

国会審議活性化等に関する緊急提言

～政権選択時代の政治改革課題に関する第1次提言～

平成21年11月04日

新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)

政権選択時代の政治改革課題に関する検討小委員会

座長 佐々木 毅 元東京大学総長
曾根 泰教 慶應義塾大学教授
飯尾 潤 政策研究大学院大学教授
谷口 将紀 東京大学教授
尾崎 純理 民間法制局代表・弁護士

前文

第1. 改革の狙い(本提言の位置づけ)

第2. 改革の基本方向と課題

(1) 前提としての「通年国会」への転換

- ・長期の常会による実質通年国会の実現
- ・会期不継続原則の廃止による本格的通年国会の実現

(2) 委員会の制度・運用の見直し

- ・政策分野別常任委員会の「議案審査会」と「国政調査・行政監視会」への切り分け、定例日、定数、定足数の見直し

(3) 与野党における政治家同士の議論(議案審査会等)

- ・国家基本政策委員会の活用と与野党の討論(党首討論の定着と大臣討論日の創設)
- ・政治家同士の議論と政府参考人や政府特別補佐人の扱い
- ・逐条的審査の選択的導入
- ・法案修正における「小委員会」活用
- ・一般的な事項に関する与野党の活発な議論

(4) 行政監視機能等の強化(国政調査・行政監視会等)

- ・「国政調査・行政監視会」の活動
- ・少数者調査権の整備による国政調査権行使の実質化
- ・口頭質問制度の整備と質問主意書制度の改革

(5) 議員立法および野党・少数会派の活動促進策

- ・議員立法の活性化
- ・野党に対する立法事務費等など立法・審議活動支援の割増について

(6) 政府・政党・国会の関係再構築

- ・政府提出法案に関する内閣の協議関与権確立、計画的な法案審議スケジュールの確立
- ・政府への質問通告の改善など
- ・内閣一元と政党の「党議拘束」のあり方の見直し
- ・副大臣、大臣政務官の役割強化・委員会理事兼務、早期の大幅増員
- ・閣僚の出席義務緩和など

前 文 ～政権選択の時代にふさわしい国会審議の実現を求めて～

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）は、その前身の民間政治臨調の時代から十数年にわたり一貫して政治改革に取り組んできた。ことに国会改革については発足当初から政治改革の主要課題と位置づけ、幾度となく提言を行なってきた。それらは自社対決型国会の時代から最近の「ねじれ国会」の時期にまで及んでいる。

これらの提言に一貫しているのは、「国権の最高機関」である国会がそれにふさわしい役割を果たしていないという基本認識である。われわれの提言は、実質的な議論よりも手続き問題に多くの時間が費やされるその姿を根本から改め、「議論する国会」を実現するためには何が必要かに向けられてきた。過去の提言の中には政府委員制度の廃止や党首討論など実現をみたものもあるが、通年国会の実現や国会審議スケジュールに関する内閣の協議関与権の確立をはじめ、幾多の重要な提案は未だ実現されていない。

われわれはまた、わが国の国会のあるべき姿を構想するためには、総選挙を出発点として、政府、政党、国会の関係を再構築する中で根本的に検討がなされねばならないことを繰り返して指摘してきた。今や、マニフェスト（政権公約）による政権選択選挙は定着し、総選挙と国会との関係を一体不可分のものとするのは当然のこととなった。あたかも政権交代を想定しないかのように、野党が一方的に政府側に説明、答弁を求める従来型の質疑形式に代えて、政権と野党が双方向で今まで以上に堂々の論戦を繰り広げることが国民から求められている。また、新たに政権を掌握した民主党は自民政権時代の政策決定メカニズムを大きく変え、政策・法案決定を政府に一元化し、与党による法案の事前審査制を事実上廃止した。これは国会審議のあり方のみならず、政府、政党、国会の関係を大きく変えうる変更である。また、国政調査権の活性化による行政監視機能の充実とそれによる国政の現状についての情報発信は国民の年来の悲願である。

