

## 主 な 国 会 改 革 提 言 と そ の 論 点

武 田 美 智 代 ・ 山 本 真 生 子

- ① 国会改革の主な論点としては、国会の機能（立法機能、行政監視機能、審議機能等）、二院制の問題、議員の待遇や政治倫理の問題、「開かれた国会」に向けての改革、立法機能の強化に係る立法補佐機関の問題等が挙げられよう。本稿では、国会改革に関する各種提言を素材として、これら改革の論点をめぐる議論の概要、改革の進捗状況等を紹介する。
- ② 国会改革の提言で、常に挙げられているのは立法機能の強化、とりわけ議員立法の促進である。その実現のためには、国会法上の発議要件の緩和や政党による機関承認の廃止等が必要であると、主張されている。党議拘束の見直しも、長期にわたり懸案となっている。また、国会は、政府の活動を厳しく監視すべきであるとの提言もなされ、行政監視に関する衆参の常任委員会の再編・新設や、国政調査権強化の一環としての予備的調査制度の導入（衆議院）等が実現した。国会審議に関しては、審議の充実・活性化が課題となっている。平成11年には、国会審議活性化法が制定されたが、国対政治や与党事前審査、会期制度の問題等は、まだ課題として残されている。
- ③ 参議院をめぐる議論は、日本国憲法制定当初から存在したが、特に無所属議員の会派である緑風会が昭和40年に解散して以降は、参議院の独自性と存在意義が問われてきた。こうした中で参議院は、国会改革の諸テーマに取り組み、その独自性を打ち出す改革を重ねてきた。ただ最近では、二院制の是非そのものを問う議論も現れている。
- ④ 国会議員は、国民代表としてその職責を遂行するために、その待遇は様々な形で保障されている。しかし近年の経済社会情勢を反映して、手厚すぎるとの批判もなされている。小泉内閣発足以降は「聖域なき構造改革」の下、歳費削減、国会議員互助年金の廃止等が行われた。政治倫理に関しては、リクルート事件を機に、資産公開法の制定や政治倫理審査会の改革、さらには、あっせん利得処罰法の制定等が実現した。しかしこれらの実効性については、問題点も指摘されている。
- ⑤ 「開かれた国会」に向けての取り組み、特に国会情報の発信は、情報通信技術の進歩により飛躍的に拡大した。国民が国会に直接アクセスする手段である請願や傍聴・参観の充実も図られている。立法補佐機関をめぐる改革論議については、充実・強化の方向が早い時期から改革提言に盛り込まれてきたが、「聖域なき構造改革」の下、事務局管理部門や国会職員待遇の合理化、さらには調査部門の機能強化とスリム化も同時に求められている。

# 主な国会改革提言とその論点

武田美智代・山本真生子

## 目次

はじめに	2 国会議員互助年金の廃止
I 立法機能	3 その他の議員特典の廃止
1 議員立法の活性化と発議要件の緩和等	VI 政治倫理
2 党議拘束の緩和	1 資産公開法の制定
II 行政監視機能	2 政治倫理審査会の実効性確保
1 国会の行政監視	3 あっせん利得処罰法の制定
2 国政調査権	VII 国民の国会へのアクセス —「開かれた国会」—
III 国会審議・運営	1 国会情報の発信
1 国会審議活性化法の制定	2 請願・陳情と傍聴・参観
2 国対政治と与党事前審査の見直し	VIII 立法補佐機関
3 会期制度	1 立法補佐機能の充実・強化
IV 参議院のあり方	2 立法補佐機関の合理化
1 衆議院に先行して実現した改革	3 秘書制度改革
2 参議院の独自性を打ち出す改革	おわりに
3 二院制の問題	<資料> 主な国会改革提言(平成4～13年)
V 国会議員の待遇	比較表
1 議員歳費の削減	

## はじめに

国会改革の議論は、国会が誕生した戦後間もない時期から始まり、現在に至るまで脈々と続いている。その中には実現したものもあれば、いまだ論点として継続しているものもある。1990年代初めの政治改革論議の一環として始まった平成の国会改革論議においては、衆参両院の議長をはじめとして、政党、民間団体等から様々な改革提案がなされた<sup>(1)</sup>。それらについては、

論点ごとに後ほど触れるが、その前に、国会が果たすべき役割について、ごく簡単に整理しておきたい。

国会の機能としては、国民代表機能、立法機能、行政監視機能、審議機能等が挙げられる<sup>(2)</sup>。国民代表機能とは、国民の間に存在する様々な意見や利益を集約し、調整し、国民の意思として統合する機能である。立法機能とは、法律を制定する機能であり、行政監視機能とは、国会

(1) 拙稿「国会改革の軌跡—平成元年以降—」『レファレンス』666号, 2006.7, pp.94-120. を参照。

(2) 国会の機能についての解説は、浅野一郎編『国会入門』信山社出版, 2003, pp.41-56.; 大山礼子『国会学入門 第2版』三省堂, 2003, pp.15-18. など。上述の4つの機能のほか、財政決定機能、内閣創出機能等がある。

の制定した法律を行政が忠実に施行しているかを監督するとともに、行政の活動全般を監視する機能である。さらに審議機能とは、公開の場で議論し説得する機能を言う。国民代表機能は、選挙制度の問題とも関係する論点であるため、参議院のあり方を検討する際、簡単に触れる。

なお、参議院のあり方については、日本国憲法制定当初から議論が行われていた。現行憲法制定の際、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP、以下GHQとする。）は一院制を主張したものの、日本側の主張が認められて、制度としての二院制が実現した。参議院の構成については、帝国議会の憲法改正案審議において、衆議院と重複する機関とならないよう留意し、社会の各部門・各職域の知識経験者が議員となり得るよう考慮すべきである、との方針が示された<sup>(3)</sup>。しかし、当初「良識の府」と位置付けられていた参議院が政党化し、衆議院のカーボンコピーとの批判が強まってきた<sup>(4)</sup>ことから、参議院改革も国会改革の論点の1つとなってきた。

個々の国会議員については、厳しい経済状況の下で、その待遇が論点の1つとなっている。政治倫理の問題も、ロッキード事件以降繰り返し議論されている。主権者である国民が、国会情報にアクセスする「開かれた国会」に向けての動きも重要な論点であるが、90年代以降の情報通信技術の飛躍的進歩もあって、この方面の改革は、積極的に進められている。ここ数年は、立法補佐機関の問題が、立法機能の強化と組織の効率化の両面から論じられている。

本稿では、平成元年以降の主な国会改革提言（末尾の〈資料〉参照）を素材として、上述のような論点ごとに、その議論の概要、改革の進捗

状況、残された課題等について整理する<sup>(5)</sup>。

## I 立法機能

国会の機能の中心は、立法—法律を制定することにある。過去の国会改革の提言においても、この観点からの指摘が多い。議院内閣制をとる我が国では、内閣の存立基盤は、国会における多数党の支持にある。多数党の政策は政府が代表し、政府提出法案が立法の中心となる。このため国会で審議される法案の多くは、政府提出法案（閣法）となる。

国会改革に関する提言で、常に挙げられる立法機能の強化は、議員立法の提出促進という議論になる場合が多い。その際よく引き合いに出されるのが、法案すべてが議員提出の形をとるアメリカ議会である。しかし厳格な三権分立制、大統領制をとるアメリカと議院内閣制をとる我が国とでは、議会のあり方が異なることに注意しなければならない。

国政課題が多様化、複雑化している現在、各議員や会派のアイディアを生かした議員提出法案が増加することは、国会審議活性化の点からは望ましいことである。そのための環境整備の1つとして提案されているのが、議員立法の発議要件の緩和である。政党は、議院内閣制の重要なアクターではあるが、所属議員に対して党議決定に基づく行動を義務付けている。党議拘束については、国会における議員個人の自由な発言を制約するものだとして、その緩和を主張する声もある<sup>(6)</sup>。

以下では、立法機能の充実・強化の観点から、改革提言を整理する。

(3) 第90回帝国議会衆議院議事速記録 第35号 昭和21年8月25日、p.500。（附帯決議）

(4) 参議院改革を主導した河野謙三参議院議長は、議長就任前の昭和46年7月7日に参議院改革を呼びかけた文書を全参議院議員に送付した。その中で河野氏は、参議院の現状をカーボンコピーにたとえている（河野謙三『議長一代 河野謙三回想記』朝日新聞社、1978、p.232.）。

(5) 本稿で取り上げる人物の肩書きは、特に断りのない限り、当時のものである。

## 1 議員立法の活性化と発議要件の緩和等

国会法制定当初においては、GHQの意向もあり、国会議員は1人でも法案を提出することができた。昭和23年には、議員立法を補佐する法制部を拡充し、さらに議院事務局の一部局から独立した議院法制局とすることで、議員立法を促進する環境も整備された。昭和25年12月召集の第10回国会(常会)からは、政府依頼立法(政府が立法を希望する事項は、与党に連絡し議員から提出してもらうよう依頼するもの)スタイルの議員立法が増加し、その成立率も高まった<sup>(7)</sup>。政府依頼立法自体は手続の煩雑さもあり、その後消滅するが、講和条約発効後の1950年代前半は、議員立法が活性化した時代であった。しかしその半面、地元選挙区や支持団体への利益誘導を狙ったいわゆる「お土産法案」「利権法案」が、政府予算の裏づけのないまま乱発された弊害に対して、自粛を求める要請も高まった<sup>(8)</sup>。その結果、昭和30年の国会法第5次改正により、衆議院では、一般の法案につき20名以上、予算を伴う法案については50名以上、参議院では一般の法案につき10名以上、予算を伴う法案について20名以上の賛成者が必要とされるようになった(国会法第56条第1項)<sup>(9)</sup>。

発議要件を厳しくしたことに加え、昭和30年の保守合同、左右両派社会党の統一(日本社会党。以下、「社会党」とする。)によるいわゆる「55年体制」の成立が、議員立法の停滞を招いた。自由民主党(以下、「自民党」とする。)が国会で絶対多数を占めたため、議員立法の成立には自民党の賛成が不可欠となり、成立する議員立法は自民党が提出に加わるものか、与野党一致で提出する法案に限られた。野党が独自に提出する法案が成立する見込みはなくなったことから、議員立法は、専ら野党の政府への対抗手段の意味合いが強くなったと言う<sup>(10)</sup>。国会法改正前の昭和29年12月に召集された第21回国会(常会)まで、議員立法は、平均して約61%という高い成立率を維持したが、その後はほぼ10~20%台で推移している。しかし1970年代半ば以降の保革伯仲時代には、議員立法の成立率が高まった時期もあった<sup>(11)</sup>。

議員立法の促進に関する提言は、平成元年以降の国会改革論議の中でしばしば見られた。平成元年5月23日に党議決定された自民党の「政治改革大綱」の中で、政治改革6つの柱<sup>(12)</sup>の1つとして「国会の活性化」が挙げられている。その内容は、①審議の充実とわかりやすい国会運営、②多数決原理の尊重、③能率的な国

(6) 平成5年11月18日の政治改革関連4法案の衆議院採決をめぐる、党議拘束の是非がクローズアップされた(「社説 政治改革は自由な投票で」『朝日新聞』1993.11.18.;「社説 衆院通過の重み体し審議を」『毎日新聞』1993.11.19.)。なお、党議拘束は、Ⅲで扱う国会審議・運営にも関係し、与党の事前審査とも関連が深い問題であるが、本稿ではⅠでまとめて述べる。

(7) 上田章・浅野一郎「対談 国会50年・法律制定の側面(上)」『議会政治研究』No.41, 1997.3, pp.22-28.

(8) 佐藤一郎「予算と法律一問題の提起」『ジュリスト』15号, 1952.8.1, pp.3-4.

(9) 昭和30年の国会法改正の動きについては、川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会, 2005, pp.181-199. に詳しい。川人氏によれば、議員立法抑制の背景には、お土産法案の自粛よりむしろ予算を伴う議員立法が多いため、政府・大蔵省にとって好ましくないものだったことがあるとされている。

(10) 岩井奉信『立法過程』東京大学出版会, 2002, pp.90-93. また自民党は、党所属議員の議員立法提出に機関承認を義務付け、党内の統制を強化したことから、与党議員は自らの政策を政府提出法案に反映させることでその実現を図ろうとした(谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社出版, 2003, pp.21,41.)。

(11) この背景には、昭和44年の総選挙における野党の多党化、公害や福祉等新たに生じた政策課題に対して柔軟・迅速に対処するために、自民党が野党の協力を得て委員会提出法案として議員立法の形式をとることが適していたこと等があった(岩井 同上; 佐藤誠三郎・松崎哲久『自民政権』中央公論社, 1986, pp.127-128.)。

会運営の実現、の3点であり、①の改革の一部として議員立法の促進がうたわれている。平成4年9月に公表された経済同友会の提言「国会改革に関する意見書」は、改革の柱の1つとして議員立法の促進を挙げ、そのための提案として、議員立法に関する制約の緩和（具体的には国会法の発議要件を緩和）、議員スタッフの強化、政府情報の公開を挙げている<sup>(13)</sup>。

国会改革の各種提言の中で、議員立法による国会の立法機能の充実を中心に論じているのは、細川連立政権から橋本連立政権の途中まで衆議院議長を務めた土井たか子氏のものである。土井議長は、鯨岡兵輔副議長と共同で私的研究会を立ち上げ、2度にわたって国会改革に関する提言を公表した<sup>(14)</sup>。その中では、「議員立法を提案しやすくする環境の整備」として、発議要件の緩和（例として10人、予算を伴う法律案は20人を提案）、提出手続の簡素化、党議拘束の見直し等が挙げられている。同じ頃に公表された堀江湛慶大教授を座長とする民間の有識者による「国会改革に関する緊急提言」（平成7年9月28日公表）<sup>(15)</sup>も、議員立法促進の観点から、議員1人でも議案提出を可能にすること、議案提出の手続を簡素化すること等の提案を行った。

議員立法の提出を困難にしているのは、国会法による制約だけではない。衆議院では、発議要件を満たしても所属会派による機関承認が得られないと、法案を提出しても受理されない。これは、提出・賛成議員の所属会派の機関承認を得た議案（会派責任者の承認印のあるもの）のみを議院が受理し、それ以外は受理しないとの慣行があるため、この慣行は、会派による申出を議院運営委員会ベースで確認し、先例化したものである<sup>(16)</sup>。機関承認自体は実質的に政党による党内審査であり、政党の内部規律の問題に関係する。平成8年6月の土井衆議院議長・鯨岡同副議長による「議員立法の活性化に関する一つの提言」では、「各会派の機関決定（マ）を議員立法の発議・提出の必要条件としないこと」が提起されているが<sup>(17)</sup>、そのためにはまず、議院運営委員会での機関承認を法案受理要件とする慣行を廃止し、法案の発議を認めるか否かは、政党内部の規律の問題として各党の判断に委ねることが考えられよう<sup>(18)</sup>。

