HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	＜北大立法過程研究会＞国会審議活性化法の立法過程
Author(s)	伊藤, 和子
Citation	北大法学論集, 51(6), 89-127
Issue Date	2001-03-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15054
Type	bulletin (article)
File Information	51(6)_p89-127.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会〉

国会審議活性化法の立法過程

伊藤和子

〔報告者の伊藤和子さんは、一九八二年、東京大学法学部を卒業後、直ちに建設省に入られ、一九九一年、関東地方建設局河川部水政課長から衆議院法制局に出向され、現在、法制企画調整部企画調整課長として活躍されております。本日のご報告頂くテーマとの「関連」では、『議会政治研究』第五二号（一九九九年）に、「国会審議活性化法制定とその内容」と題する論文をものされております。本日は、ご多忙のなかを札幌までお運びいただき、本研究会の活動にあわせるかたちで、同法の「立法過程」を中心にしたお話をお聞かせいただけるものと期待しております。研究会の世話人を代表して、厚くお礼申し上げます。（高見）〕

衆議院法制局の伊藤でございます。よろしくお願いいたします。衆議院法制局は議院に置かれた議員立法の補佐機関ですが、

六部一四課で構成され、各委員会を分担して所掌しております。国会関係の法規は議院運営委員会で審議されますので、議運を担当している企画調整課でこの国会審議活性化法の立案作業をいたしました。

平成一一年七月に成立した「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」いわゆる「国会審議活性化法」には、ご承知のとおり、政府委員制度の廃止、副大臣の設置、という大きな二つの柱があります。最後の段階になって、国家基本政策委員会、いわゆるクエスチョンタイムといわれる党首討論の場を国会に設けるという内容が加わりました。この法律の立法過程に当初から携わって参りました者として、どういった過程で法案が形づくられ、各党間の協議の場はどういったものだったか、といったあたりを中心にお話したいと思います。

一・経緯

1　国会改革の動き

一〇年ほど前から国会改革に向けたさまざまな動きが潮流として顕れてまいりまして、平成二年には、自民、社会、共産、民社、公明、ほとんどすべての政党から衆議院議院運営委員長に対して国会改革に関する諸提案が出されました。各党の多様な提案の中で共通したテーマとして、政府委員の答弁はできるだけ少なくして、議員同士の議論を中心にいたしましょうということが含まれておりました。それが国会審議の活性化につながるということかと思います。ただこの時点では、政府委員そのものを廃止せよという主張ではありませんでした。

政治改革の大きなうねりの中で平成五年六月自民党が割れ、総選挙後成立した細川内閣の与党となった新生党小沢代表幹事が一〇月に「政府委員制度廃止の基本構想」を発表しました。これがはっきりと廃止が主張された最初のものだったと思います。その背景として、前年に紆余曲折の末に成立したＰＫＯ法の審議過程において、政府委員、特に内閣法制局長官が憲法問題等で常に国会答弁の前面に出てきて国家の基本的な方向性について論じているとの認識を小沢代表幹事が持たれたようであり、そのような状況に強い抵抗を覚えられた、という事情があるのではないかという話もあったようです。

平成八年になり、当時の土井衆議院議長、鯨岡副議長の下で研究会が設けられ、「議員立法の活性化に関する提言」が出されました。これも様々な内容を含んでいますが、やはり委員会

の場において政府委員に対する質問ばかりではなく、もっと議員同士の討論を活発化すべきであると提言されております。

2　政府委員廃止の機運

具体的に中身が見えてきたのが、平成九年の一四一回国会です。一一月に、新進党、民主党、太陽党の三党の共同提案で「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」が提出されております。この前段階で、新進党と民主党それぞれが似たような構想を持って別途作業をしていたのですが、それが、三党協議の末一つの法案にまとまったということです。この当時私はこれに直接タッチしてはおりませんでしたが、「三党」といっても、新進党が強いイニシアティブを持っていたと聞いております。

この国会の冒頭で、「政府委員任命の承諾について」という、新進、民主、太陽の三党による意見書が提出されております。これは、政府委員の承認を内閣官房副長官、人事院総裁、各省政務次官など三〇名程度に制限してほしいという要望でした。

話が前後して申し訳ないのですが、この政府委員制度は帝国議会からございまして、帝国憲法の五四条に、政府委員の出席発言権ということで非常に強い権限が規定されていたものです。いわば大臣と同様に、あるいは大臣に代わって国会の中で自由に発言できる存在でした。それが日本国憲法になり、少なくとも憲法からは政府委員という言葉は消えましたが、国会法で、国務大臣を補佐するために、本会議あるいは委員会に出席できる者として、政府委員が制度として存続してきたわけです。日本国憲法下の新しい国会になりましてから、政府委員の承認について局長クラス以上に限定しようといった申し合わせもなされたようですが、国会の回次を重ねるごとに、任命される人の数がどんどん増えてまいりまして、この平成八・九年頃には会期途中の異動に伴うものも含めて二百数十人、多いときには三百人を超えたということもあったようです。こういった状況に対して政治家の間で、政府委員を中心とした質疑の在り方が国会審議の形骸化を招いているという非難の声が高まってきたわけです。先ほど述べた三党による意見書も、そのような声を反映するものでした。

他方、国会改革と平行する行政改革の動きとして、平成一〇年六月に中央省庁改革基本法が成立いたしました。これは橋本内閣の主導により、かなり大胆な省庁統合の道筋がつけられた法案です。国務大臣の数も、現在内閣法で二〇人以内となっておりますが、この中央省庁改革基本法では、一五人から一七人

程度と、縮減の方向性が示されておりました。

平成一〇年秋の第一四四回国会になりまして、以前三党共同で提出したのとほぼ同じ法案を民主党が再度提出しました。このときは、政府委員の廃止よりも、民主党としては内閣機能の強化に重点を置いたものであると説明されていたようです。

3　自自連立合意から自自協議へ

そしていよいよ、国会審議活性化法が成立した第一四五回国会に入っていくのですが、これに先立ち自自の連立構想が浮上しました。平成一〇年一一月一九日に連立に向けての小渕首相と小沢党首の合意が成立しています。この合意は、閣僚数の削減、政府委員の廃止、安全保障に関する基本原則の確立という三つの柱から成り、ここで自民党の公約として初めて政府委員の廃止が出てきたのです。当初自民党は政府委員の廃止に消極的でした。大臣が自ら答弁するより、局長などの政府委員を使って答弁させるのが常態化しておりましたし、また、よく揶揄されますように、重要な問題だから政府委員に答弁させますと言った大臣がいらっしゃったということですが、もちろん大半の議員においてはそうではないでしょうが、しかしそれでも政府委員はなくしちゃ困るというのが本音ではなかったかと思います。ただ、この合意の背景には、自自連立の必要性に迫られてやむを得ずという消極的要因ばかりでなく、自民党内にも、政府委員に頼らずにもっと議員同士の議論をやるべきじゃないかという積極的な意見があり、それが合致したものだと思います。

この連立合意を受け、政党同士の実務的な話し合いが始まりましたのは年が明けて平成一一年の一月以降です。私どもがこの作業に関与し始めたのはこのあたりからで、それぞれの政策を少しずつ形にしていってすり合わせながら最終的にまとめ上げるという作業過程をたどっております。このレジュメで順を追ってどういう会合が開かれたかを書き出してありますが、これは一応オフィシャルなものに限ったもので、これ以外に、それぞれ党内での会合もありますし、非公式の会合、あるいは議員が一対一で話し合う場面も多くございました。

一月八日から自自の実務者協議が始まりまして、三～四人のメンバーがそれぞれの党から出て協議を進め、一月の一一日に基本的な合意をいたしました。内容は、①政府委員は次の第一四六回国会から廃止する、②副大臣、政務官は、平成一三年の省庁再編時に合わせて設置する、③政府委員が廃止された後、副大臣、政務官の導入までの間の国会答弁等の対応のため、政務次官を増員するというものです。これらを一本の法律で第一

四五回国会のうちに成立させてしまおうというところまでこの時点で合意されました。

その後プロジェクトチームの会合が数回にわたって持たれました。ここで焦点になったのは、①内閣法制局長官の出席をどうするか、②副大臣や政務官の人数をどうするか、③委員会運営の改革です。副大臣、政務官が行政府に大量に流入して、与党政府がまさに一体化して、政府対野党という形で政治家同士の討論をすることになります。一方的に政府委員を問い詰めて細かい答弁を引き出すのではなく、議員同士で骨太の政策議論をいたしましょうということで、委員会の座席配置も教室方式から対面方式に変えるべき、との自由党の主張もありました。それから、これまで、大臣は質問に答えるだけで、野党からやり込められたら反論ができなかったということを与党議員は大変不満に思っていたようで、この頃の協議においては、「反論権」ということがよく議論されておりました。しかし、「反論権」と、あたかも何か独特の権利のように言われても、いったいその実質は何なのかは今ひとつよくわからなかったところでございます。質疑という場面では質問したことのみに答えるというルールはありますが、国務大臣である以上委員会ないし本会議での発言は、議案に関するものである限り基本的に自由ですので、何か自分の発言に制約があることを前提にして「反論権」という言葉が飛び交っていることに違和感を覚える向きもあったようです。ただ、この「反論権」をめぐる議論も、法案成立段階になると、あまり中心的な話題ではなくなったようです。