われわれは、今般の政権交代と国会のあり方をめぐる最近の各方面からの活発な問題提起を、積年の課題である国会改革を進めるためのまたとない機会と捉え、21世紀臨調の若干名の学者有志による「政権選択時代の政治改革課題に関する小委員会」（座長＝佐々木毅）を組織し、この小委員会の学者有志の名前と責任において、21世紀臨調の年来の主張を再整理し、新たな知見を加えて提言を作成することとした。

言うまでもなく、国会改革は民主政治の土俵にかかわる政治改革の根幹のテーマである。われわれの今回の提言が1つのきっかけとなってさらに国会改革論議が喚起され、国会における正当な手続きと充実した検討を経て中長期の日本の政党政治のあり方を見据えた超党派の合意が形成され、速やかに所要の改革が実現されることを強く希望するものである。

国会のルールや慣行とされるものの中には、政権交代がなかった時代を暗黙のうちに前提にしたものも少なくない。従って、政党、国会関係者におかれては、政権選択の時代にふさわしい国会の仕組みとは何かについて従来の行きがかりにとらわれずに議論を行い、国会運営を抜本的に変えるような議論と取組みを切望したい。国会の大改革によってわが国の国会の可能性を広げ、国会に対する国民の信頼感を高めるような改革がなされることを心から期待するものである。

第1. 改革の狙い(本提言の位置づけ)

政権選択時代以前のわが国の国会を振り返ると、何よりも、国会の制度や運営が、議院内閣制を採用していながら、その制度原理を前提としたものには必ずしもなっていないという根本問題に行き着く。例えば、総選挙において示された国民の選択に基づいて与野党の政治家同士が国会の場で堂々の議論を闘わせ、与野党の立場の違いを国民の前に明らかにするという「与野党論戦のアリーナ＝議論する国会」の機能はきわめて貧弱であった。あるいは、議院内閣制諸国では当然とされてきた、(政府・与党を内閣の下に一元化するための制度的な基礎となる)内閣提出法案に関する内閣の国会審議への協議関与権の制度化もこれまで顧みられてはこなかった。

加えて、わが国の国会は、法案を丁寧に審議し、法案の内容を修正などによってさらに良いものへと改善する「変換機能」が著しく弱いことも大きな問題であった。さらに、国会の行政監視をはじめとする国政調査機能を充実強化すること、そのために、野党会派や少数会派の権能を格段に強化する必要にも迫られてきた。要するに、わが国の国会はこれまで、「アリーナ型＝議論する国会」はもちろん、「変換型＝丁寧な法案審議と法案修正の可能性」「行政監視」のいずれの機能も十分ではなかったのである。

そのかわりに定着したわが国の国会の姿は、万年与党・万年野党を所与のものとして、片言隻句の追及と、言質を取られないための国会答弁が繰り返される「質疑中心型の国会」であり、議論することよりも、手続きや審議スケジュール自体が最大の駆け引きの対象となる世界に類例のない「日程国会」であり、その結果として、深刻な「国会審議の空洞化」や「国会の法案処理機関化」がもたらされた。

政権選択選挙の定着は、政府、政党、国会の関係を再構築し、こうしたわが国の国会の姿を根本から変える契機となりうるものである。議会の「アリーナ機能」と「変換機能」は常に緊張関係にあるが、小選挙区制による政権選択選挙の原理、議院内閣制原理を根幹に据えつつ、「通年国会」を突破口として、「アリーナ型＝議論する国会」「変換型＝丁寧な法案審議と法案修正の可能性」「国政調査・行政監視」という3つの機能の関係を再構築し、これらのバランスをとりながら、それぞれの機能刷新を大胆に行うことが、これからの国会改革の課題と考えるべきである。

なお、今回の提言では、主として衆議院委員会の審議運営に対象を絞り、これを根本改革するための基本方向や方策の大枠を問題提起的に提示するにとどめている。これらの諸提案に関するより具体的かつ精緻な改革案の提示や、①国会の調査能力の強化など立法補佐機構の見直し、②本会議に関する改革、③衆参両院制度の再検討、④国会の情報発信機能の強化など、今回の提言に盛り込まなかった諸課題については、他日、国会制度全体の再設計の問題として改めてトータルに提言してみたいと思う。なお、今回の提言における改革案は、主として衆議院を念頭に置き、衆参両院共通の改革を論じたものであり、衆参両院で違った対応をとるべき点については省略していることに留意されたい。