議員立法の活性化、発議要件の緩和等の問題は、改革提言の中で繰り返し主張され、実際、議員立法の提出件数は、1990年代後半から増加傾向にある。しかし、昭和30年の国会法改正で

(12) 6つの柱とは、1.政治倫理の確立、2.政治資金をめぐる新しい秩序、3.選挙制度の抜本改革、4.国会の活性化、5.党改革の断行、6.地方分権の確立、であった（自由民主党政治改革委員会「政治改革大綱〔答申〕」『月刊自由民主』435号、1989.6、pp.40-51.）。

(13) 『国会改革に関する意見書』経済同友会、1992、pp.2-3。

(14) 土井氏によれば、最初の提言である「国会改革への一つの提言（平成6年6月3日）」は、議員立法を阻害している諸要因の分析とその活性化策の検討であり、そこでの議論を踏まえて、2度目の提言「議員立法の活性化に関する一つの提言（平成8年6月14日）」を提示した（上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法』公人の友社、1997、p.5.）。

(15) 国会改革緊急提言会議『国会改革に関する緊急提言』国会改革緊急提言会議事務局（PHP総合研究所・第二研究部）、1995。

(16) 「議員立法の活性化についての指針（平成8年8月7日）」上田・五十嵐 前掲注(14)、pp.156-157。

(17) 「議員立法の活性化に関する一つの提言（平成8年6月14日）」衆議院常任委員会調査室編『衆議院の動き 第4号』衆議院事務局、1997、p.347。

(18) 谷 前掲注(10)、pp.541-542。なお、この問題では、平成8年に社会党の衆議院議員が「法定要件を具備した法案を受理しないのは憲法違反」として国家賠償訴訟を起し、棄却されたことがある。また、平成13年には民主党衆議院議員が会派承認なしで議案を発議できることを明確化する国会法改正案を事務局に届けたが、機関承認を得ていなかったため不受理となった事例もある（「議員立法活性化目指すも…」『読売新聞』2001.12.6.）。

盛り込まれた発議要件を改正するまでには至っていない。むしろ最近では、議員立法の活性化と併せて党議拘束の見直しについて議論されることが多い。

## 2 党議拘束の緩和

党議拘束とは、政党の決定に所属議員が拘束されることである。我が国の党議拘束の特徴は、①国会内の議員の行動を院外の政党本部が決定し、両院を一体として拘束すること、②国会での法案審議前に法案への賛否が決定されることの2点にあり<sup>(19)</sup>、国会における自由な審議を阻害するものとして問題となっている。とりわけ衆議院とは異なる独自の存在意義を主張する参議院では、党議拘束の緩和は、河野謙三参議院議長が設置した参議院問題懇談会の意見書(昭和46年9月)で提案<sup>(20)</sup>されて以来、参議院改革の重点事項の1つとして現在に至っている。

国会改革の各種提言の中でも、党議拘束の緩和は繰り返し主張されてきた(末尾の<資料>参照)。いずれも党議拘束の必要自体は認めた上で、その対象を政党の綱領や選挙公約、基本政策等に限定することを提案している。平成5年の第128回国会(臨時会)における政治改革4法案の審議の際、党議拘束をはずし自由投票にすることが提案されたこともあった<sup>(21)</sup>が、実際の採決では党議拘束がかけられ、自民党の違反者には党則により役職停止の処分が下された。しかし冷戦の終結に伴い政党間のイデオロギー対立が減少したことや、価値観が多様化し政党レベルで扱うのになじまない問題が出ているこ

と、政権交代により国会審議のあり方も見直されるようになったこともあって、政党の側でも党議拘束の緩和について検討を開始した。

平成6年以来自民党と連立を組んでいた社会党は、第64回定期全国大会(平成8年1月19日)で党則を改正し、「両院議員総会は、内閣総理大臣の指名、予算の議決その他本党の重要政策上必要な場合に限り、党議拘束を決定することができる」(9条4項)とした<sup>(22)</sup>。また、連立の相手方であった自民党も、同じ時期に党改革実行本部で、党議拘束のあり方について検討を開始した。平成8年4月には、党議拘束解除の要件をとりまとめて党の役員連絡会議に報告したが、党の一体性を確保する上から慎重にすべきとの意見が出て、了承されなかった<sup>(23)</sup>。この案件は、翌年も党改革実行本部で検討され、平成9年7月29日に改めて基本的な考え方が提示された。その内容は、党議拘束の重要性を確認した上で、例外的措置として、「その政策が極めて議員個人の倫理観、価値観に判断を求める性格が強く、政策審議会で個々の議員の自主的な判断を尊重すべきで、党として統一的に賛否を決することになじまないと判断された場合は、役員会、総務会など正規の手続を経た上で党議拘束を解除する」<sup>(24)</sup>というものであった。また民主党は、平成8年12月10日の議員懇談会で、特定重要案件を除き、党議拘束を外す方針を決定した<sup>(25)</sup>。

この時期に、相次いで各政党が党議拘束の緩和に取り組んだのは、臓器移植法案や選択的夫婦別姓問題等、議員の人生観、哲学に関わる問題への対応が契機になったと考えられる。近年

(19) 堀江湛・笠原英彦『国会改革の政治学』PHP研究所、1995、pp.115-117.

(20) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』1990、pp.220-221.

(21) 前掲注(6).

(22) なお、このとき党名が「社会民主党」(以下、「社民党」とする。)に改められた(「社会民主党の党則」『月刊社会党』489号、1996.2、pp.48-49.)。

(23) 自由民主党『自由民主党年報 平成8年』1997、pp.168-169.

(24) 同上『自由民主党年報 平成9年』1998、p.195.

(25) 「民主党 党議拘束せず 重要案件除き原則的に」『朝日新聞』1996.12.11.

では、党議拘束自体の是非を論ずるよりも、党議拘束をかける時期が問題とされるようになってきた。国会審議前に、政党の機関決定により所属議員を拘束してしまうことは、国会における自由な討議を阻害する要因と見られている。平成13年11月の「衆議院改革に関する調査会答申」では、「(与党の)事前審査は、政府提出法律案の国会提出の是非と時期の判断に留め、後は国会での議論を通じて、最終的な政党としての判断ないし党議拘束を行うよう改めるべき」<sup>(26)</sup>としている。国会改革においては、会派とその母体である政党のあり方が改革論議に大きな影響を与えているが、議員立法の活性化、党議拘束の緩和を議論する際にも、この点を考慮すべきであろう。

## II 行政監視機能

国会は、制定した法律が行政府によって正しく実行されているか、その活動を監督する機能を有する。この行政監視機能を実効性あるものとするためには、国会が行政府に対抗できるだけの能力と情報を持つことが重要である。しかし我が国では、戦後も戦前からの官僚主導の政治が続いている。昭和30年の保守合同後は、長期安定政権である自民党と官僚組織が一体となった行政優位の時代が続き、平成5年の「55年体制」崩壊後も、その体制に大きな変化はなかった<sup>(27)</sup>。行政府は、膨大な情報と多くのスタッフを擁し、国会は行政府から提供される情報に依

存して、その監視を十分に行えない状況が続いていた<sup>(28)</sup>。

このような状況を見直そうとする機運が、平成8年1月の橋本連立政権の発足以降高まってきた。その背景には、政治改革後に予定されていた行財政改革への要請とともに、住宅金融専門会社(住専)の不良債権処理問題、薬害エイズ問題等で明らかになった官僚主導の政治システムの弊害が、国民の行政不信を招いたことがあった<sup>(29)</sup>。以下、国会の行政監視機能について概説する。

### 1 国会の行政監視

行政監視は、国会改革の論点であると同時に、行政改革の論点でもある<sup>(30)</sup>。細川連立政権下で出された第3次臨時行政改革推進審議会の最終答申では、今後の行政改革の推進体制の1つとして「政府による行政改革の実施を厳しく監視するとともに国民の意見を政府の施策に的確に反映させるため、行政改革に関するいわばオンブズマン的な役割を持つ権威ある第三者機関を設置する」<sup>(31)</sup>ことがうたわれている。この機関(行政改革委員会)を国会に置くか行政府に置くかが議論となったが<sup>(32)</sup>、最終的には国家行政組織法第8条に基づいて設置される、いわゆる8条機関として、村山連立政権下の平成6年11月に総理府内に設置され、その事務局長には総務庁出身の官僚が就任した<sup>(33)</sup>。

平成8年10月の第41回総選挙は、選挙制度が変わって初の総選挙であったが、各党とも行政

<sup>(26)</sup> 衆議院改革に関する調査会「衆議院改革に関する調査会答申(平成13年11月19日)」衆議院事務局編『衆議院の動き 第9号』衆議院事務局, 2001, p.473.

<sup>(27)</sup> 「住専を機に国会改革を 行政への監視機能持て」『日本経済新聞』1996.2.19.

<sup>(28)</sup> 同上

<sup>(29)</sup> 「国会に行政監視機関」『産経新聞』1996.10.7.

<sup>(30)</sup> 中野晃一「行政改革」樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治 「失われた十年」の政治学的検証』東京大学出版会, 2002, pp.148-150.

<sup>(31)</sup> 「臨時行政改革推進審議会最終答申(平成5年10月27日)」『自治研究』69巻12号, 1993.12, pp.145-146.

<sup>(32)</sup> このとき国会に設置することを主張したのが、当時連立政権内にいた菅直人氏をはじめとする新党さきがけのメンバーであった(菅直人『日本大転換』光文社, 1996, pp.97-104.)。

改革を公約の前面に押し出し、「行革選挙」と呼ばれた。このとき新党さきがけと民主党（選挙前の9月に結成）は、国会内に行政監視機関を設置することを選挙公約とした<sup>(34)</sup>。選挙後召集された第139回国会（臨時会）において、民主党は議員立法により、行政機関に対する監視や調査のほか、法律の制定、改廃に意見を述べる権限を有する「行政監視院」を国会の附属機関とすることを提案した<sup>(35)</sup>。この提案には、自民党、新進党とも一定の評価を示したことから<sup>(36)</sup>、第140回国会（常会）以降の国会改革のテーマの1つとなった。

その後の協議の中で、衆議院では独立の機関を設置するのではなく、衆議院の決算委員会の改組により行政監視の機能を常任委員会に付与することが、民主党を除く各党の間で合意された。この結果、平成9年12月12日の国会法改正により「決算行政監視委員会」が設置された。参議院も、12月11日の国会法改正により行政監視機能を持つ新たな常任委員会「行政監視委員会」の新設を決めた。なお、参議院は、決算重視の立場を採っていることから、決算委員会はそのまま維持された。国会の行政監視機能の強化は、国会改革の中でも比較的迅速に各党の調整が行われ、ひとまず決着を見た事例といえよう。

## 2 国政調査権

憲法第62条は、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる」として、両議院に国政調査権を認めている。国

政調査権は、議院が法律の制定や予算の議決など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、特に行政に対する監督・統制の権限を実効的に行使するため必要な調査を行う権限である<sup>(37)</sup>。その対象は、議院権能の及ぶ範囲に限定されるが、実際には広く国政全体が調査の対象となっている。

国会改革に関する各種提言の中で、行政に対する国会の優位を主張したものとしては、平成4年11月の政治改革推進協議会（以下、「民間政治臨調」とする。）の提言がある<sup>(38)</sup>。政策形成に対する国会の影響力強化を提案した中で、①委員会の行う国政調査は、国政課題についての地道で実務的な調査を強化し、問題点の発掘に努め、政府に報告書を送付し対応を求め、②国会の政策機能強化のため、与野党の情報量格差の縮小の意味をこめて、国会に対する行政情報提供の強化を図ること、そのため各行政機関の年報、報告書、審議会答申等は必ず国会にも提供されるようにし、国会はこれらを国会刊行物として刊行すること、が挙げられている。

国政調査は、議院や委員会の意思に基づいて実施するため、議院における多数派の賛成を得られないと実現の見込みがない。行政監視の一環としての国政調査権の発動に、与党の同意を必要とする矛盾は、議院内閣制をとる我が国では悩ましい問題であるが、その打開を図るために、少数者調査権の導入が模索された。例えば、平成8年6月の土井衆議院議長・鯨岡同副議長による「議員立法の活性化に関する一つの提言」

<sup>(33)</sup> 事務局長人事については、監視する側が監視される側と同じ人間というのは望ましくないとの発想から、民間人をという要望も強かった（第132回国会衆議院規制緩和に関する特別委員会議録 第5号 平成7年3月15日、pp. 21-22.（五十嵐ふみひこ議員の質疑））。

<sup>(34)</sup> 「さきがけ重点公約の要旨」『読売新聞』1996.10.1.；「民主党の重点公約要旨」『日本経済新聞』1996.10.2, 夕刊。

<sup>(35)</sup> 「行政監視院法案」（第139回国会 衆法第6号）

<sup>(36)</sup> 「国会内に「行政監視院」新設 民主党が独自法案、各党に提示」『産経新聞』1996.11.28.

<sup>(37)</sup> 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第4版』有斐閣、2006、p.136.

<sup>(38)</sup> 「国会改革に関する緊急提言（平成4年11月7日）」21世紀臨調ホームページ

<<http://www.secj.jp/pdf/19921107-1.pdf>> 以下、インターネット情報は、すべて2006年9月29日現在である。

の中では、委員の一定数（例えば委員総数の1/4）の申し出に基づく行政府の情報開示要求に対しては、委員会が行政府に開示要求できる法的措置を講ずることが提案されている<sup>(39)</sup>。この提案は、衆議院に決算行政監視委員会を設置することを決めた第141回国会（臨時会、平成9年9月29日召集）で、予備的調査制度として実現し、委員会又は40人以上の議員の要求に基づき、委員会が衆議院調査局長又は衆議院法制局長に命じて報告書を提出させることが可能となった。予備的調査の事務を担当させるため、衆議院事務局に調査局を、衆議院法制局に法制企画調整部を置いた。予備的調査は、平成17年末までに委員会の議決に基づくものが2件、40人以上の議員からの要請に基づくものが23件実施されている<sup>(40)</sup>。

### Ⅲ 国会審議・運営

国会審議が形骸化しているといわれる<sup>(41)</sup>。その要因として、行政府に依存した審議、一問一答式の硬直した質疑、国対政治、与党事前審査、党議拘束、会期制度等、審議・運営上の問題点が指摘されている<sup>(42)</sup>。それらを見直し、国会審議を充実・活性化することが、国会改革の論点の1つとなっている。また、より効率的な審議・運営を行うための方策、例えば押しボ

タン式投票の導入<sup>(43)</sup>等も提案されてきた。以下、平成以降の改革論議の中で、これらがどのように検討され、また実施されたかを概説する。

#### 1 国会審議活性化法の制定

国会審議の活性化とは、（内閣総理大臣や閣僚を含む）議員同士による活発な政策論議の実現であるといわれる<sup>(44)</sup>。しかし、従来、国会には行政省庁の局長クラスの官僚が政府委員として出席し、しばしば大臣に代わり答弁に立っており、国会の官僚依存、国民代表たる議員の政策能力の不足等の象徴と見なされていた<sup>(45)</sup>。また、野党から政府への一方的な質疑及び大臣による官僚作成答弁の棒読みも、審議を形骸化させている、と批判されていた<sup>(46)</sup>。「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年法律第116号）は、官僚依存の審議からの脱却及び議員同士の政策論議の場の形成を目指すもので、その内容は、① 政府委員の廃止、② 副大臣制の導入、③ 国家基本政策委員会の設置及び党首討論の導入を三本柱とするものであった。

政府委員の廃止と大臣自らの答弁の必要性については、従来、経済同友会の「国会改革に関する意見書」（平成4年）<sup>(47)</sup>をはじめ、数々の民間からの提言で主張されていた。政党レベルでは、平成5年10月の与党新生党・小沢一郎代表

(39) 前掲注(17), p.347.

