



Title	< 北大立法過程研究会報告 > 予備的調査の実態と最近の調査局改革 : 国会改革の動き
Author(s)	大西, 勉
Citation	北大法学論集, 58(2), 445 [935]-464 [954]
Issue Date	2007-07-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/28035
Type	bulletin (article)
Note	資料
File Information	58(2)_445-464.pdf



[Instructions for use](#)

〈北大立法過程研究会報告〉

「予備的調査の実態と最近の調査局改革——国会改革の動き」

大西 勉

序 はじめに

衆議院調査局の大西でございます。今回は、このようなアカデミックな世界で話す機会を与えてくださったことに対し、心

から感謝を申しあげます。しかし、実は私、アカデミックな世界とは縁遠い人間でありまして、どちらかといえば、「切った、張った」の世界で長らく過ごしてきた者であります。ですから私の立法過程の研究報告は、法制度的あるいは法律学的アプ

ローチというより、政治学的アプローチの傾向があるかと存じます。学問の世界と違ひまして、政治の世界では、見る人によって捉え方が随分違うというのが日常であります。それゆえ皆様には、私の報告は検証不可能な印象論である、学問的厳格性を欠いた未熟なものである、と映るところであります。ところが、そのおそれは十分感じつつも、長年国会に身をおいてきた人間が、見聞きしてきたことを、ご参考までにと思いつくまま申しあげたいと思います。

第一、事務局改革について

まず、衆議院改革の動きについて申しあげます。レジユメの二ページにおいて列挙いたしました項目は、衆議院改革に当たって、重要な役割を果たしたと考えられます各事件の経緯であります。いろんな勢力がいろんな思惑で衆議院改革に絡んでいることがお分かりいただけるかと思ひます。

ここに挙げました平成一八年五月の「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」という文書であります。これは私どももその作成に関与した文書でありまして、私たち事務局が議連の小委員会の先生方に、いわゆるロビイングをする

際にご利用していたものが、議連の小委員会での議論を受けているうちに、段々とこういう形に収斂して行ったものであります。事務局等改革に関する小委員会は、平成一八年二月八日以来、九回にわたり協議が行われました。その過程での議論の結果がまとまったのがこの「中間報告」であります。一九年度概要要求締め切りの時期に間に合わせるため、中間報告の形をとり、さしあたり予算要求できるものについて結論をまとめたものであります。

この中間報告書は、国会の有様を知る上で格好のケーススタディになるように思ひます。

ここには、衆議院事務局職員定数の純減、組織の改変、議員宿舎運行バスの縮減、特別給料表適用者の給与の見直し、その他が提案されています。こうした提案の背景となったのは、小泉内閣の公務員制度改革論に影響されるところが大であります。平成一二年一二月、橋本内閣で発足した「行政改革会議」の論議を受けて、その後の森内閣では二一世紀の開始とともに新たな中央省庁体制を確立するという、「この国のかたち論」、これらの趣旨を引き継いだものであります。その中には、特殊法人改革、公務員制度改革、行政評価システムの導入、公会計の見直し、地方分権の推進、規制緩和、電子政府の実現等のい

わゆる行政の各分野での諸改革があります。その外、司法の分野での司法制度改革など、盛りだくさんなのでございます。

このときでも、国会改革については、政府は言及する立場にない、として、手をつけなかったのであります。国会というところは、外部からのチェックがなかなか及ばない世界とも言えるものであります。国会予算の作成において、財務省が関与することが考えられますが、財政法に二重予算という制度がございますので、国会はいざとなれば、別枠で予算を要求することができます。そして、国民の代表たる国会という機構でありながら、実際は、隔離された世界に置かれているように、うまく国会が機能しているかどうかということが、あまり問われていない。これが一番の問題なわけであります。

平成一三年一二月には、内閣のほうでは、行政改革推進事務局や公務員制度改革推進室などの事務組織を立ち上げ、平成一七年度末までの集中改革期間に、公務員制度改革の大綱を作るということになりました。能力本位での任用・給与制度や、民間からの人材の登用、女性の登用、適正な再就職（天下り先）のチェック、機動的・弾力的な組織編制及び人員配置、国家戦略スタッフの設置など、制度面での公務員改革をやるうということになったのであります。これら公務員法改正につきまして

は、平成一五年中を目途に国会に提出すること、これの関係法律・政省令等は平成一七年度末までに計画的に行うということ、また、地方公務員についても、国家公務員に準じたスケジュールで行うとされていきました。

この間、与党のサイドからも行政改革推進の動きがありました。自民党の行政改革推進本部（衛藤征士郎本部長）は、政府や経済財政諮問会議と、行政改革を競うというようなスタンスでした。そのうち、衆・参の事務局をも視野に入れて、改革論議を進めました。平成一七年の春ごろから、われわれ国会職員に対しても、事務局はどんな組織になつていて、何人職員がいるのか、国会職員の給与体系は、他と比べて高いのでないかと、ヒヤリングを受けました。

平成一七年六月の閣議では、いわゆる「骨太の方針二〇〇五」が閣議決定されました。この骨太の方針は、二〇〇六年九月に自民党総裁任期終了とともに、引退を公言している小泉内閣の最後の骨太方針であります。このため、国・地方とも定員の純減を掲げて、「小さくて効率的な政府」を目指す。そのため、①資金の流れを変える。特に郵政民営化、政策金融の改革、バランスシートの総点検を。②仕事の流れを変える。特に国から地方へ、と市場化テストの推進を。③人と組織を変える。特に

