

党首討論の開会についての考察

衆議院調査局首席調査員

塩野 剛

(国家基本政策調査室)

■要旨■

国家基本政策委員会は、1999年に成立した国会審議活性化法による国会改革の一環として、翌年の2000年に常任委員会として衆議院及び参議院に設置され、同年から国家基本政策委員会合同審査会において総理と野党党首が討議する党首討論の制度が創設された。

党首討論は、国家基本政策委員会の両院合同幹事会で決定した申合せに基づき運営されているが、モデルとしたイギリス首相のクエスチョンタイム（首相質問）の制度とは異なり、総理と野党党首が国家の基本政策を論じ合うものである。また、この申合せには、党首討論の開会に当たり、総理が本会議やほかの委員会に出席する週には開会しないとする項目もあり、党首討論の開会を抑制的にしている一因となっていると考えられる。

党首討論の開会日時や討議時間等に関する現行の運営ルールの見直しが指摘されており、党首討論制度を活性化させるための取組が望まれる。

《構成》

はじめに

- I 党首討論制度の導入の経緯
- II 総理の党首討論への出席について
- III イギリスの首相質問の開会状況等
- IV 運営申合せの見直し等

おわりに

はじめに

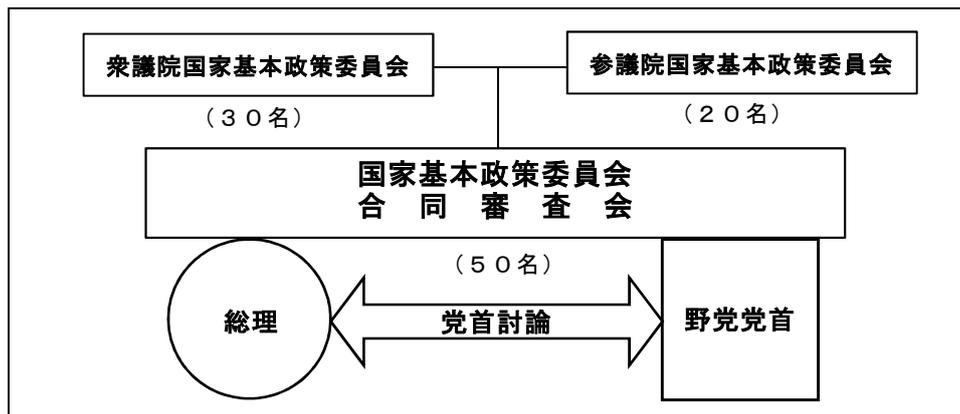
「党首討論¹」は、内閣総理大臣と野党党首が討議する制度であり、衆議院及び参議院の国家基本政策委員会による合同審査会²において開会されている（図表1参照）。

第145回国会（常会）、1999（平成11）年7月に成立した「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11年法律第116号。以下「国会審議活性化法」という。）中の改正国会法の規定に基づき、2000（平成12）年の第147回国会（常会）から衆参各院に国家基本政策委員会を常任委員会として設置することとされた。また、同国会において、衆参の議院規則が改正され、同委員会の所管はいずれも「国家の基本政策に関する事項」、委員の員数は衆参それぞれ「30人」、「20人」と定められた。

¹ 「党首討論」という用語は法規上のものではない。新聞では1999（平成11）年5月下旬、同制度の導入について政党間で協議を開始した頃から確認できる。

² 合同審査会については、国会法第44条に「各議院の常任委員会は、他の議院の常任委員会と協議して合同審査会を開くことができる。」と規定されている。第1回国会の1947（昭和22）年8月に開会されてから第6回国会の1949（昭和24）年11月までに計14回開会されたが、その後は1999（平成11）年11月まで開かれなかった。

(図表 1) 国家基本政策委員会と合同審査会の関係



(出所) 筆者作成

第147回国会（常会）、合同審査会の運営についての協議機関として設置された両院合同幹事会において、2000年2月16日、「国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ」（以下「運営申合せ」という。）が合意された（図表2参照）。党首討論は法規ではなく、運営申合せによって行われる。その概要は以下のとおりである。

総理と野党党首は国家基本政策委員会合同審査会において「内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要なテーマ」を「相互に議論を展開」する。総理は、衆議院又は参議院で所属議員10名以上の議席を有する野党党首と討議する。討議は直接対面方式で行う。

毎週水曜日に45分間行うのが原則であるが、総理が本会議や委員会に出席する週は開会しない。閉会中は開会しない。野党間で各党の配分時間を調整する。野党党首は事前に発言通告を行う。

本稿では、国会審議の活性化のために制度化されたはずの党首討論の開会回数が極めて少ない現状（後述）を踏まえて、党首討論制度の導入の経緯（Ⅰ）、総理の党首討論への出席について（Ⅱ）、党首討論のモデルとされたイギリス首相のクエスチョンタイム（首相質問）の開会状況等（Ⅲ）を調査し、党首討論の運営の在り方について考察していきたい。

(図表 2) 国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ

(平 12. 2. 16 両院合同幹事会)
(平 15. 2. 7 見直し反映)

国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ

1. 合同審査会の開会（総理と野党党首との討議）

衆議院及び参議院の国家基本政策委員会は合同審査会を開き、内閣総理大臣（以下、総理という。）と野党（衆議院又は参議院において所属議員10名以上を有する野党会派）党首との直接対面方式での討議を行う。

合同審査会においては、当該内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要テーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。
2. 開会日時

合同審査会は、会期中、週1回40分45分間、水曜日午後3時から開会する。ただし、総理が、衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。また、閉会中には開会しない。

3. 会長

合同審査会の会長は、衆議院の国家基本政策委員長と参議院の国家基本政策委員長が交互に務めるものとする。~~毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。~~
会長に事故があるときは、会長の属する議院の理事が、会長の職務を行う。

4. 開会場所

衆議院第1委員室と参議院第1委員会室を交互に使用し、会長の属する議院において合同審査会を開会することを原則とする。ただし、委員(会)室の都合により、会長の属しない議院においても開会することができるものとする。
委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

5. 両院合同幹事会の設置

合同審査会の運営について協議するため、両院合同幹事会を設置する。両院合同幹事会は、両院の委員長のほか、両院併せて11名の幹事(自民4、民主2、明改2、自由1、共産1、社民1)により構成する。理事の割当てのない会派については、オブザーバー幹事とする。

6. 配分時間

~~40分~~45分間の各党時間配分については、野党間で調整する。
当該配分時間は、総理の発言時間を含むものとする。

7. 野党党首の発言等

野党党首は、委員として発言する。
野党党首が出席できない場合の対応については、野党間で調整し、両院合同幹事会において協議する。

8. 総理の欠席

総理が、合同審査会に出席できない場合の対応については、両院合同幹事会において協議する。

9. 総理以外の国務大臣の陪席

総理以外の国務大臣は、原則として合同審査会に陪席する。
なお、内閣法制局長官は、陪席する。

10. 発言通告

野党党首は、発言の項目及びその要旨等を示して、原則として開会日の前々日正午までに通告する。

11. パネル等の使用

パネル等の資料を使用する必要がある場合には、予め両院合同幹事会に提示し、会長の許可を得なければならない。

12. 会議における発言(会長の議事整理)

会議における発言は、会長の議事整理に従う。
野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。

13. 開会通知

合同審査会開会の通知は、衆議院公報及び参議院公報をもって行う。

14. 傍聴及び録音、撮影の許可

合同審査会における傍聴及び録音・撮影は会長が許可する。

15. 見直し

本申合せについては、第147回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要がある場合には、所要の見直しを行うものとする。

(注)平成15年2月7日の両院合同幹事会において改定された箇所(項目2.3.6.)は、取消し線及び下線の追加により反映した。

I 党首討論制度の導入の経緯³

国会審議活性化法は、国会改革の一環とし

1 国会審議活性化法案の成立(1999年7月)までの経緯

て国会審議の在り方を見直そうとするもの

³ 本章は、衆議院事務局「国会改革への取組 国会審議の活性化」『平成11年衆議院の動き第7号』(1999.12)543-546頁を参考にして記載した。

で、①政府委員制度の廃止⁴、②副大臣及び大臣政務官の設置⁵、③国家基本政策委員会の設置、の3つの内容を柱としているが、国会でかねてより議論されていたのは、前二者であった。

上記①、②については、第145回国会（常会）会期中の1999（平成11）年3月25日、自民・自由両党のプロジェクトチームによる政策要綱案を付した合意文書⁶が報告された国会対策委員長会談において、自民、自由の与党と民主、明改⁷、共産、社民を含めた各党の実務者が協議する場として、与野党国会対策委員長の下に「副大臣制度に関する協議会」（衆参の与野党各党議員14名で構成）⁸が設置され、協議が進められていたが、党首討論の構想は、同年5月、イギリスの副大臣制度と議会制度の調査のため、衆議院から派遣された同協議会のメンバーがイギリス首相のクエスチョンタイムを傍聴した⁹ことが契機になったとされている¹⁰。

その後、同年6月11日、自民、自由と民主の3党による合意が成立したが、そこでは、政府委員制度の廃止と副大臣等の設置に関する項目¹¹とともに、国家基本政策委員会の設置という項目と「別紙1」という形でこれに伴う総理の本会議・委員会への出席の在り方についても合意された（図表3参照）¹²。

その概要は、衆参に国家基本政策委員会を翌年の通常国会に新たに設置すること、総理は国家基本政策委員会合同審査会¹³に、国会会期中、週1回40分間出席すること、開会時間40分の用い方は野党間で調整すること等である。

なお、この合意には「内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない¹⁴。」「総理の本会議、委員会への出席は別紙1のとおりとする。」という項目があり、「別紙1」として、総理の本会議出席は、施政方針演説等以外は重要かつ広範な議案の趣旨説明・質疑と国家の利益に重大な影響を及ぼす事件

⁴ 国会審議において、国務大臣を補佐する立場の政府委員に対する質疑がその中心になりがちで、議員同士の政策論議の場であるべき国会審議を形骸化させていると指摘されていた。

⁵ 形骸化が指摘されている政務次官制度を廃止し、政治任用職として副大臣等を各省等に設置して、国会審議での議員同士の議論を活発化させるとともに立法府の意思を行政府に反映させようとするものである。

⁶ 「政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意（平成11年3月24日）」（伊藤和子「＜北大立法過程研究会＞国会審議活性化法の立法過程」『北大法学論集第51巻第6号』北海道大学大学院法学研究科（2001.3）1966-1968頁）

⁷ 公明党・改革クラブの略称

⁸ 佐々木勝実「国会審議活性化法に基づく国会審議一党首討論の実施手続を中心に」『議会政治研究第55号』議会政治研究会（2000.9）8-9頁注2

⁹ 議会政治研究会「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団報告書（平成11年5月）」『議会政治研究第52号』（1999.12）12-27頁

¹⁰ 従来から議員間の自由闊達な討論の場として、同様の仕組みを設けようとの構想を持っていた民主党は、この導入に熱心であった。自民党は、総理と野党党首間の討論の場を設けるに当たり、総理の本会議・委員会への出席を従来よりも制限的な取り扱いを要求した。（伊藤和子「国会改革 国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究第52号』議会政治研究会（1999.12）4頁）

