本会議趣旨説明要求
―衆議院における運用経緯と制度の再定位―

南　部　義　典

1　序論
2　制度化の経緯と当初の運用
3　国対政治の台頭と制度の動揺
4　運用抑制の模索
5　現在の運用と問題点
6　「重要広範議案」概念の生成経緯と問題点
7　制度改革の方向性
8　結語

1　序　　論

本会議趣旨説明要求とは，衆議院議院運営委員会[1]の理事会派及びオブザーバー会派[2]並びに参議院の院内交渉会派[3]が，国会法56条の2[4]及び先例[5]を根拠に，議案の発議者又は提出者[6]に対して，本会議において当該議案の趣旨の説明を行うことを要求することである。制度上は，同法56条2項本文[7]等が定める委員会中心主義の例外と位置付けられるが，両議院において長く定着している慣行である。

本稿は，衆議院における内閣提出法律案（以下，「閣法」と記す。）の取扱いを中心に考察する。内閣が衆議院に法律案を提出した場合，議長はその当日[8]，当該閣法を「適当の委員会に付託」[9]するのが原則であるが，野党会派[10]が行う本会議趣旨説明要求により，所管委員会への付託はいったん保留される。その後，議院運営委員会（以下，「議運委」と記す。）が当該要求に関し「特にその必要を認めた場合」（国会法56条の2）に，本会議において趣旨説明を聴取することを決定すれば，当該閣法は「登壇議案」として扱われることになり，所管大臣が本会議で趣旨説明を行い，会派代表者による質疑が行われた後[11]，所管委員会に付託され，審査が開始される。即ち，本会議趣旨説明要求によって，閣法の受理から所管委員会への付託まで，一定の日数の経過が避けられなくなる。また，議運委が本会議における趣旨説明の不聴取を決定した場合，又は野党会派が本会議趣旨

説明要求を取り下げた場合には，当該閣法は「非登壇議案」として扱われることになり，即日，所管委員会に付託される[12]。裏を返せば，議運委が本会議における趣旨説明の聴取又は不聴取を決定するまでの間，若しくは野党会派が本会議趣旨説明要求を取り下げるまでの間，委員会付託をめざして与野党間の交渉が継続しており，当該閣法は委員会未付託の状態に置かれている。

各会派の国会対策実務においては，閣法審査を入口段階で停滞させる本会議趣旨説明要求の効果を捉えて，同要求を行うことを「(閣法に）吊るしを掛ける」[13]と称し，議運委が本会議における趣旨説明の聴取又は不聴取を決定すること，野党会派が本会議趣旨説明要求を取り下げることを総じて，「吊るしが下りる（を下ろす)」と称している。本会議趣旨説明要求はまさに「吊るし」として閣法審査を強力に抑止し，その結果，日程協議中心の議院運営を導き，恒常的な立法停滞を招いているというのが筆者の現状認識である。議案の会期不継続原則[14]と相俟って，野党会派は本会議趣旨説明要求を合法かつ効果的な手段と位置付け，閣法を可能な限り審査未了（廃案）に追い込もうとする一方，与党会派は，それを回避するため，両議院関係に配慮しつつ，閣法審査の日程確保に全力を挙げているのが実態である。常会としては最長の延長会期となった第189回国会（2015年1月26日～9月27日）でさえ，閣法は75件中66件が成立したにとどまり（成立率88％），衆議院では1件が付託委員会で審査中のまま，5件が委員会未付託のまま，それぞれ閉会中審査の扱いとなった。後者の5件は，本会議趣旨説明要求による委員会付託保留の影響を無視できず，議院運営の拙劣，混乱によるものと単純に評価することはできない。

平成期に入り，本会議趣旨説明要求制度の運用見直しの動きが散発的にみられるものの，成果を収めているとは言い難く，政権交代（再交代）を通じても，同制度に係る運用規準に変化はみられない。国会改革の必要性が唱えられてすでに久しいが，会期制の下，委員会中心主義，一事不再議等の議院運営の諸原則を踏まえつつ，他方で国務大臣の議院出席・答弁義務[15]の負担，物理的制約を考慮し，閣法審査が与野党間の日程交渉過程で徒に滞ることがないよう，本会議趣旨説明要求制度の適正な運用を実現しなければならない。その上で，閣法その他の議案の審査に関し，質的かつ量的な充実を図ることが，与野党に共通した究極の目標である。

本稿はまず，(1）本会議趣旨説明要求制度が成立した経緯，(2）当初の抑制的な運用が，徐々に変容し，拡張していった背景，(3）現在までの運用見直しの議

論について，議運委における議論を中心に検証する。次に，(4) 内閣総理大臣の議院出席・答弁義務を限定し，本会議趣旨説明要求の慣行を止める意図で導入された重要広範議案の制度概念について，その意義，現在の運用状況及び問題点を考察する。最後に，(5) 重要広範議案の指定，審査に係る運用の見直し，本会議趣旨説明要求の対象となる議案の絞り込み等，制度全般に係る改革案を提示する。

2　制度化の経緯と当初の運用

(1) 先例の形成

本会議趣旨説明要求の法的根拠は，国会法56条の2である。同条は同法の第一次改正（1948年7月）で追加された規定であり，その成立経緯は，第1回国会（特別会）まで遡る。

国会法（1947年制定法）は，帝国議会期の本会議中心主義（三読会制による審議）[16]を排し，委員会中心主義を採用した。議長は，特に緊急を要するものとして発議者又は提出者による委員会審査省略の要求がない限り[17]，議案を「適当の委員会に付託」し，付託委員会の審査，議決を経た後，本会議で審議，議決することが，各議院における通常の議案審査・審議の手続と定められたところである。

しかし，第1回国会において委員会中心の運用が始まった後まもなく，すべての議員に対して議案の趣旨が徹底しないまま議事が進んでいるという問題が，一部の議員の不満とともに露呈した。この問題は，すべての委員会に委員を出すことができない少数会派にとって切実であった。林百郎委員（日本共産党）は1947年8月21日の議運委において，「殊に共産党のように各委員会に委員を出していないところでは，いろいろの法案が審議されて，それがわれわれの知らない間に審議が結了して，きょう緊急本会議に上程するといわれても，一体賛成してよいのか反対してよいのかちっともわからない。」と発言している[18]。

議運委は同日，同委の下に「議院の全機能発揮に関する小委員会」を設けた[19]。小委員会はその後，議案の趣旨徹底に関する件に関して協議を重ねている。会議録は保存されておらず，議論の内容等は不明であるが，浅沼稲次郎議運委員長は同年10月11日の本会議で，「現行の委員会制度の体系を崩すことなく，国会法の許す範囲での運用の妙を発揮すべきとの結論に達し，議案の趣旨徹底のために，まず議院運営委員会において必要と認めた重要議案については，ときには自由討議の制度を活用し，または動議で趣旨弁明を求めることにする」と，議論の成果を報告している[20]。一方，小委員会における協議と並行して，「経済力集中排除