国・地方の徹底した行革、公務員の総人件費の改革を行う、と改革路線をうたっています。そしてこれらについて、平成一七年末までに基本方針の作成と平成一八年度予算や地方財政計画に反映させるというものであります。

しかし、そうであれば国会の組織はどうするのか。こういう背景のなかで、国会事務局改革が問題としてあがってきました。平成一八年二月二日には、内閣官房長官から、衆議院・参議院の事務総長に宛てて、『簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律案の概要』について』と題する資料が送付されてまいりました。これは内閣から国会に対して行政改革への協力を求める要請であります。

同日付で、自民党の行政改革推進本部長である衛藤征士郎氏と、公務員制度改革委員長である片山虎之助氏の連名で、衆議院議長、河野洋平氏及び参議院議長の扇 千景氏宛てに、「国会事務局改革に関する申し入れ」が送付されました。ここには以下のような要請がなされています。

「自由民主党行政改革推進本部は、今次の公務員の純減問題に関し、平成一八年度より一〇年間で二〇%の純減を提案している。政府は、今後五年で5%の純減を達成するため、これまでに重ねてきたスリム化努力をはるかに上回る、大胆かつ構造的

な業務の見直しに取り組み始めている。そのなかで、国会の事務局組織（両院事務局、両院法制局、国立国会図書館、裁判官弾劾裁判所事務局及び裁判官訴追委員会事務局）は、総務省による組織・定員管理の対象外となっているため、これまでスリム化・効率化の観点からの見直しが実質的に行われていなかった。国の行政機関の取り組みに鑑みれば、旧態を残している国会の事務局組織は、いまや、そのあり方そのものに立ち返って抜本的見直しを行うことは、喫緊の課題であり、政治の責任といえる。一〇年で二〇%の定員の純減を実現するには、両院の施設・設備や要員、機能の重複などを踏まえ、効率的な事務局運営のため、衆参両院の事務局の統合を目標にすえつつ、別添に掲げる事項につき早急に改革すべきと考え、ここに申し入れをいたします。何卒、議長の強力なリーダーシップを発揮いただきますようお願い申し上げます。」

政府の経済財政諮問会議は、五年間で5%の公務員の純減を達成することを目標に掲げました。役人はプラスマイナスゼロの現状維持を好みますから、公務員数の純減というスリム化を志向するこの政策は、画期的です。これを受けてさつき申しあげたように、内閣官房長官から、国会への協力申し入れがなされたというわけであります。

これに対し、自民党の行政改革推進本部というのは、内閣の経済財政諮問会議とは別に、自民党が独自でやってきた組織であります。ここには、内閣と与党は公務員制度改革という政策内容について同じ方向を向いていながらも、与党としては独自の組織を作って活動することで、政治家がキャリアを積むため手柄をアピールしたいという意図が見えてくるわけであります。

これが、図らずも「政府と与党との二重構造」という、もう一つの極めて大きな構造問題を露呈しているのであります。

いずれにせよ、国会議員でありながら、そして与党政治家でありながら、なかなか手が付けられない国会事務局という組織に対して、はじめて、内閣及び与党が、何とかしようとしたわけです。

政府・与党の要請に対し、実際に国会が行ったその結果が、ここに資料で掲げました「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」なのであります。ちなみに、参議院では、衆議院よりもっともつと堅固でありまして、改革に関する小委員会というような機関の設置も、もちろん改革案等も一切しませんでした。多分参議院は、議長の下に、「参議院改革協議会」があり、そこで国会内部の問題は常に自立的に議論しているか

ら、政府や自民党から言われる筋合いはないというのがその論理だと思えます。そういう独善的ともいわれかねない論理が如何なものか?というアプローチに対し、その論理でいいのだというゼロ回答ということなのであります。

さて、衆議院事務局等改革小委員会中間とりまとめでありますが、ここには、組織の改変について若干触れられてはおりますが、自民党の正規の機関が提案した改革案に比べて、ほとんど意味の少ない内容なのであります。組織改革を、当該組織に委ねると、「切腹できずに、ためらい傷ばかり」という喩えどおりということでしょうか。

組織をリストラ、縮小再生産するのは本当にむづかしいものです。特に国会では、国会の組織権限等の問題全てが、各院の議院運営委員会の所管事項であって、その命に沿ってしか事務局としては動けないわけです。議運およびその構成メンバーが行革に関する様々な思惑から、あるいは、議員のパーソナリティから、国会事務局改革問題については、それほど積極的になれなかった、こういうことではないかと思えます。もちろん、積極的に、国会は政府でないのだから、政府に対抗するために、もっと人を多くして、組織も拡張するべきだという議員もおりましたが。