¹¹ 自民党と自由党のプロジェクトチームの政策要綱案のうち、「政府特別補佐人」として人事院総裁、内閣法制局長官等4名のみでの出席を規定すること、「政務官」を「大臣政務官」に名称を変更すること、副大臣、大臣政務官の数を減らすこと、等について変更が行われた。（衆議院事務局・前掲注3 545頁）

¹² 国家基本政策委員会を設置する国会法等の改正と合同審査会の運営（図表2の運営申合せ1. 2. 6. 10.の項目）に関わる項目である。

¹³ 与党側は、衆参それぞれで1回ずつ開くことを考えていたが、民主党から衆参両院で1つの場を設けるべきとの主張があり、合同審査会方式で行うことが提案された。（伊藤・前掲注10 5頁）

¹⁴ 伊藤・前掲注10参照。

等の報告・質疑のみ、予算委員会出席は総括質疑、その他の委員会への出席は重要かつ広範な議案の審査のみ、という内容が盛り込まれた。

この3党による合意は、同月14日の「副大臣制度に関する協議会」において明改が賛成して4党間の合意となり、翌15日、与野党国会対策委員長会談で確認された¹⁵。

(図表3)「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等の設置並びにこれに伴う関連事項の整備等に関する合意(抄)

1999(平成11)年6月11日 自民、自由、民主が合意。同月14日「副大臣制度に関する協議会」において明改も合意。同月15日 与野党国会対策委員長会談で確認。
 ※国家基本政策委員会の設置とそれに伴う総理の本会議・委員会出席の在り方に関する項目を抜粋

| |
|---|
| <p>I. 国家基本政策委員会の設置</p> <p>衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会を設置し、合同審査を行う。委員会の設置は、平成12年の通常国会からとする。</p> <p>1. 委員会の構成は衆議院30名、参議院20名とする。</p> <p>2. 委員会の開催は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 週1回、40分とする。</p> <p>(2) 内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない。</p> <p>(3) 閉会中は開催しない。</p> <p>(4) 40分の用い方については、野党間で調整する。</p> <p>(5) 運営要綱は別途定める。なお、質問は通告制とする。</p> <p>3. 総理の本会議、委員会への出席は別紙1のとおりとする。</p> <p>(別紙1)</p> <p>国家基本政策委員会設置に伴う内閣総理大臣の本会議・委員会への出席の在り方について</p> <p>1. 本会議</p> <p>(1) 内閣としての基本的施策(施政方針演説、所信演説等及びこれに対する質疑)についての議事とする。</p> <p>(2) (1)以外の議事に関しては所管大臣が対応する。</p> <p>ただし、</p> <p>①重要かつ広範な内容を有する議案についての趣旨説明に対する質疑(いわゆる全党もの)</p> <p>②国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等についての報告・質疑については、この限りでないものとする。</p> <p>(3) 前項(2)の原則に基づき、国家の利益に重大な影響を及ぼすか等の限定は議運委員会で定める。</p> <p>2. 委員会</p> <p>(1) 予算委員会の総括質疑(各党一巡)及び、重要かつ広範な内容を有する議案については、1.(2)①を適用し、委員会で協議して決める。</p> |
|---|

4党の合意により、衆議院議院運営委員長に起草に向けての依頼を行った。衆議院議院運営委員会では、法案起草の申入れを受け、国会法改正等小委員会において法案の条文

化の作業を開始した。共産党、社民党は反対姿勢¹⁶であったが、同小委員会において起草案は衆議院議院運営委員長提出とすることとなり、7月13日、衆議院議院運営委員会

¹⁵ 佐々木・前掲注8

¹⁶ 衆議院事務局・前掲注3 546頁

で採決、同日衆議院本会議で可決¹⁷され、参議院に送付された。国会審議活性化法は同月26日、参議院本会議で可決、成立し、同月30日に公布された。

2 第147回国会（常会）召集までの経緯

第145回国会（常会）閉会中、1999（平成11）年9月にイギリスにおける首相質問をはじめとする議会制度の実情調査のため、衆参両院から議員がロンドンに派遣された¹⁸。

第146回国会（臨時会）、11月10日に衆議院、同月17日に参議院で、衆参の予算委員会合同審査会において試行的に党首討論が開会された¹⁹。

また、11月11日、衆議院及び参議院の与野党の議員19名（議院運営委員会理事を中心とする）で構成される「新制度に関する両院合同協議会²⁰」が設置された。

第147回国会（常会）召集前の2000（平成12）年1月18日、同協議会において、「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ」（以下「政党間の申合せ」という。）について自民、明改、自由の与党と民主の4党が合意し、翌19日、衆参・与野党国会対策委員長会談で確認された²¹。

政党間の申合せは、次の2つの項目から成っている。

まず、「一、国家基本政策委員会合同審査会（以下、基本政策委員会という）の運用」（以下、「政党間申合せ一」という。）は、1999年6月の4党合意（図表3参照）を基に党首討論の運営項目を補足・追加したものであり、党首討論の開会時間については、毎週1回40分間、水曜日午後3時より行うこと、各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には党首討論を開会しないこと²²が合意された（図表4参照）。

また、衆参いずれかで10名以上の所属議員をもつ野党会派の党首が総理と直接討論を行うこと、40分間の各党の持ち時間については野党間で調整すること、党首討論の運営について協議するために両院合同幹事会を設置すること等の項目も合意された。

なお、政党間申合せ一の主な項目は、2月16日の両院合同幹事会が決定した運営申合せ（図表2参照）に反映された。

もう一つの項目「二、『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』の施行に伴う国会審議のあり方」（以下、「政党間申合せ二」という。）については後述するが、総理をはじめとする国务大臣等の本会議・委員会出席の在り方についての合意である（II 1参照）。

¹⁷ 賛成は自民、民主、明改、自由、無会、さき。反対は共産、社民。

¹⁸ 衆参各院において、同一の目的で議員が派遣され、現地においては同一の日程で調査を行った。（議会政治研究会「衆議院英国議会制度等実情調査議員団報告書（平成11年10月）」・前掲注9 28-56頁）

¹⁹ 1999年11月2日、試行される党首討論（予算委員会合同審査会）の実施日程を衆議院議院運営委員会理事会において決定した。『読売新聞』（1999.11.3）

²⁰ 座長には、衆参の議院運営委員長が選出された。『毎日新聞』（1999.11.12）

²¹ 佐々木・前掲注8 10頁

²² 1999年6月の4党間の合意では、「内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない。」とされていた。

(図表4) 国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ(抄)

2000(平成12)年1月18日「新制度に関する両院合同協議会」において自民、明改、自由、民主の4党間で合意。同月19日衆参・与野党国会対策委員長会談で確認。

※党首討論の開会日時に関する項目を抜粋

| |
|---|
| <p>一、国家基本政策委員会合同審査会(以下、基本政策委員会という)の運用</p> <p>内閣総理大臣(以下、総理という。)と野党(衆参いずれかの院において所属議員10名以上を有する野党会派)党首の直接対面討論を毎週1回40分間、水曜日午後3時より行う。</p> <p>7. 各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には、基本政策委員会は開催しない。</p> <p>10. 国会閉会中は、基本政策委員会は開催しない。</p> |
|---|

II 総理の党首討論への出席について

1 総理の本会議・委員会出席の在り方に関する申合せ

第145回国会閉会中の1999(平成11)年8月から、国会審議活性化法成立に伴う国会法の一部運用について、自民、自由、民主、明改4党の実務者による協議が開始され、9月6日²³、「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」が4党間で合意、同月17日、与野党国会対策委員長会談で確認された。

この申合せでは、総理の国会出席の在り方に関する項目として、総理の本会議出席は、議案の審議に係るものは重要広範議案の趣旨説明・質疑のみ、予算委員会出席は基本的質疑(各党一巡)、その他の委員会出席は、重要広範議案の基本的質疑のみとすることが合意され、次の第146回国会以降の国会審議の状況を踏まえて必要な見直しを行うこととされた(図表5参照)。

その後、2000(平成12)年1月18日、政党間の申合せ二において、総理の本会議出席は重要広範議案の趣旨説明・質疑のみ、国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等については議運理事会の協議の結果に基づく報告・質

疑のみ、所信等いわゆる政府四演説、予算案議了の本会議には総理をはじめとする全国務大臣の出席とされた。また、予算委員会への出席は各党一巡の基本的質疑及びここ数年の実績を踏まえた締めくくり質疑のみ、その他の委員会への出席は、重要広範議案の各党一巡の基本的質疑を行うに当たり総理の出席を求めることができるとされた(図表6参照)。

憲法第63条は、「内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。」と規定している。

同条は、内閣総理大臣その他の国務大臣の議院への出席権と出席義務(議院の出席要求権)を合わせて規定しているが、『出席しなければならない』のに、正当な理由なく出席しなかった場合の強制方法ないし制裁措置はなく、政治的コントロールにゆだねられていると解される²⁴とされている。

政党間の申合せ二は、総理が出席する本会議、予算委員会、その他の委員会の在り方に関する政党間の合意であり、上記の「政治的コントロール」に該当するものといえる。

²³ 佐々木・前掲注8 8頁

²⁴ 樋口陽一ほか「注釈 日本国憲法 下巻」青林書院(1988年)1000-1002頁

なお、この申合せによって、2000(平成12)年以降の総理の国会出席回数²⁵が減少したことを確認した。

(図表5) 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(抄)

1999(平成11)年9月6日 自民、自由、民主、明改の4党の実務者協議における合意。同月17日 与野党国会対策委員長会談で確認。

※総理の本会議・委員会出席の在り方に関する項目を抜粋

| |
|--|
| <p>二 本会議</p> <p>1. 議案の審議に係る内閣総理大臣の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明に対する質疑のみとする(なお、次期国会において国家基本政策委員会に準ずる会議を試行的に実施するものとする。)</p> <p>三 予算委員会</p> <p>3. 内閣総理大臣の予算委員会への出席は、基本的質疑(各党一巡)とする。</p> <p>四 他の委員会</p> <p>3. 内閣総理大臣の他の委員会への出席は、重要広範議案の基本的質疑のみとする。</p> <p>八 見直し</p> <p>本申合せについては、第146回国会以降の国会審議の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要な見直しを行うものとする。</p> |
|--|

(図表6) 国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申合せ(抄)

2000(平成12)年1月18日「新制度に関する両院合同協議会」で合意。同月19日 衆参・与野党国会対策委員長会談で確認。

※総理の本会議・委員会出席の在り方に関する項目を抜粋

| |
|--|
| <p>二、「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」の施行に伴う国会審議のあり方</p> <p>(1) 本会議</p> <p>1. 総理の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明及びこれに対する質疑のみとする。</p> <p>2. 国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等については、議院運営委員会理事会の協議の結果に基づき、総理が出席し、報告・質疑を行うものとする。</p> <p>3. 所信等いわゆる政府四演説、予算案議了の本会議へは、全国務大臣が出席する。</p> <p>(2) 予算委員会</p> <p>1. 総理の予算委員会への出席は、各党一巡の基本的質疑²⁶及びここ数年の実績を踏まえた締めくくり質疑のみとする。</p> <p>(3) 予算委員会以外の委員会</p> <p>1. 委員会は、重要広範議案の各党一巡の基本的質疑を行うにあたり、総理の出席を求めることができる。</p> |
|--|