4　副大臣制の導入

国会審議を政治主導にしようという構想とパラレルに、行政府部内においても政治家のイニシアティブで政策決定を行うべきであるということで、副大臣、大臣政務官といった政治任用職を増やすとともに、副大臣の政策決定への関与の度合いを高めようというのが副大臣制の導入の目的です。

大臣政務官は従来の政務次官と同様のスタッフ職（大臣を助け、政策及び企画に参画する）ですが、副大臣はライン職（大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどる）として、各局長等から上申される案件の決裁等に当たることになります。副大臣は認証官とする、との合意も当初からあり、かなり重い位置づけをしております。事務次官との関係については、その所掌事務の変更にまで踏み込むことは避け、副大臣会議を法律上位置づけ、各省庁の政策調整について一定の役割を果たすものとして規定することとなりました。規定上は事務次官の権限には何

ら変更が加えられませんでしたので、役人たちは安堵したのではないでしょうか。いずれにせよ、行政府部内における政治主導の目論見の成否は、実際に実力のある副大臣、大臣政務官が任命されて、政策面で役人をどのようにリードしていけるかに掛かっていると言えましょう。

これに関連して、副大臣、大臣政務官の実際の任命についても変わってくるだろうという話も出ていました。各省庁での政策決定をリードし、国会答弁でも前面に立たなければなりませんから、従来のような派閥順送り、当選回数重視のような人事では対応できない。やはりその行政分野について精力的に勉強する政治家でなければならないだろうと議論されていました。

5　自自合意

プロジェクトチームでの精力的な議論の末、三月二四日に「政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等についての合意」という合意文書がまとまり、翌日国対委員長会談にこれが報告されました。ここで、与野党の協議機関を設置して議論をスタートさせるところまでこぎつけたということです。

参考資料一をご覧下さい。サイン入りの合意文書のコピーです。自自のプロジェクトチームにどのような議員がかかわっていたかを示すものです。自民党からは大島理森衆議院議員、当時の国会対策副委員長です。それから遠藤武彦、長瀬甚遠、熊代昭彦、この御三方は衆議院議院運営委員会の理事ないし委員でした。西田吉宏氏は参議院議員です。自由党からは、当時の国対委員長中西啓介衆議院議員、参議院議員の平野貞夫氏は元衆議院の委員部長で国会運営に非常にお詳しく、マスコミでは小沢党首の知恵袋と言われている人です。西田猛衆議院議員は、いわゆる小沢チルドレンと呼ばれていた一人です。自自の協議に関わって感じたことは、自民党について言いますと、ここにサインしたメンバー、特に大島議員を中心にして議論が仕切られていたという印象ですが、自由党については、メンバーの背後に党首の存在が強く感じられたという気がします。

内容は次ページ以降ですが、これは骨格としては、最終的に実現したものとほとんど変わりません。もちろん副大臣や政務官の人数とか、政務官の名称が最終的には大臣政務官になったりと細部の変更はありますが、大枠は変わっていません。ただ、この時点でまだ内閣法制局長官の出席をどうするかはペンディングになっておりました。そのことが最後の「付属文書その二」に表れています。結局この自自協議の過程では詰めきれずに、

別途検討して次期国会までに結論を得ることになっておりました。

最後に副大臣、政務官の数の表です。この数字の基準はよくわかりませんが、例えば国土交通省や総務省のような統合省についてはある程度人数がいないと対応できないという理由から人数が増えています。ただ、農水省二／二とか、環境省一／一といったあたりのバランスなどは、まさに先生方の考え方次第という気がします。もっとも、新進・民主・太陽が以前出した法案は、副大臣、政務官に加えて政務補佐官も置くというもので、ポスト数が非常に多かったんですね。ですから、どちらかといえば自由党の方が多めの数を提示し、自民党からは少なめに提示して、すりあわせていったという印象がございます。この時点ではいくつかペンディングの事項を残したまま、このような合意で終結したということです。

ちなみに表の後に政策要綱が付してありますが、法律案要綱の次の「衆議院規則参議院規則の一部を改正する規則案要綱骨子（試案）」をご覧いただきますと、「第一　委員会運営の原則」、「第二　政府参考人」という見出しがあります。第一の方は、「委員会が審査又は調査を行うときは、第二の場合を除き、政府に対する委員の質疑は内閣総理大臣その他の国務大臣又は副大臣若しくは政務官等に対して行うこと」となっております。第二では、「委員会は、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、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴くこと」となっております。これは最終的に出来上がった衆議院規則と微妙に違うのですが、この時は、特に「第二の場合を除き」といった書き方をしているところからも窺がえるように、大臣に対して質疑をする場面と、政府参考人を呼んで質疑をする場面は、ステージが分けられるべきであるという、自由党の非常に強い主張がございました。

これは、小沢党首の強い意向があった部分だと思います。政府委員は廃止するが、かといって役人が全くいない国会審議もあり得ない。実際に個々の条文や細かい実務面の説明をするとき、あるいは行政監視、国政調査という観点からは、政府の人間を呼んで聞き質すということが当然あるわけです。そのときの立場を、参考人の一類型にしようということです。今までの政府委員のような、会期冒頭に任命されたら会期中いつでも委員会に出席できるという立場ではなくて、特に質疑の必要があって、国会側から要求をして初めて出席できるということなのです。けれども、そういう形で登場する政府の人間と大臣が同じ場所に座って審議していると、どうしても政府参考人に対する質疑が中心になってしまうのではないかというのが、小沢党首

の懸念だったのだと思います。だから政治家同士、大臣と野党議員との間の質疑の場面は、骨太の政策論議だけをする場として完結させて、その場面とはまた日を変えてあるいは時間を変えて、政府参考人に対して細かい質疑をするというイメージをもたれていたと思います。この頃は「ステージ分け」と言って議論されておりましたが、これも最後の段階では少しあいまいになってきたというところがございました。

以上が自自協議の段階です。

6　与野党実務者協議

この自自合意文書を国対委員長会談に出した後、与野党の実務者協議の場として「副大臣制度に関する協議会」が設けられました。この協議会は国対委員会のもとに置かれ、各党、しかも衆参両院の議員が入っているものです。こういった形で国会法の改正案が協議されるのはおそらく初めてだと思います。通常は、議院運営委員会の国会法改正等小委員会、あるいはその前段階として、議長の諮問機関である議会制度協議会で議論が行われるなど、院の組織が改正案を起草し、それを議院運営委員会に持ち上げていたわけです。しかし、今回の国対ベースの協議会というのは、議院の組織ではなく、院外の政党間の協議機関です。そういった意味では、非常に珍しいケースかと思います。これも六回にわたる協議会を重ねております。最初は自自案、民主党案、それぞれの案をテーブルにのせて、異同などを議論しました。第二回はその両案に対して各党から質疑があり、第三回で論点整理をいたしまして、このあたりから、イギリスの議会制度を見に行こうという話が突如浮上しました。これに先だって四月頃、自由党の小沢党首、平野議員、西田議員は、イギリスに行かれたようです。やはり議会制民主主義の原点である英国議会の視察は意味がある、という話が各党協議の段階でクローズアップされて、他の党も同調し、この調査団が派遣されたということでございます。この調査報告書などについては、「議会政治研究」という雑誌の五二号に掲載されておりますので、機会があればご覧いただければと思います。第四回の協議会ではこの議員団の報告がありました。クエスチョンタイムにおいて対面式で議員同士が議論している絵柄といいましょうか、議員の皆さんにはインパクトがあったようで、比較的すんなりと理想のモデルとして受け入れられた感じでした。第五回有識者ヒアリングは何かといいますと、特に社民・共産から、このように行政府の中に大量の国会議員が入ると三権分立を犯すのではないかという議論があり、憲法上許されるかど

うか、という話を法律の専門家から聞いたということでございます。

7　クエスチョンタイムの提案

五月一八日自自民協議とありますが、この後しばらく与野党全体の協議会ではなく、与党である自民党・自由党と野党第一党である民主党の協議会が開かれております。ここで最初に民主党側から、党首討論の場を作ろうじゃないかという話が提案されました。民主党の思惑といたしましては、党首討論の様子がテレビ放映され、話題になることによって、政権の選択を国民に問うというイメージが出ると思われたのだと思います。当時は菅代表だったと記憶しておりますが、菅さんと小渕さんを討論させたら優位に立てるという話が流れたりしました。他方自由党は、もともと二大政党制を志向する党として対決型の党首討論の導入を望んでいたということで、民主党の提案が歓迎されたわけです。これに対して自民党は、党首討論を受け入れる代わりに、今まで総理大臣が国会に拘束されすぎていたから、党首討論の場で週に一度総理大臣が集中的に答弁する場ができるのであれば、それ以外の場面ではできるだけ副大臣や大臣政務官を活用して、総理大臣の出席を少なくしようという条件を持ち出しました。このあとの自自民の協議は、主として総理大臣の出席制限をめぐる駆け引きが中心となってまいりました。