これは結局「個別の政治課題については、誰が取り組むのか、誰が推進役か」ということが決定的に重要であると思われるものであります。

第二、議員秘書制度の改革について

平成一四年ごろには、議員秘書給与の不正流用、詐取等で議員辞職や逮捕といったことがありました。

国会議員は、外面が派手ですから、国民の代表として日夜国政にまい進していると思われています。しかし職業形態から見れば、小規模企業経営者みたいなものかもしれません。議員は普通、選挙区と東京に事務所を置いています。それが三つ四つになるケースもあるようです。事務所は政治活動の本拠であり、選挙のときのヘッド・クォーターとなるものです。ですから事務所には相応の人間が必要で、必ず維持費等事務所経費がかかります。議員には三人の公設秘書が認められていますが、それだけで事務所の仕事を賄えるのはそう多くないと思います。必然的に私設秘書が必要ですし、その人件費・物件費がかかることとなります。一説では衆議院議員の平均で、年間一億二千万円ぐらいかかるとか。ところが議員の歳費と文書通信交通費で

はこれらを到底まかないきれません。それは政治資金その他から捻出することになるのです。歳費以外に収入のある恵まれた人は例外で、大多数の議員は別の収入があるわけではないですから、事務所経費等に苦勞しています。

そこで、三人の公設秘書の給与を、議員の妻などの名義にして、これを事務所費などに使うとか、公設秘書の名義を借りて、名義代を一部支払って残りを議員が受けとり、私設秘書何人分の給与に充当するとか、いろいろの方法がありました。これらはいずれも法律違反で詐欺罪等に該当するものです。

こういった問題をどうルールづけるかは、本来議長の諮問機関である「議会制度協議会」や議院運営委員会の所管であります。しかしこのときの判断では、国会議員の信頼を回復するため、不祥事の再発防止のため、外部の公平中立の専門家による調査会に委ねるほうがよいということになったのです。そこで平成一五年二月、「国会議員の秘書に関する調査会」が設置されました。

平成一五年九月に出されました、調査会の答申の骨子を申し上げますと、これは公設秘書のみを対象に限定していますが、① 秘書の雇用関係につきましては、議員のニーズを満たすと同時に、国の財政状況からも許容範囲であるので、現行

制度を踏襲するのが妥当である。以前に当調査会が答申した「現行秘書制度の改善策」の実行を期する。

② 秘書の兼職は原則禁止とし、議員から議長に届出を行なった場合は兼職を認める。なお届け出文書は公開する。

③ 議員の配偶者、三親等以内の親族を公設秘書に採用するのは禁止。私設秘書はこの限りでない。

④ 秘書問題協議会は、常設機関として、その機能をはたすとともに、必要に応じて、秘書の当事者が答弁し発言するよう配慮する。

⑤ 秘書の給与制度、年金、退職手当について、議員にたいし、一括支給制度あるいは秘書手当として支給する方式は採用しない。この一括支給方式は大多数が支持していない。また今回の問題が生じたのは、「当事者の運用に問題があった」との見解が過半数である。ただ現行三人の秘書に異なる給料月額を支給しているのは、秘書間に職務内容の差異が見出せないから、給料一本化を提案する。

⑥ 秘書による議員等に対する寄附については、秘書自身の任意によるもので法規に則ったものでなければならぬ。

⑦ 秘書の定年は、七〇歳と提案する。
こういった答申内容でありました。

これは、結局、秘書の給料等のピンハネなど違法行為は、個々の議員の運用上の問題としております。秘書給与支給制度は別に問題でないとしているのです。その根拠としているのは、議員や秘書に対するアンケート調査の回答であります。

しかし、秘書の問題は、実は議員と秘書の労務問題、議員の事務所経費つまり政治活動のコストを誰が負担するのが合理的かという問題、公設秘書と私設秘書の格差の問題、政治活動をする人間同士としての議員・秘書の関係、私設秘書という職種の幅の広さと曖昧さをどのように規制するのがいいのか、あるいは規制できるのか、等々の根本的な問題を多くかかえているのです。

国会議員の生活形態が、千差万別の中で、どのようにして、代議制度つまり、立候補の自由と政治活動の実質平等を確保するかが一番のポイントなのです。

だが複雑な議員・秘書問題の実態の中では、現状としては、従来のラインに則ってそのままいくのしかない、というのが穏当なところかもしれません。

第三、瀬島調査会について

平成一三年一月に、「衆議院改革に関する調査会」いわゆる瀬島調査会が綿貫議長に答申を提出いたしました。

土井議長の時代には、平成六年に「国会改革への一つの提言」それに、平成八年には「議員立法活性化に関する一つの提言」が行なわれました。これら二つの提言は、国会改革の柱の一つと理解されてきましたが、国会というところは、いろいろの思惑からか、なかなか改革が進まないのも事実であります。

綿貫議長は、平成一二年七月の就任以来、国会のあるべき姿について広く有識者から意見を聴きたい、勉強会の場を設けたなどの意向を持っておられました。そうして同郷の友人である、N T T相談役の瀬島龍三氏に内々勉強会を立ち上げたいこと、その会長就任を依頼しておられました。

そして、この意向を藤井議院運営委員長に伝え、協力要請。藤井委員長は、「議長の私的勉強会だが、衆議院改革は、議院運営上の重要問題であるので、理事の皆さんのご了承を得たい」と提案。議連の各党理事がこれを了承して、調査会発足となりました。

瀬島氏は、委員内定者二名の前で、綿貫議長からの要請を受けたのは、政府の行政改革については一応の進捗をみせているが、立法府の改革は依然立ち遅れている。そして、二一世紀