2 党首討論の開会回数

第209回国会(臨時会)の会期終了日である2022(令和4)年8月5日までに、党首討論

は68回開会している(図表7参照)。同制度が導入された2000年から2005年までは年5回以上開会していたが、その後は年4回(2006年、

²⁵ 総理が国会に出席して発言した本会議・委員会は、1994年から1999年までは108回(連合審査会1回を含む)、114回、110回、135回、155回、130回(予算委員会合同審査会2回を含む)。2000年から2005年までは66回、78回、79回、82回、83回、67回であった。なお、2000年以降は国家基本政策委員会合同審査会を含めた回数である。(国会会議録検索システム〈<https://kaigi.ndl.go.jp/#/>〉(2022.11.22閲覧))

²⁶ 予算委員会の「総括質疑」は政党間の申合せを踏まえて、第147回国会(常会)以降、「基本的質疑」として審査が行われるようになった。

2011年)、年3回(2008年、2010年、2012年)、2021年)、開会なし(2017年、2020年)という
 年2回(2007年、2009年、2013年、2015年、状況である。なお、2022年の党首討論は11月
 2016年、2018年)、年1回(2014年、2019年、30日現在開会されていない。

(図表7) 党首討論(国家基本政策委員会合同審査会)開会一覧(2022年11月30日現在)

(敬称略)

| | 国会回次 | 開会年月日 | 総理大臣 | 野党党首 |
|----|--------|-------|-------|---------------------------------------|
| 1 | 147(常) | 2000 | 小淵恵三 | 鳩山由紀夫(民主) 不破哲三(共産) 土井たか子(社民) |
| 2 | | | | 2.23 |
| 3 | | | | 3.8 |
| 4 | | | | 3.22 |
| 5 | 150(臨) | 2000 | 森喜朗 | 鳩山由紀夫(民主) 不破哲三(共産) 土井たか子(社民) 小沢一郎(自由) |
| 6 | | | | 3.29 |
| 7 | | | | 4.19 |
| 8 | | | | 5.10 |
| 9 | 151(常) | 2001 | 小泉純一郎 | 鳩山由紀夫(民主) 志位和夫(共産) 土井たか子(社民) 小沢一郎(自由) |
| 10 | | | | 10.25 |
| 11 | | | | 11.1 |
| 12 | | | | 2.14 |
| 13 | 153(臨) | 2001 | 小泉純一郎 | 鳩山由紀夫(民主) 志位和夫(共産) 土井たか子(社民) |
| 14 | | | | 4.4 |
| 15 | | | | 6.6 |
| 16 | | | | 6.13 |
| 17 | 154(常) | 2002 | 小泉純一郎 | 鳩山由紀夫(民主) 志位和夫(共産) 土井たか子(社民) 小沢一郎(自由) |
| 18 | | | | 6.20 |
| 19 | | | | 11.21 |
| 20 | | | | 12.5 |
| 21 | 155(臨) | 2002 | 小泉純一郎 | 鳩山由紀夫(民主) 志位和夫(共産) 小沢一郎(自由) 土井たか子(社民) |
| 22 | | | | 4.10 |
| 23 | | | | 6.12 |
| 24 | | | | 7.17 |
| 25 | 156(常) | 2003 | 小泉純一郎 | 鳩山由紀夫(民主) 志位和夫(共産) 土井たか子(社民) |
| 26 | | | | 10.30 |
| 27 | | | | 11.6 |
| 28 | | | | 2.12 |
| 29 | 157(臨) | 2003 | 小泉純一郎 | 菅直人(民主) 志位和夫(共産) 土井たか子(社民) |
| 30 | | | | 3.19 |
| 31 | | | | 4.23 |
| 32 | | | | 6.11 |
| 33 | 159(常) | 2004 | 小泉純一郎 | 菅直人(民主) 志位和夫(共産) 小沢一郎(自由) 土井たか子(社民) |
| 34 | | | | 7.23 |
| 35 | | | | 10.9 |
| 36 | | | | 2.18 |
| 37 | 161(臨) | 2004 | 小泉純一郎 | 菅直人(民主) 志位和夫(共産) |
| 38 | | | | 4.14 |
| 39 | | | | 10.27 |
| 40 | | | | 11.10 |
| 41 | 162(常) | 2005 | 小泉純一郎 | 岡田克也(民主) |
| 42 | | | | 11.17 |
| 43 | | | | 2.23 |
| 44 | | | | 4.6 |
| 45 | 163(特) | 2005 | 小泉純一郎 | 前原誠司(民主) |
| 46 | | | | 4.20 |
| 47 | | | | 10.19 |
| 48 | | | | 10.26 |
| 49 | 164(常) | 2006 | 安倍晋三 | 小沢一郎(民主) |
| 50 | | | | 2.22 |
| 51 | | | | 5.17 |
| 52 | | | | 10.18 |
| 53 | 165(臨) | 2006 | 安倍晋三 | 鳩山由紀夫(民主) |
| 54 | | | | 11.8 |
| 55 | | | | 5.16 |
| 56 | | | | 5.30 |
| 57 | 166(常) | 2007 | 福田康夫 | 鳩山由紀夫(民主) |
| 58 | | | | 1.9 |
| 59 | | | | 4.9 |
| 60 | | | | 11.28 |
| 61 | 171(常) | 2009 | 麻生太郎 | 鳩山由紀夫(民主) |
| 62 | | | | 5.27 |
| 63 | | | | 6.17 |
| 64 | | | | 2.17 |
| 65 | 174(常) | 2010 | 鳩山由紀夫 | 谷垣禎一(自民) 山口那津男(公明) |
| 66 | | | | 3.31 |
| 67 | | | | 4.21 |
| 68 | | | | 2.9 |
| 69 | 177(常) | 2011 | 菅直人 | 谷垣禎一(自民) 山口那津男(公明) |
| 70 | | | | 2.23 |
| 71 | | | | 6.1 |
| 72 | | | | 11.30 |
| 73 | 179(臨) | 2011 | 野田佳彦 | 谷垣禎一(自民) 山口那津男(公明) |
| 74 | | | | 2.29 |
| 75 | 180(常) | 2012 | 野田佳彦 | 谷垣禎一(自民) 山口那津男(公明) |

| | 国会回次 | 開会年月日 | 総理大臣 | 野党党首 |
|----|--------|-------|------|---------------------------------------|
| 56 | | | | 谷垣禎一(自民) 山口那津男(公明) 渡辺喜美(みんな) |
| 57 | 181(臨) | | | 安倍晋三(自民) 小沢一郎(生活) 山口那津男(公明) |
| 58 | 183(常) | 2013 | | 海江田万里(民主) 石原慎太郎(維新) 渡辺喜美(みんな) |
| 59 | 185(臨) | | | |
| 60 | 186(常) | 2014 | | 海江田万里(民主) 石原慎太郎(維新) 浅尾慶一郎(みんな) |
| 61 | 189(常) | 2015 | | 岡田克也(民主) 松野頼久(維新) 志位和夫(共産) |
| 62 | | | | |
| 63 | 190(常) | 2016 | 安倍晋三 | 岡田克也(民進) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新) |
| 64 | 192(臨) | | | 蓮舫(民進) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新) |
| 65 | 196(常) | 2018 | | 枝野幸男(立憲) 玉木雄一郎(国民) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新) |
| 66 | | | | 枝野幸男(立憲) 大塚耕平(民主) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新) |
| 67 | 198(常) | 2019 | | 岡田克也(無会) |
| 68 | 204(常) | 2021 | 菅義偉 | 枝野幸男(立憲) 玉木雄一郎(国民) 志位和夫(共産) 片山虎之助(維新) |

(出所) 衆議院調査局国家基本政策調査室作成

3 総理の国会出席状況の調査

第205回国会(臨時会)から第209回国会(臨時会)まで(2021年10月4日～2022年

10月2日)の国会会期中における週ごとの総理の国会出席状況は図表8のとおりである²⁷。

(図表8) 総理の国会会期中の週ごとの国会出席状況(第205回国会～第209回国会)

2022(令和4)年10月2日現在

| 作成要領 | |
|------|---|
| 1 | 総理の国会会期中の週ごとの国会出席状況を把握するため、太線で区分した。 |
| 2 | 「議事」については、衆参の本会議、委員会の会議録で確認した。なお、総理が採決前に退席した場合でも、議事には採決と記載した。 |
| 3 | 総理が国会議員として出席した議事は掲載していない。 |
| 4 | 議案に付されたRは、令和(年度)の略である。 |
| 5 | 「総理の出席・発言時間」は「産経新聞」『岸田日誌』(2021年10月～2022年10月)に基づき記入した。 |
| 6 | 「会議」の(※)は、総理が出席したが発言しなかった議事である。「出席・発言時間」に含めている。 |

(出所) 筆者作成

○第205回国会(臨時会)2021年10月4日～10月14日

| 年 月日 | 曜日 | 会議 | 議事 | 総理の出席・発言時間 | | |
|----------------|----|-----|--------|------------|-------|--------------|
| | | | | 開始 | 終了 | 時間 |
| 2021年 10月8日 | 金 | 衆・本 | 所信表明演説 | 14:02 | 14:29 | 0:27 |
| | | 参・本 | 所信表明演説 | 15:01 | 15:29 | 0:28 |
| 11日 | 月 | 衆・本 | 代表質問 | 13:02 | 15:44 | 2:42 |
| 12日 | 火 | 参・本 | 代表質問 | 10:01 | 11:45 | 1:44 |
| | | 衆・本 | 代表質問 | 14:02 | 16:21 | 2:19 |
| 13日 | 水 | 参・本 | 代表質問 | 10:01 | 11:36 | 4:23 |
| | | | | 13:00 | 15:48 | |
| 合計 | | | | | | 12:03 |

※総理は会期中の2週全てに出席した。

○第206回国会(特別会)2021年11月10日～11月12日

※会期中の1週に、総理の立場で国会に出席しなかった。総理を指名する本会議への出席はカウントしていない。

²⁷ イギリス首相の2021-22年会期(2021年5月11日～2022年4月28日)の議会出席状況(図表10参照)と比較するため、第205回国会の召集日の2021年10月4日から第209回国会閉会の末日である10月2日(第210回国会の召集日の前日)までの約1年間とした。また、党首討論は、国会閉会中には開かないこととされているため(図表2の運営申合せ2.参照)、国会会期中に限って総理の国会出席状況を調査した。