これまでの国会にはなかった新しい制度ですから、この党首討論の場をどう位置づけるかという問題もありました。これも民主党の側から、仮に衆参それぞれに討論の場を設けると、参議院で行う討論の位置づけが不明になるという意見が出ました。党首は衆議院議員であることが多いですから、衆議院議員同士の討論を参議院議員が聞いているだけになってしまう。それでは、衆参一緒にやる仕掛けを何か考えられないか、開会式のような形で参議院の本会議場に衆参両院の議員が集まったらどうか、などいくつかアイデアはありましたが、憲法上の問題もあり、最終的にはそれぞれの院に置かれた委員会が合同審査会を開くことができるという国会法の既存の仕組みを活用しようという形に落ち着いたわけです。

8　四党合意

このような流れで自自民協議が精力的に行われ、合意文書がまとまった、これが資料二でございます。先ほどの自自合意と非常に形式が似ているものですから、どこが争点なのかわかりにくいかもしれませんが、別紙一「国家基本政策委員会設置に

伴う内閣総理大臣の本会議・委員会への出席の在り方について」の部分が、このときの中心的な課題だったところです。総理大臣は、施政方針演説等以外は、重要かつ広範な議案や、重大事件等についての説明、質疑しか本会議に出席しない。これまで総理大臣に対して本会議趣旨説明を要求する、いわゆる「つるし」というやり方が国会運営における野党側の戦術として多用されていたのですが、このようなことは止めて、実質的な審議をもっと進めていこうという狙いも先生方は持っておられたようです。総理大臣が趣旨説明するに相応しい法案を整理することによって「つるし」という慣行がなくなれば、それは、まさに国会審議活性化法の目的に適うものであろうということです。

この合意文書について若干補足しますと、別紙二の「倫理規範」、これはマスコミでもあまり注目されませんでしたし、解説もなかったと思うのですが、この改革により国会議員が大量に行政府に入っていき、さらに副大臣は直接の職務権限を有する立場に立ちますので、非常に権限が強化されるため、服務規律を整備しなければならないということで用意されたものです。もちろん実際にこれを決めるのは内閣ですから、大勢の議員が行政府に入っても汚職や腐敗につながらないようにするためには、このような倫理規範も考えられるという趣旨のものだと思います。

次の「追加合意事項」のペーパーですが、結局この時点まで内閣法制局長官の扱いが決まらず、国対委員長会談が開かれる直前の土壇場にきてやっと「人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長、公害等調整委員会委員長を、政府特別補佐人として出席させることができる」ということで決着を見たわけです。自由党は最後まで内閣法制局長官の出席には抵抗しておりましたが、この一点を認めないためにすべてが壊れるよりは次善の策として受け入れたということかもしれません。ただ、自由党の強い主張によって、副大臣制が導入される平成一三年までにこれらの人々の出席の在り方について見直すという見直し条項が附則に挿入されました。

レジュメに戻りまして、六月一一日に自自民三党の協議が整って、合意文書にサインされた。このとき、すでに公明党も与党になりかかっている、というのも変ですが、国会運営のいろいろな場面で与党に対して協力的になってきたという実態もございまして、サインに加わってはおりませんが、六月一四日の第六回与野党協議会で公明党も合意案を受け入れ、翌日、自自民公四党から衆議院の議院運営委員長に対してこの合意に基づいて国会法改正をお願いしたいという申し入れがなされたという

ことです。

9　法案起草から成立まで

次に法案の起草から成立の段階になるのですが、ここではじめて議院に置かれた正式の機関である議院運営委員会の国会法改正等小委員会で議論がスタートいたしました。この政策要綱をもとにさまざまな議論が行われる中で起草案を固めていったということでございます。七月一三日に議運で法案を可決して、同日本会議に提出して可決しております。この法案に対する賛否ですが、もともと自民、自由、民主、公明四党は、この政策合意に参加しておりましたので当然賛成ですが、共産党と社民党が反対しております。

共産党の反対理由は、特に内閣総理大臣の出席制限は憲法上問題があり、内閣総理大臣の国会に対する責任をあいまいにするものであるという批判をしております。それから政府委員制度の廃止についても、行政監視機能の弱体化につながる、また、副大臣等の設置は三権分立に反しているといった批判をされております。現在官僚主導になっているのは制度の問題じゃないでしょうと。今の国会法の下でも政治主導でやろうと思えば十分可能で、それができないのはむしろ議会の側の怠慢である。制度を変えれば政治主導が実現するという幻想の上に制度をいじって、さらに総理大臣の出席制限をする方向にどんどん動いてきているのではないかということで、強い反発を示されたということだと思います。

社民党も大体似たようなことですが、政府与党の一体化によって、国会の審議が活性化といいながら逆に形骸化してしまうではないかといった批判、それから国家基本政策委員会の性格が不明であるという理由で反対されております。

七月二六日に参議院の議院運営委員会で可決し、同日の本会議で可決されております。法律の公布は七月三〇日でした。

10　国会審議の在り方に関する申合せ

さて法律が出来上がってそれで済んだわけではなく、この後も非常に精力的に協議が続けられております。と申しますのも、国家基本政策委員会の設置は正式には第一四七回国会からですが、次の国会（一四六回国会）から予算委員会の場を借りて試行してみようという合意もありましたので、実際にその運営の仕方をどうするかという協議が続けられたたわけです。

八月の一〇日過ぎから実務者協議が始まり、九月中頃にはまた、プライムミニスター・クエスチョンタイムをはじめとする

英国議会制度の実情に関する調査議員団がイギリスに行っております。このときのミッションは非常に大掛かりで、総団長は羽田孜民主党幹事長、衆議院議員が九人、自民党森幹事長、自由党小沢党首、公明党冬柴幹事長も入っております。参議院議員は、議院運営委員会の理事を中心とした八人が参加しています。こういった調査団の報告も踏まえ、国家基本政策委員会の運営に関する合意が次々に重ねられてきたということです。

資料五の九月一七日の合意は一四六回国会での試行段階でのものということです。それから一月一八日付けのものは、一四七回国会から本格的にスタートするということで、さらに合意をし直したものでございます。

二、特徴

1　異例の立法形式

以上、立案過程の流れを時間の経過を追ってみてまいりましたが、特徴として大きく分けて二つございます。一つは立法形式に関わるものです。これは技術的なことであまりご関心はないかもしれませんが、私どもにとっては非常に強い印象を残したものなので、紹介させていただきます。あまり誉められた形ではありませんが、議員サイドの強い意向により、新規制定部分と一部改正部分が混在した法律になっています。

資料三が法案ですが、第一章総則は趣旨、次に第二章と第三章は国会法の改正、国家行政組織法の改正という一部改正法です。国会法の改正は、政府委員を廃止するということですし、国家行政組織法の改正は、副大臣等設置までの間の暫定的な政務次官の増員を規定したものです。第四章は、副大臣、大臣政務官を設けるものとする、という宣言規定なのです。ではこの部分の実体規定はどうなっているかといいますと、閣法で内閣法の一部改正、あるいは行政組織法の一部改正等一連の中央省庁改革関連法案に規定されています。

このような混在スタイルは、例は皆無ではないのですが、もちろんスタンダードではありませんし、残った姿も異様です。二章、三章は役目を終えて消え去るもので、一章、四章だけが残るのです。実は四章も実体規定ができてしまえば用済みになる宣言規定なので、これも期限を限って失効させてしまうことも考えられたのですが、副大臣を置くといった行政機構の根幹に関わる改革を議員立法で仕掛けたのだという事を残す意味があるという議員の意向で、失効規定を置かずに今でも生き残っているということでございます。従いまして、この中に副大臣

の総数などを規定してありますから、仮に実体規定の方で副大臣ないし大臣政務官の数を増やしたり減らしたりすることになると、もう用済みになっているこちらの規定も合わせて改正しなければならないということになりそうです。

もう一つ立法過程に関わる特異なケースとして、先ほど述べたようにこの法律では副大臣等設置についての宣言規定が書かれていて、閣法に実体規定が出てきます。すでに政府の方で閣法の準備をしておりまして、自自協議の段階で副大臣、政務官が置かれることが見えてきましたので、閣法にあらかじめそれを取り込んだ形で作業をしております。この時点の閣法では、副大臣や政務官の数も自自協議をもとに規定されていた。ところが、与野党協議の段階になりまして、この途中で閣法の中央省庁改革関連法案が国会に提出される運びとなりました。宣言規定はまだ提出もされていないのに、いきなり実体規定が出てくるのですね。本来は副大臣を置きなさいという議員立法があり、それを受けて政府案が出てくるという構想だったのですが、順序が逆転してしまう。これは困ったというので、すでに各党協議が始まっていたにもかかわらず、とりあえず自自のメンバー提案という形で議員立法を提出しようという動きになりました。ところが、提出はそのように形を整えたものの、内閣委員会で中央省庁改革関連法案の審議が進み、自自案の人数のまま、あるいは政務官という名称のまま可決されてしまったのです。そこで、今度はこちらの議員立法の附則で追いかけて名称や人数を変える閣法の改正が必要になってしまったという、非常に複雑なものでございました。