また、われわれは、国会改革のみならず、選挙運動を中心とする現行公職選挙法の抜本改革や政治資金規正法の改革についても数次にわたって提言を重ねている。国会、選挙、政治資金及び、これらの諸改革の要に位置する政党のあり方そのものの見直しや、民主政治を支える人材や政策立案支援などの基本的なインフラのあるべき姿、構想についても、政権選択時代における新たな政治改革運動の課題として、その全体構想を提言する予定である。

第2. 改革の基本方向と課題

(1) 前提としての「通年国会」への転換

日本の国会は常会や臨時会など会期が細切れで設定されている。しかも、「会期不継続の原則」により、閉会中審査の手続きをとったものを除き、会期中に両院で議決に至らなかった審議未了の案件は後会に継続せず、廃案となる。このことが、「議論をすること」よりも、手続きや法案の審議スケジュール自体が与野党最大の争点となる駆け引き型の「日程国会」を定着させるとともに、内閣が、提出した法案の成否を与党に依存しなければならない日本独特の政府・与党二元体制の背景となってきた。

国会審議を活性化させるための最大の障害は、このように、これまでの国会運営が戦術的に日程設定を使うことを通して与野党の駆け引きが行われる「日程国会」の形態をとってきたところに尽きる。その根本的な転換なしには、有意義な国会改革を行うことができない。この時間の制約を取り除くことで、日程にゆとりができ、じっくりと議論することも法案を修正することも可能となり、また、議案審査以外に行政監視のための活動を積極的に展開することも可能となるのである。

・長期の常会による実質通年国会の実現

政権選択時代、政治主導時代に相応しい新しい国会を実現するための当面の運用上の解決策としては、短い会期を改め、常会を大幅に延長することで、「実質的な通年国会」の実現をめざすことが考えられる。例えば、150日とされている常会の会期を、300日以上長い会期に改めることもできよう。この場合には、会期の途中に休会期間を設けることが望ましい。そして特別会や臨時会は、衆議院の解散・総選挙や、参議院の通常選挙などによって、会期が切れる場合にのみ活用されることとすればよいのである。

・会期不継続原則の廃止による本格的通年国会の実現

しかし、国会機能の活性化のためは、より根本的な改革として、国会法68条に規定する「会期不継続の原則」を撤廃し、閉会中審査の手続き如何にかかわらず、審議未了の案件でも後会に自動的に継続する方向に制度を改めることが望ましい。会期不継続原則がなくなれば、会期を気にすることなく必要なだけ法案の審議を行うことができるとともに、日程設定の駆け引きをめぐる戦後日本の「日程国会」を根本から改めることができる。

また、会期不継続原則が廃止された場合の提出法案の扱いについては、総選挙こそが政権選択選挙であり、総選挙における政権公約(マニフェスト)が政権運営の基軸となること、参議院通常選挙の場合には参議院が半数改選のため一定の継続性を担保されていることを併せて考慮し、総選挙から次の総選挙までを1つのサイクル、「議会期」と見なす新たな政治慣行を確立し、衆議院議員の任期満了又は解散総選挙でリセットされ、廃案となる旨の規定(総選挙廃案原則)を置くことが考えられる。英国では会期不継続原則はあるものの1年会期制。ドイツは議員の任期中は議会に活動能力があるとする議会期。米国は1年会期だが議事は継続。フランスは会期制を残したまま会期不継続を廃止している。

なお、以下に述べる提言の多くは、会期不継続原則の廃止など「通年国会」の実現を前提としている。その実現にあたっては、政権側と野党、少数会派の双方にとって納得性のある新しい国会審議のあり方が検討されるべきである。

(2) 委員会の制度・運用の見直し

・政策分野別常任委員会の「議案審査会」と「国政調査・行政監視会」への切り分け、定例日、定数、定足数の見直し

わが国の国会が、常会の大幅延長や会期不継続原則の廃止等を通じて事実上の「通年国会」に生まれ変わることを前提として、国会の常任委員会制度や審議運営原則も根本から見直されるべきである。その際、①官僚依存を脱し、政府と野党による対決型の本格的な論戦と政治家同士による議論のぶつかりあいを促進すること、②充実した審議を通じて提出された法案をよりよいものへと仕上げていくための法案審査・修正協議の仕組みをさらに整えること、③国会の行政監視、国政調査機能を格段に強化すること、この3つの要請に応えることが、制度・運用の見直しを行う目的である。