○第207回国会（臨時会）2021年12月6日～12月21日

| 年月日 | 曜日 | 会議 | 議事 | 総理の出席・発言時間 | | |
|----------------|----|-------------|------------------|----------------|----------------|-------|
| | | | | 開始 | 終了 | 時間 |
| 2021年 12月6日 | 月 | 衆・本 | 所信表明演説 | 14:02 | 14:44 | 0:42 |
| | | 参・本 | 所信表明演説 | 15:01 | 15:41 | 0:40 |
| 8日 | 水 | 衆・本 | 代表質問 | 13:02 | 15:49 | 2:47 |
| 9日 | 木 | 衆・本 | 代表質問 | 14:00 | 17:09 | 3:09 |
| | | 参・本 | 代表質問 | 10:01 | 11:37 | 1:36 |
| 10日 | 金 | 参・本 | 代表質問 | 10:01 13:01 | 11:41 15:36 | 4:15 |
| | | 衆・予算 (※) | R3補正予算趣旨説明 | 16:15 | 16:20 | 0:05 |
| 13日 | 月 | 衆・予算 | R3補正予算基本的質疑 | 8:56 13:00 | 12:02 17:00 | 7:06 |
| 14日 | 火 | 衆・予算 | R3補正予算基本的質疑 | 8:58 13:00 | 12:01 17:05 | 7:08 |
| 15日 | 水 | 衆・予算 | R3補正予算締めくくり質疑、採決 | 9:00 | 12:02 | 3:02 |
| | | 衆・本 (※) | R3補正予算採決 | 16:01 | 17:12 | 1:11 |
| 16日 | 木 | 参・予算 | R3補正予算趣旨説明、総括質疑 | 8:50 13:00 | 11:54 17:21 | 7:25 |
| 17日 | 金 | 参・予算 | R3補正予算質疑 | 9:02 13:00 | 11:54 16:34 | 6:26 |
| 20日 | 月 | 参・予算 | R3補正予算締めくくり質疑、採決 | 9:00 | 11:47 | 2:47 |
| | | 参・本 | R3補正予算採決 | 16:11 | 17:11 | 1:00 |
| 21日 | 火 | 参・本 | R2決算概要説明、質疑 | 10:01 | 12:09 | 2:08 |
| 合計 | | | | | | 51:27 |

※総理は会期中の3週全てに出席した。

○第208回国会（常会）2022年1月17日～6月15日

| 年月日 | 曜日 | 会議 | 議事 | 総理の出席・発言時間 | | |
|----------------|----|-------------|-----------|----------------|----------------|------|
| | | | | 開始 | 終了 | 時間 |
| 2022年 1月17日 | 月 | 衆・本 | 施政方針演説 | 14:02 | 15:26 | 1:24 |
| | | 参・本 | 施政方針演説 | 15:46 | 17:08 | 1:22 |
| 19日 | 水 | 衆・本 | 代表質問 | 13:02 | 16:01 | 2:59 |
| 20日 | 木 | 参・本 | 代表質問 | 10:01 | 11:48 | 1:47 |
| | | 衆・本 | 代表質問 | 14:02 | 17:24 | 3:22 |
| 21日 | 金 | 参・本 | 代表質問 | 10:01 13:01 | 11:36 15:55 | 5:29 |
| | | 衆・予算 (※) | R4予算趣旨説明 | 16:02 | 16:12 | 0:10 |
| | | 参・予算 (※) | R4予算趣旨説明 | 16:35 | 16:46 | 0:11 |
| 24日 | 月 | 衆・予算 | R4予算基本的質疑 | 8:56 13:00 | 12:04 17:02 | 7:10 |
| 25日 | 火 | 衆・予算 | R4予算基本的質疑 | 8:59 13:00 | 12:00 17:03 | 7:04 |
| 26日 | 水 | 衆・予算 | R4予算基本的質疑 | 9:00 13:00 | 12:04 17:02 | 7:06 |

| | | | | | | |
|------|---|------------|---------------------|---------------------------------|----------------------------------|------|
| 31日 | 月 | 衆・予算 | R4予算集中審議 | 13:00 | 17:09 | 4:09 |
| 2月1日 | 火 | 衆・本 | 重①趣旨説明、質疑 | 13:00 | 14:35 | 1:35 |
| 2日 | 水 | 衆・予算 | R4予算集中審議 | 8:57 13:00 | 12:00 17:07 | 7:10 |
| 7日 | 月 | 衆・予算 | R4予算集中審議 | 8:56 13:00 | 12:01 17:01 | 7:06 |
| 18日 | 金 | 衆・予算 | R4予算集中審議 | 8:58 13:00 | 11:59 17:01 | 7:02 |
| 21日 | 月 | 衆・予算 | R4予算集中審議、締めくくり質疑、採決 | 8:58 13:00 | 12:03 15:37 | 5:42 |
| | | 衆・財金 | 重①質疑、採決 | 16:00 | 17:04 | 1:04 |
| 22日 | 火 | 衆・本 (※) | R4予算採決 | 15:02 | 15:42 | 0:40 |
| 24日 | 木 | 参・予算 | R4予算基本的質疑 | 9:02 13:00 14:36 15:32 | 11:53 14:21 14:37 17:30 | 5:11 |
| 25日 | 金 | 参・予算 | R4予算基本的質疑 | 9:00 13:00 | 11:54 18:53 | 8:47 |
| 28日 | 月 | 参・予算 | R4予算基本的質疑 | 10:00 13:00 | 12:02 16:52 | 5:54 |
| 3月2日 | 水 | 参・予算 | R4予算集中審議 | 8:55 13:00 | 11:53 17:13 | 7:11 |
| 4日 | 金 | 参・本 | 重①趣旨説明、質疑 | 10:01 | 11:53 | 1:52 |
| 7日 | 月 | 参・予算 | R4予算集中審議 | 8:55 13:00 | 11:55 17:09 | 7:09 |
| 10日 | 木 | 参・予算 | R4予算集中審議 | 13:00 | 17:08 | 4:08 |
| 14日 | 月 | 参・予算 | R4予算集中審議 | 8:55 13:00 | 11:53 17:13 | 7:11 |
| 17日 | 木 | 参・予算 | R4予算集中審議 | 8:56 | 12:02 | 3:06 |
| | | 衆・本 | 重②趣旨説明、質疑 | 13:15 | 15:41 | 2:26 |
| 22日 | 火 | 参・予算 | R4予算締めくくり質疑、採決 | 9:00 | 12:29 | 3:29 |
| | | 参・財金 | 重①質疑、採決 | 13:00 | 14:08 | 1:26 |
| | | 参・本 (※) | R4予算採決 | 15:01 | 16:17 | 1:16 |
| 28日 | 月 | 参・決算 | R2決算外2件全般質疑 | 8:55 13:01 | 11:54 17:02 | 7:00 |
| 31日 | 木 | 衆・本 | G7首脳会合に関する報告、質疑 | 13:02 | 15:10 | 4:14 |
| | | | 重③趣旨説明、質疑 | 15:23 | 17:29 | |
| 4月1日 | 金 | 参・本 | G7首脳会合に関する報告、質疑 | 10:01 | 12:37 | 2:36 |
| 6日 | 水 | 衆・内閣 | 重②質疑、採決 | 11:13 | 12:36 | 1:23 |
| 12日 | 火 | 衆・本 | 議案（注2）趣旨説明、質疑 | 13:02 | 15:10 | 2:08 |
| 13日 | 水 | 参・本 | 重②趣旨説明、質疑 | 10:01 | 12:05 | 2:04 |
| 15日 | 金 | 参・本 | 議案（注2）趣旨説明、質疑 | 10:01 | 12:04 | 2:03 |
| | | 衆・厚労 | 重③質疑、採決 | 13:35 | 14:56 | 1:21 |
| 19日 | 火 | 衆・本 | 重④趣旨説明、質疑 | 13:02 | 16:13 | 3:11 |
| 22日 | 金 | 参・本 | 重③趣旨説明、質疑 | 10:01 | 11:54 | 1:53 |

| | | | | | | |
|-------|---|---------|--------------------|---------------|----------------|--------|
| 28日 | 火 | 衆・本 | 決議案(注3)採決 | 13:02 | 13:11 | 0:09 |
| | | 参・内閣 | 重②対総理質疑 | 13:30 | 14:37 | 1:07 |
| 5月12日 | 木 | 参・厚労 | 重③質疑、採決 | 14:30 | 16:35 | 2:05 |
| 13日 | 金 | 衆・内閣 | 重④質疑、採決 | 10:06 | 11:35 | 1:29 |
| 18日 | 水 | 参・本 | 重④趣旨説明、質疑 | 10:01 | 12:13 | 2:12 |
| 25日 | 水 | 衆・本 | R4補正予算概要説明、質疑 | 13:02 | 15:27 | 2:25 |
| | | 参・本 | R4補正予算概要説明、質疑 | 15:41 | 18:08 | 2:27 |
| | | 衆・予算(※) | R4補正予算趣旨説明 | 18:22 | 18:26 | 0:04 |
| | | 参・予算(※) | R4補正予算趣旨説明 | 18:31 | 18:34 | 0:03 |
| 26日 | 木 | 衆・予算 | R4補正予算基本的質疑 | 8:58 13:00 | 11:59 17:00 | 7:01 |
| 27日 | 金 | 衆・予算 | R4補正予算基本的質疑、採決 | 8:59 13:00 | 12:01 15:23 | 5:25 |
| | | 衆・本(※) | R4補正予算採決 | 16:32 | 17:14 | 0:42 |
| 30日 | 月 | 参・予算 | R4補正予算質疑 | 8:55 13:00 | 11:54 16:56 | 6:55 |
| 31日 | 火 | 参・予算 | R4補正予算質疑、採決 | 9:00 13:00 | 11:56 15:18 | 4:14 |
| | | 参・本(※) | R4補正予算採決 | 16:01 | 16:43 | 0:42 |
| 6月1日 | 水 | 衆・予算 | 集中審議(ウクライナ情勢等) | 13:00 | 17:04 | 4:04 |
| 3日 | 金 | 参・予算 | 集中審議(ウクライナ情勢等) | 12:58 | 17:06 | 4:08 |
| 9日 | 木 | 衆・本(※) | 岸田内閣不信任決議案採決 | 14:05 | 17:08 | 3:03 |
| 13日 | 月 | 参・決算 | R2決算外2件締めくり総括質疑、採決 | 13:00 | 16:54 | 3:54 |
| 14日 | 火 | 参・内閣 | 重④質疑、採決 | 10:00 | 11:08 | 1:08 |
| 15日 | 水 | 参・本 | R2決算外2件採決 | 11:31 | 12:31 | 1:00 |
| | | | 合計 | | | 213:08 |

4 総理の週ごとの国会出席状況等についての考察

2021(令和3)年10月4日からの約1年間の総理の国会会期中の出席状況については、図表8のとおりであり、29週のうち26週に出席し、国会に270時間以上出席した。なお、この期間中に党首討論は開会されなかった。

党首討論の開会日時は、運営申合せ2.において、「合同審査会は、会期中、週1回45分間、水曜日午後3時から開会する。ただし、総理が衆議院又は参議院の本会議、予算委員会若しくは重要広範議案審査の委員会に出席する週には、開会しない。」と規定されている。

