

国家基本政策委員会

国家基本政策調査室

所管事項の動向

1 党首討論の導入と国家基本政策委員会設置の経緯

(1) 党首討論と国家基本政策委員会の関係

衆参の国家基本政策委員会は、両者による合同審査会において内閣総理大臣と野党党首が討議する、いわゆる「党首討論」を行うことを目的として、平成12年に設置された。

衆参それぞれの委員会は、単独で実質的な審議を行うことはないため¹、以下では、党首討論（国家基本政策委員会合同審査会）の導入経緯、運営申合せ、開催例等について概説する。

(2) 国会審議活性化法の概要

第145回国会において「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」（以下「国会審議活性化法」という。）が成立（平成11年7月26日）し、これに基づき、第147回国会の召集日である平成12年1月20日に、衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会がそれぞれ設置された。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として国会審議の在り方を見直そうとするもので、①国家基本政策委員会の設置、②政府委員制度の廃止、③副大臣等の設置の3つを主な内容としている（資料1参照）。

(3) 「国会審議活性化法」成立までの経緯（図表1参照）

国会改革に関する議論は、当初、政府委員の廃止及び副大臣等の設置を軸に進められていた。これに「国家基本政策委員会の設置」が加えられたのは、政府委員の廃止及び副大臣等の設置について協議する「副大臣制度に関する協議会」（以下「実務者協議」という。）のメンバーが、平成11年5月に英国議会を視察して以降である。この視察で、政治家同士の議論が活発に行われている実情を見聞したことに刺激を受け、英国議会の「プライム・ミニスターズ・クエスチョンズ」（以下「首相のクエスチョンタイム」という。）に倣った党首討論を行う場として「国家基本政策委員会」の設置構想が浮上した。

これを受けて、同年6月14日には、従来からの合意事項である「政府委員の廃止及び副大臣等の設置」という項目に、党首討論の場を設けるため「国家基本政策委員会の設置」を追加した「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理等に関する合意」が自民、自由、民主、明改の4党でまとめられ（「四党合意」）、同月16日、衆議院議院運営委員長に法案起草に向けた申入れが行われた。その後、起草案は議院運営委員長提出とすることになり、7月26日、「国会審議活性化法」が成立した。

この国会審議活性化法により改正された国会法に基づき、施行日の第147回国会召集日（平成

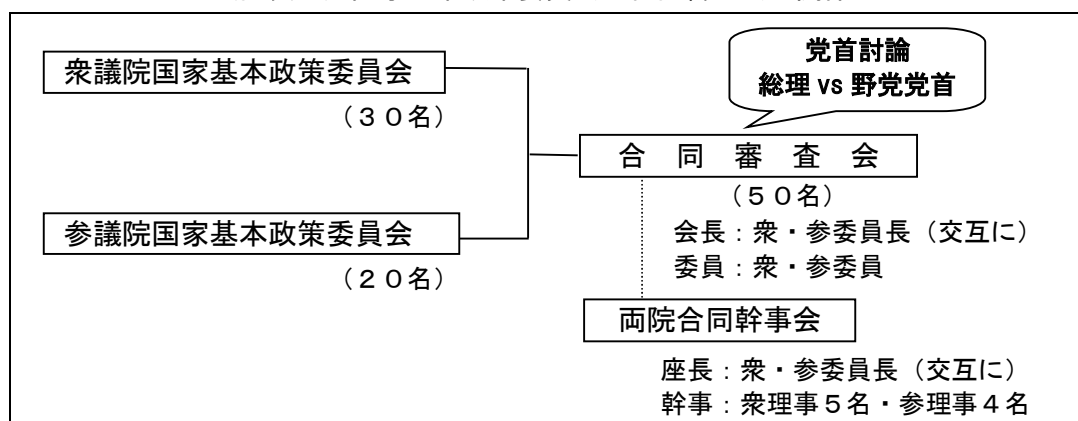
¹ 衆参の国家基本政策委員会が単独で委員会を開会するのは、理事の互選・補欠選任の場合や、合同審査会を開く前に「国政調査承認要求に関する件」及び「合同審査会開会に関する件」について議決する場合等である。

