

「良識の府」に期待される 決算審査の強化

倉田寛之氏

参議院議長

さらなる機能強化を目指して参議院の改革が進められている。改革の内容について、またわが国の二院制において参議院が果たすべき役割について、参議院議長・倉田寛之氏にうかがった。

聞き手 株式会社 東京リーガルマインド代表取締役 反町勝夫



参議院議長の役割

反町 「参議院の将来像を考える有識者懇談会(座長・堀江湛氏)」¹など参議院の改革の議論が行われてきました。本日は、その長たる倉田議長に、二院制における参議院の役割、さらなる機能強化というテーマでお話をうかがってまいりたいと思います。はじめに参議院議長の役割に関するご認識からお聞かせください。

倉田 議長という職責を果たすには、参議院運営の最高責任者であることを自覚するところから出発しなければならぬと思います。求められるのは円滑・円満な議院の運営です。国会とは選挙で選ばれた国民の代表が活躍する場で、国民の負託に応える責務を負っています。時として院を構成する各党、各派の意見が対立し、法案を可決する手続きの中で、いわゆる牛歩戦術などの物理

的抵抗もあります。

反町 時折テレビで拝見しています。

倉田 マスメディアの方々は、そういう場面こそニュース性が高いと判断されるようですが、本来、国会は言論の府です。最終的には民主主義の大前提である多数決で方向が決められますが、そこに至るまで、それぞれ堂々と議論を相交えられるようにすること。それぞれの主張を国民に分かりやすく伝えるため主張の違いを浮き彫りにしながら、国会の機能が果たされるようにすること。それが円滑で円満な運営の確保ということになるかと思います。

先人が試行錯誤を繰り返しながらつくり上げてきた国会運営のための国会法、あるいは参議院規則、それらを念頭に置きつつ、各党派間の調整を図り、公正、中立に議院運営の最高責任者としての責務を果たしていくつもりです。

反町 三権の長の一人、立法府の代表

¹ 参議院の将来像を考える有識者懇談会：平成11年4月に、当時の斎藤十朗参議院議長の私的諮問機関として設置され、平成12年4月に「参議院の将来像に関する意見書」を発表した。

者としての役割も極めて重要です。

倉田 憲法前文に「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使」と記して、わが国が国民主権と議会制民主主義を基盤とした国家であることを謳っています。そして、それを具体化したものが国権の最高機関たる国会であり、その議長は国民主権、議会制民主主義の擁護者の役割を期待されているとの自覚が求められると思います。

三権分立の中、三権が互いにチェック・アンド・バランスを発揮していかなければなりません。特に立法府は行政府に対するチェック機能を十分に果たすことが国民から求められています。さらに参議院には、二院制度における存在意義として、衆議院に対する補完・抑止・均衡も求められるわけです。

さらに世界のさまざまな出来事に目を転ずれば、人類社会は大きな転換点にあり、世界の国と地域は、新しい時代を求めながら、その中でさまざまな課題に直面しています。テロ対策をどうするのか、持続可能な開発をどう求めていくのか、そのようにグローバルな取り組みによってしか解決できない多くの問題が存在します。政府間の外交ではフォローしきれない部分が大きくなりつつあり、国会間交流、議員間交流が今までになく求められています。

反町 参議院は解散もありませんから持続的、長期的視点をもって外交を担えると思われれます。

倉田 参議院議員には6年という任期が保障されています。国民を代表する国会議員が、各国の議員をはじめ各界、各様の方々と交流を図り、意見を交換する。国際会議にしても、政府間レベルの

会議だけでなく、議員による時宜を得た国際会議で、わが国の求めるものを堂々と主張する。そのような議員外交を展開するには、やはり議長が先頭に立ち、わが国を訪問される各国要人と精力的に会談したり、あるいは自ら海外に赴いたりして、議員外交に資していくことが大事であろうと考えています。

決算の早期審査に関する改革

反町 現在、取り組まれている参議院の改革についてお聞きします。

倉田 参議院のあり方については、歴代議長のもと、今日まで熱心な議論が行われてきました。そのような議論が実を結び、参議院のあり方の中で活かされているものも数多くあります。また、現在も鋭意改革を進めています。昨年、常会で議長の諮問機関として設置された参議院改革協議会(座長・青木幹雄参議院議員/以下、協議会)でご協議いただいており、各派で協議が整った改革案から順次実現するという考え方に基づいて、各派から提案されたさまざまな改革案について検討しているところです。

反町 実現された改革にはどのようなことがありますか？

倉田 今年1月29日、協議会で「決算の早期審査のための具体策」の報告書がまとめられました。翌30日に参議院各会派代表者懇談会を招集し、報告書の内容をお諮りしまして、ご賛同を得ることができ、今期の通常国会から報告書の趣旨を実現する運びです。