(40) 「第8 予備的調査」衆議院ホームページ <[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_anna.nsf/html/statics/ugoki/h17ugoki/08yobityo/yobityo.htm#08-02-01](http://www.shugiin.go.jp/itdb_anna.nsf/html/statics/ugoki/h17ugoki/08yobityo/yobityo.htm#08-02-01)>

(41) 「政治改革の焦点⑩ 国会改革①」『日本経済新聞』1993.9.21.；「政治改革の焦点⑪ 国会改革②」『日本経済新聞』1993.9.22.

(42) 同上

(43) 押しボタン式投票についてはIVを参照。

(44) 第145回国会参議院議院運営委員会会議録 第40号 平成11年7月26日, p.6. (中川秀直衆議院議院運営委員長の発言)；「社説 党首討論踏まえ、政治論議を深めよ」『日本経済新聞』1998.12.20.；本田雅俊「国会改革の出発点」『読売新聞』1999.8.25.等。

(45) 山口二郎「国会活性化法 その意義と効果」『法学教室』232号, 2001.1, p.1.

(46) 同上

(47) 前掲注(13)

幹事による政府委員廃止構想が先駆けとなっている<sup>(48)</sup>。平成9年11月及び平成10年12月には、野党から法案も提出された<sup>(49)</sup>。

平成10年11月、自民・自由両党連立の前提条件の1つとして、政府委員制度の廃止と副大臣等の設置が合意された。平成11年3月からは与野党国会対策委員長下で実務者協議が行われ、この段階で、「国家基本政策委員会」設置が検討項目に加わった<sup>(50)</sup>。同年6月、政府委員廃止、副大臣制導入に、国家基本政策委員会設置を追加した内容の政党間合意(自民、自由、民主、のち公明も加わる。)がまとまった。衆議院議院運営委員会国会法改正等小委員会で国会審議活性化法の法案が起草され、議院運営委員会での審議を経て、法律の成立に至った。

政府委員が廃止されたことに伴い、答弁は、原則として大臣及び新設の副大臣等が行うものとなった。新設されたのは副大臣・副長官(22人)及び大臣政務官・長官政務官(26人)である(従来の政務次官は廃止)。また、衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会が設置され、同委員会における与野党党首の党首討論が導入された。実際の運用については、平成12年2月、国家基本政策委員会両院合同幹事会における「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」<sup>(51)</sup>で具体化され、原則として、会期中の毎週水曜日午後3時から40分間開催すること、内閣総理大臣と野党(衆参いずれかで10名以上の議員を有する野党会派)党首とが直接対面方式で討議すること等が決められた。

国会審議活性化法施行後も、その効果が充分ではないとの指摘は多い。例えば、政府委員廃止と副大臣制導入に関しては、官僚の答弁は減ったものの、官僚が答弁の作成を行っている限り、官僚主導を脱し得ないと批判されている<sup>(52)</sup>。副大臣の役割についても、質問者が副大臣に答弁を求めない実情も含め、十分に果たされていないと指摘される<sup>(53)</sup>。また、党首討論に関して挙げられる最大の問題点は、開催回数の少なさである。第147回国会(常会)(平成12年1月召集)における正式導入以来、第164回国会(常会)までの間に計38回しか開催されていない。原因の1つに、制度導入時における「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会しない」との申合せ<sup>(54)</sup>がある。平成15年1月、自民、民主の国会対策委員長会談で部分的な見直しが行われ、開会回数が増えるよう努力すること、開催時間を40分から45分に変更すること等が合意された。しかし、開催回数の問題や討論の低

(48) 「政府委員廃止など柱 国会改革で新生党が独自案」『産経新聞』1993.10.13.

(49) 「国会における審議の活性化等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」(第141回国会 衆法第12号/新進、民主、太陽の3党提出)、「国会における審議の活性化等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」(第144回国会 衆法第6号/民主党提出)。

(50) 協議メンバーが平成11年5月にイギリス議会議を視察した際、同議会のクエスチョン・タイムを参考に、与野党党首による討論の場を国会に設ける構想が持ち上がったことによる(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, 1999.12, pp.3-4,12-27.)。

(51) 「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」平成12年2月16日(第147回国会国家基本政策委員会合同審査会会議録 第1号 平成12年2月23日, p.7.)

(52) 「少しは変わったのか?『国会審議活性化法』の四年間」『国会画報』45巻9号, 2003.9, pp.14-15.

(53) 同上;「副大臣『答弁機会を』」『朝日新聞』2001.11.2.

(54) 「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議の在り方に関する申合せ(抜粋)」平成12年1月18日(大西勉「党首討論をめぐる若干の問題」中村睦男・大石眞編『立法の実務と理論』信山社出版, 2005, pp.876-878.)この申合せは、自民、自由、公明、民主の4党が、「新制度に関する両院合同協議会」において合意したものである。合同協議会は、国会改革に伴う国会運営のあり方を検討するために平成11年11月に発足した。

調さなどは、課題として残されている<sup>(55)</sup>。

## 2 国対政治と与党事前審査の見直し

院外の団体である政党が、立法過程に直接影響を及ぼす国対政治や与党の事前審査の問題も、改革の論点として、しばしば取り上げられている。各党の国会対策委員会（以下、「国対」とする。）は、国会法や衆参の議院規則に規定のない非公式の機関である。しかし、国対委員長同士の話し合いにより、議事日程等に関する決定が行われてきた。そのため、国対政治は、国会運営の不透明さや審議形骸化の要因として批判されることも多い<sup>(56)</sup>。

平成5年8月に誕生した細川連立政権は、国対政治からの脱却を掲げ、社会党を除く与党各党は、国対委員長のポストを廃止した。だが、その結果、国会運営をめぐる与野党間調整が難航したため、翌年3月には、連立与党の国会対策窓口が設置され、国対政治は事実上復活した。平成13年11月、綿貫民輔衆議院議長の私的諮問機関である「衆議院改革に関する調査会」は、国会運営は議院運営委員会をはじめとする議院の公式機関により行われるべきことを答申した<sup>(57)</sup>。しかし、綿貫議長が答申の具体化の検討を衆議院議会制度協議会に指示した際、協議会は、国

対の問題は各党の判断に委ねるべきだとして、検討対象から除外した<sup>(58)</sup>。

与党による事前審査もまた、不透明な政策決定と審議の形骸化をもたらすといわれ、国会改革論議の中でも常に見直しの対象となっていた（末尾の〈資料〉参照）。平成7年9月の国会改革緊急提言会議による提言は、内閣の議案提出前における過度の与党事前審査の抑制を訴えた<sup>(59)</sup>。平成13年11月には、「新しい日本を作る国民会議」（以下、「21世紀臨調」とする。）が、首相のリーダーシップ確立のために、国対政治や党議拘束とともに事前審査を廃止することを主張した<sup>(60)</sup>。同月、「衆議院改革に関する調査会」は、与党の法案審査を政府案決定後に行うべきであると綿貫議長に答申した。だが、綿貫議長から調査会答申の具体化の検討を指示された議会制度協議会は、「事前審査は与党及び政府の問題である」として、国対政治の問題と同様、検討対象としないことを決めた<sup>(61)</sup>。平成14年3月には、自由民主党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会が、「政治システム（最終提言）」<sup>(62)</sup>の中で事前審査の廃止を提案している<sup>(63)</sup>。

## 3 会期制度

我が国では、帝国議会開設時より会期制度を

<sup>(55)</sup> 平成13年11月の綿貫民輔衆議院議長の私的諮問機関「衆議院改革に関する調査会」による答申は、党首同士に限らず、テーマに合わせて担当大臣と野党の担当政策責任者間の討論を行うことを提案している。

<sup>(56)</sup> 前掲注(4)『日本経済新聞』1993.9.21.

<sup>(57)</sup> この答申に対しては、国対が果たしてきた役割に一定の評価を与える政党関係者からの反論も見られた（「法案事前審査と国対委の廃止 実現には厚い壁」『産経新聞』2001.11.20.；「国対廃止論に反論」『朝日新聞』2001.11.21.）。

<sup>(58)</sup> 「与党の法案事前審査廃止は協議対象外」『読売新聞』2001.12.5.

<sup>(59)</sup> 国会改革緊急提言会議 前掲注(5) p.6.

<sup>(60)</sup> 「首相主導を支える政治構造改革に関する提言（平成13年11月8日）」

21世紀臨調ホームページ <<http://www.secj.jp/pdf/20011108-1.pdf>>

<sup>(61)</sup> 前掲注(58)

<sup>(62)</sup> 自由民主党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会「政治システム（最終提言）（平成14年3月13日）」

国家戦略本部ホームページ <<http://www.vectorinc.co.jp/kokkasenryaku/index2.html>>

<sup>(63)</sup> なお、小泉純一郎総裁下の自民党では、事前審査を行う部会や政務調査会の影響力は低下した、ともいわれる（「自民党50年（中）政策決定、官邸主導に」『日本経済新聞』2005.11.14.）。

採用している。憲法及び国会法は、年1回の常会の開催、臨時会及び総選挙後の特別会を規定しており、そのため、1年の間に会期が細切れになっている。また、会期不継続の原則（国会法第68条）により、会期内に成立しなかった法案は原則廃案となることから、国会では、法案の審議入りや採決等の日程、会期延長をめぐる与野党の駆け引きに時間が費やされ、国会が政策論議の場たり得なくなっていると批判されてきた<sup>(64)</sup>。

現在の会期制度を廃止し、通年国会に改めるという国会改革案は以前から存在していたし、田中角栄元首相の持論であったとも言われる<sup>(65)</sup>。平成以降の改革論議でも、各界の改革提言等に頻りに登場した（末尾の〈資料〉参照）。しかし、通年国会は憲法に抵触する恐れがある上、国会に緊張感がなくなるとの意見もある<sup>(66)</sup>。また、野党にとっては、必要な抵抗手段を削がれることを意味することから、与野党間で本格的な議論が行われることはなかった<sup>(67)</sup>。会期不継続の原則も、国会改革論議の中で常に見直し及び廃止が提案されている（末尾の〈資料〉参照）が、具体的な検討には至っていない。

なお、平成3年9月、国会法の改正により、常会の召集が12月から1月に改められた。平成4年の第123回国会（常会）から実施されている。これは、12月召集の場合に生じる年末年始の自然休会をなくし、審議日数を増やすことを狙いとしたものであり、審議日数不足の影響を受

けやすい参議院の主導で実現した改革と言われる<sup>(68)</sup>。

#### IV 参議院のあり方

憲法の制定当初に、参議院に期待されたことは、慎重審議、衆議院に対する抑制機能、衆議院とは異なる構成による代表機能等であった。しかし、昭和30年のいわゆる「55年体制」の成立、昭和40年の緑風会（参議院を独自の存在たらしめたといわれる非政党的な会派）の消滅等により、参議院は政党化の傾向を強めた。選挙制度の面でも、昭和58年の参議院議員通常選挙から、政党に投票する拘束名簿式比例代表制が導入される一方<sup>(69)</sup>、衆議院は平成8年の総選挙から、中選挙区制を廃止して小選挙区比例代表並立制に移行し、両院の制度は似通ったものとなった。そのため、参議院のあり方が一層議論されるようになった。

参議院改革の検討は、昭和46年に河野謙三参議院議長が設置した参議院問題懇談会を嚆矢とし、その後、歴代参議院議長が設置した参議院改革協議会<sup>(70)</sup>や、議長が設けた有識者等からなる私的諮問機関などの場で行われた。

平成元年以降、民間団体による参議院改革案は、「国会改革に関する意見書」（経済同友会、平成4年9月24日）<sup>(71)</sup>、「国会改革に関する緊急提言」（民間政治臨調、平成4年11月7日）<sup>(72)</sup>、「国会改革に関する緊急提言」（国会改革緊急提言会議、

(64) 前掲注(41)『日本経済新聞』1993.9.22.

(65) 「政治を読む 通年国会再び」『読売新聞』1999.12.12.；「政治を読む 審議拒否、通年国会考えるとき」『読売新聞』2002.6.16.

(66) 同上『読売新聞』1999.12.12.

(67) 同上

(68) 東大法・第5期蒲島郁夫ゼミ編『参議院の研究 第2巻 議員・国会編』木鐸社、2005、pp.318-319.

(69) 平成13年の参院選からは小・中選挙区制と非拘束名簿式比例代表制の組合せ型に移行した。

(70) 平成7年10月から平成14年2月の期間は、参議院改革協議会に代わる議長の諮問機関として参議院制度改革検討会が設置された。

(71) 前掲注(43)

(72) 前掲注(38)

平成7年9月28日)<sup>(73)</sup>等に盛り込まれている。

平成12年4月には、斎藤十朗参議院議長の私的諮問機関「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が、憲法改正の必要性をも視野に入れた「参議院の将来像に関する意見書」<sup>(74)</sup>を議長に提出した。また、同年1月に衆参両院に設置された憲法調査会は、テーマの1つに二院制の問題を取り上げて調査を行い、平成17年4月にそれぞれの議長に報告書<sup>(75)</sup>を提出した。翌5月には、経済同友会が「わが国「二院制」の改革」<sup>(76)</sup>を公表し、憲法改正を含む二院制及び参議院の改革を提案した。

参議院改革案の中には、押しボタン式投票の導入や傍聴・参観の充実のように、必ずしも参議院だけの課題ではないが、衆議院に先行して実施されたものから、参議院の独自性を打ち出すもの、また、より根本的に二院制の形態や、二院制の是非そのものを問うものまである。以下、それぞれの改革案と実現した改革について概説する。

## 1 衆議院に先行して実現した改革

参議院改革のテーマの中には、必ずしも参議院に固有の課題ではなく国会全体の改革課題であるものも多い。しかし、参議院はそれらの課題を積極的に取り上げ、衆議院に先行して実施してきた。この背景には、国会改革の具体案を参議院が「先取りして実施する」<sup>(77)</sup>ことに参議院の存在意義を認めようとする考え方もあった。

平成元年以降のこのような改革の一例が、本会議における押しボタン式投票の導入である。平成10年の第142回国会(常会)以降、参議院で導入されており、国会運営の効率化のほか、国会情報の蓄積・活用、議員の投票行動の公開等の意義が期待されている。導入の議論は、昭和30～40年代の衆議院に端を発するが<sup>(78)</sup>、その後、参議院改革のテーマとして浮上した<sup>(79)</sup>。平成9年12月、参議院規則改正により導入が実現した<sup>(80)</sup>。

傍聴・参観の充実も参議院改革の課題となった。平成以降には、とりわけ「子供に開かれた参議院」<sup>(81)</sup>のための様々な取り組みが行われた。

(73) 国会改革緊急提言会議 前掲注(15)

(74) 参議院の将来像を考える有識者懇談会「参議院の将来像に関する意見書(平成12年4月26日)」参議院事務局『参議院改革の経緯と実績 平成14年版』2002, pp.324-332.