2　政治主導の立法過程

次に立法過程の特徴としては、やはり一貫して政治主導であった。まさにこの法案の内容のとおりなのですが、この法案の中身について行政庁から何か働きかけをしてくるという事は、私の知る限りではほとんどありませんでした。中央省庁改革本部事務局や内閣官房人事課などの担当者は各種会合に陪席することもありましたが、基本的な方向性に対してどうこう言うようなスタンスではありませんでした。あるいは個別の議員に非公式に接触されていた省庁があったかもしれませんが、特定の省庁の意見によって内容が変わったということは感じられませんでした。焦点となっていた内閣法制局長官の扱いについて、内閣官房側で積極的に動いたかどうかについては全くわかりません。むしろ与党あるいは官邸サイドで、内閣法制局長官の出席は必要だという基本線があったために、役人が口を挟んでとい

うことではなく、最終的には政治家の意思によって内閣法制局長官を政府特別補佐人に入れることとなったと思います。

3　政権の枠組みとの関係

この立法過程に大きく影響を与えた、あるいは密接に関連していたのは、政権の枠組みです。もともと自自協議がスタートしたのも、自自の連立合意がきっかけですし、さらにこの法律が成立する頃には自自公連立という動きがすでに出てきていました。実際に連立政権が組まれたのは一〇月ですが、法案の最終段階では公明党の意向も反映されているかと思います。その一例が、まさに内閣法制局長官の扱いです。内閣法制局長官の出席については、自民党だけではなく、公明党も理解を示しておりました。三党の中で自由党だけがまだ抵抗している、でも自公の間では法制局長官の出席について共通の理解があり、最終的にはそこに落ち着いたということのようです。

4　国対のもとでの与野党協議

衆参両院にわたる国対ベースの与野党協議、これも先ほど申しましたけれども、非常に異例の形であったと思います。参議院との関係も、従来国会法の改正というと、衆議院の議院運営委員会で固めてしまってから参議院に送られるパターンが多かったのですが、今回は当初から参議院議員が参加し、また、参議院の特殊事情も考慮しながら作業が進められたため、参議院における委員会審議が比較的スムースに運ばれたように思います。また、立案の過程で海外視察団が二度も派遣されて情報収集するといったことも特徴的なことかと思います。

それから与野党の思惑の合致と相違。これは特に国家基本政策委員会の設置のあたりで典型的に見られたのですが、民主党の主張を受ける形で自民党もそれに応じながら年来の主張を展開したというところもあるかと思います。もともと民主党が野党として三党で提出した法案、あるいは民主党が単独で提案した法案、いずれも副大臣、政務官、政務補佐官として百数十人というオーダーで、議員が行政府の側に入っていくというような内容の法案です。これは与党政府の完全な一体化を志向するものでございまして、この提案自体は野党を利するものではないと思います。けれども、民主党の政策として、党首討論の提案と同様、あえて与党と政府の一体化を押し進めることによって、逆に、国民に対して、議員を選ぶ際すなわち選挙の時に、まさに政権の選択を迫るのだ、といった意味があるのかなという気がいたしました。今は与党と政府は一体のようであり違う

ようでもあり、特に自民党などは、自らの政権が決めようとすることに対して党内で反対の動きが出ることもあります。そのことによって責任の所在があいまいになり、政府の施策には反対だけれども自民党には投票してしまうといったことがあるのかもしれない。そのようなあいまいな政治風土を排除したいというのが民主党にはあったのかなとも思われます。

5　焦点の異動

当初自自協議のあたりから見ていますと、何かずいぶん焦点が変わってきたなという印象がございました。最初は政府委員の廃止なのだ、議員同士の討論なのだ、そして反論権をどうする、という議論だったのですが、最後の方になりますと党首討論がメインテーマになってきて、それとバーターの形で他の委員会も影響を受けることになりました。本会議への出席制限や、予算委員会の総理大臣出席は総括一巡だけとする、といった他の委員会での審議の在り方への影響が焦点になってきたという気がいたします。

6　申合せの積み重ね

国会運営に関する各党間の申合せは、他の国会法改正でも見られないことはないのですが、今回は特に審議の在り方全般が大きく変わるということで、さまざまな申合せが作られました。申合せのとおりに運用されているところもございますが、申合せ自体をもう一回見直そうという動きもあり、これからも実際の運営状況を踏まえて、さらに議論が重ねられていくことになると思います。

三．その後の国会運営の変化

1　政府委員廃止

この法律が成立した頃、マスコミでは比較的好意的な評価が多かったように思いますが、もちろん改革前と大して変わらないのではないかという、冷ややかな見方もありました。政府委員を廃止したといっても、名前が政府参考人に変わっただけで相変わらず出ているではないか、しかも当初議論されていたステージ分けもはっきりしなくなっていまして、以前と同じに見える。逆に政府の人間を排除してしまったら、実質的な審議の充実につながらないじゃないかという指摘もありました。

政府委員の廃止というのは象徴的な意味が大きいのだという見方もあります。政府参考人として出席しているとはいえ、こ

れまでのように政府委員の肩書きを持って、委員会の場にいつでも出席しているということではなくなりまして、委員会の側で呼ばない限り出席できない、そこははっきり変わっております。そういう意味では、政府側にとっては以前に比べて不自由な制度になったのだろうと思います。これまで官房長なり局長なりというのは閣法の審議が行われるときは常に委員会に出席していたのですね。今は、質問者が○○局長を呼べといわない限り出席できなくなってしまったのです。ただ、実際はいつ何時呼ばれるかわかりませんし、審議の過程でやはり担当局長の意見を聞きたいということになれば、その場の委員会の決議で呼ぶことも可能である。そこまでは許容されることになったので、控え室というか別室のところで待機していると思います。

このあたりの運用は委員会によっても違うようです。この法案審議に当たって○○局長と△△局長は必要だから出席要求しておこう、と委員会の冒頭に包括的に議決するやり方をとっているところもありますし、逆に非常に硬く運用して、甲議員がこういう質問をするので○○局長から意見を求める、それから乙議員が同じ○○局長に対して別の質問をするというときにも、同じ人に対する出席要求なのに、それぞれ別の議決により二重の手続で処理しているところもあります。そういう堅い運用をしている委員会では、甲議員の質問に答えるために出席していた政府参考人が、乙議員から大臣に対する質問の際に、大臣答弁の後で促されて答弁の補足をしたところ、その発言部分を会議録から削除してしまったこともあるのです。つまり、甲議員からの出席要求手続はあったが、乙議員からの手続はとられていなかったから、ということです。今後の運用で、従来の政府委員の形に近づいていくのか、あくまで参考人であるという厳格なルールが定着していくのか、もっと回を重ねなければわからないところです。

2　政務次官の役割

国会審議の中で目に見えて変わったのは、政務次官の役割ではないかと思います。以前は政務次官が答弁に立つことはほとんどなかったのですが、今は答弁の機会が多くなって、かなり政務次官の存在感が大きくなりました。

行政庁においては、政務次官も省議に出席し、総括政務次官は決裁に関わることになりました。役人は答弁のサポートのために十分なレクを行うことになりますし、全体に政務次官に上げる情報量は格段に増えているのではないでしょうか。特に総括政務次官、これは正規の官職名ではありませんが、国家行政

組織法の改正で政務次官のうち一人はライン職として規定され、いわば将来の副大臣と同等の役割を与えられておりますので、その重みはかなりのものだと思います。

3　国家基本政策委員会

経過のところでお話しましたように、与野党の思惑の中で誕生した党首討論が、当初期待されていた役割を果たしているかどうか、まだ数回の実施状況で評価を下すには時期尚早かと思います。クエスチョンタイムと呼び習わされてはいるものの、本場英国の制度とは似て非なる仕組みであり、内容的にもいかがなものかという意見もマスコミ等から出ているようです。

しかし、これも運用次第といいましょうか、今後どう転がしていくかにかかっていると思います。討論の内容云々については制度の問題ではなかろうという気がいたします。なお、「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、国家基本政策委員会は開催しない」という申合せについては、野党や参議院の側から弾力的に運用すべきであるとの意見が出ております。総理大臣が党首討論に出るからという理由でその週の本会議には一切出席しないというのは、国会に対する責任の面で本末転倒ではないかとの意見も野党にはございます。

ただ、もともと「政治主導の政策決定」というときに二つの意味があって、一つは国会内で政治家同士で議論をしましょうということです。もう一つは、行政府の中で政治家集団が政策をリードしようということです。このことは官邸においても同様で、これまで総理大臣が国会に拘束されている時間は、諸外国と比較して日本は非常に長いといわれているのです。むしろ総理大臣は、首相官邸にあって内閣を強力に指揮し、かつ行政各部を指揮することに重点をおくべきじゃないかというのも政治主導の政策決定システムの主眼だったわけです。総理大臣の国会出席を制限しようというのもその文脈から出されてきたことで、その立場に立てば、これが一概に国会に対する責任をないがしろにするとの非難も当たらない。長時間にわたって総理大臣を国会に拘束するという方向が正しいかどうか疑問だという論も成り立つのです。

