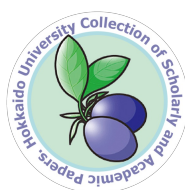




HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	〈北大立法過程研究会報告〉 立法補佐機関改革の動向と課題
Author(s)	榊原, 志俊
Description	資料
Citation	北大法学論集, 59(2), 397-451
Issue Date	2008-07-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/34630
Type	departmental bulletin paper
File Information	59-2_p397-451.pdf



〈北大立法過程研究会報告〉

立法補佐機関改革の動向と課題

榊
原
志
俊

目 次

はじめに

- 一 国会改革の概念と立法補佐機関改革の位置付け
- 二 立法補佐機関の種類と性格
 - 1 立法補佐機関の種類

- 2 立法補佐機関の性格―立法調査部門とそれ以外の違い
- 三 立法補佐機関に関する改革案
 - 1 改革案の概観
 - 2 立法補佐機関の合理化
 - 3 立法補佐機能（特に立法調査機能）の拡充・強化
- 四 立法調査機関の現状と特色―衆議院調査局を中心に
 - 1 衆議院調査局の制度的変遷
 - 2 衆議院調査局の業務
 - 3 立法調査機関の特色
- 五 衆議院調査局ビジョンの策定
 - 1 衆議院調査局ビジョン策定の経緯
 - 2 衆議院調査局ビジョンの構成、内容
- 六 立法調査機関改革の課題
 - 1 立法調査機能の拡充・強化と調査員の専門性の強化
 - 2 政策立案機能の充実
 - 3 統合論に対する評価
 - 4 立法調査機関改革の今後の課題

はじめに

本稿は、国会改革の一要素をなす各議院の事務局・法制局、

国会図書館等のいわゆる立法補佐機関の改革、特に議院の立法調査機関である衆議院の調査局、参議院の常任委員会調査室の調査機能の拡充・強化に関し、その動向と課題について、検討

しようとするものである。

本稿の構成は、まず、「国会改革」とはどのような内容を目指すのか、「立法補佐機関の改革」が「国会改革」の概念の中でのどのような位置付けにあるのかについて簡単に考察し、次に、「立法補佐機関」の種類・性格等について概観し、さらに、立法補佐機関に関する各種の改革案について、特に平成一二年以降のものを中心に検討を加えている。次いで、立法補佐機関のうち、立法調査や法制執務の分野を担当する立法調査機関の現状と特色、衆議院調査局の改革、衆議院調査局ビジョンの策定等について考察し、最後に、立法調査機関改革の課題について検討を加えている。

本稿は、平成一九年八月二四日、北大立法過程研究会で報告した報告原稿を補正するとともに、新たに「注」を付したものである。本稿中意見に亘る部分は、すべて私見であることを予めお断りしておく。

一 国会改革の概念と立法補佐機関改革の位置付け

まず、「国会改革」という場合、どのような意味内容を指し

示しているかが問題になる。類似した概念に「政治改革」がある。「政治改革」は選挙制度、政治資金制度、政治腐敗防止等の改革を指し示しているが、広い意味では、国会改革を含むものであろう。これに対して、「国会改革」とは、議会制度、国会における諸機能、議員、議員秘書、国会事務局、国会職員等をめぐる諸制度における改革、合理化、適正化等を指し示している⁽¹⁾。「国会改革」を問題としているときは、「政治改革」は狭く選挙制度、政治資金制度、政治腐敗防止等の改革を指しているようである。もつとも、政治改革と国会改革とは、対象が政治の場に関係するものであるので、重なり合うことも少なくない。

「国会改革」の概念の中に含まれるものとしては、概ね次の八つの項目に分類することができよう。

第一は、「立法機能の改革」である。これは、国会、議会の本来的な任務である立法機能に関する改革である。このうち、「議員立法の活性化」の要請が多い。「党議拘束の緩和」も問題とされている。

第二は、「行政監視機能の改革」である。国会、正確には各議院の有する行政監視権限を適切に行使させる必要がある。これは、既に「決算行政監視委員会」（参議院では決算委員会と

は別に「行政監視委員会」の設置によりひとまず決着がついている。また、「予備的調査制度」も設けられている。

第三は、「国会審議・運営の改革」である。これには、国会審議活性化法（平成二十一年法律第一一六号）による各種の活性化策がある。これは、①政府委員の廃止、②副大臣制度の導入、③国家基本政策委員会の新設、党首討論の導入を内容とするものであった。また、「国対政治の是正」や「与党事前審査制」の問題もある。さらに、会期制の問題（通年国会の提案）もある。

第四に、「参議院改革」の問題がある。参議院の在り方、その独自性の確保の問題が長年議論されてきている。さらには、いかなる形態の二院制が望ましいかの問題もある。

第五に、「議員待遇の改革」がある。議員歳費の削減、議員年金の廃止、その他議員特権の見直し（永年在職議員の肖像画作成費、特別交通費等）が問題になっている。

第六に、「政治倫理の確立」の問題がある。これには、議員の資産公開、政治倫理審査会の実効性の確保、あっせん利得の処罰の問題がある。この領域は、政治資金の問題や腐敗防止の問題と密接に関連し、境界は曖昧である。

第七に、国民の国会へのアクセス、換言すれば、国会情報の

発信の問題である。国会審議中継やインターネットによる国会情報の発信は既に行われているが、その内容、迅速さ等については検討の余地があろう。

第八に、「立法補佐機関の改革」である。

「立法補佐機関」とは、広義においては、立法府に置かれる立法活動を補佐する機関である衆議院・参議院の議院事務局、衆議院・参議院の議院法制局、国立国会図書館、裁判官弾劾裁判所事務局、裁判官訴追委員会事務局及び議員の職務の遂行を補佐する議員秘書を指す。狭義においては、以上のものうち、議員秘書を除いたものを指している。狭義の立法補佐機関のうち、立法調査分野・法制分野を補佐する立法補佐機関を「立法調査機関」という。立法調査機関は、具体的には、衆議院・参議院の議院事務局の中に置かれている衆議院調査局・参議院常任委員会調査室、衆議院・参議院の議院法制局、国立国会図書館調査及び立法考査局を指している。

「立法補佐機関の改革」について、まず問題になるのは、積年の課題である「立法補佐機能の拡充・強化」の問題である。また、最近では、「立法補佐機関の合理化、スリム化」が問題になっている。これは、近時の行政改革、構造改革の動向に影響を受けたもので、各議院の事務局、法制局等の職員の給与、

手当、定数、事務・事業等の見直しが問題となっている。なお、広義の「立法補佐機関」に含まれると考えられている「議員秘書」については、秘書制度改革が提言され、政策秘書の設置などが実現した経緯があるが、ここでは論じない。

本稿は、これらの項目中、狭義の立法補佐機関を検討の対象としている。

二 立法補佐機関の種類と性格

1 立法補佐機関の種類

立法補佐機関とは、前述したように、狭義においては、立法院において立法活動を補佐する機関をいい、具体的には、衆議院・参議院の事務局、衆議院・参議院の法制局、国立国会図書館を指している。

(議院事務局)

衆議院・参議院の各議院には、事務局と法制局とが設けられている。事務局のトップである事務総長は各議院において国会議員以外の者から選挙で選任される（実態は各議院事務局の内部登用である）。

事務局の組織は、事務部門と立法調査部門に大別される。前者には、議事部、委員部といった議事運営部門、庶務部、管理部といった管理部門、議院警察を掌る警務部、速記法によって会議録を作成する記録部が含まれる。後者に該当するのは、衆議院事務局においては「調査局」、参議院事務局においては「常任委員会調査室」である。衆議院の調査局は、議院運営委員会、懲罰委員会を除く各常任委員会に対応する一五の調査室と各特別委員会を担当する五つの特別調査室から構成されている。各調査室には、調査室長（常任委員会専門員の充て職）、首席調査員、次席調査員、調査員が配置される。調査局は、平成一〇年に常任委員会調査室を一元的に改組したものであるが、事務局の中に調査局が置かれていること、調査局の中では依然として各調査室が並存していること、（常任委員会専門員の充て職であるところの）調査室長は調査局長の指揮命令を受けて予備的調査を行うが、委員会の調査事務については常任委員会専門員がその属する常任委員会の委員長の命令で実施していること等、理解の難しい制度となっている（調査局、常任委員会調査室について、詳しくは後述する）。

平成一九年度の衆議院事務局の定員は一六七四人（事務総長を含む）、参議院事務局の定員は一二六〇人（事務総長を含む）

となっている。

(議院法制局)

各議院には法制局が置かれており、法制局のトップである法制局長は各議院の議長により任命される。法制局は、議員提出法律案、修正案の立案の業務を担当している。衆議院法制局は、六部で構成されており、平成一九年度の定員は八二人（法制局長を含む）である。参議院法制局は、五部で構成されており、平成一九年度の定員は七六人（法制局長を含む）である。法制局における立案業務は、法制執務という技術的側面があるが、立法調査部門に含まれると考えられている。

(国立国会図書館)

国立国会図書館は国会に置かれ、館長は両議院の議長により任命される。司書部門と並んで調査部門として「調査及び立法考査局」が置かれている。司書部門は「国立」の中央図書館としての機能を、調査部門は「国会」の図書館としての機能を果たしていると言えよう。調査及び立法考査局の組織は、総合調査室、調査企画課、国会レファレンス課、議会官庁資料調査室・課、政治議会調査室・課、行政法務調査室・課、外交防衛調査室・課、財政金融調査室・課、経済産業調査室・課、農林環境調査室・課、国土交通調査室・課、文教科科学技術調査室・課、

社会労働調査室・課、海外立法情報調査室・課、電子情報サービス課の一二室一四課で構成されている。調査及び立法考査局の体制は、課があつてその上に調査室が置かれているという形態（室課制）をとっており、各課は日常的な業務・依頼調査に^③対応し、各調査室は高度な調査の対応をしているようである。

各調査室は、専門調査員を主任とし、場合により複数の専門調査員及び主幹、主任調査員により構成され、主任である専門調査員は、対応する課が行う調査について必要に応じ課長に指示することができることとなっている。なお、調査及び立法考査局においては、調査及び立法考査局長の下に各調査室があり、^④一体的な組織となっている。

平成一九年度の国立国会図書館の定員は、九二三人（館長、副館長を含む）である。

2 立法補佐機関の性格——立法調査部門とそれ以外の違い

このような組織や部門によって、立法補佐機関において遂行すべき任務・業務に大きな違いがある。議事運営部門においては、本会議や委員会の議事が円滑、適正に遂行されるように処

理すべきであるし、管理部門にあつては、人事法規や会計法規に基づいて部内行政を適正に実施することに眼目がある。警務部や記録部においては、議院警察、速記法による会議録の作成という業務を適正に実施することが求められている。

これに対して、立法調査部門においては、提出された法律案についての説明資料の作成、議員からの調査依頼への対応、議員提出法律案・修正案の立案等が業務の基本である。少数の人数で一つ又は複数の省庁を担当し、その省庁又はその中のある局の政策や所管する法律の内容ばかりでなく、政省令、通達、その他細かな行政実務にまで通曉している必要がある場合もある。立法調査機関においては、いかに調査能力を高めるかが組織としての最大の課題である。他方、立法調査機関においては、衆調査局・参常任委員会調査室、衆・参法制局、国立国会図書館調査及び立法考査局（以下「国会図書館調査局」と略す）の業務には区分がなく、重複している部分がある。^⑤例えば、議員提出法律案の法律案要綱は、いずれの機関でも作成することができるが、実際には法制局で作成している。議員提出法律案の提案理由は、議員本人か調査局・調査室が作成することが多い。しかし、各立法調査機関はそれぞれ独立して調査業務を行っており、立法調査機関相互間の連携は希薄である。このような業

務の重複と連携の希薄さが、立法調査機関に対し、合理化、効率化を目的とする統合を求める近時の動きの原因となつているし、他方、調査能力を向上させなければ、頼むに足らずとばかりに議員等からの調査の依頼が来なくなったり、他の機関に依頼されることもあり得る。

このように立法補佐機関といつても、内部の組織や部門によつて、遂行すべき任務・業務に大きな違いがあり、一方、特に立法調査部門相互間においては職務の重複が一般的であることに留意すべきである。

三 立法補佐機関に関する改革案

1 改革案の概観

平成時代に入ってから立法補佐機関に関する主な改革案を見てみよう。

まず、平成八年までの改革案は、概ね立法補佐機能及びそれを担う立法補佐機関の拡充・強化を主張するものであった。立法補佐機能、立法補佐機関を拡充・強化することは、立法府の立法機能の強化に繋がると考えられたからであろう。

立法補佐機関の拡充・強化の必要性一般については、平成二年六月の衆議院議会制度協議会における各党の改革案に盛り込まれたところである。⁷⁾自由民主党は「国会活動の活性化のため、事務局のあり方の改善を検討すること」を、日本社会党の「国会改革についての提案」は「国会の調査・立法体制を強化すること」を、公明党の「国会改革」提案は「議員立法を主体とするように体制を整えること」のために、国会の調査立法体制を飛躍的に強化すること」を、日本共産党の「国会改革についての主なテーマ」は「国会の調査・立法補佐部局の拡充強化」を、民社党の「国会改革に関する提言」は「国会の情報収集・研究調査体制の強化」「情報調査局」の設置」を、それぞれ提案していた。

その他、各界からの改革案においても立法補佐機能の拡充・強化が主張されていた。例えば、平成四年一月七日の政治改革推進協議会（民間政治臨調）「国会改革に関する緊急提言」、⁸⁾平成六年六月三日の土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔副議長の「国会改革への一つの提言」、⁹⁾平成八年六月一日の土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔副議長の「議員立法の活性化に関する一つの提言」¹⁰⁾がある。