法案」[21]の趣旨説明が本会議議事進行係の動議によって，さらに，「臨時石炭鉱業管理法案」[22]及び「臨時農業生産調整法案」[23]の趣旨説明が同係の動議による自由討議の中で行われていた。それぞれ，法案を所管する国務大臣が趣旨説明を行い，その内容に対して議員が質疑を行うという，現在と同じ方式が実践されたことが会議録上，確認できる。小委員会の結論を先取りする形で，先例の形成が始まっていたことは注目に値する。

本会議において議案の趣旨説明を聴取することの本旨は，すべての議員に対してその趣旨を徹底することであった。議運委はこの点，国会法の改正を要せず，委員会中心主義の法体系を崩さない「運用の妙」によって，議案趣旨の徹底を図ろうとしたのである。

(2) 国会法の第一次改正

第2回国会（常会）では，連合国総司令部（GHQ）の意向を汲みながら[24]，両議院議運委の合同打合会において，国会法改正に関する検討作業が始まった[25]。改正項目には，第1回国会で形成された先例に基づく，本会議における「議案の趣旨説明の聴取の件」も含まれていた。

衆議院事務局作成の国会法改正試案56条6項は，「各議院に発議又は提出された議案につき，議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は，議院の会議においてその議案の趣旨の説明を聴取することができる。」という内容であった。大池眞衆議院事務総長は，「これは議案の趣旨がわからずに常任委員会に行ってしまってはいかぬから，運営委員会が必要と認めたものは，その会議をもって聴いたらいいじゃないかということで書いたわけであります。」と，同項の意義を説明している[26]。

参議院では同じ頃，本会議趣旨説明の聴取・不聴取を決定する機関を，議運委ではなく本会議とし，さらに，聴取の時期を委員会付託前に限るという案を検討していた[27]。しかし，参議院案に従うと，委員会の付託前に，本会議趣旨説明の聴取に関する件に関し，本会議においてその都度議決する必要が生ずる。つまり，「付託をする前に一日くらいずつ日を置いて，この問題はどうするどうするということを決めていかなければならな」くなるが[28]，これは，議院全体の運営を非効率なものにする。さらに，委員会付託そのものを遅延させる意図で，「数百の請願について一々合法的に議員の動議が出せる」ことにもなり[29]，結果として本会議の議事運営が「運行上不可能」になってしまう。大池事務総長は，参議院案

の問題点をこのように指摘していた。その後，国会法改正試案 56 条 6 項は 1948 年 4 月 13 日付で，条番号が 56 条の 2 に変更された[30]。

また，変更後の 56 条の 2 も，本会議趣旨説明聴取が可能な時期を明示していないが，大池事務総長は委員会付託の前後を問わないと答弁している。即ち，付託委員会で審査が始まり，実際に行われた議案の趣旨説明を記載した会議録が速やかに作成され，すべての議員に配付されるのであれば，議案趣旨の不徹底という問題は相対的に小さなものとなるが，当時は「（会議録の）印刷が非常に遅れる実情にある」ことを指摘し，委員会付託後の本会議趣旨説明聴取の意義を認めつつ，最終的には議運委の判断に委ねられるとしている[31]。

56 条の 2 を含む，国会法の一部を改正する法律案（衆議院議院運営委員長提出）は，両議院の議決を経て，第 2 回国会会期末の 1948 年 7 月 5 日に公布され，一部規定を除いて即日施行された（法律第 87 号，第一次改正法）。同条は，第 1 回国会で形成された先例に従い，読会制度を代替し，委員会中心主義を補完する性格のものとして制度化されたものである[32]。

(3) 当初の運用

① 委員会付託との先後関係

法制化された本会議趣旨説明要求は，第 3 回国会（臨時会），「国家公務員法の一部を改正する法律案」に対するものが初例である[33]。同法案は，内閣が 1948 年 11 月 9 日に衆議院に提出し，同日，衆議院人事委員会に付託された。翌 10 日，本会議において趣旨説明の聴取が行われ[34]，11 日から 13 日にかけて，趣旨説明に対する質疑が行われた後[35]，同委員会の審査が，同 20 日から始まっている[36]。

初例は，委員会付託，本会議趣旨説明聴取の順となったが，第 5 回国会（特別会），第二例となる[37]「労働組合法案」及び「労働関係調整法案」に関しては，衆議院労働委員会に付託される前，1949 年 4 月 30 日に本会議趣旨説明聴取及び質疑が行われ[38]，同日の本会議散会後，同委員会に付託された[39]。

第二例に関し，議運委では本会議趣旨説明聴取と委員会付託との先後関係が議論となっていた[40]。委員会付託前の本会議趣旨説明を要求した松井政吉委員（日本社会党）は，「前例とか異例とかいうことでなしに，一応本会議において趣旨の弁明を最初にやつていただいて，そこで各党の質疑をやつてもらつて委員会に付託して，さらに委員会で検討するという国会においての取扱いが労働組合法等の大きな改正の問題については，国民に対して親切な国会のやり方ではないか」

と主張したが[41]，これに異議を唱える与党議員と平行線をたどった。議運委としては，本会議趣旨説明聴取と委員会付託との先後関係について，「正式の議題とすべきものではない」として結論を出さず，委員会付託前に本会議趣旨説明を聴取する今回の取扱いを尊重することを，大村清一議運委員長が各会派に要請してその場の対立を収めている[42]。

②　必要性要件の限定解釈

議運委では，国会法56条の2が規定する「特にその必要を認めた場合」という要件（必要性要件）に関しても一度，議論になっている。議案の重要度の観点で，本会議趣旨説明聴取の必要性をどのように解するかが問題となった。

第16回国会（特別会），1953年6月23日の本会議では，「公共企業体等労働関係法の一部を改正する法律案」及び「地方公営企業労働関係法の一部を改正する法律案」の2案（いずれも野党議員が発議）に関する趣旨説明聴取と質疑が行われた[43]。当日の本会議に先立つ議運委では，2案は「今後の取扱いの先例」として，これ以上に重要な法案に対して本会議趣旨説明要求が出されたら，当然に要求に応じることになるのかと，田嶋好文委員（自由党）が菅家喜六議運委員長に対して問い質した[44]。これに対し，椎熊三郎理事（改進党）は「これより重要であるかどうかということは，皆さん方の観点によるわけです。こういう異例な措置をする場合には，各党の国会対策委員長会議を開いて，意見が一致した場合，しかして運営委員会の意見が一致した場合に限る。これは前例でも何でもない。異例なんです。」と応じ[45]，菅家委員長も「そうです。」と，椎熊理事の発言に同調している[46]。椎熊理事がいみじくも「異例」と表現したとおり，各党は当時，必要性要件を限定的に解釈し，運用を抑制すべきものと考えていたことが窺える。

3　国対政治の台頭と制度の動揺

(1) 国対による，閣法審査の統制

議運委という法的根拠を有する機関とは別に，各党が任意に組織化した国会対策委員会（以下，「国対」と記す。）を中心とした，非公式な協議，決定に基づく議院運営のあり方は一般に，国対政治と称される。

各党の国対は，自由民主党及び日本社会党の二大政党制（いわゆる55年体制）が確立する前，議院運営上すでに，欠くべからざる組織と化していた。いわゆる逆コースと呼ばれる一連の法案審議で国会は幾度の混乱を経ており，国対は，本