12年1月20日)に、衆参両院に国家基本政策委員会が設置された。常任委員会の一つである国家基本政策委員会は、衆議院30名、参議院20名の委員で構成され、衆参両委員会の合同審査会という形で党首討論を行うこととされている(図表2参照)。

(図表1)「国会審議活性化法」成立までの主な動き

| | |
|-----------------|--|
| 平成5年 10月 | 新生党(与党)の小沢一郎代表幹事が「政府委員制度廃止の基本構想」を発表 |
| 平成9年 11月20日 | 新進、民主、太陽の野党3党が、「国会における審議の活性化を図るための国会法及び国家行政組織法等の一部を改正する法律案」を共同提出 → 同案は付託されないまま、審議未了、廃案 |
| 平成10年 11月19日 | 小渕恵三総理(自民党総裁)と小沢一郎自由党党首が、連立の前提条件の一つとして、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置について合意 |
| 平成11年 1月14日 | 自民党と自由党の連立内閣が発足 |
| 3月24日 | 自民党と自由党プロジェクトチームが、「政府委員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」(以下「自自合意」という。)を発表 → 翌日(3月25日)、国会対策委員長会談で報告 |
| 3月31日 | 上記の「自自合意」を受け、国会対策委員長の下に、自民、自由の与党2党と、民主、明改(公明党・改革クラブの略称)、共産、社民の野党4党からなる実務者協議(衆参両院の議員が参加)の場が設けられ、協議を開始 |
| 5月2~5日 | 上記の「実務者協議」の衆議院のメンバーが「衆議院英国副大臣制度及び議会制度実情調査議員団」(団長:大島理森君)として、英国議会議を視察→ 国家基本政策委員会の設置構想が浮上 |
| 6月14日 | 自民、自由、民主、明改の4党が、従来からの合意事項である「政府委員の廃止及び副大臣等の設置」に、党首討論の場を設けるため「国家基本政策委員会の設置」を追加した「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らに伴う関連事項の整理等に関する合意」(以下「四党合意」という。)を取りまとめ(共産は反対、社民は保留) |
| 6月16日 | 上記の「四党合意」により、衆議院議院運営委員長に法案起草を申入れ |
| 7月13日 | 国会法改正等小委員会が起草した「国会審議活性化法案」を、自民、自由、民主、明改の賛成により、議院運営委員長提出とすることとなり(共産、社民は反対)、衆議院議院運営委員会で採決、本会議に緊急上程され、可決、参議院に送付 |
| 7月26日 | 「国会審議活性化法」が参議院本会議で可決、成立し、同月30日に公布(平成11年法律第116号) |

(図表2) 国家基本政策委員会と合同審査会の関係



2 党首討論の運営申合せ

(1) 「運営申合せ」決定までの経緯

国会審議活性化法が公布された後も、引き続き国会対策委員長の下に設置された実務者協議で、

党首討論の運営に関する協議が続けられた。また、平成 11 年 9 月 10 日には、与野党の国会対策委員会幹部、予算委員会及び議院運営委員会理事による会談において、自民、自由、民主、明改の 4 党が、第 146 回国会における党首討論の試行を提案した。なお、同月 14 日から 18 日にわたり、英国の「首相のクエスチョンタイム」をはじめとする議会制度の実情調査のため、衆参両院合同による英国議会制度等実情調査議員団が派遣された²。

平成 11 年 10 月 29 日に召集された第 146 回国会では、同年 11 月 10 日及び 17 日の 2 回にわたり、衆参予算委員会の合同審査会の形で党首討論が試行された。その後、議院運営委員会理事を中心とする衆参両院の議員 19 人から構成される「新制度に関する両院合同協議会」が設置され、党首討論の運営について、試行を踏まえた協議が進められた。その結果、平成 12 年 1 月 18 日に「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」が衆参の各党代表者で合意され、翌日の国会対策委員長会談において確認された。同申合せに基づき、党首討論の運営に関する協議機関として「両院合同幹事会」が設置され、同年 2 月 16 日に「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。）が決定された（資料 3 参照）。

