

# 2010年通常国会から見えてきたもの

## — 国会改革がもたらす議会政治の空洞化

	はじめに	—— 意見書の趣旨と構成	…… 1
①	第174国会と国会改革		…… 2
		—— 民主党政権のもとでの国会はどう展開したか	
②	これだけのマニフェスト違反が		…… 6
		—— 「政権選択論」の虚構	
③	陳情一元化がもたらしたもの		……11
		—— 生み出されたのは幹事長室の独裁	
④	「公的行為」問答が投げかけたもの		……13
		—— 内閣法制局長官なき憲法論議の迷走	
⑤	派遣労働の問題点は浮き彫りになったか		……15
		—— 厚生労働委員会の審議が示すもの	
⑥	普天間基地問題はどうか審議された		……23
		—— 「政治主導」は「抑止力」を解明したか	
⑦	貨物検査法で憲法や軍事はどう扱われた		……28
		—— 2つの国会の間に横たわるもの	
⑧	ソマリア派兵がこの国会だったら		……34
		—— 海賊対処法の審議が投げかけるもの	
	おわりに	—— 第174国会が明らかにしたもの	……43
	(資料)		

## はじめに — 意見書の趣旨と構成

第174回通常国会（第174国会）は、2010年（以下、本意見書では、原則として年号は西暦の下2桁で表記する）1月18日に開会され、6月16日に閉会となった。

この国会では、「政治主導」をうたい文句にした国会改革関連法案（国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法律案）が提出されたばかりか、内閣法制局長官や政府参考人の答弁を排除する改革の「先取り」が行なわれ、小沢一郎幹事長（当時 以下、本意見書では、立場・役職は原則としてその時点のもので表記する）の主導のもとに、陳情の幹事長室一元管理や与党の議員立法抑制などの「法によらない改革」も強行された。

これらの国会改革は、政権公約（マニフェスト）を掲げてたたかった総選挙で選択された政党（政権党）が、次の選挙までの政治を全面的に委任されるという「政権選択論」にもとづいていた。また、国会改革は、民主党がマニフェスト（政権公約）にかかげた衆議院比例定数削減などの選挙制度改革と一体となって、少数党を排除した同質的な二大政党制のもとでの強権政治を実現しようとするものであった。全国1900名の弁護士で構成する自由法曹団は、本年1月、意見書『強権的国家』づくりをめざす民主党『国会改革』に反対する「衆院比例定数削減に反対する — 専制政治への道を許してはならない」を發表し、民主党の国会改革と比例定数削減の策動に検討・批判を加えている。

国会改革の「先取り」が強行された第174国会は、国会改革関連法案が生み出す国会像を予告するものであり、ひいては民意を歪曲する比例定数削減・二大政党制が生み出す政治像を示唆するものでもある。その国会像・政治像がどのようなものになるかは、第174国会での国会審議を検証することによって明らかになるに違いない。

本意見書では、こうした見地から、国会会議録などから第174国会の法案処理や委員会審議に検証を加えたものであり、国会の全体像（1）、民主党マニフェストと法案（2）、陳情一元管理（3）、自由法曹団が重大な関心を払った雇用・労働や憲法・平和にかかわる案件での委員会審議（4～8）を分析・検討した論稿で構成している。すべての論稿は、自由法曹団「国会改革」・衆院比例定数削減阻止対策本部の討議を踏まえて、文末に表記した担当者（いずれも自由法曹団員の弁護士）の責任で取りまとめている。

自由法曹団はこれまで、特定の法案審議の検討を行ったことは少なくないが、ひとつの国会を「まるごと」検証の対象にしたことはない。また、法案に対する賛成・反対をひとまずおいて、審議のありように焦点をおいた検討を行ったのも稀有のことである。

参議院選挙で新たな民意が示されたいま、第176回臨時国会には国民代表機関にふさわしい積極的な役割が求められており、国会改革にはあらためて検討・批判の目が向けられなければならない。

国会改革や共通の本質をもつ比例定数削減問題の国会内外での検討と批判に、本意見書が役立てば幸甚である。

# 1 第 1 7 4 国会と国会改革

## —— 民主党政権のもとの国会はどう展開したか

### 1 第 1 7 4 国会はどんな国会だったか

#### (1) マニフェスト実行と財源問題

第 1 7 4 回通常国会は、2 0 0 9 年 8 月 3 0 日の総選挙で自民・公明両党が歴史的敗北を喫した結果、政権の座についた民主党を中心とした政権（「民主党政権」）が最初に迎えた通常国会であり、民主党政権がはじめて予算案を編成し、提出した国会である。

0 9 年の総選挙に際して、「生活第一」を掲げた民主党は、小泉構造改革に代表される急進的な構造改革が生み出した深刻な格差社会の是正を唱え、国民生活や福祉・医療などにかかわるマニフェストを提示していた。構造改革が生み出した深刻な矛盾への国民的憤りを背景に政権交代を実現した民主党と民主党政権が、政権公約＝マニフェストをどこまで実行するか、その財源をどのように確保できるかが、焦点となった国会であった。

#### (2) 民主党版・政治改革の展開

第 1 7 4 国会は、民主党版・政治改革というべき国家改造が進められた国会でもあった。この国の政治のあり方を大きく変容させる地域主権改革法案、政治主導確立法案、公務員制度改革法案が提出され、強行されようとしたのはそのためである。

民主党のマニフェストに民意をいっそう歪曲する衆議院比例定数の削減が盛り込まれ、内閣法制局長官や政府参考人を国会審議から排除する国会改革関連法案が登場したのも、こうした改革・改造の一環であった。民主党は、比例定数削減と国会改革の強行によって、政権と政権党が専制的権力を行使する強権政治を実現しようとしたのである。

#### (3) 動揺と迷走、首相交代

「トップダウンの政治」、強権政治を叫んだにもかかわらず、民主党政権の動揺と迷走が続いた国会でもあった。

鳩山邦夫首相が「最低でも県外」と確約していた沖縄・普天間基地の問題は、期限に設定した「5 月末日」には、従来の「名護市・辺野古への移設」に回帰した。日米軍事同盟路線への屈服であるとともに、基地撤去を求める沖縄県民への重大な背信にほかならない。

6 月 2 日、鳩山首相と小沢一郎幹事長は辞任を表明し、民主党代表選を経て、6 月 4 日には菅直人政権が発足した。菅首相は、6 月 1 1 日の施政方針演説において、政治改革の推進を表明するとともに、財政再建・増税を中心にした「強い経済、強い財政、強い社会保障」を打ち出した。菅政権の路線は、民主党の本籍というべき新自由主義的改革、消費税増税の路線に回帰し、そのための強権政治の実現をめざすものであった。

これが第174国会最終盤の様相である。

#### (4) 参議院選挙と民主党代表選挙

第174国会終了後の6月24日、参議院選挙が公示され、7月11日に投票となった。

民主党は07年参議院選挙、10年総選挙の実績から大きく得票を後退させ、民主党・国民新党の政権与党は参議院で過半数を失って与野党逆転の結果となった。民主党から離れた支持は、自民党ではなくみんなの党などの第3党以下に流れ、民主・自民の二大政党は相対的に地位を低下させる結果となった。

9月1日告示された民主党代表選挙には、菅首相と小沢前幹事長が立候補し、党内を二分した熾烈な選挙戦が展開された。14日の投票で菅首相が代表に再選され、菅政権が継続することになったが、選挙戦の「後遺症」がその後の政局に影響を与えることは避けられない。

参議院選挙での敗北と代表選挙での分裂状態は、民主党政権と第174国会に対する党内外の審判と言えるだろう。

## 2 第174国会の法案はどうなったか

### (1) 全体的状況

第174国会には、総選挙のマニフェストにかかわる生活・福祉関連法案や、民主党版政治改革にかかわる改革関連法案など多様な法案が提出された。2010年度予算が3月24日に成立し、子ども手当支給法や高校無償化法は早期に成立したが、その後は沖縄・普天間問題や鳩山首相・小沢幹事長にかかわる「政治のカネ」問題での国民の批判が強まり、法案審議は予定どおりに進展しなかった。

その結果、生活に関連する法案や改革関連法案の多くが廃案あるいは継続審議で終わり、政府提出法案の成立率は55.6%と戦後最低を記録した（提出63件中、成立したのは35件のみ）。重要法案や問題法案の帰趨は、意見書末の「第174通常国会と法案処理」を参照されたい。

この間、政府・与党は13回の強行採決を繰り返した。強行採決が続いた「暴走国会」は、「憲法を頂点とした戦後レジームからの脱却」を叫んだ安倍晋三政権の第166通常国会以来のことである。「暴走国会」を演出した政権与党が、直後の参議院選挙で敗北したのも、あのときと変わらない。

### (2) 生活・福祉関連法案

子ども手当支給法・高校無償化法が早期に成立し、児童福祉法改正（父子家庭）・家賃取立規制法は成立したが、構造改革の弊害の是正をはかるための法案は、いずれも成立を見なかった。

与野党の議員提案となった障がい者自立自立支援法改正案は、厚生労働委員会での1回

の審議だけで双方撤回に終わり、非正規雇用問題の解決をめざすはずの労働者派遣法改正案は、法案そのものが不十分な内容であるばかりか、2回だけの審議で継続とされた。マニフェストで廃止が明記されていた後期高齢者医療制度については、法案の提出すら行なわれていない。

なお、ほとんど異論を見ないと思われる地域医療機構推進機構法案も廃案となっており、法案処理能力にも疑問が残る結果であった。

全体として、民主党政権への国民的期待が高かったジャンルにもかかわらず、「目玉」だった子ども手当と高校無償化以外は、まともな処理がされておらず、法案審議も低調であった。「政権公約・政権選択の対象」とされたマニフェストが、どれだけ実行に移されたかには、検証と批判が行なわれなければならない。

### (3) 改革関連法案

生活・福祉関連と並ぶ「もうひとつの目玉」だったが、成立案件はなかった。

2月5日に、政治主導確立法案、3月29日に地域主権改革法案、公務員制度改革法案が提出されたが、審議は予定どおり進展しなかった。参議院先議で提出された「地域主権」は衆議院で継続審議、「公務員」は衆議院の内閣委員会で強行採決に踏み切ったが参議院で廃案、「政治主導」は内閣委員会に付託されたが審議に入らないまま継続審議であった。

5月14日、小沢幹事長らによって国会改革関連法案が提出されたが、委員会付託もないうまま継続審議になっている。小泉郵政改革の「揺り戻し」の性格を持つ郵政改革法案は、民主党と国民新党の調整が遅れて提出が4月30日となり、わずか1日の審議で強行採決が行われたが（5月18日 衆議院総務委員会）、参議院で廃案となった。

これらの法案に「早期成立」の声は寄せられず、継続審議や廃案に抗議はなかった。いずれの改革法案も、国民的な支持を得られたとは言えるものではない。

### (4) 平和・環境・人権などの法案

北朝鮮関連の船舶への「臨検」を認める貨物検査法と、重大な犯罪の死刑を廃止する刑法・刑事訴訟法の一部改正（公訴時効廃止法）が成立した。いずれも重大な問題をはらんだ立法であるが、与党と自民党・公明党の間に事実上の合意が成立していたこともあって、審議はきわめて低調であった。「二大政党」の密室合意によって法案が成立するなら、国会そのものは不要と言っているに等しいことになる。

地球温暖化対策基本法案は、衆議院で可決されたが、参議院で廃案となっている。

野党になった自民党からは、海外派兵を恒久化する国際平和協力法案や教育公務員の政治活動に刑罰を適用する教育公務員特例法改正案が提出されたが、さすがに審議入りはされず、最終日の6月16日に委員会付託をただけで継続審議になっている。

### 3 国会審議と議員活動はどうなったか

第174国会は、国会審議と議員活動にも、大きな変容が持ち込まれた国会であった。

#### (1) 国会改革関連法案の提出

5月14日、国会改革関連法案が提出された。提出者は小沢一郎民主党幹事長を筆頭とする民主党・社民党・国民新党の6名の議員であり、概要以下のものである。

- a 政府特別補佐人から内閣法制局長官を除外する（国会法改正）。
- b 内閣府の副大臣と政務官、法務・厚生労働・国土交通・環境各省の政務官をそれぞれ増員する（内閣府設置法改正、国家行政組織法改正）。
- c 政府参考人を廃止し、行政機関の職員などからの意見・説明を聴く意見聴取会を設置する（衆議院規則改正 後日同じ内容の参議院規則改正案が提出される予定）。

「政治主導」をうたい文句に、政務3役（大臣・副大臣・政務官）の増員をはかるとともに、行政機関の担当者（官僚）を国会審議から排除し、内閣法制局長官の答弁を禁止して憲法解釈を政権が独占しようとするものである。

この法案そのものは、まったく審議されないまま継続審議となっている。

#### (2) 第174国会での「先取り」

法案の内容のうち、政務3役の増員は法改正なしに実行できないが、内閣法制局長官や政府参考人の排除は、政府や委員会の判断で現行法のもとでも実行できる。

第174国会において、政府は内閣法制局長官の出席を求めず、民主党は政府参考人の出席を求めない措置を行っていた。こうした「先取り」の結果、内閣法制局長官が出席していない憲法論議や、行政機関の担当者に答弁を求められない法案審議が横行した。

こうした「先取り」が国会審議にどのような影響を及ぼしたかを検証することは、国会改革関連法案の問題点を検討するうえで、避けてとおることができない。

#### (3) 議員活動の統制と抑制……法によらない国会改革

民主党では、「政府と政権党の一体化」のために、民主党議員の活動に対するさまざまな抑制や統制が行なわれた。

- a 政策立案を政府に一元化するために、民主党の政策調査会を廃止する（その後、菅体制で復活）。
- b 民主党（議員）に対する陳情は、個々の議員が対応せず、地方組織などを経て幹事長室で一元管理する。
- c 民主党議員の「超党派議連」への参加を禁止し、議員立法の提出を抑制する。