会議の日程（議題）協議はもちろんのこと，口頭（緊急）質問の発議[47]の調整等，当時の議運委における様々な公式協議を合理的に前捌きするための組織として，その運用を定着させ，政治的権威を高めていったと解される[48]。併せて，安定した議院運営が志向される中，閣法審査には一定の調整弁ないしストッパーを要すると，野党側を中心に考えられるようになっていた。本会議趣旨説明要求はまさに，その統制手段としての性格を強めていったのである。

第 19 回国会（常会），1954 年 2 月 10 日の議運委では，国会提出予定の閣法の件名，内容に関し，福永健司内閣官房長官からの説明聴取が行われた。椎熊三郎委員（前出）は「最近各党の国対委員長あるいは幹事長会議等で，重要な法案はなるべく本会議で趣旨説明をし，一応の質疑応答をしたいという申合せがあるようです。（中略）従って今出される，あるいは出されようとしておる法案の中から各党がこれを摘出して，そういうことを申し出る場合が今までより非常に多くなって来ると思いますから，政府におきましては，あらかじめそういうことを心構えとして持っていてもらいたい。」と，福永官房長官に要求している[49]。また，春日一幸委員（日本社会党右派）は，第五次吉田内閣（当時）が五月雨式に，複数の税制改正関連法案を衆議院に提出している状況を指し，「こういう法律案の提出の仕方については，今後は，国会対策委員長会議で決定しておるのだから，決定しておる通り処理していただかなければ困る」と，内閣の姿勢を批判した[50]。国対の意義，役割が重視される中，第 19 回国会以降，委員会付託前の本会議趣旨説明聴取が一般化し，激増していった[51]。

第 24 回国会（常会），1956 年 1 月 31 日の議運委において，井上良二理事（日本社会党）が「重要法案は，委員会に即刻持ち出すということではなく，あらかじめ本会議に上程し，政府の説明を求めるというやり方をおとり願いたい」と発言したのに対し[52]，福永健司理事（自由民主党）は「今国会においても，特に重要なものについてはさような取扱いにすることに私どもも賛成でございます。ただ，重要なものということにつきましては，本委員会において両党で話し合いの上，いずれのものが重要であるかということを，今後よく話し合った上でということが必要である」と応じた[53]。第三次鳩山内閣（当時）は，第 24 回国会において 193 件の法案提出を予定していたところ[54]，自社両党にとっては本会議趣旨説明聴取の対象とすべき重要法案を選別し，議院運営を計画的に行うことが課題となっていた。同年 2 月 3 日の議運委において，椎熊三郎議運委員長は前出の井上理事とともに，重要法案を当月中に提出するよう，根本龍太郎内閣官房長官に

督促している[55]。国対政治が軌道に乗り，議運委全体が与野党の話し合い路線に傾く中，本会議趣旨説明要求は，本来の制度趣旨を離れて，閣法審査の統制手段として一層強く認識されるようになった。

(2) 政権与党の不満

本会議趣旨説明要求が閣法審査の統制手段と化すにつれ，当然ながら，与党側の不満が蓄積していった。第58回国会（常会），1968年4月18日の議運委では，西岡武夫委員（自由民主党）が，複数の閣法が委員会未付託になっている状況を指摘して，「重要な，国民生活に多くの影響を与える法案が内閣から提出されているにもかかわらず，全くたなざらしと申しますか，宙ぶらりんになって，委員会の審議が行なわれていないということは，国会として，衆議院として，国民に対してその責任を果たしていないことになる」と訴え，本会議趣旨説明要求を「悪習慣である」と評した[56]。石井光次郎議長はこの発言に対し，「この議運のところで法案をあたためておるというような感じを外に抱かせてはならない，そういうことのないような状況にみんなで努力して，これからもやっていただきたいという趣旨のことを，この間から（議運）委員長にお願いをしておるわけでございます。」と応じるにとどめた[57]。また，加藤六月委員（同党）は「一たん委員会に付託して，それからすぐ本会議に出してまた趣旨説明という方法はできないものかどうかということも，あわせて研究していただきたい。」と，委員会付託後の本会議趣旨説明聴取の可能性について，衆議院事務総長に対して要望している[58]。

閣法審査が円滑に進まず，立法効率が上がらないという与党側の不満は，以前から積もっていたが，国対政治のレベルで野党の懐柔を図ること以外に，与党国対は有効な打開策を持ち合わせていなかったのである。その後，第32回衆議院議員総選挙（1969年12月27日執行）の結果，野党の多党化が決定的なものとなり，国対政治をめぐる環境が大きく変化した[59]。本会議趣旨説明要求が付される閣法の延べ件数が増大するとともに，与党国対にとっては同要求に関して交渉すべき野党国対の数が増え，同要求の取下げに関する協議に時間を要したのである。その結果，閣法の委員会付託の遅延が常態化することになった[60]。

4　運用抑制の模索

(1) 契機となった「ねじれ国会」

閣法審査を入口段階で合法的に抑止できる点では，本会議趣旨説明要求は野党

会派にとって優れた抵抗手段であった。しかし，与野党双方から，同制度のあり方を根本から強く見直す契機となったのが，両議院のねじれ化である。

第15回参議院議員通常選挙（1989年7月23日執行）の結果，参議院では，非改選議員を含め与党（自由民主党）は比較第一党の地位を保持したが，単独では過半数割れとなった。参議院議運委では，下条進一郎議員（同党）が委員長に就任したものの，委員会全体では日本社会党・護憲共同その他の野党会派が多数を占め，委員長の所属会派と，委員会の多数会派が異なるという，もう一つのねじれ[61]が生じた。

参議院では，野党会派が当然の如く閣法に対する本会議趣旨説明要求を行ったが，議運委では野党会派が多数を占めたことにより，本会議趣旨説明聴取の件に関する決定そのものが困難となった。それは衆議院において直接的に，多くが同院先議となる閣法を計画的に審議し，参議院に送付することに対する大きな政治的障碍となっていた。当時の閣法では，「防衛庁設置法及び自衛隊法の一部を改正する法律案」が，衆議院に二度提出され[62]，第114回国会から第126回国会まで，通じて13の会期を渡りながらも，本会議趣旨説明要求により委員会付託が進まず，衆議院解散（1993年6月18日）により廃案となっている。

他方，両議院のねじれ化は，野党側にも本会議趣旨説明要求制度の見直しを迫った。参議院では野党会派が多数を占めるため，野党議員が発議した法案を審議，可決し，衆議院に送付することまでは議事手続上容易であるが，当該法案に対し，衆議院の与党会派が本会議趣旨説明要求を付し，衆議院における委員会付託の見通しが立たなくなるという，逆現象が顕在化したのであった。運用上の不利益ないし弊害が，野党側にも跳ね返ったことになる。

その一例が，「原子爆弾被爆者等援護法案」である。同法案は，第118回国会（特別会），1990年5月9日に参議院に提出され（山本正和議員外9名発議・参法第4号），第123回国会（常会），参議院本会議で可決し（1992年4月24日），衆議院に送付された。しかし，与党会派（自由民主党）の本会議趣旨説明要求により衆議院厚生委員会への付託は保留とされた。翌93年6月11日，同委員会にようやく付託されたものの，同18日の衆議院解散により，前述の「防衛庁設置法及び自衛隊法の一部を改正する法律案」と同様，審査未了（廃案）となっている[63]。

