

参議院常任委員会調査室・特別調査室

| | |
|------------|---|
| 論題 | 国会審議活性化法の制定と国会発言者の変化 －政府委員制度の廃止等の影響についての定量的な把握の試み－ |
| 著者 / 所属 | 三角 政勝 / 総務委員会調査室 |
| 雑誌名 / ISSN | 立法と調査 / 0915-1338 |
| 編集・発行 | 参議院事務局企画調整室 |
| 通号 | 462号 |
| 刊行日 | 2023-12-18 |
| 頁 | 32-46 |
| URL | https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20231218.html |

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

国会審議活性化法の制定と国会発言者の変化

— 政府委員制度の廃止等の影響についての定量的な把握の試み —

三角 政勝

(総務委員会調査室)

1. 本稿の趣旨
2. 国会審議活性化法の制定
 - (1) 制定の経緯
 - (2) 国会審議活性化法の概要
 - (3) 政府委員と政府参考人
3. 本稿における集計の対象と方法
 - (1) 集計の対象
 - (2) 集計の方法
4. 集計結果
 - (1) 総括表
 - (2) 時系列変化の概況

1. 本稿の趣旨

平成11年の第145回国会（常会）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」（平成11年法律第116号。以下「国会審議活性化法」という。）が制定された。

国会審議活性化法は、「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の設置等について定める」（第1条）とし、同法により国会法（昭和22年法律第79号）、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）等の改正が行われた。

本稿は、国会審議活性化法の施行から20年以上が経過したことを踏まえ、その後の国会審議における発言者の状況がどのように変化したのかとの観点から、国会会議録における発言者の属性ごとの文字数を集計することにより、定量的な分析や評価のための素材を提供しようとするものである。

2. 国会審議活性化法の制定

(1) 制定の経緯

第145回国会（常会）は平成11年1月19日に召集され、同日、衆参両院の本会議で小渕総理大臣による施政方針演説が行われた。

同演説において、小渕総理大臣は、自由党との連立政権を樹立したことに触れた上で、「自由党との協議におきまして、副大臣制度の導入や政府委員制度の廃止などで合意いたしました。これは、国権の最高機関たる国会の権威を高め、国民に直結した政治に転換し、迅速な政策決定を可能にしたいとの考えからであります。」¹と述べた。

この合意事項については、その後、各党間に設けられた「副大臣制度に関する協議会」等において検討が行われ、6月14日の同協議会、翌15日の国会対策委員長会談において、自由民主党、民主党、公明党・改革クラブ及び自由党の4会派が「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案政策要綱（案）」を取りまとめることで合意した。

6月16日には、4会派の代表から衆議院議院運営委員長に対し、同要綱案に基づき議院運営委員会において立法化の協議に着手するよう申出があり、衆議院議院運営委員会国会法改正等に関する小委員会における協議の結果、7月13日の同小委員会において、「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案」を起草し小委員会の案とすることが決定された²。

これを受け、同日の衆議院議院運営委員会において同小委員会の案を成案とすることが決定された後、同委員会委員長から「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案」が衆議院に提出され、同日の衆議院本会議で多数をもって可決された³。

参議院においては、7月26日の議院運営委員会で同法律案の趣旨説明、質疑及び意見開陳が行われた後に可決し、同日の本会議で多数をもって可決、成立した⁴。

(2) 国会審議活性化法の概要

上記のような経緯を経て制定された国会審議活性化法の主な内容は図表1のとおりであり、このうち政府委員の廃止及び政府特別補佐人等に係る規定については第146回国会（臨時会）の召集の日（平成11年10月29日）から施行された。

¹ 第145回国会衆議院本会議録第1号4～5頁（平11.1.19）、第145回国会参議院本会議録第1号5頁（平11.1.19）

² 第145回国会衆議院議院運営委員会議録第45号1頁（平11.7.13）

³ 第145回国会衆議院本会議録第45号1～2頁（平11.7.13）

⁴ 第145回国会参議院本会議録第39号1～4頁（平11.7.26）。なお、国会審議活性化法の制定経緯については、本稿では同法審議に係る国会会議録において示されている範囲にとどめる。政府委員制度の経緯、国会審議活性化法の制定に至るまでの政党間における検討の経緯等については、例えば、大島稔彦「政府委員 — その制度と運用」『議会政治研究』No.17（平3.3）、伊藤和子「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』No.52（平11.12）、衆議院事務局『平成11年 衆議院の動き 第7号』等に詳述されている。

図表 1 国会審議活性化法の概要

- ① 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。
- ② 国会における政府委員制度を廃止することとし、政務次官等は、内閣総理大臣その他の国务大臣を補佐するため、議院の会議又は委員会に出席することができることとする（副大臣等の設置後は、副大臣及び大臣政務官が出席することができるものとする）。
- ③ 内閣は、内閣総理大臣その他の国务大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て、人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長及び公害等調整委員会委員長を「政府特別補佐人」として議院の会議又は委員会に出席させることができるものとする。
- ④ 内閣府及び各省に副大臣、大臣政務官等を置く。

(出所) 国会審議活性化法案の趣旨説明より筆者作成

国会審議活性化法に係る国会審議においては、賛成の立場からは、「国家基本政策委員会」で総理大臣と政党党首が討論するとともに、政府委員制度を廃止し副大臣等を設置することにより国会審議の活性化と政治主導の政策決定を図ることは、憲政史上画期的な改革である」、「近年批判を浴びてきた官僚主導、官僚依存の政治からの脱却を図るものとして評価する」、「立法府の議題となる政策については政治家が自らの言葉で説明し最終責任の所在を明確にすることが必要である」等の意見が示された。

一方、反対の立場からは、「国家基本政策委員会の設置により総理大臣の国会出席が大幅に減ってしまうのではないか」、「出席義務のある政府委員を廃止することにより国会の行政監督機能が弱まるのではないか」、「副大臣や大臣政務官が行政府に入ること等により利権政治が拡大するのではないか」、「与党と内閣の一体化により国会が形骸化するのではないか」等の意見が示された⁵。

(3) 政府委員と政府参考人

政府委員制度は、国会審議活性化法による改正前の国会法第69条における「内閣は、国会において国务大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て政府委員を任命することができる。」との規定が根拠とされていた⁶。

⁵ 第145回国会参議院本会議録第39号2～4頁（平11.7.26）から要約。

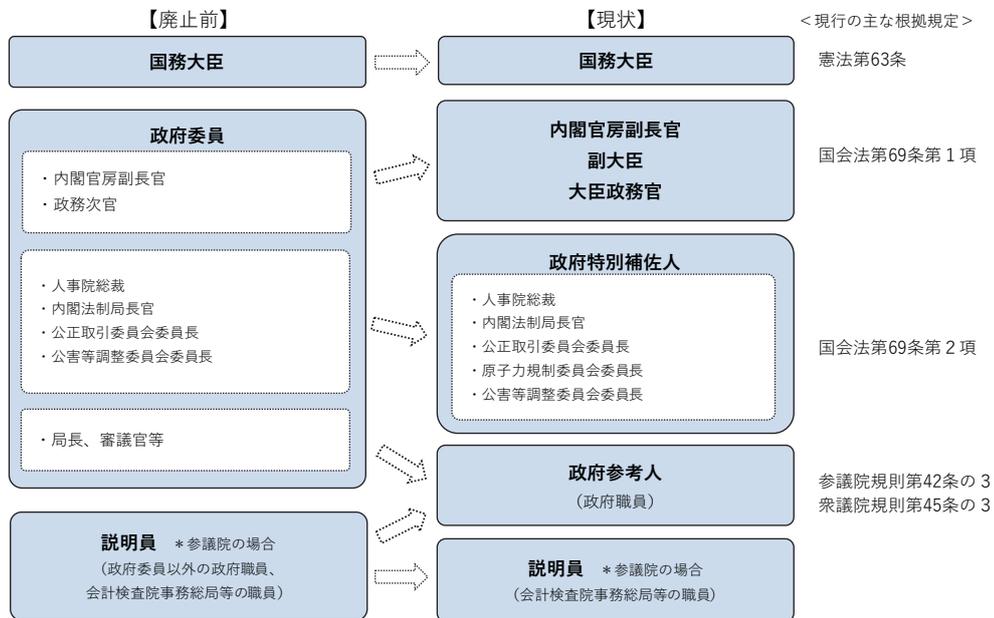
⁶ 政府委員制度は第1回帝国議会から100年以上にわたり続いてきたが、大日本帝国憲法は「国务大臣及政府委員ハ何時タリトモ各議院ニ出席シ及発言スルコトヲ得」（第54条）と規定しており、帝国議会において政府委員は国务大臣と並び憲法上の根拠に基づき審議に参画していた。なお、新憲法において政府委員の規定を置かないこととした理由について、金森徳次郎国务大臣は、「此の趣旨は政府委員と云ふものを認めないと云ふ趣旨ではなくて、憲法の上に於て認めないと云ふ趣旨であります、現在の憲法に於きまして、国务大臣と政府委員とを當然のものやうに一緒に規定して置きますことは少しく事柄の輕重に従ひまして、不自然のやうな気がするのでありまして、今後は政府委員は此所から削つてしまひまして、さうして國會法の中に、多分規定すると云ふ考を持つて居ります」と述べている（第90回帝国議会貴族院帝国憲法改正案特別委員会議事速記録第18号38頁（昭21.9.20））。