といったものである。

総選挙で政権が選択された以上、政権党に所属する議員は政権のなかであるいは政権を支えて活動すべきもので、それぞれの議員の議員活動は抑制されるべきというのがその

「哲学」であった。国会や議員の活動に深刻な影響を及ぼすこれらの「改革」は、民主党の「党内処理」として実施されている。法によらないこれらの国会改革がどのような問題をもたらしたかについても、検証が求められている。

(田中 隆)

## 2 これだけのマニフェスト違反が

### —— 「政権選択論」の虚構

#### 1 民主党のいう「政治主導」とは

民主党の「国会改革」の根幹は「政治主導」である。

2009年総選挙におけるマニフェストでも、「5原則」の1番目は、「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」、2番目は「政府と与党を使い分ける二元体制から内閣の下の政策決定に一元化へ」、3番目は「各省の縦割りの省益から官邸主導の国益へ」である。すなわち、民主党の言う「政治主導」の特徴は、第1に「脱官僚」、第2に「首相の主導による一元的な政策決定」である。

2010年参院選におけるマニフェストからは、「政治主導」の言葉は消えているが、菅政権も方向性は同じである。10年6月11日、菅首相は施政方針演説で、「従来、我が国では、行政を官僚が仕切る「官僚内閣制」の発想が支配してきました。しかし、我が国の憲法は、国民が国会議員を選び、そして、国会の指名を受けた内閣総理大臣が内閣を組織すると定めています。・・・本来は、「国会内閣制」なのです。政治主導とは、より多数の国民に支持された政党が、内閣と一体となって国政を担っていくことを意味します。これにより、官僚主導の行政を変革しなければなりません」と述べた。ここでも、「官僚ではなく政権党による国政運営」、「政権党と内閣の一体化」ということが述べられており、09年総選挙のマニフェストと基本的にはほとんど同じである。

菅首相は、その著書「大臣（増補版）」（岩波新書）では、もっとあけすけである。

すなわち、「国会で多数を与えられた政権党は次期選挙までは『立法権』と『行政権』との両方を国民から託されたことになる」というものである。菅首相は、政権党が三権のうちの二権を掌握し、ほとんど意のままに政治を動かしていくことが国民からの負託だと言いつけているのである。

そして、民主党を中心とする与党は、官僚答弁の禁止（政府参考人制度の廃止・内閣法制局長官の政府特別補佐人からの除外）等を内容とする国会改革関連法案を国会に提出した。のみならず、民主党は、国会の常任委員会の定数削減、常任委員会の定例日の廃止、国会の通年化と会期不継続原則の廃止、与党議員の議員立法の禁止と国会質問の原則禁止、陳情の民主党本部への一元化等の「国会改革」をもくろんでいる。

これらの目的が、国会の権能を極限まで縮小し、国会の法案審議権と行政監視権が及ばないようにして、憲法解釈すら政権党が勝手に変えられるようにして、政府提案法案をスピーディーに成立させる点にあることは、自由法曹団の10年1月14日付意見書『強権的国家』づくりをめざす民主党『国会改革』に反対する」で明らかにしたところである。

このような「国会改革」が実現すれば、「国権の最高機関」（憲法第41条）たる国会は形骸化し、ただ政権党を追認するだけの悪法製造マシンと化す危険性がある。

## 2 「政治主導」を支える「マニフェスト選挙」論

こうした民主党流「政治主導」のモデルとなったのが、ウェストミンスターモデルと言われるイギリス型議院内閣制である。

2大政党制・小選挙区制を基礎として、

- ① 政党は選挙民に対して「マニフェスト」という政権プログラムを提示する
- ② 選挙民は「マニフェスト」に基づいて政権担当政党を選択する、
- ③ 選挙に勝利した政党の党首が首相となり、マニフェストを実行に移す
- ④ 与党議員の多くは政府に入って法案を作成し法案はほとんど無修正で成立する
- ⑤ 政権党は次期選挙でマニフェストの実行につき選挙民の審判を受ける

というモデルである。

イギリスにならって、近年、我が国でもいわゆる「マニフェスト選挙」論が喧伝されるようになった。03年7月に「新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）」が「政権公約（マニフェスト）に関する緊急提言」を発表したことに端を発し、03年総選挙以降、財界・マスコミによって「マニフェスト選挙」が喧伝されるようになった。

要するに、総選挙とは「マニフェストとその実行者である首相とを選択するもの」であり、「政権党は国民から託されたマニフェストを実現するために4年間政権を担当する」という考え方である。マニフェストは「国民と政権担当者との契約」であるから、野党や官僚もそれに反することは許されない。内閣はスピーディーにその実行が求められることになり、そのために内閣の権限を強化したり、国会改革によりスピーディーに法案を成立させたりするのも当然ということになる。

## 3 「マニフェスト選挙」論の欺瞞

このように民主党の「国会改革」＝「政治主導」を支える論拠は、「マニフェスト選挙」論である。すなわち「選挙＝国民による政権プログラム（マニフェスト）の選択」であって、マニフェストは「国民と政権担当者との契約」だから、内閣はスピーディーにその実行が求められる。「国会改革＝政治主導」はそのために必要不可欠なものだ、と合理化されることになる。

この議論は、「国民の選択」を錦の御旗にして推し進められていることが特徴である。その意味では、国民主権の名による国会形骸化策動といってもよいだろう。

しかし、「国民がマニフェストを選択したといえるのか」には、根本的な疑問がある。

そもそも、そのような前提が成り立つためには、政党の政策プログラムの中で明確な対立・競争があり、投票が政党の政策プログラムの選択という形でなされることが必要となる。ところが09総選挙前の世論調査では、民主党と自民党の政策に「大差ない」という回答が67%を占め(09年3月朝日新聞調査)、選挙後の世論調査でも民主党に投票した理由は「自民党政治への不満」が52%を占め、「マニフェストへの期待」は僅か10%にすぎない(09年9月NHK調査)。その意味で「政策プログラムの選択」という前提は画餅にすぎない。

また、政党の政策プログラムは様々な政策をワンパッケージで示すものであり、有権者には政策毎の個別的選択権はない。従って、政権党に投票した有権者が、そのマニフェストの全てを支持して投票したとは限らない。にもかかわらず全ての政策が承認されたかのように実行されるとすれば、それは「選挙による独裁」以外の何物でもない。

#### 4 2009総選挙後の民主党のマニフェスト違反

総選挙で、国民は決してマニフェストの全てを支持して投票したわけではない。

だが、百歩譲って、国民がマニフェストに基づいて政権党を選択したとするのであれば、その選択は当然のことながら、マニフェストが実行されることを信じての選択である。

国民は、マニフェストを通じて政権党に政治を託したのだから、政権はマニフェストを忠実に実行することによってのみ、「国民の選択」に応えられることになる。

ところが、09総選挙後、民主党は重要なマニフェスト違反を数多く犯している。これは、「マニフェストを掲げた政権党の選択」という前提そのものが、もはや成り立たないことを意味している。

マニフェスト違反を以下に列挙する。

なお、マニフェストの当否にかかわらず、実行に移さなかったことを「違反」としているのであって、マニフェストに掲げた事項がすべて正しいとしているわけではない。

##### ① 政権構想

- ・国家戦略局の設置

→菅首相が「国家戦略室に格下げ」を表明。後に撤回。

##### ② ムダづかい

- ・国家公務員の「天下りあっせん」の全面的禁止

→元大蔵省事務次官斎藤次郎氏を日本郵政社長に起用

- ・随意契約、指名競争入札における徹底的な情報公開の義務化

→未着手

- ・公務員OBを官製談合防止法の適用対象化

→未着手

- ・政治家と官僚の接触に係わる情報公開  
→未着手
- ③ 子育て・教育
  - ・出産一時金を42万円から55万円に増額  
→見送り
  - ・月額26000円の子供手当支給  
→半額に止まる
  - ・5年以上の受給者等を対象に行っている児童扶養手当の減額制度を廃止  
→未着手
- ④ 年金・医療
  - ・後期高齢者医療制度の廃止  
→存続
  - ・65歳以上の公的年金への課税控除の最低額を140万円に戻す  
→未着手。05年に120万円に引き下げられたまま
  - ・老年者の課税控除50万円の復活  
→未着手
  - ・消えた年金問題に2年間集中的に取り組む  
→旧式の手書き記録とコンピューター上の記録を照合する予算は、10年度は概算要求の半額、427億円に圧縮
  - ・年金保険料は年金給付だけに充当  
→10年度予算の社会保険関連事務費などの事業費（4475億円）のうち年金保険料から2046億円が充当
- ⑤ 地域主権
  - ・ガソリン税の暫定税率廃止  
→小沢一郎幹事長（当時）の「天の声」で撤回
  - ・郵政事業株式売却凍結法の可及的速やかな成立  
→通常国会で廃案
- ⑥ 雇用・経済
  - ・製造現場への派遣の禁止  
→政府案では「常用型」（64％）は規制の対象外
  - ・専門業務以外の派遣は常用雇用化、2ヶ月以内の派遣、日雇派遣等の禁止  
→政府案では禁止の対象は44万人（22％）のみ、78％は野放し
  - ・派遣労働者と派遣先労働者との均等待遇原則の確立  
→政府案では「均衡考慮」に後退
  - ・違法派遣の場合の直接雇用みなし制度の創設

- 政府案では期限の定めない場合は改悪となる
- ・最低賃金の引き上げ（当面全国最低800円、その後全国平均1000円）
  - 2010マニフェストから消失
- ・性別、正規・非正規にかかわらず、同じ職場で同じ仕事をしている場合の均等待遇の実現
  - 未着手
- ・中小企業向けの法人税率を現在の18%から11%に引き下げ
  - 見送り
- ・温室効果ガス削減の中期目標（25%減）
  - 温暖化基本法（廃案）では全主要国の合意を前提条件

#### ⑦ 消費者・人権

- ・取り調べ可視化
  - 通常国会での法案提出を見送り
- ・個人通報制度を含む関係条約の選択議定書の批准
  - 未着手

#### ⑧ 外交

- ・米軍普天間基地の国外・県外移設
  - 断念、辺野古案に逆戻り
- ・日米地位協定の改定を提起
  - 環境保全条項を盛り込むよう米国に求める方針と伝えられたが、日米協議自体開催されず。

#### ⑨ 三党連立政権の政策合意

- ・消費税率据え置き
  - 菅氏の10%引き上げ発言

### 5 「マニフェスト選挙」論は民意の偽装である

以上のように、「マニフェスト選挙」論、言い換えれば「国民の選択」論が、民主党の「国会改革」＝「政治主導」を支える論拠であり得ないことは明らかであろう。

そもそも、マニフェスト選挙の本家といわれるイギリスにおいても、マニフェストは「完全に実行されるべき政策」というよりは、選挙民が選択を行う際の「シンボル」にすぎないとされ、選挙民の選択も「他の政策パッケージよりはこのパッケージの方がまし」という程度の選択でしかない、いわば柔軟な原理として理解されている（小松浩神戸学院大学教授「民意を偽装する小選挙区制・二大政党制」前衛08年1月号）。その意味で、マニフェストによる国民の選択は、錦の御旗足り得るような明確かつ強固なものではないのである。

前掲の1月14日付意見書で『マニフェスト選挙』の考え方は、『国民の政権党に対す

る白紙委任』を認め、国会における与野党の討論を否定し、議会制民主主義を形骸化するもの」と指摘したが、その危惧は、民主党の数々のマニフェスト違反によって、現実のものとなった。「国民の選択」論は、一種の「民意の偽装」であって、決して「政治主導」という名の民主独裁を根拠づけることはできない。

(福山和人)

## 3 陳情一元化がもたらしたものの

### —— 生み出されたのは幹事長室の独裁

#### 1 陳情についての幹事長室一元化

2009年11月2日、民主党小沢一郎幹事長は、政府への陳情の窓口を、党に一本化することを発表した。従来は、地方自治体の首長や各種団体の代表が、国会議員を通じて「陳情」を行っていたが、今後は、民主党の幹事長室が陳情の内容を吟味したうえで、各省庁の政務三役につなぐ方式をとる。小沢幹事長は、「利益誘導政治、政官癒着の原因をなくすのがねらい」とするが、幹事長室が窓口となることで「小沢支配」が強まるのではないかとの懸念があった。

新方式では、地方からの陳情は、各都道府県連で受け付け、幹事長室に要望を上げる。各省庁担当の副幹事長らが、内容を精査し、優先順位を付けて政府に伝達する。全国規模の業界団体などの陳情は、党本部の企業団体対策委員会で受け付けて幹事長室につなぐ。自民党時代と異なり、それぞれの都道府県や業界の国会議員（族議員）を通じた個別の陳情はできなくなる。

「陳情」は、主権者たる国民が国家機関に対する請願の一内容であり、憲法により保障された「請願権」（16条）の内容をなすものである。国会議員が、国民からの要請、陳情を受け、それを政府機関に伝達することは、国民の請願権の内容意をなすものであり、国会議員の重要な職責そのものである。国民からの要請、陳情を受けた国会議員が、政府にそれを伝達することを否定する「陳情の幹事長室一元化」は、憲法が保障する請願権を侵害しかねない。

#### 2 幹事長室一元化による政治の迷走 … 高速道路無料化

民主党は、09年総選挙のマニフェストに「平成22年度以降の段階的な高速道路料金の原則無料化」を掲げ、圧勝した。前原国土交通相は、高速道路建設をすべて凍結し、平成22年度概算要求に「6000億円の社会実験費用」を盛り込んだ（注1）。

民主党は、「コンクリートから人へ」の基本方針を掲げ、選挙に圧勝し、道路建設の膨大な予算を使ってきた「公共事業経費」削減を目指した。

ところが、「予算がない」との藤井財務相の要請で、社会実験費用は1000億円に減額され、高速道路の無料化が大きく後退することになった。

さらに、小沢幹事長は、09年12月、平成22年度予算作成について「重点要望」を作成し、鳩山首相に提出した。その中に「高速道路会社による高速道路の整備推進」を打ち出し、「コンクリートから人へ」に反する「高速道路建設」をかかげた。それに対し、鳩山首相は、「必要なコンクリートというか道路というものは大いにやるべきだ」と述べ、小沢幹事長の方針を追認した。