平成時代の国会改革論議の中で、立法補佐機能・立法補佐機

関の拡充・強化は多くの改革案において主張されてきたが、平成八年までの改革案は概ね立法補佐機能の拡充・強化を主張しているものの、お題目として提案しているに過ぎないものが大半であった。立法補佐機能の拡充・強化は重要な課題ではあるが、それに至る具体的方策を欠いた提言であつては不十分である。

一方、その後、平成一二年から平成一三年にかけて提案された改革案は、行政改革の動きの中で立法補佐機関の合理化・スリム化を志向するようになってきた。平成一二年三月二二日の自由民主党政治制度改革本部国会改革委員会「国会改革に関する答申」¹¹⁾は、この方向性を打ち出した嚆矢となるものであった。次いで、平成一三年六月二八日の与党三党国会改革推進協議会「国会改革推進に関する報告」¹²⁾は、立法補佐機関の合理化という点では断片的な指摘であったが、やはりこの方向性に乗ったものであった。綿貫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」が平成一三年一月一九日に答申した「衆議院改革に関する調査会答申」¹³⁾は、国会改革に関する事項について広範な検討を加えているが、立法補佐機関については、衆・参事務局組織の統合の推進を提言し、やはりこの方向の下にあると考えられる。

さらに、平成一八年に提案された二つの改革案は「国会事務局等の改革」と名宛人を明確にした詳細な改革案である。一つは、平成一八年二月一〇日の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」¹⁴、もう一つは、平成一八年五月三十一日の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「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」¹⁵である。前者の「国会事務局等改革に関する提言」は、「国会事務局等の改革」と対象を明確にした上で、立法補佐機関の合理化・スリム化を強く主張したものとなっている。

立法補佐機関の合理化・スリム化の志向の中で特筆すべきは、衆議院において、議院運営委員会が「衆議院事務局等の改革に関する小委員会」を設置して、事務局等の改革に取り組んだことである。すなわち、衆議院議院運営委員会は、平成十八年一月二〇日、「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強化を図るため」、「衆議院事務局等の改革に関する小委員会」を設置し、同小委員会は、平成一八年五月三十一日、「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」を取りまとめ、効率的かつ機能的な組織に向けた取組み（合理化、スリム化の方向）を示すとともに、立法補佐機能の一層の拡充・強化をかなり具体的に打ち出した。衆議院

議院運営委員会という議院の正式な機関がその事務局等の改革に取り組むのは、憲政史上初めてのことであろう。

2 立法補佐機関の合理化

まず「立法補佐機関の合理化」の問題から見ていこう。前述したように、平成一二年から平成一三年にかけて提案された改革案は、立法補佐機関の合理化・スリム化を志向するようになってきた。

「立法補佐機関の合理化」という場合、合理化の対象の別によつて、ほぼ三つの内容が含まれている。第一は、「国会職員の出遇」についてである。第二は、「議院事務局の管理部門・記録部門の合理化」である。第三は、「立法調査機関の合理化」である。

（国会職員の出遇）

まず、第一の国会職員の出遇についてである。

「国会特別手当」¹⁶は、平成一二年初め、マスコミから「乱闘手当」と命名され、世論の批判を浴びることになった。

国会特別手当は、「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国会職員に」支給される手当であり、昭和三五

年に「国会職員の給与等に関する規程」が改正され、法規上明定されるとともに、予算に計上され、予算の範囲内で支給されている。支給率は、昭和三五年度においては衆議院・参議院が本俸の〇・四ヶ月分、国会図書館が〇・二ヶ月分であったが、その後漸増し、衆議院・参議院は昭和五〇年度以降本俸の一ヶ月分、国会図書館は昭和五六年度以降本俸の〇・七九ヶ月分、平成一二年に至っていた。

平成一二年三月二日の自由民主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」は、「4. 国会職員の処遇の適正化」として、「国会職員の国会特別手当については、5年で段階的に縮減・廃止」することとした。平成一二年一二月、平成一三年度予算大蔵原案において国会特別手当の減額が決定された。⁽¹⁷⁾国会特別手当は、世論の批判を受け、平成一三年度から支給率を段階的に縮減してきており、平成一七年六月一四日の議院運営委員会庶務小委員会において平成二〇年度から廃止することが決定された。なお、平成一八年二月一〇日の自由民主党行政改革推進本部の「国会事務局等改革に関する提言」は、「(1)給与等の見直し」のうち「③各種手当のうち国会特別手当など国民の理解が得られないものについては、18年度をもって廃止する」としている。

また、最近では、幹部職員の高給処遇も批判の俎上に上った。⁽¹⁸⁾平成一七年三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、同年四月、国務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。

平成一八年二月の「国会事務局等改革に関する提言」は、「(1)給与等の見直し」において、

「職員が任命されている両院事務総長や両院法制局長、国立国会図書館長が、国民の代表である国会議員よりも俸給表上では上位に位置付けられ、両院事務次長、両院法制次長、国立国会図書館副館長等と各省庁のトップである事務次官とが同格とされている。こうした幹部職員の給与体系は、行政機関の本省幹部職員等の職責、格付け等と著しくバランスを失っており、抜本的見直しを行うべきである(事務総長・次長、専門員、館長・副館長、専門調査員、法制局長・次長等)」との基本認識を表明している。したがって、「国会事務局等改革に関する提言」は、事務総長、事務次長、専門員等の給与の引き下げを求めるにとどまらず、「両院事務総長、常任委員会専門員や国会図書館専門調査員などの特別給料表適用者については、そのほとんどが内部職員から任用されている実態に鑑み、

特別給料表を廃止して、給与体系を一本化する」ことを提言している。また、この「提言」は、「職員に占める幹部職員等の管理職の割合が著しく高いことから、その割合を行政機関の本省幹部職員並みの比率に引き下げる（幹部職員一七三人↓四八八人、課長職三七一人↓二〇七人）」ことを求めている。

平成一八年五月三十一日の「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」は、「効率的かつ機能的な組織に向けた取組み」として、

「昨今の厳しい財政事情にかんがみ、衆議院としても独自に、事務局等を効率的かつ機能的な組織とするため、業務の合理化及びアウトソーシング、組織の改編等を着実に進めることにより、5年間で5%以上の定員を純減するとともに、特別給料表適用者の給与の見直し等を行うこととする」を基本認識としている。

幹部職員の高給処遇については、「4. 特別給料表適用者の給与の見直し」として、

「特別給料表適用者の給与については、以下の方針に基づいて見直しを行うこととし、参議院とも調整を行う。

(1)事務総長の給与は内閣官房副長官と、法制局長の給与は内閣法制局長官と、国立国会図書館長の給与は法制局長と同

格とする。

(2)常任委員会専門員及び国立国会図書館専門調査員の4号給は廃止する」¹⁹⁾

こととしている。

これを受けて、専門員四号給の廃止以外には、事務総長の給与だけが給料月額において一四八万円から一四四万八千円に三万二千元引下げられる（年間給与額において二八〇三万円から二七四三万円へ六〇万円の引下げ）こととなり、平成一八年一月九日の衆議院議院運営委員会、一〇日の参議院議院運営委員会において、その旨の給与規程の改正案が了承された。²⁰⁾

幹部職員の高給批判に対して、事務総長の給与だけが引下げられ、結果として、事務総長、法制局長、図書館長の給与はすべて同額となった。ただ、議院において選挙によって選任され、議院の役員の地位を付与される事務総長の給与と議院の議長（図書館長については両議院の議長）によって任免される法制局長及び図書館長の給与を同額とすることは、些か疑問が残るところである。

（事務局の管理部門、記録部門等の合理化、定員の削減等）

第二は、衆・参の事務局の管理部門や記録部門の合理化である。

事務局の管理部門・記録部門に関して、平成一二年三月の自民党政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」は、自動車、営繕、用務、記録及び福利厚生 of 各部門の衆参の統合及び議員専用バスの運行サービス、自動車整備工場の廃止を提言している。すなわち、「3. 国会事務局及び付属機関の効率的活動のための改革」の「1 両院の事務局の改革」として、

「ア. 衆参両院の事務局の改革については、両院の独立性に十分に配慮した上で、なお且つ統合した方が、より効率的に業務を遂行できると判断されるものは、統合することを基本方針とする。具体的には、自動車関係、営繕関係、用務関係、記録関係及び福利厚生関係を対象とする。」

また、「2 時代的使命の終った業務の廃止」として、「両院の事務局業務のうち、すでに時代的使命の終っているものは、廃止する。具体的には次のとおりである。

ア. 議員会館と議員宿舎の間のバスの運行サービスは、可及的すみやかに廃止する。

イ. 自動車整備工場も可及的すみやかに廃止する。」

（速記者養成所の統合、廃止）

記録関係については、衆・参において速記方法に相違があつて、衆・参の記録部の統合、速記者養成所の統合は困難であると考えられていた。平成一二年三月の「国会改革に関する答申」において記録関係の衆・参統合が求められたが、これは衆・参の速記者養成所の統合と理解されていた。なお、平成一三年一月一九日の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」は、「事務の効率化」の例示として「衆・参両院における速記方法の統一」を挙げていた。しかし、その後、速記者養成所の統合の検討、協議は遅々として進まず、紆余曲折を経て、衆議院においては、平成一六年一〇月二〇日の議院運営委員会理事會において平成一七年度の速記者養成所の学生募集の中止が決定された。学生募集の中止は、速記者養成所の閉所、速記法による会議録の作成の廃止を意味することとなる。

平成一八年五月三十一日の「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」は、「2. 組織の改編」として「(2)速記者養成所を廃止する」とし、翌六月一日の議院運営委員会において「中間取りまとめ」が了承され、速記者養成所の廃止が最終的に確認された。

平成一八年三月一日日本科卒業式が、同年九月一九日研修科卒業式が行われ、それぞれ最後の学生、研修生を送り出し、同年

二月三一日衆議院速記者養成所は廃止された⁽²⁾。なお、衆議院は、平成一八年度から音声入力による新システムを開発する方針を決めている。

参議院においては、平成一七年七月に参議院議院運営委員会議事会が、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目指すことを決定し、平成二〇年を目途に段階的に新システムに移行する予定である。これに伴い、参議院の速記者養成所の入所者募集を平成一八年度以降実施しない方針を決めている⁽²⁾。

（自動車整備工場の廃止、議員専用バスの運行サービスの見直し）

自動車整備工場については、平成一三年六月二八日の与党三党国会改革推進協議会「国会改革推進に関する報告」が「衆議院・参議院にある自動車整備工場は廃止する。自動車整備業務は全て民間委託する」と報告した。平成一五年三月に衆議院が自動車整備工場を閉鎖して民間委託へ移行し、同年七月には、参議院も自動車整備工場の廃止と民間委託を決めた。

また、議員専用バス（宿舍送迎バス）の運行サービスについては、「国会改革推進に関する報告」は、「宿舍送迎バスについては存廃の議論が分かれ……。運行改善すべきとの意見が大勢

であったため、……庶務小委員会で協議することとした」としている。平成一八年五月三一日の「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」は、「3 議員専用バスの運行縮減等」として「議員専用バスは、議員宿舍と議員会館を結ぶ交通手段として議員活動を支援する上で有益であり、引き続き運行するが、利用者の少ない朝の第3便と夕方便は次国会から廃止する」とした。

（定員の削減）

平成一八年二月の自由民主党行政改革推進本部の「国会事務局等改革に関する提言」は、政府の行政機関の定数削減の動向を踏まえて、改革提言の中では初めて、国会の事務局組織の定員の大幅な削減を求めた。すなわち、「(2)組織・定員・業務等の見直し」として、「行政機関に準じて当面5年間で5%以上の定員の純減を実施するにとどまらず、以下の措置を講ずることにより、独立法人化による定員減を除いて5年間で10%以上の定員の大幅な純減を図る」としている。⁽³⁾「5年間で10%以上」の定員の大幅な純減を図るために講ずべき措置としては、②の両院法制局の統合、③の衆調査局・参調査室と国会図書館調査局との機能の重複の整序、④の委員部と調査局・調査室の統合、⑥の国会図書館の独立法人化等の組織の統合等に伴うものを除

くと、「①速記(二九三人)、運転(二二六人)、警務(四六九人)業務については、機械化、民間委託を徹底することなどにより、組織・業務・要員配置の抜本的見直しを行う」こと、「⑤内部管理(両院庶務部三九四人、両院管理部五四六人)業務をはじめ業務全般についてIT化、機械化を進めるとともに、職員が行うべき業務かどうか見直しを行い、民間委託を推進する」ことを挙げている。

ここで留意すべきは、「国会事務局等改革に関する提言」は、「(2)組織・定員・業務等の見直し」として、「5年間で10%以上の定員の大幅な純減を図る」としているが、これは「1当面の措置」であることに留意しなければならない。「前文」においては、ドラスティックに一〇年で二〇%以上の定員の純減を求めている。前文の全文を見てみよう。

「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18年度より10年間で20%の純減を提言している。政府は、今後5年で5%の純減を達成するため、これまで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およ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、今や、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、政治の責任と言える。

10年で20%以上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、衆参両院の事務局組織の統合を目標にすえつつ、以下に掲げる当面の措置を早急に講ずるべきである。」

「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」は、定員の削減について、「1. 定員の純減」として、「平成17年度の衆議院定員(1795名)から、5年間で95名(5.29%)以上の定員を純減することとしている。しかし、立法調査機関の定員については、「Ⅱ. 立法補佐機能の充実強化について」において、「(2)調査局の定員は当面維持し、専門性の高い人員の確保に努める。(3)法制局の定員は削減の対象とせず、必要に応じて増員も検討する。(4)国立国会図書館調査及び立法考査局の定員削減は行わない」こととしている。