また、帝国議会において議会側は政府委員の任命に関与していなかったが、国会法案の審議において「従来政府は政府委員を任意に任命したのでありますが（中略）政府の責任の所在を疑わしめるものがありますが故に、今後は政府委員の任命には、兩院議長の承認を要することといたしました」（第91回帝国議会衆議院本会議議事速記録第12号136頁（昭21.12.18））と説明されているように、国会法においては国会側が任命手続に関与する形で政府委員に関する規定が置かれることとなった。

実際の政府委員には、内閣官房副長官及び政務次官、現在は「政府特別補佐人」とされている人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長等のほか、各省庁の局長・審議官クラス等の政府職員が任命されており、同制度が運用された最後の国会となった第145回国会（常会）召集後の平成11年1月21日には224人が任命された⁷。

政府委員制度の廃止後の国会において国務大臣を補佐する者としては、国会法第69条第1項において、内閣官房副長官、副大臣及び大臣政務官は、議院の会議又は委員会に出席することができることとされ、また、同条第2項において、内閣は、両議院の議長の承認を得て、人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長、原子力規制委員会委員長及び公害等調整委員会委員長を「政府特別補佐人」として議院の会議又は委員会に出席させることができることとされている⁸。

図表 2 政府委員制度の廃止前後の政府等の主な発言者



(注) 1. 原子力規制委員会委員長は、原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）附則における国会法の改正により、政府特別補佐人に加えられた。
 2. このほか、会計検査院長及び検査官（国会法第72条第1項）、最高裁判所長官代理者（国会法第72条第2項）等が発言を行うことがある。

(出所) 筆者作成

政府委員制度の廃止により、国会法上は、政府職員による国会での発言の機会は著しく減少することとなる。ただし、これに対する例外として、両議院の規則において「行政に関する細目的又は技術的事項について審査又は調査を行う場合において、必要があると認めるとき」は、「政府参考人」の出席を求めその説明を聴く旨の規定がそれぞれ設けられる

⁷ 第145回国会参議院公報第4号34頁（平11.1.21）。ただし、政府委員の任命数は国会ごとに異なる。また、国会召集に伴う一括任命後も官職の異動等により政府委員の追加的な任免が行われることがあった。

⁸ 原子力規制委員会委員長は、原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）附則における国会法の改正により、政府特別補佐人に加えられた。

こととなった（参議院規則第42条の3、衆議院規則第45条の3）。

政府参考人の基準について明文の定めはないが⁹、実際の国会審議においては、委員会等の議決に基づき、主として従前の政府委員に相当する各府省の局長・審議官クラスを中心とした職員が政府参考人として説明を行っている¹⁰。なお、政府委員は、国会の会期ごとに一括して任命され、個々の委員会等においては出席に係る議決が行われないのに対し、政府参考人については、各委員会等においてその都度出席を求める議決が行われている。

以上に述べた政府委員制度の廃止前と現在における政府等の主な発言者の対応関係は、図表2のとおりとなる。

3. 本稿における集計の対象と方法

(1) 集計の対象

政府委員制度の廃止と副大臣・政務官の設置等により、国会審議がどのように変化してきたについては、様々な観点から論じられているものの、定量的な分析や評価は必ずしも多くなされていないのではないかとと思われる¹¹。一方、正規の発言が全て逐語的に記録される膨大な国会審議の全体像を把握することには多くの困難が伴う。

そこで本稿では、調査の対象を参議院予算委員会における「総予算」¹²の審議と参議院総務委員会（以下、本稿では旧地方行政委員会及び旧地方行政・警察委員会を含む。）における総予算の「委嘱審査」¹³に限定し、平成時代に入ってから35年間の審議の状況を集計することとする。この二つの委員会の審議を対象とした理由は次のとおりである。

- ① 参議院における総予算の審議については、憲法第60条第2項の規定により衆議院が可決した予算を参議院が受け取った後、30日以内に議決しないときは、衆議院の議決が国会の議決となるため（いわゆる「予算の自然成立」）、参議院予算委員会においては、例年、一定の期間内に予算の議決を行っており、審議時間や審議方法がおおむね確立していることから、経年的な変化を観測するのに適していると考えられること。

⁹ ただし、各党間における協議において、政府参考人は「質疑事項に責任をもって答弁できる立場の者」とする旨の合意がなされた（衆議院事務局『平成11年 衆議院の動き 第7号』における「国会改革への取組」〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_anna.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11/h11kaika.htm〉（令5.11.20最終アクセス））。

¹⁰ 政府委員制度の下、政府委員ではない課長クラスの政府職員も国会で説明することがあったが、現在は政府参考人としての議決を受けることとなる。

¹¹ 政府委員制度の廃止前後の状況に関する定量的な分析としては、例えば、上村進「政府委員と政府参考人—国会審議活性化法施行後20年の現状と課題—」『法学紀要』第63巻（日本大学法学部法学研究所、令和3年）があり、ほぼ毎年国会に提出される国家公務員給与法改正案等の審議を対象として、答弁者別の発言回数等の状況を分析している。

¹² 国の一般会計、特別会計及び政府関係機関に係る当初予算の総称。

¹³ 委嘱審査とは、参議院予算委員会における総予算の審議の際に行われる審査方式の一つで、他の委員会に対してその所管に係る部分の予算の審査を期限を付して委嘱し、委嘱を受けた委員会の委員長は審査の概要を予算委員会に報告するという参議院独自の制度である（参議院規則第74条の4）。委嘱を受けた委員会は、所管の国務大臣等から予算の説明を聴取した後（既に予算の説明を聴取している委員会では省略）、質疑を行うが、討論や採決は行わない。

- ② 参議院総務委員会においては、毎年度の総予算審議中に所管に係る予算の「委嘱審査」が行われているが、これについても予算委員会から審査を委嘱される期間と内容が限定されており、①と同様に経年的な変化を観測するのに適していると考えられること¹⁴。

(2) 集計の方法

国立国会図書館が衆参両院の事務局と共同で提供している「国会会議録検索システム」においては、原則として、これまでの国会における会議録の全てがテキストデータとしてインターネット上に公開されており、任意の条件を設定して発言等を抽出することが可能となっている。本稿においては、こうした機能を利用し、まず、上記①及び②の集計対象の委員会に係る会議録を表計算ソフトにダウンロードした。

国会会議録における全ての発言には、例えば、参議院の委員会の場合、「○委員長（甲山乙子君）」、「○甲川乙夫君」、「○国務大臣（甲上乙美君）」、「○政府参考人（甲下乙郎君）」等のように、各発言の冒頭に発言者が記載されていることから、表計算ソフトには、一つの発言が一つのセルに対応するように保存することとした。

次に、表計算ソフトにおける各セルを発言者の属性（肩書）に従って並び替えることにより、いわば「名寄せ」を行う¹⁵。ただし、委員会の委員（主に質疑者）の発言については、氏名以外の属性が会議録に記載されないため、肩書の表記のない発言は全て委員の発言として処理することとする。

図表3 集計のための「名寄せ」後の発言のセルと文字数（一部抜粋）

| | |
|--|-------|
| ○国務大臣（保利耕輔君） 最後の部分についての御答弁は私はもう繰り返したくありませんが、特段のお話がない限り私はこの仕事を続けさせていた | 268 |
| ○国務大臣（保利耕輔君） 私の頭の中にありますのも、ハイテク犯罪をどう予防するかということについて非常に大きなものが頭の中にあります。特 | 684 |
| ○国務大臣（保利耕輔君） 当然私の仕事であります、中田局長の処分については、人事権者は長官であるというところは非常に大きな差が小林本部 | 210 |
| ○松岡満壽男君 ありがとうございます。 | 20 |
| ○松岡満壽男君 きこの予算委員会の方で公述人で正村公宏先生が来ておられまして、この問題を出しましたら、やっぱりそれをもうやるべきだと。い | 1,007 |
| ○松岡満壽男君 タクシーとかそれから幼稚園の送迎バス、あれはもうつけなくてよかったんでしょう。 | 47 |