その結果、前原国土交通相は、小沢幹事長、鳩山首相の意を受けて、約2兆5000億円（注2）の高速道路無料化予算のうち約1兆4000億円を高速道路の建設に回し、高速道路無料化予算が削られたため、10年6月からは「上限2000円の割引料金制度」を導入することにした。これにより、現行の「1000円乗り放題」に比較し、全体的に約8割の対象が値上げになることになった。

この新料金体系に対して、小沢幹事長は、「高速道路は無料化と言っているのであるから、国民の納得が得られない」と政府に再検討を求めた。鳩山首相と平野官房長官は、「修正はありうる」と述べた。これに対し、前原国交相は、「（小沢氏は）道路整備をしるっておきながら、値段は上がってもいけないと。二律背反なことをおっしゃる」と批判し、「変えることはガバナンスが問われることで絶対認められず、現時点で見直すつもりはない」と小沢幹事長の意向に従わないことを表明した。

鳩山首相は、「法案審議の中で修正はありうる」として、法案には修正を加えず閣議決定したが、法案は、審議未了廃案となり、麻生内閣が実施した「1000円乗り放題」が、続行している。

この道路行政をめぐる民主党と鳩山内閣の迷走は、「陳情の幹事長室一元化」により、小沢幹事長が「国民からの陳情」を理由に、政府方針の変更を迫ったものである。「陳情の幹事長室一元化」が、国民の請願権を侵害しかねないだけでなく、「小沢支配」により政治が翻弄されたものとなった。

（注1）社会実験予算は、その後、藤井財務相の意向で「予算が足りない」ことを理由に、1000億円とされ、その結果、2010年6月から予定された社会実験の対象は、高速道路全体（首都高速と阪神高速を除く）の2割に当たる地方中心の37路線50区間、計1652キロとなった。

（注2）麻生内閣は、高速道路料金の「土日祝日 1000円上限割引」を実施し、10年間で3兆円の予算を用意した。現在まで、約5000億円が使用され、約2兆5000万円が残されている。

（長澤 彰）

## 4 「公的行為」問答が投げかけたもの

### —— 内閣法制局長官なき憲法論議の迷走

#### 1 天皇の憲法上の地位

2010年1月21日、衆議院予算委員会で、自民党の谷垣禎一委員（自民党総裁）が天皇の憲法上の地位に関する質問をおこなった。

なぜこの時期に、この質問なのか。これにはつぎの事実が先行した。

— 中国の副主席習近平氏が来日するにあたって、中国側から天皇との会見が強く要望された。これをうけた政権与党側が渋る宮内庁を押しきって、会見は実現した。

これにたいし羽毛田信吾宮内庁長官が記者会見で、これは天皇との会見に関する「30日ルール」を破るもので「甚だ遺憾」と発言した。「30日ルール」とは、天皇との会見を希望する者は30日以前に申し出なければならないとするルールで、1995年以降実施されてきたという。この羽毛田発言にたいし小沢一郎民主党幹事長が反論した。天皇の会見は国事行為（憲法第7条）であり、内閣の助言と承認があればおこなえるもので、一官僚が口をはさむべき問題ではない、とかなりきつい言葉で羽毛田長官を非難したのである。もっとも、「30日ルール」というのも羽毛田長官のいうほど厳格なものではなく、過去にもいくつか例外のあることが、後日判明している。

谷垣質問には、このような背景事情があった。

#### 2 「公的行為」

谷垣委員の最初の質問は、天皇と外国要人との会見は国事行為か、である。平野博文国務大臣（官房長官）が答弁に立った。この委員会には国税庁次長が政府参考人として出席を認められていたが、内閣法制局長官の出席は認められていなかった。

平野長官の答弁は、国事行為ではなく「公的行為」だというものであった。

外国の大使および公使の接受は国事行為（第7条9号）だが、それ以外の外国要人との会見はこれにあたらぬ。そこで、国事行為にはあたらないが、天皇の完全な私的行為でもない、公的性格をおびる行為を、象徴たる天皇の「公的行為」とする解釈が、内閣法制局によってこれまで維持されてきた。平野答弁はこれに従ったものである。

もっとも憲法学説では、このような「公的行為」を認めない説が有力である。この立場では、外国要人との会見は「儀式を行うこと」（第7条10号）にあたる国事行為である。小沢見解にも根拠がないわけではない。

しかし、谷垣委員は「公的行為」説にたって、「国事行為については内閣の助言と承認が必要だが、『公的行為』はどうか」、と質問する。ここから平野答弁の迷走がはじまる。「内閣は『公的行為』が憲法の趣旨に沿って行われるようにする責任を負う」。憲法の趣旨

とは何か。「各国との友好親善だ」。それが憲法の趣旨か。「憲法は象徴天皇としての行為をしっかりと決めている」。何が決められているのか。ここでようやく平野長官は「政治的影響を持ってはならないというのが憲法の趣旨だ」と答弁する。この程度の答弁は「もっとすっとだしていただきたい」と谷垣委員が注文をつけたのも無理もない。

### 3 天皇の拒否権

国事行為に関しては天皇に拒否権がないのは明確だが、「公的行為」についてはどうか、という谷垣委員の質問にたいする平野長官の答弁。

「今の件について、法律的な観点でしっかり答えなきゃいけませんので、後刻、(中略)お答えさせていただきます」。—— 答弁不能に陥ったのである。

これには谷垣委員も驚いて「国会は政治家同士の議論だとおっしゃるけれども」、「やはり法制局長官が出てきてきちっと整理してくだされば物事がスムーズに進んでいく」と注文をつける。

そのうえで谷垣委員は「時間が無駄」として、「公的行為」には歌会始や災害の見舞いなどさまざまなことがふくまれ、「単純明快に拒否権はないと言うことはできない」、「裁量の余地がある」と指摘する。

そのうえで、このように裁量の余地のある「公的行為」が政治的影響をおよぼすことのないようにするためのルールが必要ではないか。そのようなルールはあるのか。政府の統一見解を出してほしい、と谷垣委員は迫った。この質問は、天皇の行為を幅広く許容してしまう「公的行為」説の弱点を衝いた、それなりに重要なものであった。

しかし、ここから質疑応答は錯綜する。

平野長官は「(公的行為は) 天皇の意思をもとにして行われ」、「内閣が必要な意見を申し上げ」従ってもらうこともある。「(政府の) 統一見解を出せというなら出す」などと、あいまいな答弁に終始する。そこへ平野長官、岡田克也外相などが上記の「30日ルール」とその例外を持ち出したから論議がさらに混乱する。

「30日ルール」は結局、天皇の「日程調整」のためのもので、「政治的意味合いを排除するために設けられたものではございません」(岡田外相)というのだから、そもそもこの場の論議に持ち出すべきことではなかったのである。

「ルールはあるのか」と迫る谷垣委員にたいし、答弁者側の平野長官が「前政権にはあった」のかと「質問」し、谷垣自民党総裁が「承知しておりません」と「答弁」するという珍妙な風景を経て、谷垣委員から二つの問題が提起された。

一つは、内閣法制局長官の出席を認めるべきこと。二つは、「公的行為」について個別に判断するのか、なんらかのルールをつくるのか、それに関する政府の統一見解を出すべきこと—— である。

さらに論議が続いたが、しびれを切らした鹿野道彦予算委員長が、内閣としての統一見

解を出すよう裁定し、平野長官も同意して、この件に関する質疑は終了した。その後、政府の統一見解が出されたのかどうかは判らない。

## 4 欠陥国会

本来の用に使えない商品を「欠陥商品」という例に対応させるなら、この審議は、いまの国会が「欠陥国会」でしかないことを示している。

もちろん憲法問題についても、その思想・見識にもとづいた政治家同士の論議はおおいにあってよい。しかしそうした論議もまた、しっかりした憲法解釈を基礎にしておこなわれるべきものである。それがなければ、そもそもなにを論議しているのかさえわからなくなる。

谷垣委員も、天皇の「公的行為」を認めない有力学説の立場にたつのではなく、内閣法制局の解釈を前提に質問した。平野長官もその経歴からみて、精緻な憲法解釈学に通じていないことを恥じる必要はないであろう（ちなみに谷垣総裁は弁護士資格をもつ）。この日の審議に内閣法制局長官が出席していれば、問題の大半はそれなりに「整理」され（それを正しいとみるかどうかは別として）、時間の浪費が妨げたはずだし、審議内容の希薄さも回避できたであろう。

「政治家同士の議論」に固執して内閣法制局長官の出席を拒否したこの日の予算委員会審議は、まざまざと国会の空洞化を示すものにほかならなかったのである。

（松井 繁明）

## 5 派遣労働の問題点は浮き彫りになったか

### —— 厚生労働委員会の審議が示すもの

#### 1 はじめに

民主党は、マニフェストに「国民の生活が第一」とかかげ、自公政権下の「国民を苦しめている古い仕組み」を終わらせると宣言した。そして、マニフェストには、具体的に、子ども手当の創設、公立高校の授業料実質無償化、生活保護の母子加算復活、後期高齢者医療制度を廃止し、国民皆保険を守る、障害者自立支援法を廃止し、障がい者福祉制度を抜本的に見直す、雇用保険を全ての労働者に適用する、製造現場への派遣を原則禁止する、ワークライフバランスと均等待遇を実現するなど、国民生活を守るための具体的な政策をかかげた。

その民主党が、09年夏の総選挙で歴史的勝利を果たしたのは、大企業の利益追求のために規制緩和を推進し、国民生活を破壊した自公政権のもとで、広がり続けた格差社会のなかで苦しんできた多くの国民が、国民目線に立とうとした民主党に大きな期待を示した

結果であった。

では、その後、民主党がマニフェストで公約した政策を実現するために、国会の委員会審議のなかで、具体的な事実や調査結果を踏まえて、国民生活を守るという観点からの議論が尽くされたであろうか。

厚生労働省は、平成22年度版労働経済白書において「1990年代半ば以降に強まった低コスト志向の雇用システム改革は、所得格差を拡大させ、賃金の低下を伴いながら、我が国社会の消費需要の伸びは弱々しいものとなった。今後は不安定就業者の正規雇用化などを通じて、すそ野の広い技術・技能の向上と所得の底上げを目指していく必要がある」と、ようやく非正規労働者の拡大が格差社会を生み出し、ワーキングプア、格差社会の是正のためには、非正規社員の正社員化が必要であると認めるに至った。

膨大な事実・様々な実態、詳細な調査結果、専門的な法解釈を理解・把握しているはずの政府参考人の関与なく、果たして雇用や医療などの現場の実態を踏まえた議論が可能なのか。

衆議院の厚生労働委員会における労働者派遣法改正案の審議を通じて検証する。

## 2 労働者派遣法改正案と問題点

労働者派遣法改正案の政府案（以下「政府案」という。）は、10年4月6日に衆議院に提出された。

### (1) 改正案（政府案）の問題点

政府案には、次のような重大な問題があった。

- ① 製造業派遣を原則禁止としながら、例外的として「常時雇用する労働者の派遣（常用型派遣）」の場合は製造業に派遣することを許していること（第4条第1項3号）、
- ② 登録型派遣を原則禁止としながら、業務を偽装するなど多くの問題を指摘されていた事務用機器操作などの専門26業務への派遣を例外的に許していること（第35条の3）、
- ③ 偽装請負、派遣期間制限違反などの違法派遣があった場合、派遣先が派遣労働者に対し、直接雇用の申し込みをしたものとみなす規定を創設しているが、直接雇用された場合の労働条件は派遣労働者の時の労働条件と同一とされていること（第40条の6）、
- ④ 派遣会社がグループ内企業に派遣することができる割合を8割までも認めたことから（第23条の2）、専ら派遣を禁止する労働者派遣法7条を骨抜きにする改悪規定が含まれること、
- ⑤ 専門26業務に従事する派遣労働者のうち派遣元に期間の定めなく雇用される労働者について、派遣法第40条の5が認めてきた「派遣期間が3年を超えた場合の派遣先の労働契約申し込み義務」を撤廃する改悪が含まれていること

などである。

## (2) 派遣労働者の雇用の安定ははかれない

この政府案では、当初、全派遣労働者202万人（08年6月1日当時）のうち、禁止の対象になるのは、わずか44万人・22%であり、158万人・78%が禁止の対象とされないとされた（のちに禁止の対象は18万人とされる）。政府案は、製造業派遣・登録型派遣の原則禁止を打ち出しながら、その実態は例外とされる派遣労働者が全体の8割を占めるものであり、真に派遣労働者の雇用の安定を図ることができないという重大な問題を抱えていた。

行政指導にも大きな問題があった。偽装請負や派遣期間制限違反などの違法派遣があった場合に、労働局が、派遣先企業に直接雇用申込義務規定（派遣法第40条の4）を適用したうえで派遣労働者の雇用の安定を図ることを求める是正指導を行った事例は皆無とされていた。また、労働局が違法行為を認定して、派遣先に派遣労働者の雇用の安定を図るための是正指導を行っても、派遣先が直接雇用責任を免れるために、派遣契約を解消したり、適正請負（実際に製造ラインで適正請負が行われるか疑わしいが）に戻したりするなど、無責任な対応をすることが極めて多かった。行政指導によって派遣労働者の雇用の安定をはかるという派遣法の制度設計にも、重大な欠陥・限界があったのである。

さらに、政府案の「直接雇用申込みのみなし」制度は、派遣労働者が派遣先に直接雇用された後、派遣労働者の時と同じ労働条件になるので、派遣労働者は派遣先に直接雇用されても結局有期契約となり、派遣先にとって気に入らない労働者は雇い止めされるという重大な問題があった。

このような重大な問題点を抱える政府案では、これまで低賃金、細切れ不安定雇用を押し付けられてきた多くの派遣労働者を、真に保護することができず、民主党政権が多くの非正規労働者などの期待を受けて誕生したからには、労働政策審議会の意見にとらわれることなく政府案が徹底審議されることが必要不可欠であった。