なお、この運営申合せについては、その見直し条項に基づき、平成 15 年 2 月 7 日の両院合同幹事会で、開会回数を増やすよう与野党ともに努める、討議時間を 40 分から 45 分に拡大するなどの変更が行われた。

また、平成 21 年 6 月 11 日の両院合同幹事会において、党首討論の傍聴についての申合せが合意された（資料 4 参照）。

(2) 「運営申合せ」の概要

ア 総理と討議を行う野党党首の条件

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の党首が、総理と討議を行う。

(図表 3) 会派別所属議員数 (令和 6 年 1 月 24 日現在)

| 衆議院 | | 参議院 | |
|---------------------------|-----------|---------------------------|-----------|
| 会派名 | 所属議員数 | 会派名 | 所属議員数 |
| 自由民主党・無所属の会 | 259 | 自由民主党 | 116 |
| 立憲民主党・無所属 | 96 | 立憲民主・社民 | 40 |
| 日本維新の会・教育無償化を実現する会 | 45 | 公明党 | 27 |
| 公明党 | 32 | 日本維新の会・教育無償化を実現する会 | 21 |
| 日本共産党 | 10 | 国民民主党・新緑風会 | 11 |
| 国民民主党・無所属クラブ | 7 | 日本共産党 | 11 |
| 有志の会 | 4 | れいわ新選組 | 5 |
| れいわ新選組 | 3 | 沖縄の風 | 2 |
| 無所属 | 7 | NHKから国民を守る党 | 2 |
| | | 各派に属しない議員 | 12 |
| 欠員 | 2 | 欠員 | 1 |
| 計 | 465 | 計 | 248 |

※ 太字は総理と討議を行う条件を満たす野党会派

² 衆議院からは、羽田孜君（総団長、衆議院団長、民主）、中山正暉君（副団長、自民）、逢沢一郎君（自民）、島聡君（民主）、井上義久君（明改）、小沢一郎君（自由）、西田猛君（自由）、穀田恵二君（共産）、森喜朗君（自民）、冬柴鐵三君（明改）、参議院からは、岡野裕君（副団長、参議院団長、自民）、上野公成君（自民）、今泉昭君（民主）、山下栄一君（公明）、吉川春子君（共産）、三重野栄子君（社民）、戸田邦司君（自由）、奥村展三君（参議院の会）が参加

イ 討議

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。

ウ 開会日時

合同審査会は、会期中、週1回45分間(当初は40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、開会せず、また、閉会中には開会しない。