(注) 本稿執筆のための「名寄せ」後の表計算ソフトの画面の一部を抜粋したもの。右欄の数字は文字数。
(出所) 国会会議録検索システムより筆者作成

¹⁴ 参議院の常任委員会については、総務委員会のほかにも、おおむね各府省に対応する形で、いわゆる「第一種」の委員会が設置されているが、本稿においては、筆者が担当調査員として陪席している総務委員会を便宜的に取り上げることとした。なお、参議院の常任委員会については、参議院規則第74条において、各委員会の委員数及び所管事項が規定され、このうち第一種の委員会は同条における内閣委員会から環境委員会までの11委員会（「第二種」の委員会は国家基本政策、予算、決算、行政監視、議院運営、懲罰の6委員会）であり、第一種の委員会の委員数の合計は参議院議員の定数248と一致するように定められている。

¹⁵ 全ての集計を表計算ソフト内の関数で完結させれば、必ずしもセルの並び替えによる「名寄せ」は必要ないが、本稿執筆に際しては、最終的な集計結果を目視でも確認できるよう並び替えを行っている。

このように発言者の「名寄せ」をした上で、文字カウントの関数を用いて発言ごとの文字数を表示させ（図表3）、更に発言者の属性ごとの文字数を集計することとした。

この場合、発言者の氏名と肩書の表記（例えば、「○委員長（甲山乙子君）」など）についても文字数としてカウントされることとなるが、本稿においては、発言者の属性ごとの経年的な変化や当該審議に占める属性ごとの構成比（シェア）の傾向等を把握することが目的であることから、必ずしも発言者の氏名と肩書の文字数を控除する必要はないものと判断した。

なお、本稿は、発言量の多寡を「時間」ではなく会議録上の「文字数」で計測している。国会における個々の発言は、発言者の話し方や審議の状況により、その速さが大きく異なることがあるが、会議録の文字数を委員会の開会時間で除すると、1分当たり300字から350字程度の範囲にあることが多い。また、本稿は、会議録の文字数のみに着目した定量的な集計にとどめ、審議の内容については分析及び評価の対象としていない。

4. 集計結果

（1）総括表

上記の3. で述べた方法に従って集計した結果を総括的にまとめたものが、以下の図表4-1から図表5-2までとなる。

このうち、図表4-1は参議院予算委員会における各年度の総予算を議題とした当日の審議に係る会議録の文字数を発言者の属性別に集計したものである。ただし、予算委員会においては、総予算と補正予算を一括議題として趣旨説明を聴取することもあり、こうした場合は他の議題に係る部分も本稿における集計の対象に含まれる。図表4-2は、図表4-1の計数を年度ごとに構成比で示したものである。なお、本稿においては、総予算審議に係る公聴会は、政府側の出席がないため集計の対象としないこととした。

次に、図表5-1は、参議院総務委員会における各年度の総予算の委嘱審査に係る審議を集計したものであり、同じ日の会議録における他の議題に係る部分は除いている。図表5-2は、図表5-1の計数を年度ごとの構成比を示したものである。

これらの図表の集計に当たっては、筆者において以下のような基準により整理している。

まず、図表中の「年度」とは、審議した総予算の会計年度であり、通常は前年度中に審議が行われる。また、「内閣」は、集計対象とした委員会の審議時点による。

発言者の集計区分のうち、「委員長、理事」は、委員会の議事等のための発言である。「委員」については、その発言のほとんどは質疑であるが、討論や報告等のための発言も含む。

「説明員」は、政府委員制度の廃止前は主に政府委員以外の政府職員等であり、政府委員制度の廃止後は会計検査院事務総局等の職員である。「参考人」には、学識経験者のほか、日本銀行、日本放送協会、日本郵政株式会社等の役職員等が含まれる。「その他」は、本表で分類しなかった発言者（会計検査院長、最高裁判所長官代理者、国会職員、証人等）である。なお、平成12年度の「内閣官房副長官、副大臣」欄には、政府委員制度廃止後の政務次官の発言を便宜含めている。

図表４－１ 参議院予算委員会における発言者別の会議録文字数

(単位：文字数)

| 国会 回次 | 年度 | 内閣 | 委員長、 理事 | 委員 | 総理大臣 | 国務大臣 (総理除 く) | 政府委員 | 内閣官房副 長官、副大 臣 | 大臣 政務官 | 政府特別 補佐人 | 政府 参考人 | 説明員 | 参考人 | その他 | 合計 |
|----------|------|----|------------|---------|---------|--------------------|---------|---------------------|-----------|-------------|-----------|-------|---------|--------|-----------|
| 114 | 平成元 | 竹下 | 7,243 | 247,353 | 72,963 | 155,059 | 101,875 | - | - | - | - | 114 | 7,035 | 1,426 | 593,068 |
| 118 | 平成2 | 海部 | 19,411 | 660,100 | 107,420 | 443,997 | 297,714 | - | - | - | - | 298 | 20,716 | 81 | 1,549,737 |
| 120 | 平成3 | 海部 | 10,833 | 390,981 | 94,645 | 313,974 | 195,949 | - | - | - | - | 1,069 | 18,565 | 3,247 | 1,029,263 |
| 123 | 平成4 | 宮澤 | 13,811 | 467,227 | 78,812 | 303,847 | 297,336 | - | - | - | - | 2,280 | 18,113 | 0 | 1,181,426 |
| 126 | 平成5 | 宮澤 | 13,725 | 380,582 | 119,965 | 233,924 | 182,660 | - | - | - | - | 419 | 4,312 | 0 | 935,587 |
| 129 | 平成6 | 羽田 | 14,347 | 277,775 | 122,761 | 224,341 | 50,432 | - | - | - | - | 0 | 1,911 | 368 | 691,935 |
| 132 | 平成7 | 村山 | 18,699 | 582,323 | 103,653 | 374,899 | 111,424 | - | - | - | - | 215 | 13,274 | 691 | 1,205,178 |
| 136 | 平成8 | 橋本 | 33,038 | 578,122 | 115,895 | 179,009 | 150,769 | - | - | - | - | 0 | 113,561 | 78,145 | 1,248,539 |
| 140 | 平成9 | 橋本 | 23,745 | 612,662 | 170,406 | 307,144 | 168,701 | - | - | - | - | 2,290 | 57,464 | 15,345 | 1,357,757 |
| 142 | 平成10 | 橋本 | 13,472 | 410,157 | 149,982 | 207,848 | 89,216 | - | - | - | - | 0 | 56,863 | 869 | 928,407 |
| 145 | 平成11 | 小淵 | 20,939 | 730,918 | 125,832 | 556,331 | 155,008 | - | - | - | - | 0 | 44,360 | 2,014 | 1,635,402 |
| 147 | 平成12 | 小淵 | 17,992 | 464,843 | 80,125 | 419,711 | - | 25,143 | - | 3,991 | 90,853 | 0 | 50,643 | 1,450 | 1,154,751 |
| 151 | 平成13 | 森 | 25,816 | 474,242 | 110,533 | 419,836 | - | 27,632 | 0 | 2,033 | 46,959 | 1,626 | 20,105 | 17,080 | 1,145,862 |
| 154 | 平成14 | 小泉 | 17,950 | 566,415 | 55,002 | 388,427 | - | 41,272 | 4,587 | 4,771 | 112,953 | 0 | 26,124 | 1,158 | 1,218,659 |
| 156 | 平成15 | 小泉 | 15,857 | 496,311 | 70,862 | 377,272 | - | 40,429 | 3,537 | 3,548 | 86,337 | 0 | 10,094 | 2,810 | 1,107,057 |
| 159 | 平成16 | 小泉 | 18,888 | 556,295 | 70,418 | 417,846 | - | 32,311 | 930 | 3,081 | 135,674 | 0 | 18,811 | 1,195 | 1,255,449 |
| 162 | 平成17 | 小泉 | 22,740 | 689,744 | 89,129 | 580,420 | - | 21,991 | 2,827 | 3,825 | 135,110 | 0 | 49,301 | 2,696 | 1,597,783 |
| 164 | 平成18 | 小泉 | 18,752 | 686,414 | 83,429 | 501,964 | - | 20,892 | 3,558 | 12,778 | 97,706 | 1,113 | 10,020 | 1,287 | 1,437,913 |
| 166 | 平成19 | 安倍 | 18,107 | 588,179 | 122,172 | 407,104 | - | 15,130 | 2,019 | 3,358 | 23,564 | 0 | 4,645 | 1,123 | 1,185,401 |
| 169 | 平成20 | 福田 | 14,867 | 426,082 | 58,016 | 355,875 | - | 8,777 | 146 | 1,451 | 74,710 | 606 | 1,365 | 2,831 | 944,726 |
| 171 | 平成21 | 麻生 | 19,469 | 544,898 | 108,622 | 322,600 | - | 14,668 | 0 | 1,971 | 93,759 | 1,658 | 67,527 | 912 | 1,176,084 |
| 174 | 平成22 | 鳩山 | 19,683 | 610,803 | 128,245 | 432,490 | - | 40,773 | 20,091 | 0 | 10,461 | 0 | 5,678 | 678 | 1,268,902 |
| 177 | 平成23 | 菅 | 22,464 | 435,200 | 97,061 | 222,294 | - | 71,265 | 22,865 | 0 | 31,552 | 179 | 1,827 | 402 | 905,109 |
| 180 | 平成24 | 野田 | 40,390 | 793,582 | 115,240 | 561,341 | - | 29,794 | 1,338 | 1,217 | 24,533 | 671 | 12,230 | 267 | 1,580,603 |
| 183 | 平成25 | 安倍 | 29,785 | 626,209 | 195,396 | 296,354 | - | 11,125 | 3,610 | 18,339 | 18,926 | 0 | 18,094 | 0 | 1,217,838 |
| 186 | 平成26 | 安倍 | 28,043 | 632,821 | 184,227 | 337,936 | - | 15,114 | 2,346 | 37,540 | 34,185 | 0 | 24,618 | 1,525 | 1,298,355 |
| 189 | 平成27 | 安倍 | 27,695 | 671,223 | 173,813 | 400,242 | - | 12,267 | 2,330 | 6,161 | 41,468 | 0 | 25,405 | 1,552 | 1,362,156 |
| 190 | 平成28 | 安倍 | 27,378 | 703,293 | 179,703 | 396,349 | - | 6,184 | 2,151 | 12,025 | 35,104 | 0 | 32,678 | 498 | 1,395,363 |
| 193 | 平成29 | 安倍 | 42,804 | 713,350 | 157,776 | 331,094 | - | 16,581 | 7,776 | 3,917 | 216,794 | 198 | 10,269 | 24,438 | 1,524,997 |
| 196 | 平成30 | 安倍 | 30,879 | 566,830 | 144,890 | 243,080 | - | 5,263 | 2,533 | 3,708 | 168,769 | 2,162 | 13,929 | 5,973 | 1,188,016 |
| 198 | 平成31 | 安倍 | 38,193 | 718,714 | 149,540 | 405,446 | - | 15,881 | 2,833 | 5,103 | 165,793 | 696 | 45,597 | 5,500 | 1,553,296 |
| 201 | 令和2 | 安倍 | 30,253 | 722,443 | 190,658 | 467,962 | - | 37,644 | 6,014 | 2,596 | 136,573 | 768 | 11,646 | 2,347 | 1,608,904 |
| 204 | 令和3 | 菅 | 32,804 | 762,174 | 113,609 | 513,393 | - | 15,463 | 5,052 | 10,031 | 103,827 | 361 | 61,577 | 1,258 | 1,619,549 |
| 208 | 令和4 | 岸田 | 25,510 | 682,562 | 198,277 | 361,297 | - | 7,552 | 2,954 | 4,270 | 61,243 | 681 | 12,031 | 2,619 | 1,358,996 |
| 211 | 令和5 | 岸田 | 33,984 | 697,661 | 195,410 | 320,871 | - | 7,925 | 5,335 | 4,661 | 102,154 | 0 | 8,140 | 6,540 | 1,382,681 |