の日本の活力を蘇生させるには、国家機能の改革、特に国会の改革が不可欠だとする議長の認識に共鳴したからですと述べておられます。会長代理に加藤寛氏、委員に石原信雄氏、稲盛和夫氏、上田章氏、氏家斉一郎氏、木村慶子氏、長岡實氏、波佐間重彰氏、諸井慶氏、屋山太郎氏、鷲尾悦也氏という、各方面の第一人者、ビッグネームばかりでありまして、その規模と影響力は大変なものであります。

綿貫議長は、記者の取材に、「議論は調査会の委員に一切お任せするが、答申は私が咀嚼して各党に検討を求める。委員の意見丸呑みでは議員は納得できない。実現に向けて議長のリリーディングを發揮する」と決意を述べておられます。

議長からの諮問事項は①政治倫理に関する事項、②国政審議のあり方に関する事項、③議員の諸経費に関する事項の三点であります。これを三つの部会に分けて議論を進めました。

平成一三年一月一九日に答申となりました。

答申内容は、非常に格調が高いもので、国民の代表としての国会議員に高い倫理性と自浄能力を求める。議会制民主主義を体現し一部団体利益の代弁者でなく、国会審議の形骸化を打破すべきである。表舞台での審議活性化・実質化とともに、国会運営の透明性が重要で、このため国会の運営を与野党の共同責

任のもと、国民の目に見える形で行なうべきである。国会議員がこれら職責を十全に遂行できるため、ソフト面では、立法調査機能の拡充強化が、ハード面では議員会館の整備が必要。また国会情報の公開のため国民と国会の双方向での情報ネットワークを構築する必要がある。折から世は聖域なき構造改革をせまられているが、それは国会といえども決して例外ではない、と言うものであります。

さらに答申の詳細にふれますと、倫理については、新たに「政治倫理基本法」をつくり、これに、議員辞職決議案が可決された場合の議員身分の剥奪、資産公開において資産増減が明確になる制度の作成、資産報告書等の内容をチェックする第三者機関の設置を組み入れる。

国会運営については、スケジュール闘争の運営から表舞台でオープンな議論をするため、①党首討論はシャドーキャビネットも視野に入れる。②予算委員会の議論は予算に即したものとす。③国会運営は議院の公式機関が行なう。④党議拘束を緩和する。⑤請願を積極的に活用する。⑥本会議趣旨説明は制度本来の姿に戻す。⑦国会会期を長期化する。

議員の諸経費等については、①議員の歳費に日割り支給を導入する。②永年在職議員の特典を廃止する。③立法事務費及び

文書通信交通滞在費の使途を明らかにする。④新議員会館及び新議員宿舎を建設する。⑤会派割り当て自動車を民間借り上げとする。⑥議員秘書の氏名、経験年数を公表する。⑦衆・参事務局組織の統合を推進する。⑧国会情報を高度情報化時代に即応した方法で発信する。

このような、ある意味では非常にドラスチックな改革案であります。従って、もともと現状維持的発想が強い議連・国対の議員たちや、議長のリーダーシップを好ましく思わない議員たちが少なくない状況では、なかなか受け入れられるものではありません。しかし、受け入れられやすい部分、たとえば議員会館や議員宿舎の建て替えは、もう既に着実に進行しています。

ここで私が思いますに、日本の議会には、議長は調停役に徹するものである、議長が政治のリーダーシップを取るのとは好ましくないのだ、というイメージというか政治文化があるように見えます。

もしこの様な政治文化があるとすれば、土井議長が出した「国会改革への一つの提案」も一種の上からの押し付け的改革案となります。綿貫議長が進めた「瀬島調査会答申」も、議長がリーダーシップを発揮した好ましさからざる提案ということになりま

資料
す。

従って、これら国会改革に関する提案の多くの部分が、敬遠——敬って遠ざける——というかたちになるような感じを持っておりま

す。ここで、瀬島調査会が発足した頃の政治背景をおさらいしますと、平成一三年という年は、KSD事件や、議員がらみの不祥事が多かった年です。経済的には、景気が最低というほどに落ち込んだ時期でして、森内閣が、三月一〇日に退陣を表明しました。一方中央省庁再編という構造改革論が進行しているときでもありまして、綿貫議長が長年の政治キャリアからして、国会改革の衝動に駆られ、独自の調査会をと考えても不思議ではないと思います。

こういう状況に対し、一方では、森総理の辞意表明、小泉総裁の誕生という権力移動のタイミングを捕まえて、自・公・保の与党三党の幹事長が、小泉内閣を支持するという三党合意の中で、「政治倫理を確立し、国民に開かれた、効率的な国会を実現するため」、両院の議院運営委員会理事その他をメンバーとする、「与党三党国会改革推進協議会」を設置するという一項目を入れたのであります。綿貫議長提案の瀬島調査会が、現

に活動を行っているその最中に、であります。

結局、これは、与党三党が国会改革を取り仕切るという意思表示でありま

す。そして、これを受けて五月一八日に設けられた、大野功統議院議員理事を座長とする「国会改革推進協議会」は、瀬島調査会とほぼ同時期に平行して審議を進めることになりました。そうすると、大野さんの「国会改革推進協議会」は、現実政治の現役プレーヤですから、その議論の進め方も要領よく無駄がない。五月一六日から六月末までの二ヶ月間で八回の審議をして、「今国会で結論を得たもの」と「今後議論をすべきもの」とに分離し、要領よく、その実現のための道筋まで描いて、改革案を作ったのです。