（憲政記念館）

平成一二年三月の自由民主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」は、「(3)憲政記念館の管理・運営の改革」として、「憲政記念館の管理・運営については、国民に親しまれ一層活用されるものとするため、抜本的に改革するものとし、憲政記念館運営委員会において具体的な対応策を協議することとする。なお、国会前庭北地区及び南地区は、一般参観・来訪者の利便に資する観点から、管理・運営の改善及び庭内の環境保全整備を図ることとする」としている。平成一八年二月の「国会事務局等改革に関する提言」は、「憲政記念館（21人）についても独立法人化する」として憲政記念館の独立法人化を提案している。平成一八年五月三十一日の「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」は、「2 組織の改編」として「(1)憲政記念館を部相当の組織から縮小し、議事部資料課と統合する」とした。

（その他の組織の合理化）

平成一八年五月三十一日の「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」は、前述したように、「効率的かつ機能的な組織に向けた取組み」として、「昨今の厳しい財政事情にかんがみ、衆議院としても独自に、事務局等を効率的かつ機

能的な組織とするため、業務の合理化及びアウトソーシング、組織の改編等を着実に進める」ことを基本認識としている。その他の組織の合理化として、「2. 組織の改編」において、「(3)新議員会館竣工後、第一議員会館課及び第二議員会館課を統合する。(4)新赤坂議員宿舎竣工後、議員宿舎の統廃合を行う」こととするとともに、「3. 議員専用バスの運行縮減等」において、「(2)運転手の退職者の補充については、当面30人程度に達するまでの間、外部委託を進める」こととしている。

（立法調査機関の合理化）

第三は、立法調査分野・法制分野を補佐する立法補佐機関、すなわち「立法調査機関」の合理化である。

立法調査機関については、平成一二年三月の自由民主党の「国会改革に関する答申」が、衆・参の法制局の統合を提案した。また、平成一三年一月の綿貫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、立法補佐部門（ここでは「議院法制局」を指している（筆者注））のみならず、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、「スケジュ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考える」と答申した。この「衆議院改革に関する調査会答申」は、「衆・参事務局組織の統合を推進する」の項

において、

「国会の機能をより一層充実、強化させるためには、事務局組織の見直しを行うことも必要である。その際、時代の潮流、議員のニーズに応じて不断に見直しを行い、廃止すべきもの、民間に委託すべきものを自ら整理し、経費を削減すべきである。憲法が二院制をとっているからといって、衆参両院の事務局組織がすべて独立している必然性はないと考える」との認識を示している。

平成一八年の「国会事務局等改革に関する提言」は、両議院の法制局について、「両院法制局（158人）については、業務の繁閑に機動的に対応できるよう組織を統合して効率的な業務運営を行う」こととしている。もともと、両議院の調査局・調査室については、「両院事務局の調査局・調査室（595人）と国立国会図書館の調査及び立法考査局（179人）の調査業務における役割分担を明確化し、機能の重複を整理するとともに、民間専門家の能力の活用を図る」こととして、横断的な統合の対象とはせず、むしろ事務局内の委員部との統合を求めている。すなわち、「委員部（278人）と調査室（595人）の有する委員会運営機能と調査機能がより効率的・効果的に発揮され、委員会を統一的に補佐することができるよう、両組織の統合を図る」とし

ている。

（国立国会図書館の独立法人化）

なお、ここで特筆すべきは、「国会事務局等改革に関する提言」が国立国会図書館の独立法人化を提案していることである。²⁴すなわち、「国立国会図書館（940人）については上記を踏まえ、組織の抜本的な見直しを行った上で独立法人化して効率的な業務執行を確保する」と提案している。しかし、この「提言」において、国会図書館の調査局の扱いについては直接言及しておらず、その扱いは判然としていない。

（合理化の実施）

「国会事務局等改革に関する提言」は、合理化の実施についても言及し、「2 中期的取組事項」として、「業務が両院事務局間で重複、代替しうる警務、速記、運転、施設・設備管理等に従事する職員から順次、人事交流を進め、業務遂行の一体化を図る。さらに、両院事務局組織の統合の在り方について、半年以内に具体的な成案を得る」としている。また、「3 推進体制等」として、「ア 両院合同の協議会の設置」において「国会の事務局組織の改革を的確にスピード感を持って推進するため、衆参両院合同の国会事務局改革協議会（仮称）を設置し、各事務局組織は、上記事項の検討状況および実施状況を協議会

に定期的に報告し、公表する」、「Ⅲ 第三者評価の実施」において「国会の事務局組織が行っている業務（外部委託等に係る内容、入札方式、随意契約価格等を含む）、給与・手当等について、永続的な外部の中立第三者からなる評価委員会（外部有識者十国会議員）を設け、客観的かつ厳正な評価を実施し、その結果を公表する」こととし、改革の方向が削がれないように意を用いている。

3 立法補佐機能（特に立法調査機能）の拡充・強化

次に、「立法補佐機能の拡充・強化」の問題について見てみよう。なお、ここで立法補佐機能とあるのは、前述の立法補佐機能のうち、立法調査機関である調査局・調査室、法制局、国会図書館調査局の担う立法調査機能を指している。

平成六年六月三日の土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔副議長による「国会改革への一つの提言」は、「Ⅲ 立法機能の充実」において、「立法補佐機構の一層の充実強化を図ること」と抽象的にしか提言していなかった。また、平成八年六月一日日の土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔副議長による「議員立法の活性化に関する一つの提言」は、「国会の立法補佐機構である議

院法制局、常任委員会調査室及び国立国会図書館調査及び立法考査局の機能を質・量とも拡充すること」と、これまた抽象的にしか提言していなかった。なお、「議員立法の活性化に関する一つの提言」は、「その〔立法補佐機構である議院法制局、常任委員会調査室及び国立国会図書館調査及び立法考査局の（筆者注）〕 概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とともに、現に行政府からの出向者を当てている当該職については、計画的に速やかに国会職員を登用すること」を主張した。

立法補佐機能の充実・強化について具体的な方策を提案したものは、衆議院議院運営委員会に設置された「衆議院事務局等の改革に関する小委員会」の提案である。前述したように、同小委員会は、平成一八年五月三二日、「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」をとりまとめ、効率的かつ機能的な組織に向けた取組みを示すとともに、立法補佐機能の一層の充実強化をかなり具体的に打ち出した。

「中間取りまとめ」は、「Ⅱ、立法補佐機能の充実強化について」として、

「国会の立法機能及び行政監視機能を強化し、議員活動に対する支援の充実を図るため、事務局等の立法・行政監視補佐

機能については、行政府から一定の独立性を確保しつつ専門性を高め、併せて関係機関相互の連携強化を推進することにより、一層の充実強化を図ることとする」

ことを基本認識としている。その上で、「中間とりまとめ」は、「1. 立法・行政監視補佐機能を担う組織の人員確保」として、「(1) 立法府の独立性を保つため、行政府から調査局への出向は以下のとおり見直す。

① 専門員及び首席調査員については、今後新たな出向者を受け入れない。なお、行政府を退職した者を専門員に起用する場合は、行政府からの独立性確保の観点から、議院運営委員会において厳格に審査を行う。

② 次席調査員については、5年後を目途に新たな出向者を受け入れない。

③ 一般調査員については、5年後に廃止も含めた出向のあり方について再検討を行う」

こととしている。

また、「2. 調査局の専門性の強化」として、

「(1) 調査局の管理職登用に当たっては、一定期間の調査事務等の経験を要する等登用基準を設けるものとする。ただし、当該基準の適用については、5年程度の猶予期間を置く。

(2) 調査局内の人事異動については、原則として所管が関連する調査室間とする等、各調査室の専門性を高める運用を行う。

(3) 行政を除く外部機関との交流に関する「人事交流計画」を策定し、国内外の大学及び民間研究機関、会計検査院等との交流を深め、連携を図る。

(4) 調査局に優秀な人材を確保するため、中途採用、客員調査員の採用を拡大し、任期付採用制度を導入する。

(5) 調査局の組織上の位置付け及び調査事務を専門に行う者を採用する試験の導入については、将来的な検討課題とすることとしている。

さらに、「3. 調査局の業務拡充等」として、

「国会の立法機能及び行政監視機能の強化を図り、調査依頼事項の高度化、各調査室の所管を横断する事項の調査に対応するため、以下の点も踏まえ、「調査局ビジョン」を策定する。

(1) 委員会審議に関する情報提供の拡充を図る。

(2) 法律及び政省令の施行状況、委員会決議及び附帯決議等に対する政府の対処状況を常時調査することにより、行政監視補佐機能の強化を図る。

(3) 調査業務の一部を調査研究機関等へ外部委託することによ

り調査の効率性を高める。

(4)各調査室の所管を跨ぐ横断的な調査に対応するため、人員を確保するとともに、人員の柔軟な配置を行うようにすることとしている。

さらに、「4. 調査局、法制局、国立国会図書館の連携」として、

「(1)調査局、法制局、国立国会図書館の人事交流を深める。

(2)調査局、法制局、国立国会図書館の電子的ネットワークの相互利用を促進する。

(3)調査業務における関係機関の連携協力をさらに強化することとしている。

立法補佐機関の拡充・強化について、ここまで踏み込んだ提言を行ったものは、「中間とりまとめ」の段階ではあるが、これまで他に例がないと思われる。

四 立法調査機関の現状と特色―衆議院調査局を中心に

1 衆議院調査局の制度的変遷

ここでは、立法補佐機関のうち、立法調査機関の現状と特色について、衆議院のかつての常任委員会調査室と改組後の衆議院調査局を中心に概説する。

(常任委員会調査室の経緯)

衆議院常任委員会の立法調査機構は、昭和三二年に専門調査員制度が発足して以来、数回の制度的変遷を経て、昭和三〇年に常任委員会専門員制度・常任委員会調査室制度が確立した。²⁵⁾「常任委員会専門員制度」とは、各常任委員会に、常任委員長の指揮命令を受ける常任委員会専門員を付置機関として設置し、常任委員会専門員にその常任委員会の調査事務を行わせる制度である。「常任委員会調査室制度」とは、各常任委員会に常任委員会調査室を設置し、そこに首席調査員、一般調査員を配置するとともに、常任委員会専門員は調査室長(充て職)として当該調査室の首席調査員、一般調査員を指揮して委員会調査事務に従事する制度である。

このように常任委員会調査室においては、(平成一〇年に調査局に改組されるまでは)各委員会に置かれた専門員(調査室長)を中心に、首席調査員、調査員により、委員会ごとに当該委員会の調査を実施していた。

(衆議院常任委員会調査室制度の改編(衆議院調査局の設置))

平成九年一二月、議院事務局法が改正され、従来の常任委員会調査室は衆議院調査局に改組されることになり、翌一〇年一月一二日（第一四二回国会の召集日）から施行された。また、同時に衆議院規則が改正され、予備的調査制度が創設された。²⁶

調査局への改組という機構改革は、常任委員長の常任委員会専門員に対する委員会調査についての指揮命令権はそのまま残した上で、調査局の業務として、①予備的調査と②常任委員会専門員が行う委員会調査に関する総合調整権を認めるものであった。このため、調査事務は、制度上は、専門員が行う「委員会調査」と専門員の充て職である調査室長が調査局長の指揮の下で行う「予備的調査」とに分化することとなった。しかし、専門員と調査室長が同一人によって担われるため、調査局に属する各調査室においては、予備的調査のみならず委員会調査も行われているのが実態である。

従来から、「常任委員会専門員制度」、「常任委員会調査室制度」は分りにくいものであったが、この改編によって、「調査局制度」は一層分りにくいものとなった。改編前は次のような制度であった。

各常任委員会には、（一人官職である）常任委員会専門員が設置（付置）され、常任委員会専門員はその常任委員会の委員

長の指揮命令を受けて、その委員会の調査事務を、調査員を指揮して、遂行する。その際、各常任委員会には、組織としての「常任委員会調査室」が同時に設置されて、専門員を調査室長（充て職）としていた。これらの常任委員会専門員や常任委員会調査室を束ねる上位の官職も組織も存在していなかった。改編後の現行の制度においても、各常任委員会に常任委員会専門員が設置され、常任委員長の指揮命令を受けてその委員会の調査事務を処理するという建前に変更はない。他方、新たに設けられた「予備的調査」を行うために「調査局」を事務局の一部局として設置し、そこに調査局長、調査局調査員を置く。一方、調査局の事務を分掌するため、調査室を置き、各調査室には調査室長を置き、調査室長には常任委員会専門員をもって充てることとする。注意すべきは、調査局に置かれる各「調査室」は、常任委員会に設置された改編前の「常任委員会調査室」とは異なり、調査局の内部組織である。したがって、調査局の調査室は、かつてのように「〇〇委員会調査室」という名称ではなく、「〇〇調査室」という名称を使用することとし、混同を避けている。このような構造のために、次のような二元的構造になっている。

①委員会調査—常任委員会専門員—常任委員長の指揮命令

②予備的調査―調査室―調査局長の指揮命令

なお、調査局は、実態としては、かつての常任委員会調査室制度下の各調査室を包含する組織として設けられたものであるが、その内部では、引き続き、各調査室が並存している。参議院にあっては、この改編を行わなかったので、従来どおり各常任委員会に各常任委員会調査室が設置されている。