## 3 政府案による規制強化は雇用を奪うことになるか

### (1) 禁止対象となった派遣労働者の雇用の問題

政府案では、禁止の対象にされるのは44万人・22%（その後、18万人・全体16.7%とされる）にすぎないが、それでも禁止対象となった派遣労働者の雇用がどのように確保されるかが重要な問題となる。

この点、厚生労働省が平成22年度版労働経済白書で認めた派遣労働者を含めた非正規労働者の増加が、ワーキングプア、格差社会の原因となったことからすれば、どのような労働条件であってもひとまず雇用さえ維持すればよいという考えではなく、安定的雇用をいかに確保するかという議論は不可欠であった。

ところが、衆議院労働委員会での質疑応答は、「国民の生活が第一」をかかげた民主党が派遣法抜本改正につき腰砕けになったため、野党自民党との同質性が露わとなり、規制強化による安定的雇用の確保という観点からの議論がなされなかった。

## (2) 質疑応答

政府案による派遣法の規制強化は、企業の海外進出などにより、さらに雇用の収縮を招き、むしろ労働者から雇用を奪うものであると強く反対していた自民党のあべ俊子委員は、5月28日の衆議院厚生労働委員会において、長妻昭厚生労働大臣に対し、政府案によりどれぐらいの人が仕事を失うのかシミュレーション、見積もりをしているのかと質問したところ、長妻厚生労働大臣は「そのような見積もりをしていない。」と答え、あべ委員に「無責任である」と追及された。

長妻厚生労働大臣は、派遣禁止の対象者の直接雇用への転換について「この法案の対象となる労働者の人数ということでありまして、それが約十八万人ということになっておりますけれども、これについては、雇用が失われないように、直接雇用へ転換されるようにということでございまして、直ちに雇用が失われるということは考えておりません。」「例えば派遣労働者雇用安定化特別奨励金、派遣労働者を直接雇用する事業主に対する助成制度の活用ということによって・・・労働者の方が直接雇用へ転換するということに取り組んでいます。」と答弁した。

これに対し、あべ委員は「では、この非常に景気の悪い状態でございますから、一応、今回の改正法案で十八万人影響を受けるけれども、今出されている大臣の政策をもってして何人ぐらい救えるかというシミュレーションをきちんと責任を持って出すべきではないですか。」と再度質問した。長妻国務大臣は「・・・景気が悪いから日雇い派遣を認めて、それで雇用が拡大するというふうには私は思えません。我々としては、雇用に影響を与えないように、いろいろな施策を使ってそれを下支えするというございます。」と答弁し、あべ委員から「長妻さん、具体性が欠けるのは長妻さんのお言葉でありまして」と反論された。

## (3) 規制強化の影響をめぐって

自民党あべ委員は、政府案の規制強化は企業の海外進出を進めるとか、中小企業いじめのものととか、派遣形態で働くことを望んでいる労働者もいるとか、厳しい雇用情勢のもとで、(不安定雇用であっても)雇用が保障されるだけで良いではないかという考えを基礎に、政府案を潰そうと質問・反論している。しかし、その考えが、厚生労働省が平成22年度版労働経済白書で認めた、非正規労働がワーキングプア、格差社会を生んだという実態を無視しており、問題であることは明らかである。

しかし、一方で、長妻厚生労働大臣も、あべ委員の質問に対し、直接雇用への転換も含め、雇用が失われないように努力していく、そのために、派遣労働者雇用安定化特別奨励

金、派遣労働者を直接雇用する事業主に助成を行うことで対応すると答弁しているが、実際に、これらの制度では強制力がないので、派遣禁止の対象になる18万人の労働者のうち、直接雇用により保護される人数規模を示せないまま終始しており、説得的な説明ができていない。

しかし、本来であれば、政府参考人として出席していた森山寛厚生労働省職業安定局長こそが、政府案による禁止対象者数や、禁止対象者の雇用の安定を図るための具体的な措置の内容などについて熟知しているわけであるから、端的に森山参考人に説明させることにより、必要な情報を引き出させ、それを踏まえた議論を尽くすべきであった。

## 4 常用型派遣にも有期契約が含まれている問題について

### (1) 常用型派遣と解雇

期間の定めのない常用型派遣でも、派遣元からいともたやすく解雇されている事例が報告されている。

日本最大手の派遣会社ラディア・ホールディングスグループは、09年4月に、その傘下の技術者派遣会社である株式会社シーテック、株式会社テクノ・プロエンジニアリング、株式会社CSIの3社の、期間の定めのない労働者を対象として、合計4000名もの大量整理解雇を行った。本来であれば、シーテックなどは本件整理解雇が整理解雇の4要件を満たし、解雇が有効となり得るかどうかが慎重に吟味しなければならないところ、いともたやすく大量整理解雇を強行しており、ここに派遣会社の違法性が端的に見られる。

また、常用型派遣は、一般的には期間の定めのない契約であると理解されるところ、行政解釈では一定の期間を定めて雇用された者であって、採用の時から1年を超えて引き続き雇用されると見込まれる者までもが「常用型派遣」に含まれており、容易に中途解雇、雇い止めされるという重大な問題を含んでいることも議論なされなければならない。

### (2) 質疑応答

自民党の松浪健太委員は、常用型派遣につき「・・・今回、常用雇用というものが禁止対象から除外をされているところがありまして、実際、一年間という見込みがあれば常用雇用とみなされるとあるわけでありまして、これはあくまで、雇う側が一年以上やるんだということをしっかりと宣言すればいいというだけでありまして、その後ろに何の保証もないということでもあります。・・・どういう対策が打ち得るのか、実効性を伺います。」と質問した。本来、政府案による規制強化に反対する企業側の立場の委員から、有期労働契約であっても常用型派遣とされる弊害が指摘されているのは非常におもしろい現象である。

それに対し、森山政府参考人「・・・常時雇用の関係でございますけども・・・これは大きく二つございまして、期間の定めなく雇用された者、それからまた、有期の場合、反

復更新された場合に一年を超えて引き続き雇用されると見込まれる者ということがこの常時雇用の定義でございます。私ども、今回の法律におきまして、この常時雇用という概念、中心の概念でございますので、この見込まれるという点につきましてはしっかりと、契約等でそれがはっきりと見込まれるということが認められる、そういう内容にしていかなきゃならぬと思っております、そういうところの対策を、この法律が通りましたならば早速始めたいというふうに考えているところでございます。」と答弁した。

それに対し、松浪委員は「この点、非常にあいまいな部分が多くて、抜け道の可能性が非常に指摘をされるわけでありまして。・・・今、ちまたに、国会の外に出ると、強行採決反対だという声を大きくかけていらっしゃる。私ども自民党とはもちろんアプローチの仕方は違うわけでありましてけれども、しかし、これでは労働者をめぐる状況はよくなるんじゃないかという認識だけは私は共通しているんじゃないかなというふうに思います。・・・全体のパッケージ、水がめの水の話をしなくて上澄みの話をするというだけでは、私はやはり非常に不十分なんだと思います。ですから、大臣には、こうした働き方の移動がその上澄みだけで本当に進んでしまっているのか、それにかわる対策はお考えでないのか、大きな意味でのビジョンを伺います。」と質問した。

長妻厚生労働大臣は「日雇い派遣のような、かなりの自民党政権での雇用の緩和というときも、結局、大きな話で、国際競争力とかあるいはグローバル化への対応、雇用の多様化などなどの議論もいろいろな方面からもあったというふうに承知しておりますけれども、その結果が、これほどまで雇用が、派遣で登録型、日雇いということで非常に問題があるということになったわけでありまして。そして、今おっしゃられた水がめの、雇用の一つのパイということで、雇用のパイをまずは拡大するというのももちろん重要なことでございます。・・・その中のパイで、いろいろな働き方がある中で最低限度の雇用の安定を図っていくということは重要であります。」と答弁した。

### (3) 実態を踏まえた議論がされていない

自民党松浪委員は、常用型派遣に有期労働契約が含まれていることにより、契約期間が満了した後の雇用が保証されない問題点を端的に指摘している。しかし、自民党自身が、派遣法の抜本改正を求める立場にないので、単に政府案を何でもいから反対するために問題視するのみで、その追及は表面的なものにとどまっている。

また、専門家であるはずの森山政府参考人の答弁も、期間の定めのない常用型派遣労働者の場合であっても数千人規模で整理解雇されている実態を踏まえておらず、常用型派遣に当たるかどうかは、契約等ではっきりと見込まれるということが認められる内容にしていかなければならないとの技術的な説明にとどまり、細切れ不安定雇用をどのように解消するかという根本問題については何ら答えていない。

前記のシーテックの事例を踏まえれば、常用型派遣に有期雇用を含めることは、08年

末以降の大量中途解雇・雇い止めを再び許すことに他ならず、労働者保護に反することは明らかであり、有期契約の規制をどのように実現し、よって派遣労働者を保護すべきか議論されなければならなかった。

## 5 直接雇用の申込みみなし規定の実効性は？

### (1) 派遣労働者の直接雇用と雇用の安定

派遣法違反があった派遣先に対し、労働局の是正指導があり、派遣先が派遣労働者を直接雇用した場合に、雇用の安定が図られるかについては、松下PDP事件、日本トムソン事件などで、報復的な雇い止めがなされる事例が報告されており、直接雇用のみでは安定的雇用が確保できないことは明らかとなっている。

### (2) 質疑応答

松浪委員は、直接雇用の申し込みみなし規定について「このみなし後の取り扱いというものについても、これがはっきりしないというか、不備があると思います。松下PDP事件というのがございました。・・・松下PDP事件で、偽装請負が発覚をした、その後、企業はさまざまな訴訟もあり、直接雇用をしたわけでありまして。・・・実際は、半年後には雇うことをやめてしまった。こうした実情が現在でもまかり通っているということは、直接雇用をしても、実効性というところには疑問を持たざるを得ないと思います。そこまでして、今回、直接雇用のみなし規定はそこまで実効性を発揮するのでしょうか、伺います」と質問した。

これに対し、細川律夫副大臣は「現行法でいきますと、御指摘のような松下の事件などにつきましては、労働局が松下の企業に対して直接雇用にしてほしいと、こういう推奨をするようなことしかできないんですけれども、今度の改正案では、違法な派遣があれば、派遣先から派遣労働者に対して雇用契約の申し込みがあったものとみなす、こういうことになります。それに対して、派遣労働者の方で、引き続きそこで働きたいか、あるいはそこでやめたいか、こういう選択ができて、そこで今後も働きたいということであれば、その申し込みを承諾するということで契約が成立していくというようなことで、そこは法律上きちっと雇用契約が、直接そこで働けるということになりますから、これは法律でそういうふうに決めますから、実効性はもちろんある、こういうことであります」と答えたにとどまる。

### (3) 無期契約にすべきとの視点を欠く議論

松下PDP事件をはじめとする「直接雇用後の雇い止め事案」は、直接雇用後の契約内容が有期の場合、雇い止めにより雇用の安定が十分に図れないことを明らかにしている。また、違法派遣、とりわけ偽装請負や派遣制限期間違反の違法派遣は、臨時的・一時的なはずの派遣労働の利用を常態化させるものであり、派遣先が直接・無期の雇用責任を果た

すべき実態があることを示している。

しかし、自民党は派遣法の規制強化に反対であるから、政府案の問題点を指摘できても、表面的な追究に止まっている。また、政府案を提出した政府・厚生労働省も、企業の利益を考慮して、雇い止めの問題を解消すべく無期契約に踏み切れておらず、派遣先企業の不当な雇い止めに対する規制についての議論が尽くされていない。

この点について、高橋千鶴子委員（共産党）は、2004年に製造業派遣が解禁された理由など必要に応じて、森山政府参考人を指名しながら質問しつつ、派遣先との直接雇用の申込みみなし規定の効果について、直近の契約期間が3ヶ月であれば派遣先が3ヶ月後に雇い止めできる政府案が不当であると指摘した。

そのうえでずっと契約更新して派遣先で何年も働いてきた派遣労働者については、雇用の実態に沿って雇い止めの有効性について判断すべきであると指摘したところ、長妻厚生労働大臣の「実質的なことも判断していくということが重要である」との答弁を引き出したことは、派遣労働者保護にとっては極めて重要である。

## 6 1999年の厚生労働委員会での議論

2010年5月28日の厚生労働委員会における政府案の審議において、上記森山政府参考人が答弁に立ったのは、わずか5回のみであった。その結果、答弁に立った長妻厚生労働大臣が質疑に対し、明確な答弁をすることなく、上記あべ委員、松浪委員から同じ質問が繰り返されることがあった。

ところが、派遣の原則自由化が極めて重要な争点となった1999年の第145国会においては、4月28日の衆議院労働委員会で、政府参考人である渡邊信労働省職業安定局長が実に33回、5月7日の同委員会で、35回も答弁に立っている。

その答弁内容も、労働者派遣の期間が制限される「同一の業務」の解釈など政府案の規定の実効性にかかわることに踏み込んで議論がなされていた。この比較だけでも、政府参考人の関与の度合いにより、審議の深みが違ってくることは明白である。

このような審議の状況からすると、膨大な事実、詳細な調査結果、専門的な法解釈を理解・把握しているはずの政府参考人の関与は必要不可欠であり、政府参考人を排除することは国会審議の形骸化を招き、労働者の実態を踏まえた法規制が困難となり、最終的には国民・労働者の利益を侵害しかねない。

## 7 政府参考人の排除は国会審議の形骸化を招く

自由法曹団では、この間、政府案では、派遣労働者は救われないと訴え、院内集会や厚生労働委員への陳情などを繰り返してきた。政府案の問題点は上記2で指摘したように明らかであったが、この短期間の審議では十分な議論が尽くされたとは言い難い。