以上、とりとめのない話で申し訳ありませんが、ご報告とさせていただきます。

参考資料

資料一　政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意

平成一一年三月二四日　自民党・自由党合意文書（自自プロジェクトチーム協議結果）

1　政府委員制度の廃止について

①　全廃する。

②　廃止の時期は、第一四五回国会の次に開かれる国会からとする。

③　内閣官房副長官及び政務次官は、内閣総理大臣その他の国務大臣を補佐するため、議院の会議又は委員会に出席できるものとする。

④　副大臣（副長官）及び政務官については、その設置の際に③に追加する。

⑤　執行状況・技術的説明のため、委員会は、政府職員を「政府参考人」として出席させることができるものとする。

2　副大臣等の設置について

(1)　副大臣

①　内閣府及び各省に副大臣を置き、防衛庁に副長官を置く。（別紙一のとおり）

②　副大臣（副長官）は、大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめ大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行する。

③　副大臣（副長官）は認証官とする。これにあわせ、内閣官房副長官を認証官とする。

④　副大臣（副長官）は特別職とする。

⑤　副大臣（副長官）の総数は二六人とする。（別紙一のとおり）

⑥　内閣府、各省及び防衛庁に置かれる副大臣（副長官）のうち各一人を筆頭副大臣（筆頭副長官）とする。

⑦　各府省庁の政策等に関し相互の調整に資するため、副大臣会議を開くことができる。

(2)　政務官

①　内閣府、各省及び防衛庁に政務官を置く。（別紙一のとおり）

②　政務官は、大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、

政務を処理する。

③　政務官は特別職とする。

④　政務官の総数は二七人とする。（別紙一のとおり）

(3)　大臣、副大臣（副長官）及び政務官は国会において反論権を有する（議院運営委員会における申合せ事項）。

(4)　二〇〇一年一月一日の省庁再編にあわせ、政務次官を廃止し、新たに副大臣（副長官）及び政務官を導入する。

3　経過措置

政府委員制度の廃止と併せて以下の措置を講ずる。

①　国会において政務次官が大臣を補佐するため、出席し発言することができるよう、国会法を改正する。この場合、大臣及び政務次官は国会において反論権を有する（議院運営委員会における申合せ事項）。

②　現在各省庁に置かれている政務次官を増員し、政務次官のうち一人が命により政策及び企画をつかさどることができるようにする。

③　総理府に政務次官を置く。

④　政務次官の増員数は全府省庁あわせて一一人とし、増員後の総数は三八人とする。（別紙一のとおり）

4　上記の措置は、第一四五回国会において一本の議員立法を提出し、成立させる。（その政策要綱は、別紙二のとおり）

5　施行期日

①　政府委員制度の廃止

第一四六回国会の召集日

②　政務次官の増員等

議員立法公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日

③　副大臣及び政務官の設置

別に法律で定める日（二〇〇一年の省庁再編にあわせて設置）

6　本会議及び委員会運営の在り方

今回の改正により、本会議、各委員会の運営の仕方は、大きく変わることとなる。国会を大臣又は副大臣・政務官と議員との議論の場としてゆくためには、議院運営委員会等において以下の事項について関係法規の改正を検討し、申合せを

する必要がある。

(1) 本会議

副大臣、政務官も本会議で答弁することとなる。

(2) 委員会

① 審査又は調査の在り方（規則で定める。）

(ア) 委員会が審査又は調査を行うときは、(イ)の場合を除き、政府に対する委員の質疑は内閣総理大臣その他の国務大臣又は副大臣若しくは政務官等に対して行うこと。

(イ) 委員会は、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、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴くこと。

② 委員会への所属

- 大臣は、原則として所管委員会には所属しない。
- 副大臣、政務官は、所管委員会の委員とする。

③ 常任委員会の数等

- 省庁の再編に伴い常任委員会の種類及び数を見直す。
- 常任委員の総数を削減する。
- 委員会の定数を奇数とする。
- 委員会運営の在り方、委員室の配置等について今後検討する。

政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意についての付属文書（その一）

平成一一年三月二四日

1 副大臣等の設置関係

① 内閣府に置かれる副大臣及び政務官は、金融庁に係る事項を担当する者が含まれるものとする。

② 内閣府に置かれる副大臣及び政務官の職務の規定の仕方については、早急に事務的に検討することとする。

③ 副大臣（副長官）の俸給月額は、内閣官房副長官の俸給月額と同額とする。

④ 政務官の俸給月額は、政務次官の俸給月額と同額とする。

2 経過措置関係

① 総理府に置かれる政務次官のうち一人は、金融監督庁に係る事項を担当するものとする。

② 総理府に置かれる政務次官の職務の規定の仕方については、早急に事務的に検討することとする。

政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意についての付属文書（その二）

（別紙一）

政務次官の増員数、副大臣／政務官の数

平成11年3月24日

新府省庁	局の削減状況	現行府省庁	政務次官数			副大臣／政務官
			現行	増員後	増員	
内閣官房副長官			3	3		3／0
内閣府	10→5	総理府本府	0	2	2	3／3
		経済企画庁	1	1		
		沖縄開発長	1	1		
防衛庁	6→5	防衛庁	1	2	1	1／2
総務省	17→11	総務庁	1	1		2／4
		郵政省	1	2	1	
		自治省	1	2	1	
法務省	8→7	法務省	1	1		1／1
外務省	11→11	外務省	2	3	1	3／3
財務省	8→6	大蔵省	2	2		2／2
経済産業省	8→7	通商産業省	2	2		2／2
国土交通省	20→14	北海道開発庁	1	1		2／3
		国土庁	1	1		
		運輸省	1	2	1	
		建設省	1	2	1	
農林水産省	6→5	農林水産省	2	2		2／2
環境省	5→5	環境庁	1	1		1／1
労働福祉省	16→12	厚生省	1	2	1	2／2
		労働省	1	1		
教育科学技術省	13→8	科学技術庁	1	2	1	2／2
		文部省	1	2	1	
	128→96		27	38	11	26／27

平成一一年三月二四日　事院総裁、公正取引委員会委員長及び公害等調整委員会委員長の取扱いについては、自由民主党と自由党との間で別途検討し、次期国会までに結論を得る。

議院の会議又は委員会への出席に関する内閣法制局長官、人

（別紙二）

政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置等に関する法律案

（仮称）政策要綱（案）

第一　趣旨　（法律案第一章）

この法律は、国会における審議を活性化するとともに、行政における政治主導の政策決定システムを確立するため、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置等について定めるものとする。

第二　政府委員制度の廃止（法律案第二章　国会法の一部改正）

一　国会における政府委員制度を廃止するものとする。

二　内閣官房副長官及び政務次官は、内閣総理大臣その他の国務大臣を補佐するため、議院の会議又は委員会に出席できるものとする。

三　副大臣（副長官）及び政務官については、その設置の際に二に追加するものとする。

第三　政務次官の増員等

（法律案第三章　国家行政組織法等の一部改正）

一　総理府に政務次官を置くものとする。

二　府、各省及び法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている各庁に置かれる政務次官を一一人増員するものとし、その総数を三五人とする。

三　政務次官のうち一人は、その機関の長たる大臣の命を受けて、政策及び企画をつかさどり、並びにあらかじめその機関の長たる大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行するものとする。

＊　総理府に置かれる政務次官の職務規定については、別途検討する。

第四　副大臣等及び政務官の設置　（法律案第四章）

一　副大臣（副長官）の設置

1　府、各省及び法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている各庁に、副大臣（副長官）を置くものとし、その総数を二三人とする。

2　副大臣（副長官）は、その機関の長たる大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめその機関の長たる大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行するものとする。

3　副大臣（副長官）の任免は、その機関の長たる大臣の申出により内閣が行い、天皇がこれを認証するものとする。

4　内閣官房副長官の任免についても、天皇が認証するものとする。

5　副大臣（副長官）は、内閣総辞職の場合においては、内閣総理大臣その他の国務大臣がすべてその地位を失ったときに、これと同時にその地位を失うものとする。

二　政務官の設置

1　府、各省及び法律で国務大臣をもってその長に充てることと定められている各庁に政務官を置くものとし、その総数を二七人とする。

2　政務官は、その機関の長たる大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、政務を処理するものとする。

3　政務官の任免は、その機関の長たる大臣の申出により、内閣がこれを行うものとする。

4　政務官は、内閣総辞職の場合においては、内閣総理大臣その他の国務大臣がすべてその地位を失ったときに、これと同時にその地位を失うものとする。

＊　府に置かれる副大臣、政務官の職務規定については、別途検討する。

三　政務次官の廃止

副大臣（副長官）及び政務官の設置に伴い、政務次官を廃止するものとする。

四　副大臣会議の開催

各府省庁の政策等に関し相互の調整に資するため、副大臣会議を開くことができるものとする。

第五　施行期日　（法律案附則）

この法律は、公布の日から施行するものとする。

政務次官の増員等　公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日

政府委員制度の廃止　第一四六回国会の召集の日

副大臣及び政務官の設置　別に法律で定める日（平成一三年の省庁再編にあわせて設置）

衆議院規則

参議院規則

の一部を改正する規則案要綱骨子（試案）

第一　委員会運営の原則

委員会が審査又は調査を行うときは、第二の場合を除き、政府に対する委員の質疑は内閣総理大臣その他の国務大臣又は副大臣若しくは政務官等に対して行うこと。

第二　政府参考人

委員会は、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、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴くこと。