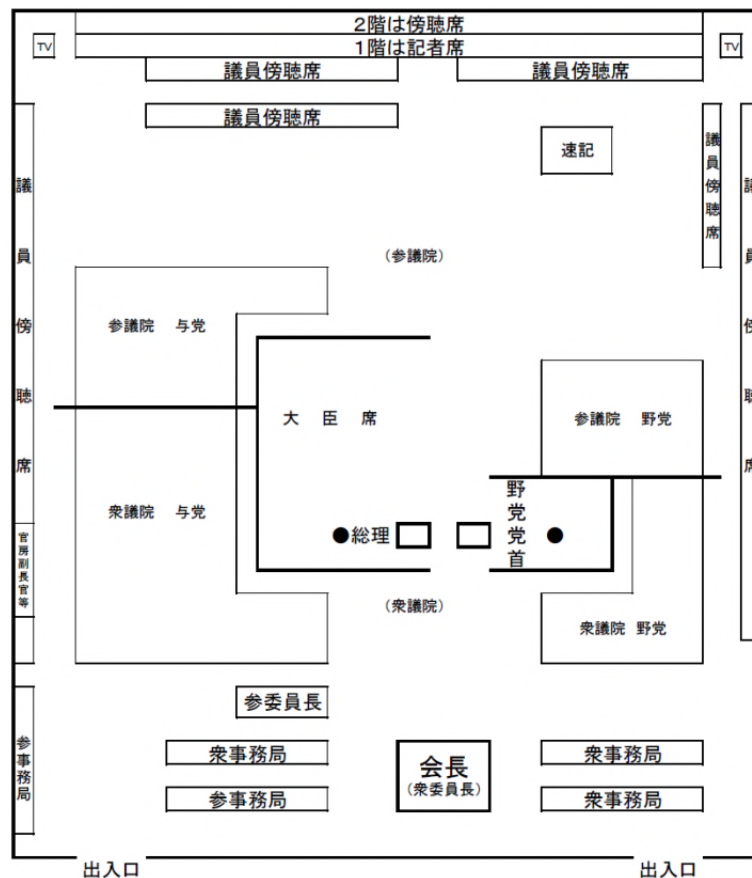
エ 会長及び開会場所

合同審査会の会長は、衆参の国家基本政策委員長が交互に務めるものとする。

開会場所は、衆参第1委員(会)室を交互に使用し、会長の属する議院において開会することを原則とするが、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できる。

また、委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。

(図表4) 合同審査会配置図(衆議院第1委員室の場合)



オ 時間配分

45 分間の各党時間配分は、野党間で調整する。その配分時間は、総理の発言時間を含む(いわゆる「往復方式」)。

カ 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。

3 直近の党首討論における主な討議内容

国家基本政策委員会の所管事項は、「国家の基本政策に関する事項」であることから、党首討論で討議されるテーマは、国の政策全てを網羅しており、非常に広範囲にわたっている。これまでに計 68 回開かれ、そのうち直近の党首討論は、第 204 回国会（令和 3 年 1 月 18 日～6 月 16 日）に開かれ（6 月 9 日）、総理と野党党首の主な討議内容は、下表のとおりであった。

（図表 5）第 204 回国会に行われた党首討論の概要

| 国会回次 | 年月日 | 会 長 | 場 所 | 討 議 者 |
|---------------|-------------------|------------------|-----------------|---|
| 204 回 (常会) | 令和 3 年 6 月 9 日 | 参議院委員長 大塚 耕平君 | 参議院 第 1 委員会室 | 菅義偉内閣総理大臣 枝野 幸男君 (立民) 片山虎之助君 (維新) 玉木雄一郎君 (国民) 志位 和夫君 (共産) |

| 日 付 | 討 議 内 容 | 発 言 者 |
|--|---|----------------|
| 令和3年 6月9日 | 1 緊急事態宣言の解除基準 | |
| | 令和 3 年 3 月に行った緊急事態宣言の解除が早過ぎたことを反省し、第 5 波を防ぐためにも現在発令している宣言の厳格な解除基準を設ける必要性 | 枝野 幸男君 (立民) |
| | 2 東京オリンピック・パラリンピック競技大会関係 | |
| | (1) 令和 3 年 6 月 7 日の参議院決算委員会で、菅総理が東京オリンピック・パラリンピック競技大会について「国民の命と健康を守るのが開催の前提だ」と発言したことの意味 | 枝野 幸男君 (立民) |
| | (2) 東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催都市である東京都と政府の連携状況 | 片山虎之助君 (維新) |
| | (3) 新型コロナウイルス感染拡大防止の水際対策 | |
| | ① 「ワクチンパスポート」又は「デジタル証明書」を東京オリンピック・パラリンピック競技大会で先行導入する必要性 | 玉木雄一郎君 (国民) |
| | ② GPS の位置情報を活用しない訪日外国人向けスマートフォンアプリの有効性 | |
| (4) 専門家から感染拡大リスクが指摘される中、国民の命を危険にさらしてまで、東京オリンピック・パラリンピック競技大会を開催する理由 | 志位 和夫君 (共産) | |
| (5) 東京オリンピック・パラリンピック競技大会を中止して、あらゆる力を新型コロナ対策に集中させる必要性 | | |