※総理は会期中の22週のうち、海外に出張した5月の第一週を除き、21週に出席した。

- (注1) 表中の「重①」～「重④」は重要広範議案で、衆議院本会議の趣旨説明・質疑時での議事は以下の通りである。
 重①：所得税法の一部を改正する法律案(閣1)
 重②：経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律案(閣37)外1件
 重③：医薬品、医療機器の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律等の一部を改正する法律案(閣42)外3件
 重④：子ども家庭庁設置法案(閣38)外4件
 (注2) 関税暫定措置法の一部を改正する法律案(閣59)及び外国為替及び外国貿易法の一部を改正する法律案(閣60)
 (注3) 強い沖縄経済と平和創造の拠点としての沖縄をつくる本土復帰五十周年に関する決議案(決4)

○第209回国会(臨時会)2022年8月3日～8月5日

※会期中の1週に、総理の立場で国会に出席しなかった。

(注) 本調査の対象ではないが、同国会閉会中の2022年9月8日、衆参の議運委が「故安倍晋三国葬儀に関する件」について、総理出席の下でそれぞれ1時間32分(13:00-14:32)と1時間33分(15:00-16:33)開会されている。

◎2021年10月4日から2022年10月2日までの総理の国会会期中における国会出席時間(第205回国会～第209回国会)

| 回次 | 205 | 206 | 207 | 208 | 209 | 合計 |
|----|-------|-----|-------|--------|-----|--------|
| 時間 | 12:03 | 0 | 51:27 | 213:08 | 0 | 276:38 |

政党間の申合せ二(図表6参照)により、総理が出席する本会議・委員会は、予算と重要広範議案についての一定の審議(審査)に限定されたが、運営申合せ2.の本文において、党首討論を週1回開会すると規定していることにより、党首討論の開会は、総理の国会への出席時間や回数ではなく、総理の本会議・委員会への週ごとの出席日程に留意することが必要となる。

なお、党首討論は、これまでの約22年間に68回開会しているが(図表7)、総理が本会議・委員会に出席しなかった週に党首討論を開会したのは25回であり、総理が本会議・委

員会に出席した週に党首討論を43回²⁸開会している。

この点を指摘して、運営申合せ2.の規定は「党首討論開会の実質的な制約になっている」とは言い切れない²⁹という意見があるが、党首討論の制度が開始された2000（平成12）年以降、実際に、総理の会期中の国会出席状況を週ごとに確認したところ、総理は国会会期中のほとんどの週³⁰に国会に出席していた。

2021年10月からの約1年間に総理は国会会期中の29週のうち26週に総理の立場として出席していたことは前述のとおりである。そこで、単純に、総理が1年間に国会に出席する週を26週として、党首討論制度が始まった2000（平成12）年以降の約22年間に当てはめて計算すると、歴代の総理が500週以上³¹国会に出席する中で、総理が本会議・委員会に出席した週に党首討論を開会したのは43週（回）に過ぎない。確かに、この43回の党首討論は、総理が本会議・委員会に出席した週（回）に重複して開会されているが、運営申合せ2.の規定が、党首討論の開会を抑制的にしている一因になっていると考えられるのではないかと。

なお、2022（令和4）年の第208回国会（常会）中には、予算委員会の集中審議において1日7時間の審査日程で総理に対して質疑することもあった（図表8参照）。野党側が総理に対して質疑時間を確保できる予算委員会の実現に重きをおいてきたこと³²も党首討論の開会に抑制的にならざるを得ない状況をつくる一因になっているのではないかと。

Ⅲ イギリスの首相質問の開会状況等

1 クエスチョンタイムの開会日

イギリス議会³³には、議員が所属する議院の本会議において、議員が大臣に口頭で質問し、大臣が口頭で答弁する時間「クエスチョンタイム」がある。

イギリス議会では、議題外の発言は当然には認められていなかったが、会議日程の前に議題に関係のない質問を政府に対して行うことが次第に増え、クエスチョンタイムとしてルール化していった³⁴。

クエスチョンタイムは、下院³⁵では毎週月、火、水、木の各曜日の本会議の最初の議事³⁶として、1時間を超えない時間の範囲³⁷で行われる。大臣の出席日時³⁸は、省庁ごとにローテ

²⁸ 特に、2007年以降（図表7の41回から直近の68回まで）は、総理が本会議・委員会に出席した週に党首討論が開かれている。

²⁹ 早坂悠希「第196回国会における党首討論—討議概要と運営の課題—」『立法と調査第403号』参議院事務局（2018.8）106頁

³⁰ 議院の構成のみで会期を終了する等総理の立場として出席する議事がない国会がある。また、総理の海外出張中や総理が会期中に辞任を表明してから新しい総理が指名されるまでの間には、総理が国会に出席しない週もあった。

³¹ 572週（26週×22年）、総理の立場で国会に出席したと仮定した。

³² 『朝日新聞』（2022.6.7）「党首討論、風前 今国会見送りへ・17、20年開催なし」

³³ 国王、非公選議員で構成される上院（貴族院）、下院（庶民院）から構成される。（濱野雄太「イギリスの議会制度」『調査と情報-ISSUE BRIEF-第1056号』国立国会図書館（2019.5.28）1頁）

³⁴ 前田英昭「議会政治の検証 形骸化した政府演説と代表質問（中）」『議会政治研究第71号』議会政治研究会（2004.9）65頁

³⁵ 下院650議席の内訳は、保守党357、労働党200、SNP（スコットランド民族党）44、自由民主党14、民主統一党8、シン・フェイン党7、プライド・カムリ3、アルバ党2、社会民主労働党2、その他13 イギリス議会下院HP（<https://members.parliament.uk/parties/Commons>）（2022.8.10閲覧）

³⁶ 下院本会議の開会時間は、月曜日14時30分、火曜日・水曜日11時30分、木曜日9時30分である。下院議事規則第9条第1項

³⁷ 下院議事規則第21条第1項、第2項

³⁸ 大臣は自らが所属する議院でのみ出席、発言が許される慣例がある。（濱野雄太「イギリスの議会質問制度」『調査と情報-ISSUEBRIEF-第1028号』国立国会図書館（2018.12.6）2頁）

ーションで割り当てられる³⁹。2021-22 年会期⁴⁰（2021 年 5 月 11 日～2022 年 4 月 28 日）を例に挙げると、各大臣の出席は会期中（休会時を除く）、5 週間（1 週間は本会議冒頭の 1 時間 4 枠）で一巡している⁴¹。

イギリス首相のクエスチョンタイムは、特に、PMQs (Prime Minister's Questions) と呼ばれており（以下「首相質問」という。）、下院の本会議において、毎週水曜日の正午⁴²から首相質問が 30 分間開会される。首相質問は 1961 年から定期的に行われるようになった⁴³。

2 首相質問制度の概要と開会例 (2021 年 11 月 17 日)

首相質問において質問を希望する議員は、首相の当日の予定を事前に質問通告し⁴⁴、抽選で選ばれた議員の質問が議事日程に掲載さ

れる⁴⁵。

議事日程に掲載された議員のうち議長に最初に指名された議員は、通告した質問「首相の当日の予定」を尋ね⁴⁶、首相がそれに答えた後、慣例により改めて補充質問⁴⁷を 1 問行う。

2 番目以降の質問者（議事日程に掲載された議員）の質問は、補充質問という位置付けであり、事前に通告していない事柄について、議長の指名により 1 問のみ質問する⁴⁸。

また、野党第一党と第二党の党首は、それぞれ 6 問、2 問の補充質問を優先的に行うことが認められている⁴⁹。

なお、議事日程に掲載されていない議員も議長の指名を受けて⁵⁰、1 問のみ補充質問を行うことができる⁵¹。

2021 年 11 月 17 日の首相質問を例に挙げると（図表 9 参照）、ボリス・ジョンソン (Boris Johnson) 首相に質問した最初の議員（議事日

³⁹ 同上 3 頁

⁴⁰ 下院の会期は、国王演説から翌年の同時期まで、解散がない場合、約 1 年継続する。なお、2022 年 3 月に成立した“Dissolution and Calling of Parliament Act 2022”（2022 年議会の解散及び召集に関する法律）により、“Fixed-term Parliaments Act 2011”（2011 年議会任期固定化法）が廃止され、2011 年以前と同様に、首相は下院を解散できるようになった。

⁴¹ 例えば、同会期のクエスチョンタイム初日の 2021 年 5 月 17 日（月）に出席した労働・年金大臣は、下院の聖霊降臨祭休会（5 月 28 日（金）から 6 月 6 日（日）まで）を挟んで、6 月 28 日（月）に出席した。

⁴² 水曜日の下院本会議の開会時間の 11 時 30 分から首相質問が開会される正午までの 30 分間にもクエスチョンタイムが行われている。例えば、2021 年 11 月 17 日の首相質問（図表 9 参照）の開会前には、ウェールズ担当大臣が出席し質問を受けた。2021-22 年会期中は、同大臣を含めた 5 人の閣僚がこの時間帯に順番に出席した。

⁴³ 1961 年以前は、首相への質問も各大臣へのクエスチョンタイムの中で行われていたが、同年から 1997 年までは週 2 回火曜日と木曜日の各 15 分、1997 年に水曜日午後 3 時から 30 分となった（議会政治研究会・前掲注 18 28 頁）。その後、2003 年 1 月より開会時間が水曜日正午となった（イギリス議会会議録 HP（<https://hansard.parliament.uk/>）（2022. 10. 27 閲覧））。

⁴⁴ 一般の大臣のクエスチョンタイムの場合、質問を希望する議員は質問内容を通告するが、首相質問の場合は、首相の当日の予定は何かと形式的に通告するのが慣例とされている。（濱野・前掲注 38 3, 5 頁）

⁴⁵ クエスチョンタイムで質問したい議員は、実施日から遡って 2 日空けた日（金曜日、土曜日、日曜日を除く）の 12 時 30 分までに質問を通告する。首相質問の場合も同様であり、実施日（水曜日）の前週の木曜日が期限となる。なお、提出された質問は、シャッフル（コンピュータによる無作為抽出）されて、質問に番号が付されて議事日程に掲載される。首相質問の場合は、シャッフルを経て 1 回につき 15 件まで選ばれて議事日程に掲載される。（濱野・前掲注 38 3-5 頁）

⁴⁶ 議長に指名された最初の質問者は、事前通告したとおり、「首相の予定」を質問する。前掲注 44 参照。

⁴⁷ 補充質問には元の質問との関連性を要求されるので、首相の公務日程を質問した議員は、補充質問であらゆる議題に質問できるようになる。（議会政治研究会・前掲注 18 28 頁）

⁴⁸ 濱野・前掲注 38 6 頁

⁴⁹ 同上

⁵⁰ 「補充質問を求める議員は、通常、自らの席から立ちあがり議長の注意を引くように努めるが、このような行為は、“catching the Speaker's eye”として知られている。」（吉田早樹人「英国・政界事情 英・下院質問制度 (Parliamentary Question)」『議会政治研究第 81 号』議会政治研究会（2007. 3）67 頁）

⁵¹ 濱野・前掲注 38 6 頁

程①)は、通告した質問「首相の当日の予定⁵²⁾」を尋ね、首相がそれに答えた後、慣例により改めて補充質問を1問行った。その後、議長は慣例により、与野党の議員を交互に指名⁵³⁾し、首相質問は、22人(29問)で行われたが、野党第一党の労働党のキア・スターマー(Keir Starmer)党首は6問、野党第二党であるSN