民主党は、政府案に自公政権下での08年派遣法政府案の毒を引き継ぎ、与党3党合意までも後退させたために、派遣法抜本改正のための審議を尽くすことに腰砕けになった。

その結果、派遣法の規制強化に反対する自民党の質疑・反論に、政府・民主党側が説得的な説明をすることができなかった。加えて、99年と比べても、高い専門性を有するはずの政府参考人の答弁が少なかったことも、活発な議論がなされなかった原因となっている。

民主党は、マニフェストに「国民の生活が第一」とかかげ、自公政権下の「国民を苦しめている古い仕組み」を終わらせると宣言した。にもかかわらず、民主党政権下はじめての国会審議は、政府参考人の出番もほとんどなく、政府案の規制強化を批判するだけの自民党委員との議論も深まらず、派遣労働者保護のために、派遣労働者の置かれた実態、調査結果、規制強化の影響を踏まえた具体的な説明がなされないままに終わっている。

政府参考人の排除は、ますます国会審議の形がい化を招くものであり、国民・労働者の利益を侵害するものであり、許されないものと言わざるを得ない。民主党が、真実、「国民の生活が第一」とかかげた公約を実現するためには、国会審議において政府参考人の積極的な関与を踏まえた活発な議論が最低限不可欠である。

(伊須慎一郎)

## 6 普天間基地問題は どう 審議された

### —— 「政治主導」は「抑止力」を解明したか

#### 1 はじめに

鳩山政権は、「世界一危険」な米軍普天間基地について、「最低でも県外」と公約し政権交代を果たした政権である。しかし、10年5月28日、鳩山政権は迷走の末、「キャンプ・シュワブ辺野古崎地区及びその隣接水域」に新基地を建設して普天間基地機能を移設するとの日米共同宣言を発表した。

これでは、06年5月1日の「再編実施のための日米ロードマップ」や同年12月2日の「沖縄に関する特別行動委員会(SACO)」の最終報告案に回帰しただけである。これは「普天間基地撤去」、「県内移設反対」との沖縄県民をはじめ多くの国民の願いを裏切るものである。

国民の願いに背を向けた5月28日の日米共同宣言について、果たして、第174国会ではどのような議論がされたのか。この国会から民主党は、「政治主導」を掲げ、事実上、官僚を国会答弁から排除し、大臣などの政務三役が国会答弁にあたった。これは現在衆議院に提出されている国会改革関連法案の先取りをしたものである。

民主党のいう「政治主導」によって国会審議は活性化したのだろうか。

第174国会で、普天間基地問題がいかに審議されたかを、具体的に見てみよう。

#### 2 日米で検討されている事項が明らかにならなかった

昨年の政権交代以来、普天間基地問題を巡っては、日米間で協議が行われてきた。

報道等では、政府が検討している案として「キャンプ・シュワブ陸上案」や「勝連半島沖案」、「徳之島案」「下地島案」など様々な「移設先」が連日取り上げられ、名前が挙がった地域の住民を大きな驚きと不安陥れていた。

ところが、普天間基地問題について政府の検討状況を国会で質されると、関係閣僚は声をそろえて『「ゼロ・ベース」で検討している。』『「検討の具体的内容については明らかにするのを差し控える。』と回答するのみであった（1月25日、26日予算委員会での鳩山首相、岡田外相答弁など多数）。

政権交代をしてから、普天間基地を巡っていかなる事項がどのようにアメリカ政府と協議をされたのか、国民の前にはまったく示されていない。

この点、これまでの国会審議では、日米交渉にあたっている外務省の官僚によって、限定的にであれ交渉事項が説明されている。

例えば、沖縄上空に米軍によって広大な軍事空域が設定され、那覇空港の進入管制業務が米軍に管理されている問題について質問した古堅実吉議員に対し、外務省北米局日米安全保障条約課長や運輸省航空局長が繰り返し答弁に立ち、日本の管制業務の技術水準からすれば十分に那覇空港の管制業務を行えることを明らかにし、日米合同委員会などにおいてアメリカ政府に対して那覇空港の進入管制業務を日本への返還を提案していること、今後も強い態度で交渉を続けると回答している（96年3月1日衆議院予算委員会第7分科会）。

確かに外交上の配慮で交渉事項や内容のすべてを明らかにできないこともあろう。しかし、沖縄県民をはじめとする国民の声を受けて、日本政府としていかなる事項について、どのような姿勢でアメリカ政府と交渉をしているのかさえ明らかにせず、突如5月28日にアメリカ政府との合意が発表されたというのは、主権者である国民をないがしろにしたやり方といわざるを得ない。

### 3 SACO合意の検証結果が明らかにならなかった

当初、民主党政権は、普天間基地の移設先について、選挙中に「最低でも県外」として公約していたことを受けて、日米間のSACO合意とは異なる結論を目指すかのような態度をとっていた。

当然、民主党政権は、過去に政府ないし日米間で議論をされた普天間基地の代替施設案についての検証作業を行っていたはずである。

政権が変わっても、SACO合意時の代替施設案の検討や日米交渉に携わった官僚の多くは現在も省庁に勤務していると思われる。また、当時担当した官僚自身は異動になっていたとしても、当該担当部局には、その時の情報が蓄積され承継されているはずである。

しかしながら、第174通常国会では、SACO合意に携わった官僚も、さらには、現

政権下でSACO合意の検証を行った官僚も国会では答弁しなかった。そのため、現政権が、SACO合意や、過去に検討された代替施設案についてどのように検証したのか、検証した結果どのような問題点が考えられるのか明らかにされなかった。

例えば、「過去の案、キャンプ・シュワブ陸上案などが日米間で立ち消えになったのはなぜか、検証結果を教えてください」との赤嶺政賢議員の質問に対し、北沢防衛大臣は「検証の中身からすれば、発進それから着陸において民家に影響がある、あるいは訓練の周回、そういうものが大きな影響を与えるということの中で海上の方へ行ったということは承知をいたしておりますが、検証の結果を見ると、いずれの案も幾つかの項目があって、この項目についてはマル、この項目についてはバツ、この項目については三角というような総合評価の中であそこにたどり着いたということだと思います」（10年3月11日衆院安全保障委員会）と回答した。

これでは、どの案にどんな不都合があったのか具体的にわからない。なぜ、普天間の移設先が辺野古でなければならないのか、国民が納得できる説明は全くなされていない。

#### 4 「抑止力」論の具体的内容は明らかにならなかった

鳩山首相は、普天間基地を辺野古に移設させる理由として「抑止力の観点から沖縄に海兵隊が必要」との認識を示した。5月28日の日米共同宣言でも在日米軍の「抑止力」が強調されている。

その意味で、「抑止力」とは、普天間基地問題をどう解決できるのかという、大きな政策課題を左右する事項である。まさに、民主党が喧伝する「政治家同士の議論で政策課題を深める」にはこれ以上のテーマはない。

ではこの「抑止力」とは何なのか。第174通常国会の「政治家同士の議論」で明らかになったのだろうか。

岡田外相が、国会で「抑止力」について語った答弁を見てみる。

「まず、在日米軍の抑止力ということがあって、その上で海兵隊の抑止力がある」、「自衛隊というのは、敵を攻撃する能力を持ちません。防衛力ということで整備をしております。そういう中で、それを補うものが米軍の存在」、「抑止力というのは、攻撃をしたときにそれに対して反撃をされる、反撃というのは、単に防衛をするということだけではなくて、その攻撃をした相手国に対して攻撃を加える、そういうことも含んだ概念である」と赤嶺政賢議員の質問に答弁した（10年5月10日沖縄・北方委員会）。

しかし、重ねて赤嶺議員が「どういう事態を想定しているのか具体的に説明を」と言っても、「ですから、日本がいずれかの国から侵略を受けるということを事前に抑止するため海兵隊の存在がある」という答弁しかなされなかった。

「抑止力」論として「相手国」や「攻撃」、「反撃」という事態が語られているが、その内容は抽象的で分からない。

本来は、いかなる危険性が想定されて、その危険に対してどのように海兵隊が使用され対処されるのかという前提があって、初めて海兵隊が「抑止力」と言えるのかが具体的に検証可能となるはずである。

しかし、国会審議では、「沖縄の海兵隊がイラクやアフガンで何をしている」と海兵隊の実際の運用について質問しても（10年5月14日北方沖縄委員会 赤嶺政賢議員の質問）、「イラクの自由作戦、不朽の自由作戦への在日米軍からの派遣数は2000名」である。ただし「政府としては、米軍の運用のいちいちにつき申し上げる立場にない」（同 武正外務副大臣答弁）と、海兵隊の運用実態についてはむしろ検討しないかのような答弁しか返ってこない。

また、岡田外相は、「沖縄の場所的な優位性」として「さまざまな有事、何か起こる可能性のあるそういう地域との関係で見ると、例えばハワイやグアムと比べればかなり、少なくともグアムと比べても二日間ぐらい早くそういったところに到達できる」と述べている（10年1月25日衆院予算委員会 阿部知子議員の質問への答弁）。

しかし、海兵隊が派遣される場合、想定される地域がどこで、派遣される規模はどの程度か、その場合沖縄からなら何日かかるか、グアムからなら何日かかるか等、具体的な事実で検証されていない。沖縄に海兵隊はいるが、海兵隊が移動するための揚陸艦は佐世保基地に配備されている。本当にグアムや他の米軍基地と比べて早く移動できると言えるのか、他の部隊の編成を待たずに海兵隊だけが派遣されるなどということが想定されるのか、仮に海兵隊が2日早くつけたとしてそのことにどのような意味があるのか等は議論されていない。

したがって、「抑止力」検証の前提となるべき、想定される危険性やそれに対して海兵隊がどのように運用され対処するのかなどは明らかにされず、海兵隊の「抑止力」が機能しているのか否か検証不可能となってしまっている。

民主党は「政治主導」と称して、官僚ではなく政治家同士の議論で政策的な議論を深めると喧伝するが、普天間基地問題という多くの国民の生活やこの国の行く末を左右する大問題についてすら、政治家同士で議論しても何ら議論が深まらない。

## 5 具体的な事実は官僚が答弁しなければ議論が進まない

10年5月28日に発表された日米共同宣言では、沖縄からの米軍機の訓練移転が謳われ、政府はこれを「沖縄の負担軽減」だと称していた。

この点に関し、日米共同宣言と同じ日に開かれた衆院安全保障委員会で、赤嶺政賢議員は、06年の日米合意によって、自衛隊基地に訓練を分散移転された嘉手納基地が、外来機による訓練が増加し、むしろ騒音が悪化していることを取り上げ、政府の姿勢を正した。

すると、北沢防衛大臣は「嘉手納における更なる騒音軽減への決意を確認した」という日米共同宣言の文言を紹介していったん答弁が終了した後、官僚から嘉手納の騒音状況の

データをもらい、「平成22年の1日あたりの騒音発生回数が平成18年からみると減っている。政権交代して米側に要請して減ってきている」と答弁し直した。

しかし、赤嶺議員から「そのデータにはエンジン調整の爆音は入っているのか」と重ねて聞かれると、北沢大臣は「私には今お答えできません」としか答えられなかった。

騒音実態がどのような状況になっているのかという、米軍基地被害の基礎的なデータについては、官僚が把握しており、大臣が答弁に立っても具体的なデータは官僚に確認しなければ分からないのである。

また、10年5月26日の衆議院外務委員会で、当時報道で取りざたされていた海上基地の工法について、「くいうち(QIP)方式になった場合、環境アセスをさらに行う必要があるのか」と小野寺五典議員が質問した。

答弁に立った長島外務大臣政務官は、「今のご質問は通告を頂いておりません。ですから、私もここで詳しく、工法が変わった場合にアセスメントがどうなるかということをお答えすることはできません」と答えた。

官僚が出席して、答弁していれば答えられたはずである。アセスが必要なのか否かが明らかになり、その後建設にはどの程度の期間が必要となるのか、環境への影響はどのように変わるのか等、議論が深まっていくのである。このような基本的な質問についても質問予告をしていなければ回答できないというのでは、予定された議論しか行われず、議論は全く深まらない。

かかる基礎的なデータや情報について、大臣や政務三役が回答できなかったこと自体が責められるべきなのではない。そのような情報をすべて政務三役が把握をすべきというのは不可能である。責められるべきは、基礎的なデータや情報について把握している官僚に適宜答弁させることによって議論が深まりうるのに、敢えてそれをせず、議論が空転してしまったことである。

## 6 小括

「政治家同士の議論で国会審議を活性化し、政策論争を深める」というのが、民主党が進める「国会改革」の目的であった。そのために、民主党などは、官僚答弁を禁止することや、内閣法制局長官の答弁を禁止することなどを内容とする国会改革関連法案を国会に提出した。

第174通常国会は、事実上官僚の出席を認めず、「国会改革」を先取りした国会であった。同国会で議論された、沖縄に集中した米軍基地、とりわけ「世界一危険な基地」と言われる普天間基地の被害をどう解決するかという問題は、まさにそれまでアメリカに追従して基地負担を沖縄に押し付けてきた政治が解決すべき課題であった。

しかしながら、今国会での議論は「なぜ沖縄なのか」「なぜ海兵隊・米軍基地が必要なのか」という点について、国民によって検証可能な議論はなされなかった。日米の交渉内容

や政府内、与党内の検討状況も明らかにされないまま、突如「日米共同宣言」という形でアメリカと合意がなされ、合意内容についての国会審議も深まらない。

これでは、国民が国会議員を通じて行政をコントロールすることも、国会審議を基礎に国民自身が議論を深めることもできなくなる。民主党の進める「国会改革」には、国会の権能を弱めるばかりでなく、国民自身が議論をするための情報が制限されることで、国民主権をも弱体化させる危険がある。

(小林 善亮)

## 7 貨物検査法で憲法や軍事はどう扱われた

### —— 2つの国会の間に横たわるもの

#### 1 貨物検査法と国会審議

##### (1) 貨物検査法の性格と危険性

本意見書において検証の対象となる第174回通常国会において成立した法律のひとつが「国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法」(以下、「貨物検査法」という。)である。

この貨物検査法とは、北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)に出入りする軍艦以外の船(商船等)を対象とし、核兵器やミサイル等の関連物資、武器などを積載し運搬していないかどうかを検査する活動を海上保安庁の艦船等に新たに認める法律である。