当時，両議院のねじれ化により，国対政治の現場は，閣法及び議員発議法案に対する本会議趣旨説明の要求合戦とも称すべき状況にあり，両議院の運営は機能停止寸前の状態であった[64]。

(2) 議運委における合意形成の模索

第123回国会（常会），1992年6月4日の議運委では，「国会改革に関する件」の自由討議において，本会議趣旨説明要求制度のあり方についても議論が行われた。参議院では当時，「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律案」（PKO協力法案，第121回国会閣法第5号）等の委員会審査が佳境に入っており，両議院の運営をめぐって与野党の駆け引き，対立が激化していた。

与謝野馨理事（自由民主党）は，「趣旨説明要求議案は，真に重要かつ必要なものに限るべきでありまして，説明と質疑を行う場合には，充実した審議が行えるよう配慮する必要があると考えております。現在，各野党から多数の議案について趣旨説明要求がつけられ，協議が調うまで委員会に付託されないやり方，いわゆるつるしと言われているやり方が行われておりますが，これは国会法第56条の2の乱用［ママ］であると私どもは考えております」と主張した[65]。浅野勝人委員（同党）は，「56条の2は，本会議での趣旨説明の制度を設けていますが，元来，これは委員会の付託とはかかわりなく実施するのが現行法の精神だったようです。ところが，昭和30年ごろから，趣旨説明が必要な議案は，まず本会議で質疑をした後でなければ委員会に付託しないという今日のような慣行になって，付託の原則が崩れてしまいました。（中略）本会議の趣旨説明が本来の意味合いから離れて，議案の委員会審査の邪魔になるような慣行はこの際改めて，委員会中心主義の原点に戻る必要を感じます。」と述べた[66]。他方，小岩井清委員（日本社会党）は，「本会議は公開であります。委員会は原則非公開でありますから，当然本会議での趣旨説明，それに対する質疑というのは国民の前に開かれたものとしてやっていかなければならない」と，国民への情報公開の観点を加えて，運用の現状を是認した[67]。また，東中光雄委員（日本共産党）も「現在の制度は非常に合理的な制度だと思います」と評価した[68]。

55年体制が40年近く続き，与野党の立場が固定化されてきたことにより，本会議趣旨説明要求制度に対する評価は真逆となっている。当時，第16回参議院議員通常選挙（1992年7月26日執行）を控えていたこともあり，与野党間の合意形成は険しく，運用抑制の模索は失敗に終わった。

(3) 5会派の申合せ

第126回国会（常会），1993年6月15日の議運委では，本会議趣旨説明要求制度のあり方に議題を絞って自由討議が行われた。当時の，いわゆる自公民協調路

線とこれに対峙する社共という基本的構図の中，同制度及びその運用をめぐる三者三様の評価が，より明確に示されている。

谷垣禎一理事（自由民主党）は，「（制度の）原点に立ち返ってこれからの運用を図るべき」とし，「国会運営というのは，与党もいつか野党になることが，少数党に回ることがあり得る，少数党も多数党に回ることがあり得る。そういう，何といいますか，交代していくという前提のもとでルールを立てなければいけないのではないか。一方が常に多数党であり，一方が常に少数党であるという前提でルールをつくっていくと，国会の健全な運営が図られないのではなかろうか。」と，政権交代，ねじれ国会の可能性に言及しながら，運用見直しの必要を説いた[69]。伊藤英成委員（民社党）は，「党利党略に基づくものや，断固反対だからという理由から，長期にわたり法案を棚上げし審議をさせないということは，議会制民主主義の本旨から，少数党に認められてきた数少ない国会対策上の手段であるとはいえ，国民の側からするとわかりにくく，原則としてやめるべきである」と，制度に反対する姿勢を明確にした[70]。

これに対し，佐藤敬治理事（日本社会党・護憲共同）は，原子爆弾被爆者等援護法案を引き合いに出し，「少なくとも，二院制の中で一院を通過したものを，ほかの一院が全く無視してしまって，それを廃案に追い込むというようなことは，民意を尊重する議会の態度ではない，こういうものは優先的に付託すべきだ」と主張した[71]。東中光雄委員（前出）は，「本会議趣旨説明を求めて，そして全く質疑をする意思がないと思われるのにそれだけ求めているというのがあるとすれば，これはまさに制度を悪用した議事進行の妨害というふうに言ってもいい」としながら，「さきの被爆者援護法，参議院を通過してきたものが，衆議院の厚生委員会付託を，与党自民党だけの趣旨説明要求で，いわゆるつるしになった。これは本当に趣旨説明をやって，そこで質疑を与党はしようと思っていらっしゃるかという点について言えば，そういう意思はないのじゃないか。もしそういう意思があれば，自民党は，いつ幾日やるからという設定を提起されればいいわけですが，そういう提起はされないというふうな，こういうのはやはり許されないことではないか」と与党の対応の矛盾を批判した[72]。

他方，森本晃司理事（公明党・国民会議）は「今後も本会議場における趣旨説明は大いにやって，審議は深めていかなければならない」としつつ，「その趣旨説明も，お互いがお互いの話し合いで，自分に都合のいいものだけをそれぞれ反対しているという形じゃなしに，ひょっとしたら自分たちに都合の悪いかもわか

らない法律も本会議場なりで大いに議論しなければならない。そのために議院運営委員会では，今日までの取引という形ではなしに，堂々と議論を進めていっていいのではなかろうか」と発言している[73]。

「一院（参議院）を通過した議員発議法案を，後議の衆議院で，本会議趣旨説明要求によって事実上，廃案に追い込むのは不当である」との社共両党の主張は一見尤もらしいが，衆議院先議の閣法に対して，参議院の野党会派が全く同じ手段を以て抵抗しているのは紛れもない事実であり，客観的に見れば，与野党ともに制度を濫用している点では変わりがない。ねじれ国会下における水掛け論にすぎないことは明らかであり，この意味で，谷垣理事の発言が最も正鵠を得ている。

自由討議を通じて各党の意見が集約されることはなく，与謝野馨議運委員長の提案により，以下の「申合せ」が行われた。

（趣旨説明に関する申合せ）

委員会中心主義の下では，提出された議案は，直ちに委員会に付託されるのが原則である。

趣旨説明は，重要な議案について議院運営委員会が特に必要と認めた場合，本会議においてその趣旨の説明を行い，当該委員以外に対しても，その趣旨及び内容を明らかにする制度である。

国会改革の一環として，議院運営委員会がこの制度を運用するに当たっては，審議の充実を図るという認識に立ち，その本旨に則った円滑な運営を目指すこととする[74]。

申合せは，5会派が一致して議決したものである。委員会中心主義の原点に返り，本会議趣旨説明要求制度の「本旨に則った円滑な運営を目指す」とされたが，共通合意としては「目指す」と表現することが限界であり，具体的な打開策を伴うものではなかった。

申合せの3日後に衆議院は解散され，第40回衆議院議員総選挙（1993年7月18日執行）の結果，与野党の勢力が逆転し，55年体制は終焉を迎えた。しかし，55年体制下で変容を遂げた本会議趣旨説明要求制度は，その後も継承された挙句，立法停滞の弊害がむしろ際立つものとなっている。

