

日本アカデミア有志による 国会改革に関する緊急提言について

日本アカデミアの活動に参加する下記有志は、連名で別紙
国会改革に関する緊急提言を公表する。

平成24年9月6日

大橋光夫	昭和電工相談役 日本アカデミア幹事
岡村正	東芝相談役 日本アカデミア幹事
坂根正弘	コマツ会長 日本アカデミア幹事
長谷川閑史	武田薬品工業社長 日本アカデミア幹事
古賀伸明	連合会長 日本アカデミア共同塾頭
佐々木毅	学習院大学教授 日本アカデミア共同塾頭

提 言 趣 旨

- (1) 本年2月に産声をあげた日本アカデミアが総理や各党リーダーとの交流活動を行う中で、政治家が共通して指摘していた問題が、下記の国会の問題であった。
- ① 激動する国際政治経済の中で、わが国の総理大臣がいかに国会に時間をとられ、疲弊し、十分に考え行動する時間を持ってないでいるか。
 - ② 外務大臣をはじめ主要閣僚が、国会の都合で重要な国際会議に出席できないなど、わが国の国益を損ねる事態がいかに多いか。
 - ③ 衆参ねじれの中で、物事を決められない政治がいかに繰り返されてきたか。ことに、予算案が衆院で議決されたにもかかわらず、関連法案（財源法案）が何度も駆け引きの手段にされるなど、分かりにくく、非生産的な運営が続いているか。
 - ④ こうしたなかで、各省の官僚は国会対応に多くの時間をとられ、徒労感の中でいかに疲弊し将来の展望を失っているか。
- (2) すでに日本の国会はガラパゴス状態にあり、リーダーを消耗、磨滅させる仕組みが続いている。こうした事態は政治家の側も認識するところであり、個々に問えば、このままでは日本が立ち行かないという危機感をそれぞれ抱いている。しかし、国会ルールの見直しは与野党の立場や利害に直結するため、今日に至るまで解決の糸口すら見出せていない。それ故、日本アカデミアの交流会に参加した複数の政治家から、国会改革は国民の側から提案してもらうことはできないかという率直な提案もなされていた。
- (3) 総選挙がいつどのような形で行われるかはわからない。しかし、国会のこうした姿を放置したまま総選挙を行っても、問題は解決しないばかりか、政治的混乱をさらに深めることになりかねない。今日に至る国会の姿をこの時点で総括し、総選挙後の新しい国会ルールについて今から合意作りに着手しなければならない。このまま何も手を打たず、成り行き任せで総選挙に突入する事態だけは避けねばならない。
- (4) そこで、私たちは声をあげることにした。日本アカデミアは10月から円卓会議や研究会を設けるなど、いよいよ本格的に発信を開始する。その先駆けとなるべく、大橋、岡村、坂根、長谷川、古賀、佐々木は互いに声を掛け合い、6名の有志連名で国民や政治家に訴える簡潔な提言を公表し、月刊文藝春秋10月号に寄稿することにした。私たちはこの提言を端緒として、政党政治家に呼びかけ、与野党協議を促進したいと考えている。
- (5) 国会改革はさまざまな分野にわたる。大掛かりな制度改革を必要とするものもあれば、究極的には憲法改正を視野に入れて議論すべき課題もある。しかし、私たちはそうした大掛かりな制度改革をここでは論じない。また、個々の制度設計の細部にも立ち入らない。ここで私たちが指摘したいのは、国民の誰もが感じているであろう、政治を動かさないものになっている、日本の国会の非合理的な慣行についてである。しかも、与野党が立場を替え政権につけば、同じ様に悩む3つの課題の解決である。

提言 1 総理大臣や国務大臣に国益を考え行動する時間的余裕を与える

- ◆総理大臣の国会出席の上限を1週間5時間程度(例)とする。予算委員会の全閣僚出席慣行は最大で月1日程度とする。
- ◆大臣の国会出席にも上限を設ける。そのため、政務三役の役割と連携を見直し、副大臣の増員をはかる。
- ◆これを機に、現在の総理・閣僚出席前提の質疑中心の国会審議を、政治家同士が合意点を求める実質審議の場にかえる。