副大臣会議について

各府省庁の政策等に関し、相互調整に資するため副大臣会議を開くことができる。

副大臣会議について

各府省庁の政策等に関し、相互調整に資するため、次により副大臣会議を開催するものとする。

1　内閣官房長官の下で内閣官房副長官を議長とする。

2　各府省庁の副大臣及び副長官を構成員とする。

3　会議の庶務は内閣官房が当たるものとする。

〔上記については、閣議申し合わせによりこれを定めることとする。〕

資料二　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備等に関する合意

平成一一年六月一一日　自民党・自由党・民主党合意文書（副大臣制度に関する協議会協議結果）　六月一四日　協議会において公明・改革クラブも合意。六月一五日　与野党国対委員長会談で確認

I、国家基本政策委員会の設置

衆参両院に常任委員会として国家基本政策委員会を設置し、合同審査を行う。委員会の設置は、平成一二年の通常国会からとする。

1.　委員の構成は衆議院三〇名、参議院二〇名とする。

2.　委員会の開催は次のとおりとする。

(1)　週一回、四〇分とする。

(2)　内閣総理大臣が衆・参の予算委員会に出席した週には、

国家基本政策委員会の合同審査会は開催しない。

(3) 閉会中には開催しない。

(4) 四〇分間の用い方については、野党間で調整する。

(5) 運営要綱は別途定める。なお、質問は通告制とする。

3. 総理の本会議、委員会への出席は別紙一のとおりとする。

Ⅱ. 政府委員制度の廃止

1. 従来の政府委員制度は次の国会より廃止する。

2. 政務次官を増員するとともに、政務次官のうち一人は「大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどる」ものとする。

3. 政務次官の増員の数は八名とし、合計三二名（官房副長官を除いた数）とする。（別表参照）

4. これにより、答弁は大臣及び政務次官とする。

5. 技術的・専門的質問については、政府職員を政府参考人として招致する。その招致手続きは簡素化する。

6. 政務次官は委員として委員会に所属する。参議院における政務次官の理事就任については、野党の承認を得て、認めるものとする。

Ⅲ. 副大臣及び大臣政務官の設置

1. 副大臣の数は二二名（官房副長官を除いた数）、大臣政務官は二六名とする。（別表参照）

2. 副大臣は、大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめ大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行する。

3. 大臣政務官は、大臣を助け、特定の政策及び企画に参画し、政務を処理する。

4. 副大臣及び大臣政務官は、本会議及び委員会において、議員の質問に対して答弁する。

5. 技術的・専門的質問については、政府職員を政府参考人として招致する。その招致手続きは簡素化する。

6. 副大臣及び大臣政務官は委員として委員会に所属する。参議院における大臣政務官の理事就任については、認めるものとする。

Ⅳ. 内閣法制局長官等は別途検討課題とする。

Ⅴ. 検討すべき課題

議員の議会活動に対する補佐機構（調査局等）の充実強化

については、二〇〇一年一月末までに組織等を整備する。

Ⅵ．倫理規範（別紙二）

（別紙一）

国家基本政策委員会設置に伴う内閣総理大臣の本会議・委員会への出席の在り方について

1．本会議

(1) 内閣としての基本的施策（施政方針演説、所信演説等及びこれに対する質疑）についての議事とする。

(2) (1)以外の議事に関しては所管大臣が対応する。

ただし、

①重要かつ広範な内容を有する議案についての趣旨説明に対する質疑（いわゆる全党もの）

②国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等についての報告・質疑については、この限りでないものとする。

(3) 前項(2)の原則に基づき、国家の利益に重大な影響を及ぼすか等の認定は議運委員会で定める。

2．委員会

(1) 予算委員会の総括質疑（各党一巡）及び、重要かつ広範な内容を有する議案については、1．(2)①を適用し、委員会で協議して決める。

（別紙二）

副大臣及び大臣政務官倫理規範（素案）

第一条　この規範は、副大臣（副長官を含む。以下同じ。）及び大臣政務官（長官政務官を含む。以下同じ。）がその職務を公正かつ適正に遂行するに当たって守るべき事項について定めることにより、公務に対する国民の信頼を確保することを目的とする。

第二条　副大臣及び大臣政務官は、国民全体の奉仕者として、公共の利益のためにその職務を行い、特定の利益のためにその地位を用いてはならない。

第三条　副大臣及び大臣政務官は、その官職の信用を傷つけ、又は内閣の不名誉となるような行為をしてはならない。

第四条　副大臣及び大臣政務官は、公私混淆を断ち、職務に関して廉潔性を保持し、いやしくも公正を疑わせるような行為をしてはならない。

第五条　副大臣及び大臣政務官は、所部の職員に対し、私的な

（別表）　政務次官の増員数、副大臣／大臣政務官の数

新府省庁	局の削減状況	現行府省庁	政務次官数			副大臣／大臣政務官
			現行	増員後	増員	
内閣官房副長官			(3)	(3)		(3／0)
内閣府	10→5	総理府本府	0	2	2	3／3
		経済企画庁	1	1		
		沖縄開発庁	1	1		
防衛庁	6→5	防衛庁	1	2	1	1／2
総務省	17→11	総務庁	1	1		2／3
		郵政省	1	2	1	
		自治省	1	2	1	
法務省	8→7	法務省	1	1		1／1
外務省	11→11	外務省	2	2		2／3
財務省	8→6	大蔵省	2	2		2／2
文部科学省	13→8	科学技術庁	1	1		2／2
		文部省	1	2	1	
厚生労働省	16→12	厚生省	1	1		2／2
		労働省	1	1		
農林水産省	6→5	農林水産省	2	2		2／2
経済産業省	8→7	通商産業省	2	2		2／2
国土交通省	20→14	北海道開発庁	1	1		2／3
		国土庁	1	1		
		運輸省	1	2	1	
		建設省	1	2	1	
環境省	5→5	環境庁	1	1		1／1
	128→96		24	32	8	22／26

利益のために影響力を行使してはならない。

第六条　副大臣及び大臣政務官は、その職にある間は、企業又は団体の役員又は職員を兼ねてはならない。ただし、報酬を得ないで公益法人その他これに類する諸団体の名誉職等を兼ねる場合は、この限りでない。

第七条　副大臣及び大臣政務官は、その所管に関連する企業、団体その他の者から、政治資金規正法にのっとったものを除き、一切の利益及び便宜供与を受けてはならない。

〔追加合意事項〕

1．三条機関の長等の出席について

(1)　内閣は、国会において内閣総理大臣その他の国務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任命することができる。

(2)　副大臣制が導入される平成一三年までに、(1)の機関の長の出席について見直し、結論を得るものとする。

2．検討条項について

国会審議及び国の行政機関における政策決定システムの在り方については、国会審議をさらに活性化するとともに、国の行政機関における政策決定が政治主導で行われることを一層確固たるものとする観点から、政府委員制度の廃止の日（第一四六回国会の召集の日）から起算して三年以内に検討を加えるものとする。

資料三　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の概要

（平成一一年七月一三日提出　七月二六日成立）

第一　趣旨（第一章）

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（第二章　国会法の一部改正）

［施行期日　次の常会の召集の日］

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（第二章　国会法の一部改正）

［施行期日　第一四六回国会の召集の日］

(1)　国会における政府委員制度を廃止するものとする。

(2)　内閣官房副長官及び政務次官は、内閣総理大臣その他の国務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ものとする。

(3)　副大臣（副長官）及び大臣政務官（長官政務官）については、その設置の際に(2)に追加するものとする。

(4)　内閣は、国会において内閣総理大臣その他の国務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。

第四　政務次官の増員等（第三章　国家行政組織法等の一部改正）

［施行期日　公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日］

(1) 新たに総理府及び金融再生委員会に政務次官を置くとともに、各省及び各大臣庁に置かれる政務次官を増員するものとする。

(2) 政務次官の増員数は八人とし、増員後の総数は三二人とするものとする。

(3) 各省及び各大臣庁に置かれる政務次官のうち一人は、その機関の長たる大臣の命を受け、（ラインとして）政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめその機関の長たる大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行するものとする。

※　他の政務次官の職務は、従来の政務次官と同じ（スタッフ）である。

第五　副大臣等の設置等（第四章）　［施行期日　公布の日］

(1) 副大臣及び副長官の設置

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し、その総数は二二人とするものとする。

②　副大臣及び副長官（以下「副大臣等」という。）は、その機関の長である大臣の命を受け、（ラインとして）政策及び企画をつかさどり、政務を処理し、並びにあらかじめその機関の長である大臣の命を受けて大臣不在の場合その職務を代行するものとする。