- (注) 1. 本表の集計対象は、各年度の総予算を議題とした委員会における当日の会議録全体の文字数（発言者の肩書・氏名等を表記した文字数を含む）とした。したがって、本表における「年度」は審議した総予算の年度であり、通常は前年度中に審議が行われる。
2. 本表における内閣名は、集計対象の委員会の審議時点による。
3. 「委員長、理事」は、委員会の議事等のための発言である。
4. 「委員」の発言のほとんどは質疑であるが、討論や報告等のための発言も含む。
5. 平成12年度の「内閣官房副長官、副大臣」欄には、政府委員廃止後の政務次官の発言を便宜含めている。
6. 「説明員」は、政府委員制度の廃止前は主に政府委員以外の政府職員等であり、政府委員制度の廃止後は会計検査院事務総局等の職員である。
7. 「参考人」には、学識経験者のほか、日本銀行、日本放送協会等の役員等が含まれる。
8. 「その他」は、本表で分類しなかった発言者（会計検査院長、最高裁判所長官代理者、国会職員、証人等）である。

(出所) 国会会議録検索システムより筆者作成

図表4-2 参議院予算委員会における発言者別の会議録文字数（構成比）

（単位：％）

| 国会 回次 | 年度 | 内閣 | 委員長、 理事 | 委員 | 総理大臣 | 国務大臣 （総理除 く） | 政府委員 | 内閣官房副 長官、副大 臣 | 大臣 政務官 | 政府特別 補佐人 | 政府 参考人 | 説明員 | 参考人 | その他 | 合計 |
|----------|------|----|------------|------|------|--------------------|------|---------------------|-----------|-------------|-----------|-----|-----|-----|-------|
| 114 | 平成元 | 竹下 | 1.2 | 41.7 | 12.3 | 26.1 | 17.2 | - | - | - | - | 0.0 | 1.2 | 0.2 | 100.0 |
| 118 | 平成2 | 海部 | 1.3 | 42.6 | 6.9 | 28.6 | 19.2 | - | - | - | - | 0.0 | 1.3 | 0.0 | 100.0 |
| 120 | 平成3 | 海部 | 1.1 | 38.0 | 9.2 | 30.5 | 19.0 | - | - | - | - | 0.1 | 1.8 | 0.3 | 100.0 |
| 123 | 平成4 | 宮澤 | 1.2 | 39.5 | 6.7 | 25.7 | 25.2 | - | - | - | - | 0.2 | 1.5 | 0.0 | 100.0 |
| 126 | 平成5 | 宮澤 | 1.5 | 40.7 | 12.8 | 25.0 | 19.5 | - | - | - | - | 0.0 | 0.5 | 0.0 | 100.0 |
| 129 | 平成6 | 羽田 | 2.1 | 40.1 | 17.7 | 32.4 | 7.3 | - | - | - | - | 0.0 | 0.3 | 0.1 | 100.0 |
| 132 | 平成7 | 村山 | 1.6 | 48.3 | 8.6 | 31.1 | 9.2 | - | - | - | - | 0.0 | 1.1 | 0.1 | 100.0 |
| 136 | 平成8 | 橋本 | 2.6 | 46.3 | 9.3 | 14.3 | 12.1 | - | - | - | - | 0.0 | 9.1 | 6.3 | 100.0 |
| 140 | 平成9 | 橋本 | 1.7 | 45.1 | 12.6 | 22.6 | 12.4 | - | - | - | - | 0.2 | 4.2 | 1.1 | 100.0 |
| 142 | 平成10 | 橋本 | 1.5 | 44.2 | 16.2 | 22.4 | 9.6 | - | - | - | - | 0.0 | 6.1 | 0.1 | 100.0 |
| 145 | 平成11 | 小淵 | 1.3 | 44.7 | 7.7 | 34.0 | 9.5 | - | - | - | - | 0.0 | 2.7 | 0.1 | 100.0 |
| 147 | 平成12 | 小淵 | 1.6 | 40.3 | 6.9 | 36.3 | - | 2.2 | - | 0.3 | 7.9 | 0.0 | 4.4 | 0.1 | 100.0 |
| 151 | 平成13 | 森 | 2.3 | 41.4 | 9.6 | 36.6 | - | 2.4 | 0.0 | 0.2 | 4.1 | 0.1 | 1.8 | 1.5 | 100.0 |
| 154 | 平成14 | 小泉 | 1.5 | 46.5 | 4.5 | 31.9 | - | 3.4 | 0.4 | 0.4 | 9.3 | 0.0 | 2.1 | 0.1 | 100.0 |
| 156 | 平成15 | 小泉 | 1.4 | 44.8 | 6.4 | 34.1 | - | 3.7 | 0.3 | 0.3 | 7.8 | 0.0 | 0.9 | 0.3 | 100.0 |
| 159 | 平成16 | 小泉 | 1.5 | 44.3 | 5.6 | 33.3 | - | 2.6 | 0.1 | 0.2 | 10.8 | 0.0 | 1.5 | 0.1 | 100.0 |
| 162 | 平成17 | 小泉 | 1.4 | 43.2 | 5.6 | 36.3 | - | 1.4 | 0.2 | 0.2 | 8.5 | 0.0 | 3.1 | 0.2 | 100.0 |
| 164 | 平成18 | 小泉 | 1.3 | 47.7 | 5.8 | 34.9 | - | 1.5 | 0.2 | 0.9 | 6.8 | 0.1 | 0.7 | 0.1 | 100.0 |
| 166 | 平成19 | 安倍 | 1.5 | 49.6 | 10.3 | 34.3 | - | 1.3 | 0.2 | 0.3 | 2.0 | 0.0 | 0.4 | 0.1 | 100.0 |
| 169 | 平成20 | 福田 | 1.6 | 45.1 | 6.1 | 37.7 | - | 0.9 | 0.0 | 0.2 | 7.9 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 100.0 |
| 171 | 平成21 | 麻生 | 1.7 | 46.3 | 9.2 | 27.4 | - | 1.2 | 0.0 | 0.2 | 8.0 | 0.1 | 5.7 | 0.1 | 100.0 |
| 174 | 平成22 | 鳩山 | 1.6 | 48.1 | 10.1 | 34.1 | - | 3.2 | 1.6 | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 0.4 | 0.1 | 100.0 |
| 177 | 平成23 | 菅 | 2.5 | 48.1 | 10.7 | 24.6 | - | 7.9 | 2.5 | 0.0 | 3.5 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 100.0 |
| 180 | 平成24 | 野田 | 2.6 | 50.2 | 7.3 | 35.5 | - | 1.9 | 0.1 | 0.1 | 1.6 | 0.0 | 0.8 | 0.0 | 100.0 |
| 183 | 平成25 | 安倍 | 2.4 | 51.4 | 16.0 | 24.3 | - | 0.9 | 0.3 | 1.5 | 1.6 | 0.0 | 1.5 | 0.0 | 100.0 |
| 186 | 平成26 | 安倍 | 2.2 | 48.7 | 14.2 | 26.0 | - | 1.2 | 0.2 | 2.9 | 2.6 | 0.0 | 1.9 | 0.1 | 100.0 |
| 189 | 平成27 | 安倍 | 2.0 | 49.3 | 12.8 | 29.4 | - | 0.9 | 0.2 | 0.5 | 3.0 | 0.0 | 1.9 | 0.1 | 100.0 |
| 190 | 平成28 | 安倍 | 2.0 | 50.4 | 12.9 | 28.4 | - | 0.4 | 0.2 | 0.9 | 2.5 | 0.0 | 2.3 | 0.0 | 100.0 |
| 193 | 平成29 | 安倍 | 2.8 | 46.8 | 10.3 | 21.7 | - | 1.1 | 0.5 | 0.3 | 14.2 | 0.0 | 0.7 | 1.6 | 100.0 |
| 196 | 平成30 | 安倍 | 2.6 | 47.7 | 12.2 | 20.5 | - | 0.4 | 0.2 | 0.3 | 14.2 | 0.2 | 1.2 | 0.5 | 100.0 |
| 198 | 平成31 | 安倍 | 2.5 | 46.3 | 9.6 | 26.1 | - | 1.0 | 0.2 | 0.3 | 10.7 | 0.0 | 2.9 | 0.4 | 100.0 |
| 201 | 令和2 | 安倍 | 1.9 | 44.9 | 11.9 | 29.1 | - | 2.3 | 0.4 | 0.2 | 8.5 | 0.0 | 0.7 | 0.1 | 100.0 |
| 204 | 令和3 | 菅 | 2.0 | 47.1 | 7.0 | 31.7 | - | 1.0 | 0.3 | 0.6 | 6.4 | 0.0 | 3.8 | 0.1 | 100.0 |
| 208 | 令和4 | 岸田 | 1.9 | 50.2 | 14.6 | 26.6 | - | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 4.5 | 0.1 | 0.9 | 0.2 | 100.0 |
| 211 | 令和5 | 岸田 | 2.5 | 50.5 | 14.1 | 23.2 | - | 0.6 | 0.4 | 0.3 | 7.4 | 0.0 | 0.6 | 0.5 | 100.0 |