このように法制的にはなお変則的な要素を残しているものの、常任委員会調査室も特別委員会調査室も包含する統一的な組織体として、調査局が創設された。これによって、人事管理や予算管理を一元的に行うことが可能となった。また、調査局に付与された専門員の行う委員会調査事務に関する総合調整権限によって、従来からの分立構造はある程度解消され、調査局として多くの業務を横断的、統一的に実施することが可能となった。

このように、調査局は、平成一〇年に創設されて以来、調査業務の高度化、各調査室における調査業務の質の平準化、調査資料の積極的な刊行、業務の迅速な処理等の調査業務の改善のみならず、関係機関との人的交流の促進、内外の大学院・研修機関等への調査員の派遣、客員調査員の活用等の人材の確保・育成に取り組み、その機能強化に向けた体制の整備を進めてき

ている。

2 衆議院調査局の業務

調査局においては、大別して、委員会調査、予備的調査、その他の調査を行っている。「委員会調査」には、法律案等参考資料の作成、議員又は委員会が提出する法律案の起草のための調査、委員会報告書等の原案の作成等がある。「予備的調査」は、委員会が行う審査や調査のために、委員会が調査局長に命じて行わせる調査である。「その他の調査」としては、議員、各党派等からの調査依頼に対応する事務、国政課題等についての自主的な調査・研究等、多様な事務がある。これらの調査業務について、今後も一層充実させていく必要があることは言うまでもないことである。

各調査室において最も重要な業務と位置付けられているのは、内閣提出法律案に係る「法律案参考資料」の作成である。

この法律案参考資料は、その法律案が提出されるに至った経緯、その概要、問題点等を容易に把握し、委員会における法律案の審議に資することができるよう編集したものである。その構成は、概ね①当該法律案提出の背景・経緯、②その概要・要

網、③論点・問題点、④参考資料（必要な説明資料、閣議決定・審議会報告書、統計資料等）等からなっている。現在、提出された法律案が審議に入る段階で、網羅的に詳細な解説を加えた説明資料は、この法律案等参考資料の他に類似したものがなく、その内容については、各委員会の委員はもとより多くの議員からも一定の評価を得ている。

法律案が内閣から提出された場合を例に、調査室の調査業務の実際は次のようなものである。

新たな制度を設けるため新法を制定したり、制度の大幅な見直しによる法律改正を行なう場合、各省庁に関連する審議会、検討会等で既に前年あたりから学識経験者や利害関係者により審議が行われていることが多い。前年の夏から年末にかけて行われる審議会、検討会の答申や報告に基づいて、各省庁は法律案の立案に入り、内閣法制局の審査を経て、成案を得る。同時に、立案過程において又は成案成立後に、各省庁は与党の政務調査会（及び各部会）の事前審査を受け、その了解を得た上で、閣議決定を経て、内閣において法律案を国会に提出する。調査局の担当者は、既にこの段階で、審議会を傍聴したり、与党の政務調査会の部会を傍聴し、資料を入手するとともに、議論の内容や問題点の把握に努めている。場合によっては、野党の部

門会議等を傍聴することもある。また、法律案の提出前であっても各省庁から提出予定法律案について関係資料を求める等の準備を開始する。法律案が実際に国会に提出されると、各省庁から法律案のヒアリングなどを行い、「法律案参考資料」を作成する。この法律案参考資料は、その法律案が委員会に付託された時に各委員に配付し、あるいは委員会の議題となつて担当大臣が提案理由説明をする時に委員席の机上に配付したりしている。また、この参考資料は、主として当該委員会に所属する委員により委員会審議に利用されているが、求めに応じて委員以外の議員にも提供している。また、委員会での質疑等のため法律案の内容や関連事項について委員からの依頼で個別に説明したり、資料を作成する。修正案が提出されるときは、求めに応じて修正案の提案理由を作成する。法律案の採決の際に附帯決議が付されるときも、求めに応じて原案を作成する。採決が終了すると、「委員会報告書」の原案を作成し、委員長が決裁を得る。委員会の審査が終わり、その法律案が本会議の議題となつたときに委員長が行う口頭報告を「委員長報告」というが、その原案を作成する。また、委員会の審査中は、会議毎に委員会審査の概要をまとめた「立法調査情報」をインターネットに掲載しているが、その原稿の作成等もある。

議員立法の場合は、法律案に関連した調査は法制局が行っているが、予算を伴う法律案については経費の見積もりを作成する。また、議員提出法律案の提案理由の原案の作成は、調査室が行うことが少なくない。

3 立法調査機関の特色

立法調査機関の活動には、行政庁と比較して、次のような特色があると考えられる²⁷⁾。

立法調査機関の調査は立法府の立法活動の補佐であり、議員等からの個別の依頼に対応することが業務の中心である。政策や法律案の立案の主体はあくまで依頼者である議員や政党である。したがって、組織として、独自に特定の政策を採用したり、特定の法律案を立案する意思は働かず、そのために必要となる情報を継続的に収集し、蓄積するというモチベーションも働かない。

次いで、情報収集の面については、地方の出先機関や地方自治体の関連部局などがなく、関連業界、利益団体、圧力団体も存在しないことから、行政庁であれば日常的な業務の中から上がってくるような情報が得られない。そのため、立法調査機関

は、情報の収集に努力が必要となるが、自ら取得できる情報は、各種の文献や報道、インターネットから得られる情報が主なものとなる。また、各省庁に照会して情報を得ることも多い。もっとも、行政庁は関係する国民、団体等から行政執行に絡む様々な情報を有権的、全国的、継続的に収集することが可能である一方、収集する情報の範囲やその内容が固定化したり、偏るおそれもあり、またその省庁の意に反するような資料は出さないのであることにも留意すべきである。さらに、立法調査機関は、依頼者である議員や政党を通じて、利害関係者や国民の声を聴くことも可能である。

立法調査機関の調査活動における情報収集にはこのような限界や困難があるが、各種の資料、情報にはバイアスがかかっている可能性を意識しつつ、情報源に偏りがなく、特に、各省庁からの情報に一方的に頼ることがないように情報収集に努めるべきである。

さらに、立法調査機関の職務は受けた依頼を個別に処理することが中心であることが多いことから、体系的、網羅的に調査や立案を行うというより、その時々々の依頼にいかに対応していくかが課題となる。したがって、立法調査機関は、多種多様な依頼に迅速、適切に対応することができるよう体制を構築する

必要がある。このため、立法調査機関を構成する各職員がその専門性を高め、業務の質の向上に努めることが必須であるとともに、立法調査機関が組織として、職員の専門性の確保、調査能力の向上等を図るための方策を講ずる必要がある。このような課題に対する立法調査機関の内部からの一つの回答が、次に述べる「衆議院調査局ビジョン」であるということができよう。

なお、立法調査機関は、その業務が立法活動の補佐であることから、いかなる依頼者からのものに対しても誠実に処理するという意味における公正中立性が要請されるし、秘密の保持も強く求められる。

五 衆議院調査局ビジョンの策定

1 衆議院調査局ビジョン策定の経緯

「衆議院調査局ビジョン」⁽²⁸⁾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」によって、その策定が求められたものである。すなわち、「中間取りまとめ」の「3. 調査局の業務拡充等」において、「国会の立法機能及び行政監視機能の強化を図り、調査依頼事項の高度化、各調査室の所管を横断

する事項の調査に対応するため、以下の点も踏まえ、「調査局ビジョン」を策定する」とあることに拠るものである。

「調査局ビジョン」の策定の経緯について、「調査局ビジョン」は「はじめに」において次のように述べている。

「平成18年1月20日、衆議院議院運営委員会の下に設置された「衆議院事務局等の改革に関する小委員会」は、事務局全体の定員の削減、組織の改編等とともに、調査局の専門性の強化、業務の拡充等について、幅広く審議を行った。同小委員会は、同年5月31日、「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」を取りまとめ、調査局については、①調査局組織の人員確保、②調査局の専門性の強化、③調査局の業務拡充等、④法制局・国立国会図書館との連携等について改革を図るべく、多くの提言を行うとともに、調査局において「調査局ビジョン」を策定することを求めたところである。

この「中間取りまとめ」における改革の提言を契機として、調査局においては、同年6月7日、「衆議院調査局ビジョン策定委員会」を設置し、調査局ビジョンを策定すべく検討を開始した。このビジョン策定委員会は、調査局の機能、役割を再検討し、今後拡充すべき業務の在り方、調査局の調査能

力を強化するために採るべき人事制度や個々の調査員の専門性を向上させるための方策、調査局組織の在り方等、多岐に亘る課題と解決すべき問題点を議論した。

なお、「中間取りまとめ」は、調査局において「調査局ビジョン」を策定することを求めているが、その対象は「調査局の業務拡充等」に限っていた。しかし、本ビジョンにおいては、「中間取りまとめ」において提言された調査局に関する事項は「調査局の業務拡充等」に限らず検討するとともに、「中間取りまとめ」において触れられていない事項であっても、調査局の在り方に関し解決すべき課題、問題点であれば広く検討を加えている。」

ここに紹介したように、「調査局ビジョン」は、その策定の対象について、「中間取りまとめ」によって「調査局の業務拡充等」に限って調査局において策定することが求められたと理解している。しかし、「中間取りまとめ」において、そのような限定を付する文言はなく、また、「以下の点も踏まえて」という希薄な因果関係を示す語句により、しかも「以下の点」には拡大すべき業務だけを記している訳ではないことから、業務拡大だけを対象とすると理解する必要はないものと考ええる。もっとも、「調査局ビジョン」は、結果としては、検討の対象

を「調査局の業務拡充等」に限定することなく、その基本的な考え方として、「中間取りまとめ」において触れられていない事項であっても、調査局の在り方に関し解決すべき課題、問題点であれば広く検討を加え、立法補佐機関としての調査局が如何にあるべきかを抜本的に考えているのである。

「調査局ビジョン」は、衆議院調査局の在り方として、「はじめに」において、調査局の在り方を「業務」、「人事」、「組織」の三位一体において見直すことを提言している。次のように言う。

「衆議院調査局は、立法補佐機関として専門的な能力を備えることによって、多様化・高度化する議員のニーズに適切に対応するとともに、「開かれた調査局」として広く国民に対しても情報を提供することができると目指すべきである。この「あるべき姿」(将来像)を実現するためには、調査局の在り方を業務、人事、組織の3点において一体として見直し、そこでの課題に対する各般の対応策を構想する必要がある。」

以上のような考えによって、「調査局ビジョン」は平成一九年三月三〇日、衆議院調査局ビジョン策定委員長から調査局長に報告された。

2 衆議院調査局ビジョンの構成、内容

「調査局ビジョン」は四編構成になっており、第1編に当たる「第1 調査局の現状と課題」はいわゆる総論をなしている。

(第1の「1 調査局の現状」は略)

第1の「2 調査局の課題」において、①調査業務の一層の拡充、②調査員の専門性の確保、③外部の専門家の活用、④組織の在り方の検討の四点について、調査局の課題を提起している。②と③は、「調査局における専門性の強化」の問題に包摂され、そのための各般の人事施策について提言している。したがって、業務(①)、人事(②)、組織(④)の三位一体において、調査局のあるべき姿を実現すべきであるとしているのである。

以下、詳しく見ていこう。

まず、「1 調査業務の一層の拡充」についてである。

「調査局においては、大別して、委員会調査、予備的調査、その他の調査を行っている。(中略)これらの調査業務について、一層充実させていくことは言うまでもないことである。

他方、近年インターネットの普及により従来困難であった国民に対する情報発信が可能になってきたことから、委員会

の動向や法律案の概要等の情報を国民に対して提供することが求められている。このため、委員・議員に対する従来からの業務を一層充実させるとともに、国民への情報発信のための新たな業務を積極的に実施していく必要がある。その際には、提供情報の内容の正確さ等について、調査局における責任の所在を明確にする必要がある。

なお、中間取りまとめにおいて、「調査業務の一部を調査研究機関等へ外部委託することにより調査の効率性を高める」と指摘されており、調査局において、どのような調査を外部委託すべきか等について今後検討していくこととする。」次に、「2 調査員の専門性の確保」についてである。

「議員の国政活動を補佐する業務から国民への情報提供まで業務の範囲を拡大し、発信情報の水準を確保し、責任体制を整備するには、調査員の調査能力の一層の向上、より高い専門性の確保が不可欠である。中間取りまとめにおいては、調査局は「専門性の高い人員の確保に努める」とこととされた。

このような調査員の養成には、ゼネラリスト養成型の人事施策だけでは不十分であり、事務局全体の人事ローテーションと一定の整合性をとりつつ、調査局においては、OJT及び研修と能力評価とを結びつけ、一定の場合早期の選抜を認

める「調査員養成プログラム（仮称）」を構築する等、新たな人事施策を推進する必要がある。

また、専門員、首席調査員等の管理職は、その職務を遂行するに当たって、管理能力のみならず、一定の専門的な能力を有することが不可欠であることから、調査局における管理職の登用基準を設ける必要がある。」

次に、「(3) 外部の専門家の活用」についてである。

「調査局における専門性を強化するために、様々な分野からの多様な専門家を登用することとし、その専門的能力の活用を図る必要がある。

一方、今回、中間取りまとめにおいて、「立法府の独立性を保つため、行政府から調査局への出向は…見直す」とこととされた。現在、調査局においては、行政庁から、専門員、首席調査員、次席調査員の管理職職員及び一般調査員が出向してきている。これらの出向者は、出向期間中は、出身の行政庁と一定の距離を保ちながら、公正中立な立場で、行政実務経験を活かした調査業務等を行ってきており、行政庁からの影響について懸念されるような事態は生じていない。しかし、中間取りまとめにおいて、「①専門員及び首席調査員については、今後新たな出向者を受け入れない。なお、行政府を退

