時期も含まれている⁵⁴⁾。

第二に、1961～80年代には他の時期と比べて著しく制度変更が少ないということである。この時期は国会法改正だけで見た場合でも少なかったが、規則レベルの改正もあまり存在していない。福元はこの時期について「制度展開期」とし、以下のように述べている。「1960年代末に確立した、国対政治とも称される国会運営の制度が、1960年代後半から野党勢力の多党化や1970年代の与野党伯仲状況の成立と解消といった表面的な政党勢力の消長によって変わることは、基本的になかった」が、「与野党間折衝は国会審議の外で行われたため審査回数は漸減し、強い対立は衰退傾向」にあり、「反面で、与党が野党の要求に一層融通無碍に対応して野党を懐柔したために、粘着性ひいては弱い対立が持続し、吊しに至っては取引材料としてさらに長期化」した時期だったのである⁵⁵⁾。ただし、国会法改正が議論されなかったわけではなかったようである。この時期には「激突混乱を回避し正常円滑な国会運営を実現するため、さまざまな構想あるいは試案などが関係者から提示された」が、「主要な勢力である自民党と社会党の双方が共に、基本的には対決の姿勢を崩さず、妥協を排する強硬な態度であったから、国会法改正はうたい文句に止まって、到底実現し得ることではなかった」とされる⁵⁶⁾。

第三に、1990年代以降に多くの制度変更が行われているということである。1990年代は国会法のみを見た場合にも多かったことは既に述べた通りである。1990年代には衆議院における小選挙区比例代表並立制の導入、裁判員制度の導入などを含んだ司法制度改革などが「近代化」を志向して議論され、実現に向かっていった時期である⁵⁷⁾。国会に関するルールもそうした改革と並行して多くの改正が行われてい

53) Polsby, Nelson W. 'The institutionalization of the US House of Representatives', *American political science review*, Vol.62, Issue 1 (1968), pp. 144-168. Polsby の指摘する制度化は、外部環境との差別化、組織の機能の分業化、普遍的な規則の自動的な運用という3つからなる。

54) 福元・前掲注21) 133頁。

55) 福元・前掲注21) 139-140頁。

56) 松澤・前掲注10)「国会法改正の史的概観(3)」31-32頁。

57) 1990年代の政治改革については、待鳥聡史『政治改革再考——変貌を遂げた国家の軌

た可能性がある。また、国会法だけで見た場合には、それほど目立たなかった2000年代以降の制度変更が他の議事運営に関するルールも含めることで浮かび上がってくる。これに対して、国会法改正だけ見た場合には多く見えた80年代は相対的に見れば改正は少ないように見受けられる。いずれにせよ、議事運営に関するフォーマルな制度は2度の大きな波と1度の停滞期があったことがここでも確認できる。こうしてみると、先行研究ではあまり触れられてこなかった1990年代以降の議会制度変更も注目する必要があることが示唆されるだろう。なぜなら、そうした制度変更によって日本の国会運営の方法が変わっている可能性があるからである。国会の制度について考える場合には、近年の変化も踏まえて総合的に分析することが求められるのではないだろうか。

(3) 分析手法の課題

以上で用いた手法はできるだけ客観的に制度変更を捉えるには有用な方法の1つといえる。しかし、以上で用いた把握方法には深刻な課題点があると言わざるを得ない。それは、1度の改正を等価として扱ってしまっているということである。すなわち、1回の改正は1回としかカウントされないため、1回の改正の価値(重み)が全く考慮されていないのである。実際には、1回の改正で多くの条文が改正されることもあれば、1つの条文しか改正されないということもあり得る。

また、改革の中身を無視していることも限界である。この分析手法では具体的な改革の中身、例えば自由討議制が廃止された、参議院に調査会が設置されたといったことは全く考慮されていないのである。