貨物検査法については、第1に、日本は既に北朝鮮船舶の入港禁止や輸出入の全面禁止の措置をとるなど、安保理決議にある制裁措置を実施しており、そもそも成立させる必要がないという問題点がある。しかも、第2に、貨物検査を口実に公海等において海上保安庁と自衛隊が一体で出動し北朝鮮に軍事的圧力をかける体勢をつくるものであって、北朝鮮との間で緊張関係を無用に高めるものであるとの問題点がある。のみならず、第3に、北朝鮮特定貨物を積載していると認めるに足りる相当な理由があるときには外国船舶に対し公海上であっても立入検査等を行うというものであって海外での武力行使の危険を拡大するものであること等の問題点が指摘されている。

##### (2) 政府参考人の答弁の重要性、必要性

貨物検査法案には以上のような問題点がある。

そうである以上、外務省関係者に対し、安保理決議1874号の解釈、決議にある制裁措置の実施状況等について答弁を求めることは審議において不可欠である。さらには、貨物検査の実施主体となる海上保安庁長官に対し、従来の海上保安庁による立入検査等の実績、北朝鮮不審船事案に対する対応、巡視船・航空機等の装備の状況、情報の収集・分析、

関係各省庁との協力、旗国の同意に関わる対応等に関して、答弁を求めることが必要かつ重要である。あるいは、外務省関係者や内閣法制局長官に対して、武力行使と憲法9条との関係について答弁を求めることも想定される。

このように貨物検査法案に関する国会審議は、専門的で技術的な事柄について公務員に対する審査・調査を行う必要性が高い典型例のひとつである。

### (3) 国会審議の形骸化を招く政府参考人制度の廃止

ところが、国会改革関連法案の最大の眼目とされている政府参考人制度の廃止や内閣法制局長官による答弁の禁止が実施された場合、こうした貨物検査法案に関する専門的な事柄に関する審議を十分に行うことができなくなる。

すなわち、現在、衆議院及び参議院の規則は、国会議員が政府に対して質問をする際には、大臣、副大臣、政務官に対して行うのが原則であるとされている。政府参考人として各省の局長をはじめ行政公務員に出頭を求めて質問できるのは、行政に関する細目的又は技術的事項について審査・調査を行う場合にと限定されている。国会改革法において眼目とされている政府参考人制度の廃止は、政府を代表して国会答弁に立つ者を政治家に限定し、公務員を排除することを意味する。国会審議の場において専門的で技術的な事柄について専門家としての行政公務員がまったく答弁できなくなるのである。専門家である行政公務員の答弁の道をふさぐことはかえって国会審議を形骸化させるものにほかならない。行政機関に国政運営に関する重要な情報が蓄積されているのは当然のことであり、国会の場において、その情報を開示させ、これを問いただすことは、まさに立法権、行政監督権の行使にとって必要不可欠である。

そこで、貨物検査法に関する国会審議の経過を明らかにし、第174回通常国会での貨物検査法に関する審議が国会審議の活性化に逆行するものであったことを明らかにする。

## 2 法案審議の経緯・展開

貨物検査法は複雑な経過をたどっているため、まずその経過を振り返っておく。

### (1) 麻生内閣法案の衆院通過と廃案

麻生内閣は、2009年7月7日、「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」(麻生内閣法案)を第171回通常国会に提出した。

麻生内閣法案は、衆議院の「海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会」(衆院テロ特委)で、7月10日から実質的な審議が開始され、4日後の14日には、与党である自民党・公明党(当時)のみで特別委員会の採決を行い、衆議院本会議でも可決された。しかし、7月21日に衆議院が解散されたことにより、麻生内閣法案は廃案となった。

### (2) 鳩山内閣提出の法案及び自民党提出の法案

2009年10月30日、第173回臨時国会において、鳩山内閣は、「国際連合安全保障理事会決議第千八百七十四号等を踏まえ我が国が実施する貨物検査等に関する特別措置法案」(政府案)を提出した。自民党は、「北朝鮮特定貨物の検査等に関する特別措置法案」(自民党案)を提出したが、それは、09年7月に麻生内閣が国会に提出し衆議院解散によって廃案となった麻生内閣法案と全く同一のものであった。

政府案と自民党案との違いは、自民党案には自衛隊の警備活動などを規定した条項が含まれているのに対して、政府案では削除されているという点であり、それ以外は全く同一のものである。しかも、政府案で削除された条項は、自衛隊の活動を確認した条項であって、この条項の有無によって法案に本質的な差異はない(09年11月20日国土交通委・榛葉副大臣答弁)。この「規定を設けないことによって自衛隊の任務及び権限に変更が生じるものではない」(小野寺五典議員質問に対する鳩山首相の09年12月11日答弁書)と説明されているのである。両案には違いがないといってもよい。

### (3) 政府案と自民党案の審議と採決

政府案及び自民党案は、第173回臨時国会では、11月20日に自民公明両党欠席の状態一度審議されただけで継続審議となった。

そして、第174回通常国会において、政府案は、2010年1月18日、衆議院の国土交通委員会に付託され、同年5月19日、国土交通委員会で可決、翌20日、衆議院本会議でも可決された。その後、同年5月21日、参議院の国土交通委員会に付託され、同月27日、国土交通委員会で可決、翌28日、参議院本会議でも可決され、成立した。なお、自民党案は、政府案と同様、1月18日、衆議院の国土交通委員会に付託され、5月19日、同委員会で否決、翌20日、衆議院本会議で否決された。

### (4) 実質的に同じ法案が審議された2つの国会

麻生内閣法案と自民党案はまったく同一であり、その自民党案と政府案は、自衛隊の関与を法案第9条2項として明記するか否かを除いて同一であるから、実質的にはほとんど同じ内容の法案が、第171回通常国会及び第174回通常国会では審議されたことになる。

この2つの国会のうち第171回通常国会は、自民党政権下において、現行どおり政府参考人を出席させ、その答弁を求める国会審議がなされた。これに対し、第174回通常国会は、民主党政権下において、国会改革の先取りとして、事実上、政府参考人をほとんど出席させず、その答弁を限定する状況下において国会審議が行われた。

こうした貨物検査法案に対する国会審議の実態を対比すれば、政府参考人を排除した国会審議の形骸化の一端を知ることができる。

## 3 第171通常国会での法案審議

### (1) 委員会審議の推移

麻生内閣法案が提出された第171回通常国会では、衆議院の海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会（衆議院テロ特）において、09年7月9日、10日、13日、14日の計4回の審議がなされた。7月9日は趣旨説明であり、実質的な審議は3日間である。

衆議院テロ特では、海上保安庁長官、外務省総合外交政策局長、防衛省防衛政策局長等のべ40名の政府参考人が出席し、必要に応じて答弁を行っている。

### (2) 審議の特徴

貨物検査法に関する審議は、自公民が法案第9条2項を除いて一致する法案を成立させようとする立場からなされた審議であり、法案の問題点についての審議は不十分であった。

すなわち、貨物検査法については、日本政府が北朝鮮船舶の入港禁止や輸出入の全面禁止など既に安保理決議にある制裁措置を実施していること、公海での検査等に旗国の同意を要する点で実効性に乏しいことなど、そもそも成立させる必要がないという問題点がある。こうした問題点を明らかにする質疑は、赤嶺政賢委員（日本共産党）等しか行っておらず、審議が十分に尽くされたとはいえない。

また、貨物検査法は、海上保安庁による貨物検査を主眼とするが、他方で、海上保安庁では対処できない事態において自衛隊の海上警備行動の発令をも想定するものであり、海外での武力行使の危険性を拡大するおそれがある。憲法9条に関わる重大な問題点を有するわけであるが、この点についての審議も不十分であった。

しかし、他方、防衛省や貨物検査の実施主体となる海上保安庁の責任者、安保理決議の問題を把握し、各方面との外交を所轄する外務省などの担当者が答弁に立ち、安保理決議1874号をめぐる問題や法案の解釈、実際に想定される運用に関わる事項等、専門的な審議が一定は行われた。

要するに、貨物検査法という法案の重要性からすれば、その問題点に関する審議として不十分であるとの批判を免れないが、民主党政権下での第174通常国会での法案審議に比して政府参考人答弁を含めて専門的事項について実質的審議がなされたといえる国会であろう。

### (3) 委員会審議と答弁者、答弁内容

政治家として答弁に立ったのは、外務大臣中曾根弘文、国土交通大臣金子一義、防衛大臣浜田靖一、内閣官房長官河村健夫、外務副大臣伊藤信太郎、防衛副大臣北村誠らである。

政府参考人として答弁に立った主な者は、内閣官房内閣審議官高田稔久、外務省総合外交政策局長別所浩郎、海上保安庁長官岩崎貞二、防衛省防衛政策局長高見澤将林らである。

与野党を問わず政府参考人に対する質問がなされ、活発な審議となっている。

例えば、

- ① 公海上の船舶検査には旗国の同意が必要であり、おそらく北朝鮮からの同意は得られないと想定されること、
- ② 乗船協定など第三国から同意を得る協定を締結する方針がないこと、
- ③ 公海上の検査はほとんど想定されないこと、
- ④ 国連安保理決議1874号の実効性確保を法案成立の口実とするが、日本が既に北朝鮮船舶の入港禁止・輸出入全面禁止措置をとるなど、決議にある制裁措置を実施しており、法案を成立させる必要がないこと

など、法案の問題点はいずれも政府参考人の答弁から明らかとなっている。

また、

- ① 海上保安庁の立入検査の実績
- ② 北朝鮮特定貨物検査に対応する装備・体制の現状、
- ③ 北朝鮮の不審船問題等に対する対応実績など

運用に関する専門的情報についても政府参考人の答弁から明らかとなっている。

自民党案として争点となった自衛隊の関与に関する法案第9条2項の解釈、自衛隊法82条との関係、その解釈、自衛隊の権限の範囲等についても、政府参考人の答弁が中心となって審議が行われ、大臣の答弁についての確認を政府参考人に求めるという場面もあった。

以上のように、衆議院テロ特における貨物検査法に関する審議は、わずか3日間であり、全体として審議が十分に尽くされたとはいえないものの、政府参考人による答弁を含めて専門的事項について実質的な審議がなされた。

## 4 第174国会での法案の審議

### (1) 委員会審議の推移

第174回通常国会の衆議院では、政府案と自民党案が付託された国土交通委員会における審議は、10年5月19日の1日しか行われず、この日、国土交通委で政府案が可決され、翌20日、衆議院本会議でも可決された。

5月21日、政府案は、参議院国土交通委員会に付託されたが、委員会での審議は、5月25日に趣旨説明がなされ、実質的な審議は同月27日のわずか1日しか行われず、同日、国土交通委員会で可決、翌28日、参議院本会議でも可決され、成立した。

### (2) 衆議院国土交通委員会（5月19日）

委員会審議における質問者はわずか7名、出席した政府参考人は海上保安庁長官鈴木久泰1名のみであった。審議時間も、政府案、自民党案、特定船舶入港禁止法の3つの法案に関する審議であったにもかかわらず、わずか3時間20分であった。

質疑内容も、法案の解釈や想定される運用状況についての質問は乏しいものであった。むしろ、岩屋毅委員（自民党）が、政府案と自民党案の違いは、法律の名前と9条2項自衛隊の関与を明記するか否かの2つしかないとして、「法案の趣旨がほとんど一緒だというのなら、そのまま早く通すということでも良かったのではないかなと思います。」と発言し、その後、第171通常国会で民主党が提出して廃案になった法案に記載があった「北朝鮮」という国名を削除した理由を延々と質問するなど、本質的ではない議論に終始した審議であった。このほか、福井照委員（民主党）も、拉致問題の解決について質問し、前原外務大臣が地政学、安全保障等々について延々と答弁するなど、法案とは直接関連しない議論に終始した。

### (3) 審議の混乱

政府参考人の出席がなかったために審議が混乱する場面もあった。それは、法案第2条に規定する北朝鮮特定貨物の指定に関する赤嶺政賢委員（日本共産党）の質問に対する答弁の場面であった。

第171国会においても、上記の北朝鮮特定貨物の指定については質疑がなされたが、その際には、政府参考人である内閣官房内閣審議官である高田稔久が答弁に立ち、必要な答弁がなされた。しかし、本審議に出席した政府参考人には海上保安庁長官のみであり、内閣官房審議官は出席していなかったことから、答弁には西村智奈美大臣政務官が立った。

北朝鮮特定貨物の指定については、これまで政府は国連の制裁委員会による指定を受けて政令に反映すると説明してきた。ところが、当初予定された決議後30日以内のリスト作成期間を過ぎても制裁委員会において禁止物品リストが作成されていなかったことから、赤嶺委員がこの点について質問をしたところ、事実を把握していなかった西村大臣政務官は、答弁に窮し、そのため何度も速記が中止される事態となったのである。

貨物検査の対象となる北朝鮮特定貨物の指定は、法案の要となる重要事項である。これに関わる国連の制裁委員会の動向については内閣官房審議官や外務省の担当者であれば当然に把握している事項であり、これら担当者が政府参考人として出席していれば、直ちに答弁がなされ、議事進行に支障がなかったはずである。

門外漢の政治家のみによる答弁の限界を露呈した場面であった。

### (4) 参議院国土交通委員会（5月27日）

委員会審議における質問者はわずか4名、出席した政府参考人は内閣官房内閣参事官三澤康、経済産業省貿易経済協力局長柴生田敦夫、海上保安庁長官鈴木久泰の3名のみ、審議時間はわずか1時間45分であった。

法案の解釈や想定される運用状況についての質問はほとんどなく、米長晴信委員（民主党）にいたっては、質問の時間が余ったとして、法案と無関係な出身県内での自然災害と高速道路の問題について質問するような状態であった。