参考① 各国総理の議会出席(発言)日数について

- ・ 日本の総理の国会出席日数
⇒ 127日(平成23年1月～12月)
■ 水曜開催の党首討論、本会議のほか、予算委員会など委員会に出席。
- ・ フランス首相の議会での発言日数
⇒ 12日(平成19年7月～平成20年7月)
■ 1週間のうち火曜・水曜の午後1時間ずつ「対政府質問」に出席。
- ・ イギリス首相の議会での発言日数
⇒ 36日(うちクエスチョンタイム26日。平成20年12月～平成21年11月)
■ 1週間のうち水曜の1時間、「クエスチョンタイム」に出席。
- ・ ドイツ首相の議会での発言日数
⇒ 11日(平成21年11月～平成22年11月)
■ 週1回、水曜午後の2時間の「質問時間」(本会議)と水曜午後30分間の「対政府質問」(本会議)に出席。

参考② 各国の閣僚の国会出席日数

- ・ 日本の大臣の国会出席日数
 - ⇒財務大臣：207日（平成23年1月～12月）
 - ⇒外務大臣：165日（同）
 - 党首討論、本会議のほか、予算委員会・外務委員会など委員会に出席。
- ・ フランスの大臣の議会での発言日数
 - ⇒経済・財政・雇用相：34日（平成19年7月～平成20年7月）
 - ⇒外務大臣：17日（同）
 - 「対政府質問」は1週間に2時間行われ、全閣僚出席。「討議なし質問」は1週間に2時間半行われ、その日に質問のある閣僚だけが自分の答弁の部分にのみ出席。
- ・ イギリスの大臣の議会での発言日数
 - ⇒財務大臣：17日（平成20年12月～平成21年11月）
 - ⇒外務大臣：22日（同）
 - 月1回の「クエッションタイム」（口頭質問）と「省別委員会」に出席。
- ・ ドイツの大臣の議会での発言日数
 - ⇒財務大臣：15日（平成21年11月～平成22年11月）
 - ⇒外務大臣：16日（同）
 - 週1回、水曜午後の2時間の「質問時間」（本会議）、水曜午後30分間の「対政府質問」（本会議）。委員会は2週間に1回程度。委員会日程は1ヶ月前には決まっており、重要な外交日程が入っている場合にはそこを外したスケジュールが組まれる。

出所：発言日数は各国議会ホームページより積算

提言 2. 「決められない国会」を動かす

- ◆ 予算・政府提出法案の扱いについて政府に協議関与を認め、採決の時期を事前に定めるなど法案審議の計画化を進める。
- ◆ 予算と予算関連法案の関係を整理し、衆議院の優越を認め、「予算」と「財源」はワンセットで扱うルールを確立する。

参考③ 各国における政府と国会の関係

・ 日本の場合

⇒ 与党と政府が分かれており、政府は国会審議に対する影響力を制度的にはほとんど持っていない。それゆえ、国会外の非公式の機関である国対に頼らざるを得ない。

・ フランスの場合

⇒ 憲法において、政府は議事日程決定の優先権を付与されており、政府提出法案と政府が同意した議員提出法案の審議が優先されることが規定されている。政府は、審議の枠組みを決定する各院設置の協議会に代表者を出席させることができる。政府が「内閣としての命運をかける重要法案」と見做した法案については、政府が国会に対して審議時間などを拘束することがある。

・ イギリスの場合

⇒ 政府が議会における政府法案の審議についても責任を負っている。閣内相でもある下院院内総務（日本の幹事長と国対委員長を兼ねた存在）が政府法案の審議の枠組みを決める責任と権限を持つ。

⇒ 16時から22時までほぼ毎日開催される本会議（メイン・ビジネス）では、「政府の時間」が確保され、政府法案が優先的に取り扱われる制度的枠組みと、政府が野党と協議しながら審議内容を決める権限を有している。このほか、審議時間が上限に達した場合は「ギロチン動議」（政府が提出法案の成立にむけて法案審議時間を決定する動議）によって政府による審議の打ち切りを可能にしている。

⇒ また、2004年に「プログラム動議」（政府提出法案について、政府が三読会の第二読会以降の審議スケジュールの枠組みを決定することのできる動議）が導入されている。

- ・ ドイツの場合

⇒政府法案は、与党会派による議員提出法案の形式で議会の審議に付託されることが多い。また、政府は、議会において審議の枠組みを決定する各会派の協議会に担当の閣僚が参加するなど、議会の立法過程に政府が関与する仕組みが定められている。