(75) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書 平成17年4月』2005. 衆議院ホームページ <[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/\\$File/houkoku.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/$File/houkoku.pdf)>; 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書 平成17年4月』2005. 参議院憲法調査会ホームページ <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf>>

(76) 経済同友会「わが国「二院制」の改革—憲法改正による立法府の構造改革を—(2005年5月20日)」経済同友会ホームページ <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2005/pdf/050520.pdf>>

(77) 前掲注(38)

(78) 記名投票時の野党の牛歩戦術を封じること等を目的に、与党が要請したものであったことから、野党の賛同を得られず、実現しなかった(橋本雅史「押しボタン式投票の採用経過と制度の概要」『議会政治研究』No.45, 1998, 3, p.13.)。

(79) 始まりは、昭和58年9月の参議院改革協議会小委員会での検討であった(同上, pp.13-14.)。

(80) なお、衆議院においても、平成16年11月に川崎二郎議院運営委員長が導入を提言し、検討されたが、翌年5月、費用対効果の観点等から各党で消極的意見が大勢を占め、導入は見送られた(「議員立法 党了承廃止を 衆院・川崎議運委員長が提言」『東京新聞』2004.11.19.; 「押しボタン導入見送りへ 最大10億円の費用ネックに」『毎日新聞』2005.5.12.)。

(81) 参議院事務局『参議院改革の経緯と実績 平成14年版』2002, pp.279-282.

平成9年7月には、参議院創設50周年を記念して「子ども国会」が、平成12年8月には、「2000年子ども国会」がそれぞれ開催された。平成13年9月には、参議院傍聴規則が改正され、10歳以上の児童の本会議傍聴が自由化された。翌年4月には、子供に国会審議を疑似体験させる「参議院特別体験プログラム」が始まった。その他、平成16年11月には、参観ロビー及び議会史料室を開設して国会の歴史や活動内容を紹介する仕組みを充実させる等、「国民に開かれた参議院」を目指す改革が行われている<sup>(82)</sup>。

## 2 参議院の独自性を打ち出す改革

参議院の存在意義は、衆議院よりも長い任期と解散がないことを生かし、長期的視野で、政党の枠にとらわれることなく、議論することであるとされる<sup>(83)</sup>。こうした参議院の特性を発揮するために、参議院を拘束する国会法上の規定を議事規則に委譲し、議院の自立的運営を促進すること、参議院において党議拘束を緩和または廃止すること等の改革が、各界・各団体により提案された(末尾の<資料>参照)。

前述の「参議院の将来像を考える有識者懇談会」の提言(平成12年4月)、衆参の憲法調査会の報告書(平成17年4月)等は、より具体的な参議院独自の役割を提案している。例えば、「基本法」を参議院先議とすること(長期的・基本的課題に対する優先権)、国会同意人事を参議院

の専権事項とすること(党派にとらわれない課題に対する優先権)<sup>(84)</sup>等である。

改革案のうち、一定の成果をあげているものの1つに、決算審査の早期化がある。従来、参議院改革の一環として、決算審査を含む行政監視機能の充実が提案されていた<sup>(85)</sup>。平成15年1月、参議院改革協議会は、それまで常会後に行っていた前年度の決算審査を、常会中に繰り上げることに合意した。決算審査の結果を次年度予算に生かすためであり、合意に基づいて、2月から平成13年度決算の審査を開始し、国会開会中の6月に承認した(衆議院は7月に承認)。参議院が会期中に決算審査を終了したのは、昭和43年以来のことで、以後毎年、次年度予算の概算要求前に決算審査を終えている。

その他、参議院は、平成16年以降、決算重視の施策として、ODA(政府開発援助)調査のために議員派遣を行っている<sup>(86)</sup>。また、安井謙参議院議長下の参議院改革協議会(昭和52年11月設置)以来、請願審査の充実が、参議院改革の課題に取り上げられてきた。平成9年12月の国会法改正(平成9年法律第122号)によって新設された参議院行政監視委員会が、苦情請願審査をその役割とするなど、請願の行政監視機能の面に着目した改革も行われている<sup>(87)</sup>。

さらに、この時の国会法改正により、衆議院と事実上ほぼ同じ編成となっていた参議院の第一種常任委員会<sup>(88)</sup>が、基本政策別に12の委員

<sup>(82)</sup> 「議長のあいさつ」参議院ホームページ <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset\\_g01\\_01.htm](http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_g01_01.htm)>

<sup>(83)</sup> 参議院制度研究会「参議院のあり方及び改革に関する意見(昭和63年11月1日)」参議院事務局 前掲注(81), pp. 313-314.; 参議院の将来像を考える有識者懇談会 前掲注(74), p.325. 等

<sup>(84)</sup> 国会同意人事に関しては、平成11年4月に会計検査院法が改正され(平成11年法律第36号)、検査官の任命同意に関する衆議院優越規定が削除された。

<sup>(85)</sup> 参議院の将来像を考える有識者懇談会 前掲注(74), pp.325-327. 等

<sup>(86)</sup> 「第1回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書」

参議院ホームページ <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/koryu/h16/h16oda-houkoku01.htm>>; 「第2回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書」同ホームページ <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/koryu/h17/h17oda-houkoku/h17oda-houkoku01.htm>>.

<sup>(87)</sup> 平成17年10月、苦情請願が初めて採択された(第163回国会参議院行政監視委員会会議録 第1号 平成17年10月24日, p.24.)。

会に再編された。この改革の基になったのは、平成8年12月に参議院制度改革検討会が提出した答申<sup>(89)</sup>と、同答申について斎藤参議院議長の諮問を受けた各会派代表者懇談会の作業小委員会の報告書<sup>(90)</sup>である。再編の目的は、「省庁間を横断した政策要求、あるいは省庁間のすき間に存在する問題を…取り上げ、広い視野から審議を行うこと」、そして、「衆議院とは切り口の異なる特色ある審議を行う」ことにあった<sup>(91)</sup>。なお、平成13年1月の中央省庁再編の際に、参議院常任委員会は省庁別の構成となり、現在に至っている。

### 3 二院制の問題

参議院が独自性を発揮し、衆議院との役割分担を明確にすべきとの議論は、いかなる形態の二院制が望ましいか、という問題につながっていく。この議論を進めていくと、最終的には、憲法改正を伴う改革となる可能性が高い。

平成12年4月の「参議院の将来像を考える有識者懇談会」による「参議院の将来像に関する意見書」は、それまでの改革論議を一步進め、衆参の機能分担に関し、憲法改正を要する提案も行った。すなわち、①衆議院の再議決権を一定期間行使できないこととし、同時に衆議院の再議決要件を過半数とする、②参議院は内閣総理大臣の指名を行わない、③裁判官弾劾裁判所は、参議院議員の中から選挙された裁判員で構成する、④地方自治及び地方分権等に関し参議院に優先的審議権を与え、同時に、参

議院議員の選挙制度をそれに見合ったものにする、の4点である。また、④に関連する将来的な課題として、参議院を「全国民の代表」ではなく、地域代表的な性格のものへと変えることにも触れ、現在の二院制のあり方を変更する諸改革を提案している<sup>(92)</sup>。

このような議論は、平成12年1月に設置された衆参両院の憲法調査会での二院制論議へとつながっていった。

衆議院憲法調査会は、二院制を維持すべきか一院制を採用すべきかの議論及び二院制を前提とした改革に関する議論を行った。憲法調査会の報告書によると<sup>(93)</sup>、二院制を前提とした議論の中では、①衆議院は予算審査、参議院は決算審査、②法律案は衆議院優位、外交関係などは任期の長い参議院優位、③衆議院は立法機能、参議院は法令の憲法適合性の判断機能等、両院の役割分担を明確化する考え方が出された。議員の選出方法に関しても、①参議院を地域代表とし、地方自治体の首長等が参議院議員を兼職する仕組みや、②参議院に推薦制や職能代表制を導入することを検討すべきとの意見が示された。これに対し、参議院もやはり全国民の代表であるべきだとの反対意見が出された。このほか、参議院の権限を縮小することで、補完的な第二院とする意見やこれに否定的な意見等、二院制のあり方をめぐる多様な意見が示された。

一方、参議院憲法調査会は、平成16年2月に「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」

88) ここで言う第一種常任委員会は、内閣、地方行政、法務、外務、大蔵、文教、厚生、農林水産、商工、運輸、通信、労働、建設の13委員会である(中村剛「参議院の常任委員会再編—経緯と問題点」『議会政治研究』No.45, 1998.3, pp.18-19.)。

89) 「参議院制度改革検討会報告書(平成8年12月16日)」(参議院事務局 前掲注8), pp.230-247.)

90) 「各会派代表者懇談会・委員会再編に関する作業小委員会報告書(平成9年6月17日)」(参議院事務局 前掲注8), pp.248-259.)

91) 第141回国会参議院会議録 第9号 平成9年12月5日, pp.10-11.

92) 「参議院の将来像を考える有識者懇談会」における議論の経緯については、大石眞「参議院の将来像はどう描かれたか—参議院将来像検討会の審議経過について」『議会政治研究』No.54, 2000.6, pp.1-6. を参照。

93) 衆議院憲法調査会 前掲注(7), pp.381-382.

を設置した。小委員会は二院制の是非そのものを含めた検討を行い、その結果得られた共通認識（二院制の堅持、参議院議員の直接選挙制の維持、衆議院の再議決要件の緩和には慎重であるべきこと等）を報告した<sup>(94)</sup>。総じて、現行の二院制のあり方を変更することには慎重であるが、個別意見の中には、衆議院と重複する参議院の権限・機能を弱める提案などもあった。他方、権限を縮小することは、参議院の抑制・補完機能を損なうとの反対意見も出され、見解は分かれたことが報告されている<sup>(95)</sup>。

二院制のあり方に関する最も根本的な議論は、二院制自体の是非を問うものである。この点については、両院の憲法調査会での意見は異なっている。衆議院憲法調査会では、二院制維持が多数意見を占めたものの、一院制を支持する意見も表明された。一方、参議院調査会及びその下に設置された「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」では、二院制を堅持すべきというのが共通認識であった。

両院の憲法調査会を含め、二院制の是非に関する議論や提案は、二院制維持を支持するものが多数である。一院制支持の立場を示すものとしては、平成15年5月に設立された超党派の「衆参対等統一院制議員連盟」（会長：衛藤征士郎衆議院議員）がある<sup>(96)</sup>。民間団体においても、日本青年会議所（JC）が、平成17年9月に公表した「日本国憲法 JC 草案」の中で、一院制国会を提案している<sup>(97)</sup>。

## V 国会議員の待遇

国会議員が、全国民の代表として職責を支障なく果たすために、その待遇は、憲法や法律により様々に保障されている。国会議員には、国庫から歳費が支払われるほか、文書通信交通滞在費、JR無料パスなどが支給されている。また、議員会館や公用車、議員宿舎の便宜が与えられている。その他、会派単位で立法事務費が支給され、議員1人当たり3名までの公設秘書が付されている。

議員の待遇が手厚すぎるとの国民の批判は、特に景気後退局面で強まり、その見直しが改革の対象となった。小泉内閣発足以降の「聖域なき構造改革」の下では、議員歳費の削減、国会議員互助年金（以下、議員年金とする。）の廃止、永年在職議員の特典や憲政功労金の廃止等が行われた。以下、それぞれの改革について概説する。

### 1 議員歳費の削減

憲法第49条により、国会議員は国庫から歳費を受けることが保障されている。さらに、国会法第35条と「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」に基づき、歳費は、大臣政務官の俸給相当額とされている。その額は、歳費削減が実施される直前の平成13年度で、年1,650万円、期末手当717万7,500円であった。

歳費削減に関する議論は、平成12年の第147回国会（常会）の衆議院本会議における野中広

<sup>(94)</sup> 参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会「二院制と参議院の在り方に関する小委員会調査報告書（平成17年3月）」（参議院憲法調査会会議録 第5号 平成17年3月9日，pp.12-21.）

<sup>(95)</sup> 小委員会報告書を踏まえて、参議院憲法調査会の調査報告書がまとめられた。調査会の共通認識は、小委員会のそれと概ね同じとされたが、個別意見の中には、小委員会とは異なる内容も散見される（参議院憲法調査会前掲注<sup>(75)</sup>，pp.154-165.）。

<sup>(96)</sup> 「一院制へ超党派議連発足」『日本経済新聞』2003.5.6.

<sup>(97)</sup> 『日本国憲法 JC 草案』社団法人日本青年会議所，2005，pp.5,16.；

日本青年会議所関東地区茨城ブロック協議会ホームページ <<http://ibarakijc.com/jcsouan.pdf>>

務自民党幹事長の代表質問が契機となった。野中幹事長は、厳しい経済状況下、「国民に負担を求める前に議員が自ら身を切るべきだ」として歳費の1割削減を提案した<sup>(98)</sup>。自民党は、同年6月の総選挙公約に歳費の1割削減を盛り込んだほか<sup>(99)</sup>、平成13年3月の党大会で採択された平成13年党運動方針<sup>(100)</sup>や、同年6月の与党三党国会改革推進協議会による「国会改革推進に関する報告」<sup>(101)</sup>の中にも掲げた。同年10月には、与党3党（自民、公明、保守）が歳費削減に基本合意したが、実際には自民党内などに慎重論や反対論も強く、実現は見送られた。これに対し、連立与党内外から早期実現の必要性を訴える声が高まり、平成13年末以降、衆議院議会制度協議会で協議が行われた結果、平成14年3月に議員歳費法が改正され（平成14年法律第5号）、期末手当を含む歳費の1割削減が実現した。

この議員歳費法改正は、平成14年度に限って実施される時限立法であった。これは、反対派の理解を得るためであったほか、「議員は、一般職の国家公務員の最高の給料額より少くない歳費を受ける」という国会法第35条の規定により、議員歳費を引き下げれば、一般職の国家公務員の給与も引き下げなければならなくなり、人事院勧告を無視する事態になるという事情があったためでもある。

歳費の1割削減は、平成14年度以降3年間にわたり毎年行われた。だが、平成17年3月、自民党は、景気回復の兆しが見えてきたこと、各省事務次官の給与が議員歳費を上回る状態が恒常化するの好ましくないこと等を理由に、削減の打ち切りを決定した。これに対し、同年4

月に民主党は、1割削減を継続する議員歳費法改正案を単独で衆議院に提出したが、同法案は審議されないまま廃案となった。しかし、これが契機となって、第163回国会（特別会）開会中の10月には、自民・公明両党と民主党が、それぞれ歳費を削減する議員歳費法改正案を提出した。与党案は平成18年度からの1.7%削減を打ち出し、民主党案は平成17年度中に6.8%削減するというものであった。同月中に与党案が成立した。

## 2 国会議員互助年金の廃止

国会法第36条は「議員は、別に定めるところにより、退職金を受けることができる」と規定している。これを受けて、国会議員互助年金法（昭和33年法律第70号）に基づく議員の退職年金制度が設けられていた。議員は毎月歳費の1割を納付し、在職10年以上で退職すれば、在職年数に応じて退職年金が支給された（平成17年現在、在職10年で年額412万円）。また、在職3年以上10年未満で退職すれば、在職中に納付した総額の8割が退職一時金として支払われた。費用は国庫から支出されたが、制度創設以来、納付と給付の収支の悪化により国庫負担率は上昇の一途をたどり、平成13年には国庫負担率が7割に達した。そのため議員年金は、支給基準や支給額、国庫負担率などの点で優遇され過ぎているとの批判が強まり、平成13年11月の「衆議院改革に関する調査会答申」では、納付金増額と給付金減額が主張された<sup>(102)</sup>。

平成16年、年金改革関連法案の審議の中で、改めて議員年金制度のあり方が問題となり、見直しの機運が高まった<sup>(103)</sup>。同年6月に衆参両

<sup>(98)</sup> 第147回国会衆議院会議録 第22号 平成12年4月10日, p.7.