- （注）1. 本表の集計対象は、各年度の総予算を議題とした委員会における当日の会議録全体の文字数（発言者の肩書・氏名等を表記した文字数を含む）とした。したがって、本表における「年度」は審議した総予算の年度であり、通常は前年度中に審議が行われる。
2. 本表における内閣名は、集計対象の委員会の審議時点による。
3. 「委員長、理事」は、委員会の議事等のための発言である。
4. 「委員」の発言のほとんどは質疑であるが、討論や報告等のための発言も含む。
5. 平成12年度の「内閣官房副長官、副大臣」欄には、政府委員廃止後の政務次官の発言を便宜含めている。
6. 「説明員」は、政府委員制度の廃止前は主に政府委員以外の政府職員等であり、政府委員制度の廃止後は会計検査院事務総局等の職員である。
7. 「参考人」には、学識経験者のほか、日本銀行、日本放送協会等の役職員等が含まれる。
8. 「その他」は、本表で分類しなかった発言者（会計検査院長、最高裁判所長官代理人、国会職員、証人等）である。
- （出所）国会会議録検索システムより筆者作成

図表5-1 参議院総務委員会における発言者別の会議録文字数

(単位：文字数)

| 国会 回次 | 年度 | 内閣 | 総務(自 治)大臣 | 委員会名 | 委員長、 理事 | 委員 | 総務(自 治)大臣 | 政府 委員 | 内閣官房副 長官、 副大臣 | 大臣 政務官 | 政府特別 補佐人 | 政府 参考人 | 説明員 | 参考人 | 合計 |
|----------|------|----|--------------|---------|------------|--------|--------------|----------|---------------------|-----------|-------------|-----------|--------|-------|---------|
| 118 | 平成2 | 海部 | 奥田敬和 | 地方行政 | 852 | 45,826 | 10,879 | 21,965 | - | - | - | - | 13,302 | 0 | 92,824 |
| 120 | 平成3 | 海部 | 吹田悞 | 地方行政 | 412 | 10,145 | 2,569 | 8,213 | - | - | - | - | 4,160 | 0 | 25,499 |
| 123 | 平成4 | 宮澤 | 堀川正十郎 | 地方行政 | 691 | 53,748 | 7,836 | 16,442 | - | - | - | - | 21,624 | 0 | 100,341 |
| 126 | 平成5 | 宮澤 | 村田敬次郎 | 地方行政 | 501 | 28,294 | 11,228 | 11,763 | - | - | - | - | 7,636 | 0 | 59,422 |
| 129 | 平成6 | 羽田 | 石井一 | 地方行政 | 635 | 13,664 | 1,466 | 17,623 | - | - | - | - | 1,312 | 0 | 34,700 |
| 132 | 平成7 | 村山 | 野中広務 | 地方行政 | 767 | 14,394 | 5,027 | 8,679 | - | - | - | - | 1,973 | 0 | 30,840 |
| 136 | 平成8 | 橋本 | 倉田寛之 | 地方行政 | 442 | 36,888 | 4,853 | 30,855 | - | - | - | - | 6,840 | 0 | 79,878 |
| 140 | 平成9 | 橋本 | 白川勝彦 | 地方行政 | 416 | 27,952 | 4,542 | 25,618 | - | - | - | - | 1,968 | 0 | 60,496 |
| 142 | 平成10 | 橋本 | 上杉光弘 | 地方行政・警察 | 939 | 42,443 | 15,350 | 29,402 | - | - | - | - | 3,260 | 0 | 91,394 |
| 145 | 平成11 | 小淵 | 野田毅 | 地方行政・警察 | 480 | 40,408 | 17,102 | 26,409 | - | - | - | - | 3,539 | 0 | 87,938 |
| 147 | 平成12 | 小淵 | 保利耕輔 | 地方行政・警察 | 663 | 24,876 | 4,861 | - | 4,648 | - | 0 | 18,636 | 0 | 0 | 53,684 |
| 151 | 平成13 | 森 | 片山虎之助 | 総務 | 911 | 34,909 | 16,509 | - | 8,920 | 0 | 790 | 6,429 | 0 | 0 | 68,468 |
| 154 | 平成14 | 小泉 | 片山虎之助 | 総務 | 985 | 29,934 | 12,905 | - | 0 | 0 | 2,384 | 12,279 | 0 | 0 | 58,487 |
| 156 | 平成15 | 小泉 | 片山虎之助 | 総務 | 1,059 | 30,328 | 7,798 | - | 6,199 | 602 | 1,080 | 12,490 | 0 | 0 | 59,556 |
| 159 | 平成16 | 小泉 | 麻生太郎 | 総務 | 1,174 | 30,586 | 9,679 | - | 3,311 | 0 | 1,530 | 10,267 | 0 | 0 | 56,547 |
| 162 | 平成17 | 小泉 | 麻生太郎 | 総務 | 1,086 | 28,958 | 13,934 | - | 0 | 0 | 0 | 11,097 | 1,424 | 2,617 | 59,116 |
| 164 | 平成18 | 小泉 | 竹中平蔵 | 総務 | 1,481 | 37,902 | 11,810 | - | 0 | 0 | 0 | 18,917 | 0 | 2,286 | 72,396 |
| 166 | 平成19 | 安倍 | 菅義偉 | 総務 | 913 | 22,162 | 8,097 | - | 0 | 0 | 703 | 6,435 | 0 | 1,211 | 39,521 |
| 169 | 平成20 | 福田 | 増田寛也 | 総務 | 967 | 32,589 | 18,532 | - | 643 | 626 | 0 | 7,472 | 0 | 1,127 | 61,956 |
| 171 | 平成21 | 麻生 | 鳩山邦夫 | 総務 | 852 | 25,587 | 8,620 | - | 0 | 0 | 0 | 12,567 | 0 | 1,435 | 49,061 |
| 174 | 平成22 | 鳩山 | 原口一博 | 総務 | 875 | 32,742 | 22,746 | - | 3,498 | 258 | 870 | 2,054 | 0 | 0 | 63,043 |
| 177 | 平成23 | 菅 | 片山善博 | 総務 | 735 | 26,651 | 16,483 | - | 2,004 | 1,147 | 0 | 0 | 0 | 0 | 47,020 |
| 180 | 平成24 | 野田 | 川端達夫 | 総務 | 734 | 23,640 | 10,767 | - | 1,385 | 1,096 | 564 | 5,583 | 0 | 0 | 43,769 |
| 183 | 平成25 | 安倍 | 新藤義孝 | 総務 | 1,512 | 25,312 | 15,626 | - | 469 | 1,442 | 1,024 | 5,099 | 0 | 0 | 50,484 |
| 186 | 平成26 | 安倍 | 新藤義孝 | 総務 | 1,446 | 25,640 | 10,722 | - | 2,142 | 1,305 | 0 | 5,535 | 0 | 135 | 46,925 |
| 189 | 平成27 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 888 | 21,237 | 6,904 | - | 1,592 | 750 | 0 | 9,307 | 0 | 0 | 40,678 |
| 190 | 平成28 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 1,218 | 21,506 | 9,112 | - | 545 | 1,922 | 0 | 5,930 | 0 | 873 | 41,106 |
| 193 | 平成29 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 831 | 18,021 | 7,695 | - | 873 | 1,087 | 0 | 6,421 | 0 | 0 | 34,928 |
| 196 | 平成30 | 安倍 | 野田聖子 | 総務 | 910 | 24,241 | 5,658 | - | 1,224 | 0 | 0 | 10,122 | 0 | 899 | 43,054 |
| 198 | 平成31 | 安倍 | 石田真敏 | 総務 | 754 | 17,609 | 2,611 | - | 1,099 | 0 | 0 | 15,104 | 0 | 0 | 37,177 |
| 201 | 令和2 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 913 | 22,835 | 4,759 | - | 461 | 1,313 | 0 | 11,423 | 0 | 1,651 | 43,355 |
| 204 | 令和3 | 菅 | 武田良太 | 総務 | 819 | 22,081 | 4,006 | - | 0 | 728 | 0 | 14,296 | 0 | 0 | 41,930 |
| 208 | 令和4 | 岸田 | 金子恭之 | 総務 | 787 | 23,318 | 6,139 | - | 1,029 | 404 | 0 | 11,588 | 0 | 0 | 43,265 |
| 211 | 令和5 | 岸田 | 松本剛明 | 総務 | 738 | 24,170 | 8,088 | - | 2,974 | 1,042 | 0 | 5,535 | 0 | 0 | 42,547 |