国会の現在の常任委員会制度は、性格の異なる委員会が混在している。例えば、第1の類型として考えられる議院運営委員会は本来であれば、議長の議事整理権に基づき、議長の下で運営されるべきところであるが、横並びの常任委員会と同列の一つとして認識され、他の委員会と同じ議事手続きが適用されている。議院運営委員会が議長の下の特別の会議体であるという認識に立って実質的な権限を強化する改革が望まれる。懲罰委員会も同様の性格を持っている。

また、第2の類型として、衆議院を例にすると、国家基本政策委員会、予算委員会、決算行政監視委員会などは、政策分野別の委員会ではなく、特別の性格がある常任委員会であると思われる。

そして、第3の類型として、おおよそ省庁の政策分野に対応したその他の常任委員会がある。この第3の類型に属する委員会については、この際、委員会の議事の持ち方に関し、議案(法案)の審査を目的とする「議案審査会」(仮称、定例日なし、政治家同士の討論を原則)と、行政監視や国政調査を目的とする「国政調査・行政監視会」(仮称、議案の審査は行わない)とに切り分け、議案審査と行政監視を機能別に純化した上で、それぞれの目的に適った運営方法を採用しながら、さらに充実強化をはかることを検討すべきである。「議案審査会」は法案審査などを主眼とし、国会議員同士の討論の場とする。一方、「国政調査・行政監視会」は、政治家が政府参考人などを招致して行政の実態把握に努めるほか、広く政策問題に関する調査を行う場として、その性格に応じて、会議の開き方を変えるのである。

なお、先に述べたように、通年国会が実現すれば、慣例的に行われている委員会開催に関する「定例日」を設ける積極的な意味はなくなる。そこで、必要に応じて徹底した審議を尽くすために、定例日制は撤廃すべきである。また、現在の厳しい「定足数」の規定は委員会の積極的な開催に対する障害となり得るので、委員数の過半数としている定足数は、議事一般については設けず、議決に際してのみ適用されるものとする趣旨の法改正も検討すべきであろう。

そのほか、委員会の総定数が議員総数を大幅に上回っており、委員の掛け持ちが常態化しているために、委員会の開催を事実上制約しているという問題もある。そこで、そうした委員会の総定数を、議員総数をやや上回る程度まで削減することには一定の合理性がある。ただし、定数の削減により少数会派は代表を出しにくくなると考えられる。そこで、予算委員会など第2の類型に属する委員会の定数については削減の別枠として少数会派の代表も参加しやすくするとともに、その他の委員会においても、少数会派の代表が実質的に討論に参加出来るような改革をあわせて検討すべきである。

(3) 与野党における政治家同士の議論(議案審査会等)

・国家基本政策委員会の活用と与野党の討論(党首討論の定着と大臣討論日の創設)

議院内閣制における国会は与野党の論戦を基本とするものであるから、「党首討論」はさらに充実させるべきである。現在よりも時間を短くすることも視野に入れつつ、本則通り、週1回の定期的な開催を実現すべきである。また、党首討論の他に、一般的な事項に関する討論として、国家基本政策委員会で現職大臣と野党のそれに相当する役職の議員との討論を行う「大臣討論日」制度を導入すべきである。例えば、党首討論を毎週水曜日に行うこととし、月曜日、火曜日、木曜日、金曜日を大臣級同士の討論日に割り当てるならば、およそ月に1回、大臣が討論の場に立つことになる。これは、あくまでも例に過ぎないが、法案の質疑ではない実質的な討論の場を新たに設けることで、予算委員会をはじめとする委員会を、本来の目的に専念させることも目指すべきである。