総選挙後の第129回国会（常会）では，細川内閣及び羽田内閣の閣法75件のうち72件に対して，野党会派（自由民主党，日本共産党）が本会議趣旨説明要

求を付したが，実際に聴取が行われたのは12件にとどまった（要求法案に対する聴取率16.7％）[75]。第132回国会（常会）では，村山内閣の閣法102件のうち34件に対し本会議趣旨説明要求が付されたが，実際に聴取されたのは15件であった（同44.1％）。さらに，第136回国会（常会）では，橋本内閣の閣法99件すべてに対して野党会派が本会議趣旨説明要求を付したが，実際には36件の聴取が行われたにとどまる（同36.4％）。当時，政権の異動が激しい時期にあったが，この期間を通じて，申合せの趣旨は完全に喪失していたといえる。

申合せの後，現在に至るまで，本会議趣旨説明要求制度に関する議運委の議論は一度もない。2009年の政権交代，2012年の政権再交代を通じても，運用の骨格は何ら変わっていない。この点を明らかにするため，次節で改めて現在の運用と問題点を整理しておく。

5　現在の運用と問題点

(1) 要求の主体及び手続並びに登壇議案の決定時期

衆議院において本会議趣旨説明要求をなしうるのは，議運委の理事会派及びオブザーバー会派に限られる。第189回国会閉会日現在，自由民主党，民主党・無所属クラブ，維新の党及び公明党が理事会派であり，日本共産党がオブザーバー会派である。オブザーバー会派は，本会議趣旨説明要求を行うことは可能であるが，その要求の是非に係る決定は慣例上，議運委本体ではなく，理事会で行われる[76]。

本会議趣旨説明要求の手続は，要求会派が衆議院議事部議案課に対し，その旨を示した文書を提出することによって行う[77]。文書は，「本会議で趣旨の説明を求める議案」という表題の後，要求する議案の名称，各会派の国対事務長の氏名，押印を以て，議案課に提出される。要求を取下げる場合には，議案に関して「右取り下げる。」と付記した書面を，同課に提出することによって行う。

前記の手続に則り，野党会派は近年，閣法に対する本会議趣旨説明要求をほぼ例外なく行っている。第189回国会では，閣法75件のすべてに対して，本会議趣旨説明要求が付された。もっとも，要求は，あくまで各会派の判断によるものであり，閣法ごとに要求会派は異なっている。

本会議趣旨説明要求が付された後，本会議で実際に趣旨説明を聴取する閣法（登壇議案）を決定する時期は，常会であれば例年2月下旬である。登壇議案は，野党会派の要望に基づいて，与野党国対間で調整が行われ，合意が整った後，議運

理事会において一括指定されている[78]。第189回国会では，暫定予算案の審査が行われ，総予算の審査が遅れた関係で，2015年3月5日の議運理事会において，提出予定の閣法のうち19件が登壇議案として指定されている[79]。

他方，議員発議法案に対する本会議趣旨説明要求の取扱い[80]は，発議者の所属会派等の条件によって異なる。また，委員会提出法案[81]は，委員会審査省略の要求[82]があったものとして取り扱われ，本会議趣旨説明要求が付されることなく，本会議において委員長の趣旨弁明を聴取し，採決に入るのが例である[83]。

（2）運用上の問題点

第189回国会では，以下の点が運用上顕著となっている。

まず何より，委員会付託遅延の常態化，大幅化が挙げられる。閣法75件中，70件に関し，本会議で趣旨説明の聴取が行われたが，閣法の提出から1週間以内に行われたものはわずか5件にとどまり，1か月以内が11件，1か月以上を要したものが54件に及ぶ。序論でも触れたが，残りの5件が，本会議趣旨説明の聴取が行われることなく，委員会未付託のまま，閉会中審査の扱いとなっている[84]。

中でも，「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律案」（閣法第30号）は，法案の提出が2015年3月6日であったが（同日，受理），本会議趣旨説明の聴取が行われ，法務委員会に付託されたのは9月3日であり，ほぼ半年を要したことになる。これは，会期が大幅に延長されたという事情もあり，委員会付託に至っただけでも好運と言い得る例ではあるが，半年近くも，本会議趣旨説明を聴取する機会が皆無であったわけではない。

次に，第一の問題点と裏腹であるが，非登壇議案に係る本会議趣旨説明要求の取下げの遅れ，その放置が著しいことである。議運理事会において登壇議案として扱う旨合意した閣法に関しては，順次，本会議において趣旨説明の聴取を行うべきことは当然である。しかし，議運理事会の合意から外れた閣法は，その後，新たな合意形成の可能性も乏しい以上，すでに提出済みのものに関して，野党会派は速やかに本会議趣旨説明要求を取り下げ，非登壇議案として委員会付託すべきものである。この点，第189回国会では，登壇議案に係る議運理事会合意（2015年3月5日）の後，野党会派は速やかに，非登壇議案に対する本会議趣旨説明要求を取り下げるべきであったが，その後，取下げに係る与野党合意が改めて整うまで，要求が付されたままであった。これが，与野党間の日程協議を必要以上に長期化させ，慢性的な立法停滞を生んだ，直接的な原因に他ならない。

さらに，「吊るしの交叉」がもたらす弊害がある。議員発議法案の例であるが，第189回国会では，民主党・無所属クラブ，維新の党及び日本共産党が各々提出した「政治資金規正法の一部を改正する法律案」[85]（相互に対案の関係に立つ）に関して，1会派が提出した法案に対し，残りの2会派が本会議趣旨説明要求を付し，別の1会派が提出した法案に対し，さらに別の2会派が本会議趣旨説明要求を付すというように，「吊るしの交叉」と称すべき現象が生じていた。結局，3会派すべてが同要求を取り下げたことで衆議院倫理選挙特別委員会に付託され，3法案の審査は同時に始まったが[86]，最も提出が早かった維新の党の法案は，付託まで2か月近くを要している。

ある法案が先行付託され，議決に至ると，一事不再議の原則により，後行の対案の審査は行われないため，今回の例はそれを阻止するだけの目的で，本会議趣旨説明要求が行われたものである[87]。本来の制度趣旨を逸脱していることは明白である。

6 「重要広範議案」概念の生成経緯と問題点

4.で触れた申合せ以後，本会議趣旨説明要求制度そのものの見直し議論は滞っていたが，内閣総理大臣の議院出席・答弁義務の負担軽減という別の観点から，本会議趣旨説明要求の慣行そのものを止めることの試行錯誤が続いている。いわゆる重要広範議案の概念生成とその運用である。

(1) 重要広範議案の意義

重要広範議案とは，登壇議案のうち，その内容が重要かつ広範に及び，内閣総理大臣が本会議及び付託委員会で答弁すべきものとして，衆議院議運理事会の合意に基づいて指定されるものをいう。第146回国会（臨時会）において生成された，国対実務における議案分類上の概念であり，第189回国会閉会日までに，閣法148件，国会承認案件1件が指定されている[88]。慣例上，各国会会期における指定件数は，常会では4件，臨時会では2件が目安とされており[89]，すべて衆議院先議の案件として扱われる。