このように早期に具体的成果が得られたことは、協議会の精力的な取り組みや、各会派の参議院改革に対する真摯な努力があったことを忘れてはならない

と思います。

反町 具体策の要点はどのようなものですか？

倉田 三点あります。第一に、決算委員会の審議を本院予算委員会の総予算の基本的質疑終了後、総理大臣以下全大臣出席のもとスタートさせることです。これはテレビも入れます。第二に、常会中に決算審査を終了し、その結果を翌年度の予算編成の概算要求に反映させること。第三に、決算の早期審査を確実なものとするため、決算の早期提出について財政法改正を含めて検討することです。これは予算審査とともに国会の財政統制権の両輪をなす決算審査をより充実させることによって、国会の財政監督権をより実効性のあるものとするための方策です。

反町 特に参議院には、執行された政策の評価、決算審査に関して期待が高まっているようです。

倉田 予算の編成に関しては、これまでも毎年、予算規模、財源問題など大きく取り上げられてきましたが、財政が逼迫して財政再建が大きな政策課題となっている今日、予算の執行の結果である決算内容をよくよく吟味して、貴重な財源を無駄なく、次年度の予算編成に活かしていくことは喫緊の課題です。今まではどちらかというと予算偏重で、決算委員会にしても、常会が終わった後、休会中に行われることが多かったわけです。**反町** 今回の改革で、政府に対する警告決議も実効性が高まるということでしょうか？

倉田 今までは休会中に行われるため、その予算の執行を否認したところで、実効性が期待できませんでした。「ご指摘の点については今後十分留意いたします」といった一文で済んでいたわけで

す。今後、指摘を予算編成等により活かそうということです。

決算審査の充実というのは改革のうちでも、一見地味なようですが、今回の報告が実現すれば、これまでややもすれば形式的になりがちだった決算審査が真に実質的なものになるでしょうし、政府などの予算編成のあり方にもより良い影響を与えるでしょう。それによって国民の負託に応えるという、本院の責務の一端を果たしていくことになると思います。

反町 会社などは予算の執行の結果こそが重要な評価対象です。国にしても、結果が重要であることは同様のはずです。

倉田 行政の活動は営利事業でないにせよ、どこかが効果査定をしなければなりません。参議院としてその機能を充実させようということです。

反町 国民にとって予算の議論は、将来のことであり、抽象的に感じられるかもしれませんが、決算は結果についての具体的な議論であり、国会における論争にしても、より注目するのではないのでしょうか。

倉田 先日、ある議員からうかがったのですが、かつてその方が新聞記者をされていた頃、「決算の爆弾男」と呼ばれる議員がいて、今度は何が出るだろうと、報道記者たちはむしろ決算委員会の方を注目していたそうです。今回、始まってすぐにはそうはならないでしょうが、やがて決算委員会が注目される日が訪れると期待しています。

立法・調査活動の充実

反町 議員定数の削減についてお聞きます。

倉田 本院は平成12年に公職選挙法

改正を行って10名削減しています。平成13年の選挙後に参議院議員は247名となり、平成16年の選挙後には242名になります。削減に伴って各議員の任務は重くなっていくでしょう。定数削減が院の機能に変化を及ぼすことがないよう、各議員一層の奮闘を期待したいと思います。二院制度における参議院の選挙制度改革は、非常に重要なテーマですから、今後も引き続いて検討がなされるべき課題と認識しています。

反町 法制局や調査室など事務部門の改革についておかがいします。

倉田 国会議員が充実した立法・調査活動を行っていく上では、事務部門による的確、かつ効率的なサポートが必要であることは言うまでもありません。本会議や委員会などの運営をサポートする会議運営、調査活動を支える調査室²、院の組織全体を支える庶務・管理、議員立法を直接的に補佐する法制局、事務部門は大きくこの四つに分けられますが、このような事務部門は、国民主権や議会制民主主義を支える重要な黒子役です。議長として、その活動が十全になされるように配慮していかなければなりません。

反町 議長ご自身は、調査室などをどのようにご活用されていますか？

倉田 私のもとに提出される要望書や請願書などに目を通しますが、気になることがあれば、調査室に問い合わせて回答を得るようにしています。政府提出の法律案についても、省庁に尋ねるのではなく、調査室のそれぞれの専門分野の責任者に、この法案の利害得失はどのへんにあるのか、と尋ねるようなことを就任以来続けています。

反町 任期が長期にわたる参議院議員が一つのテーマを継続的に調査して

2 常任委員会調査室：参議院の各常任委員会には、調査室が置かれている。法案等についての情報の議員への提供、議員の依頼を受けた様々な政策分野の調査、政策提言の裏付けデータの提供等、議員立法の補佐や法案の修正案、決議案の原案作成に携わりながら委員会、本会議の議論を支えている。

特別調査室：長期的視野から調査を行うため、参議院独自の機関として「国際問題に関する調査会」等3つの調査会が設置されている。その調査会の調査事務を主に担当するのが特別調査室である。