・政治家同士の議論と政府参考人や政府特別補佐人の扱い

法案審査の主舞台となる「議案審査会」の審議は、政治家同士が議論を闘わせる場である。そして、議論の活性化のためには、一問一答方式など質疑の方法にも見直しを加えられるべきである。関連して、政府案と野党案の並行審査などの場合に、並行審査が生きるような方法が模索されるべきである。そして、このことによって、とかく、あら探しになりがちな現状から、骨太で、国民にもわかりやすい国会審議への転換を促進すべきである。つまり、「議案審査会」においては、政府参考人を招致せず、政府特別補佐人等についても、主任の大臣がない案件について当事者として意見を述べる観点からの出席に限定する。この点、国会法の規定を精査することも必要である。

ただ、議案の審査において、行政実態の把握が必要となる場合においては、時間を改めて「国政調査・行政監視会」を開催し、その場において政府参考人を含め参考人の意見を聴くこととする。この場合、政府参考人であっても、その意見は審議の参考となる実態や技術的問題に関する発言であり、政府を代表する発言ではないから、政府の行動を拘束するものと考えべきではない。この、「議案審査会」と「国政調査・行政監視会」との開催の組み合わせは、委員長の主導権のもとで各会派の要望を踏まえて決定される必要がある。このような委員会運営を実現するためには、委員長のリーダーシップの強化が併せて検討されるべきである。

・逐条的審査の選択的導入

会期不継続の原則が撤廃されると、野党、少数会派が法案成立を阻止することが難しくなる。そこで、これに代わる野党、少数会派の対抗手段として、「議案審査会」においては、野党、少数会派が重要と位置付ける法案については集中的かつ徹底的な議案審査を可能とし、その議案に反対であることを国民にアピールする機会を制度的に設けることを考えるべきである。具体的には、少数会派などからの一定数以上の委員の要求によって、「逐条的審査」が行われる制度を導入すべきであり、そのための手続き規定を作成すべきである。

現在、委員会で行われている一問一答方式は、一見、合理的のように思われるが、永遠に繰り返されるエンドレスの過程のようで結論に到達しない。これに対し、「逐条的審査」は、与党からすれば、法案の成立には相当の時間を要するとの見方もあるが、条文を一つずつこなしにいけば強行採決などしなくとも必ず出口にたどりつく予測可能性の高い仕組みである。また、野党、少数会派からすれば、その法案に反対の場合は、条文ごとに反対の意思表示をし、あるいは修正案を

提出することで法案審議を各駅停車に持ち込むことができる。そのことを通じて国民に対して問題の所在を訴え、より強い意見表明を行うことが可能となる。「逐条的審査」の過程で法案の内容に問題が明らかになった場合は、政府は修正に柔軟に対応すべきである。

なお、この「逐条的審査」を文字通りの逐条とするのか、指定された条文をまとめて行うのか、修正案が出た条文について行うのかなどの技術的な選択肢は今後の検討課題である。なお、「逐条的審査」の導入には、少数会派の抵抗手段を整備するためだけではなく、法案の緻密な審査によって立法者意思を記録に留め、政省令の内容等に踏み込む積極的な意義がある。

・法案修正における「小委員会」活用

法案の審議は与野党対決を基調とするものの、修正などによって与野党の合意を調達してゆく等の必要も出てくる。委員会審議が公開の場における政治家同士の議論のぶつかり合いだとすれば、合意を形成するためには、衆参両院の議院規則に定められている「小委員会」(衆規43条48条87条90条、参規35条関係など)を積極的に活用し、「小委員会」の場で政府案の修正または合意案作りが行なわれる手続きを進化させるべきである。かりに、現在の「小委員会」の使い勝手が悪いのであれば所要の改正を行い、「使える仕組み」に作り直すべきである。「小委員会」において与野党の歩み寄れる項目について具体的に検討することは、院外の政党間の協議よりも記録が残る点で優れており、歴史的な批判に耐える議論が要求されるようになることも重要である。

また、このように「小委員会」を活用した法案修正協議が定着すれば、たとえその場で合意が調達できなくても、後院に議論が移った段階で、その続きを行うことも可能である。こうした積み重ねがあれば、例えば、両院の意見が食い違った場合でも、両院協議会での議論はあらかじめ検討した地点からの議論となり、両院の合意を得る可能性が高まる。

・一般的な事項に関する与野党の活発な議論

議案に関する具体的な議論とともに、一般的な事項に関して、与野党で活発な議論が行われることも望ましい。この意味で、議案(法案)提出前の法案準備状況等について政治家同士による自由な議論が積極的に活用されるべきであり、また、委員会審査質疑終了後において、一定数の委員の要求によって、政治家同士による自由な議論を行う仕組みも本格的に導入するべきである。