職した者を専門員に起用する場合は、行政府からの独立性確保の観点から、議院運営委員会において厳格に審査を行う。

②次席調査員については、5年後を目途に新たな出向者を受け入れない。③一般調査員については、5年後に廃止も含めた出向のあり方について再検討を行う」ように見直すこととされた。

しかし、行政庁からの出向者を受け入れない場合には、従来から行ってきた人事交流が円滑に進まず、調査員が行政庁に出向して行政実務を習得する途が狭まることも想定される。したがって、行政庁から調査局への出向の在り方については、引き続き検討を進めるべきである。

なお、中間取りまとめにおいて、行政庁を退職した者を専門員に登用することは可能であるとされている。調査局としては、このような場合であっても、出身行政庁の影響については些かの疑念も生じさせないよう対処することは言うまでもないことである。」

としている。

行政庁から調査局への出向の見直しが「中間取りまとめ」に明記されたことに対して、「調査局ビジョン」は、従来から行ってきた非管理職の調査員が行政庁に出向するという形の人事交

流が円滑に進まず、調査員が行政庁において行政実務を習得する途が狭まることも懸念されるから、行政庁からの出向の在り方については引き続き検討すべきであるとしている。確かに、職員の出向の受け入れが直ちに「立法府の独立性」を阻害するほどの弊害のあるものかについて、疑問なしとしない。また、従来衆議院が常任委員会調査室や調査局の立法調査機能を十分に担いいる人材を採用し、養成してきた訳ではなく、また、現在の調査局の管理職ポストを全てプロパーの職員だけで充足するような計画的な人事政策があった訳でもない。したがって、有能な専門員、首席調査員等の確保について支障があるのではないかといった問題がある。行政庁から調査局への出向の見直しは、少なくともなお一定期間の経過措置が必要であると考えられる。また、行政庁からの出向者であっても、行政庁から「移籍」の形で来てもらうことは、「立法府の独立性」を阻害する訳でもなく、立法調査機能の拡充・強化に資する人材の確保として、引き続き継続すべきであると考ええる。なお、「調査局ビジョン」は、従来から行ってきた非管理職の調査員が行政庁に出向するという形の人事交流が円滑に進まず、調査員が行政庁において行政実務を習得する途が狭まることも懸念している。他方、調査局に来る「行政官」の立場に立ってみると、権限、予算、法

律案の立案に裏打ちされない「調査」には魅力を感じず、調査局に来る希望者がいなくなることは十分に考えられるところである。

「(4) 組織の在り方の検討」については、

「調査局における調査機能の充実、強化を図るためには、業務の在り方を見直し、新たな人事施策の推進、外部専門家の活用等を効果的に実施するとともに、調査局の組織の充実に不可欠である。このため、現行定員と実員の乖離の充足を求めるとともに、調査局の組織の見直しを含め、その在り方について検討する必要がある」としている。

次に、「第2 調査業務の拡充」についてである。

まず、「1 現行調査業務の一層の充実」として、「(1) 法律案等参考資料の一層の充実」、「(2) 委員会審議に関する情報の提供の拡充」、「(3) 委員会の所管を超えた国政課題の調査」、次に、「2 新たに実施する調査業務」として、「(1) 重要法律案に係る政省令等の施行状況の調査」、「(2) 委員会決議及び附帯決議に対する政府の対処状況の調査」、「(3) 予備的調査結果の分析」、「(4) 諸外国の政治・行政・経済情勢調査の実施」、「(5) 英文による法律案の概要及び審議状況の提供の検討」が

挙げられている。

なお、法律案等参考資料と委員会審議に関する情報については、平成二〇年（目途）からインターネットにより広く国民に情報提供を行うこととしている。法律案等参考資料は、従来、議員に配布する内部資料として作成されてきたものであるから、インターネット公開に当たっては、著作権法上の問題を引き起こさないよう十分に配慮する必要がある。

ここで、インターネットにより広く国民に情報提供を行うべきことについて付言する。この問題は、平成一二年の「国会改革に関する答申」において主張されていた。すなわち、「5. 国会活動を国民等に広報するための改革」において、「国会活動を国民により親しみ易く、効率的に広報するための改革を進める」こととし、「(1) インターネットを活用した広報の拡充及び各種刊行物を作成し、可能な限りの情報の提供に努める等、情報提供の在り方を総合的に検討し、さらに情報公開を進める」こととしている。また、平成一三年の「衆議院改革に関する調査会答申」は、「国会情報を高度情報化時代に即応した方法で発信する」の項において、「国会情報センター」（仮称）を設置するとともに、「同センターでは、インターネットや国民にとって最も身近なメディアであるテレビチャンネルを活用し、双方

向での情報の受発信が可能となるようにすべきである」としている。平成一八年の「中間取りまとめ」は、単に「委員会審議に関する情報提供の拡大を図る」とするだけである（なお、既にインターネットにより本会議、委員会の動画の配信が行われており、衆・参各議院のホームページからアクセスすることができる）。

次に、「第3 調査局における専門性の強化」についてである。すなわち、「1 調査員養成プログラムの策定」、「2 管理職登用基準の策定」、「3 専門員の外部登用の実施」、「4 外部の専門家の活用」、「5 外部機関との人事交流の促進」、「6 調査員採用試験の実施の検討」である。

この分野で特筆すべきは、一つは、担当分野における専門家としての調査員を養成するため、特に調査能力が優れた一定の経験年数を有する調査員に対し、「専門調査員養成プログラム（仮称）」を実施することとしているが、この専門調査員として養成される調査員については、上位級への昇格、管理職への昇任等において早期選抜（数年程度）の対象とすべきであることとしている。もう一つは、専門員の外部登用の実施である。調査局の専門性を高めるために、外部の優秀な専門家を専門員として招聘する必要があるだろう。

最後に、「第4 調査局組織の充実・強化」についてである。すなわち、「1 柔軟な人員配置の実施」、「2 調査局定員の充足」、「3 調査局における部課の新設」、「4 調査局の組織の在り方」である。

以上が「調査局ビジョン」の概観である。この「調査局ビジョン」は、立法調査機能の拡充、強化の要請に対する調査局側からの具体的な回答であると言うことができる。

六 立法調査機関改革の課題

1 立法調査機能の拡充・強化と調査員の専門性の強化

国会における充実した審議のためには、各議院の立法調査機能の拡充・強化が必要であることは論を待たない。問題は、立法調査機能を拡充・強化するための具体的な方策をどのように構築するかである。前述したように、「衆議院調査局ビジョン」はこの問題に対する内部からの具体的な回答であるといえよう。その立場は、一言で言えば、立法調査機能の拡充・強化は調査局の専門性の強化によって図るべきであるとしていると考えられる。

調査局の専門性の強化の目的は、調査局、これに属する各調査室のアウトプット（法律案参考資料、各議員からの調査依頼に対する回答、関係資料）の質を向上させることにあるが、結局は、実際の業務を担う個々の調査員の専門性の強化という課題に帰着する。そのためには、個々の調査員が研鑽に励むべきことは勿論であるが、調査局が組織として、調査員の専門性の強化をバックアップする仕組みが必要であり、人事制度、組織等の面で具体的な方策を検討する必要がある。「調査局ビジョン」は、この点について、単なる研修の充実といった形式的な対応ではなく、人事制度や組織・機構の在り方に裏打ちされた方策を模索しているのである。

2 政策立案機能の充実

（一）調査局の政策立案能力の充実の必要性
わが国における政策立案機能は、従来、霞ヶ関の各省庁がほぼ全面的に担ってきたが、年金制度の改正に見られるように、各省庁の政策立案機能が必ずしも十分ではない場合もあることが明らかにってきている。今後は、政策立案機能を調査局も担えるよう機能強化し、わが国における政策立案機能を多元化

する必要があると考える。

政策立案機能の充実については、調査局がことさらに新しい機能を具備するというのではなく、専門性の強化の延長線上に当然出てくるものである。調査室・調査員は、法律案参考資料の作成や議員からの調査依頼に対する回答において、問題点の指摘に止まらず、現行制度や内閣提出法律案と異なる考え方や選択肢を提示することを求められることは珍しくない。このような調査依頼に十分に応えるには、議員や政党が構想する政策の論点整理、政策要綱や法律案骨子を作成、起草する等の政策立案を補佐する能力が不可欠になってきている。調査室・調査員は、情報の取得においては困難な面を有するものの、高い専門性を確保することにより、政策立案の前提となる問題状況の把握や政策課題の設定において、先見性、柔軟性、普遍性を得ることは可能であり、そうあるべく研鑽を積む必要があろう。

さらに、「政策立案機能の充実」を立法調査機能の中に具体的に位置付けるといふ観点からは、調査局は、調査能力を一層強化し、議員の政策立案から法律案立案の前段階（法律案骨子、法律案要綱）に至るまでの過程を一貫してサポートするといった視点を持たなければならない。最終的には、今後さらに専門性を高め、政策発信能力を獲得し、議院のシンクタンクとして

の機能を果たすようにするといった視点も必要となろう。

（二）政党系シンクタンクとの関係

平成一七年に「シンクタンク2005」（自民党系）、「公共政策ブラットホーム」（民主党系）といった政党系のシンクタンクが相次いで設立された。このように政党自身がシンクタンクを設立して、政策立案機能の強化を図ってきている。⁽²⁹⁾これらの政党系シンクタンクは、その政党の根幹の政策を研究し、その成果を公表している。調査局を初めとする立法調査機関が専門性の強化による調査能力の高度化を達成することが出来なければ、今後、政党は自前の政党系シンクタンク、政策スタッフを活用する比重を高めていくことが予想される。

もっとも、政党系シンクタンク、政党の政策スタッフは、母体である政党の議席数の消長により、影響を受けざるを得ず、シンクタンクの研究員や政策スタッフの人数も多人数とはいえず、非常勤の場合もある。小政党に属する議員や無所属の議員は政党系シンクタンクを利用することができず、また、議席数の多い政党に属する議員であっても、個々の議員の日常的な政治活動に伴う調査依頼をシンクタンクに依頼することは、政党系シンクタンクの人員、予算からすると現実的ではない。

したがって、調査局の機能がこれらの政党系シンクタンクに代替されることは考えにくい。しかし、調査局が旧態依然たる調査手法に安住しては、早晚ドラスティックな改革に直面せざるを得なくなるであろう。

いずれにせよ、このような「政策立案機能の多元化」とも言える動向に対して、今後、調査局は、現状に安住することなく、専門性を向上させ、議員の日々の調査・立法活動をサポートし、委員会審議の充実に資するよう努めていかなければならないと考える。

3 統合論に対する評価

(一) 立法調査機関の業務分担と統合論の類型

各議院には、立法調査機関として、衆議院に調査局、参議院に常任委員会調査室が設置され、さらに、国会図書館に調査及び立法考査局が設置されている。これらの機関の業務分担は明確に定められているわけではなく、業務が重複していること、各議院に同様の機関が並存していることから、統合論が何度か出されてきている。また、衆・参の議院法制局の業務も法律案、修正案等の立案が中心ではあるが、これを除けば、調査局、調

査室等の調査事務と業務は重複しており、統合論の対象になっている。

統合論の類型としては、一つは、衆・参・図で並存する同様の組織の統合を図る横断的統合、もう一つは、現行の業務の垣根を取り払って統合を図る垂直・機能的統合とがある。整理すれば、次のようになる。

① 横断的統合

(イ) (a) 衆議院調査局と参議院常任委員会調査室との統合

(b) 衆議院調査局と参議院常任委員会調査室に加えて国会

図書館調査局との統合

(ロ) 衆議院法制局と参議院法制局との統合

② 垂直・機能的統合

(イ) 各議院の調査局・常任委員会調査室と法制局との統合

(ロ) 各議院の調査局・常任委員会調査室、法制局、国会図書館調査局の一つの機関への統合

これらの統合論には立法補佐機関の並存により生ずる無駄の排除をしようとするものであると考えられる。しかし、統合された新たな立法調査機関の調査機能の拡充・強化、専門性の向上に繋がるのか、どのような機構が立法調査機関として最適なのか、といった観点が必要である。

なお、これ以外に、平成一八年の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」のように、事務局委員部と調査局とを統合する考え方がある。しかし、両者の業務の性質が全く異なるのみならず、両者の職員として求められる資質に大きな違いがあることから、このような統合は実益がないものと考ええる。

(二) 統合により生じると考えられる効果

① 横断的統合

衆議院と参議院で同様の組織がある場合、すなわち、(イ)の衆議院調査局と参議院常任委員会調査室との統合、(ロ)の衆議院法制局と参議院法制局との統合については、業務の内容に変化はさほどないものと考えられる。ただし、これらの組織の横断的統合がなされる場合には、各議院事務局の議事運営部門、管理部門等(の全部又は一部)も衆・参両議院に設置される必要はないと考えられ、議院事務局(の全部又は一部)の統合も不可避となるであろう。なお、このような横断的統合の場合、衆・参両議院に属さない国会図書館調査局の在り方を検討する必要がある。

(イ) (b)の衆議院調査局、参議院常任委員会調査室、国会図

書館調査局の三者の統合によっても、業務の内容に変化はさほど生じないであろう。なお、この場合、国会図書館調査局が分離統合した後の国会図書館本体をどのように位置付けるかという問題が残る。