<sup>(99)</sup> 自由民主党政務調査会『第42回衆議院総選挙 我が党の公約』自由民主党, 2000, p.195.

<sup>(100)</sup> 「平成13年党運動方針」『月刊自由民主』577号, 2001.4, p.40.

<sup>(101)</sup> 「国会改革推進に関する報告（要旨）」山下栄一参議院議員ホームページ <[http://www.yamashita-eiichi.com/policy/policy\\_refo\\_0001.html](http://www.yamashita-eiichi.com/policy/policy_refo_0001.html)>; 『国会改革』報告を了承『公明新聞』2001.6.29.

<sup>(102)</sup> 衆議院改革に関する調査会 前掲注<sup>(98)</sup>, p.475.

院議長の下に設置された「国会議員の互助年金等に関する調査会」（座長：中島忠能前人事院総裁）は、平成17年1月、①趣旨、目的を明確化した新たな「国会議員年金法」の制定、②国庫負担率の50%への縮減、③納付金増額（約7割増）と給付金減額（約3割減）、④元議員への給付水準維持等を内容とする答申を提出した<sup>(104)</sup>。

これを受けて、衆議院議会制度協議会及び参議院改革協議会議員年金専門委員会で、協議が行われた。与党は第163回国会（特別会）開会中の平成17年10月、①国庫負担率の50%への縮減、②納付金増額（約3割増）と給付金減額（受給資格者13%減）、③元議員への給付金減額（4～10%減）等を内容とする改革案を策定した<sup>(105)</sup>。しかし、世論の厳しい反応等もあり、改めて廃止案を検討することとなった。他方、完全廃止の立場をとっていた民主党は、同月、①在職3年以上の現職議員への納付金総額の5割返還、②元議員への給付金減額（3割減）等を内容とする国会議員互助年金法を廃止する法律案を衆議院に提出したが、会期末に廃案となった。会期末には、与野党が平成18年3月末の制度廃止に合意した<sup>(106)</sup>。

閉会後の12月、与党は、①在職10年以上の現職議員に対する納付総金額の8割返還または15%減額した年金支給の選択制、②在職3年以上10年未満の現職議員に対する納付金総額の8割返還、③元議員への給付金減額（4～10%減）等を内容とする制度廃止案を策定した。廃止案とはいえ、在職10年以上の現職議員による

年金受給の選択を認めており、多くの議員が受給を選択し、完全廃止まで半世紀近くかかることが見込まれることから、「廃止とはいえない」と反対する民主党などとの間で合意には至らなかった<sup>(107)</sup>。平成18年1月、第164回国会（常会）において与党は、単独で前述の廃止法案を提出し、2月に同法案が成立した（平成18年法律第1号）。

### 3 その他の議員特典の廃止

1で述べた議員歳費の削減論議は、永年在職議員の特典の見直し等とセットで行われるべきであると、公明党や野党によって主張されていた<sup>(108)</sup>。従来、在職25年の国会議員は永年在職議員として表彰され、国会予算の中から肖像画作成費100万円が贈られるほか、議員歳費法により毎月30万円の特別交通費を支給されていた。議員歳費法はまた、在職50年以上の国会議員に対する年500万円の憲政功労年金の終生の支給や、死亡した議員の遺族に対する弔慰金の支給をも定めていた。

このような特典に対し、平成7年9月の国会改革緊急提言会議による提言<sup>(109)</sup>や、平成12年3月の自民党政治制度改革本部国会改革委員会の「国会改革に関する答申」<sup>(110)</sup>は、その廃止を掲げており、平成13年6月の与党三党国会改革推進協議会の報告において、廃止が合意された<sup>(111)</sup>。その後、衆議院議会制度協議会、衆参の議院運営委員会等での検討を経て、特別交通費及び憲政功労年金の支給廃止が、歳費削減とともに改正議員歳費法（平成14年法律第5号）に

<sup>(103)</sup> 「議員年金 制度見直しへ」『産経新聞』2004.1.7.；「国会議員の互助年金等に関する調査会答申（平成17年1月20日）」参議院ホームページ <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old\\_gaiyo/162/16272.htm](http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/old_gaiyo/162/16272.htm)>

<sup>(104)</sup> 同上「国会議員の互助年金等に関する調査会答申」

<sup>(105)</sup> 「議員年金納付3割増 与党案今国会提出へ」『産経新聞』2005.10.8.

<sup>(106)</sup> 「議員年金民主案を廃案」『毎日新聞』2005.11.2.

<sup>(107)</sup> 「15%減額 民主反発」『産経新聞』2005.2.7.；「議員年金廃止、物別れ」『日本経済新聞』2005.12.17.

<sup>(108)</sup> 「議員歳費削減「通常国会で実現」」『毎日新聞』2001.12.8.

<sup>(109)</sup> 国会改革緊急提言会議 前掲注15)

<sup>(110)</sup> 「国会改革に関する答申」『自由民主党年報 平成12年』2001, p.234.

盛り込まれて実現した。法律上の規定によらない肖像画作成費も、会派間の申し合わせにより平成14年4月に廃止された。

## VI 政治倫理

平成に入って本格化した政治改革論議の最大のテーマの1つは、政治倫理の確立であった。それ以前には、ロッキード事件を契機として定められた政治倫理綱領、行為規範、さらに両院に設置された政治倫理審査会が、政治倫理を制度化したものとして存在していた。しかし、昭和63年のリクルート事件の発覚により、改めて「政治とカネ」のあり方が問題となった。竹下首相の私的諮問機関「政治改革に関する有識者会議」は、平成元年4月に提出した提言の中で、政治資金制度の問題などと並んで「政治倫理綱領の実効性の確保」を緊急の課題にあげた<sup>(112)</sup>。改革論議の中で、政治倫理綱領の実効性を高めることが求められ、国会議員の資産公開法の成立や、政治倫理審査会の審査対象の拡大等が実現した。その後も、受託収賄罪事件等、政治とカネをめぐる事件が続発したのを受けて、あっせん利得処罰法の制定等が行われた。以下、政治倫理をめぐる論点と改革について概説する。

### 1 資産公開法の制定

国会議員の資産の届出は、従来、政治倫理綱領に則って議員の遵守事項を定めた行為規範で規定されていた。しかし対象範囲が狭く、ほとんど遵守されていない状況に鑑み、平成元年5

月の自民党の「政治改革大綱」の中には、国会議員等の資産公開法の制定と、その違反審査は政治倫理審査会で行うとの提案が盛り込まれた<sup>(113)</sup>。同月、与野党はそれぞれ、資産公開に関する法案要綱を作成し<sup>(114)</sup>、衆議院議会制度協議会において、法制化のための協議を行った。この時の協議は進展を見なかったが、平成3年10月、政党間協議機関である政治改革協議会が設置されて、具体的な検討が進められた。平成4年12月、「政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開に関する法律」(平成4年法律第100号)が成立した。

この資産公開法により、国会議員は、任期開始の日には有する不動産、預貯金その他の資産等を記載した「資産等報告書」や、任期開始の日から、毎年、新たに有することとなった資産等を記載した「資産等補充報告書」、前年分所得に係る総所得金額等を記載した「所得等報告書」等を提出することが義務付けられた。

しかし、預貯金のうち普通預金は記載不要であることや、議員の家族の資産等は公開対象外であること、報告書の審査機関はなく信憑性を問えないこと、虚偽記載に対する罰則が存在しないこと等から、資産公開の有効性については、様々な問題点が指摘されている<sup>(115)</sup>。平成13年11月、綿貫衆議院議長の私的諮問機関「衆議院改革に関する調査会」は、これらの問題点を解決するために、政治倫理基本法を制定すること、同法に、議員の資産等報告の内容をチェックする第三者機関を設置すること等を答申した<sup>(116)</sup>。

(11) 「国会改革推進に関する報告(要旨)」前掲注(10)

(12) 「政治改革に関する有識者会議提言(平成元年4月27日)」『月刊自由民主』435号, 1989.6, p.164.

(13) 自由民主党政治改革委員会 前掲注(12), pp.42-43.

(14) 自由民主党「政治倫理の確立のための国会議員等の資産等の公開に関する法律案要綱」『月刊自由民主』436号, 1989.7, pp.249-252.; 社会党・公明党・民社党・社会民主連合「政治倫理法案に関する四党共同要綱(1989.5.19)」日本社会党政策審議会『政策資料』No.274, 1989.7.1, pp.12-14.

(15) 前田英昭「国会議員の政治倫理と政治責任」『法政論叢』35巻2号, 1999, pp.23-24.; 「『資産公開制度』の意義とは」『東京新聞』2006.2.23.

(16) 衆議院改革に関する調査会 前掲注(16) p.470.

## 2 政治倫理審査会の実効性確保

政治倫理審査会は、昭和60年12月に衆参両院に設置されたが、当初より実効性に関し多くの問題点が指摘されていた。例えば、審査の申立要件（委員の1/3以上）・開始要件（設置当初は委員の過半数）・勧告要件（設置当初は委員の2/3）の厳しさ、委員会と異なり証人喚問を行うことができず、虚偽の陳述に偽証罪が適用されないこと等である<sup>(117)</sup>。こうした問題は、前述の政治改革協議会において、見直しの対象となった。野党は政治改革協議会において、政治倫理審査会の常任委員会への格上げを要求したが、与党自民党は難色を示した。最終的には、審査会の他の機能強化を行うことで合意し、常任委員会化は見送られた<sup>(118)</sup>。こうして、平成4年12月と平成5年3月に、それぞれ衆議院、参議院の政治倫理審査会規程が一部改正された。主な改正点は、①委員の増員（衆議院は11人から25人、参議院は11人から15人に増員）、②審査会の開始要件に、政治倫理に関し疑惑を受けた議員自身の申し出を加えること、③開始要件及び勧告要件の緩和（開始要件は委員の過半数を出席委員の過半数に、勧告要件は委員の2/3を出席委員の2/3に緩和）等であった。②により、審査会は疑惑を受けた議員の弁明の場となった、との批判が強い。③についても、依然としてハー

ドルが高いと指摘されている<sup>(119)</sup>。委員構成が会派比例であることから、多数党の意向により実効性が失われるとの批判もある<sup>(120)</sup>。

その後も、政治倫理審査会の実効性を高める改革案が示された。平成6年6月、土井衆議院議長と鯨岡同副議長は、「国会改革への一つの提言」の中に、政治倫理審査会の常任委員会化を盛り込んだ<sup>(121)</sup>。平成9年には、オレンジ共済組合事件を受けて、参議院で、政倫審の権限強化を求める声が高まった<sup>(122)</sup>。平成14年4月には21世紀臨調が、政治倫理審査会の開会要件緩和、与野党同数の会派構成、専門の調査スタッフの強化、証人喚問権や懲罰委員会に対する勧告権の付与などを提案した<sup>(123)</sup>。同年5月には綿貫衆議院議長が、政治倫理審査会が疑惑解明の場となるべきだとして、審査会において証人喚問を可能にすることや、審査会を常任委員会又は特別委員会に格上げすること、政治倫理基本法の制定等を提案した<sup>(124)</sup>。

政治倫理審査会が初めて開催されたのは、平成8年9月のことであった。以来、第164回国会（常会）終了までに計8回（いずれも衆議院）開催されているが、すべて議員本人の申し出に基づくもので、委員の申立てにより開かれた例はない<sup>(125)</sup>。また、審査会は原則非公開で傍聴が認められないが、平成14年7月に初めて報道機関に公開され、テレビ中継も行われた。

(117) 上田章「政治倫理関係の法制の概観と展望」『法政論叢』35巻2号、1999、p.9.

(118) 「政倫審 常任委格上げ見送り」『産経新聞』1992.4.25.

(119) 前田 前掲注(118)、pp.24-28.；「社説 政倫審は幕引きの場か」『日本経済新聞』1998.6.6.等

(120) 前田 同上、pp.24-25.

(121) 「国会改革への一つの提言」衆議院常任委員会調査室編『衆議院の動き 第3号』衆議院事務局、1995、p.408.

(122) 「参院 政倫審の権限強化」『日本経済新聞』1997.1.30、夕刊.