一方、瀬島調査会は、各界の大物を集めて格調高い議論をして、一二月まで時間をかけた報告書を綿貫議長に上げたということになります。

二つの報告書のなかで、①永年在職議員に対する特典の廃止、②議員死亡の場合の弔慰金の廃止については両者共通で、それでは、六月の段階、つまり一四年度概算要求の時期に間に合わせた「国会改革推進協議会」の方に分があるといえます。

その他の問題については、瀬島調査会の方が、目的意識が明

確で一貫性がある提案と読めますが、大野座長のほうは、翌年度概算要求に間に合わせるための、事務处理的なものについての提案という、印象を受けます。そして、現実的、実務的处理をするものは、翌一四年三月に、議院運営委員会で国会予算に関連する法律案として、委員会提出法律案として提出され、成立しました。

瀬島調査会の報告のうち、理念的色彩の強いものは、事実上、発表のみで実現されることはなかったわけであります。結局、土井議長提案の改革案と、ほぼ同じような形に終わったといえるようです。

自身が濃い本質的部分にかかる国会改革案は、次の出番がくるまで長い眠りに就いたといえるかもしれません。

第四、国会審議活性化法と党首討論について

国会審議を活性化させるため、平成一二年七月、「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」が制定されました。そして、この法律を受けて、翌平成一二年の常会開始時から、衆参にそれぞれ国家基本政策委員会が新設され、党首討論が行なわれることになりました。

国会審議活性化法は、国会改革の一環として、国会審議のあり方を見直そうとするものでありまして、①政府委員制度の廃止、②副大臣等の設置、③国家基本委員会の設置つまり党首討論の実施 という三点を内容としております。

この法律が制定されました背景は、従来から国会では、議員でない政府委員が答弁をおこなうという形がほとんどで、国会審議が形骸化している、国民から選ばれた議員同士が政策論議をするのが国会ではないのかという批判・反省が高まっておりました。そこで一連の国会改革の論議や内閣制度・中央省庁再編等の行政改革の動きの中で、議員同士の議論が国会審議の活性化につながる、そのためには、政府委員制度を廃止して代わりに副大臣制度を作ろうという気運が湧き上がってきました。

こういう気運の中でイギリス議會を視察した議員団が、たまたま下院で、*Questions for oral answers* における *Prime minister's question* に出くわし、これはいい、日本でも是非採用しようとなったのです。イギリスに行く前の当初の国会審議活性化構想の中には、党首討論が入ってなかったのですが、急きょ採用ということになったのです。

かって、リクルート事件や消費税導入をめぐる国会での紛糾を受けて、平成二年ごろ、衆議院の議會制度協議會の場で、各

党からの国会改革に関する各種提案がなされていきました。これら提案では、議員同士の討論を重視し、政府委員の答弁を少なくしようという方向では各党一致していました。さらに政治不信を増大させた佐川急便事件やゼネコン献金問題をめぐって、宮沢内閣に対する内閣不信任案が可決されました。そのとき、平成五年七月の第四〇回総選挙で、細川非自民連立内閣が誕生しました。そこで与党を占めることとなった新生党の小沢代表幹事が、その一〇月に、政府委員制度廃止の構想を発表しました。さらに平成八年六月には、土井議長から、「議員立法活性化に関する一つの提言」が発表されました。この中でも、政府委員を入れずに議員同士の自由な討議を実施すべきことが提唱されていきました。

平成八年一〇月の第四一回総選挙、これは小選挙区比例代表並立制の下での第一回目の総選挙でした。そのとき成立した第二次橋本内閣は、自・社・さ連立内閣でありました第一次橋本内閣と異なり、社・さは閣外協力するだけで、自民単独の小數内閣となりました。しかし、二一世紀を迎えるにあたって、細川あるいは村山という連立政権の時代にはなかなか進まなかった改革、国政のいろいろな分野での改革を、自民単独の橋本内閣に期待しようという雰囲気がありました。こういう中で、第

二次橋本内閣は、財政構造改革を目玉にして、中央省庁再編制・行政改革を含む「六つの改革」を提案しました。

こういう雰囲気は、国会の場においても、例外ではありません。平成九年九月、第一四一回国会の冒頭には、各省庁の局長クラスであります政府委員二七六名の任命に関し、慣例どおり議長が承認を与えるかどうかという問題が生じました。新進・民主・太陽の野党三党がこれに強く反対したため、結局、議院運営委員会で採決をして、政府委員承認を決定することとなりました。また、同九年一月には、この野党三党が、政府委員制度の廃止や副大臣等の設置を内容とする「国会審議活性化を図るための国会法及び国家行政組織法等改正案」を提出しました。これは野党提案のために、委員会に付託されなままに廃案となりました。

平成一〇年七月の参議院通常選挙において、橋本内閣の経済政策等に対する批判の結果、自民党が敗北したことを理由に、橋本総理辞任、小淵内閣誕生となりました。

参議院での安定多数をえるため、その一月には、自民党と自由党との自・自連立協議が行なわれました。そのうち政治改革に関する部分は、①政府委員制度を廃止し、国会審議を議員

