

国会改革に関する緊急提言

第1章 基本認識

日本国憲法は、国会を「国権の最高機関」と定めている。憲法が想定するのは、選挙された国民の代表者が国会の場で活発な論戦により国の基本政策を選択し、これを行政が誠実に執行することで、国家と国民の課題に適切に応える政治の仕組みである。しかし、今日国会はこのような憲法の理想からは余りにもかけ離れたものになっている。

例えば、平成2年8月の湾岸危機に直面して、各国の議会は直ちに自国の採るべき対応策をめぐって真剣な議論を開始した。しかし日本の国会のみは、10月に至るまで開かれもしなかったのである。野党が、政府の法案提出の準備の整わないまま国会を召集するのは先例に反すると反対し、また与野党を問わず、議員たちが旧盆時期の選挙区対策に精を出すことを優先させたからである。同様の怠慢は今年民間が景気後退に喘ぐなかで、対策を論議すべき国会が10月末まで開かれなかったことによっても繰り返された。国会は、その時々々の国政の重要課題について論議し解決策を見出す役割を放棄してしまったと言わざるを得ない。

さらに、国会の審議、運営の実態を見ても空転国会や牛歩などの混乱ぶりは言うまでもなく、片言双句の追及と言質を取られないための「国会答弁」など、国民の期待する活性化した国会審議からはかけ離れた審議内容や密室で筋書が決められるかわかりにくい「国対政治」、諸外国の議会に比較し余りにも乏しい情報発信機能、さらには閉鎖的で国民に開かれていない国会参観や傍聴の制度など、今日国会が抱える問題は数えきれない。

われわれは、今後一層切実さを増す日本の国際的、国内的課題の解決のためには、国政における「国会中心主義」の確立が不可欠であると信ずるだけに、ここにそのための改革案を提示し、国会自らの奮起を求めたい。

第2章 国会の問題点

1 国会の法案処理機関化

今日の国会の最大の問題点のひとつは、国会がわが国の政策形成のための機関ではなく、外部で形成された政策に係る法案を単に通過させるための法案処理機関に堕してしまっていることである。

今日わが国の政策は、長らく政権交代がないことから、官僚機構及びこれと一体化した与党によって形成され、政府法案は事前に与党の審査を受け、その総務会の決定（党議）を経てから閣議で決定され、国会に提出される。

この結果、国会は「与党にとってはできるだけ無修正で速やかに法案を通過・成立させるための場」でしかなく、逆にそれまで政策形成過程から疎外されていた野党にとっては、政府法案に選別的に抵抗することにより、その存在意義の発揮に努める場となっている。

このような国会の法案処理機関化は、国会の政策形成機関としての機能の喪失という基本的な問題に加えて、さらに次のような問題を生じさせている。

(1) 国会論議の空洞化

与党の議員は、すでに党内で法案の審査を済ませ、自己の意見も反映させているうえに、党議で縛られていることから、できるだけ発言を控え、法案の迅速な通過を図ることになる。

また、野党の追及の矢面に立つ政府も、余計な波風を立てないように事なかれ主義に徹して、無難な「国会答弁」で切り抜けようとする。これらの結果、与党と野党、政府と野党の論戦が空洞化し、国会は最も大切な弁論の府としての機能を失っている。

(2) 野党の自発的政策提示の欠如

野党は、政府の法案提出を待ってその問題点を追及することに熱中し、自発的な政策の提示の意欲を欠いている。この結果、国会は国民の目に見えるかたちでの与野党の政策のぶつかり合いの場ではなくなっている。

(3) 野党の抵抗手段にともなう弊害

野党は政府法案のうち特に反対する法案(対決法案)については、野党としての存在意義もかけて、あらゆる手段を講じ抵抗の実績を示そうとする。その際の最も重要な抵抗手段は、先進国ではすでに

例外的な制度となった会期不継続の原則を利用し、時間切れによる廃案を目指す審議遅延策であり、具体的には審議拒否や牛歩など、議論することよりも議論しないことに価値を置く戦術が採られる結果となっている。

(4) 政府法案への批判機能の喪失

与野党対決の陰に隠れがちであるが、一方で、最近の社会、公明、民社各党の政府法案への賛成率が90パーセントを超えているように、今日の国会では件数的には野党も賛成して通過する法案が圧倒的に多い。これらの法案は会期末等においてほとんど審議らしい審議も経ずに成立しており、一部の対決法案へのエネルギーの集中が、他方で多数の政府法案に対する建設的な批判機能さえ失う結果になっている。