(123) 「政治倫理の確立と政治腐敗防止に関する緊急提言（平成14年4月26日）」

21世紀臨調ホームページ <<http://www.secj.jp/pdf/20020426-1.pdf>>

(124) 「政倫審の改革で疑惑解明の場に」『産経新聞』2002.5.11.；「綿貫氏『倫理法』検討を要請」『東京新聞』2002.5.17. 政治倫理基本法の制定については、平成13年11月に、綿貫議長の私的諮問機関「衆議院改革に関する調査会」が答申に盛り込んでいた。

(125) 衆議院常任委員会調査室編『衆議院の動き 第4号』1996.12.、衆議院事務局編『同 第5号』1997.12.～『同 第13号』2006.2.の調査（第163回国会まで）及び「伊藤元長官 政倫審開催を申し出」『読売新聞』2006.2.14.による。

### 3 あっせん利得処罰法の制定

政治倫理に係わる大きなテーマの1つに、あっせん行為の見返りに議員が報酬を受け取ることを禁じる法律の制定がある。平成10年1月、与党（自民、社民、さきがけ）は、法律の制定に合意協議を進めた。だが、4月に自民党が策定した法案中、「政治資金規正法に従って処理した政治献金は適用除外」とするとの規定をめぐり、与党内の意見が折り合わず、法案提出は見送られた<sup>(126)</sup>。その後も、野党各党が法案を提出した。あっせん利得処罰法が制定されたのは、平成12年11月の第150回国会（臨時会）の時、与党（自民、公明、保守）と野党4党がそれぞれ法案を提出し、与党案が成立した（平成12年法律第130号）。

同法の適用対象には当初、議員の私設秘書は含まれていなかった<sup>(127)</sup>。しかし、法律制定後も、私設秘書等による「口利き」の不祥事が相次いだことから、処罰対象を拡大すべきとの意見が強まった<sup>(128)</sup>。平成14年7月、同法改正により私設秘書が対象に加えられた。

その他、仮名株取引禁止法（平成11年法律第126号）も制定された。国会議員が、本人以外の名義を使用して株取引等を行うことを禁じる法律であり、議員による他人名義での株取引疑惑が生じた<sup>(129)</sup> ことなどをを受けて検討され、成立した。

## VII 国民の国会へのアクセス

### —「開かれた国会」—

国会は、国民の代表機関であるため、そこで

発生する情報に国民がアクセスすることは、国民の当然の権利であるし、国会は積極的にその情報を公開する責務がある。この観点からの改革提言は、政治改革論議が高まった平成元年からの数年間に集中している。90年代以降の情報通信技術の進歩は、情報発信手段を効率化させ、多くの点でこの分野の改革を後押ししたともいえる。

我が国は代表民主制をとっていることから、国民は、選挙を通じてその代表者を選出し、国政を信託する。だが、国民の側から国会に直接アクセスする手段も残されている。請願・陳情と、国会の傍聴・参観である。以下では、「開かれた国会」に向けての国会からの情報発信と国会への国民のアクセスの両面について、これまでの改革の経緯と成果を整理する。

#### 1 国会情報の発信

国会で発生する情報の第1は、国会の審議そのものである。憲法は国会の会議について公開の原則を定めているが（第57条第1項）、その対象となるのは本会議のみである。委員会は原則非公開となっているが、委員長が許可した報道関係者や一般の傍聴は可能となっており、事実上公開されているといえる。ただ、本会議、委員会とも、一定の要件を満たせば秘密会とすることができる。本会議は、出席議員の2/3以上の議決が必要であり、実例はない。委員会は、出席議員の過半数の議決で秘密会とすることができるが、近年秘密会とされた事例は少ない<sup>(130)</sup>。

国会は会議録を通じてその審議の内容を発信

<sup>(126)</sup> 「政治腐敗防止法 与党3党首会談物別れ」『日本経済新聞』1998.4.21.; 「政治腐敗防止法案 今国会見送りへ」『日本経済新聞』1998.5.27.

<sup>(127)</sup> 第150回国会（臨時会）に提出された野党案（衆法第2号）では、処罰対象に私設秘書が含まれていた。

<sup>(128)</sup> 前掲注<sup>(123)</sup>, p.9.

<sup>(129)</sup> 国会法規研究会「国会にかんする法規 第5章 政治倫理」『時の法令』1679号, 2002.12.15, p.68.

<sup>(130)</sup> 衆議院の場合、昭和20年代が最も多く68件、昭和30年代が20件となっている。しかし、その後の事例は少ない（『衆議院委員会先例諸表 平成15年版』衆議院事務局, 2003, pp.541-552.）。

している。本会議の記録は「官報号外」、委員会の記録は「委員会議録」（参議院は「委員会会議録」）として印刷、頒布されている。委員会議録は本会議録に比べ入手が難しいが、国立国会図書館と都道府県及び政令指定都市の議会図書館では、両者とも閲覧可能である。また、昭和22年の第1回国会以降の本会議、委員会の記録については、衆参両院事務局と国立国会図書館の三者が協力して国会会議録データベースを構築し、平成13年4月からインターネットを通じて一般に公開している。

帝国議会時代の秘密会の記録については、長い間公開されていなかったが、戦後50年に当たる平成7年、衆参両院ともに公開に踏み切った。衆議院は平成7年9月に、日本国憲法の審議を行った第90回帝国議会の帝国憲法改正案委員小委員会の速記録を、翌平成8年12月に『帝国議会衆議院秘密会議事速記録集』を刊行した。参議院は、平成7年6月に『貴族院秘密会議事速記録集』を刊行した。知る権利や情報公開に対する国民の関心が高まったことや、研究者から戦前の未公開会議録は史的価値が高いので公開すべきであるとの声が相次いだことが、その背景にあった<sup>(131)</sup>。

映像の記録である国会審議中継の放映に対する要望も、改革提言の中にはよく見られる。経済同友会、民間政治臨調等、民間からの国会改革提言の中で、繰り返し取り上げられた。この背景には、主権者である国民の直接監視を強化する意味と、議員相互の討議の活発化を促進し、国民の国会に対する興味や関心を高める意図が

ある<sup>(132)</sup>。

国会テレビは、院内テレビとして平成2年参議院で放送が開始された。衆議院でも翌平成3年に視聴が可能となった。民間のCS放送「国会テレビ」が開局したのは、平成10年1月のことであった<sup>(133)</sup>。現在では、衆参両院とも、インターネットを通じて審議中継を見ることができる。国会の会議録とは異なり、国会審議中継の公開対象は衆議院が1年前、参議院が前国会までと限定されている<sup>(134)</sup>。

インターネットの急速な普及に伴い、衆参両院とも第140回国会（常会）召集日（平成9年1月20日）からホームページを開設し、会議情報、議員情報、衆参それぞれの案内等、国会の動きをリアルタイムで伝えている。現在では、その内容も一段と充実してきている。

国会情報の発信に関連しては、「国会情報センター」<sup>(135)</sup> 設置という構想も示された。平成6年6月の土井衆議院議長と鯨岡同副議長による「国会改革への一つの提言」は、国会情報センター（仮称）の設置を挙げている。センターは、政府情報その他の収集情報を集中的に管理し、議員の要求に応じて提供する。また、国会が刊行する会議録、公報等の配布・販売、さらに会議録、法案、法令等国会情報をデータベース化して、国会議員の利用に供するとともに広く国民に提供すること等がうたわれている<sup>(136)</sup>。平成13年11月の「衆議院改革に関する調査会答申」の中でも、国民が国会情報、議員、本会議、委員会等の活動情報を迅速、詳細かつ容易に入手できるように、広報活動強化のための「国会

(131) 「参議院改革の歩み」参議院ホームページ <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset\\_d02\\_01.htm](http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_d02_01.htm)>

(132) 前掲注(13), p.3.

(133) 国会テレビは、平成12年1月より経営不振で休止している。

(134) 「衆議院インターネット審議中継」衆議院ホームページ <<http://www.shugiintv.go.jp/jp/index.cfm>> ;

「参議院インターネット審議中継」参議院ホームページ <<http://www.webtv.sangiin.go.jp/webtv/index.php>>

(135) 「国会情報センター」の構想は、平成2年6月の衆議院議会制度協議会で各党がそれぞれの国会改革案を提示した際、公明党、民社党から提起された。他に社会党が、国会の情報公開徹底を図る手段として、国会資料・広報センター設立を提案している（衆議院・参議院編 前掲注(20), pp.229-231.）。

(136) 前掲注(12), p.407.

情報センター（仮称）」の設置が提言されている。インターネットやテレビの活用により、双方向での情報の受発信を可能とすること、外国に対する情報提供を充実させること、議員の海外派遣の報告書の提出義務付けと閲覧提供等も提案された<sup>(137)</sup>。

これらの提言の内容は、情報通信技術の進歩もあって、現在ある程度実現している。しかし、相互参照が容易なインターネットの特性もあって、情報センターという単一組織ではなく、立法府の各機関がそれぞれに情報を提供しているのが現状である。

## 2 請願・陳情と傍聴・参観

請願は、憲法第16条に定められた国民の権利で、国や地方公共団体に苦情や要望を申し立て、その救済を求めるものであり、その有効な活用は、国会を国民のより身近な存在とする上でも意義がある。国会に対する請願は国会法第79条に定められているが、請願の受付は衆参それぞれで行われており、請願書を提出する議院に所属する議員の紹介が必要となる。受理された請願の審査は、付託された委員会で会期末にまとめて行われ、採択すべきとされたものは、内閣に送付するか否かを議決する。委員会の審査結果は議院に報告され、本会議で委員会決定どおり採決するか否か採決する。請願が採択されると、内閣で措置することが適当と認められるものは内閣に送付され、内閣は請願の処理経過を毎年各議院に報告する<sup>(138)</sup>。

土井衆議院議長が平成6年にまとめた「国会改革への一つの提言」は、請願審査をより実質

的なものとするために、① 請願審査を随時行うため、「請願審査小委員会」を設置すること、② 請願の審査結果について、請願者に報告する方法を講ずること、③ 採択された請願は、その内容の実現を図るための措置をより積極的に講ずること、の3点を挙げている<sup>(139)</sup>。

その後「参議院の将来像を考える有識者懇談会」（斎藤参議院議長の私的諮問機関）は平成12年に、「衆議院改革に関する調査会」（綿貫衆議院議長の私的諮問機関）は翌13年に、それぞれ請願審査の充実に向けて改革提言を行った。いずれも、憲法で定められた請願の重要性を前提に、その審査の充実と活用をうたい、前者の提言は、電子請願の可能性、参議院に常任委員会としての請願委員会を設置すること等を提案している<sup>(140)</sup>。

請願に類するものとして陳情があるが、陳情書の提出は請願の場合と異なり、議員の紹介は不要である。陳情書を提出された議長は、適当な委員会に参考のため送付するが、審査対象とはなっていない。

傍聴・参観の制度も、国民と国会を近づける重要な役割を有し、その手続の自由化、簡略化は、民間からの改革提言の中で、しばしば取り上げられている（経済同友会、民間政治臨調等）。原則公開の本会議は自由に傍聴ができるが、その方法は議員の紹介又は先着順のいずれかによる。平成13年9月に起きた米国の同時多発テロの影響で、翌10月から衆議院は先着順による傍聴を中止した（参議院は従来どおり）。一方委員会は、原則非公開ということもあり、議員の紹介で委員長の許可を得ることが要件となっている<sup>(141)</sup>。

<sup>(137)</sup> 衆議院改革に関する調査会 前掲注(26), pp.477-478.

<sup>(138)</sup> 浅野編 前掲注(2), pp.313-314.

<sup>(139)</sup> 前掲注(12), p.407.

<sup>(140)</sup> 参議院の将来像を考える有識者懇談会 前掲注(74), p.331.; 前掲注(26), p.473. 請願制度の意義と改革動向については、田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』665号, 2006.6, pp.66-83. を参照。

<sup>(141)</sup> 「傍聴の案内」衆議院ホームページ <[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_tetuzuki.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_tetuzuki.htm)>; 「傍聴」参議院ホームページ <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset\\_e01\\_01.htm](http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_e01_01.htm)>

参観は、国民が本会議のない時間に議院内の主要な場所を見学できる制度で、小中学生の見学が最も多い。国会が国民に近い存在となるためにも、参観の持つ教育的意義は大きいと思われるが、その手続は衆参で異なる。衆議院では、傍聴と同じ警備上の理由で、衆議院議員の紹介を参観希望者に義務付けている。これに対し参議院は、参議院議員の紹介がなくても見学が可能で、日曜日には本会議場の見学を認めている<sup>(142)</sup>。

## VIII 立法補佐機関

立法補佐機関とは、国会議員または国会の活動を補佐する機関のことである。末尾の〈資料〉でも明らかのように、具体的にどの機関を補佐機関に含めるかについては、様々な考え方があがるが、本稿では、衆参の事務局、衆参の法制局、国立国会図書館、公設秘書を対象とする。

立法補佐機関の改革をめぐる論議には、立法補佐機能の充実・強化と、主に財政的なスリム化を念頭に置いた効率化の2つの流れがある。以下、各々の立場からの議論を整理する。

### 1 立法補佐機関の充実・強化

平成元年以降の国会改革論議の中で、立法補佐機関の充実・強化は、早い段階から主要な論点であった。立法補佐機関の強化は、すなわち立法府と国会議員の立法機能の強化を意味し、立法府の行政府依存からの脱却も意味していた

ためである。特に、国会議員の政策活動と立法を直接補佐する立法補佐機関—衆参事務局の衆議院調査局及び参議院常任委員会調査室・特別調査室（以下、参議院調査室とする。）、衆参の法制局、国立国会図書館調査及び立法考査局（以下、国立国会図書館調査局とする。）<sup>(143)</sup>—の機能、組織、スタッフの充実・拡充は、平成2年6月の衆議院議会制度協議会における各党改革案に盛り込まれた<sup>(144)</sup>ほか、各界からの改革提言の中で主張された（末尾の〈資料〉参照）。また、平成8年6月の土井衆議院議長らによる「議員立法の活性化に関する一つの提言」は、議院法制局、常任委員会調査室<sup>(145)</sup>、国立国会図書館調査局の枢要な役割を担う職について、「人材を行政府に依存することとならないよう計画的に人材育成を図る」<sup>(146)</sup>こと等を主張した。

### 2 立法補佐機関の合理化

平成12年頃から、国会組織のスリム化が国会改革の論点として浮上した<sup>(147)</sup>。合理化の対象は、大きく分けて、衆参事務局の管理・記録部門、政策・立法面を補佐する立法補佐機関及び国会職員の待遇の3点といえる。

事務局の管理・記録部門に関しては、平成12年3月に自民党政治制度改革本部国会改革委員会が、「国会改革に関する答申」に、自動車、営繕、用務、記録、及び福利厚生部門の衆参の統合及び自動車整備工場の廃止を盛り込んだ<sup>(148)</sup>。自動車整備工場については、平成15年3月に衆議院が工場を閉鎖して民間委託へ移行し、同年

<sup>(142)</sup> 「国会参観（衆議院）の手続」衆議院ホームページ <[http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_tetuzuki.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_tetuzuki.htm)>; 「見学」参議院ホームページ <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset\\_e01\\_01.htm](http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_e01_01.htm)>

<sup>(143)</sup> 各機関の具体的な役割については、以下の論文等を参照。浅野善治「立法補佐体制の現状と問題点」『北大法学論集』55巻2号, 2004, pp.702-709.; 浅野編 前掲注(2), pp.222-230.; 大山 前掲注(2), pp.226-229.

<sup>(144)</sup> 衆議院・参議院編 前掲注(20), pp.229-231.

<sup>(145)</sup> 平成10年1月の衆議院調査局設置以前、衆議院には常任委員会調査室・特別委員会調査室が置かれていた。

<sup>(146)</sup> 前掲注(17), p.348.

<sup>(147)</sup> 「国会、もう一つのリストラ」『日本経済新聞』2000.2.10.

<sup>(148)</sup> 前掲注(10), pp.234-235.