さらに、国会法の改正と議院規則の変更が等価として扱われてしまっていることも問題である。先述したように、両者は議事運営に関するフォーマルな制度ではあるが、改正要件が異なるため等価として扱えるか疑問である。議院規則で必要な多数派と、国会法改正で必要な多数派は規模で見れば大きく異なるのは明らかである。

以上のように、今回用いた手法にはいくつかの限界があった。次の5節では議事運営に関して中心的に定めており、先行研究でも注目されてきた国会法に絞って、改正の重みおよび中身を考慮するため改正条文数の把握、そして改正された章の調

跡』新潮社(2020年)。

査を行うこととする。

5. 国会法改正に関する質的側面の調査

(1) 改正条文数

4節では、議事ルールがいつ、どれだけ改正されてきたのかを明らかにした。しかし、4節の手法ではたとえ改正条文が1つであっても、100であっても等価としてカウントしてしまうというデメリットがあった。では、その重みも把握できないだろうか。ここでは、議事運営に関して中心的に定めていて、先行研究でも注目されてきた国会法に焦点を当て、1度の改正でどれだけの条文が改正されてきたのかを明らかにすることで、先述した課題の克服を試みる。すでに公職選挙法に関してはこうした方法を用いた分析が行われている⁵⁸⁾。改正条文数というと、条を最低単位とするか、項を最低単位とするかなど分かりにくくなってしまうが、ここでは1つの号の変更を1としてカウントしていくことにする。すなわち、号を最小単位としてカウントし、1回の改正でどれだけの条文の変更が行われたのかを見るのである。なお、章の名称変更についても1としてカウントしている。また、原則として「〇〇の一部を改正する法律」の中で挙げられている条文数をカウントしている⁵⁹⁾。なお、改正条文数の把握には衆議院ホームページの「制定法律情報」、West Law Japanの「法令」の「新旧対照表」を活用した。制定当初の国会法については『議会制度百年史』を用いて確認した⁶⁰⁾。このようにして、国会法改正を見ると改革の規模などを把握することができると考えられる。この調査の結果は図表5および6の通りある⁶¹⁾。

図表5および6から分かる特徴について検討すると主に3点指摘できる。第一に、

58) 益田・前掲注43) 2242-2244頁。益田は改正項目数を用いて分析している。

59) 技術的な変更であっても今回はカウントしている。例えば、細かな字句修正も含まれているということである。今後の研究ではそうした変更を取り除くことが必要かもしれない。