(5) わかり難い「国対政治」

以上のような政府法案の通過の是非をめぐる与野党の攻防は、結局、各党の国会対策委員会による裏での取引きと駆引きを發達させ、その結果余りにも不透明で国民からはわかり難い、いわゆる「国対政治」を發達させている。

われわれは、このような弊害を生んでいる国会の法案処理機関化の前提をなしている与党の事前審査制度が、一面議院内閣制の要求から生じていることを理解しないわけではない。すなわち、議院内閣制のもとでは、衆議院で多数を占めた政党が内閣を構成し、その内閣が行政府を統括して政府法案を提出し、一方当該法案の国会通過に責任を持つ与党がその事前審査を求めることにもそれなりの理由があると考えられる。

しかし、現在の自民党において行われているような厳格な事前審査は、議院内閣制を採る他の先進国にも見られず、この点が国会の空洞化につながっていることを思えば、問題も多い。われわれは、このような事前審査制度の廃止までは求めないにしても、後述するように総務会の了承をもって党議とし、以後国会内での所属議員の自由な論議を抑制している点など、議院内閣制にとって必須でなく、むしろ国会を真に国政の中心の場とすることを阻害している制度・運用については、積極的に是正を求めたい。

2 国会の非能率性

国会に対する批判の第2は、その余りもの非能率性についてである。非能率性は、すでに述べた審議遅延や、いつまでも決まらない審議日程など、与野党の対立抗争に関して説かれることが多いが、それらだけにとどまらない。予算委員会総括質疑への全閣僚の出席の慣例は、行政の停滞さえもたらしている国会の非能率の典型と言えよう。臨機応変に開かれない国会の問題も、この文脈で捉え直す

ことができよう。

とくに帝国議会以来の慣行である国会運営や手続き事項の決定にあたっての全会一致主義は、なにかにつけ国会が迅速な行動と意思決定を行うことができない大きな理由となっており、その見直しが求められる。われわれは迅速に行動し、意思決定するとともに、日本社会のスピーディさに対応した能率的な国会の実現を求めたい。

3 開かれていない国会と情報発信機能の欠如

第3の問題は、国会が余りにも国民に対して閉ざされた機関となっているということである。平成二年の議会開設百年の記念行事の一環として実施された「国会開放」にあたって、十万人の国民が押し寄せたことは、実は国会が日頃は訪れることさえ不自由な場所であることを物語っている。憲法で国民への公開が保障されているが、議員紹介以外はほとんど締め出されているのに等しい本会議傍聴、原則的には傍聴自体が許されていない委員会審査、傍聴が許された場合でも通過しなければならぬ威圧的なボディ・チェック、議員紹介以外は許されない国会見学などは、極端に閉ざされている国会を象徴している。

また、そもそも法案や質問主意書、委員会会議録など、本会議録を除く国会の刊行物が国民には有償によっても入手不可能であるという事実は、これらが料金さえ払えば外国人にも入手可能な先進国の議会と比較して、余りにも見劣りがする。これら審議資料のほか、衆参の委員会調査室や国会図書館の作成する国政に関する資料が国民には入手不可能であることも問題である。

諸外国においては、政府から提供された報告書などを議会が刊行することによって、また議会自身が内容のある審議、調査を行いその結果を刊行することによって、議会は国政課題に関する国民への最大の情報提供機関となっている。さらに最近米英等では、議会テレビ中継により議会は従来に増して政治の情報源として国民の間に入り込んでいる。これらと比較して貧弱な国会の情報発信機能の欠如についても、われわれは改善を求めたい。

4 参議院問題

国会の問題点の最後として、参議院問題を指摘せざるを得ない。本年の参議院通常選挙における50.72パーセントという投票率の低さは、一面では、国民の政治そのものへの不信の表れであるが、他面では、参議院の存在意義への懐疑の表れであったとも見ることができる。

衆議院のカーボン・コピー化など、参議院の存在意義の低下についての国民の批判には厳しいものがあり、それは例えば、NPO法案をめぐっての牛歩が参議院から始まったなど、参議院自身の自覚の問題もあるが、一方で、衆議院主導の政党本部が衆参両院にまたがる党議拘束を行い、参議院の独自性発揮を抑制している面なども見過ごせない。