② 垂直・機能的統合

(イ) 調査局と法制局の統合

もう一つの統合論として、衆議院、参議院それぞれの枠の中で、調査局・常任委員会調査室と法制局との統合が考えられる。現在のように調査局・調査室と法制局が分立し、相互の業務上の提携がない状態では、議員の政策立案から法律案立案に至る過程において、議員の政策立案をブラッシュアップし、政策を実現する手段としての法律案の骨子、要綱を構想する部分について、立法調査機関のサポートは十分であるとはいえない。調査局は、法律案要綱の作成も調査局の事務に含まれるものの、要綱の前段階である政策立案から法律案骨子の作成に携わることは比較的少ない。一方、法制局は、議員立法の立案に際し、論点整理を行い、現行法との整合性等を検討した上で法律案の立案作業を行うが、政策立案は依頼する議員や政党が行うべきことであるとして、政策に関する部分に関与することには自制的である。

したがって、この統合によって、各議院に立法調査、政策立案から、法律案立案に至るまでの過程を一貫して補佐する体制が確立することになり、議院のシンクタンクの役割を担うことが可能となるものとなろう。

(ロ) 衆・参調査局、衆・参法制局及び国会図書館調査局の統合
衆・参・図の調査三機関と衆・参の法制局をすべて統合する考え方もある。平成一四年六月と平成一五年五月に自由党が提出した「国民主導の国政の実現に関する基本法案」(第一五四回国会衆法第三四号及び第一五六回国会衆法第二五号)⁽³⁰⁾において、国会の立法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。このような組織が実現すれば、議院の別なく、立法調査、政策立案、法律案立案を一貫してサポートし、かつ総合的に行うことが可能となろう。

4 立法調査機関改革の今後の課題

国会改革は様々な側面を有し、予備的調査の導入、衆議院調査局の設置などが実施されたが、立法調査機関の改革については、その機能強化という観点から詰めた議論はほとんどなく、与野党から問題点が指摘されることも少ない。国会改革の目的

の一つとして国会審議の充実が挙げられてきたが、審議すべき対象がいかに立案され、練り上げられてきたのかについて着目されることは少なかったと言える。このことは、わが国の政策立案から法律案の立案、提出に至るまでの過程の太宗が行政庁により担われてきたこと、すなわち官僚主導であったことと無縁ではない。

しかし、今後、国家機構の中で立法府も政策立案において重要な部分を担うべきであり、また、立法府の中における政策立案機能が今後は多元化することを念頭に置き、立法調査機関は、政党系シンクタンクや政党の政策スタッフ等と並んで立法府の政策立案を補佐する役割を果たすべきである。したがって、今後の立法調査機関、特に調査局・常任委員会調査室は、その専門性を向上させるとともに、議員の政策立案から法律案立案の前段階に至るまでの過程を一貫してサポートするといった視点をもち、議院のシンクタンクとしての機能を果たすことができるようにすべきであると考えらる。

(1) 国会改革について、基本的な文献としては、堀江湛・笠原英彦編『国会改革の政治学』(PHP研究所 一九九

五年)がある。また、平成時代の国会改革に関して包括的な分析を加えた文献として、武田美智代「国会改革の軌跡―平成元年以降―」(レファレンス 平成一八年七月号)、武田美智代・山本真生子「主な国会改革提言とその論点」(レファレンス 平成一八年一月号)がある。前者の論文には、昭和六三年以降の国会改革関係の年表が付されており、また後者の論文には、「主な国会改革提言(平成四―一一年)比較表」が資料として付されており、いずれも有益である。本稿も、これらの文献に負うところが大きい。

(2) 事前審査制は国会審議の空洞化の原因として問題とされてきた。また、最近では、事前審査制が首相主導による政治的リーダーシップ確立の隘路となり、決定と責任の所在を曖昧にするものとして批判されている。これについて新しい日本をつくる国民会議(二一世紀臨調)「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―」(平成一三年一月八日) <<http://www.secj.jp/pdf/20011108-1.pdf>>が詳しい。また、与党である自由民主党からも事前審査制の見直し論が提案されている。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)」(平成一四年三月一三日) <<http://www.secj.jp/pdf/20020313-1.pdf>> 参照。なお、大山礼子『国会学入門(第

二版)』(三省堂二〇〇三年)一五三頁以下参照。

(3) 堀本武功「国会のシンクタンクとしての国立国会図書館調査局」北大法学論集第五五巻第二号(平成一六年)七一二頁以下

(4) 廣瀬淳子「国会の政策形成過程と立法補佐機関」(城山英明・鈴木寛・細野助博編著『中央省庁の政策形成過程―日本官僚制の解剖―』中央大学出版部一九九九年所収(第一章)二八一頁

(5) 廣瀬淳子、前掲論文二九三頁。なお、浅野善治「立法補佐体制の現状と問題点」北大法学論集第五五巻第二号(平成一六年)七一〇頁参照。

(6) 浅野善治「国会はどのような活動をしているか」(浅野一郎編『国会入門』(信山社出版二〇〇三年)所収)二二二頁

(7) 衆議院・参議院編『議会制度百年史 議会制度編』(一九九〇年)二二七頁以下

(8) 政治改革推進協議会(民間政治臨調)「国会改革に関する緊急提言」(平成四年一月七日) <<http://www.secj.jp/pdf/19921107-1.pdf>>

(9) 土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔副議長「国会改革への一つの提言」(平成六年八月三日) <<http://www.secj.jp/pdf/19940603-1.pdf>>

(10) 土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔副議長「議員立法の

- 活性化に関する一つの提言」(平成八年六月一四日)
<http://www.secj.jp/pdf/19960614-1.pdf>
- (11) 自由民主党政治制度改革本部国会改革委員会「国会改革に関する答申」(平成二年三月二二日)別添資料1
- (12) 与党三党国会改革推進協議会「国会改革推進に関する報告」(平成三年六月二八日)別添資料2
- (13) 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」(平成二年一月一九日) <http://www.secj.jp/pdf/20011119-2.pdf>
- (14) 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」(平成二年二月一〇日) <http://www.jimin.jp/jimin/gyo/katsudou/h18/180210.pdf> 別添資料c
- (15) 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「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」(平成二年五月三一日)衆議院事務局編「平成十八年 衆議院の動き 第14号」(平成二年二月)三〇七頁以下 <http://www.shugin.go.jp/iddb.annai.nsf/html/status/ugoki/h18ugoki/h18.htm> 別添資料4
- (16) 「今どき『乱闘手当』国会職員に基本給1カ月分」平穩」でも支給今年度一三億円」『毎日新聞』二〇〇〇年一月五日
- (17) 「国会職員『乱闘手当』削減へ」「讀賣新聞」二〇〇〇年二月二〇日
- (18) 「国会改革、遅れている」職員給与議員年金首相、見直し強調『讀賣新聞』二〇〇五年三月二日、「聖域にもメス不可欠 国会改革 行革の足かせ 首相「一番遅れてるんじゃないの」」『産経新聞』二〇〇五年三月二日
- (19) 「衆院事務局給与削減、総長のみ改革案なお副議長より高く」『毎日新聞』二〇〇六年五月二九日
- (20) 「衆参事務総長の給与二%削減」『毎日新聞』二〇〇六年一月一〇日
- (21) 衆議院記録部「衆議院速記者養成所八十年史 追捕」(平成一九年五月)二七頁以下参照。
- (22) 「ポスト速記 衆参互いにソッポ 議事録システムバラバラ導入二億七〇〇万投入」『讀賣新聞』二〇〇六年七月二一日、「消えゆく速記者 人員削減・音声変換機器の導入：国会の養成所来月に閉鎖 代替システム先行導入 地方議會で混乱も」『日本経済新聞』二〇〇六年一月六日
- (23) 「国会改革やと論戦？ 自民職員一〇%減提案 民主・公明 立法機能強化図る」『朝日新聞』二〇〇六年二月二三日
- (24) 「国会図書館、独法化へ 自民行革本部 国会改革の目玉に」『産経新聞』二〇〇六年二月二日、「独立法人化「許さない」 「聖域なき改革」 国会図書館が反発 文化、情報維持へ「十分な議論を」」『東京新聞』二〇〇六年二月

二〇日（夕刊）

(25) 衆議院の常任委員会調査室の経緯については、衆議院常任委員会調査室『衆議院常任委員会調査室三十年の歩み』（昭和五十二年）に詳しい。なお、熊谷得志「衆議院調査局の役割―調査機構の変遷と課題―」（議会政治研究第七号（平成一六年十二月）参照）。

(26) 衆議院調査局の設置、予備的調査の創設については、郡山芳一「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」（議会政治研究第四六号（平成一〇年六月））が詳しい。

(27) 廣瀬淳子、前掲論文二七五頁。浅野善治、前掲論文七一〇頁以下。

(28) 衆議院調査局ビジョン策定委員会「衆議院調査局ビジョン」（平成一九年三月三〇日）別添資料⁵

(29) 政党系シンクタンクについては、差し当たり、鈴木崇弘『日本に「民主主義」を起業する―自伝的シンクタンク論（第一書林二〇〇七年）を参照されたい。

(30) この両法律案は、衆議院ホームページ上の「議案」において、それぞれ全文を披見することができ⁶。<http://www.shugin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm>

（追記）別添資料⁵は、諸般の事情により掲載を見合わせることにした。

* 本稿は、二〇〇七年八月二四日に開催された北大立法過程研究会における報告を、報告者によりまとめたものです（研究代表者岡田信弘記）。

資料1

自由民主党・国会改革に関する答申

平成12年3月22日
自由民主党政治制度改革本部
国会改革委員会委員長 中川秀直

自由民主党・国会改革委員会は、次のとおり答申する。

1. 中央省庁再編後の両院の常任委員会の在り方
常任委員会の在り方については、中央省庁の再編に伴い、次のとおりとする。
 - (1) 衆議院の常任委員会は、省庁別に対応する委員会12、機能別委員会5、参議院の常任委員会は省庁別に対応する委員会11、機能別委員会6、それぞれ合計17委員会を設置することを基本とする。
 - (2) 各委員会の委員数、所管事項等については、衆参両院の議院運営委員会の協議に委ねることとする。
2. 国会議員の処遇の適正化
 - (1) 永年在職議員（衆議院では25年以上在職、参議院では24年以上在職）については、従来どおり院議をもって、その功績を表彰するが、特別交通費の支給は廃止し、代わりに勇退後は名誉議員として、その功績に相応しい活動環境を確保する。
 - (2) 国会議員が死亡した際の弔慰金については、廃止する。
3. 国会事務局及び付属機関の効率的活動のための改革
 - (1) 両院の事務局の改革
 - ア. 衆参両院の事務局の改革については、両院の独立性に十分に配慮した上で、なおかつ統合した方が、より効率的に業務を遂行できると判断されるものは、統合することを基本方針とする。具体的には、自動車関係、営繕関係、用務関係、記録関係及び福利厚生関係を対象とする。
 - イ. 衆参の法制局は、統合し、国会法制局とする。
 - (2) 時代的使命の終わった業務の廃止
 - ア. 両院の事務局業務のうち、すでに時代的使命の終わっているものは、廃止する。具体的には次のとおりである。
 - イ. 議員会館と議員宿舎の間のバスの運行サービスは、可及的すみやかに廃止する。
 1. 自動車整備工場も可及的すみやかに廃止する。
 - (3) 憲政記念館の管理・運営の改革
 - ア. 憲政記念館の管理・運営については、国民に親しまれ一層活用されるものとするために、抜本的に改革するものとし、憲政記念館運営委員会において具体的な対応策を協議することとする。
 - イ. なお、国会前庭北地区及び南地区は、一般参観・来訪者の利便に資する観点から、管理・運営の改善及び庭内の環境保全整備を図ることとする。
4. 国会職員の処遇の適正化
国会職員の国会特別手当については、5年で段階的に縮減・廃止し、弔慰金については、これを廃止する。
5. 国会活動を国民等に広報するための改革
国会活動を国民により親しみ易く、効率的に広報するための改革を進める。
 - イ. なお、外国に対する広報も視野に入れる。
 - (1) インターネットを活用した広報の拡充及び各種刊行物を作成し、可能な限りの情報の提供に努める等、情報提供の在り方を総合的に検討し、さらに情報公開を進める。
 - (2) 国会情報センター（仮称）の設置
国会審議等のTVによる中継システムのさらなる整備、議員の国会活動のVTRの提供、地方議会との提携による議会政治知識の普及等をさらに推進するため、国会情報センター（仮称）の設置を検討する。その具体的な内容については、両院の議院運営委員会の検討に委ねる。

資料2

国会改革推進に関する報告

平成13年6月28日
与党三党国会改革推進協議会
座長 大野 功 統

自由民主党、公明党、保守党の与党3党は本年4月25日に合意した『三党連立政権合意』の第6項に基づき、3党幹事長のもとに「与党三党国会改革推進協議会」（以下「協議会」と称す）を設置し、5月16日以来8回の議論を行った。

わが国のあらゆる分野で構造改革が問われている今日、我々国会議員のみが新しい日本を生み出す原動力となる改革から目をそらすわけにはいかない。国会議員が率先して足元の国会改革を断行してこそ、政治がリードしていく様々な改革に対して国民が信頼を寄せる源泉となる。これに関連して政治家の姿勢としても、「近く予想される財政構造改革の際には国会議員歳費の10%削減を実現していく」べきなど、国会議員として改革の時代に即応した姿勢を取らなければならないとの意見もあった。

基本的には議員の処遇の適正化には倫理性や透明性が、また、立法機能の強化にあたっては使命達成に向けた効率的な議会運営が必要となる。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には、何よりも国民の視点から見て納得できる国会改革の推進を図らなければならない。本協議会はかかる観点から当面する問題を精力的に議論してきた。