同士の討論に改める。②与党議員は大臣・副大臣・政務次官等として政府に入り、与党と政府の一体化を図るという二項目が唱われました。

この自・自連立合意をうけて、両党の実務者協議が行なわれました。平成一一年三月二四日に合意に至りました。その主な内容は、①政府委員は次の一四六回国会から廃止する。②平成一三年省庁再編にあわせて、政務次官を廃止し、副大臣・政務官を導入する。③政府質疑は、総理、国務大臣、副大臣、政務官等に対して行なう。④細目的・技術的説明のために政府参考人を出席させることができる、というものでした。そして、このあと、この実務者協議のメンバーを含む議員団がイギリスに行き、イギリスのクエスチョンタイムに做って、党首討論を導入しようという構想になり、その導入実現に傾いたというわけです。

ちなみに、野党民主党は、従来から同様の仕組みを設けようとの構想を持っておりまして、この党首討論導入に熱心でした。一説によると、当時民主党の委員長は菅 直人議員で、弁舌のうまさから、党首討論が絶対メリットあると判断したといわれています。実務者協議においても、「総理と野党党首の恒常的な討論」を合意条件としております。これに対し、自民党から、

党首討論の実現に伴い、総理の国会審議への出席を従来よりも制限するよう要求し、最終的には民主党もこれを受け入れることになったのであります。

このように、各党実務者協議は、自・自の政策合意をベースとして、そこに「国家基本政策委員会の設置」という新しい項目を追加などして、六月一四日には、自民・自由・民主・明改の四党による「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」ができてまして、党首討論、政府委員廃止、副大臣設置という制度発足ということになったわけです。

ここでは、あくまで制度論中心でありまして、内容、哲学についてはあまり議論していないのが実情です。しかも、国会審議活性化法としては議院運営委員会提出の、議員立法であります。その中に、内閣法の改正条項や国会法の改正条項を含むものでして、統治機構の大きな変革が十分な審議もなく実現してしまつたというのが現実なのであります。

第五、予備的調査について

衆議院の常任委員会・特別委員会は、委員会として、調査局

長または法制局長に対し予備的調査をするよう命じることができるようになりました。また四〇名以上の衆議院議員は、常任・特別委員会に対し委員会が調査局長等に予備的調査の命令を発するよう要請することができるようになりました。

四〇名以上の議員は議長に対し予備的調査の要請書を提出し、議長が特定の常任・特別委員会にその要請書面を送付すると、当該委員会は調査局長等に対し予備的調査の命令を発するものとするという構造であります。

予備的調査は、委員会の命をうけた調査局長等が行うものであります。これはあくまで憲法第六二条に規定されている議院の国政調査権の発動の一つの形態であります。憲法に規定されている国政調査権は実務上、議院が直接行使することはしておりません。議院から承認をうけて常任委員会が国政調査権を行使する、あるいは議院から設置の決議で付託された特別委員会が国政調査権を行使するという構造になっていきます。そして常任委員会・特別委員会は本来、当該委員会が合議体として国政調査活動を行うのですが、実際はその委員会のメンバーたる委員の全部または一部が調査活動を行うことが普通の姿でありますが、それでもその調査は合議体としての活動という形をとらなければならないものなのです。しかし調査活動によっては情

報収集・分析・理解など、また方法・内容などいろいろの理由から、委員でない国会職員たる調査局長等に、下調査の代行をさせたほうが好都合なものもあります。そういった場合には便宜、委員会が行う国政調査権を、その前段階の部分について、調査局長等に代行させようという制度なのであります。そして、議員四〇人以上の要請があれば、所管委員会は予備的調査を命じるものとするという構造になっているところから、「少数者調査権」とも称し得るもので、ドイツ下院の調査委員会にも対抗できる制度といえます。

国会職員たる調査局長等といっても公務員でありますから、無制限に予備的調査をさせるのではなくて、予備的調査を行うにあつたつては、国民の基本的人權を不当に侵害することがないよう、歯止めがかけられているのであります。具体的にはこの制度発足当時の第一四九回国会、平成九年一月一日の衆議院議院運営委員会で、

① 四〇人以上の議員が予備的調査に係る要請を行うときは、当該予備的調査に係る委員会を定めて要請することができるものとする。

② 前項の予備的調査に係る要請があつた場合には、各委員会においては、本制度上の基本的人権に係る要件が恣意的

に運用されることとならないよう十分配慮すること。なお、刑事訴追を受けている事件については、予備的調査を命ずることは見合わせる。

③ 各委員会の命により調査局長等が予備的調査を行う場合において、調査局長等が行った調査協力要請を官公署が拒否したときは、当該委員会は、官公署に対し、調査協力要請に応じることができなかった理由を述べさせることができるものとする。

こういう予備的調査運用に関する申し合わせを行って、これを予備的調査実施の指針としているのであります。

一方、調査局長は議院事務局法第十九条により、予備的調査に関し官公署に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他の必要な協力を求めることができると規定されておりまして、かなり広範な権能が与えられているのです。

予備的調査を終えたときは、調査局長は予備的調査を命じられた委員会に報告書を提出するのですが、委員長は、その報告書の写しを議長に提出するとともに、当該委員会に報告書が提出されたことを報告する例となっています。