3 政府開発援助大綱：略称ODA大綱。政府開発援助を、内外の理解を深め幅広い支持を得、効果的効率的に実施するために、基本理念、原則、重点事項、効果的実施の方策、内外の理解と支援を得る方法、実施体制等の大枠を定めたもの。

4 高齢社会対策基本法：平成7年11月15日成立。平成7年12月16日施行。「高齢社会」対策の基本理念が明らかにされるとともに、総合的に推進される諸施策の基本的枠組みが示された。

5 配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律：平成13年4月13日成立。平成13年10月13日施行。

キスパートになっていくことは、国政に対して有益と思われる。その上でも、調査室や法制局をしっかりとくり上げていくことは、国民の利益にかなうと言えるのではないのでしょうか。

倉田 そう言っていたら、意を強くします。今、さまざまな議論で、とにかく無駄を排除しようと合理性や効率性ばかりを追及する傾向がありますが、それだけで国の方向を見定めていくべきではありません。参議院の本来の存在意義を踏まえ、この四部門の充実・強化をしっかりとやっていきたいと思えます。

反町 議員立法にしても、アメリカのように議員に多くのスタッフが付くわけではなく、日本の場合、議員のスタッフが限られていることもあり、サポート役として調査室や法制局が重要な役割を果たしています。その意味からも人員のさらなる充実・強化の手当てが必要と思われま

倉田 立法措置によって国民生活によりよい方向を生み出すため、国会の場で議員が議員立法をすることは、いわば民主主義のコストです。しかし残念ながら、わが国ではその意識が稀薄ではないでしょうか。歴史を振り返っても、明治政府は国民が自らの意思に基づいてコストを負担してつくり上げたものなのか。あるいは太平洋戦争の後、現行憲法が施行され、自由と民主主義と法の下に平等な理想の国家・社会がつけられましたが、それは国民が主体的な意思でコストを負担したものなのか。改めて考えてみると、日本においては、民主主義を実現するためにコストを払うという経験が、欧米先進諸国に比べて浅いと言えるのではないのでしょうか。

反町 そういう意味では、国民の多様な意見を代表する「理性の府」である参議



院がリーダーシップをとられることが求められているのではないのでしょうか。

倉田 常に国民の目線に立ち、国家全体を見つめつつ、対応していく役割を發揮しようということで、昭和61年7月以降、衆議院にはない三つの調査会を設けて活動を続けています。現在は、国際問題に関する調査会、国民生活経済に関する調査会、共生社会に関する調査会です。これらの調査会の活動の具体的な成果として、平成元年に調査会の調査結果を受けて行った本会議での「国際開発協力に関する決議」の趣旨が、平成4年に閣議決定された政府開発援助大綱³に盛り込まれたり、平成7年に、調査会が提案した高齢社会対策基本法⁴が成立したりしました。さらに平成13年に成立したDV防止法(「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」)⁵も調査会が提案し、各党・各会派が垣根を低くして議員立法として成立させたものです。

反町 政党の枠を超え、「良識の府」としての機能を發揮されているということですね。

倉田 グローバリゼーションの進展とともに、地球規模の問題が増加している現在、国内外の諸課題について、その解決策を参議院らしい視点で真摯に検討し、法整備などを行ってきました。

反町 わが国でも一時、「カーボンコピー」という言い方がありましたが、今、世界的に二院制を再評価する動きがあるようです。わが国の参議院においても、その機能をより充実強化させ、積極的に存在意義をお示しいただきたいと思えます。

倉田 今後とも、各会派に精力的に改革案を検討していただき、会派間の意見が一致して成案が得られた改革案から順次実行していきます。そして本院の改革を通じて、参議院が国民の負託により一層応えられるよう引き続き各党・各会派にご協力いただきたいと考えています。

反町 本日はご公務ご多忙の中、お話を賜り誠にありがとうございました。

参議院議長

倉田 寛之(くらた ひろゆき)

1938年千葉県松戸市生まれ。成城大学経済学部卒業。1967年千葉県議会議員当選(四期連続)。この間、1976年県議会議長(全国最年少)。1983年参議院議員(千葉県選挙区)当選、現在まで連続4期。この間、1987年竹下内閣で通産政務次官、商工常任委員長、宗教法人特別委員長など。1996年第1次橋本内閣で自治大臣・国家公安委員長。参議院予算委員長(2期)、参議院自民党国対委員長(3期)政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員長などを歴任。2002年4月より参議院議長(現職)、日本警察犬協会会長、日本消防協会顧問、千葉県サッカー協会会長、千葉県ゲートボール連盟会長、千葉県消防協会名誉会長、千葉県食品衛生協会顧問なども務めている。著書に『より高く』、『青少年の展望』、『飢えることのない人々』、『倉田寛之の素顔 21世紀への挑戦』(I・II)、『随想 ひょうたん(倉田自治大臣302日間のあれこれ)』、『こころざし千里にあり』がある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com