(4) 行政監視機能等の強化(国政調査・行政監視会等)

・「国政調査・行政監視会」の活動

第3類型の常任委員会における「国政調査・行政監視会」は、政治家が、国政・行政の実態を把握するとともに、必要な監視を行い、あわせて今後の政策に資する特定テーマに関する調査を行う場である。そこで、この「国政調査・行政監視会」においては、政治家は与野党の枠組みを超えて、国会議員としての立場で審議を行うものとするべきである。

また、時に大臣等の政務三役が答弁することがあってもよいが、行政の監視に関しては、行政官を政府参考人として招致して、行政実態の把握に努めるとともに、広く意見を持つ人々を参考人として意見聴取をすることが中心となる。こうした活動においては、一定のテーマを設定し、調査や行政監視活動が終了したときには、討論記録等の紹介に終わるのではなく、今後の政策形成に資するような実態の把握と事実認定を行い、報告書にとりまとめ、公表すべきである。

・少数者調査権の整備による国政調査権行使の実質化

国政調査・行政監視会を中心として、とりわけ少数会派の要求によって、行政府が積極的に情報提供することを保証する意味で、少数者調査権を法制化し、その積極的な行使を促すことは有益である。なお、この調査を支援する仕組みについては、今後の提言において議論する予定である。

・口頭質問制度の整備と質問主意書制度の改革

現状では、口頭質問制度は整備されていないが、「国政調査・行政監視会」制度が導入されることで行政実態に関して口頭で質問を行う機会が増えるので、その手続き規定を整備することが求められる。また、現在の質問主意書制度はあらゆる質問に関して内閣の意思統一を要求するために、行政側の負担が重く、行政の停滞を招く恐れがある。その意味で、口頭質問制度の整備と並行して、質問主意書は内閣の統一見解が必要な事案に限り、行政実態の確認に関しては、より簡便な質問の様式を検討すべきである。

(5) 議員立法および野党・少数会派の活動促進策

・議員立法の活性化

与野党対立に必ずしもなじまない案件に関して議員が法案を提出することは、与野党会派を問わず積極的に奨励されるべきであり、野党など少数会派の議員から法案が提出されることは抑制されるべきではない。成立に至るものは数少ないとしても、議員立法を集中的に審議する機会を設けることは検討に値する。これに関連し、議員立法の提出要件を今以上に緩和するとともに、賛同議員数には一定の制限を設けるとしても、会派承認がなくても提出できるなどの措置を講じるべきである。

・野党に対する立法事務費等など立法・審議活動支援の割増について

また、国会審議を活性化するためには、行政官僚制を利用できる政府・与党に対抗し、野党の立法活動上の劣勢を補い、国会における野党の政策活動を強化するため、野党に対する立法事務費の割り増しなどの傾斜配分制度や立法・審議活動支援策があってもよい。この点については、次回提言でより包括的な議論を行う予定である。

(6) 政府・政党・国会の関係再構築

・政府提出法案に関する内閣の協議関与権確立、計画的な法案審議スケジュールの確立

議院内閣制に相応しい国会運営に関して指摘しなければならないのは、議院内閣制においては、内閣提出法案がきわめて大きな比重を占める以上、それを提出する内閣の国会における地位が明らかにされるべきだということである。その意味で、内閣の役割を国会運営ルールのなかに取り込み、例えば、議院運営委員会には内閣の代表者の出席を認めるとともに、内閣に対し提出した法案の審議スケジュールに関する協議関与権を保証すべきである。内閣が内閣提出法案の審議について一定の協議関与権を得ることが、国会と内閣との連結を円滑化するとともに、政府・与党二元体制を克服し、内閣に一元化するための国会制度上の裏付けとなる。また、議院運営委員会の指揮の下、法案の審議スケジュールをある程度先まで決めるべきである。