この報告書をうけた後、当該委員会がどう行動するかは何ら規定されておりませんから、一般的な委員会の活動をとる、つ

まり委員会提出法律案の作成を行うとか、なんらかの委員会決議をおこなうとか、さらなる国政調査権を発動して、証人・参考人等の招致とか、関係大臣その他政府関係者に対し糾問するとか様々な手段が考えられますが、実際これをどうフォローアップするかは政治の問題ということになります。

予備的調査制度は、平成九年二月一日の衆議院本会議で、衆議院規則改正案として成立しました。この制度を説明する前に、当時の政治状況をお話しますと、当時平成九年は、第二次橋本内閣です。この内閣は自・社・さが閣外協力をするという、自民の単独少数内閣となりました。一方、世の中の雰囲気は、久しぶりの自民党内閣だ、二一世紀という歴史の区切りの時期であるから、懸案問題に対処してもらおう、という期待がかかっていた時期でもありました。橋本内閣は、財政構造改革をはじめ、六つの改革を掲げておりまして、国会でも改革の機運があった時期といえましょう。

当時衆議院では野党民主党及び共産党がそれぞれ独自の行政監視院法案を提出しておりました。これらの法案と国会改革をめぐる与野党の水面下の調整の過程で、予備的調査制度が生ま

れてきたものであります。参議院側はこの間の動きに関与していないこともあり、また衆議院とは異なる別の角度から、オンブズマン的要素を考える参議院改革協議会等での意向があつたりして、衆議院とは異なる方向に進んだものであります。

民主党案で考えている行政監視院とは、アメリカ議会のG A O・会計検査院 (General Accounting Office から、General Accountability Office) にその後名称と職務内容を変更して(いま)すをモデルとし、憲法上の機関である会計検査院や内閣の機関である総務庁の行政監察局を一緒に統合して国会による行政の監視及び立法に関する機能の充実強化に資するため、国会に三〇〇〇人規模の行政を監視する機構をつくらうという構想であります。

当時はバブル経済崩壊後で住専に対する六八五〇億円の公的資金投入問題がありました。ノーパン・しゃぶしゃぶ事件等での公務員のモラル低下や、政府のガバナビリテイ懸念が厳しく批判される中でして、国民の代表たる国会にチェックを期待する面が大きいものでした。そこで、G A Oみたいな行政監視院に、国の行政機関の業務に関する監視、調査及び評価を行わせよう、またそのために必要な法律の制定及び改廃に関して意見を述べさせようというものであります。

この民主党案のほかに共産党案もありまして、その内容は若干の違いがありました。

これら野党の法律案は、その他の政治改革関係法案とともに、第一四一回臨時国会に提出されましたが、委員会に付託されなまま廃案となりました。

しかし、当時の自・社・さという政治状況と公務員の倫理等などの社会状況の追い風と、それ以上に議院運営委員長に開明的な人物が就任していたこともあり、これら法案をも含めて、国会の国政調査権を拡張する、会計検査院の権能と国会との関係を深めるなど、画期的な改正案が与野党間の水面下の折衝が行なわれました。その結果、事実上の合意に至ったのであります。ここで、いわゆる委員会提出法律案として、提出され両院または衆議院の議決を経て成立したものであります。

ちなみに、そのときの改革は大体こういうものであります。

一) 決算行政監視委員会の新設

衆議院の常任委員会として、「決算委員会」を改組して、新たに「決算行政監視委員会」を設置するものとする。

二) 国会法一〇四条による報告及び記録の提出要求に関する

規定の整備

① 内閣又は官公署が各議院又は各議院の委員会からの報告又は記録の提出の求めに応じないときは、その理由を疎明しなければならぬものとする。

② ①の理由を受諾することができない場合は、その議院又は委員会は、更にその報告又は記録の提出が国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣の声明を要求することが出来るものとする。

③ ②の要求後一〇日以内に、内閣がその声明を出さないときは、内閣又は官公署は、先に求められた報告又は記録の提出をしなければならぬものとする。

三) 会計検査院に対する特定事項の検査の要請

各議院又は各議院の委員会は、審査又は調査のため必要があるときは、会計検査院に対し、特定の事項について会計検査を行い、その結果を報告するよう求めることが出来るものとする。

四) 会計検査院法の一部を改正し、会計検査院は、正確性、

合規制、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。

五) 衆議院事務局に衆議院調査局を置き、委員会の命を受け

予備的調査を行うこととする。衆議院調査局に衆議院調査局長を置き、衆議院事務総長を助け、衆議院調査局の事務を総括するものとする。

六) 衆議院調査局長は、予備的調査を命じられたときは、官公署に対して、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることが出来るものとする。

次に予備的調査の実績を申しあげます。

平成一〇年に制度が発足して以来、平成一八年末までに、全部で二九件の予備的調査が命じられました。

委員会の議決による予備的調査の命令は、二件。四〇人以上の議員からの要請にかかる予備的調査が二七件を数えております。

平成一八年に予備的調査を命じられました件数は、四件ですが、それらは

① 三位一体の改革に伴う地方公共団体の財政への影響及びその調整に関する予備的調査

② 中央省庁の補助金等交付状況、事業発注状況および国家公務員の再就職状況に関する予備的調査

③ 独立行政法人の組織等に関する予備的調査

④ 国民年金・厚生年金の納付した保険料の記録が消滅する
 事案等に関する予備的調査

であります。

予備的調査の結果、多くの反響があったケースとして、平成一七年十一月一日に命令された、松本剛明君外四五名の議員からの要請にかかる「公益法人等における国家公務員の再就職状況及び中央政府からの補助金等交付状況に関する予備的調査」について、その報告書概要を説明させていただきます。この予備的調査は規模が大きいところから、大変な労力・日時を費やしまして、平成一八年二月三日に報告書を提出したものです。