※　内閣府の副大臣は、内閣官房長官又は特命担当大臣の命を受け、政策及び企画をつかさどり、政務を処理するものとする。

③　副大臣等の任免は、その機関の長である大臣の申出により内閣が行い、天皇がこれを認証するものとする。

(2) 副大臣会議

内閣府、各省及び各大臣庁の政策等に関し相互の調整に資するため、副大臣会議を開くことができるものとする。

(3) 大臣政務官及び長官政務官の設置

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し、その総数は二六人とするものとする。

②　大臣政務官及び長官政務官（以下「大臣政務官等」という。）は、その機関の長である大臣を助け、（スタッフとして）特定の政策及び企画に参画し、政務を処理する

ものとする。

※　内閣府の大臣政務官は、内閣官房長官又は特命担当大臣を助け、（スタッフとして）特定の政策及び企画に参画し、政務を処理するものとする。

③　大臣政務官等の任免は、その機関の長である大臣の申出により、内閣がこれを行うものとする。

(4)　内閣官房副長官の任免の認証

内閣官房副長官の任免は、天皇がこれを認証するものとする。

(5)　政務次官の廃止

政務次官は、副大臣等及び大臣政務官等の設置の際に廃止するものとする。

第六　見直し（附則第二条）

政府特別補佐人については、副大臣等及び大臣政務官等の設置の時までに見直しを行い、結論を得るものとする。

第七　検討（附則第三条）

国会審議及び国の行政機関における政策決定システムの在り方については、国会審議をさらに活性化するとともに、国の行政機関における政策決定が政治主導で行われることを一層確固たるものとする観点から、政府委員制度の廃止の日から三年以内に検討を加えるものとする。

第八　関係法律の整備（附則第四条～第九条）

(1)　政府委員制度の廃止等に伴い、国会関係法律（議院に出頭する証人等の旅費及び日当に関する法律等）について所要の改正を行うものとする。

(2)　副大臣等及び大臣政務官等の員数の変更並びに大臣政務官等の名称の変更に伴い、省庁再編関係法律（内閣府設置法、国家行政組織法の一部を改正する法律及び中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律）について所要の改正を行うものとする。

第九　その他

その他所要の規定の整備を行うものとする。

資料四　衆議院規則の一部を改正する規則案の概要

（平成一一年七月一三日提出・成立）

第一　委員会における質疑（第四五条の二）

［施行期日　第一四六回国会の召集の日］

(1)　委員会が審査又は調査を行うときは、政府に対する委員の質疑は、国務大臣又は内閣官房副長官若しくは政務次官に対

して行うこと。

(2) 副大臣等の設置後は、政府に対する委員の質疑は、国務大臣又は内閣官房副長官、副大臣（副長官）若しくは大臣政務官（長官政務官）に対して行うこと。

第二　政府参考人（第四五条の三）

［施行期日　第一四六回国会の召集の日］

委員会は、第一にかかわらず、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、政府参考人の出頭を求め、その説明を聴くこと。

第三　国家基本政策委員会（第九二条）

［施行期日　次の常会の召集の日］

国家基本政策委員会の委員の員数は三〇人とし、その所管は国家の基本政策に関する事項とすること。

第四　その他

その他所要の規定の整備を行うこと。

資料五　政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項

平成一一年九月一七日　四党（自自民公）実務者協議における合意

一四六回国会での運用（ＱＴの試行を含む）に係る合意事項

一　政務次官

1．政務次官が本会議及び委員会において議員の質問に答弁し、討論することができる旨を国会法上明定した今般の改革の趣旨にかんがみ、政務次官は、国会審議においてその責務を積極的に果たすものとする。

2．政務次官は、本会議において、答弁者席に着席するものとする。

3．政務次官は、所管の委員会に所属し、原則として答弁者席に着席するものとする。

二　本会議

1．議案の審議に係る内閣総理大臣の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明に対する質疑のみとする（なお、次期国会において国家基本政策委員会に準ずる会議を試行的に実施するものとする。）。

2．内閣総理大臣が本会議に出席する場合は、内閣法制局長

官が陪席することができる。

3．本会議については、国務大臣が対応するものとする。ただし、当該国務大臣が出席できない場合は、国務大臣臨時代理又は政務次官が対応する。

4．質疑者は、原則として、前々日の正午までに質問の趣旨等について通告する。

三　予算委員会

1．予算委員会の審議は、議員同士又は議員と国務大臣・政務次官との間の政策論争が、より活発に行われることが期待される。

2．細目的・技術的事項にわたる質疑については、政府参考人を招致する。

3．内閣総理大臣の予算委員会への出席は、基本的質疑（各党一巡）とする。

4．内閣総理大臣が予算委員会に出席する場合は、内閣法制局長官が陪席することができる。

5．国務大臣が予算委員会に出席できない場合には、政務次官が対応する。

6．基本的質疑を除き、答弁要求がない国務大臣については、出席しなくてもよいものとする。

7．質疑者は、原則として、前々日の正午までに質問の趣旨等について通告する。

8．予算委員会の審議に当たっては、今般の改革の趣旨にかんがみ、委員長の議事整理権を尊重しつつ、円滑かつ適正な審議が行われるよう相互に努めるものとする。

四　他の委員会

1．委員会の審議は、議員同士又は議員と国務大臣・政務次官との間の政策論争が、より活発に行われることが期待される。

2．細目的・技術的事項にわたる質疑については、政府参考人を招致する。

3．内閣総理大臣の委員会への出席は、重要広範議案の基本的質疑のみとする。

4．内閣総理大臣が委員会に出席する場合は、内閣法制局長官が陪席することができる。

5．国務大臣が委員会に出席できない場合には、政務次官が対応する。

6．質疑者は、原則として、前々日の正午までに質問の趣旨

等について通告する。

7．所管外の委員会への出席は、原則として政務次官が対応し、政府参考人を活用する。

8．委員会の審議に当たっては、今般の改革の趣旨にかんがみ、委員長の議事整理権を尊重しつつ、円滑かつ適正な審議が行われるよう相互に努めるものとする。

五　質疑者

1．質疑者は、今般の改革の趣旨にのっとり、細目的・技術的事項にわたる質疑については、政府参考人に対して行うよう努めるものとする。

2．細目的・技術的事項であるか否かは、国会審議の活性化の観点から判断されるものとする。

六　政府参考人

1．政府参考人は、執行する施策及び業務に責任を持つ立場の者でなければならい。

2．政府参考人は、質疑者の求め又は理事の協議により、委員会の議決を経て、委員長が招致し、答弁するものとする。

3．政府参考人は、委員会から招致された場合には、速やかに対応しなければならない。

4．政府参考人は、今般の改革の趣旨にのっとり、細目的・技術的事項について責任を持って説明する。

5．政府参考人は、委員長の議事整理権に従うものとする。

七　一般的事項

1．国務大臣が正当な理由により本会議及び委員会に出席することができない場合であっても、政務次官をして審議の充実を図るものとする。

2．政務次官を置かない国家考案委員会等の場合は、政府参考人を活用する。

3．二〇〇一年の省庁再編に合わせ、常任委員会及び特別委員会の種類、委員数及び定例日等の見直しを行い、次の常会において必要な改正を行うものとする。

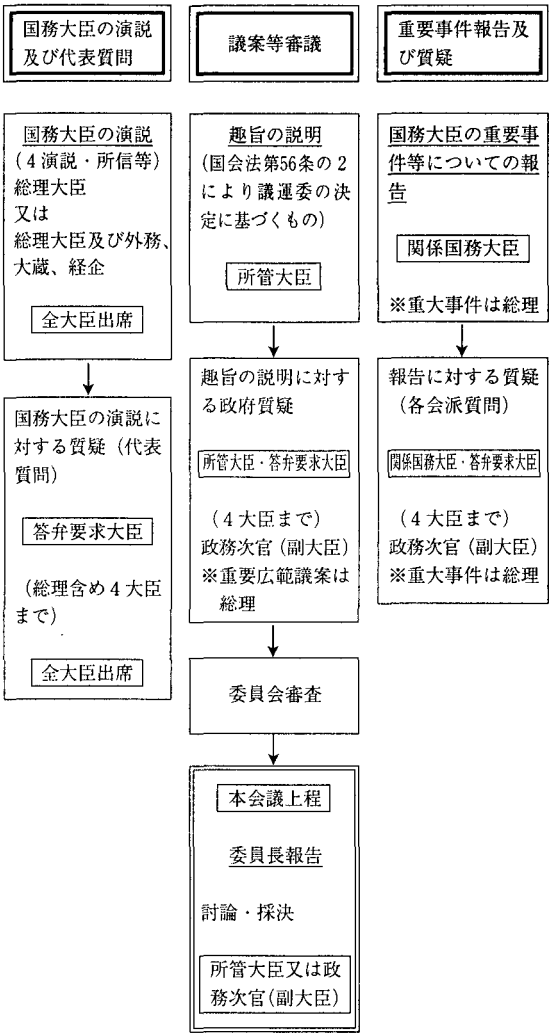
4．政府特別補佐人の両議院の議長の承認については、国会会期冒頭の衆参両院の議院運営委員会理事会において、その処理について決する。