以下は3党幹事長に対する協議会の議論の結果を報告するものである。

I、今国会で結論を得たもの

1、永年在職議員表彰について

(1) 特別交通費支給について

国会に25年以上在職している議員に支給される月額30万円の特別交通費（「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」）は廃止する。

国会議員として在職25年以上の者には、昭和16年から昭和50年3月まで院が保有する専用自動車を配車してきた。昭和50年施行の「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律の一部改正」により、これらの表彰議員に対しては、自動車の提供に代えて国の予算をもって特別交通費を支給する制度に改めた。現在の支給額は月額30万円であり、特別交通費を廃止した場合、約1億7千万円の経費削減となる。

欧米には永年在職議員に対するこのような優遇措置はない。また自動車が一般に普及している現在、永年在職議員にのみにかかる特別待遇を行なうことはいかなる意味を持つのか。

(2) 肖像画の作製について

肖像画制度は廃止する。

永年在職議員表彰制度における被表彰者の肖像画作製については法規上の明文はない。

この制度は昭和10年、在職30年以上の議員に対し、院議による表彰が決定され、記念品として議員一同一人当たり10円の醸出により肖像画2面を作製し、1面は院内に掲揚、他の一面は本人に贈呈するようになったことから始まる。その後、昭和16年に在職年数の基準が30年から25年に改められた。また昭和32年になって肖像画作成の費用は議員の醸出からではなく、国会の予算からの支出となった。参議院にあっては25年表彰の他に、24年在職の後参議院議員を勇退する議員にも肖像画を贈呈する制度がある。

参議院にある肖像画は現在、総数101枚であり、掲額余地はまだあるが、衆議院にある総数315枚の肖像画のうち実際に掲揚されているものは約半数でしかなく、残りは倉庫に保管されている現状にある。これらを勘案して協議会は肖像画制度を廃止すべきとの結論に達した。なお、議論の過程で肖像画作製に充てるために院から支給される100万円の揮毫料を廃止しても、本件は議員本人や支援者などの誇りと名誉に関わる問題であり、制度そのものは残すべきだという意見があったことも付記しておく。

(3) 特別表彰の憲政功労年金支給について

国会に50年以上在職した議員に対して支給されている年額500万円の功労年金(「憲政功労年金法」)は廃止する。

本制度は衆議院在職50年を超える尾崎行雄君を念頭に、昭和29年に制定された。当時は、現行の国会議員互助年金制度が存在せず、議員歳費93万6千円に相当する100万円を功労年金とした。その後、昭和62年に500万円に引き上げられている。

国会議員に関する互助年金制度が整備されている今日、本制度は廃止すべきである。

2. 弔慰金について

弔慰金(「国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律」)は廃止する。

現職議員が死亡した場合は歳費の16月分が、また職務に関連した死亡

の場合ではさらに4月分が支給されている。この制度は議員互助年金制度、公務災害（死亡）遺族補償年金制度ができる以前の昭和22年に創設されたものであり、これらの年金制度が整備された現在にあっては廃止すべきである。

なお弔慰金制度は米国の制度に見習って作られたものであるが、米国はその後この制度を廃止している。

3、国会の公用車・自動車関係について

(1) 公用車について

国会の公用車は10年を目標に台数を半減する。また、遅くとも7年以内に全車を低公害車とする。

衆参両院で279台ある公用車は10年を目標として台数を半減する。また、両院の公用車はすみやかに低公害車に切り替えるべきであり、「3年で切り替え」との要請もあるが、コストの問題を考慮し、遅くとも7年以内に全車を低公害車とする。

衆・参両院で保有するトラックについては漸次廃止する。

衆・参保有台数調べ

衆議院	役員車（正副議長、常任・特別委員長等）	38台
	政党配属車	74台
	予備車	17台
	事務用	28台
	その他（バス、トラック等）	9台
参議院	役員車（正副議長、常任・特別委員長等）	39台
	政党配属車	43台
	予備車	10台
	事務用	17台
	その他（バス、トラック等）	4台
合 計		279台

(2) 自動車整備工場について

衆議院・参議院にある自動車整備工場は廃止する。自動車整備業務は全て民間委託する。

協議会は業務を民間に委託した場合のコストを試算した。極めて粗い試

算ではあるが、現在両院でかかる整備コストよりも民間に業務を委託した方が約1,800万円の節約となることが判明した。

衆・参事務局においては業務を全て民間委託にできるように直ちに準備に取りかかるべきある。

4、議員秘書給与の改革について

現行の秘書給与制度を改め、公設秘書給与の総額を定め、その総額の範囲内で各国会議員が公設秘書数と公設秘書各人の給与額を決定する。ただし、公設秘書1人あたりの最低給与額を定めておく。この骨格の元に、今後制度を設計していく。

現在の秘書給与については公設と私設との間に格差があるなど現実にはそぐわない面があり、秘書間の協調関係等に影響することもあるとあって、従来から制度の見直しが叫ばれてきた。さらには公設秘書を5年間勤めることにより政策秘書への道が開かれるため、政策秘書と第一、第二秘書との区分が不明確になってきた。

新しい時代のより良き秘書給与制度のために、協議会としては欧米で定着している総額一括制度を提言する。(現行制度の継続も総額一括制度の下での総額の枠内であれば、選択肢の一つであることは言うまでもない)但し、制度設計をするにあたっては昇給、退職金、社会保障などの点を十分に議論しつつ、また当事者の意見にも耳を傾けながら、直ちに制度改革に着手すべきであるとする。

5、国会施設の有効利用について

主な諸外国の国会施設の行事や催し物等を調べた結果、各国とも芸術・文化に対し、開かれた国会であることが分かり、国会施設の有効利用を図ることについては意見が一致し、今後も議論を継続すべきであるとした。

参 考

米 国…大統領就任式関連行事、独立記念日式典、外国元首等の歓迎レセプション、地下通路でのギャラリー、中央玄関等での式典に付随する演奏、前庭での軍音楽隊演奏など

カナダ…総統就任式典での演奏・コーラス・踊り、玄関広間でのクリスマス・コンサートなど

英 国…ウェストミンスター・ホール（議事堂付帯施設）での各種行事
イタリア…各種記念行事、文化・芸術振興の催し物多数（議長提案、議長団承認）など

ドイツ…記念コンサートなど

日 本…議会開設70、80、90年記念行事おける展示会（憲政、図書館）

議会開設百年、110 年記念行事展示会、特別参観、講演会など
衆議院 憲法施行 50 年記念行事における特別参観、演奏会、映画会、野点（前庭）など
参議院 参院 50 年記念行事における特別参観、子ども国会、女性国会

協議会では国会を国民が親しみやすく、近づきやすい存在にすべきであり、国会を芸術・文化振興の象徴的な発信の場と位置付ける意からも、国会は国民のものという意識を持った国会施設の有効利用を検討し、今後も議論を継続すべきあるとした。

また、催事内容については演奏会開催の希望が多く、年に 1、2 回は国会を一般に開放すべき、屋内外を利用すべき、手続の基準を決めるべき、などの意見が出され、今後の協議機関としては議院運営委員会が適当であるとした。

Ⅱ、今後議論すべきもの

1、国会事務局改革について

法制局、調査局など両院の事務局改革
速記に関わる諸問題

2、法案審議のあり方について

本会議趣旨説明制度も含めた法案審議のあり方

3、情報公開について

衆参合同の「国会情報公開法検討会」の設置

Ⅲ、今後の対応について

本報告書の「Ⅰ」の「今国会で結論を得たもの」については、内容が与党3党幹事長の了承を得たのち、これを衆参の議院運営委員会へ提案し、議院運営委員会において協議の上、結論を得るものとする。（その場合、議会制度協議会、議院運営委員会各小委員会での検討が考えられる）その上で、法律改正の必要なものについては法律改正をおこない、法律改正の必要でないものについては申し合わせの上、直ちに実行に移すべきである。また「Ⅱ」については、引き続き本協議会で継続して議論するか否かについては与党3幹事長の指示に委ねる。

付記

○庶務小委員会での議論とした項目

議院運営委員会庶務小委員会で論議が始められた項目については、当協議会で下記の項目について若干の議論はしたが、すべてを庶務小委員会に委ねることとした。

(1) 議員の身分証明書について

身分証明書がないことで日常生活において支障をきたした例もあり、また身分証明書を発行している諸外国も多く、希望者あるいは全員に対して直ちに発行すべきとの意見があり、議論された。また、秘書の身分証明書発行の要望もあった。議員については議院運営委員会の庶務小委員会において希望者に発行することとで合意した。

(2) 宿舎送迎バスについて

宿舎送迎バスについては存廃の議論が分かれ、発着時間等の利便性を考慮した運行にすべきとの意見があったため、存廃を含め運用について衆参全議員に対してアンケート調査を行なうべきとの意見が出された。運行改善すべきとの意見が大勢であったため、改善の流れとなったので庶務小委員会で協議することとした。

以上

資料3

国会事務局等改革に関する提言

18. 2. 10

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18年度より10年間で20%の純減を提言している。政府は、今後5年で5%の純減を達成するため、これまで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およ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（別表1）。

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、今や、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、政治の責任と言える。

10年で20%以上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、衆参両院の事務局組織の統合を目標にすえつつ、以下に掲げる当面の措置を早急に講ずるべきである。

1 当面の措置

（1）給与等の見直し

職員が任命されている両院事務総長や両院法制局長、国立国会図書館長が、国民の代表である国会議員よりも俸給表上では上位に位置付けられ、両院事務次長、両院法制次長、国立国会図書館副館長等と各省庁のトップである事務次官とが同格とされている。こうした幹部職員の給与体系は、行政機関の本省幹部職員等の職責、格付け等と著しくバランスを失っており、抜本的見直しを行うべきである。（事務総長・次長、専門員、館長・副館長、専門調査員、法制局長・次長等）

- ① 両院事務総長、常任委員会専門員や国会図書館専門調査員などの特別給料表適用者については、そのほとんどが内部職員から任用されている実態に鑑み、特別給料表を廃止して、給与体系を一本化する。

- ② 職員に占める幹部職員等の管理職の割合が著しく高いことから、その割合を行政機関の本省幹部職員並みの比率に引き下げる（別表２）。
（幹部職員 173 人⇒48 人、課長職 371 人⇒207 人）

- ③また、各種手当のうち国会特別手当など国民の理解が得られないものについては、１８年度をもって廃止する。

（２）組織・定員・業務等の見直し

行政機関に準じて当面５年間で５％以上の定員の純減を実施するととまらず、以下の措置を講ずることにより、独立法人化による定員減を除いて５年間で１０％以上の定員の大幅な純減を図る（別表３）。

- ① 速記(293 人)、運転(226 人)、警務(469 人)業務については、機械化、民間委託を徹底することなどにより、組織・業務・要員配置の抜本的見直しを行う。
- ② 両院法制局(158 人)については、業務の繁閑に機動的に対応できるよう組織を統合して効率的な業務運営を行う。
- ③ 両院事務局の調査局・調査室(595 人)と国立国会図書館の調査及び立法考査局(179 人)の調査業務における役割分担を明確化し、機能の重複を整序するとともに、民間専門家の能力の活用を図る。
- ④ 委員部(278 人)と調査室(595 人)の有する委員会運営機能と調査機能がより効率的・効果的に発揮され、委員会を統一的に補佐することができるよう、両組織の統合を図る。
- ⑤ 内部管理(両院庶務部 394 人、両院管理部 546 人)業務をはじめ業務全般についてＩＴ化、機械化を進めるとともに、職員が行うべき業務かどうか見直しを行い、民間委託を推進する。
- ⑥ 国立国会図書館(940 人)については上記を踏まえ、組織の抜本的な見直しを行った上で独立法人化（別紙１、２）して効率的な業務執行を確保する。憲政記念館(21 人)についても独立法人化するとともに、弾劾裁判所事務局組織の常設の必要性について検討し、見直しを行う。

(3) 資産等の見直し

歳出削減の徹底と合わせ、国会の所有する資産の効率的な活用、売却可能な資産の売却の促進等必要な措置を講ずる。

2 中期的取組事項

業務が両院事務局間で重複、代替しうる警務、速記、運転、施設・設備管理等に従事する職員から順次、人事交流を進め、業務遂行の一体化を図る。

さらに、両院事務局組織の統合の在り方について、半年以内に具体的な成案を得る。

3 推進体制等

ア 両院合同の協議会の設置

国会の事務局組織の改革を的確にスピード感を持って推進するため、衆参両院合同の国会事務局改革協議会（仮称）を設置し、各事務局組織は、上記事項の検討状況および実施状況を協議会に定期的に報告し、公表する。

イ 第三者評価の実施

国会の事務局組織が行っている業務（外部委託等に係る内容、入札方式、随意契約価格等を含む）、給与・手当等について、永続的な外部の中立第三者からなる評価委員会（外部有識者＋国会議員）を設け、客観的かつ厳正な評価を実施し、その結果を公表する。

別紙 1

国立国会図書館の「独立法人」のイメージ

- 1 名称
「国会図書館」を含んだ名称とする。
(イメージ)「国立国会図書館法人」 (例)「国立大学法人」
- 2 所管
両議院の議院運営委員会が共管する。
- 3 役員
国会図書館長及び法律で定める人数の役員を置く。
- 4 職員の身分
非公務員とする。
- 5 組織
国会図書館長の裁量で決定する。
(イメージ) 調整室、収集・書誌局、資料提供局、主題情報局、調査室
- 6 業務範囲
現行の国立国会図書館法に基づく業務をベースにスリム化を図る。
- 7 業務運営
議院運営委員会が中期目標（3～5年）を設定し、国会図書館長は中期目標を達成するための中期計画、年度計画を策定する。
- 8 会計
原則として企業会計原則によるものとし、財務諸表の作成や会計監査人の監査を行う。
- 9 人事管理
職員の給与等に業績を反映させる。
- 10 財源措置
予算の範囲内で必要な運営費交付金を交付する。使途の内訳は特定しない。
- 11 チェック機関
両議院の議院運営委員会の下に、合同で評価委員会を設置し、毎年度及び中期目標終了時に評価を行う。メンバーは、両議院の議院運営委員会所属委員及び外部有識者とする。