(2) 概念の生成経緯

重要広範議案は，「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」（国会審議活性化法，平成11年7月30日法律第116号）の制定に伴い，

党首間討議（党首討論）の運用が始まり，週1回（水曜日），内閣総理大臣が国会に必ず出席する場が設けられたことから，趣旨説明に対する質疑，法案審査等で本会議，委員会に出席する場合を限定すべきとの主張を背景に生み出された概念である。「国家基本政策委員会の設置，政府委員制度の廃止及び副大臣の設置並びにこれらに伴う関連事項の整備等に関する合意」（1999年6月14日）[90]において，内閣総理大臣が出席すべき本会議，委員会として「重要かつ広範な内容を有する議案[91]の趣旨説明に対する質疑」が挙げられており，これが重要広範議案の中核概念として現在まで踏襲されている。

概念生成の動機は，内閣総理大臣が答弁に臨む閣法の件数を絞り込み，議院出席・答弁義務の負担を軽減することに限らず，本会議趣旨説明要求の慣行を止める意図が含まれていた。内閣総理大臣の議院出席を一定程度確約すれば，野党会派は，呼び込み手段としての本会議趣旨説明要求を濫発する必要が無くなる。野党会派が本会議趣旨説明要求を抑制すれば，その分，閣法の委員会付託がスムーズになり，閣法審査を通じて，議員同士の議論の機会が増える。つまり，そのこと自体，国会審議活性化法の立法目的に沿うと考えられていたのである[92]。

重要広範議案の概念，党首討論の制度が導入される前の内閣総理大臣は，本会議の登壇頻度，委員会の出席頻度ともに，高い数値を示していた。本会議趣旨説明要求に応じ，橋本龍太郎総理は，衆議院本会議には9.3日に1回，参議院本会議には13.8日に1回のペースで，小渕恵三総理は，衆議院本会議には15.3日に1回，参議院本会議には14.3日に1回のペースで登壇しており，平成以降の歴代総理の中でも突出した頻度であった[93]。とくに橋本総理は，登壇議案のほぼすべてに対し，答弁に臨む状況が続いていた。まさに，本会議趣旨説明要求が，内閣総理大臣の議院出席・答弁義務の負担に直結していた時期であった。

(3) 運用上の問題点

重要広範議案に係る運用が当初の目的ないし意図に添って厳格，適正に行われれば，本会議趣旨説明要求の慣行を止める方向で，与野党の合意形成が将来的には可能となると解される。しかし，現状では以下の問題点を指摘しうる。

第一に，登壇議案のうち，重要広範議案とその他の登壇議案との区別が曖昧であり，内閣総理大臣が出席，答弁すべき閣法であるにもかかわらず，それが確実に担保されていない問題がある。中でも，内閣の重要政策と位置づけられる閣法が重要広範議案に指定されず，その他の登壇議案として扱われた例がある。例え

ば「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律案」（第174回国会閣法第5号），「平成22年度における子ども手当の支給に関する法律案」（同第6号）[94]は，鳩山内閣のマニフェストの中心政策と位置付けられていながら，その他の登壇議案として扱われた。

第二に，重要広範議案に指定されながら，内閣総理大臣が付託委員会の審査に出席せず，そのまま質疑を終局した例がある。「健康保険法等の一部を改正する法律案」（第154回国会閣法第46号）[95]，「証券取引法等の一部を改正する法律案」（第164回国会閣法第81号）[96]及び「公的年金制度の健全性及び信頼性の確保のための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」（第183回国会閣法第53号）[97]の各例が挙げられる。

第三に，重要広範議案に指定されながら，付託委員会における審査時間が短い例がある。「地方税等の一部を改正する法律案」（第166回国会閣法第8号），「地方交付税法等の一部を改正する法律案」（同9号）は，衆議院総務委員会において一括議題として扱われたが，審査時間は3時間にとどまり[98]，非登壇議案の平均的な審査時間と大差がない。さらに，「まち・ひと・しごと創生法案」（第187回国会閣法第1号），「地方再生法の一部を改正する法律案」（同）は，衆議院地方創生特別委員会における対政府質疑時間が17時間に及ぶが[99]，非登壇議案の扱いとされた，いわゆる「地方創生3法案」（第189回国会閣法第51号，第53号及び第65号）の対政府質疑時間は，20時間45分に及んでおり[100]，両案の間に不均衡が生じている。

最後に，重要広範議案を審査する委員会に内閣総理大臣が出席する場合であっても，いわゆる空回しが敢行され，審査が空疎化している例がある。「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律の一部を改正する法律案」（第189回国会閣法第43号）の審査（総理入り質疑）を行っていた衆議院厚生労働委員会（2015年6月12日）においては，民主党・無所属クラブ，日本共産党の2会派が欠席する中，質疑割当て時間の計測のみが進行していた。

以上に鑑みると，重要広範議案の制度及び運用に関し，与野党間の確固たる合意が成立しているか，なお疑問の余地が残る。現状では，本会議趣旨説明要求の慣行を止める決定策とはなりえないと解する。

7　制度改革の方向性

本会議趣旨説明要求制度に関して，近年では，与野党7党[101]の国対委員長が，

「国会審議の充実に関する申し合わせ」（2014 年 5 月 27 日）の中で，「提出議案は速やかに付託する。ただし，議運理事会の協議で合意した議案については本会議趣旨説明を行う。」と，委員会付託の原則と例外を再確認するための申合せを行い，第 187 回国会（臨時会）から実施することとしていた。しかし，その後の野党再編の影響[102]，同年 11 月の衆議院解散による政治的混乱により，申合せ事項は未だに実現していない[103]。

国会法 56 条の 2 の必要性要件を限定的に解釈，運用しようとするこれまでの試みは，重要広範議案概念の生成，運用も含めて，十分な成果を上げていない。改めて，制度改革の方向性に関して考察し，私見を述べることとする。

そもそも，「すべての議員に対する，議案の提案理由の徹底」という，本会議趣旨説明聴取の本来の制度趣旨からすれば，現状では少なくとも閣法をその対象から外すことが可能であり，かつ妥当である。法案内容の説明は，各党政調会が主催する会議のほか，政府担当者からの個別のヒアリングで全うすることができる。さらに，委員会会議録の作成，議事内容の周知伝達に係る情報通信技術は，国会法 56 条の 2 が追加された 1948 年頃と比べて，現在は飛躍的に向上している。委員会付託の前後を問わず，すべての議員が一堂に会する本会議で閣法の趣旨説明を聴取する必要性は，現実的には想像し難い。

むしろ，すべての議員に対して提案理由が徹底しづらい議案は何かという観点で，本会議趣旨説明聴取の対象を考察し，合理的に絞り込むべきである。筆者はこの点，「憲法改正原案[104]その他の議員発議の議案であって，その内容が重要なものとして本会議においてその趣旨の説明を聴取するのが相当であると議運委が認めたもの」を特定登壇議案と定義付け，本会議趣旨説明聴取の対象とすることを提案する。

まず，議案としての重要性から，憲法改正原案が特定登壇議案に該当することには異論はないと解される。議案の性質上，複数会派による共同提出が想定されるが，原案を審査する憲法審査会[105]とは別の場で，議員が個々に提出会派の説明を求めるのは，政治的にみても困難な事情が伴う。