結局、貨物検査法に関する実質的な審議はないに等しいものであり、国会審議はまったく空洞化していた。

#### (5) 国会審議の形骸化にほかならない政府参考人制度の廃止

第174国会における貨物検査法の審議の実情をみれば、政府参考人に答弁させず、閣僚・副大臣・政務官などが答弁に立ったとしても、国会審議が活性化されないことは明らかである。政府参考人制度の廃止は、「政治主導」に資するどころか、国会審議の形骸化に拍車をかけるものにほかならない。

海上保安の実情、安保理決議の解釈や関係国をめぐる情勢などの情報は当該担当部局に集約され、検討されるのであって、海上保安、軍事、外交等の各専門部局の責任者である行政公務員がこれを掌握している。

政治家に求められているのは、大局的・政治的観点に立ちつつ、行政公務員が把握する専門的な情報を、政府参考人答弁を通じて国会審議において明らかにし、事実に基づいた専門性のある審議を行うことであり、これこそが国会審議の活性化につながるのである。

政府参考人制度の廃止は、国会審議の形骸化にほかならない。

(山口真美)

## 8 ソマリア沖派兵がこの国会だったら

### —— 海賊対処法の審議が投げかけるもの

#### 1 ソマリア沖への自衛隊派兵と海賊対処法

##### (1) 派兵と法案の本質と問題点

09年の第171通常国会で、ソマリア沖への自衛隊派兵と海賊対処法（海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律）をめぐる審議が行われた。

この国会が延長された7月21日に衆議院が解散され、総選挙によって民主党政権が成立した。第171国会は自公連立政権のもとでの最後の通常国会であり、ソマリア沖派兵は自公連立政権によって強行された最後の海外派兵だったことになる。

ソマリア沖派兵は、「実戦海域」への「戦闘部隊」の派兵であって発砲＝武力行使にいたる危険が大きいばかりか、「警察活動」を理由に武力の行使を容認し、各国海軍との共同作戦を可能にしようとするねらいをもっていた。また、海賊対処法には、派遣地域や派遣期間の限定はなく、海外派兵恒久法の「第一号」の性格をもっていた。さらに、ジブチに「三軍統合軍事拠点」が設営されて陸海空三自衛隊の統合的運用がはかれるなど、海賊対処を口実にした海外派兵のエスカレートが顕著だった。

ソマリア沖派兵と海賊対処法は、「国と国との古典的戦争」から「非対称の戦争」に移行

するもとの、「警察活動」を口実に、憲法9条をすり抜けた武力行使や共同作戦を可能にする海外派兵の新たな展開を意味していた。

## (2) 派兵・法案への批判と論戦

新たな装いをもったソマリア沖派兵と海賊対処法には、憲法9条と抵触するとの指摘が続き、各方面から批判・反対が投げかけられた。国会では、日本共産党や社会民主党が憲法違反の海外派兵として反対の論陣をはり、民主党も「海賊対処は海上保安庁の役割」とする「巡視船活用論」を掲げて反対した。

自由法曹団は、意見書「警察活動を口実にした海外派兵・武力の行使 ソマリア沖派兵と海賊対処法案に反対する」（09年4月9日）、緊急意見書「修正では問題は解決しないソマリア沖派兵の中止と対処法案の廃案を求める」（09年4月21日）、緊急意見書「参議院での海賊対処法案廃案を求める」（09年5月11日付）を発表し、問題の検討や国会審議に一定の影響を与えた。

## (3) 法案審議と採決

法案審議と採決のプロセスは以下のとおりであった。

- a 提出 3月13日
- b 衆議院 4月14日に本会議で趣旨説明。海賊・テロ特別委員会に付託。
  - 委員会審議 14日、15日、17日、21日、22日、23日
  - 委員会採決・可決、本会議採決・可決 いずれも23日
  - 賛成＝自民・公明、反対＝民主・共産・社民・国新
- c 参議院 5月27日に本会議で趣旨説明。外交防衛委員会に付託。
  - 委員会審議 28日、6月2日、4日、11日、16日、18日
  - 委員会採決・否決 16日 本会議採決・否決 19日
- d 衆議院 6月19日に特別多数決による再議決・可決。海賊対処法成立。

## (4) 審議の特徴

委員会審議は、参考人質疑や総括質疑を含めて衆議院で5日、参議院で6日、参考人と総括を除く立法事実や法解釈・法運用にかかわる審議は衆議院で3日、参議院で4日にすぎなかった。委員会審議の時間は、衆議院＝25時間49分、参議院＝22時間1分、計47時間50分（参考人質疑と総括質疑を含む）であり、憲法問題を含む広範な問題点・論点をはらんだ法案の審議時間としては、まだまだ不十分であった。

法案提出の翌日の3月14日、政府は海上警備行動を「根拠」に護衛艦「さみだれ」「さざなみ」の派遣に踏み切った。以後、護衛艦による船団護衛活動（3月30日から）、不審船対処（4月4日から）、ジブチへの陸海空自衛隊派遣（5月18日、28日）、P3Cによる哨戒活動（6月11日から）と、海外派兵がエスカレートし続けた。国会審議をよそ

に、海外派兵を既成事実化したこうした方法も、厳しく批判されなければならない。

他方、海賊対処という問題の性格、法案の複雑な構造、多方面からの批判・反対の声などがあいまって、広範な問題についての専門的な審議が行なわれることになり、ソマリア沖派兵と海賊対処法のはらむ問題点は相当程度まで明らかになった。共産・社民両党が正面から憲法問題を投げかけただけでなく、民主党が「巡視船活用論」を対置して反対したことによって、海賊対処と憲法9条、海上交通と国際関係、外交努力と軍事力、軍事と治安、自衛隊と海上保安庁といった多岐にわたる問題点が浮上することになった。

ソマリア沖派兵と海賊対処法は、こうした多岐にわたる問題点をめぐって、政府と与野党が論戦を展開した対決法案の性格をもっていたのである。

## 2 海賊対処法案の論点と第171国会での審議

### (1) 質問した委員と政府側の出席者

衆参両院の委員会質疑の質問者は、衆議院海賊・テロ特別委員会では委員のべ39名（総括質疑を除くと31名）、参議院外交防衛委員会では委員のべ31名（総括質疑を除くと24名）であった（第三者の意見を聴取した参考人質疑を除く。詳細は、本意見書末の「海賊対処法案審議」の表を参照）。

首相の出席は総括質疑だけだったが、国土交通・外務・防衛の大臣、副大臣、政務官（政務三役）が毎回の委員会に出席し、政府特別補佐人の内閣法制局長官もなんども出席した。また、政府参考人として、内閣官房、内閣府、外務省、国土交通省、海上保安庁、防衛省、法務省などの担当者が政府参考人として出席しており、政府参考人の数は連日15人から20人に及んでいる。

内閣法制局長官や政府参考人（以下、「政府参考人ら」）の排除が行なわれていなかったため、第171国会では数多くの政府参考人らの出席が可能だったのである。

### (2) 政治家の答弁と政府参考人らの答弁

海賊対処法の審議には、首相・政務三役の政治家と、政府参考人らが、ともに出席していた。では、各党の委員はどの出席者に答弁を求め、政治家と政府参考人らの答弁はどのように分担されただろうか。

第1に、首相や大臣に質問が集中する総括質疑を加えても、政治家の答弁と政府参考人らの答弁は数の上で拮抗しており、総括質疑を除くと政治家と政府参考人らの割合は45：55となって政府参考人ら答弁の方が相当数うわまわっている。このバランスは、衆議院と参議院で違いはない（答弁者の数は、意見書末の表を参照されたい）。

第2に、おおきな枠組みや政府の姿勢・方針にかかわる答弁は政治家が、軍事、外交、海上交通、海上保安、法解釈・運用など専門性のある事項や、前提になっている事実（立法事実）や実地の運用に関わる事項についての答弁は、政府参考人らが対応している。

第3に、答弁の整合性。政府参考人らの答弁が政治家の答弁を侵食したり、政治家が政府参考人らに答弁を「丸投げ」したりという弊害は見受けられず、政治家と政府参考人らの答弁が食い違った場面もない。

海賊対処法の審議で見ると、担当分野に精通した政府参考人らが、おおきな枠組みでの政治家の答弁の範囲内で補充や具体化を行っており、役割分担は有効に機能していると言える。

### (3) 論点と答弁者

審議で取り上げられた論点には、少なくとも次のようなものがある。

- a 海賊問題の背景、国連決議と射程、国連海洋法条約と法案、諸外国の活動と連携、各国の武力行使の状況
- b 海上保安庁の対処実績、巡視船の性能・装備、海上保安庁での対応可能性
- c 護衛艦の性能・装備、派遣されている護衛艦の活動、P3Cの活動  
「不審船対処」の実情、他国の艦船との連携、現場での海賊対処、武器使用の限界、  
「不意遭遇型」対処
- d 船団護衛の実績、護衛されない船舶、護衛のコスト、
- e 海賊を検挙した場合の措置
- f 海賊対処と憲法、海賊とテロリスト、「国に準じるもの」と海賊、共同作戦と集団的自衛権

こうした論点の多くは、答弁に専門的識見を要する事項、あるいは実地に運用する立場からの答弁でなければ意味のない事項であり、ほとんどは政府参考人らの答弁で明らかにされた。

おおづかみに区分すれば、aは外務省（ないし防衛庁）、bは海上保安庁（ないし国土交通省）、cは防衛省、dは国土交通省、eは法務省（ないし海上保安庁）、fは内閣法制局の分担ということになる。

### (4) 政府参考人ら答弁による問題点の顕在化

専門的知見や情報を保持し、実地に運用にあたる政府参考人の答弁が、問題点をはっきりさせた例は、決して少なくない。

いくつか実例を示しておく（答弁は要旨）。

- a 相手の船に呼びかけたり、存在を誇示したり、サーチライトの照射をしたりする。  
さらに近寄ってくる場合には警告射撃を行う。こうした一連の行為をして抑止をする。  
さらに実際に近づいてきても追い払う（徳地秀士防衛省運用企画局長 4月17日 三谷光男委員＝民主党の質問に）。
- b 刻々と変化する状況に的確に対処するには、期間、区域、部隊の規模につきあらかじめ明確に定めるのは困難だから、このような場合には防衛大臣が必要となる行動の

概要を内閣総理大臣に通知すれば足りるとの規定をおいている（大庭靖雄内閣官房総合海洋製作本部事務局長 4月22日 佐藤茂樹委員＝公明党の質問に）

c 護衛しなかった日本関係船舶が、護衛した船舶の倍以上あるとの情報がある。舷側が非常に高く、スピードの速い定期航路のコンテナ船などは、船団に参加せずに航行していると推定される（伊藤茂国土交通省海事局長 4月15日 赤嶺政賢委員＝共産党の質問に）。

aは海賊対処の基本が「接近する海賊の撃退」であって「襲撃した海賊の検挙」ではないことをあけすけに認めた防衛省の担当者の答弁、bは自衛隊と海賊の「不意遭遇」を想定して防衛相専権（＝軍部専権）での対処突入を認めたという立法担当者の答弁、cは護衛を受けていない船舶の方が多いいことを正直に認めた国土交通省の担当者の答弁である。

立法担当者や運用担当者でなければできなかった答弁であり、それぞれがもっと問題にされるべき論点であった。

#### (5) 民主党・社民党・国民新党と政府参考人らの答弁

民主党・社民党・国民新党が提出している国会改革関連法案では、内閣法制局長官や政府参考人の答弁が禁止されることになっている。「政治主導」をうたい文句にこの法案を提出した3党は、海賊対処法では政治家だけに質問していただろうか。

そうでないことは、会派別の答弁者の分布を見ればたちどころに判明する。

閣僚を出している与党とりわけ自民党委員の質問が政府参考人らに傾斜する傾向はあるが、政治家と政府参考人らへの質問の分布は、与野党で決定的と言えるほどの違いはない。当時は野党であった民主党・社民党・国民新党の委員も、政治家のみならず政府参考人らにも旺盛に質問を繰り返している（詳細は意見書末尾の表を参照）。

とりわけ、「海上保安庁の任務論」「巡視船活用論」を押し出した民主党は、しつように海上保安庁長官に対する質問を続けており、内容は巡視船の航続距離や装備から、建造費・乗員の数・隔壁の性能＝継戦能力に及ぶ、きわめて踏み込んだものになっている。こうしたこともあって、参議院での民主党委員の政府参考人への質問の割合は、自民党と並んできわめて高い。

また、海賊とテロリスト、「国に準じる者」の関係などを内閣法制局長官にただしたのは民主党委員であり、長官への質問が多いのは民主党と国民新党の委員である。社民党委員の政府参考人らへの質問も、他党に比べて決して少なくない。

要するに、海賊対処法の審議において、野党委員は立法事実や法の運用、憲法との抵触などを問いたすことで問題点を明らかにしようとし、とりわけ民主党委員は海上保安庁や巡視船の詳細に踏み込むことによって対案を押し出そうとした。「巡視船活用論」の当否はさておき、こうした論戦が野党の役割であることには、異論はないだろう。

民主党や社民党・国民新党の委員は、内閣法制局長官や政府参考人にただすことでその

役割を果たそうとした。国会改革関連法案を提出している民主党など3党は、政権交代直前の海賊対処法の審議では、政府参考人らに答弁を求めることが問題だとは、まったく考えていなかったのである。

### 3 審議が第174国会だったら

#### (1) 海賊対処法をめぐる i f

民主党政権とソマリア沖派兵・海賊対処法にかかわるひとつの i f がある。

この問題での民主党の主張は、「海賊対処は海上保安庁の役割」とする「巡視船活用論」であった。自由法曹団の意見書で指摘したとおり、「巡視船活用論」は、海賊掃討作戦に巡視船を投入して軍事行動を行わせ、海上保安庁の「いっそうの軍隊化」をもたらすものであった。だが、「巡視船活用論」が、巡視船の派遣によって自衛隊海外派兵を回避しようとした主張だったことは、事実であろう。

ではもし、ソマリア沖派兵が政権交代後の第174国会で提起されていたら、民主党は「しきしま」などの大型巡視船をソマリア沖に派遣し、自衛隊派兵を回避しただろうか。民主党のあのときの主張からすれば、それが本筋のはずである。