60) 衆議院・参議院(編)『議会制度百年史——議会制度編』大蔵省印刷局(1990年)376-431頁。

61) 図表4および5では2011年の国会法改正における改正条文数が0になっているが、これは附則改正しか行われなかったためである。

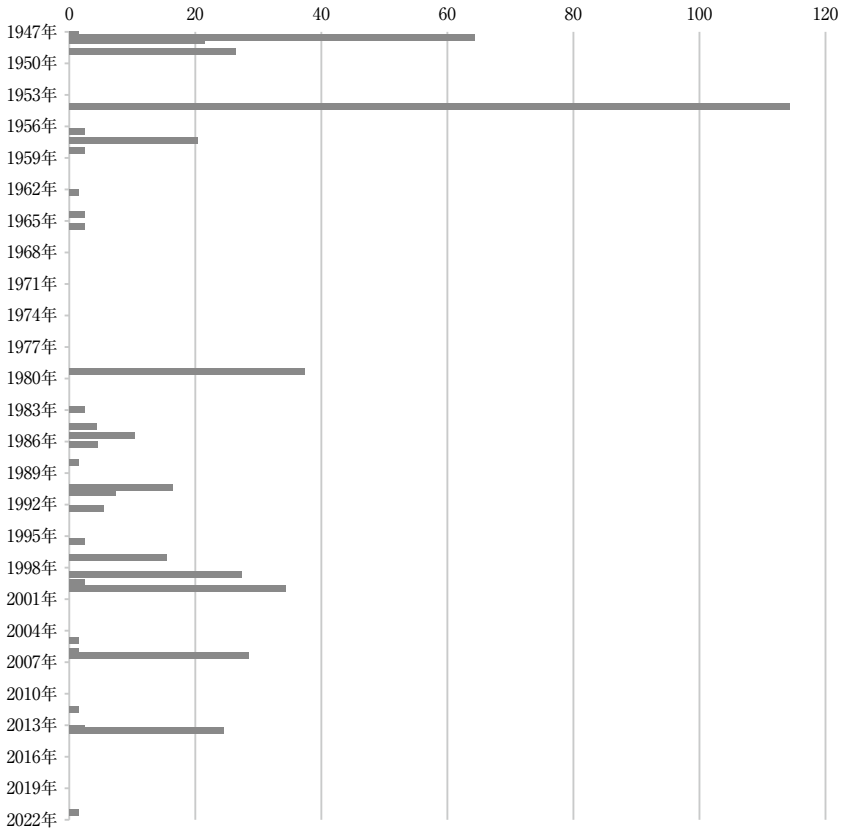
図表5 国会法の改正条文数についての表

国会法改正回数	国会法改正日	改正条文数
1	1947 年 12 月 7 日	1
2	1948 年 7 月 5 日	64
3	1948 年 10 月 11 日	21
4	1949 年 10 月 26 日	26
5	1955 年 1 月 28 日	114
6	1957 年 6 月 1 日	2
7	1958 年 4 月 18 日	20
8	1959 年 3 月 31 日	2
9	1963 年 3 月 30 日	1
10	1965 年 5 月 18 日	2
11	1966 年 6 月 28 日	2
12	1980 年 4 月 7 日	37
13	1983 年 12 月 2 日	2
14	1985 年 6 月 28 日	4
15	1986 年 5 月 26 日	10
16	1987 年 4 月 1 日	4
17	1988 年 11 月 26 日	1
18	1991 年 5 月 15 日	16
19	1991 年 9 月 19 日	2
20	1991 年 10 月 5 日	7
21	1993 年 5 月 7 日	5
22	1996 年 6 月 26 日	2
23	1997 年 12 月 17 日	15
24	1997 年 12 月 19 日	6
25	1999 年 7 月 30 日	27
26	1999 年 8 月 4 日	3
27	2000 年 5 月 17 日	2
28	2000 年 12 月 6 日	34
29	2005 年 11 月 7 日	1
30	2006 年 12 月 22 日	1
31	2007 年 5 月 18 日	28
32	2011 年 10 月 7 日	0
33	2012 年 6 月 27 日	1
34	2014 年 4 月 18 日	2
35	2014 年 6 月 27 日	24
36	2022 年 4 月 22 日	1
合計		490

衆議院ホームページ, West Law Japan, 『議会制度百年史——議会制度編』をもとに筆者作成

戦後日本の議会制度改革の変遷をいかに捉えるか

図表 6 国会法の改正条文数についての横棒グラフ



衆議院ホームページ, West Law Japan, 『議会制度百年史——議会制度編』をもとに筆者作成

1947年から1960年にかけての改正は他の時期の改正と比べて改正条文数が多いということである。特に1955年の改正では114の条文が改正されていて、最も多い。この時期は、1度の改正で大量の条文変更が行われていたといえる。第二に、1960年代、1970年代は改正回数で見た場合にも少なかったが、改正条文数で見た場合にも少ないことが分かる。唯一の例外は1980年の改正のみである。なお、このときの改正では衆議院に科学技術委員会および環境委員会が設置された。第三に、1990年代以降多くの改正が行われているが、その改正条文数は1940年代1950年代の大規

模な改正には及ばないものの比較的多くの条文が変更されているということが分かる。1990年代以降は、改正規模も大きい時期であったといえるだろう。したがって、波の大きさに差はあるものの国会法改正には2つの波と1度の停滞期があることがここでも確認できよう。