・政府への質問通告の改善など

計画的な法案審議スケジュールの確立を前提として、政府への質問については、例えば、3日前(祝休日を除く)に質問内容を事前通告することを原則とすることも重要である。国会審議が充実するためには、答弁側にもそれなりの準備が必要であり、例えば、審議日前夜の質問通告では、省庁に待機する官僚が、政治家の判断を仰ぐことなく答弁準備をせざるを得ないことも少なくなく、政治主導の趣旨に反することになる。そして、もし事前通告が十分でない場合には政府側の答弁も、大まかなものになることもあり、場合によっては日を改めての再答弁となることを認めるべきであろう。

・内閣一元と政党の「党議拘束」のあり方の見直し

国会改革を進めるためには、政府、政党、国会の関係を再構築する中で、戦後の「政府・与党二元体制」の下、政府提出法案に対する「与党事前審査・承認慣行」と表裏一体で制度化されてきた日本独特の政党の党議拘束のあり方についても根本から再検討し、「党議の意味するところ」を再定義しながら、「対象となるものの範囲」「拘束の軽重」「拘束をかける時期」等について見直しを行うべきであり、政党はそのための議論を直ちに始めるべきである。

これまでのわが国の国会では、国会の自律権を過度に強調する戦後の行き過ぎた「三権分立」的発想のもと、議院内閣制を採用しているにもかかわらず国会に内閣の位置がなく、法案審議は国会の専権事項とされ、諸外国に普通にみられるような内閣による法案審議日程への公式な協議関与権が与えられていなかった。加えて、日本の国会が採用してきた会期不継続原則により、限られた短い期間の中で大量の法案を「荷崩れ」することのないよう通過させねばならない事情が加わり、このことが、政府・与党二元体制の下で与党に頼らなければ何事も進まない与党依存の国会運営をもたらした。そして、政府は与党に対して法案の国会提出前に党議拘束をかけることを求め、また、与党は与党による法案の事前審査を通らない法案を閣議決定しないように求めるという、日本独特の与党事前審査と政党の事前の党議拘束を表裏一体の関係で生み出してきた。

議院内閣制の制度原理に基づき、政府と与党の政策決定が内閣に一元化されることは、このような状況を根本から変えるものである。今般の政権交代により、民主党政権が政府・与党の決定を内閣に一元化し、政府外における与党政策審議機関を廃止し、与党による政府提出法案の事前審査制をとりやめる方針を明確にしたことは、議院内閣制原理の確立にとってきわめて重要な改革であり、評価に値する。内閣の外に「与党」という存在が別個に独立した形で存在し、いわ

ば公式な政府と非公式な政府との二元構造の中で政権の運営実態が分化し、権限と責任の所在がきわめて曖昧になりがちであった日本政治の構造問題を克服し、政府と与党の指導体制を「首相を中心とする内閣のもとに一元化する」という議院内閣制本来の「内閣一元」の原則を確立することこそが、政権選択時代、政治主導時代に求められる政権運営の姿だからである。

しかしそのためには、与党事前審査とともに制度化されてきた政党の党議拘束についても、「新たな責任ある政党規律の指針」を基に新ルールを確立することが必要である。われわれはこれまでも、日本の政党における党議拘束がその他の議院内閣制諸国と比べていかに特異なものであるかを繰り返し提言してきた。内閣一元を促進し、与党事前審査制を廃止するのであれば、政党の「党議」のあり方についても見直しをおこない、例えば、「党議拘束」の対象となるものの範囲を、政党の綱領、総選挙において国民に実現を約束した政権公約(マニフェスト)、党首等による国会冒頭演説に掲げた事項などを参考に選別することとし、「党議拘束」を必要とする場合であっても、当該法案を国会に提出する前段階での事前の拘束についてはこれを自粛し、所属議員による国会委員会での活発な審議や活動を保障することなどが検討されてよい。そして、「党議拘束」は委員会審査の結果を踏まえた、本会議における最終表決にあたって投票態度の統一をはかるための手段へと純化し、本会議直前に行なわれるものとするなどの「新しい政治慣行」の確立に向かうべきである。党派よりも個人の信条や良心に関わるものについては、「党議拘束」の対象外とすることなどについても検討されるべきである。