| 日付 | 討 議 内 容 | 発 言 者 |
|----|--|----------------|
| | 3 新型コロナウイルス感染症対策のための令和3年度補正予算関係 | |
| | (1) 30兆円規模の補正予算を速やかに編成する必要性 | 枝野 幸男君 (立民) |
| | (2) 財政民主主義の観点から、予備費ではなく、補正予算を編成する必要性 | 片山虎之助君 (維新) |
| | (3) ワクチン接種と同時に大規模補正予算を編成する必要性 | 玉木雄一郎君 (国民) |
| | 4 国会関係 | |
| | (1) 第204回国会の会期を大幅に延長した上で、国会を挙げて新型コロナウイルス感染症に立ち向かう必要性 | 枝野 幸男君 (立民) |
| | (2) 衆議院を解散せずに、任期満了による総選挙を行う可能性 | 片山虎之助君 (維新) |

(注) 会派名の略称は当時のもの

4 党首討論の課題

近年、形骸化が指摘されている党首討論を活性化させるために、以下のような課題が指摘されている。

(1) 開会回数の確保

党首討論は、導入当初の平成12年に8回開かれたが、その後、減少傾向にあり、平成29年、令和2年、令和4年及び令和5年は1回も開かれなかった。

開会回数については、平成26年5月27日に、衆議院の与野党7党（自民、民主、維新、公明、みんな、結い、改革）の国会対策委員長が「国会審議の充実に関する申し合わせ」で、党首討論を毎月1回実施することで合意したものの、党首討論の運営について協議する「両院合同幹事会」には諮られておらず、正規のルールにはなっていない。

なお、平成30年7月20日には、超党派の議員による『平成のうちに』衆議院改革実現会議が、テーマを決めて2週間に1回開催することや、夜間開催を提言した。

(2) 討議時間の拡大

党首討論の開会回数が減っている背景には、全体の討議時間が45分間であり、また、野党の多党化で1党当たりの時間が確保できず、議論が深まらないという事情もある。直近の令和3年6月9日の党首討論では、立憲民主党に30分、日本維新の会、国民民主党及び日本共産党に5分ずつ配分された。

与党は、野党が求める討議時間の拡大については、総理に負担増となることから難色を示しており、一方、野党も、審議時間の長い予算委員会を重視して、党首討論の開催を積極的に求めない傾向にあるとも報じられている。

また、制度のモデルとなった英国は二大政党制であることから、現在の日本の運営方法は、野党の多党化が進んだ現状に適していないとの指摘もある。

(3) 発言時間における「片道方式」の導入

「運営申合せ」において、「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」とされており、また、党首討論の冒頭でも、合同審査会の会長が「発言は簡潔にするように」と注意喚起している。

しかし、実際には、相手の質問に正面から答えなかったり、持論を長々と展開したりして、議論がかみ合っていないと指摘されることもある。こうしたこと等から、平成30年には、立憲民主党の枝野幸男代表（当時）が「意味のないことをだらだらしゃべる総理を相手に、今の党首討論という制度の歴史的意味は終えた」と述べ、安倍晋三総理（当時）からは「党首討論終わった後、枝野さんは、党首討論の歴史的な使命は終わったと、そうおっしゃった。まさに今のやり取りを聞いていて、本当に歴史的な使命が終わってしまったなど、こんなように思った次第でございます」との発言があった。

立憲民主党は同年7月17日、国会改革の一環として、党首討論について、討議時間の拡大や、野党の配分時間に総理の発言時間を含めない「片道方式」の導入等を提言した。

資料1

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概要

（要綱より抜粋）

第一 趣旨（第1章関係）

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、国の行政機関における政治主導の政策決定システムを確立するため、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止並びに副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二 国家基本政策委員会の設置（第3条関係）