こうした改正条文数の考慮を行うことは1つの改正の重みを測定するのに部分的に優れている。しかし、これについても課題がある。先ほどの把握方法と似た課題であるが、1条文の改正を等価として扱っていることである。条文1つであっても、大きく実際の国会運営に影響するものもあれば、しないものもあるだろう。また、それぞれの条文は実際に頻繁に用いられているものもあれば、ほとんど意識されていない条文もあるだろう⁶²⁾。しかし、ここではそうしたことが一切考慮されていない。なお、先行研究ではしばしば語数による分析も行われているが⁶³⁾、こうした分析の妥当性も検討が必要である。というのも、法律の総語数で把握した場合には、語数の増加と語数の減少がセットになった法改正が行われた場合には法改正の規模が相殺されてしまうのである⁶⁴⁾。また、変更のあった語数のみを把握した場合にも問題は生じる。もし国会法に適用した場合には国会法改正の中でも比較的重要度が高いと思われるものを過少評価してしまう可能性がある。例えば、国会において時間は重要である。かつて常会の召集は12月であったが、1991年の国会法改正で1月召集に改められた。これは12月に召集されたとしても、そのまま年末には休会になってしまい会期を空費してしまうという問題があったからである⁶⁵⁾。しかし、このときの改正では2条「常会は、毎年十二月中に召集するのを常例とする。」が「常

62) 議事協議会がそれに該当し得る(国会法55条の2)。議事協議会は「議事の円滑な運営を図るため、本会議の開会前に、議長が、議事の順序、発言者、発言時間、採決の方法等議事の運営上必要な事項について各会派の代表と協議するための機関」であった(浅野・河野・前掲注6)90頁)。しかし、議院運営委員会の理事会によってその役割を取って代わられている(川人貞史「議院運営委員会と多数決採決」レヴェイアサン30号(2002年)7頁)。そのため、議事協議会とその条文の存在はほとんど意識されていないと考えられる。

63) Sieberer *et al. op. cit.*, *supra* note 24, Sieberer, Ulrich, Peter Meißner, Julia F. Keh, and Wolfgang C. Müller 'Mapping and explaining parliamentary rule changes in Europe: A research program', *Legislative Studies Quarterly* Vol. 41, Issue 1 (2016), pp. 61-88.

64) Sieberer *et al. op. cit.*, *supra* note 24.

65) 大山・前掲注6) 57-58頁。

会は、毎年一月中に召集するのを常例とする。」に変化しただけである。これを語数あるいは字数で把握したとしても大きな変化とは認識されないだろう。もっとも、これは本稿で用いた分析手法でも同様に過少評価してしまっている。このときの改正ではわずかに条文2つの変更にとどまったためである。純粹に1条文につき1価値と考えるならばそれで問題はないし、1字につき1価値と考えるならば問題はない。しかし、実態としては各条文によって価値が異なっているのではないだろうか。

また、もう1つの課題として改革の内容が考慮されていないということもある。この手法を用いると、内容は捨象されてしまうのである。ただし、変更の内容については法律の章に着目することで、改正の規模と内容のある程度同時に把握することができる。そこで、5節(2)では国会法の章に着目することで、変更の内容も把握する。

(2) 改正条文数と章

5節(1)では改正条文数を見たが、ここでは国会法の章に着目し、どの章の条文がどれだけ改正されてきたかを明らかにする⁶⁶⁾。現在の国会法の章は、○章の○といったものを除いて18章から構成され、○章の○といった章も含めると24章から構成されている。条文数のカウント方法は5節(1)と同じである。調査結果を示したのが図表7である。図表7では複雑になってしまうことを避けるため10年ごとに区切って示している。図表7においてグレーになっているところは、その10年でも改正された箇所であることを示している⁶⁷⁾。

図表7からはいくつかのことが指摘できる。第一に、合計を見ると委員会に関する章が最も変更されていることが分かる。戦後の国会では本会議中心ではなく、委員会を中心とした審議が行われることになったが⁶⁸⁾、国会法改正においてもその中