参議院の本格的な独自性発揮のためには、選挙制度を含むより抜本的な改革が必要であるが、われわれとしては参議院自身の奮起とともに、衆議院側の対応やそもそもの制度の仕組みなど、参議院の責めに帰し難い原因にもとづく問題点についても指摘し、是正策の提示を試みたい。

第3章 国会改革の手法

以上述べたような今日の国会の問題点は、その内容から容易に理解されるように、議員の自覚の欠如、運用の硬直化、そして制度のもともとの欠陥などのさまざまなレベルの要因の複合によって生じている。従って、議員の自覚を促すことも解決策の一つではあるにしても、それはこれまで空しく繰り返し説かれてきた解決策でしかない。

従ってわれわれは、国会が本来の機能を回復するために必要な運用と制度の改革に焦点を当てて以下に提言するが、運用の改革についても、新たな運用方法を国会法や議院規則で規定するなど、最終的には制度改革によりその実現が担保されるように求めたいと思う。

また、改革案のなかには、政党内部の慣行等の見直しも含まれているが、政党も議会政治の中枢に立つものというその公的地位に鑑み、国会の再生のために積極的に協力することを強く求めたい。

第4章 具体的に改革すべき事項

1 「国会中心主義」の確立と国会の政策形成機能の回復

(1) 「議論する国会」の実現

国会が真に国政の中心の場としての地位を確立し、国の基本に関わる政策機能を回復するためには、まず何よりも国会が弁論の府として「議論する国会」になる必要がある。すなわち、国会はまず議論することにより、国政上の問題点の所在と各種の解決策の可能性を国民に提示することをその第1の任務とすべきである。議論は、短期的には与野党間の対立を増幅しても、議論に対する国民の評価を媒介に、長期的には日本の政策選択をより適切なものに導くことになろう。

また、このような国会論議の活性化は、われわれが他の機会に提案する政権交代可能な選挙制度の実現と相まることにより、一層有効に機能することになろう。このため具体的には次の新たな国会論議の仕組みを工夫すべきである。

① 国会会期冒頭における各党党首の政策演説の実施

現在国会会期の冒頭においては、本会議で首相の所信表明演説ないし施政方針演説、他所管大臣の外交演説、経済演説が行われ、野党各党はこれに対して代表者を立てて質疑を行うにとどまっている。これは、自らの政策は提示せずに政府への批判に終始する野党の態度を助長するものとなっている。

これを改めて、野党も自らの政策を積極的に提示する慣行を確立するために、野党もまた、党首が選挙公約を踏まえて今次国会に望む自党の政策を本会議演説で明示するようにすべきである。なお、各党党首の演説は、後述するように各党の党議拘束の範囲を限定する意味も持つものとする。

② その時々々の国政課題と対応策を論議するための「国政基本問題委員会」の設置と、同委員会における自由な論議の実施

諸外国では、イギリス議会の野党日や散会討論、ドイツ議会の時事問題討論時間など、その時々々の国政課題と対応策の討議の仕組みが完備しているのに対し、わが国ではこれを欠いている。わずかに国政課題全般を論議する場となっているのは、予算委員会の総括質疑であるが、その実施は年に一度の予算審議の機会等に限られており、かつ、その内容は前述したような野党の「追及」と政府の「答

弁」のパターンによるもので、与野党の真の論戦になってはいない。

新たに本会議においてこれらの問題を議論する仕組みを作ることも考えられるが、しかし、本会議であれば全議員参加の拘束がかえってその機動的運用を阻害することも考えられるので、むしろ各議院の全議員が構成員となる「国政基本問題委員会」を設置し、一定数の委員の要求があった場合には、第一委員会室で自由参加によりその時々为国政課題を議論することができるようにすべきである。

② 委員会審査における「討議」の導入

現在の法案の委員会審査は、提案趣旨説明、質疑、討論、採決の順で行われるが、これらのうち時間的に大半を占めるのは、発言者が議案の疑問点を質して、説明（答弁）を求める質疑であり、これが論議に値するものとなっていないことはすでに述べた。

またこの質疑中心の審査方式では、論議は野党対政府の間でのみ行われ、与野党の議員が議論を闘わせる場は与えられない（なお、「討論」は採決の前に一度ずつ各党が自己の意見を表明するもので、現在ではディベートの体裁をなしておらず、極めて形式的なものとなっている）。

そこで、新たに与野党が議案をめぐる自由意見闘争の「討議」の制度を導入し、質疑終了後、一定数の委員の要求があった場合には、これを実施して、与野党の主張の差が国民に明確になるようにすべきである。