まず調査項目ですが、公益法人等における国家公務員退職者の再就職状況があります。これについては、調査局におきましては、関係一四省庁に対し、平成一七年四月一日現在の、その所管に属する公益法人・独立行政法人・特殊法人等を対象に、一定のフォームでの質問表を送り、回答を求め、それを取りまとめる形で調査を行いました。

国家公務員退職者の再就職者の数

当該公益法人の取締役（理事、監事等取締役に相当する職を含む）の総数及び、そのうち国家公務員退職者の取締役（同上）の人数

再就職者の役職名、再就職者の就職日、再就職した者の国家公務員としての最終官職、再就職者の当該法人に再就職する前の職歴（前の職歴が調査対象法人である場合に限る。）

これが調査細目ですが、その結果は、調査事項該当法人数四、四三五法人。うち、国家公務員が再就職していた法人数は、三、九二三法人で、再就職者は、二二一、一八三人でした。このうち、役員に再就職した者がいる法人数は、三、四三四法人で、役員に再就職した者数は、八、九一五人でありました。各省庁毎の詳細な数字は、別表のとおりですが、ここでは省略させていただきます。

次の調査項目は、公益法人等における国からの補助金等交付状況でありまして、平成一七年度予算ベースにおきまして、

当該法人の年間収入

当該法人が交付を受けた、補助金等の額、補助金等の交付

を受けた目的・理由

当該法人が交付を受けた補助金等の、国の予算上の費目

当該法人が、他の調査対象法人に対して取引若しくは事業委託等の経済的関係を有する場合、当該経済的関係の相手先名称及び年間取引額（直近決算ベース・年間一〇〇万円未満のものを除く）

という調査細目に対し、補助金交付のあった法人数は、一、五七五法人で、補助金等交付件数は、三、八八五件です。補助金等の合計額は、約六兆一五五七億円となっています。各省庁所管別詳細の別表は、省略させていただきます。

この予備的調査は、要請者代表の松本剛明君が民主党の政審会長でもありますから、本件調査は、民主党として統一的意思図のもとに要請したものと考えられます。そして事実、この予備的調査報告書提出後、民主党で記者会見を開き、報告書の内容を記者発表しておりました。マスコミの多くの社がこの問題に関心を有していたところから、新聞紙上等で大きく報道されました。

また、そのあと、平成一八年三月二三日の参議院財政金融委員会におきまして、民主党の尾立源幸議員から、本件予備的調査報告書の内容につき、質疑通告が行なわれました。

その趣旨は、予備的調査要請者の調査依頼事項の詳細中、「補助金、委託金等名称の如何にかかわらず国から交付された資金」とある。補助金、委託金だけに限らず、契約を通じて交付された委託費なども調査対象に含めるのが調査の趣旨だと考えられるが、補助金、委託金だけに限定した経緯をお聞きしたい、というものであります。

これに対して調査局長は、同委員会にて次のように答弁しました。

「先生ご指摘になりました今回の予備的調査は、衆議院議員四六名からの調査要請に基づき、内閣委員長から小職に調査命令がなされました、調査局において調査したところであり、調査に当たって、調査要請事項の内容を検討したところ、報告書を取りまとめるには、各省の協力が不可欠であることから、協力を仰ぐ省庁、およびその内容を検討したわけであり、その際は、ただいま先生がご指摘なさいました契約を通じて交付された資金については、どのような契約関係について対象と

するか、一義的に明確な基準を設けることが困難であり、個別の契約関係の精査が必要とされることから、今回の調査においては、一定の期間において、かつ、各府省及び法人において定義を明確にして統一された基準で調査を行う必要上、予算等において定義上明確な「補助金」「委託金」等として整理されているものを調査対象としたものであります。なお、「補助金等」の解釈については、「補助金等」という用語において通常意味するところとして、公益法人白書等において対象とされている補助金、委託費等に関する定義を参考としたところであります。すなわち、補助金等とは、「国が国以外のものを行う事務または事業に対し、法令又は予算に基づいて補助金、負担金、交付金等として、財政上の援助を与える経費、法令又は予算に定める利子補給金等」であり、委託費とは、「国の事務、事業、調査、試験研究等を委託する経費」をいうものと認識して調査を行った次第であります。何卒ご理解を賜りたいと存じます。」

以上、とりとめのない報告でございますが、これで終わらせていただきます。誠にありがとうございます。

*本稿は、二〇〇六年八月二四日に北海道大学で開かれた研究

会（平成一八年度科学研究補助金基盤研究（A）「変革期における新たな立法動向と多元的立法過程に関する比較的・総合的研究」に基づくもの）における報告の原稿に加筆訂正していただいたものである（研究代表者岡田信弘記）。