66) 益田・前掲注43) 2245-2252頁。益田は公職選挙法改正の研究において、公職選挙法の章に着目している。

67) なお、左の列にある章の名称と条文の範囲については現行の国会法を参照したものである。章の名称変更は複数回実施されているが、それを全て分けて記載すると分かりにくくなってしまうため、基本的には現行法の章をあげている。ただし、両院法規委員会の廃止が1955年に行われ、11章が「両院法規委員会」から「参議院の緊急集会」へと変化した。これは内容がかなり異なっているため、これだけは分けて記載した。

68) 大山・前掲注6) 92-95頁。

図表7 章ごとに見た国会法改正

	1947～ 1950	1951～ 1960	1961～ 1970	1971～ 1980	1981～ 1990	1991～ 2000	2001～ 2010	2011～ 2020	2021～ 2023	合計
第1章 国会の召集及び開会式(1条-9条)	0	7	0	0	0	2	0	0	0	9
第2章 国会の会期及び休会(10条-15条)	1	5	0	0	0	0	0	0	0	6
第3章 役員及び経費(16条-32条)	2	4	0	0	1	0	0	0	0	7
第4章 議員(33条-39条)	3	8	2	0	3	3	2	1	1	23
第5章 委員会及び委員(40条-54条)	72	44	2	37	1	86	0	1	0	243
第5章の2 参議院の調査会(54条の2-54条の4) 1986年5月26日改正～	-	-	-	-	10	2	0	1	0	13
第6章 会議(55条-68条)	10	16	0	0	0	0	0	0	0	26
第6章の2 日本国憲法の改正の発議(68条の2-68条の6) 2007年5月18日改正～	-	-	-	-	-	-	7	0	0	7
第7章 国務大臣の出席等(69条-73条)	2	1	0	0	0	10	0	1	0	14
第8章 質問(74条-78条)	2	7	0	0	0	0	0	0	0	9
第9章 請願(79条-82条)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
第10章 両議院関係(83条-98条)	0	11	0	0	0	2	6	0	0	19
旧第11章 両院法規委員会(99条-102条) 1955年1月28日改正で消滅	6	0	-	-	-	-	-	-	-	6
第11章 参議院の緊急集会(99条-102条の5) 1955年1月28日改正～	-	15	0	0	1	1	0	0	0	17
第11章の2 憲法審査会(102条の6-102条の10) 1999年8月4日改正～	-	-	-	-	-	3	10	0	0	13
第11章の3 国民投票広報協議会(102条の11、102条の12) 2007年5月18日改正～	-	-	-	-	-	-	5	0	0	5
第11章の4 情報監視審査会(102条の13-102条の21) 2014年6月27日改正～	-	-	-	-	-	-	-	21	0	21
第12章 議院と国民及び官庁との関係(103条-106条)	3	2	0	0	1	4	0	2	0	12
第13章 辞職、退職、補欠及び資格争訟(107条-113条)	1	2	0	0	0	2	0	0	0	5
第14章 紀律及び警察(114条-120条)	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
第15章 懲罰(121条-124条)	0	6	0	0	0	0	0	0	0	6
第15章の2 政治倫理(124条の2-124条の4) 1985年6月28日～	-	-	-	-	4	0	0	0	0	4
第16章 弾劾裁判所(125条-129条)	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
第17章 国立国会図書館、法制局、議員秘書および議員会館(130条-132条の2)	10	2	1	0	0	4	0	0	0	17
第18章 補則(133条) 1955年1月28日改正～	-	2	0	0	0	0	0	0	0	2
	112	138	5	37	21	119	30	27	1	490