③ 本会議討論への希望者の参加

現在、委員会審査終了後の法案の本会議審議は、委員長報告、討論、採決の順で行われている。このうち討論は、各会派が立てた代表者が会派の賛否と意見を表明するものであるが、これのみでは本会議での論戦としては充分でない。

一般に先進諸国の議会では、個々の議員にも発言の機会が与えられるのに対して、わが国の国会では、一般の議員が発言することは極めて不自由になっており、国民の代表者としての議員の発言の機会がこれ程制限されていることは適当ではない。そこで、本会議討論にあたっては、会派代表の討論者の他に、賛否ごとに自由に討論を行うことができる者の枠を設け、希望者（多数の場合には先着または抽選）に発言の機会を与えるべきである。

⑤ 政府委員の廃止と議員同士の論議の実現

現在の委員会審査における政府法案の質疑では、政府委員の答弁の多用が目立つ。これは一面、質疑者が過度に技術的事項や枝葉末節にわたる事項を尋ねる結果でもあるが、他面で政治家の勉強不足にも由来している。今後は政策の基本に関する政治家同士の論議中心の審査を実現するために、政府委員の制度を廃止して、答弁には大臣自らがあたるほか、政務次官の積極的活用を図るべきである。

これにともない、政務次官は副大臣としての実質を有するように次期大臣候補が就任するなど、そ

の位置付けを根本的に改めるべきである。また、大臣や政務次官が答弁できない行政技術的な質問については、委員長が後日の書面答弁を命ずるなど、この趣旨に沿った委員会運営の改善もあわせて行うべきである

⑥ 一方通行的質疑・答弁の改善

現在の質疑・答弁は、質疑者が尋ねた事項についてのみ答弁者が答え、一切の反論を許さない一方通行的なものとなっており、このことが論議の非活性化と、また追及するのみで自らは政策を提示しない野党の対応の一因ともなっている。従ってこのような方式を改め、質疑事項に即する範囲で答弁者の反論や逆質問も認めるべきである。

⑦ 野党の対案との並行審査制の導入

国会を与野党の政策のぶつかり合いの場とするために、政府案に対しては野党も対案を提出するものとし、対案の提出があったときは、政府案との並行審査（政府案に対する野党議員の質疑と、野党案に対する与党議員の質疑と交互に行う）を原則とすべきである。

（2）政策形成に対する国会の影響力の強化

すでに述べたように、わが国の政策は官僚機構及びこれと一体化した与党によって形成されており、国の政策形成に対する国会の影響力は極めて限られたものになっている。「議論する国会」の実現は、その論議の内容が先見性に富むものであれば、政府の政策形成にも影響を与え、国会の役割の増大に資するものと考えられるが、さらに次の仕組みにより、国会がより一層有効にその影響力を行使することができるように工夫すべきである。

① 法案化前の政策課題に関する委員会での論議と委員会決議

政府法案の国会提出後の段階では、与野党のスタンスが固定的になりがちであること、またそもそも国会は行政を先取りして国の施策の方向を示すべきであることから、各委員会はその所管事項で、政府がまだ法案のとりまとめに着手していない政策課題に関する審議を活性化すべきである。

そのために、与野党の委員が論議を積み重ね、政府が法案として取りまとめるべき政策について委員会決議でその基本的方向を明示すべきである。またこのような決議の効力について、国会法に明記することも考えられる。

② 委員会の調査機能の強化

現在、委員会の行う国政調査は、ともすれば証人喚問を伴う極めて政治色の強いものになりがちであるが、むしろ国政課題についての地道で実務的な調査を強化し、問題点の発掘に努め、政府に報告書を送付し、対応を求めるようにすべきである。

③ 国会に対する行政情報の提供の強化

国会の政策機能の強化のためには、与野党の情報量の格差の縮小の意味も込めて、国会に対する行政情報の提供の強化を図る必要がある。このため、イギリスのコマンド・ペーパー等の例に倣い、白書のほか、各行政機関の年報、報告書、審議会の答申、委託研究報告その他は必ず国会にも提供されるようにし、また国会はこれらを一連の国会刊行物として刊行すべきである。