(注) 1. 本表の集計対象は、各年度の総予算の委嘱審査を議題とした委員会における当該審議部分の文字数（発言者の肩書・氏名等を表記した文字数を含む）。したがって、本表における「年度」は審議した予算の年度であり、通常は前年度中に審議が行われる。なお、平成元年度予算については、委嘱審査が行われていない。

2. 本表における内閣名、大臣名及び委員会名は、集計対象の委員会の審議時点による。

3. 「委員長、理事」は、委員会の議事等のための発言である。

4. 「委員」の発言のほとんどは質疑であるが、討論等のための発言も含む。

5. 平成12年度の「内閣官房副長官、副大臣」欄には、政府委員廃止後の政務次官の発言を便宜含めている。

6. 「説明員」は、政府委員制度の廃止前は主に政府委員以外の政府職員等である。

7. 「参考人」は、日本放送協会、日本郵政株式会社等の役職員である。

(出所) 国会会議録検索システムより筆者作成

図表5-2 参議院総務委員会における発言者別の会議録文字数（構成比）

（単位：％）

| 国会 回次 | 年度 | 内閣 | 総務（自 治）大臣 | 委員会名 | 委員長、 理事 | 委員 | 総務（自 治）大臣 | 政府 委員 | 内閣官房副 長官、 副大臣 | 大臣 政務官 | 政府特別 補佐人 | 政府 参考人 | 説明員 | 参考人 | 合計 |
|----------|------|----|--------------|---------|------------|------|--------------|----------|---------------------|-----------|-------------|-----------|------|-----|-------|
| 118 | 平成2 | 海部 | 奥田敬和 | 地方行政 | 0.9 | 49.4 | 11.7 | 23.7 | - | - | - | - | 14.3 | 0.0 | 100.0 |
| 120 | 平成3 | 海部 | 吹田愷 | 地方行政 | 1.6 | 39.8 | 10.1 | 32.2 | - | - | - | - | 16.3 | 0.0 | 100.0 |
| 123 | 平成4 | 宮澤 | 堀川正十郎 | 地方行政 | 0.7 | 53.6 | 7.8 | 16.4 | - | - | - | - | 21.6 | 0.0 | 100.0 |
| 126 | 平成5 | 宮澤 | 村田敬次郎 | 地方行政 | 0.8 | 47.6 | 18.9 | 19.8 | - | - | - | - | 12.9 | 0.0 | 100.0 |
| 129 | 平成6 | 羽田 | 石井一 | 地方行政 | 1.8 | 39.4 | 4.2 | 50.8 | - | - | - | - | 3.8 | 0.0 | 100.0 |
| 132 | 平成7 | 村山 | 野中広務 | 地方行政 | 2.5 | 46.7 | 16.3 | 28.1 | - | - | - | - | 6.4 | 0.0 | 100.0 |
| 136 | 平成8 | 橋本 | 倉田寛之 | 地方行政 | 0.6 | 46.2 | 6.1 | 38.6 | - | - | - | - | 8.6 | 0.0 | 100.0 |
| 140 | 平成9 | 橋本 | 白川勝彦 | 地方行政 | 0.7 | 46.2 | 7.5 | 42.3 | - | - | - | - | 3.3 | 0.0 | 100.0 |
| 142 | 平成10 | 橋本 | 上杉光弘 | 地方行政・警察 | 1.0 | 46.4 | 16.8 | 32.2 | - | - | - | - | 3.6 | 0.0 | 100.0 |
| 145 | 平成11 | 小淵 | 野田毅 | 地方行政・警察 | 0.5 | 46.0 | 19.4 | 30.0 | - | - | - | - | 4.0 | 0.0 | 100.0 |
| 147 | 平成12 | 小淵 | 保利耕輔 | 地方行政・警察 | 1.2 | 46.3 | 9.1 | - | 8.7 | - | 0.0 | 34.7 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 151 | 平成13 | 森 | 片山虎之助 | 総務 | 1.3 | 51.0 | 24.1 | - | 13.0 | 0.0 | 1.2 | 9.4 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 154 | 平成14 | 小泉 | 片山虎之助 | 総務 | 1.7 | 51.2 | 22.1 | - | 0.0 | 0.0 | 4.1 | 21.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 156 | 平成15 | 小泉 | 片山虎之助 | 総務 | 1.8 | 50.9 | 13.1 | - | 10.4 | 1.0 | 1.8 | 21.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 159 | 平成16 | 小泉 | 麻生太郎 | 総務 | 2.1 | 54.1 | 17.1 | - | 5.9 | 0.0 | 2.7 | 18.2 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 162 | 平成17 | 小泉 | 麻生太郎 | 総務 | 1.8 | 49.0 | 23.6 | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 18.8 | 2.4 | 4.4 | 100.0 |
| 164 | 平成18 | 小泉 | 竹中平蔵 | 総務 | 2.0 | 52.4 | 16.3 | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 26.1 | 0.0 | 3.2 | 100.0 |
| 166 | 平成19 | 安倍 | 菅義偉 | 総務 | 2.3 | 56.1 | 20.5 | - | 0.0 | 0.0 | 1.8 | 16.3 | 0.0 | 3.1 | 100.0 |
| 169 | 平成20 | 福田 | 増田寛也 | 総務 | 1.6 | 52.6 | 29.9 | - | 1.0 | 1.0 | 0.0 | 12.1 | 0.0 | 1.8 | 100.0 |
| 171 | 平成21 | 麻生 | 鳩山邦夫 | 総務 | 1.7 | 52.2 | 17.6 | - | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 25.6 | 0.0 | 2.9 | 100.0 |
| 174 | 平成22 | 鳩山 | 原口一博 | 総務 | 1.4 | 51.9 | 36.1 | - | 5.5 | 0.4 | 1.4 | 3.3 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 177 | 平成23 | 菅 | 片山善博 | 総務 | 1.6 | 56.7 | 35.1 | - | 4.3 | 2.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 180 | 平成24 | 野田 | 川端達夫 | 総務 | 1.7 | 54.0 | 24.6 | - | 3.2 | 2.5 | 1.3 | 12.8 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 183 | 平成25 | 安倍 | 新藤義孝 | 総務 | 3.0 | 50.1 | 31.0 | - | 0.9 | 2.9 | 2.0 | 10.1 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 186 | 平成26 | 安倍 | 新藤義孝 | 総務 | 3.1 | 54.6 | 22.8 | - | 4.6 | 2.8 | 0.0 | 11.8 | 0.0 | 0.3 | 100.0 |
| 189 | 平成27 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 2.2 | 52.2 | 17.0 | - | 3.9 | 1.8 | 0.0 | 22.9 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 190 | 平成28 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 3.0 | 52.3 | 22.2 | - | 1.3 | 4.7 | 0.0 | 14.4 | 0.0 | 2.1 | 100.0 |
| 193 | 平成29 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 2.4 | 51.6 | 22.0 | - | 2.5 | 3.1 | 0.0 | 18.4 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 196 | 平成30 | 安倍 | 野田聖子 | 総務 | 2.1 | 56.3 | 13.1 | - | 2.8 | 0.0 | 0.0 | 23.5 | 0.0 | 2.1 | 100.0 |
| 198 | 平成31 | 安倍 | 石田真敏 | 総務 | 2.0 | 47.4 | 7.0 | - | 3.0 | 0.0 | 0.0 | 40.6 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 201 | 令和2 | 安倍 | 高市早苗 | 総務 | 2.1 | 52.7 | 11.0 | - | 1.1 | 3.0 | 0.0 | 26.3 | 0.0 | 3.8 | 100.0 |
| 204 | 令和3 | 菅 | 武田良太 | 総務 | 2.0 | 52.7 | 9.6 | - | 0.0 | 1.7 | 0.0 | 34.1 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 208 | 令和4 | 岸田 | 金子恭之 | 総務 | 1.8 | 53.9 | 14.2 | - | 2.4 | 0.9 | 0.0 | 26.8 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |
| 211 | 令和5 | 岸田 | 松本剛明 | 総務 | 1.7 | 56.8 | 19.0 | - | 7.0 | 2.4 | 0.0 | 13.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 |