衆議院ホームページ, West Law Japan, 『議会制度百年史——議会制度編』をもとに筆者作成

心は委員会であったといえる。

第二に、1980年代および2000年代以降には委員会以外の章が多く改正されていることが分かる。委員会に関する制度変更は1950年代や1960年代と比べると、著しく減少している。より注目すべきは1980年代以降の動きである。1990年代には委員会再編が行われたため再び委員会に関する変更が多くなっているが、1980年代には参議院の調査会、2000年代には憲法審査会⁶⁹⁾、2010年代には情報監視審査会といった章が最も多く改正されている。これらは章の追加によって整備されたものである。こうした傾向は、既存の制度に新たな審議手続きを付け加えたものと考えられる。それまでの制度をベースとした手続の修正であれば章の追加はされないだろうから、章を追加したということは何らかの新たな手続が必要とされたのではないだろうか。このように国会法改正の章を見ると、1980年代以降の改正はそれまでと中身が大きく異なっていることが分かる。

しかし、この分析手法であっても1条文の価値は考慮されているわけではないのであって、これは残された課題である。また、変更の中身は章だけ見ても十分に考慮できているとはいえないだろう。このような課題はあるものの、日本の国会法においては章があるため、それをベースに改正を見ることでどの部分の制度変更がなされてきて、どの部分の制度変更がなされてこなかったのかといったことを客観的に把握することができる。つまり、変更の中から何らかの傾向を客観的に見出すには有用な手法である。

6. おわりに

本稿では議事ルールがいつ、どれだけ変更されてきたかを検討してきた。そのため本稿では、法律や議院規則の改正回数に着目した。さらに、議事ルールの中心といえる国会法については、より踏み込んだ分析を行った。その結果主に以下のことが明らかになった。

➤ 議事ルールは、国会創設直後から1950年代および1990年代以降に多くの改正

69) 設置当初は憲法調査会であったが、2007年に憲法審査会に変わった。憲法調査会と憲法審査会とで分けて記載することもできるが、複雑になることを避けるためここでは同じものとして扱っている。

が行われたこと

- 議事ルールは1960年代、1970年代には他の時期と比べると改正が少なかったこと
- 国会法について、1970年代までの改正の中心は委員会に関するものであったということ
- 近年の国会法改正では委員会に関するものは少なくなり、その代わりに新たな章の追加が行われ、新たな審議手続きの整備や制度整備が行われてきたこと

以上のことから2つの示唆を引き出すことができるだろう。第一に、日本の議事ルールは変化し続けてきたのであって、日本の国会に関する制度を特定の時期で区切って静態的に見ることはできないということである。国会に関する研究を行う上で、国会内部の会派構成の特徴などに着目してある時点までしか研究を行わないことはあり得る。しかし、日本の議事ルールは2つの波と1度の停滞期があったことは既に見た通りである。もし1つ目の波と停滞期までで分析をした場合には、2つ目の波を考慮していないことになってしまうのである。国会に関する制度は1990年代以降大幅にアップデートされている可能性があり、1990年代以降も視野に入れた国会の分析が求められていると考えられる。

第二に、同じ議事ルールの変更であっても、1980年より前とそれ以降とは異なる特徴があるのではないかということである。先述したように、国会法の章を見ると近年では章の追加が目立つ。このことは今後、日本の議会制度がなぜ変わるのかという因果推論の研究を行うとすれば重要な意味を持つと考えられる。なぜなら改革の内容が大きく異なっており、内容的な違いによって原因が異なるかもしれないからである。また、そうした改革の内容の違いがなぜ生じているのかも興味深いのではないだろうか。

以上のような示唆はあるものの、手法的には問題もある。第一に、フォーマルな制度の変更に限定したため、インフォーマルな制度の存続や変化を見逃しているということである。日本の国会では先例も重要である。また、インフォーマルな制度とフォーマルな制度の間には何らかの関係があるかもしれない。こうしたことを考えると、インフォーマルな制度も分析に組み込んでいく必要がある。しかし、先述したように先例をどのように分析に組み込んでいくかは難しい。