7月には、参議院も廃止と民間委託を決めた。また、記録部門については、平成17年7月に参議院議院運営委員会理事会が、手書き速記の段階的廃止とパソコンを使用した新たな記録システムの実用化を決定した<sup>(149)</sup>。平成20年をめどに段階的に新システムに移行する予定である<sup>(150)</sup>。衆議院も、平成18年度から新システムを開発する方針を決めている<sup>(151)</sup>。

政策・立法面を補佐する立法補佐機関に関しては、前述の自民党の「国会改革に関する答申」が、衆参の法制局統合を提案した<sup>(152)</sup>。衆議院調査局、参議院調査室、国立国会図書館調査局についても、平成13年11月の綿貫衆議院議長の私的諮問機関「衆議院改革に関する調査会」が、「スケールメリットの観点から両院の協力において、何らかの統合をすべきものとする」と考へる<sup>(153)</sup>と答申した。また自由党が、平成14年6月と平成15年5月に、「国民主導の国政の実現に関する基本法案」(第154回国会衆法第34号及び第156回国会衆法第25号)を提出し、その中で政策・立法面を補佐する諸機関を統合し国会立法調査院とする提案を行っている。

国会職員の待遇もまた、同じ時期に見直されている。前述の「国会改革に関する答申」では、国会特別手当<sup>(154)</sup>の段階的縮減・廃止が求められた。平成12年12月、初めて同手当の減額が決

定された<sup>(155)</sup>が、世論の批判の高まりを受け、平成17年には完全廃止の方向が定まった<sup>(156)</sup>。また、衛視特別手当も平成18年度から廃止された<sup>(157)</sup>。給与についても、平成17年3月に衆議院議院運営委員会庶務小委員会等で見直しの検討が始まり、4月、国务大臣と同額であった国立国会図書館長の給与が衆参法制局長と同額に減額された。

平成18年2月には、自民党が党行政改革推進本部の国会事務局改革案を総務会で了承した。その内容は、国会職員の数を5年間で10%以上純減するというものであり、そのために①速記、運転、警務の機械化・民間委託化、②両院法制局の統合、③国立国会図書館等の独立法人化、④衆参事務局の調査局・調査室と委員部の統合等の措置を講ずるとした<sup>(158)</sup>。

同じ頃、衆議院では、議院運営委員会に衆議院事務局等の改革に関する小委員会が設置され、「衆議院事務局等を効率的かつ機能的な組織にし、議員の補佐機能の充実を図る」<sup>(159)</sup>等の改革を検討した。第164回国会(常会)終盤の平成18年5月31日、前記小委員会は「衆議院事務局等の改革に関する小委員会中間取りまとめ」<sup>(160)</sup>を決定し、効率的かつ機能的な組織に向けた取り組みを示す一方、立法補佐機能の一層の充実強化を打ち出した。

<sup>(149)</sup> 「ITの波…手書き速記、参院で廃止へ」『読売新聞』2005.7.23.

<sup>(150)</sup> 「伝統120年 国会速記者が消える」『毎日新聞』2006.1.7.

<sup>(151)</sup> 同上

<sup>(152)</sup> 前掲注<sup>(11)</sup>, p.235.

<sup>(153)</sup> 衆議院改革に関する調査会 前掲注<sup>(26)</sup>, p.477.

<sup>(154)</sup> この手当は、日米安保条約改定をめぐり国会が紛糾した昭和35年度、「国会開会中において勤労の強度が著しい事務に従事した職員」(国会職員の給与等に関する規程第8条)を対象に導入された。

<sup>(155)</sup> 「国会職員 "乱闘手当" 削減へ」『読売新聞』2000.12.20.

<sup>(156)</sup> 第164回国会衆議院議院運営委員会衆議院事務局等の改革に関する小委員会議録 第1号 平成18年2月8日, p.2.

<sup>(157)</sup> 第163回国会衆議院議院運営委員会議録 第10号 平成17年10月25日, pp.3,8.; 第163回国会参議院議院運営委員会議録 第10号 平成17年10月28日, pp.2,9.

<sup>(158)</sup> 自由民主党行政改革推進本部「国会事務局等改革に関する提言(平成18年2月10日)」自由民主党ホームページ <<http://www.jimin.jp/jimin/gyo/katsudou/h18/180210.pdf>>

<sup>(159)</sup> 前掲注<sup>(15)</sup>, p.1. (田村憲久小委員長の発言)

### 3 秘書制度改革

公設秘書に関する改革としては、平成5年5月の国会法改正（平成5年法律第39号）による政策秘書の新設があげられる。従来の第一、第二秘書に加え、「主として議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書一人」を置くことができるというものである。

政策秘書新設の検討は、平成2年7月の第8次選挙制度審議会の答申<sup>(161)</sup>を機に、衆議院議院運営委員会庶務小委員会等で始まった。平成3年5月に衆議院に設置された第三者機関「国会議員の秘書に関する調査会」（座長：衛藤藩吉東大名誉教授）は、同年10月に、新設の秘書は、政策スタッフとして議員の政策立案を十分に補佐し得る高度な能力と適性を備えた者であること、それを証明する資格試験の合格者（又は豊富な学識経験を有する等の者）であるべきこと等を答申した<sup>(162)</sup>。答申を受けて11月、衆議院議院運営委員会に秘書制度協議会が設置され、政策秘書を資格試験合格者（又は高度な公的試験の合格者等）から採用することを原則とする政策秘書制度が実現した。ただし、既に一定期間公設秘書を務めた者に限り、議院の実施する研修を経て政策秘書の資格を付与する仕組みを付加した<sup>(163)</sup>。

その後、秘書による「口利き」や議員の秘書

給与詐取等の不祥事が相次いだことから、秘書制度の見直しが行われた。平成15年2月に衆議院に設置された第三者機関「国会議員の秘書に関する調査会」（座長：衛藤藩吉東大名誉教授）は、同年9月、①国会議員の三親等以内の親族の採用禁止、②70歳定年制、③公設秘書が兼職を行う場合の衆議院事務局への届出等を答申した<sup>(164)</sup>。これに基づく衆議院議会制度協議会での検討の結果、平成16年5月、国会議員秘書給与法が一部改正され（平成16年法律第46号）、①国会議員の配偶者の採用禁止、②65歳定年制、③公設秘書の兼職の原則禁止（議員の許可を得て議長に報告すれば可）、④給与の本人への全額直接支給、⑤秘書に対する政党、政治団体への寄附の勧誘の禁止が導入された。また、一連の不祥事を機に、政策秘書制度の問題点にも議論が及び、政策秘書が政策スタッフとして十分に機能していない実態や、研修による資格付与制度の問題点等が指摘された<sup>(165)</sup>。

おわりに

国会改革と一口に言っても、押しボタン式投票のように議院規則の改正により実現できるものから、二院制の問題のように憲法改正を視野に入れて論じなければならない改革まで、そのレベルは様々である。また議院内閣制をとる我

<sup>(160)</sup> 第164回国会衆議院議院運営委員会衆議院事務局等の改革に関する小委員会議録 第9号 平成18年5月31日、pp.1-2.

<sup>(161)</sup> 選挙制度審議会「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申（平成2年7月31日）」田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい、1997、pp.400-406.

<sup>(162)</sup> 国会議員の秘書に関する調査会「答申（平成3年10月11日）」（第121回国会衆議院議院運営委員会議録 附録、pp.1-3.）

<sup>(163)</sup> 平田有史郎『議員秘書の研究 新版』創成社、2002、pp.42-43.

<sup>(164)</sup> 国会議員の秘書に関する調査会「答申（平成15年9月25日）」（第156回国会衆議院議院運営委員会議録 附録、pp.1-3.）なお、調査会設置当初から焦点となっていた秘書給与のプール制（議員が公設秘書3人分の給与総額を一括して受け取り、雇用する秘書の数及び給与額を予算範囲内で自由に決定する方式）導入は、議員や公設秘書に対するアンケート調査の結果、反対意見が強く見送られた。

<sup>(165)</sup> 平田 前掲注<sup>(163)</sup>、pp.61-68.；「政策秘書、給与や身分が実態と矛盾」『読売新聞』2002.3.26.；「看板倒れ 政策知らない政策秘書」『東京新聞』2002.4.5. 等

が国の国会改革を論じる上では、立法過程に関わる会派とその院外の団体である政党、そして内閣、行政機関との関係も重要である。国会改革を論じることは、国会の制度を論じるだけでなく、政治制度全体について議論することでもあるといえよう。政府の行財政改革が推進されている中で、国会を効率的、機能的な組織とすると同時に、行政府から一定の独立性を確保しつつ、国会の立法機能、行政監視機能を強化していくことが重要である<sup>(166)</sup>。

国会改革の議論に当たっては、検討の当事者である国会議員のみならず、議員が代表してい

る国民一人ひとりの視点も忘れてはならない。参議院改革の先鞭をつけた河野参議院議長は、「政治の改革は根本的には国民の理解が深まらなければだめだ」<sup>(167)</sup>と述べている。本稿では民間の提言も取り上げるようにしたが、国会改革についても、より一層国民の理解と納得が得られる改革論議が求められているのではないだろうか。

およそ改革と名のつくものに終わりはなく、国会改革もその例外ではない。国会の果たすべき役割とは何か、その実現のためには何が必要か、今後も検討が続くであろう。

(たけだ みちよ 政治議会課)

(やまもと まきこ 政治議会課)

<sup>(166)</sup> 前掲注<sup>(160)</sup> p.1.; 米本昌平「構造化されたパターナリズム 国会機能強化で打破を」『毎日新聞』2006.10.22. 等。

<sup>(167)</sup> 河野謙三「参院改革を軌道に」『エコノミスト』50巻17号, 1972.4.25, p.44.

<資料> 主な国会改革提言（平成4～13年）比較表

提 言 名	1 国会改革に関する意見書	2 国会改革に関する緊急提言	3 国会改革への一つの提言
提 出 者	社団法人経済同友会	政治改革推進協議会（民間政治監視）	上井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔衆議院副議長
提出日(又は公表日)	平成4年9月24日	平成4年11月7日	平成6年6月3日
提 言 の 概 要	(1) 民主主義の根幹としての国会本来の機能の確立、(2) 議員立法の促進、(3) 議員の政策論議の場として、国民に見える・立法に対する重要法案の情報事前公開 分ける国会の実現、(4) 参議院の独自性および存在意義の確立	(1) 「国会中心主義」の確立と国会の政策形成機能の回復、(2) 効率的な国会の実現、(3) 国会の運営の改革、(3) 開かれた国会の情報発信機能の強化、(4) 参議院改革	(1) 政治倫理の確立、(2) 国会審議の活性化、(3) 立法機能の充実、(4) 請願の取扱い、(5) 国会情報センターの設置
I 立 法 機 能	○ 議員立法の発議要件を緩和 ○ 政府情報の公開促進 ○ 野党に対する重要法案の情報事前公開 ○ 党議拘束の緩和	○ 法案化前の政策課題に関し、委員会での議論と委員会決議 ○ 党議拘束の見直し（拘束対象を党綱領・選挙公約・党首の政策演説等に掲げたものに限定、衆参にまたがたがたの党議拘束の禁止、時期を本会議での最終表決に限る等） ○ 野党の対案提出及び政府案と対案の並行審査	○ 議員提出法案の提出手続の簡素化 ○ 議員提出法案の作成・提出・質疑活性化のための起草小委員会 の活用及び自由討議時間の確保
II 行政監視機能		○ 委員会の調査機能の強化 ○ 国会に対する行政情報の提供強化（与野党の情報量格差の縮小のため）	
III 国会審議・運営	○ 議長・副議長の議事運営に関する権限の強化 ○ 国対政治の見直し ○ 通年会期制の導入 ○ 政府委員会制度の廃止 ○ 予算委員会への全閣僚の出席義務の解消 ○ 法案の委員会への全閣僚の出席義務の導入 ○ 押しボタン式投票制度の導入 ○ 先例・慣行の明文化・制度化	○ 通年国会の実現と会期不継続の原則の廃止 ○ 国会運営に関する決定にあたり、多数決原理の確立 ○ 議長・委員長のリーダーシップの強化 ○ 議長・委員頭における各党の党首の政策演説実施（野党の政策提示等のため） ○ 国政課題の論議のための「国政基本問題委員会」設置と同委員会における自由な論議 ○ 委員会審査における「討議」導入（与野党の主張の差を明確化するため） ○ 本会議討論への一般議員（希望者）の参加 ○ 政府委員の廃止と大臣自らの答弁、政務次官の活用 ○ 一方通行的質疑・答弁の改善（答弁者の反論・逆質問を認める） ○ 予算委員会総括質疑における全閣僚出席の慣行の廃止 ○ 押しボタン式投票の導入 ○ 政府法案の審議スケジュール決定の合理化	○ 常任委員長会議（議長、副議長、常任委員長）の定期的な協議 ○ 本会議で趣旨説明が求められている議案の委員会への早期付託 ○ 委員会定例日の見直し ○ 委員会における政策の実質的討議、適切な質疑時間の確保等
IV 参議院のあり方	○ 先議案件の適正配分 ○ 独自の委員会構成 ○ 良識の府としてのチェック機能発揮のため、党議拘束の段階の緩和 ○ 入閣せずという原則の確立	○ 参議院を拘束する国会法の規定の議院規則への委譲（他院の同意不要のため） ○ 参議院の常任委員会の再編成 ○ 先議案件の配分の適正化 ○ 参議院の存在意義のため、国会改革の具体案を先行して実施する	
V 国会議員の待遇			
VI 政治倫理			○ 政治倫理審査会の常任委員会（政治倫理委員会）化と機能強化 ○ 政治疑惑事件解明のための政府に対する資料要求につき、政府の資料提出の確保 ○ 証人喚問における尋問中の撮影禁止規定の見直し
VII 国民の国会へのアクセス	○ 国会審議のTV中継 ○ 傍聴・参観の自由化	○ 委員会審査の公開 ○ 本会議及び委員会傍聴の容易化 ○ 自由参観の実現〔平成4.11 現在は、議員紹介のみ〕 ○ 国会テレビの実現 ○ 国会刊行物の販売 ○ 国政に関する各種情報の集積・刊行 ○ 会議録等既存の刊行物の改善（議院・委員会等への提出資料の会議録掲載等） ○ オンライン・データベース等による情報提供 ○ 国会広報センター（仮称）の設置	○ 国会情報センター（仮称）の設置 （政府情報等の集中的管理と提供体制の整備、会議録・公報等の配布・販売、会議録・法案・法台・審議答申等の国会情報データベース化、国会議員・国民に提供、本会議・委員会等の活動を広報） ○ 各委員会に「請願審査小委員会」を設置 ○ 採択された請願は、その内容の実現を図るための措置を積極的 に講ずる
VIII 立法補佐機関	○ 議員スタッフ（秘書等）の拡充・強化	○ 立法補佐機関の充実（法制局、委員会調査室、国立国会図書館等）	○ 立法補佐機構の一層の充実強化