- （注）1. 本表の集計対象は、各年度の総予算の委嘱審査を議題とした委員会における当該審議部分の文字数（発言者の肩書・氏名等を表記した文字数を含む）。したがって、本表における「年度」は審議した予算の年度であり、通常は前年度中に審議が行われる。なお、平成元年度予算については、委嘱審査が行われていない。
2. 本表における内閣名、大臣名及び委員会名は、集計対象の委員会の審議時点による。
3. 「委員長、理事」は、委員会の議事等のための発言である。
4. 「委員」の発言のほとんどは質疑であるが、討論等のための発言も含む。
5. 平成12年度の「内閣官房副長官、副大臣」欄には、政府委員廃止後の政務次官の発言を便宜含めている。
6. 「説明員」は、政府委員制度の廃止前は主に政府委員以外の政府職員等である。
7. 「参考人」は、日本放送協会、日本郵政株式会社等の役職員である。

（出所）国会会議録検索システムより筆者作成

(2) 時系列変化の概況

先に掲げた図表4-1から図表5-2までの集計結果の概括的な状況を把握するため、以下では、集計した期間について、平成時代に入ってから国会審議活性化法の施行前の平成11年度までを「第Ⅰ期」、平成12年度から平成21年度までを「第Ⅱ期」、平成22年度から平成24年度までの民主党政権における3年間を「第Ⅲ期」、その後の平成25年度から令和5年度までを「第Ⅳ期」と筆者において便宜的に区分した上で、各期間における平均的な状況を確認することとする。

また、年度ごとの審議量の多寡の影響を除去する観点から、以下では、発言者の属性ごとの構成比により概観することとする(大まかな傾向については図表6から図表9までを、文字数も含めた計数の詳細については前掲の図表4-1から図表5-2までを参照)。

図表6 発言者の属性別の会議録文字数の構成比

(単位：%)

| | 第Ⅰ期 (平元～平11) | 第Ⅱ期 (平12～平21) | 第Ⅲ期 (平22～平24) | 第Ⅳ期 (平25～令5) | |
|---------------------------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|------|
| 参 ・ 予 算 委 員 会 | ① 総理大臣 | 10.9 | 7.0 | 9.4 | 12.3 |
| | ② 国務大臣(総理除く) | 26.6 | 34.3 | 31.4 | 26.1 |
| | ③ 政府委員 | 14.6 | - | - | - |
| | ④ 官房副長官、副大臣、政務官 | - | 2.2 | 5.7 | 1.2 |
| | ⑤ 政府特別補佐人 | - | 0.3 | 0.0 | 0.7 |
| | ⑥ 政府参考人 | - | 7.3 | 2.0 | 6.9 |
| | (参考) ①+② | 37.5 | 41.3 | 40.8 | 38.4 |
| (参考) ①+②+④ | 37.5 | 43.5 | 46.5 | 39.6 | |
| (参考) ③+⑤+⑥ | 14.6 | 7.6 | 2.0 | 7.6 | |
| 参 ・ 総 務 委 員 会 | ⑦ 総務(自治)大臣 | 11.9 | 19.3 | 31.9 | 17.2 |
| | ⑧ 政府委員 | 31.4 | - | - | - |
| | ⑨ 説明員 | 9.5 | 0.2 | 0.0 | 0.0 |
| | ⑩ 副大臣、政務官 | - | 4.1 | 6.1 | 4.8 |
| | ⑪ 政府特別補佐人 | - | 1.2 | 0.9 | 0.2 |
| | ⑫ 政府参考人 | - | 20.3 | 5.3 | 22.0 |
| | (参考) ⑦+⑩ | 11.9 | 23.5 | 38.0 | 22.0 |
| (参考) ⑧+⑨+⑪+⑫ | 40.9 | 21.7 | 6.2 | 22.2 | |

(注) 図表4-2及び図表5-2の計数の一部を期間別の平均で再集計したもの。ただし、総務委員会は平成2年度からの集計。

(出所) 国会会議録検索システムより筆者作成

ア 予算委員会の審議の状況

参議院予算委員会における総理大臣の発言量の割合については、第Ⅰ期においては、期間中の各年度の平均で10.9%を占めていたが、第Ⅱ期では7.0%に減少した。その後、第Ⅲ期では9.4%となり、第Ⅳ期では12.3%まで増加した。総理大臣以外の国務大臣については、第Ⅰ期が26.6%、第Ⅱ期が34.3%、第Ⅲ期が31.4%、第Ⅳ期が26.1%となっており、総理大臣の変化とは逆方向の動きを示している。

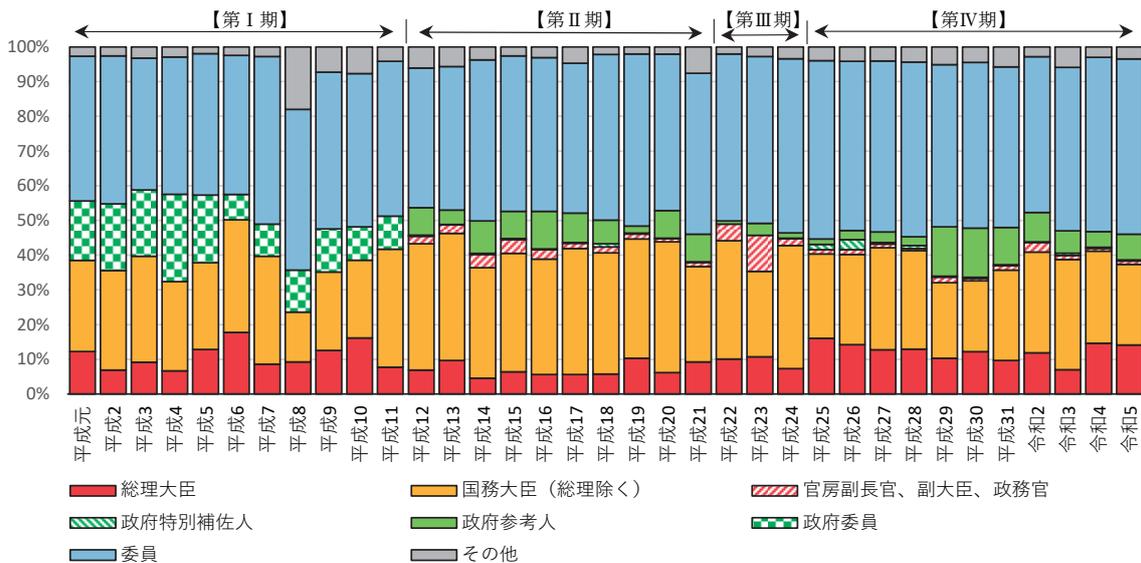
総理大臣と他の国務大臣を合わせたベースでは、第Ⅰ期が37.5%、第Ⅱ期が41.3%、第Ⅲ期が40.8%、第Ⅳ期が38.4%となった。また、第Ⅱ期以降について、国務大臣に内閣官房副長官、副大臣及び大臣政務官を合わせた主に国会議員で構成される答弁者としてみると、第Ⅱ期が43.5%、第Ⅲ期が46.5%、第Ⅳ期が39.6%となった。