現在、政党の党議拘束については、全く方向性を逆にする二つの極論があるのは残念である。一つは、政府・与党一元化によって政策は内閣に一元化されるのであるから、与党議員はただ、内閣提出法案を擁護しさえすればよく、独自の見解を持つ必要がないという極論である。もう一つは、与党による事前審査や事前の党議拘束がなくなるのであれば、与党議員は内閣提出法案であっても自由に審議し、自由に修正することが許されるという極論である。求められるのは、議院内閣制の原理原則と、総選挙で国民に約束した政権公約(マニフェスト)を基本としつつ、従来型の党議拘束に代わる「新たな責任ある政党規律の指針」と、それと両立可能な「新たな審議関与ルール」を確立することである。議院内閣制である以上、政権党の所属議員が内閣提出法案に賛成するのは当然である。しかしながら、所属議員が国民代表の一人として国会審議に加わるのも当然であり、審議の過程で問題点を発見した場合には、内閣側ともよく相談した上で、法案の修正に努力してもよいというのが自然の姿である。例えば、政権公約を政策として具体化する段階では様々な論点が明らかになることは当然予想される。そのような場合、所属議員の意見を聞きながらまとめてゆくのは当然である。そうした意見集約が十分ではなかったとき、あるいは国会論戦において野党の提案に合理性がある場合などは、与党会派議員も加わる形で法案の修正が行われることがあってしかるべきである。ただ、与党議員の法案修正はあくまで例外的であるべきであり、事前の意見集約の努力が丁寧になされることが望ましい。

政府・与党一元化によって法案提出前の事前の党議拘束がなくなれば、法案の通過を確実なものとするために、委員会審査が終了した段階で代議士会、議員総会などを開催し、会派としての方針を最終確定し、会派の方針に沿った投票行動を所属議員に求める新たな仕組みや手続きを確立することも考えられる。また、会派としての方針を最終的に確定するためには、所属議員同士による事前の議論や意見集約の場や機会が必要となる場合も想定されるが、こうした場があまりにも強大になると、政府・与党一元化そのものが崩壊する恐れもあるので、あるべき政府、与党、国会の関係全体を俯瞰した制度設計が求められる。例えば、国会において所属議員が政府案に賛成の行動を自然にとりうるためには、政府における法案作成過程で所属議員の意見表明の機会が保障され、意見集約がなされる仕組みについてもよく検討してみる必要がある。民主党が設置した「各省政策会議」は、まさにそうした所属議員の意向を伝達すべき場であり、そこで有効な意見集約が行われるように相当な工夫が凝らされるべきである。

・副大臣、大臣政務官の役割強化・委員会理事の兼務、早期の大幅増員

政府・与党一元化によって、自民政権時代のような与党による法案事前審査がなくなることは、政務三役など政府側の政治家と、国会を運営する委員会の理事などとの連携がきわめて重要になることを意味する。その意味で、副大臣や政務官のうち、衆議院および参議院との連絡を主たる任務とする政治家が必要であり、各省の政務三役のうち、衆参あわせて2名は国会連絡担当とすべきである。彼らは、場合によっては、委員会の理事などを兼ねることを考えてもよい。そうすると、現状では副大臣・政務官の定員は大幅な不足となる。副大臣・政務官の定数については、各省庁ごとに少なくとも2名ずつは増員されるべきであろう。

・閣僚の出席義務緩和など

また、通年国会への移行や、「議案審査会」における政治家同士の議論が活性化されるということは、閣僚の負担が重くなることを意味する。他方で、各省庁では、政治主導の実現のため、閣僚以下政務三役の職務は格段に重くなっている。従前のように、漫然と閣僚を委員会審議などの場に縛り付けることは、政治主導を妨げ、行政活動を停滞させる。その意味で、一体となって活動している政務三役を前提に、閣僚の代理としての副大臣や政務官の役割を重視し、副大臣や政務官の代理答弁を原則として受け入れる慣行を作るべきである。

また、答弁の際において、待機時間を含めて国会に政務三役を拘束すべきではなく、答弁に必要な時間に限って、国会に拘束する方法に改めるべきである。憲法63条における大臣の国会出席義務については、これを、国会側がいついかなる場合にも大臣を拘束できると解釈する向きもあるが、憲法が定めているのは合理的な範囲内での出席義務であると解釈すべきであり、答弁の必要のあるときには、その都度出席することで足りるように考えるべきである。