<p>提 言 名</p>	<p>4 国会改革に関する緊急提言—議会議場デモクラシーの復権をめざして</p>	<p>5 議員立法の活性化に関する一つの提言</p>
<p>提出者</p>	<p>国会改革緊急提言会議（座長：堀江湛大教授）</p>	<p>土井たか子衆議院議長・畷岡兵輔衆議院副議長</p>
<p>提出日(又は公表日)</p>	<p>平成9年9月28日</p>	<p>平成8年6月14日</p>
<p>提 言 の 概 要</p>	<p>(1) 議論する国会（実質的審議の促進）、(2) 創造する国会（議員立法の促進）、(3) 監視する国会（政府に対する十分なチェック機能）、(4) 開かれた国会（国民に開かれたわかりやすい国会）、(5) 両輪で動く国会（参議院改革）、(6) 呼応する国会（国民の政治参加（選挙制度））、(7) 責任ある国会（国会議員の活動や責任を明らかに）</p>	<p>(1) 政策立案機能の充実・強化、(2) 議員立法を提案しやすくする環境の整備、(3) 議員立法にかかわる国会審議の活性化</p>
<p>I 立法機能</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 立法事務費を個々の議員へ交付し、議員一人による議案提出を可能に</li> <li>○ 議案提出手続きの簡素化</li> <li>○ 国会上の重要課題に関する緊急問題討論時間（仮称）を設け、自由討議制を導入（議員同士の討論を立法行為に近づける）</li> <li>○ 議員立法のための公聴会の積極的な開催</li> <li>○ 内閣・与野党提出議案に異議がある場合の野党の対案提出</li> <li>○ すべての法案への党議拘束を見直し、必要ある場合も委員会審査終了後に</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 各党派（会派）の政策補佐スタッフの充実強化のため、公的助成金の使途を政策立案機能の充実強化に向けての改善</li> <li>○ 議員発議に要求される賛成者の員数要件の緩和</li> <li>○ 各会派の機関決定を議員立法の発議・提出の必要条件としない</li> <li>○ 発議された議員立法の趣旨を全議員に周知する「要旨」を全議員に配布</li> <li>○ 議員立法の審議の遅延や付託引き延ばしがないよう、議員立法の審議時間を確保</li> <li>○ 議案の内容に応じて党議拘束を緩和し、または、かけないことにする等、各党派（会派）において党議拘束のあり方を見直す</li> </ul>
<p>II 行政監視機能</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 行政情報をまとめ公開する国会付属機関の設置</li> <li>○ 国政調査に関する報告書の作成義務化と公開</li> <li>○ 質問制度の有効活用（質問主意書を主任大臣に、所管委員会が必ずその内容の報告を求め質疑を行う）</li> <li>○ 法律に基づく命令等の委任立法については、所管委員会が必ずその内容の報告を求め質疑を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 委員の一定数の申出に基づき、委員会の行政府に対する情報開示要求のための法律上の措置を講ずる</li> </ul>
<p>III 国会審議・運営</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 会期不連続の原則の廃止、通年国会の実施</li> <li>○ 委員会の定足数の削減及び定例日開催制の廃止</li> <li>○ 議長・委員長等の議事整理権の尊重と議事運営に関する全会一致ルールの廃止</li> <li>○ 政府委員制の段階的廃止</li> <li>○ 内閣の議案提出前の過度の与党事前審査の抑制</li> <li>○ 議案提出者による逆質問を可能にし、討論型の審議を促進</li> <li>○ 技術的・専門的審議充実のため、各委員会に小委員会を設置</li> <li>○ 公述人の会派推薦制の廃止と公募制導入</li> <li>○ 予算委員会は予算案の内容審査のみを行う</li> <li>○ 押しボタン式投票制の導入（各議員の投票行動を公開）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 委員会審査において、議員立法・内閣提出法案ともに、政府委員等の行政府職員を入れずに議員同士の自由な討議による審査段階を設ける</li> </ul>
<p>IV 参議院のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 比例代表制の廃止と衆議院とは異なる選挙制度の導入、議員定数の半数近くまでの削減</li> <li>○ 参議院議員に対する党議拘束の廃止</li> <li>○ 国務大臣・政務次官を参議院から出さない</li> <li>○ 常任委員会再編成、数の削減、小委員会活用</li> <li>○ 決算審議機能の強化とその報告書の作成・公開</li> <li>○ 調査会の増設とその活動報告書作成</li> <li>○ 国会法の簡素化による各議院の自立的運営</li> <li>○ 政府4演説を内閣総理大臣演説のみとし、衆参合同の本会議で行う</li> <li>○ 両院の合同審査会の常設機関化</li> <li>○ 内閣提出議案の先議の院を、憲法の定めるものを除き、両院議長の協議により決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 委員会や立法補佐機構が収集した国政上の重要な情報を集中管理し、議員の要請に応じて提供することにも、国会情報を広く国民に提供するため国会情報センターを設置する</li> </ul>
<p>V 国会議員の待遇</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 永年在職表彰制度の廃止</li> </ul>	
<p>VI 政治倫理</p>		
<p>VII 国民の国会へのアクセス</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 本会議傍聴手続きの簡略化、国会参観手続きの簡略化</li> <li>○ 国会白書等国会関係の発行物の市販化、審議・審査内容及び議員の活動内容を知らせる国会レポート（仮称）の発行</li> <li>○ 先例及び規則等のマニュアル化（国会運営が国民にわかりやすいものとなるため）</li> <li>○ 議案発議の頻度・質問回数公表等、議員の自己評価制を検討</li> <li>○ 国会議員が発信者である国会からの通信の費用を一定の限度内で無料化</li> <li>○ 請願委員会の設置とその審査結果公表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 国会の立法補佐機構（議院法制局、常任委員会調査室、国立国会図書館調査及び立法考査局）の機能拡充、及びその重要な役割を担う職につき、人材を行政府に依存しないための人材育成と国会議員の登用</li> </ul>
<p>VIII 立法補佐機関</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 委員会事務局、議院法制局等の国会スタッフの充実</li> <li>○ 公費による議員スタッフは、一定の予算枠内で議員が自由に採用できるものとし、数の制限は行わない</li> </ul>	

提 言 者	6 透明で民主的な政策決定システムのあり方 経済同友会	7 国会改革に関する答申 自由民主党政治制度改革本部国会改革委員会 平成12年3月30日	8 国会改革推進に関する報告 与党三党国会改革推進協議会（自由民主党・公明党・保守党） 平成13年6月28日
提出日(又は公表日)	平成9年2月28日	平成12年3月30日	平成13年6月28日
提 言 の 概 要	(1) 二院制の意義に鑑み、衆参両院の総合的な改革、(2) 運営の改革、(3) 議員立法の強化	(1) 中央省庁再編後の両院の常任委員会のあり方、(2) 国会議員の処遇の適正化、(3) 国会事務局及び付属機関の効率的活動のための改革、(4) 国会職員の処遇の適正化、(5) 国会活動を国民等に広報するための改革	(1) 議員の処遇の適正化、(2) 立法機能の強化、(3) 使命達成に向けた効率的な議会運営、(4) 政治倫理の確立、(5) 国民に開かれた国会
I 立法機能	○ 与野党ともに行政のシンクタンク機能を利用できる枠組み等による議員の政策立案能力の強化 ○ 議員立法の提出要件の緩和 ○ 党議拘束を党綱領や公約にかかわる案件等、最低限のものに限定		
II 行政監視機能			
III 国会審議・運営	○ 与野党間の非公式な事前調整である「国対政治」の見直し ○ 通年会期制の導入 ○ 委員会における政府委員制度廃止、答弁者を所管大臣又は政務次官に限定 ○ 答弁における政府の反論権の承認と政府提案に対する野党の対案の提示 ○ 法案の一括審議を個々の法案の審議へ ○ 省庁別の委員会制度を、個々の問題に対応するプロジェクト型委員会制度へ ○ 衆議院における「押しボタン式投票」導入（参議院導入済）	○ 常任委員会は、衆参それぞれ省庁別に対応する委員会と機能別委員会を設置する	< 今後議論すべきもの > ○ 本会議趣旨説明制度も含めた法案審議のあり方
IV 参議院のあり方	○ 長期を展望した政策議論が行われるよう衆参両院の関係を検討		
V 国会議員の待遇			< 第151回国会（常会）で結論を得たもの > ○ 永年在職議員に対する特別交通費支給及び肖像画制度の廃止 ○ 在職50年以上の議員に対する憲政功労年金支給の廃止 ○ 現職議員が死亡した場合の弔慰金の廃止
VI 政治倫理			< 第151回国会（常会）で結論を得たもの > ○ 国会施設の有効利用（芸術・文化振興のための行事や催し物等） < 今後議論すべきもの > ○ 衆参合同の「国会情報公開法検討会」の設置
VII 国民の国会へのアクセス	○ 「国会テレビ」の早期導入	○ インターネットを活用した広報の拡充及び各種刊行物作成等の情報提供 ○ 国会情報センター（仮称）の設置（国会審議等のTV中継システムの更なる整備、議員の国会活動のVTR提供、議会政治知識の普及等のため）	< 第151回国会（常会）で結論を得たもの > ○ 国会の公用車を10年を目標に半減し、7年以内に全車を低公害車とする ○ 衆参の自動車整備工場の廃止と整備業務の民間委託 ○ 公設秘書給与の総額一括制度 < 今後議論すべきもの > ○ 法制局、調査局など両院の事務局改革 ○ 速記にかかわる諸問題の検討
VIII 立法補佐機関	○ 議院法制局、常任委員会調査室、国立国会図書館等の立法補佐機関の組織・機能の拡大・強化	○ 両院の独立性に配慮した上で、衆参事務局のうち統合した方が効果的であると判断されるものを統合（自動車、営繕、用務、記録及び福利厚生関係） ○ 衆参の法制局を統合し国会法制局とする ○ 時代的使用の終わった業務の廃止（議員会館と議員宿舎の間のバス運行サービス、自動車整備工場） ○ 憲政記念館の管理・運営を改革し国民に一層親しまれるものとする ○ 国会職員の国会特別手当を5年間で段階的に縮減・廃止 ○ 国会職員の弔慰金の廃止	< 第151回国会（常会）で結論を得たもの > ○ 国会の公用車を10年を目標に半減し、7年以内に全車を低公害車とする ○ 衆参の自動車整備工場の廃止と整備業務の民間委託 ○ 公設秘書給与の総額一括制度 < 今後議論すべきもの > ○ 法制局、調査局など両院の事務局改革 ○ 速記にかかわる諸問題の検討

提 出 者	9 首相主導を支える政治構造改革に関する提言～与党審査の見直しと内閣、政党、国会の再構築～ 新しい日本をつくる国民会議（二十一世紀臨調）	10 衆議院改革に関する調査会答申 衆議院改革に関する調査会（総質民輔衆議院議長の私的諮問機関）（会長：瀬島龍三 NTT 相談役）
提出日(又は公表日)	平成13年11月8日	平成13年11月19日
提 言 の 概 要	(1) 内閣一元～内閣の主体的法案提出権の確認、(2) 国会運営における内閣のリーダーシップの確立、 (3) 党議拘束の緩和、(4) 議員と官僚の関係の正常化、(5) 「内閣主導」から「首相主導」へ	(1) 政治倫理の確立、(2) 国政審議の活性化、実質化、透明性、(3) 議員の諸経費等の合理化、透明性
I 立 法 機 能	○ 党議拘束の緩和（法案提出前における事前協議の自粛、党議拘束は本会議最終表決段階における投票態度の統一手段とし、それに先立つ段階では自由な討論と活動を保障する、法案の性格により党議拘束のかけ方に軽重をつけ、党綱領・選挙公約以外は対象外とする）	○ 立法事務費を会派ではなく議員個人に支給し、議員の立法活動の使用に供する ○ 党議拘束の緩和 ○ 将来的なチャットキーボードの制度化とこれに対する財政的支援
II 行政監視機能		
III 国会審議・運営	○ 与党による「事前審査・承認慣行」の廃止 ○ 連立与党間協議の弊害是正 ○ 副大臣・政務官の衆議院委員理事事としての参加 ○ 議長主催の議院運営委員会の実現による議長権限の強化 ○ 議院運営委員会への内閣代表の出席権、協議関与権の確保 ○ 国会対策委員会への廃止 ○ 常会の会期延長等による「通年国会」の実現及び会期不継続の原則の廃止 ○ 「逐条審議」の導入	○ 「党首討論」を党首間のものに限らず、テーマに合わせて担当大臣と野党担当政策責任者間の討論とする ○ 党首討論を原則として毎週開催する ○ 予算委員会の議論を予算に即したものとす ○ 国会運営は、議院の公式機関である議院運営委員会をはじめ各委員会が行う ○ 与党の事前審査を政府原案の決定後に行い、政府提出法案の国会提出の是非と時期の判断に留める ○ 本会議趣旨説明は真に聴取したいものに限り、他の法律案は直ちに委員会に付託 ○ 常会の会期の長期化
IV 参議院のあり方		
V 国会議員の待遇		○ 議員歳費への日割り支給の導入 ○ 収監中又は登院停止の議員に対する歳費支給の見直し（供託等の方策） ○ 永年在職議員の特典廃止（特別交通費及び肖像画の廃止、憲政功労年金の廃止、死亡時の弔慰金の廃止） ○ 国会議員互助年金の給付額引き下げや納付金引き上げ等による収支の均衡 ○ 立法事務費及び文書通信交通滞在費の用途を明らかにする ○ 新議員会館及び新議員宿舎の建設（老朽化、狭隘化等による議員活動への支障の解消） ○ 会派割り当て自動車のみならず民間借り上げ方式による効率化
VI 政治倫理	○ 仲介・斡旋のための議員と官僚との接触の禁止 ○ 官僚が個々の議員個人と接触した場合の報告義務	○ 政治倫理基本法（仮称）の制定（少なくとも、議員辞職勧告決議案が議院で可決された場合の議員身分の剥奪、議員の資産公開における資産の増減が明確になる制度、議員の資産報告等の内容をチェックするための第三者機関の設置を織り込む） ○ 秘書の氏名及び秘書経験年数の公開（秘書の採用等をめぐる不祥事の再発防止のため） ○ 立法措置を講ずるための判断材料としての請願の積極活用 ○ 「国会情報センター（仮称）」の設置（国会情報、議員や本会議、委員会等の活動情報を提供する等のため） ○ 議員が院の派遣によって海外において各国の議会制度等を研究し、また国会人と交流した場合、報告書の提出を義務付け、閲覧に供する
VII 国民の国会へのアクセス		
VIII 立法補佐機関		○ 衆参事務局組織の統合の推進 ○ 政策担当秘書を政党に適宜派遣し、専門集団として政策立案に積極的に関与させる

(山本真生子作成)

<注>

1. 各提言における改革事項のⅠ～Ⅷの論点項目への分類は、比較表作成者の判断によって行った。
2. 改革事項の中には、複数の論点項目に当てはまると考えられるものも多いが、便宜上、一つの論点項目にのみ分類した。
3. 同一の改革事項が、各提言により、異なる論点で論じられていることも少なくないが、比較表の利用の便を考慮し、同一の論点項目欄に記載した。
4. 各提言に挙げられた改革事項のうち、本稿が対象としなかったもの（選挙制度、政治資金制度等）、他の提言等ではあまり言及されていないもの等については、適宜省略した。