また，「その他の議員発議の議案」が，特定登壇議案に該当するか否かの客観的，合理的な判断基準を設けることは容易ではないが，複数の政策分野を横断して検討を要する議案であって，かつ国民的関心の高いものを対象とすることを基本に，国対レベルでの協議を積み重ねていくべきである。最近では「特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律案」（いわゆるカジノ推進法案，細田博之議員外 8

名提出・第189回国会衆法第20号）が，これに該当すると解する。

閣法は一切，本会議趣旨説明聴取の対象から外すべきであるが，内閣総理大臣に対して出席，答弁を求めることができる重要広範議案の概念は，委員会レベルでは維持すべきである。委員会レベルで維持しないと，内閣総理大臣の委員会出席は，(1) 党首討論のほか，(2) 予算委員会の基本的質疑，締めくくり質疑及び集中審議，(3) 決算行政監視委員会の締めくくり総括質疑に限定されてしまうことになる。また，過去に，税制改正，公債発行特例などの歳入関連法案が重要広範議案に指定された例があるが，通常，これら日切れ法案の審査と並行し，衆議院予算委員会で総予算の審査が行われ，基本的質疑及び集中審議等に内閣総理大臣が出席していることから[106]，特にそれらを取り上げて重要広範議案に指定する意義は認めがたい。重要広範議案はあくまで，国民の関心が高い，内閣の重要施策の実現又は変更に係る法案を対象とすべきである。当然，その指定は，付託委員会の理事会合意に基づいて行うことが相当である。

8　結　　語

第1回国会において本会議趣旨説明要求の先例が形成されてから，すでに70年近くが経過している。その後の国対政治の展開に添って，同制度も変容を余儀なくされ，現在の運用が定着している。

本会議趣旨説明要求の制度と運用を，国会法規と先例に照らして観察するだけでは，問題点に合焦せず，実益を伴う改革を成し遂げられない。筆者が特に問題視するのは，この慣行が国対政治を象徴する因習と化しているにもかかわらず，与野党ともに無批判に継受する姿勢，態度そのものである。議員が体得すべき国対技術として，「吊るし」が当然に伝承されていく限り，日程協議中心の議院運営から脱せられず，政党政治は健全に発展しない。

与野党双方を経験した多くの議員が在職する今こそ，本会議趣旨説明要求制度の効用，弊害について冷静に考察し，合意形成を図る絶好の機会である。特定登壇議案の概念を提唱し，重要広範議案を付託委員会に限定する拙論は，国会法56条の2及び先例に抵触することなく，議案審査の振粛を導く契機となると確信する。

本会議趣旨説明要求制度の再定位は，国会改革に不断に取り組む議員の矜持と責任感を伴って実現される。本稿が，その一助となることを願ってやまない。

1）　国会法 41 条 2 項 16 号
2）　議運委の定数は 25 名であり（衆議院規則 92 条 16 号），委員は所属議員数に按分して各会派に割り当てられる。理事は，委員の互選による（同 38 条 1 項，衆議院委員会先例 24 号）。各理事が所属する会派は実務上，理事会派と呼ばれる。また，議運委に委員を有する会派で，理事を有しないものは，オブザーバー会派として認定され，議運理事会への陪席が許される（同先例 27 号）。本会議趣旨説明要求の主体が理事会派及びオブザーバー会派に限られるのは，慣例による。
3）　所属議員 10 名以上の会派であり，参議院議運委（国会法 41 条 3 項 16 号）理事の被選任資格を有する。衆議院と異なり，議運理事会へのオブザーバー参加は認められていない。
4）　国会法 56 条の 2 は，「各議院の発議又は提出された議案につき，議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は，議院の会議において，その議案の趣旨の説明を聴取することができる。」と規定する。
5）　衆議院先例 251 号，252 号及び 489 号並びに参議院先例 170 号，278 号及び 358 号
6）　議員がその所属する議院に議案を提案することが「発議」であり，内閣又は議院という機関が議案を提案することが「提出」である（国会法 58 条，60 条）。
7）　国会法 56 条 2 項本文は，「議案が発議又は提出されたときは，議長は，これを適当の委員会に付託し，その審査を経て会議に付する。」と規定する。
8）　衆議院委員会先例 71 号
9）　国会法 56 条 2 項本文，衆議院規則 31 条及び 33 条並びに衆議院先例 227 号
10）　閣法に対して，与党会派が本会議趣旨説明要求を付することはない。
11）　衆議院先例 252 号。趣旨説明に対する質疑は，与党会派も行う。
12）　白井誠『国会法』（信山社，2013 年）148 頁。登壇議案，非登壇議案の呼称は，筆者が本稿で便宜的に用いるものである。
13）「吊るし」の用語は，第 80 回国会（衆）内閣委（1977.4.19）における大出俊議員（日本社会党）の質疑が初出である（会議録 12 号 7 頁）。
14）　国会法 68 条本文
15）　憲法 63 条，国会法 69 条，衆議院規則 45 条の 2 及び衆議院先例 481 号
16）　旧衆議院規則 93 条，94 条及び 102 条
17）　国会法 56 条 2 項但書
18）　第 1 回国会（衆）議運委（1947.8.21）会議録 16 号 95 頁
19）　同前 94 頁
20）　第 1 回国会（衆）本会議（1947.10.11）会議録 44 号 519-520 頁
21）　同前（1947.10.9）会議録 43 号 517-518 頁
22）　同前（1947.9.30）会議録 38 号 462-481 頁
23）　同前（1947.10.28）会議録 50 号 605-612 頁
24）　大山礼子『日本の国会―審議する立法府へ』（岩波新書，2011 年）32-37 頁

25）　第 2 回国会（衆）議運委（1948.1.31）会議録 8 号 4 頁
26）　同前（1948.2.25）会議録 15 号 2-3 頁
27）　同前（1948.3.24）会議録 19 号 3 頁
28）　同前，第 2 回国会（参）議運委（1948.3.30）における川上和吉参議院法制部長の答弁（会議録 23 号 5-6 頁）
29）　白井・前掲書 12 頁は，「議事妨害の具として，請願までもが趣旨説明を行うか否かという本会議の議決の対象とされて，本会議の運行，延いては，国会の運行に悪影響を与えかねないと，誇張をまじえて説明した」と解説する。
30）　第 2 回国会（参）議運委（1948.4.14）会議録 28 号 1 頁
31）　第 2 回国会（衆）議運委（1948.4.15）会議録 29 号 1-2 頁
32）　国会法規研究会「国会に関する法規第 2 章国会の活動（7）」『時の法令 1549 号』（1996 年，雅粒社）77 頁
33）　第 3 回国会（衆）議運委（1948.11.10）会議録 12 号 2 頁
34）　第 3 回国会（衆）本会議（1948.11.10）会議録 8 号 39-41 頁
35）　同前（1948.11.11）会議録 9 号 43-53 頁，同前（1948.11.12）会議録 10 号 55-61 頁，及び同前（1948.11.13）会議録 11 号 63-69 頁
36）　第 3 回国会（衆）人事委（1948.11.20）会議録 7 号
37）　国会法規研究会・前掲論文 81 頁
38）　第 5 回国会（衆）本会議（1949.4.30）会議録 24 号 329-345 頁
39）　第 5 回国会（衆）労働委（1949.5.4）会議録 13 号 1 頁
40）　第 5 回国会（衆）議運委（1949.4.27）会議録 26 号 1-3 頁
41）　同前 1 頁
42）　同前 3 頁
43）　第 16 回国会（衆）本会議（1953.6.23）会議録 11 号 143-153 頁
44）　第 16 回国会（衆）議運委（1953.6.23）会議録 9 号 1-2 頁
45）　同前 2 頁
46）　同前
47）　国会法 76 条
48）　第 16 回国会（衆）議運委（1953.5.29）会議録 3 号 1-3 頁
49）　第 19 回国会（衆）議運委（1954.2.10）会議録 11 号 2 頁
50）　同前 3 頁
51）　白井・前掲書 145 頁
52）　第 24 回国会（衆）議運委（1956.1.31）会議録 7 号 2 頁
53）　同前
54）　第 24 回国会（衆）議運委（1956.2.3）における根本龍太郎内閣官房長官の発言（会議録 8 号 1 頁）
55）　同前