各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置するものとする。

第三 政府委員制度の廃止（第2条及び第4条関係）

一 国会における政府委員制度を廃止するものとする。

第五 副大臣等の設置等

一 副大臣及び副長官の設置（第8条関係）

1 内閣府及び各省に副大臣を、各大臣庁に副長官を置くものとする。

三 大臣政務官及び長官政務官の設置（第10条関係）

1 内閣府及び各省に大臣政務官を、各大臣庁に長官政務官を置くものとする。

資料2

英国議会のクエスチョンタイム

英国議会には、議員が政策課題や時事問題について政府に対し情報の開示や説明を求める手段として、口頭質問、緊急質問及び書面質問の3種類の質問制度が設けられている。クエスチョンタイムとは、このうち、本会議の場で議員が首相及び閣僚に答弁を求める「口頭質問（口頭答弁を求める質問—Questions for oral answer）」の時間を指すものである。

英国のクエスチョンタイムは、1961年に導入されたものであり、下院本会議場において、月曜日から木曜日までの本会議の冒頭、与野党の議員による質問に対し各省大臣が順番に日を定めて答弁に立つ形で行われている。その中でも、「首相のクエスチョンタイム」は水曜日の正午から30分間行われるもので、その時々政策課題について野党党首を含む与野党議員と首相との間で討論が展開されている。

（図表6）党首討論（日本）と首相のクエスチョンタイム（英国）との主な相違点

| | 党首討論（日本） | 首相のクエスチョンタイム（英国） |
|------|--|--|
| 導入時期 | 2000年2月 | 1961年7月※1 |
| 実施形態 | 国家基本政策委員会合同審査会（討議） | 下院本会議（口頭質問） |
| 議事整理 | 会長（衆・参の国家基本政策委員長が交代で務める。） | 下院議長 |
| 日時 | 週1回水曜日午後3時から45分間 （ただし、総理が本会議又は予算委員会等に出席する週には開会しない。） | 毎週水曜日正午から30分間 （毎週必ず開会する。） |
| 討議者 | 内閣総理大臣と 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 | 首相※2と ・野党第1党党首 ・野党第2党党首 ・抽選で選ばれた10名程度の下院議員 ・議長指名による6名程度の下院議員 |

※1 1961年6月以前は、各大臣に対するクエスチョンタイムの中で、首相にも質問していた。

※2 首相が他の公務の日程の都合で出席できない場合は、代わりの者が答弁することもある。しかし、首相の欠席率は比較的低い。

なお、英国の首相のクエスチョンタイムは、一問一答方式でテンポがよく、我が国の党首討論より討議時間が短いにもかかわらず、多くの質疑応答が行われている。

（図表7）実際の討議時間、討議者数の比較例

| | 党首討論（日本） | 首相のクエスチョンタイム（英国） |
|---------|-----------|------------------|
| 実施日 | 2021年6月9日 | 2021年7月14日 |
| 討議時間 | 53分 | 38分 |
| 討議者数 | 4名 | 18名 ※1 |
| 質疑の往復回数 | 13回 | 24回 ※2 |

※1 野党第1党党首（6問）、野党第2党党首（2問）、下院議員16名（各1問）の計18名。

※2 冒頭に儀礼的に行われる、首相の当日の予定に関する質疑応答は除く。

資料3

(H12. 2. 16 両院合同幹事会)

(H15. 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的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 分間~~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 分間 ~~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。

資料 4

国家基本政策委員会合同審査会の傍聴について

平成 21 年 6 月 11 日
(両院合同幹事会合意)

議員は、国家基本政策委員会合同審査会において、総理と野党党首が静謐な環境のもと討議を行えるよう、不規則発言等、議事の妨げとなるような言動は、厳に慎まなければならない。

以上、申し合わせる。

内容についての問合せ先

国家基本政策調査室 水谷首席調査員（内線 68640）