P(スコットランド民族党)のイアン・ブラックフォード(Ian Blackford)下院代表⁵⁴⁾は2問行った。

質問時間の37分間のうち、野党第一党党首と第二党下院代表の質問は、それぞれ12分46秒、3分50秒であった⁵⁵⁾。

(図表9) 首相質問の例(2021年11月17日)

答弁者 ボリス・ジョンソン首相

| 質問順 | 議員名(政党) | 質問の概要 | 質問者の区分(※) |
|-----|-----------------------|---|-----------------|
| 1 | ジョナサン・エドワーズ(無所属) | 本日の首相の予定 | 議事日程① |
| 2 | | 政党に多額の献金を行った者が他の爵位に指名されるのを5年間禁止する法案への支持の有無 | |
| 3 | テレサ・ヴィラーズ(保守党) | 政府が行う国民保健サービス(NHS)への支援内容 | 議事日程② |
| 4 | キア・スターマー(労働党党首) | マンチェスターからリーズの間に高速鉄道を新たに建設する約束を守る意思の有無 | 野党第一党党首 |
| 5 | | HS2[イギリス北西部とヨーロッパ大陸を結ぶ高速鉄道計画]全体、バーミンガム～リーズ間を切れ目なく開通させる意思の確認 | |
| 6 | | 前議員のオーウェン・パターソン氏が下院議院規則に違反したことを謝罪する意思の有無 | |
| 7 | | ビジネスアポイントメントに関する諮問委員会の独立性と権限を保証し、ジョブ・スワップを禁止する段階的手続きをとる必要性 | |
| 8 | | パターソン氏の汚職について完全かつ透明性のある調査を求める労働党の動議に賛成する意思の有無 | |
| 9 | | 過去に汚職を追及された議員とパターソン氏との違い(主張のみ) | |
| 10 | ジェームズ・グランディ(保守党) | リーの地域がウィガンから独立し、独自のカウンシルを取り戻すための方法 | 議事日程③ |
| 11 | イアン・ブラックフォード(SNP下院代表) | 政府や保守党の相次ぐスキャンダルのうち、首相自身の提案で止められたものの有無 | 野党第二党党首に代わり常時出席 |
| 12 | | 保守党に300万ポンドを献金した9人の元財務官を貴族院議員にしたことが腐敗であるとの認識の有無 | |
| 13 | サイモン・ベインズ(保守党) | オフアの堤防を守るための基金を支援する意思の有無 | 議事日程④ |
| 14 | エド・デービー(自由民主党) | 救急車の応答時間が悪化しているにもかかわらず、政府が救急車両基地を閉鎖しようとする理由 | 起立 |
| 15 | アンドリュー・ジョーンズ(保守党) | 将来の低炭素化に即した新築住宅の基準の適応度 | 議事日程⑤ |

⁵²⁾ 首相質問の質問通告と最初の質問者の質問内容については、前掲注44・注46参照。

⁵³⁾ 議長は与野党の議員を交互に指名するために、議事日程に記載された質問者の順番を前後させることがある。例えば、図表9の議事日程⑬と⑭の議員は順番より先に指名されている。

⁵⁴⁾ SNPの現党首は、スコットランド自治政府首相のニコラ・スタージョン氏である。首相質問には、イギリス議会下院に議席を持つイアン・ブラックフォード下院代表が常時出席している。

⁵⁵⁾ イギリス議会ライブTV(<https://parliamentlive.tv/Commons>) (2022.8.10閲覧)

| 質問順 | 議員名 (政党) | 質問の概要 | 質問者の区分 (※) |
|-----|----------------------|---|------------|
| 16 | ギル・ファーニス (労働党) | 総選挙で首相がマニフェストに掲げた、かかりつけ医の6,000人増員を達成できなかったことへの謝罪の意思の有無 | 議事日程⑥ |
| 17 | デービッド・デュガッド (保守党) | イギリス全体で、炭素の回収と貯蔵能力を向上させることが政府の優先課題であること及びエイコーン炭素回収・貯蔵・水素プロジェクトの重要性の確認 | 議事日程⑦ |
| 18 | メアリー・グリンドン (労働党) | タイン川流域の可能性を最大限に実現させるため我々と共に政府に働きかける意思の有無 | 議事日程⑧ |
| 19 | ヘンリー・スミス (保守党) | クローリーの市政施行を支持する考えの有無 | 議事日程⑨ |
| 20 | デービッド・リンデン (SNP) | 新生児のための休暇と給与の先払いを認めるための法案を政府が単独で提出する意思の有無 | 議事日程⑬ |
| 21 | クリス・クラークソン (保守党) | 地元選挙区にあるポップウッド・ホール・カレッジ等への招待を首相が受ける意思の有無 | 議事日程⑩ |
| 22 | レベッカ・ロングベイリー (労働党) | 首相が核実験に従事した退役軍人がいることを認め、彼らに面会する意思の有無 | 議事日程⑭ |
| 23 | キャロライン・アンセル (保守党) | イギリスを目指す移民や一時避難民を適切に管理するための計画 | 議事日程⑪ |
| 24 | マイク・エイムズベリー (労働党) | 5月に一部が崩壊したノースウィッチ駅について障害者がより利用しやすいような形での復旧の要請 | 起立 |
| 25 | サラ・アサートン (保守党) | 陸軍で働く女性に対する性的暴行、いじめ、嫌がらせへの対策の必要性 | 議事日程⑫ |
| 26 | イアン・ペイスリー (民主統一党) | 政府がEUとの間で締結した北アイルランド議定書の第16条〔同議定書の一部効力を停止させる規定〕を発動させる時期 | 起立 |
| 27 | ジョン・ハント (保守党) | どのような背景を持つ子どもでも国会議員や総理大臣になりたいと望むようにするための政府の取組 | 議事日程⑮ |
| 28 | クリスチャン・ジョーダン (自由民主党) | 政府のさまざまな業務が円滑かつ順調に行われているかを確認している者についての認識 | 起立 |
| 29 | ジェイク・ベリー (保守党) | 北部の有権者が、マンチェスターからリーズの間に鉄道を建設するという首相の発言を信じてよいことの確認 | 起立 |

(※) 同日の質問者は、①議事日程に掲載された議員 (丸数字は掲載順位) 15人 (16問)、②野党第一党党首 (6問) と第二党下院代表 (2問)、③議場で起立し指名された議員 5人 (5問) の計 22人 (29問) である。

(出所) 2021年11月17日付イギリス議会会議録HP (https://hansard.parliament.uk/) を基に筆者作成

3 2021-22 年会期の首相質問の開会状況等の調査

首相質問は、2021-22 年会期中に水曜日は 50 回あったが、下院の休会中⁵⁶の水曜日 16 回を除き、34 回の水曜日全てにおいて行われている (図表 10 参照)。

なお、2021-22 年会期の首相質問は 10 月 27 日を除き、各回とも 30 分を超過した。

ボリス・ジョンソン首相は、首相質問に 32 回出席し、2 回欠席した。2021 年 9 月 22 日 (12 回目の首相質問) には国連総会 (米国ニューヨーク) への出席のため、2022 年 3 月 16 日 (30 回目の首相質問) にはアラブ首長国連邦 (UAE) とサウジアラビアを訪問するためであった。いずれもドミニク・ラーブ副首相兼司法大臣が代理を務めた。

⁵⁶ 会期内のいかなる時期に休会するかは、各議院に委ねられている。山口和人・廣瀬淳子「欧米四ヶ国議会の活動期間に関する制度」『議会政治研究第 46 号』(1998.6) 12 頁。なお、2021-22 年会期の下院の休会は、2021 年 5 月 28 日～6 月 6 日 (聖霊降臨祭休会)、7 月 23 日～9 月 5 日 (夏季休会)、9 月 24 日～10 月 17 日 (党大会休会)、11 月 10 日～14 日 (11 月休会)、12 月 17 日～2022 年 1 月 4 日 (クリスマス休会)、2 月 11 日～20 日 (2 月休会)、4 月 1 日～18 日 (イースター休会) イギリス下院 HP (https://www.parliament.uk/about/faqs/house-of-commons-faqs/business-faq-page/recess-dates/) (2022.8.10 閲覧)

野党第一党である労働党のキア・スターマ一党首は5回欠席した。首相が欠席した2回の首相質問には同党首も欠席した。5回の欠席のうち、2021年9月22日（首相欠席日と同日）、11月3日、2022年1月5日、3月16日（首相欠席日と同日）の4回には、アンジェラ・レイナー副党首が、2021年10月27日にはエドワード・ミリバンド氏（影の内閣の気候変動・ゼロネット大臣）が質問した。代

理による質問回数は、各回とも6問であった。

野党第二党SNPのイアン・ブラックフォード下院代表は2021年9月22日（首相欠席と同日）に欠席し、キーステン・オズワルド下院副代表が2問質問した。

なお、野党第三党以下の党首（又は代表者）6人には優先的な補充質問は認められていないが、同会期中に5人が首相質問に数回出席⁵⁷し、1回につき1問質問した。

(図表 10) ボリス・ジョンソン首相の議会出席状況 2021-22 年会期

| | 年月日 | 曜日 | 首相出席の議事 | 首相の出席時間 | | |
|---|--------------|----|---------------------------------------|---------|-------|------|
| | | | | 開始 | 終了 | 時間 |
| 本会議 | | | | | | |
| 1 | 2021 5.11 | 火 | 開会式、女王演説（※1） 女王演説に対する討論（※2） | 11:25 | 11:44 | 0:19 |
| 2 | 5.12 | 水 | コロナ対策の改訂に関する声明、討論 | 12:27 | 13:45 | 1:18 |
| 3 | 5.19 | 水 | PMQs（首相質問）① | 12:00 | 12:35 | 0:35 |
| 4 | 5.26 | 水 | PMQs② | 12:00 | 12:36 | 0:36 |
| 5 | 6.9 | 水 | PMQs③ | 12:00 | 12:40 | 0:40 |
| 6 | 6.16 | 水 | PMQs④ | 12:00 | 12:41 | 0:41 |
| | | | G7とNATOの首脳国会議に関する声明、討論 | 12:41 | 14:08 | 1:27 |
| 7 | 6.23 | 水 | PMQs⑤ | 12:02 | 12:39 | 0:37 |
| 8 | 6.30 | 水 | PMQs⑥ | 12:00 | 12:38 | 0:38 |
| 9 | 7.7 | 水 | PMQs⑦ | 12:00 | 12:42 | 0:42 |
| 10 | 7.8 | 木 | アフガニスタン情勢についての声明、討論 | 12:38 | 13:48 | 1:10 |
| 11 | 7.13 | 火 | 国際援助に関する声明、討論 | 12:51 | 13:02 | 0:11 |
| 12 | 7.14 | 水 | PMQs⑧ | 12:00 | 12:39 | 0:39 |
| 13 | 7.21 | 水 | PMQs⑨ | 12:00 | 12:50 | 0:50 |
| 14 | 8.18 | 水 | アフガニスタン情勢についての声明、討論 （※下院の夏季休会中に開会） | 9:38 | 10:45 | 1:07 |
| 15 | 9.6 | 月 | アフガニスタン情勢についての声明、討論 | 15:30 | 16:39 | 1:09 |
| 16 | 9.7 | 火 | 政府の健康・社会福祉計画に関する声明、討論 | 12:34 | 14:13 | 1:39 |
| 17 | 9.8 | 水 | PMQs⑩ | 12:01 | 12:37 | 0:36 |
| 18 | 9.15 | 水 | PMQs⑪ | 11:59 | 12:44 | 0:45 |
| 19 | 9.16 | 木 | 英米豪3か国の枠組み（AUKUS）についての声明、討論 | 10:30 | 11:17 | 0:47 |
| (注) 9.22 (水) PMQs⑫ (12:00~12:37) に首相は欠席 | | | | | | |
| 20 | 10.18 | 月 | デービッド・アメス議員への追悼演説 | 15:30 | 17:37 | 2:07 |
| 21 | 10.20 | 水 | PMQs⑬ | 12:00 | 12:34 | 0:34 |
| 22 | 10.27 | 水 | PMQs⑭ | 12:00 | 12:30 | 0:30 |
| | | | 予算演説（※3） | 12:30 | 14:37 | 2:07 |
| 23 | 11.3 | 水 | PMQs⑮ | 12:00 | 12:41 | 0:41 |
| | | | G20と気候変動枠組条約締約国会議(COP)26に向けた声明、討論 | 12:41 | 13:49 | 1:08 |
| 24 | 11.15 | 月 | COP26の報告に関する声明、討論 | 16:21 | 17:48 | 1:27 |
| 25 | 11.17 | 水 | PMQs⑯ | 12:00 | 12:37 | 0:37 |