56）第 58 回国会（衆）議運委（1968.4.18）会議録 21 号 1-2 頁
57）同前 2 頁
58）同前 3 頁
59）自由民主党 280，日本社会党 141，民主社会党 30（1969 年 11 月，民社党と改称），公明党 25，日本共産党 5，無所属 5 という結果となり，「一強四弱」体制となった。
60）国会法規研究会・前掲論文 83 頁，85 頁
61）実務上，逆転委員会と呼ばれる。
62）第 114 回国会閣法 13 号，第 118 回国会閣法 18 号
63）同法案はその後，村山内閣において「原子爆弾の被爆者に対する援護に関する法律案」と改称の上，閣法として再提出され，制定された（平成 6 年 12 月 16 日法律第 117 号）。
64）両議院がねじれると，異なった議決の調整機関として，両院協議会の活用が主張されるが，実務的には，議決以前の問題として，本会議趣旨説明要求制度の運用を見直すことが先決である。
65）第 123 回国会（衆）議運委（1992.6.4）会議録 29 号 1 頁
66）同前 6 頁
67）同前
68）同前 5 頁，8 頁
69）第 126 回国会（衆）議運委（1993.6.15）会議録 34 号 1-2 頁
70）同前 3 頁
71）同前 2 頁
72）同前 3 頁
73）同前 2 頁
74）同前 4 頁
75）国会法規研究会・前掲論文 84 頁
76）議員発議法案の例であるが，「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案」（船田元議員外 7 名提出・第 186 回国会衆法第 14 号）に対して，日本共産党のみが本会議趣旨説明要求を付したが，議運理事会（2014.4.10）で本会議趣旨説明の不聴取を決定した。
77）白井・前掲書 147 頁
78）登壇議案の指定に関する与野党協議は，議運理事懇談会を中心に，予算委員会が総予算の一般的質疑に入る頃から本格化する（白井・前掲書 149 頁，衆議院委員会先例 132 号）。
79）安全保障関連 2 法案（第 189 回国会閣法第 72 号及び第 73 号）は当時，未提出であった。
80）参議院議員発議法案が予備審査のために送付された場合を含む（参議院規則 25 条）。

81）　国会法 50 条の 2
82）　衆議院規則 111 条 1 項
83）　第 1 回国会（衆）議運委（1947.8.7）会議録 12 号 69 頁
84）　厳密には委員会未付託ではなく，議運理事会の決定（2015.9.24）に基づき，所管委員会が議長に対して閉会中審査の申出を行う旨の議決を行うため，要求を行った野党会派はそれぞれ取下げを行い，当該閣法はいったん所管委員会に付託されている（2015.9.25）。実務上，会期末処理と呼ばれる。
85）　維新の党案（衆法第 3 号），日本共産党案（同 17 号），民主党案（同 18 号）の順に提出された。
86）　第 189 回国会（衆）倫選特委（2015.5.27）会議録 2 号及び同委（2015.6.18）会議録 6 号
87）　与党会派は，3 案いずれに対しても本会議趣旨説明要求を付さなかった。
88）　筆者が，衆議院議事部議案課に聴取した。
89）　第 146回国会（臨時会），第 147回国会（常会）における指定数が先例となっている。なお，安全保障関連 2 法案（註 79）は，議運理事会合意により（2015.5.12），別枠の「重要広範議案扱い」とされた。
90）　自由民主党，民主党，公明党及び自由党の国対委員長が合意した。
91）「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」（1999.9.7）では，単に「重要広範議案」と言い換えられた。
92）　伊藤和子「国会審議活性化法の立法過程」『北大法学 51 号』（北大立法過程研究会，2001 年）98 頁
93）　第 7 回関西法政治研究会（2015.6.27）における筆者報告資料
94）　第 174 回国会（参）文教科学委（2010.3.19）会議録 3 号 15 頁
95）　第 154 回国会（衆）本会議（2002.6.20）会議録 43 号 1 頁
96）　第 164 回国会（衆）財務金融委（2006.5.12）会議録 17 号 16 頁
97）　第 183 回国会（衆）本会議（2013.5.23）会議録 27 号 4 頁
98）　第 166 回国会（衆）本会議（2007.3.3）会議録 10 号 8 頁
99）　第 187 回国会（衆）本会議（2014.11.6）会議録 11 号 4 頁
100）　筆者が，衆議院委員部の担当課に聴取した。
101）　自由民主党，民主党，日本維新の会，公明党，みんなの党，結いの党及び新党改革の 7 党である。
102）　日本維新の会が，旧名を引き継ぐ同会と次世代の党に分党し（2014.8.1），その後，日本維新の会と結いの党が合併し，維新の党が誕生した（2014.9.22）。
103）　日本維新の会国会改革 PT「国会改革の推進について」（2013.5.31）は，「いわゆる吊るしの慣行を改め，提出された法案は速やかに付託する。」との提案を盛り込んでいた。同党は，日程協議中心の委員会運営を脱し，野党提出の対案の委員会審査を確実に行うことを優先する立場であった。

104）国会法 68 条の 2 が規定する，憲法改正案の原案である。
105）国会法 102 条の 6
106）衆議院先例 161 号

受付日：2015 年 9 月 14 日，採択日：2015 年 10 月 19 日

The Demand for Explanation of the Purpose of the Bill in the Plenary Session

— Details of the Operation in the House of Representatives, and Reorientation of the Institution —

Yoshinori NAMBU

Summary

The demand for explanation of the purpose of the bill in the plenary session was legislated at the time of the first revision of Diet Act in 1948, to disseminate the purpose of the bill to all the Members thoroughly.

But now, as the Speaker reserves the reference of the bill to the appropriate Committee in case of the demand, it is utilized to delay proceedings by the qualified Parliamentary Groups, and is a cause of lowering the efficient legislation. Its operation has been far removed from the legislative intent by the influence of Diet Affairs Committee of each Party.

In this article, I consider the details of the operation in the House of Representatives, and make a definite proposal to confine the subjects of the demand to the Preliminary Draft Amendments to the Constitution and the important bills introduced by the Members in the case that the Committee on Rules and Administration deems them necessary.