④ 立法補佐機関の充実

国会の政策機能の強化のためには、法制局、委員会調査室、国立国会図書館等の立法補佐機関の充実を図る必要がある。

(3) 党議拘束の見直し

これまで述べた国会における与野党の論議の活性化及び政策機能の強化を実現するためには、党議拘束のあり方についての抜本的な見直しが必要である。すでに述べたように、自民党にあっては、政府法案の事前審査により総務会で法案の承認を行えば、それが党議となり、以後自民党議員はその拘束を受けて一字一句たりとも修正を口にすることができない。

従って、自民党議員は法案の速やかな国会通過にしか関心を持たないことになる。一方の野党も、法案提出後に中央委員会等で党としての対応を決定すれば、以後、所属議員はその拘束を受ける。このような状況下では、国会論議の活性化は望むべくもない。

ところで、以上のような党議拘束のあり方は、諸外国と比較すると極めて特異なものである。

先進諸国における党議拘束（国によっては、国民代表としての議員の地位を尊重するために、党議拘束は禁じられている）に比較すると、わが国の党議拘束は、①院外の組織である政党本部が院内の事項で所属議員を拘束している（先進諸国では、院内の事項はその議院の議員のみが責任を負い、党派として意思統一を行うのはともかく、政党本部が直接議員を拘束することはない）、②①の結果として、わが国では党議拘束は衆議院と参議院をまたいで存在している（先進諸国では、院内会派の決定としての党議が両院をまたぐことはそもそもあり得ない）、③党議が国会審議の全過程を通じて所属議員を拘束している（先進諸国では、党議は、委員会での自由な活動の後、本会議での最終決決にあたって意思統一を行うものに過ぎない）などの特徴を有している。

しかも、このような党議の仕組みが国会の空洞化を招いているのみならず、憲法の理念に反する疑いもあることを考えると、国会の再生のためには各党とも思い切って党議のあり方を見直し、次のような対応を採る必要がある。

① 自民党の総務会決定の位置付け

政府法案の自民党の事前審査における総務会決定は、単に与党として当該法案の提出を了解したとの意味にとどまるものとし、国会審議にあたって所属議員を拘束しないものとするべきである。

② 党議拘束の対象となるものの範囲

一般に各党は、党綱領、選挙公約及び各国会会期の冒頭における党首の政策演説等に掲げたもの(掲げた範囲でのみ)以外は、党議拘束の対象外とすべきである。特に個人の信条や良心に関わるものや、党派よりも選挙区地域により利害を異にするもの(例えば遷都先の決定等)は、党議拘束の対象としてはならない。党議拘束の対象とする場合には、そのつど個々にその旨を決定すべきである。

③ 衆参にまたがる党議拘束の禁止

党議拘束を行う場合にも、一律に衆参両院議員を拘束すべきでない。特に参議院については、その自主性を尊重すべきである。

④ 党議拘束の時期と内容

党議拘束は、あくまでも議院の本会議での最終表決にあたっての投票態度の統一のためのものとし、それに先立つ委員会審査にあたっては、所属議員の活動の自由を保障すべきである。

2 効率的な国会の実現その他の運営の改革

現在の国会については、論議のあり方以外にも、能率性の向上その他運営上改革すべき点が多く見られる。われわれは、少なくとも次のような点について、改善を求めたい。

(1) 通年国会の実現と会期不継続の原則の廃止

国会がその時々々の国政課題に機動的に対応するためには、国会が常時開かれていることが望ましい。このため、諸外国の多くの議会と同様、通年国会として必要に応じて夏期休暇、年末・年始休暇等を

取るのが適当であろう。ただし、憲法が会期制を定めていることから、国会法で通年国会を定めることは違憲との主張も存在する。そこで運用により、常会の延長または臨時会召集の慣行化により、同様の効果をあげることも考えられる。

ただし、一旦閉会すると、会期不継続の原則により、未了の議案は廃案となる。この会期不継続の原則自体、最近では諸外国の多くの議会が見直しを行い、今日では議案は議員の任期中継続するものとしている場合が多いこと、さらに廃案を目指して野党が審議拒否や牛歩など審議遅延のためのネガティブな抵抗手段を採り、ひいては国民にわかり難い国対政治が発達する前提となっているものなどから、この際思い切った見直しが必要であろう。

ただし、その見直しは、現在の野党の最大の抵抗手段を奪うことになるから、見返りとして、一定の長時間演説の許容、対案の慎重審議など、新たに野党が積極的に政策を提示し、弁論を駆使することにより、相当程度の抵抗を示し得るような工夫も必要となろう。