⁵⁷ 2021-22 会期中の野党第三党以下（2名以上所属）の党首（又は代表者）の質問回数は、自由民主党9回、民主統一党7回、シン・フェイン党は質問なし（党として国王への宣誓を拒否し、議会に出席していない）、プライド・カムリ4回、アルパ党3回、社会民主労働党4回であった。イギリス議会議録HP（<https://hansard.parliament.uk/>）（2022.8.10閲覧）

| | 年月日 | 曜日 | 首相出席の議事 | 首相の出席時間 | | |
|--|--------------|----|---|---------|-------|--------------|
| | | | | 開始 | 終了 | 時間 |
| 26 | 11. 24 | 水 | PMQs⑰ | 12:00 | 12:39 | 0:39 |
| 27 | 12. 1 | 水 | PMQs⑱ | 12:00 | 12:36 | 0:36 |
| 28 | 12. 8 | 水 | PMQs⑲ | 12:01 | 12:39 | 0:38 |
| 29 | 12. 15 | 水 | PMQs⑳ | 12:00 | 12:42 | 0:42 |
| 30 | 2022 1. 5 | 水 | PMQs㉑ ※15 時開会 | 15:00 | 15:44 | 0:44 |
| | | | コロナ対策の改訂に関する声明、討論 | 15:44 | 17:14 | 1:30 |
| 31 | 1. 12 | 水 | PMQs㉒ | 11:59 | 12:42 | 0:43 |
| 32 | 1. 19 | 水 | PMQs㉓ | 12:00 | 12:39 | 0:39 |
| | | | コロナ対策の改訂に関する声明、討論 | 12:39 | 13:54 | 1:15 |
| 33 | 1. 25 | 火 | ウクライナ情勢に関する声明、討論 | 13:16 | 14:21 | 1:05 |
| 34 | 1. 26 | 水 | PMQs㉔ | 12:03 | 12:37 | 0:34 |
| 35 | 1. 31 | 月 | ジョンソン首相のコロナ下パーティー開催疑惑に関するスー・グレイ報告書に関する声明、討論 | 15:31 | 17:22 | 1:51 |
| 36 | 2. 2 | 水 | PMQs㉕ | 12:04 | 12:43 | 0:39 |
| | | | ジャック・ドロミー議員への追悼演説 | 12:43 | 14:07 | 1:23 |
| 37 | 2. 9 | 水 | PMQs㉖ | 12:00 | 12:36 | 0:36 |
| 38 | 2. 21 | 月 | コロナ対策の改訂に関する声明、討論 | 16:36 | 17:55 | 1:19 |
| 39 | 2. 22 | 火 | ウクライナ情勢に関する声明、討論 | 12:30 | 14:02 | 1:32 |
| 40 | 2. 23 | 水 | PMQs㉗ | 12:01 | 12:39 | 0:38 |
| 41 | 2. 24 | 木 | ロシアのウクライナ侵攻とイギリスの対抗措置に関する声明、討論 | 17:00 | 18:32 | 1:32 |
| 42 | 3. 2 | 水 | PMQs㉘ | 12:01 | 12:42 | 0:41 |
| 43 | 3. 8 | 火 | ゼレンスキー・ウクライナ大統領の演説と各党の主張 | 17:00 | 17:19 | 0:19 |
| 44 | 3. 9 | 水 | PMQs㉙ | 12:00 | 12:41 | 0:41 |
| (注) 3. 16 (水) PMQs㉚ (12:00~12:38) に首相は欠席 | | | | | | |
| 45 | 3. 23 | 水 | PMQs㉛ | 12:00 | 12:41 | 0:41 |
| | | | 予算演説 (※3) | 12:43 | 13:47 | 1:04 |
| 46 | 3. 30 | 水 | PMQs㉜ | 11:59 | 12:43 | 0:44 |
| 47 | 4. 19 | 火 | イースター休会中の政府の対応についての声明、討論 | 17:02 | 18:16 | 1:14 |
| 48 | 4. 20 | 水 | PMQs㉝ | 12:01 | 12:36 | 0:35 |
| 49 | 4. 27 | 水 | PMQs㉞ | 12:00 | 12:37 | 0:37 |
| | 小計 | | | | | 53:31 |
| 委員会 | | | | | | |
| 1 | 2021. 7. 7 | 水 | リエゾン委員会で証言 | 15:30 | 17:21 | 1:51 |
| 2 | 2021. 11. 17 | 水 | リエゾン委員会で証言 | 15:00 | 16:58 | 1:58 |
| 3 | 2022. 3. 30 | 水 | リエゾン委員会で証言 | 15:00 | 16:40 | 1:40 |
| | 小計 | | | | | 5:29 |
| 計 | | | | | | 59:00 |

(※1) 開会式と女王演説(女王は慣例により政府の施政方針について演説する。)は上院で開会される。首相は出席するが、発言しない。

(※2) 女王の演説に関する討論は、下院において会期の初日である5月11日から同月19日まで6日にわたり行われた。首相は初日の討論日の冒頭から1時間37分出席し、15時25分から20分間の討論を行った。

(※3) 予算演説は会期中に2回行われた。財務大臣が演説を行う。首相は出席するが発言しない。

(出所) イギリス議会会議録HP (<<https://hansard.parliament.uk/>>)、イギリス議会ライブTV (<<https://parliamentlive.tv/C>>)を基に筆者作成。なお、図表の形式については、岸本俊介『『日本の総理』と『英国の首相』の議会出席時間』『論究第14号』(2017年)68頁表6「2015-16年会期(2015.5.18-2016.5.12)英国の首相の議会出席」を参考とした。

4 首相質問制度の特色と首相の議会出席状況について

(1) 首相質問制度の特色

首相質問は、クエスチョンタイムの一枠

であり、イギリス下院の本会議で毎週水曜日正午に行われる議員の首相に対する口頭質問である。

首相質問制度の特色として挙げられるの

は、以下のとおりである。

まず、質問を希望する議員は「首相の当日の予定」を形式的に質問通告するのみで、質問通告を事実上行わずに自由な議題で質問していることである。また、議事日程に掲載されていない議員も、議場で議長の指名を受けて、自由な議題で質問している(III 2 参照)。

次に、議員の質問時間が非常に短く、再質問が認められないことである。実際に、2021-22 年会期(約 1 年間)の首相質問 34 回の平均時間等を調べたところ、首相質問は 1 回当たり約 39 分、質問者数(回数)は 21 人(28 回)であった。議員の 1 回当たりの質問時間は首相の答弁を含めて 1 分 30 秒未満で行われたことになる。

そして、野党の第一党党首は 6 問、第二党党首は 2 問を優先的に質問できることである。

首相質問は、30 分間に 20 人を超える議員が参加して毎週開会されており、その賑わいの中で首相と野党第一党党首が 1 回当たり 2 分に満たない質問・答弁を 6 回繰り返すという議事の慣例等⁵⁸が、政権党と野党第一党の党首間の活発な「議論」を国民に印象付けている。イギリスの二大政党制が首相と野党第一党の党首との活発な「議論」を生むという考え方もあるが、首相質問制度が二大政党の党勢⁵⁹を盛り上げているとも考えられる。

なお、野党第三党以下の党首(又は代表者)には、補充質問の優先権はないが、首相質問に出席して議長に指名されたときには、下院の議席数⁶⁰に関わらず、1 回当たり 1 問質問する機会を得ている⁶¹。

(2) イギリスの首相の議会出席状況についての考察

2021-22 年会期中(約 1 年間)、イギリス首相の議会出席状況は図表 10 のとおりである。

首相が出席するのは下院であり⁶²、同会期中には 60 時間程度出席した。首相の上院への出席は会期冒頭の開会式と女王演説の約 19 分のみであった。

下院本会議において、首相質問は 34 回開会されたが、首相はそのうち 32 回出席した。2 回の欠席はいずれも外国への訪問のためであるが、副首相兼司法大臣がいずれも出席して代理を務めた。

また、首相は、重要政策等に関して自らの声明を本会議で発表して、議員と討論を随時行っている。

そのほか、女王演説に関する 6 日間にわたる議員間の討論においては、首相は初日の討論に 1 時間 40 分程度出席して、20 分間の討論を行った。また、財務大臣が行う予算演説が 2 回行われ、首相も出席したが、発言はしていない。

なお、首相の出席するのは本会議であり、

⁵⁸ イギリス下院の議場は狭いので、空席が目立たず、出席者が多いときには緊迫感に満たされる。1941 年に空襲で全壊した下院の議場を再建するに当たり、全下院議員が座れる議員席を設けずに従来の狭い議場の型を踏襲した。(前田英昭「世界の議会 1 イギリス」ぎょうせい(1983 年) 75-77 頁)

⁵⁹ 保守党、労働党の総選挙の得票率の推移については、高安健将「議院内閣制—変貌する英国モデル」(中公新書)中央公論新社(2018 年) 147-151 頁参照。なお、2019 年総選挙の保守党と労働党の相対得票率(有効投票総数に占める得票数の割合)の合計は 75.8%、絶対得票率(有権者総数に占める得票数の割合)の合計は 51.0%であった。(BBC News (<https://www.bbc.com/news/election/2019/result>)(2022.4.27 閲覧))