5．委員会において審査中の議案の担当局長等は、当該委員会に陪席するよう努めるものとする。

見直し

本申合せについては、第一四六回国会以降の国会審議の状況を踏まえ、国会審議の活性化を図る観点から必要な見直しを行うものとする。

本会議審議チャート（例）



資料六　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

平成一二年一月一八日　新制度に関する両院合同協議会における四党の合意

総予算審査チャート（例）

提案理由説明、補足説明
所管大臣等

↓

基本的質疑（TV）
対総理ほか全大臣

↓

全般的質疑
対大蔵、要求大臣、政務次官（副大臣・大臣政務官）

↓

公聴会

↓

専門的質疑
（必要に応じて分科会・委嘱審査）
対要求大臣、政務次官（副大臣・大臣政務官）

↓

集中審議（必要に応じて）
対要求大臣、政務次官（副大臣・大臣政務官）

↓

締めくくり質疑
対大蔵、要求大臣、政務次官（副大臣・大臣政務官）

↓

〔修正案、組替え動議の審査〕

↓

討論・採決

基本的質疑
総理ほか全大臣出席TV中継のもとで、各党の党首クラスが一巡の質疑を行う。

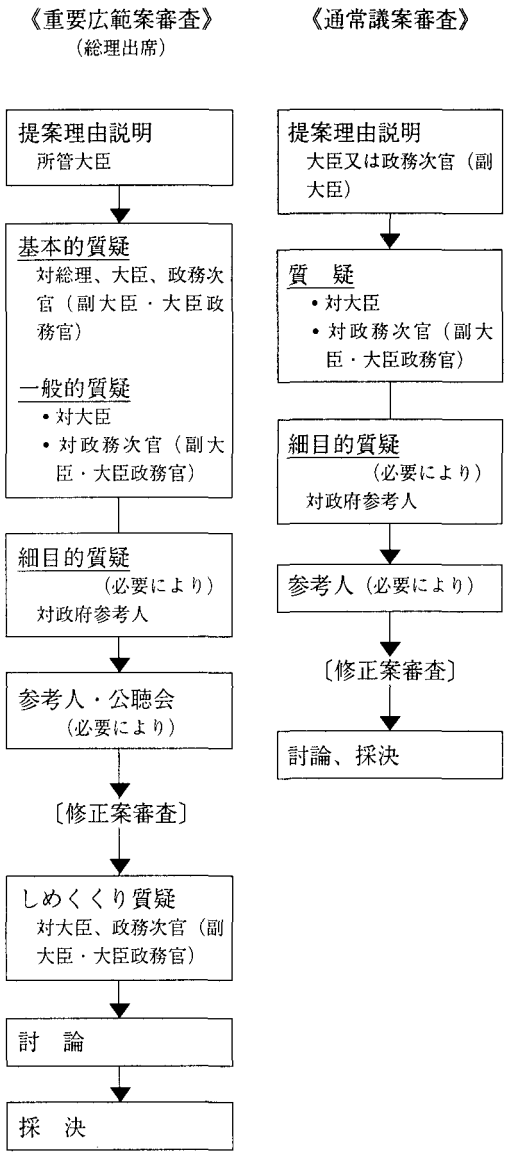
全般的質疑
予算案全般について、大蔵・要求大臣に質疑を行う。

専門的質疑
主要経費別、各省庁所管別等に専門的な質疑を行う。

分科会・委嘱審査
必要に応じて分科会を開会又は委嘱審査をし、政務次官（副大臣・大臣政務官）、政府参考人に対し質疑を行う。

集中審議（対政府）
特定のテーマについて集中的に質疑を行う。

委員会における議案審査チャート（例）



一、国家基本政策委員会合同審査会（以下、基本政策委員会という）の運用

内閣総理大臣（以下、総理という）と野党（衆参いずれかの院において所属議院一〇名以上を有する野党会派）党首の直接対面討論を毎週一回四〇分間、水曜日午後三時より行う。

1. 委員の構成は、衆参院三〇名、参議院二〇名とし、計五〇名による合同審査会とする。

2. 基本政策委員会は、衆参両院の委員長が交互に会長となり、委員会を統括し、議事を整理する。初回の会長は衆参院の委員会とする。なお、会場の都合により、会長の属さない院の会議場においても開催することができるものとする。

3. 運営について協議するため、衆院に理事八名（自民四、民主二、公明一、自由一）、参院に理事四名（自民二、民社一、公明一）を置き、更に両院合同幹事会を設置する。衆参両院の委員長のほか、幹事の員数は両院併せて一一名（自民四、民主二、公明二、自由一、共産一、社民一）とする。理事を出していない会派はオブザーバー幹事とする。
4. 委員会の構成員は、党首を中心とする政策責任者とする。
5. 野党党首は委員として発言する。
6. 四〇分間の各党の持ち時間については、野党間で調整する。
7. 各院の本会議、予算委員会及び重要広範議案の委員会に総理が出席する週には、基本政策委員会は開催しない。
8. 総理が、予定されたその週の基本政策委員会に出席できない場合の対応については、基本政策委員会幹事会において協議する。
9. 野党党首が、その週の基本政策委員会に出席できない場合の対応については、野党間で調整し、幹事会において協議する。
10. 国会閉会中は、基本政策委員会は開催しない。
11. 野党党首は、討論の項目及びその要旨等を、原則として前々日の正午までに通告する。
12. 基本政策委員会には、原則として閣僚が陪席する。
13. 基本政策委員会には内閣法制局長が陪席する。
14. 基本政策委員会の委員席の配置は、与党と野党の対面方式とする。
15. パネル等の使用は原則として認めないものとし、真に必要な場合に限り予め幹事会に提出し、許可を得るものとする。
16. 会長は、討論時間が定められた時間を超過することのないよう議事を整理する。
17. その週の基本政策委員会の全容をＴＶ中継するものとする。

二、「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」の施行に伴う国会審議のあり方

(1) 本会議

1. 総理の本会議への出席は、重要広範議案の趣旨説明及びこれに対する質疑のみとする。
2. 国家の利益に重大な影響を及ぼす事件等については、議院運営委員会理事会の協議の結果に基づき、総理が出席し、報告・質疑を行うものとする。
3. 所信等いわゆる政府四演説、予算案議了の本会議へは、全

国務大臣が出席する。

4. 趣旨の説明に対する質疑への対応は、所管大臣を含め、出席要求できる国務大臣は四名までとする。

5. 出席要求を受けた国務大臣が国際会議等への出席、災害の発生への対応等により、本会議へやむなく出席できない場合は、総括政務次官または国務大臣臨時代理が対応する。

6. 委員会審査を経て委員長報告が行われ、討論、採決の際は、所管大臣が出席し、所管大臣が出席できない場合は、政務次官または国務大臣臨時代理が対応する。
ただし、参議院における決算審議（警告決議）の場合においては総理も出席する。

7. 総理が本会議に出席する場合は、内閣法制局長官が陪席することができる。

(2) 予算委員会

1. 総理の予算委員会への出席は、各党一巡の基本的質疑及びここ数年の実績を踏まえた締めくくり質疑のみとする。

2. 国際会議等への出席、災害の発生への対応等により、国務大臣が予算委員会に出席できない場合には、政務次官が対応する。

3. 総理の出席する基本的質疑を除き、要求がない国務大臣については、出席しなくてもよいものとする。

4. 総理が予算委員会に出席する場合には、内閣法制局長が陪席する。

5. 技術的・細目的事項にわたる質疑については、政府参考人を招致することができる。

6. 政府参考人の招致は、質疑の通告の時点で要請し、理事間協議を経て、委員会において議決し、委員長が招致する。

7. 質疑の過程で政府参考人招致の要請があった場合は、理事間協議を経て、委員会において議決し、委員長が招致することができる。

(3) 予算委員会以外の委員会

1. 委員会は、重要広範議案の各党一巡の基本的質疑を行うにあたり、総理の出席を求めることができる。

2. 総理が委員会に出席する場合には、内閣法制局長官が陪席することができる。

3. 所管の国務大臣が委員会に出席できない場合は、政務次官が対応する。

4. 政務次官は、委員会においては原則として答弁席に着席する。

5. 所管外の委員会への出席要請があった場合は、原則、政務次官が対応するが、政府参考人を活用する。

6. 政府参考人を招致する場合は、質疑通告の時点で予め要請し、理事間協議を経て、委員会において議決し、委員長が招致する。

7. 質疑の過程で政府参考人招致の要請があった場合は、理事間協議を経て、委員会において議決し、委員長が招致することができる。

(4) 政務次官

1. 政務次官は、所管の委員会に所属し、理事会に陪席できるものとする。

(5) 政府参考人

1. 政府参考人は、執行する施策及び業務に責任ある立場の者であること。

2. 政府参考人は、当該委員会の委員長より招致された場合には、すみやかに対応しなければならない。

3. 政務次官を置かない国家公安委員会等の場合は、政府参考人を活用する。

(6) その他の検討事項

1. 委員会審議においては、議員間の政策論争と技術的・細目的事項の質疑とのステージ分けを基本としつつ、二〇〇一年の委員会再編までに、円滑に運用されるよう、今後対応を検討するものとする。

2. 委員会の座席配置については、対面方式を基本とし、それぞれの実情に応じたものとなるよう、各委員会において協議するものとする。

3. 二〇〇一年の省庁再編にあわせ、常任委員会及び特別委員会の種類、委員数及び定例日等の見直しを行い、次の通常会において必要な改正を行うものとする。