(2) 国会運営に関する全会一致主義の見直しと多数決原理の確立

手続事項や国会の運営に関する決定にあたっての現在の全会一致主義は、国会がなにかにつけ迅速な対応をなし得ない大きな理由になっている。このため議長や委員長のリーダーシップの強化(後述)とともに、多数決原理による決定を確立する必要がある。ただし、これにより多数派の横暴による運営が行われないように、例えば最小限の審議期間や発言権など、小会派の基本権的事項を保障するための規定を設け、また一定の事項については、少数議員の要求のみで実施を義務づけるなど、議事手続きの全般的な見直しを併せて行う必要がある。

(3) 議長・委員長のリーダーシップの強化

現在は、議長の決定事項については実際は議院運営委員会の協議、委員長の決定事項については実際は委員会理事会の協議によっており、議長、委員長のリーダーシップは極めて制約されている。今後はこれを強化し、効率的な運営の実現を図る必要がある。

(4) 政府法案の審議スケジュール決定の合理化

現在、政府法案(対決法案)に関しては、その迅速な通過を目指す与党と、会期不継続の原則により廃案を目指す野党との間で、審議スケジュールの決定が最大の駆け引きの対象となっており、この点が国対政治の発達の原因ともなっている。またそもそも、法案の提出権が与えられている政府が、その提出した法案の審議スケジュールについて何ら発言権を有しないことは、諸外国の議会の例などからしても、特異というべきである。

従って、政府は、各会期冒頭において審議を求める法案とその希望するスケジュールを明示するものとし、与野党協議の参考とすべきである。また審議スケジュール決定のための議院運営委員会及び

各委員会の理事会には、政府代表（大臣または政務次官）も出席権及び協議権を有するようすべしである。

（５） 予算委員会の総括質疑における全閣僚出席の慣行の廃止

現在の予算委員会の総括質疑における全閣僚の出席義務の慣例は、行政事務の停滞も招いており、国会の非効率性の象徴ともなっており、廃止すべきである。

（６） 押しボタン式投票の導入

牛歩戦術など、議事妨害的抵抗手段を防止し、能率的な国会運営を実現するとともに、情報の蓄積・活用に資するために、押しボタン式投票を導入すべきである。なお、このために導入するコンピュータは、国会の情報機能の強化のためにも活用すべきである。

３ 開かれた国会の実現と国会の情報発信機能の強化

（１） 国会の公開

現在の国会は、傍聴や参観ひとつを取っても、国民に対して余りにも閉ざされた存在となっている。国会を真に国政の中心機関とするためには、まず次のような改革を実現し、開かれた存在とする必要がある。

① 委員会審査の公開

現在、委員会審査は原則非公開とされている。これを原則公開と改めることについては既に各党が合意済みであるが、その早急の実施を求めたい。

② 本会議及び委員会傍聴の容易化

憲法で本会議は公開とされていることから、本会議傍聴は既に制度化されているが、議員紹介による傍聴に比して、一般傍聴券による自由席での傍聴は、事実上締め出されているに等しい扱いがなされている。また、傍聴を経験した者が等しく口にするように、その事前のボディチェックは余りにも威圧的である。委員会の原則公開後の委員会傍聴を含め、より国民に開かれた傍聴制度を確立すべきである。

③ 自由参観の実現

国会参観は、現在のところ議員紹介によるものしか実施されていない。しかし国民は自由に議事堂の参観を許されるべきであり、アメリカで行われているように、定められた時間に定められた場所に集合した者（外国人を含む）に対する自由参観を実現すべきである。

(2) 国会の情報発信機能の強化

諸外国の議会と比較した場合に、現在の国会において極めて不足しているもののひとつは、国政に関する各種の情報を国民に提供する情報発信機能である。これらについても次のようにテレビ放映や刊行物を通じてその強化に努めるべきである。

① 国会テレビの実現

近年、英米では議会審議のテレビ中継を実施し、議会に対する国民の関心の増大と、議会による国政情報の提供機能の強化に成功している。特にアメリカのC-SPANは、専用のチャンネルで一般家庭に議会審議の様様や解説番組を提供しており、その例を参考にわが国でも是非同様の国会テレビを実現すべきである。

② 国会刊行物の販売

国会では法案、審査報告書、質問主意書、議院公報、本会議及び委員会の会議録、要覧、先例集（録）その他さまざまな印刷物が作成されている。しかしながら、有償であれ、国民に入手可能なのは本会議録のみで、それも年間購読の場合に限られ、必要な号のみを購入することはできない。国会情報を国民が利用できるようにすることに国会が無関心であるのは、極めて遺憾と言わなければならない。