⁶⁰ 下院の議席の内訳については、前掲注 35 参照。

⁶¹ 野党第三党以下の党首(又は代表者)の首相質問の回数については、前掲注 57 参照。

⁶² 「議員は原則として所属する議院でのみ発言が許される。政府構成員も例外ではない。」(濱野・前掲注 33 1 頁) 下院議員である首相は、下院議会の審議に出席する。

委員会には、年に3回リエゾン委員会⁶³出席するのみであった。

同会期中において、首相が出席した議事において2時間を超えたのは、2021年10月18日の追悼演説と同月27日の予算演説（秋季財政演説）のみであった。

イギリスの首相の2021年5月からの約1年間の議会出席時間は60時間程度であり（図表10参照）、我が国の総理の2021年10月からの約1年間の国会出席時間の270時間以上（図表8参照）と大きな開きがあった。両国は議院内閣制を統治制度としているが、議会制度は異なるものなので、それぞれの国の政府の最高責任者の議会出席時間のみを比較して、議会出席の在り方を評価することについては留意が必要である。

IV 運営申合せの見直し等

1 2003年の運営申合せの見直しについて

党首討論の運営申合せの見直しが両院合同幹事会で合意されたのは2003（平成15）年の1回だけである。

党首討論の制度は、第147回国会（常会）、2000（平成12）年2月に開始されたが、同年の開会回数は8回、2001（平成13）年、2002（平成14）年にはそれぞれ7回、5回にとどまった。また、開会時間は常に40分間を超過⁶⁴していた。

運営申合せ15.には、「第147回国会における合同審査会の運営の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要があ

る場合には、所要の見直しを行うものとする。」という項目が設けられていたこともあり、第156回国会（常会）の2003（平成15）年2月7日、両院合同幹事会は、同年1月23日の自民、民主の国会対策委員長間の合意内容を踏まえて、党首討論の討議時間を5分延長して45分間⁶⁵とすること等⁶⁶について、運営申合せの見直しを行った。

なお、開会回数については、両院合同幹事会において、「平成12年2月16日の『国家基本政策委員会合同審査会の運営についての申合せ』を遵守しながら、与野党とも誠意をもって開会回数が増えるよう努力する。」ことが確認されたが、運営申合せ自体の見直しは行われなかった。

2 党首討論の運営見直しに関する提言等

その後、与野党7党の国会対策責任者による申合せや超党派の国会議員や政党から、以下の提言が示され、党首討論の運営の見直しについても国会改革案の一項目として提案されているが、運営申合せの見直しは行われていない。

(1) 与野党7党による「国会審議の充実に関する申し合わせ」

2014（平成26）年5月27日、衆議院において、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党の国会対策責任者が、「国会審議の充実に関する申し合わせ」として6項目の提言を取りまとめ、次の第187回国会

⁶³ イギリス下院の特別委員会の一つであるリエゾン（連絡）委員会は、同委員会の委員長と特別委員会の委員長で構成（現在36名）されており、特別委員会の業務の全般を検討し、政府の効果的な監視を促進し、ウェストミンスター・ホールにおける討論の議題とする特別委員会の報告書を選択する役割等を担っている。また、リエゾン委員会は、通常年に3回首相に対し政策について質疑を行う。同委員会の活動については、下院議事規則第145条に規定されている。（イギリス下院HP〈<https://committees.parliament.uk/committee/103/liaison-committee-commons/>〉（2022.11.30閲覧））

⁶⁴ 第147回国会（常会）の党首討論計6回のうち、10分超過したのが3回、7分超過したのが3回であった。

⁶⁵ 運営申合せ「2.開会日時」と「6.配分時間」に定めている「40分」を「45分」に変更した。

⁶⁶ 運営申合せ3.中の「毎会期、初回の会長は、衆議院の委員長とする。」を削除した。

(臨時会)から実施するものとして合意した。この申し合わせは、前年の2013(平成25)年から衆参で協議していた国会改革案を衆議院側が先行して公表したものである。

党首討論については、「国家基本政策委員会合同審査会(党首討論)は、内閣総理大臣が国会に出席する週にあっても弾力的な運用を図り、毎月1回実施できるようにする。月曜日を予備日とする。」、総理の国会出席を本会議の政府演説等、予算委員会(基本的質疑等)、決算行政監視委員会(締めくくり総括質疑)、他の委員会は重要広範議案、党首討論の開会のみとする提言が示された。

(2) 「立憲民主党 国会改革」

2018(平成30)年7月17日、立憲民主党は、立法府の行政監視機能を強化する必要があるとして、独自に「立憲民主党 国会改革」を提言した。18項目の提言の中で、「12. 党首討論のあり方の見直し」として、「そもそも英国の二大政党制を前提とした党首討論は、現在の日本の国会状況に適していない。党首討論よりも予算委員会等の総理入り質疑の方が、突っ込んだ議論ができる。45分の質疑時間を複数の野党で分けあう現状では、党首討論では実のある論戦は期待しがたい。」「あえて党首討論の仕組みを継続するのであれば、①討論の時間を長くし(2時間程度)、②参議院で行われている質疑の『片道方式⁶⁷』を導入するとともに、③予算委員会等に総理が出席しない週は必ず党首討論を実施するといった措置を講じるべきである。」とする提言が示された。

(3) 「『平成のうちに』衆議院改革実現会議」 提言

2018(平成30)年7月20日、超党派(自由民主党、公明党、日本維新の会、国民民主党)の議員により成る「『平成のうちに』衆議院改革実現会議」⁶⁸は、衆議院議院運営委員会の国会改革小委員会における早急な議論の開始を求める3項目の提言を取りまとめ、衆議院議長に手交した。3項目のうち、「1. 党首討論の定例化・夜間開催の実現」として、「平成26年『国会審議の充実に関する申し合わせ』でも党首討論を1か月に1回開催することとされていたが、国民への説明責任を強化するため、例えば、今後は2週間に1回、討論のテーマを決めて党首討論を開催、また、党首討論は夜に開催し、より多くの国民が視聴できるようにするなど、充実した討議が行われる環境を整備すべきである。」とする提言が示された。

3 党首討論の開会回数の確保及び討議時間の延長の検討

(1) 開会回数の確保

党首討論制度の課題として一番に挙げられるのが、開会回数の確保である。同制度が導入された2000(平成12)年から2005(平成17)年頃までは、年に5~8回開会されていたが、その後は徐々に開会数が減少していった。この傾向は、政権交代の前後においても変わらず、最近では党首討論が開かれない年もある。2022(令和4)年11月末の時点で同年中の党首討論は行われていない。

2003(平成15)年2月、「平成12年2月16日の『国家基本政策委員会合同審査会の

⁶⁷ 質疑時間を各会派に割り当てる際、答弁時間を含めない形で割り当てる方式をいう。

⁶⁸ 同提言書には「第1回の会議には100名以上の超党派の議員が参加した。」と記載されている。

運営についての申合せ』を遵守しながら、与野党とも誠意を持って開会回数が増えるよう努力する。」ことが両院合同幹事会において確認されたのは前述のとおりである。

野党側もこの確認事項を踏まえて、総理の負担に配慮しつつ、例えば、国会会期中に少なくとも2回開会し、党首討論の開会を複数回確保するという前提の上で、党首討論1回当たりの時間に開会回数を掛け合わせた総時間を野党間で配分すれば、少数政党の持ち時間を確保することもできると考える⁶⁹。

また、運営申合せ2.には、国会閉会中には開会しないこととされているが、例えば、内閣の政策の進捗状況を野党がチェックする手段として、閉会中の開会も検討してはどうか。

なお、運営申合せ9.には、党首討論の開会時に全閣僚の原則陪席を求める規定があるが、直近に実施された第204回国会(常会)、2021(令和3)年6月9日の党首討論では、新型コロナウイルス感染症対策として、副総理と内閣官房長官のみの陪席とした例がある。党首討論を開会しやすくするために、陪席者を例えば、副総理と内閣官房長官とする検討をしてはどうか。

上記のほか、運営申合せ12.には、「野党党首及び総理は、配分時間を厳守し、相互の発言時間を考慮しつつ、簡潔に発言を行うものとする。」という規定がある。前述のとおり、イギリスの首相質問では、首相と野党第一党党首との質問・答弁が短時間に6回繰り返され、政権党と野党第一党の党首間の「議論」が活発に行われている印象

を受ける。(Ⅲ4(1)参照)。党首討論においても、さらに簡潔な発言を行うようにしてはどうか。

(2) 開会時間の延長

党首討論の制度導入当時から、開会時間が短いことが指摘されている。運営申合せ6.には、討議時間の配分は野党間で調整することとされているが、持ち時間の少ない政党の党首が合同審査会の会長の通告を受けても討議を続ける例も見受けられた。

前述のとおり、2003(平成15)年の両院合同幹事会で、開会時間を5分間延長して45分とする運営申合せの見直しを行ったが、少数政党の討議時間は改善されていない⁷⁰。

党首討論の回数を複数回確保して、少数政党に討議時間を配分する方法(上記(1)参照)が最も望ましいと考えるが、全体の発言時間を現行の45分間から例えば1時間に延長して、少数政党の持ち時間を増やすことも現実的な対応であると考えられる。

おわりに

運営申合せには、「内閣の基本政策と各党の基本政策及び時々の重要なテーマについて総理と野党党首が相互に議論を展開するものとし、国家の基本政策を審議する委員会にふさわしい内容のものとする。」という規定がある(図表2の運営申合せ1.参照)。

党首討論はこれまで68回開会されたが、総理から野党党首への発言(逆質問)は、項目ごとに数えると50回程度確認することができた。その様子は、総理が野党党首

⁶⁹ 例えば、現行の発言時間45分間で党首討論を当該国会で2回行うと合意した場合、全体の発言時間90分間を前提として持ち時間を案分して、1回目はA党、B党のみ、2回目はA党、C党、D党、E党が討議に参加する方法も考えられる。

⁷⁰ 2021年6月9日に行われた直近の党首討論の野党の持ち時間は、立憲民主党が30分、日本維新の会、国民民主党、日本共産党が各5分であった。

から政府・与党の政策等を聞かれたときに総理から野党の政策等はどのようなものかなどと野党党首に質問を切り返す場面や政府・与党が政策等の内容をまとめたときには野党側も協議に応じてほしいという発言もあった。

しかし、他の委員会においては、総理の出席を求めて質疑し、総理から答弁を得るという一方通行的な発言の流れであり、質疑の内容によっては、総理からではなく関係大臣や政府参考人が専門的・技術的な答弁をすることがある。総理と野党党首間のみで相互に国家の基本政策等を討議する審査形式は貴重であると考ええる。

党首討論制度は、国会改革の課題としてかねてから検討されていたものではなかったが（I参照）、総理と野党党首が日本の将来像について議論を展開し、内閣や各党の政策や理念の違いを国民に定期的に示す機会を確保することが重要であると考ええる。

また、内閣で検討している政策を閣議決定前に総理から国民に知らせる手段として党首討論の場を活用することができれば、行政監視とは異なる国会の役割を果たせるのではないかと考える。各党間では、1999年及び2000年において協議を重ね、国会審議の活性化を図る改革を実現した。党首討論の運営の改善についても各党間での協議を期待したい。