一方、主として政府職員が任命されていた政府委員については、制度が廃止されるまでの第Ⅰ期における年度の平均が14.6%であった。政府参考人については、政府委員と範囲が異なるが、第Ⅱ期で7.3%、第Ⅲ期で2.0%、第Ⅳ期で6.9%となった。また、政府参考人と政府特別補佐人を合わせたベースでみると、第Ⅱ期で7.6%、第Ⅲ期で2.0%、第Ⅳ期で7.6%となった（図表6）。

これらを概観する限り、国会審議活性化法の施行以降は、主に国会議員で構成される答弁者の割合が増加する一方、政府職員の割合は総じて大幅に減少している。ただし、第Ⅳ期においては、政府参考人の割合が再び増加する傾向もみられる。

なお、平成23年度において「内閣官房副長官、副大臣、大臣政務官」の割合が高くなっているが、これは平成23年度総予算の審議中に東日本大震災が発生し、政府がその対応に注力する中で、その後の同年度の審議において副大臣の答弁の機会が増加したことが背景にある。また、平成29年度及び30年度において政府参考人の割合が大きく増加しているが、これはいわゆる「森友学園案件」に関して特定の政府参考人の答弁が多かったことが背景にある。

図表7 参議院予算委員会における発言者別の会議録文字数（構成比）



（注）発言者等の説明は、図表4-2のとおり。ただし、「その他」は、本グラフに表示したもの以外の合計とした。

（出所）国会会議録検索システムより筆者作成

以上は、第Ⅰ期から第Ⅳ期という期間を区切った傾向であるが、内閣ごとに捉えても特徴的な傾向がみられることがある。例えば、平成以降において共に長期政権となった小泉内閣と安倍内閣（第2次以降）の状況をみると、総理大臣の発言の割合については、小泉内閣においては5.6%、安倍内閣では12.5%、総理大臣以外の国務大臣については、それぞれ34.1%、25.7%となった。また、国務大臣に内閣官房副長官、副大臣及び大臣政務官を合わせたベースでみると、小泉内閣が42.4%、安倍内閣が39.5%となった。一

方、政府参考人については、小泉内閣が8.6%、安倍内閣が7.2%、これに政府特別補佐人を合わせると、それぞれ9.0%、8.0%となった（図表8）。

これらを概観する限り、両内閣において、主に国会議員で構成される答弁者の割合と政府職員の割合には大きな違いがみられないが、小泉内閣においては総理大臣の発言の割合が少ない一方、他の国務大臣の割合が高い。これとは逆に、安倍内閣については、総理大臣自らが答弁のために発言する割合が高いという傾向がみられた。

図表8 予算委員会の発言者別の会議録文字数（構成比）（小泉・安倍内閣）

（単位：％）

| | 小泉内閣 | 安倍内閣（第2次以降） |
|-----------------|------|-------------|
| ① 総理大臣 | 5.6 | 12.5 |
| ② 国務大臣（総理除く） | 34.1 | 25.7 |
| ③ 官房副長官、副大臣、政務官 | 2.7 | 1.3 |
| ④ 政府特別補佐人 | 0.4 | 0.8 |
| ⑤ 政府参考人 | 8.6 | 7.2 |
| （参考） ①+②+③ | 42.4 | 39.5 |
| （参考） ④+⑤ | 9.0 | 8.0 |

（注）図表4-2の計数の一部を再集計したもの。

（出所）国会会議録検索システムより筆者作成

イ 総務委員会の審議の状況

参議院総務委員会における総予算の委嘱審査には、総理大臣は出席せず、所管の国務大臣として総務大臣が出席している。

予算委員会における審議がその時期における政治的関心が高いテーマに多くの質疑が充てられるのに対し、総務委員会の委嘱審査においては、所管に係る予算のみが議題とされており、行政における細目的・技術的事項に係る質疑が相対的に多いことから、予算委員会に比べて政府参考人による答弁の割合が高い傾向にある。

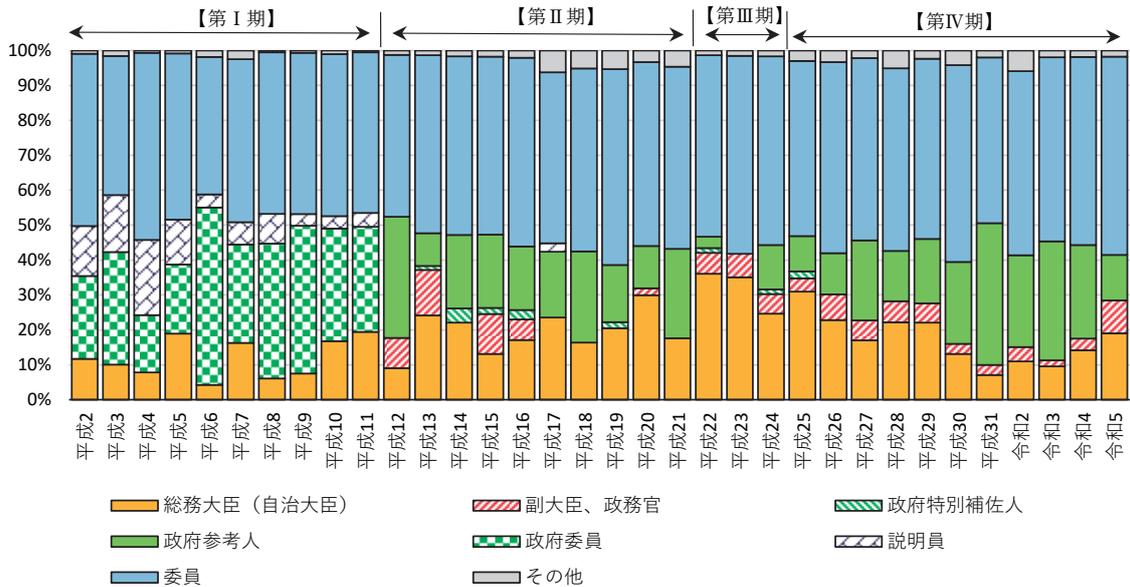
総務委員会についても、第Ⅰ期から第Ⅳ期の区分ごとの傾向をみると、まず、総務大臣（自治大臣・国家公安委員会委員長）の発言の割合については、第Ⅰ期において、期間中の各年度の平均で11.9%であったものが、第Ⅱ期では19.3%、第Ⅲ期では31.9%に増加し、その後、第Ⅳ期では17.2%に減少した。なお、平成元年度には総予算の委嘱審査が行われていないため、第Ⅰ期には平成元年度は含まれない。

次に、総務大臣に副大臣及び大臣政務官を合わせたベースでみると、それぞれ第Ⅱ期が23.5%、第Ⅲ期が38.0%、第Ⅳ期が22.0%となった。

政府委員については、第Ⅰ期が31.4%で、これに説明員を加えると40.9%となる。その後について、政府特別補佐人、政府参考人及び説明員を合わせたベースでみると、第Ⅱ期で21.7%、第Ⅲ期で6.2%、第Ⅳ期で22.2%となった（図表6）。

これらを概観する限り、総務委員会においても、国会審議活性化法の施行以降は、主に国会議員で構成される答弁者の割合が増加するとともに、政府職員の割合は総じて減少している。ただし、第Ⅳ期においては、政府参考人の発言が増加する傾向もみられた。

図表9 参議院総務委員会における発言者別の会議録文字数（構成比）



（注）発言者等の説明は、図表5-2のとおり。ただし、「その他」は、本グラフに表示したもの以外の合計とした。
 （出所）国会会議録検索システムより筆者作成

以上、平成時代以降の参議院における二つの委員会の審議について、発言者の属性ごとの状況を概観した結果、いずれも国会審議活性化法の施行以降は、主に国会議員で構成される答弁者の割合が増加するとともに、政府職員の割合は総じて減少しているという傾向が示された。ただし、先述のとおり、本稿では会議録の文字数のみに着目した集計結果を示すにとどめており、こうした状況をどのように評価するかについては、それぞれの問題意識に基づき、具体的な審議の内容を加味した分析が求められるものとする。

なお、本稿で対象とした委員会とその期間は、膨大な蓄積のある国会審議の一部にすぎず、かつ、衆議院の審議を対象としていないことから、本稿における集計結果は必ずしも国会全体の状況を示すものでない。また、本稿に掲載した各図表における計数は、筆者が任意の条件を付して抽出した会議録のテキストデータを独自の分類方法により試行的に集計したものであり、参議院事務局としての公式的な記録ではないことに留意されたい。

【参考文献】

大島稔彦「政府委員 —その制度と運用」『議会政治研究』No.17（平3.3）
 伊藤和子「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』No.52（平11.12）
 衆議院事務局『平成11年 衆議院の動き 第7号』

（みすみ まさかつ）