参考④ 各国における予算案と財源法案（関連法案）の扱い

- ・ 日本の場合

⇒予算案と財源法案（予算関連法案）は別個に成立。参議院で衆議院と異なった議決をした法案は、衆議院で出席議員の3分の2以上の多数で再可決した場合、法律となる。

- ・ フランスの場合

⇒歳出と歳入は、「予算法」として一体の法律として成立。予算法案は、10月頭までに提出されるが、12月（70日間）までに可決されなければ、政府の判断で新しい予算を執行できる。

- ・ イギリスの場合

⇒歳出予算法案と財源法案（税制改正法案）と一体で審議され、成立。財源法案は、歳出予算法案と同様に「金銭法案」（マネービル）として下院で先議され、下院の議決が優先する。

- ・ ドイツの場合

⇒予算法と財源法は別個の法律として成立。予算法案は、連邦議会の議決が優越し、連邦参議院の同意を要しない。財源法案は、全部または一部が州または市町村の収入となる税法の場合、連邦参議院の同意が必要。

提言3. 官僚を「夜間待機」から解放する

- ◆審議の計画化とともに、「質問通告」は2開庁日以前とする原則を徹底し、官僚を夜間待機から解放する。細かな事実確認は、大臣責任で後日書面で答弁するルールを確立する。
- ◆膨大な「質問主意書」の仕分けを行う。閣議決定が必要な質問主意書に一定の歯止めを設け、質問主意書の他に、大臣が決することのできる書面による質疑形式を設ける。

参考⑤ 各国における質問の事前通告の仕組み

・ 日本の場合

⇒自民党政権下では、2開庁日前（48時間前）までに国会での質問要旨を通告するルールがあったが、形骸化している。そのため、官僚は、自身の管轄にあたる質問が出た場合に備え、翌日の国会の質問要旨が判明する前日深夜まで待機を余儀なくされている。質問の中には、細かな事実の確認を必要とするものも少なくない。

・ フランスの場合

⇒原則として会期が始まる時点で、何月のどの週のどの時間帯で、どのような質問（質問のタイプと会派ごとの割り当て）が行われるかが決まっている。「対政府質問」の場合、1回（60分）に15名から質問がなされるが、開会の1時間前に質問者だけが通告されるのがルールである。大臣は政治家として答える。答弁は大臣を中心としたチームのスタッフ（政治任用の補佐官）が作成する。

・ イギリスの場合

⇒本会議での口頭質問の場合、原則として3開庁日前までに書面で通告される。口頭質問のほか、期日指定の書面質問（72時間前までの通告）及び通常 of 書面質問（通告期限は無いが回答期間が1週間）がある。答弁は官僚が作成する。

・ ドイツの場合

⇒「質問時間」は、質問が行われる前週の金曜が期限である。「緊急質問」など、きわめて稀に前日に質問が来ることがあるが、その場合は後日書面での回答を行う。想定問答は官僚が作成する。

参考⑥ 質問主意書の現状について

- ・ 国会議員が内閣に対して文書で質問する「質問主意書」も近年、増加傾向にある。
- ・ 国会での質問時間の少ない小政党や無所属の議員にとっては、有意義な面があるが、中にはあまりに瑣末な事柄や膨大な事実確認を求めるものが少なくない。
- ・ 質問主意書に関する答弁は、国会法の定めにより「七日以内」に行わなければならない。しかし、手続きとして、各担当省庁が作成した後、関係省庁間の調整を経て、さらに閣議による承認を得る必要があるため、たいへんな苦労がある。

【衆参両院における質問主意書提出件数】（過去3年間）

年	国会回次	衆議院	参議院	衆参合計
平成 21年	171(常会)	691	249	940
	172(特別会)	22	4	26
	173(臨時会)	175	118	293
				1259
22年	174(常会)	592	116	708
	175(臨時会)	55	35	90
	176(臨時会)	242	216	458
				1256
23年	177(常会)	439	289	728
	178(臨時会)	53	45	98
	179(臨時会)	121	65	186
				1012

（10年前との比較）

13年	151(常会)	136	46	182
	152(臨時会)	16	6	22
	153(臨時会)	53	7	60
				264

出所：衆参両院のホームページより