これら審議に係る刊行物のほか、衆議院常任委員会全調査室の『調査』、参議院常任委員会調査室の『立法と調査』、また国立国会図書館調査立法考査局の『イシュー・ブリーフ』等は、学者や実務者にとっても極めて貴重な刊行物であり、これらを含め国会の刊行物はすべて販売し、国民の利用に供すべきである。

③ 国政に関する各種の情報の集積とその刊行

前述のことと関連するが、国会は国政に関する各種情報の集積と、また国会自らの審議機能及び調査機能の強化により、さらに充実した刊行物の提供を心掛けるべきである。

④ 会議録等既存の刊行物の改善

現在の会議録は、議案の掲載等を除いて、発言内容の記録を中心とし、提出資料の掲載等を行っていない。アメリカ議会の公聴会記録などのように、これらも掲載する会議録等も工夫すべきである。

また、現在の法案に付されている提案理由説明は、余りにも無内容であり、ドイツ議会の提案理由説明に倣い、統計データによる説明まで含む、より実質のある提案説明とすべきである。さらに、国会テレビの導入に伴うビデオ形態での審議記録の提供など、新たなメディアによる情報提供も考えるべきである。

⑤ オンライン・データベース等による情報の提供

さらに国会は、会議録や刊行物の一覧等の情報をデータベース化し、全国の大学や研究機関、図書館、その他一般企業等にオンラインでの利用に供する等、情報化時代にふさわしい技術水準での情報提供も行うべきである。

⑥ 国会広報センターの設置

以上のような国民向けの情報提供を迅速かつ効率的に行うために、国会の外郭団体として、国会広報センター（仮称）を設置し、その任に当たらせるのが適当である。

4 参議院改革

これまで述べた国会改革のための具体案は、すべて参議院にも当てはまるものである。しかし、衆議院のカーボン・コピー化など、その独自の存在意義が問われている参議院については、さらに別の観点からする改革が必要となる。

そのためには、究極的には選挙制度を含めたより抜本的改革が必要となるが、われわれはとりあえず次の点を提言したい。なお参議院改革は困難な課題ではあるにしても、議長、副議長が先頭に立って衆議院側を説き、さらに参議院の各党が一致してそれぞれの党の衆議院側を説得すれば、必ず実現するであろうことを指摘したい。

(1) 参議院を拘束する国会法の規定の議院規則への委譲

憲法は、第58条第2項で各議院が「その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則」（即ち議院規則）を定めることを認めている。これは、もしこれらを法律で定めるなら、一院の会議の手続を改めるために他院の同意が必要になり、それは憲法における各議院独立の原則に反することとなる

ために定められた規定であり、議会主義の普遍的原則のひとつである。

しかるにわが国では、国会法で各議院の会議の手続き及び規律に関する事項を共通に定めており、明らかに憲法のこの規定に反している。のみならず、衆議院及び参議院に設置する常任委員会までが国会法で定められており、このため参議院の常任委員会の新設や改編までも、衆議院の同意が必要となり、参議院改革の大きな制約となっている。従って、国会の召集手続きや両院関係等、共通に規定することが必要な事項以外は議院規則に移し、参議院が己の意思だけでその会議の手続き等を改めることができるようにすることが、参議院改革の前提となる。

(2) 両院にまたがる党議拘束の禁止

党議拘束のあり方については既に述べたが、特に参議院改革のためには、両院にまたがる党議拘束の禁止が絶対の条件である。

(3) 委員会構成の見直しおよび先議案件の配分の適正化

一般に衆議院の委員会は省庁別編成、参議院の委員会は事項別編成と言われるが、現状は必ずしもこの特色が発揮されるものとなっていない。国民の関心の深い重要事項で、衆議院では複数委員会にまたがって非能率的な審議が行われているものについて、参議院側は思い切った常任委員会の再編成により、特色を発揮するようにすべきである。また、先議案件の衆参への配分の適正化にも努めるべきである。

(4) 国会改革の先取り

われわれは、これまでさまざまな国会改革の具体案を提起してきた。これらの幾つかでも参議院が先取りして実施するなら、それだけでも参議院の存在意義は極めて大きなものとなるであろうことを、最後に付言したい。

平成4年11月7日

政治改革推進協議会（民間政治臨調）