別紙 2

「独立行政法人通則法」と「国立国会図書館法」の関係

「独立行政法人通則法」の仕組み
所管：主務省（内閣府又は各省）
役員：法人の長、役員（人数は法人ごとに法定）、監事（複数名）
職員の身分：国家公務員又は非公務員
組織：法人の長の裁量により決定
業務範囲：法人ごとに個別法で規定
業務運営：主務大臣が中期目標（3～5年）を設定 法人の長は中期目標を達成のための中期計画、年度計画を作成
人事管理：職員の給与等に業績を反映
財源措置：予算から必要な運営費交付金を交付（内訳は不特定）
会計：原則は企業会計原則、財務諸表の作成、会計監査人の監査
チェック機関：主務省の独立行政法人評価委員会 総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会 （外部有識者で構成）

「国立国会図書館法」の仕組み
所管：両議院の議院運営委員会
役員：国会図書館長、副館長
職員の身分：国家公務員
組織：国立国会図書館法で設置（管理部門、調査及び立法考査局）
業務範囲：国立国会図書館法で規定
業務運営：毎会計年度の始めに両議院の議長に経営・財務状態を報告。両議院の議院運営委員会が6か月に1回以上予算を審査
人事管理：職員の給与等は法定
財源措置：予算を措置
会計：公会計
チェック機関：連絡調整委員会 （両議院の議院運営委員長、最高裁判判官1名、 国務大臣1名で構成）

別表 1

衆議院、参議院及び国立国会図書館の定員の推移

年度	衆議院		参議院		国立国会図書館		国会職員合計		行政機関	
	定員(人)	増減	定員(人)	増減	定員(人)	増減	定員(人)	増減	定員(人)	増減
平成 7	1831	—	1381	—	850	—	4060	—	857204	—
17	1805	▲26	1371	▲10	940	90	4116	56	332034 (純減)	▲525170 ▲34950
増減率		▲1.38%		▲0.72%		10.59%		1.38%		▲9.52%

備考)増減の要因

衆議院:【事務局】新調査室の設置(決算行政)、臨時衛視制度の廃止、赤坂議員宿舎のPFI化
【法制局】法制企画調整部設置

参議院:【事務局】憲法調査会及び国家基本政策委員会の設置、臨時衛視制度の廃止
【法制局】憲法調査会設置に伴う業務量増加

国会図書館:国際子ども図書館設置、関西館設置、開館日・開館時間増対応

行政機関:525170人の内訳:郵政公社化 ▲286402人
国立大学法人化▲132959人
独立行政法人化▲70859人
純減 ▲34950人

別表 2

衆議院、参議院及び国立国会図書館の給料表別定員等について

	衆議院		参議院		国立国会図書館		国会職員合計		行政(本府省)	
	予算定員 (人)(A)	総数に占める 割合(A/B)	予算定員 (人)(A)	総数に占める 割合(A/B)	予算定員 (人)(A)	総数に占める 割合(A/B)	予算定員 (人)(A)	総数に占める 割合(A/B)	予算定員 (人)(A)	総数に占める 割合(A/B)
特別給料表	21	1.5%	21	2.0%	16	1.7%	58	1.7%	—	—
指定職給料表	46	3.3%	42	4.1%	27	2.9%	115	3.4%	537	1.4%
計	(20) 67	4.9%	(15) 63	6.1%	(13) 43	4.6%	(48) 173	5.2%	537	1.4%
行(一)11級	(40) 66	4.8%	(30) 60	5.8%	(27) 35	3.7%	(97) 161	4.8%	1,089	2.9%
行(一)10級	(45) 92	6.7%	(34) 63	6.1%	(31) 55	5.9%	(110) 210	6.3%	1,233	3.3%

衆議院		参議院		国立国会図書館		国会職員合計		行政(本府省)	
総数 (人)(B)	人件費	総数 (人)(B)	人件費	総数 (人)(B)	人件費	総数 (人)(B)	人件費	総数 (人)(B)	人件費
1,377	113億7,643万円	1,029	91億5,663万円	940	73億7,768万円	3,346	279億1074万円	37,661	

注1)「衆議院」には裁判官訴追委員会事務局を含み、「参議院」には裁判官弾劾裁判所事務局を含む。

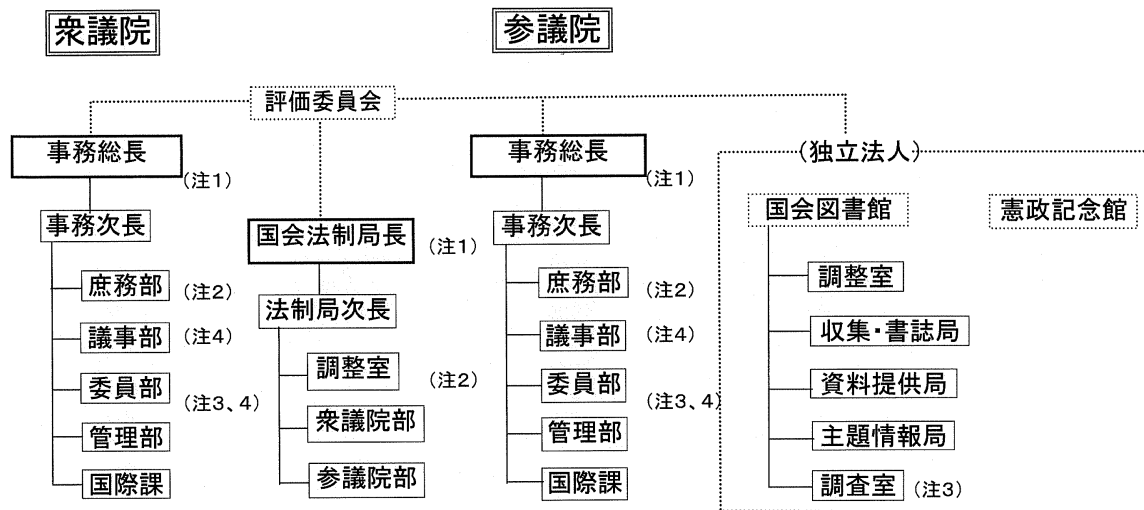
また、衆議院及び参議院の「総数」及び「人件費」は技能労務職員、速記及び議警を除く。

注2)定員は平成17年度予算定員、人件費は平成16年度決算額である。なお、人件費は職員基本給、職員諸手当及び超過勤務手当の合計額である。

注3) ()内は行政(本府省)と同じ割合にした場合の定員数

別表 3

主な国会事務局組織(改革後のイメージ)



- (注1) 事務総長及び法制局長は、両院議長が両院議院運営委員会と協議し、両議院の承認を得て任命（現在の事務総長のように役員とはしない。国会図書館長と同様の任命手続）。
- (注2) 国会法制局の庶務業務担当部署については、庶務部の分室の位置付けとし、庶務部の担当課が国会法制局を含めた全体を総括する。
- (注3) 各々の部は各院の常任委員会等を担当する課により構成され、現行の調査室、国会図書館調査及び立法考査局が有する機能は各々課が持つこととし、国会図書館には調査現場としての調査室を配置する。
- (注4) 議事部及び委員会において記録も所掌することとし、記録は両院共通のシステムによる。

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

衆議院事務局等の改革に関する小委員会は、現在、国の財政が危機的状況にあり、政府において様々な行財政改革が推進されている中、衆議院においても、事務局等を効率的かつ機能的な組織にし、立法・行政監視補佐機能の充実強化を図る等の改革を推進するために設置されました。

当小委員会は、平成18年2月8日以来、9回にわたり協議を重ねた結果、次のとおり中間的な取りまとめを行いましたので、ご報告いたします。

I. 効率的かつ機能的な組織に向けた取組み

昨今の厳しい財政事情にかんがみ、衆議院としても独自に、事務局等を効率的かつ機能的な組織とするため、業務の合理化及びアウトソーシング、組織の改編等を着実に進めることにより、5年間で5%以上の定員を純減するとともに、特別給料表適用者の給与の見直し等を行うこととする。

1. 定員の純減

平成17年度の衆議院定員（1795名）から、5年間で95名（5.29%）以上の定員を純減する。

2. 組織の改編

- （1）憲政記念館を部相当の組織から縮小し、議事部資料課と統合する。
- （2）速記者養成所を廃止する。
- （3）新議員会館竣工後、第一議員会館課及び第二議員会館課を統合する。
- （4）新赤坂議員宿舎竣工後、議員宿舎の統廃合を行う。

3. 議員専用バスの運行縮減等

- （1）議員専用バスは、議員宿舎と議員会館を結ぶ交通手段として議員活動を支援する上で有益であり、引き続き運行するが、利用者の少ない朝の第3便と夕方便は次国会から廃止する。
- （2）運転手の退職者の補充については、当面30人程度に達するまでの間、外部委託を進める。
- （3）元正副議長に配属されている車の見直しについて、議院運営委員会において検討する。

4. 特別給料表適用者の給与の見直し

特別給料表適用者の給与については、以下の方針に基づいて見直しを行うこととし、参議院とも調整を行う。

- （1）事務総長の給与は内閣官房副長官と、法制局長の給与は内閣法制局長官と、国立国会図書館長の給与は法制局長と同格とする。
- （2）常任委員会専門員及び国立国会図書館専門調査員の4号給は廃止する。

Ⅱ．立法補佐機能の充実強化について

国会の立法機能及び行政監視機能を強化し、議員活動に対する支援の充実を図るため、事務局等の立法・行政監視補佐機能については、行政府から一定の独立性を確保しつつ専門性を高め、併せて関係機関相互の連携強化を推進することにより、一層の充実強化を図ることとする。

1．立法・行政監視補佐機能を担う組織の人員確保

- (1) 立法府の独立性を保つため、行政府から調査局への出向は以下のとおり見直す。
 - ① 専門員及び首席調査員については、今後新たな出向者を受け入れない。
なお、行政府を退職した者を専門員に起用する場合は、行政府からの独立性確保の観点から、議院運営委員会において厳格に審査を行う。
 - ② 次席調査員については、5年後を目途に新たな出向者を受け入れない。
 - ③ 一般調査員については、5年後に廃止も含めた出向のあり方について再検討を行う。
- (2) 調査局の定員は当面維持し、専門性の高い人員の確保に努める。
- (3) 法制局の定員は削減の対象とせず、必要に応じて増員も検討する。
- (4) 国立国会図書館調査及び立法考査局の定員削減は行わない。

2．調査局の専門性の強化

- (1) 調査局の管理職登用に当たっては、一定期間の調査事務等の経験を要する等登用基準を設けるものとする。ただし、当該基準の適用については、5年程度の猶予期間を置く。
- (2) 調査局内の人事異動については、原則として所管が関連する調査室間とする等、各調査室の専門性を高める運用を行う。
- (3) 行政を除く外部機関との交流に関する「人事交流計画」を策定し、国内外の大学及び民間研究機関、会計検査院等との交流を深め、連携を図る。
- (4) 調査局に優秀な人材を確保するため、中途採用、客員調査員の採用を拡大し、任期付採用制度を導入する。
- (5) 調査局の組織上の位置付け及び調査事務を専門に行う者を採用する試験の導入については、将来的な検討課題とする。

3．調査局の業務拡充等

国会の立法機能及び行政監視機能の強化を図り、調査依頼事項の高度化、各調査室の所管を横断する事項の調査に対応するため、以下の点も踏まえ、「調査局ビジョン」を策定する。

- (1) 委員会審議に関する情報提供の拡充を図る。
- (2) 法律及び政省令の施行状況、委員会決議及び附帯決議等に対する政府の対処状況を常時調査することにより、行政監視補佐機能の強化を図る。
- (3) 調査業務の一部を調査研究機関等へ外部委託することにより調査の効率性を高める。
- (4) 各調査室の所管を跨ぐ横断的な調査に対応するため、人員を確保するとともに、人員の柔軟な配置を行うようにする。

4. 調査局、法制局、国立国会図書館の連携

- (1) 調査局、法制局、国立国会図書館の人事交流を深める。
- (2) 調査局、法制局、国立国会図書館の電子的ネットワークの相互利用を促進する。
- (3) 調査業務における関係機関の連携協力をさらに強化する。

5. 調査局以外の事務局の部局の強化

調査局以外の事務局の各部局についても、人員の柔軟な配置に努めるとともに、質の向上を図る。

Ⅲ. 衆議院所管の国有財産の活用について

衆議院所管の国有財産については、その所在地、利用状況等を検討した結果、以下のとおり、処分または有効活用を図ることとする。

1. 事務局分室、法制局分室、速記者養成所及び職員研修所は、必要な機能についてその代替施設の確保を含め衆議院の施設整備等を勘案しつつ、できるだけ速やかに財務省に移管する。
2. 自動車置場については、平成24年6月まで新議員会館整備に伴う仮設駐車場として利用することとなっているが、以降の活用方法については、「国会周辺施設配置計画」（昭和36年議院運営委員会決定）の見直しも含め、議院運営委員会において検討する。

Ⅳ. 事務局等の在り方の見直し

1. 事務局等の在り方については、今後にも必要に応じて見直しを行う。
2. 会議費の支出の在り方については、議院運営委員会理事会において検討する。