第二に、今回は国会内部の規定のみを分析対象としたが、政策過程として広くと

らえた場合には国会前のプロセスも考慮しなければならないだろう⁷⁰⁾。例えば、長期にわたって政権を握っている自民党に着目するならば自民党内のルールもまた重要な考慮要素になり得る。特に自民党では事前審査制によって、法案提出前に党内での意見集約が行われている⁷¹⁾。国会前の過程に関するルールと国会内部のルールは相互補完あるいは相互影響の可能性があり、今後の研究においては両者の関係性を分析していくことも必要と考えられる⁷²⁾。

第三に、本稿でも繰り返し述べてきたように、1つの変更の価値や内容をどう考慮するかということである。1つの改正が、1つの条文の変更が本当に全て等価といえるかといえ、おそらくそうではない。もちろん、ある制度が活用されていない理由はよく検討する必要があるが、活用されていないのであれば、そうした制度は低くカウントする必要があるだろう。また、改正の内容についても章を考慮することで改善できる部分もあるが、具体的な改正内容は条文を見ないと分からない。

このように日本の議会制度の変化を、長期的かつ客観的に分析することは容易ではない。特に改革の中身を考慮することは重要でありながらも容易ではない。本稿では、最後に今後の分析の方向性を示す。

今後、制度変更の中身を見ていくとした場合には、分析軸が必要になる。ここでは、いくつかの分析軸は提示する。1つの軸として、国会に関する制度を開放性と効率性⁷³⁾あるいは代表性と効率性⁷⁴⁾の観点から考えることができよう。例えば野党も含めたより多くの議員が参加可能になるような制度変化であればそれは代表性に寄与したといえるだろうし、政権与党が望んだ通りにアジェンダが設定され、審議され、採決されていくとすればそれは効率性を志向する改革であったといえよう。そして、効率性を志向する制度変化を引き起こす要因は何か、代表性を志向する制

70) 曾根泰教・岩井奉信「政策過程における議会の役割」『年報政治学』38号(1987年)149頁。

71) 中北浩爾『自民党——「一強」の実像〔第5版〕』中央公論新社(2023年)3章。

72) 例えば、事前審査制の影響から国会審議が形骸化しているともいわれる。大山・前掲注4)2章、大山・前掲注6)146頁。

73) 建林ほか・前掲注1)171-172頁。

74) Shepsle, Kenneth A, 'Representation and governance: the great legislative trade-off', *Political Science Quarterly* Vol.103, Issue 3 (1988), pp.461-484. なお、この視点から分析している研究として、岡田浩・松田憲忠編『現代日本の政治——政治過程の理論と実際』ミネルヴァ書房(2009年)2章。

度変化を引き起こす要因は何かなどの分析が必要である⁷⁵⁾。また、他にもバックベンチャーとフロントベンチャーいずれに有利な制度変化であったかも検討すべき事項であるだろうし、その変化の要因も特定される必要がある。

さらに、因果関係が判明してきたとすれば、その因果メカニズムも解明される必要がある。これに加えて、議会制度改革を主導するアクターがどのようにその改革を正当化してきたかも重要な検討課題となるだろう。日本の国会研究において、議会制度の変更を分析することは社会的、学術的にも意義がある。本稿は、その第一歩となる分析を行ったが、今後は以上のようなさらに進んだ問いの解明が求められよう。

75) See Sieberer, Ulrich, and Wolfgang C. Müller, 'Explaining reforms of parliamentary minority rights: A theoretical framework with case study application', *West European Politics*, Vol. 38, Issue 5 (2015), pp. 997-1019. Sieberer, Ulrich, Julia F. Dutkowski, Peter Meißner, and Wolfgang C. Müller. "Going institutional to overcome obstruction: Explaining the suppression of minority rights in Western European parliaments, 1945-2010". *European Journal of Political Research*, Vol.59, Issue 4 (2020), pp. 886-909.