だが、民主党政権は、反対したはずの自衛隊派兵を追認し、「実戦海域」への派兵命令を発し続け、さらに拡大しようとしている。これでは、あれだけ力説された「巡視船活用論」は、「野党だったから主張できた論理」と考えざるを得ないことになる。

#### (2) もうひとつの i f

もうひとつの i f は、国会審議にある。

もし、政権交代後の第174国会（あるいは国会改革法が強行されたあとの国会）に法案が提出されていたら、どのような法案審議が展開されたことになるか。

その国会では、実際に対応にあたる防衛省や海上保安庁の責任者や、各方面との外交を所轄する外務省や船舶運行を所轄する国土交通省の担当者も答弁にたたないことになる。また、これまでの憲法解釈との整合性や、他の法制との整合性を担保すべき内閣法制局長官も答弁から排除される。

ソマリア沖派兵と海賊対処法は、憲法9条との抵触をはらむばかりか、外交、海上交通、軍事、治安（海上保安）、刑事手続といった専門性をもった論点にかかわり、実地の運用がどうなるかが重大な問題になる案件であった。内閣法制局長官や政府参考人らを排除して、この案件の審議はどのように処理されるだろうか。

#### (3) 責任を負えない「門外漢の答弁」

政府参考人らが排除された審議では、すべての質問に政治家が答弁することになる。

首相と国務大臣の半数以上が国会議員であるのは憲法の要請であり、副大臣と政務官は議員外からの起用も可能だがこれまで議員以外が任命されたことはないため、政治家はほ

とんどすべて国会議員である。国会審議が議員と議員の論戦になることが「政治主導」だというのだから、これが政府参考人らを排除する眼目である。

まずはっきりさせておく。

国会議員とは、選挙によって主権者国民に直接選ばれた国民の代表であって、専門的知見や経験を理由に議員になった「勅撰議員」や「指名議員」ではない。これが憲法の基本原理のひとつである国民主権にもとづく議会制民主主義の大原則である。

従って、大臣や副大臣・政務官になったからといって、軍事・警察・外交・法規といった問題について、国会議員が専門的知見を伴う答弁ができなくても、とくに異とするに足りない。大臣などの政治家に求められるのは、その分野の行政について大局的に判断できる政治的識見であって、専門的な知識や情報ではないからである。

確かに、なかには法律問題や軍事問題について、縦横に答弁できるだけの専門的知見をもった国会議員もいるだろう。だが、それはその議員が「法律家」や「軍事通」といった国民代表＝国会議員とは別の属性を持っているからであって、その属性が発揮されたからといって「政治主導」とはなんの関係もないのである。

次に、ソマリア沖派兵の背景にある海上交通の実情や当該国の政治情勢などの情報は、行政機関の担当部局に集約・検討され、担当者によって掌握される。これは国家機構である以上当然で、政治家の答弁はたかだか「担当者に聞いたことを伝達する」だけにしかない。そのとおりに伝達するならなにも政治家がやる必要はなく、間違っても伝達すればそれこそ国際問題にもなりかねない。「伝聞供述」はそうしたリスクを帯びているから、慎重を要する刑事訴訟手続では排除されているのである。

以上要するに、政府参考人らを排除した政治家の答弁は、「専門的知見を伴わない『にわか勉強』での答弁」か、「担当者からの伝達を間違わないように注意して紹介する答弁」にしかない。そのいずれもが、現実の政治に責任を負えない「門外漢の答弁」になることは、明白ではないだろうか。

#### (4) 意見聴取会では解決しない

国会改革関連法案では、「委員会は、審査又は調査のために必要があるときは、参考人として行政機関の職員、学識経験者、利害関係者等の出頭を求め、その意見又は説明を聴くことができる」とされ、その聴取は「意見聴取会を開いてこれを行う」とされている（衆議院規則改正案第85条の2①②）。委員会審議からは排除される政府参考人らの意見を、意見聴取会で聴取できることにする仕組みである。

この意見聴取会はなんら問題を解決しない。

まず、2分すること自体の問題。

委員会の審議と意見聴取会の聴取は完全に2分され、政治家による大局的あるいは政治的問題の答弁と、政府参考人らからの専門性を伴う答弁あるいは情報の集積にもとづいた

答弁が、連関のないまま登場することになる。大局的なことがらと専門性をもった事項は有機的に結びついてこそ意味を持つのであり、分離してしまえばほとんど意味はなくなってしまう。このことは、171国会の審議についての会議録を一読すれば直ちに理解できるだろう。

次に、聴取に伴う責任の問題。

聴取されるのは「行政機関の職員」であって政府そのものではなく、「職員」の答弁に政府は拘束されない。その結果、答弁に違背する事態が起こっても、政府の政治責任は発生せず、問題は間違った「説明」をしてしまった職員の責任問題に矮小化される。

起こり得る事態を海賊対処の場面から。

「(警告して) さらに近寄ってくる場合には警告射撃を行う」というのが、第171国会での防衛省の担当者の答弁だった。政府参考人としてのこの答弁は当局を拘束する。

意見聴取会でも同じ説明が行われた。だが、実際の運用マニュアルは「制止の措置に従わないで接近する場合には、海賊対処法第6条で船体射撃を加える。撃沈してもやむを得ない」だった。現地の護衛艦は答弁ではなくマニュアルに従って行動し、海賊船とおぼしき船を撃沈して犠牲者を出した・・・このとき、「あれは職員の説明が間違いだった。だからしかるべき処分をした」で済むのだろうか。

#### (5) 憲法解釈は政府の思いのまま

海賊対処法と憲法9条のかかわりもなんども問題になり、多くの場合、内閣法制局長官が答弁にたった。

国連海洋法条約で捜査権を付与された公海での海賊行為についての警察活動だから、武器を使用しても武力の行使にあたらぬ。海賊は私的存在であって国もしくは国に準じるものではないから、武器を使用しても武力の行使にあたらぬ。よって、共同で行っても「捜査共助」であって集団的自衛権とはかかわりをもたない・・・これが答弁の大筋であった。

「国対国の戦争」モデルを「海賊との戦争」に持ち込んだこの答弁の体系が、深刻な問題をはらんでいることは、前掲の自由法曹団の意見書で指摘した。

そのことをひとまずおこなうなら、これらの答弁は、これまでの憲法解釈を維持して武器使用—武力行使の拡張に限定をかけようとしたものと評価できる。その結果、「もし海賊とテロリストが一体化したら」「もし海賊が地方政府と同等の力をもったら」などの質問に、「仮定の質問には答えられない」と逃げるしかなかったのも事実である。

第174国会では、憲法解釈の「守り手」だった内閣法制局長官は国会審議から排除され、憲法解釈は政権（ないし政権党）に握られている。その結果、「政治主導」によっていつ憲法解釈が豹変するかわからないことになる。

これまた起こり得る事態を海賊対処から。

海賊もテロリストも犯罪者であり、世界の敵であることには変わりはない。だから、海賊やテロリストに武器を使用しても武力の行使にはならない。「空爆」も船団護衛も警察活動の手段だから、米軍と共同作戦をやっても集団自衛権の行使にはあたらない・・・。

ここまでいけば、「憲法のもとでのテロリスト・海賊との米日共同戦争宣言」以外のなものでもないのである。

#### (6) 政権と政権党による軍事の政治利用

これまで内閣法制局長官や政府参考人が出席していた第171国会でのソマリア沖派兵、海賊対処法の審議を素材に、政府参考人ら答弁の意味を検証するとともに、これら政府参考人らを排除した国会審議のありようについてシミュレートを試みた。

誤解のないように、あえてはっきりさせておく。

自由法曹団はソマリア沖派兵や海賊対処法に最後まで反対を貫いており、その見解はいまもって変わっていない。憲法に背反するこうした軍事立法は登場してはならないのであり、国会に提出されること自体があってはならない。だから、自由法曹団は海賊対処法を強行した第171国会を、積極的に評価しているわけでは決してない。

だが、海外派兵法案が提出され得る状況のもとで、内閣法制局長官や政府参考人が排除される国会が現出することは、事態をいっそう危険なものにすることになる。

国会改革で変容した国会では、軍事や外交の担当者は審議に登場せず、具体的な事実は伝聞ですまされる。自衛官や外交官は意見聴取会でなにを話してもいいが、その説明は「個人」のものであって政府は拘束されない。法の安定性、整合性を担保すべき内閣法制局長官は排除されて、憲法解釈は政府の思うがまま・・・。この政治システムのもとで、「軍隊を出すかどうか」「現地軍に戦端を切ることを認めるか」という重大な国策が決定されていく。

この政治システムが生み出すのは、政権と政権党による軍事の政治利用にほかならない。軍事が政治を壟断することは悲劇を生みだすが、政治が軍事を遊ぶことの危険もまた甚大である。

この歴史的教訓を、いまいちど想起すべきではないだろうか。

(田中 隆)

## おわりに — 第174国会が明らかにしたもの

### 国会の検証はなにを語っているか

本意見書では、第174通常国会がどのような国会であったかを、具体的に検証してきた。検証の対象は、民主党政権によるマニフェストの「実行度合い」、陳情一元化がもたらしたもの、内閣法制局長官や政府参考人（官僚）を排除した委員会審議の状況であり、それぞれが民主党の叫ぶ「政権選択論」や国会改革の中心的内容にかかわるものである。

各論稿から、特徴と問題点を抽出しておく（カッコ内は論稿番号）。

- a マニフェストに掲げられたくらしと福祉にかかわる法案と、「政治主導」「地方分権」などの改革が「目玉」の国会だったが、いずれもそのとおりにはいかず、政府提出法案の成立率は55.6%と戦後最低を記録した（1）。
- b 09年総選挙で打ち出された「生活第一」などのマニフェストの多くは実行に移されず、「政権公約」としての機能を果たさなかった。総選挙を、「政権公約にもとづく政権選択の選挙」とするなら、国民は選んだ政権に裏切られた結果となる（2）。
- c 民主党執行部が強行した陳情一元化は、国民の請願権の侵害であるとともに国会議員の役割を縮小するもので、結局は幹事長室すなわち小沢一郎幹事長（当時）の独裁にしかならなかった（3）
- d 内閣法制局長官なき委員会審議は、憲法論議の迷走と政権党による恣意的解釈の危険を生み出している。それは、政治が憲法や軍事・平和をもてあそぶことにつながり、立憲主義を崩壊させかねない（4、7、8）。
- e 政府参考人（官僚）の答弁を欠いた委員会審議は、具体的な事実や専門的知見が浮上しない抽象的な論議にならざるを得なかった。その審議では、立法（あるいは改正）の必要性を基礎づける立法事実が明らかにされず、その法がどのように運用されるかの基準も明確になっていない（5、6、7、8）。

これらはおよそ正常な国会や国政のすがたではない。

これらの検証結果は、ただひとつのことを示している。

国会改革によってうみだされつつあるのは、あるべき立法機関の使命が奪われた国会と議員活動の空洞化にほかならない……これがその結論である。

### 空洞化をうみだしたもの

その空洞化を生んだものこそ、「政治主導」を叫んで内閣法制局長官や政府参考人を委員会審議から排除し、「マニフェスト選挙による政権の選択」を理由に議員や国民に政権党への服従を要求した小沢一郎幹事長主導の強権政治モデルであり、そのために登場したのが国会改革であった。

この政治モデルでは、選挙で政権党を選択した国民は政治を政権＝政権党に託したもの

として扱われ、国会は政権が提出する法案に「お墨つき」を与える役割しか期待されていない。そして、大臣・副大臣・政務官の政務三役にならなかった民主党議員には、首班指名で党代表に1票を投じ、政府提出法案の採決で賛成する「馬の足」の役割しか残っていない。

これほど国会と議員の役割を矮小なものにすれば、「幹事長室」の独裁が発生したり、憲法論議が迷走したり、委員会審議が事実にもとづくものにならないことも、「理の当然」ということになるだろう。

このような政治モデルもとの国会が、憲法の求める最高機関としての国会、唯一の立法機関としての国会（憲法第41条）からほど遠いものであることは、あらためて指摘するまでもない。

### 強権政治と二大政党制の破綻

その政治モデルは、国民的な支持や信頼を獲得し、民主党議員が一丸となって邁進するものとなったか。そうでないこともすでに明らかである。

強権政治の政治モデルは国民の支持を得られず、民主党議員の支持も得られなかった。

「マニフェスト選挙」を呼号した民主党は「マニフェスト違反」を重ねて国民の支持を失い、動揺と迷走を重ねて支持率が低下し、鳩山・小沢体制の崩壊を引き起こした。その結果、政府提出法案の成立は戦後最低を記録し、「馬の足」にされようとした民主党議員のなかにも矛盾や憤懣が渦巻いた。第174国会が実証したのは、「政治主導」を叫んで強権政治を実現しようとした政治モデルの破綻にほかならない。

この政治モデルは、「政権担当能力のある同質的な二大政党だけの政治」すなわち二大政党制と結びついており、そのために登場しているのが比例定数削減の策動であった。では、その二大政党制への志向はどうなったか。

第174国会閉会後に行なわれた参議院選挙において、民主党は大敗を喫して参議院は再び与野党逆転となった。だが、議席のうえでは参議院第一党となった自民党も勝利したわけではなく、敗北した07年参議院選挙よりさらに得票を後退させた。その結果、自民党と民主党の「二大政党」の得票率は、それまでの70%前後から55%にまで低落した。国民は二大政党制を支持しなかったのであり、この面でも、民意は、「政権担当能力のある二大政党だけの政治」すなわち二大政党制を選択しなかったのである。

強権政治の政治モデルと二大政党制はともに破綻した。

その審判を経て、いまただちに行われなければならないこと……それは、国会改革関連法案を廃案にして国会を名実ともに「最高機関」にすること、そして、比例定数削減の策動を直ちに中止し、国民の意思が正確に反映される選挙制度にあらためることである。

自由法曹団はそのことを強く要求する。



# 海賊対処法案・衆議院審議

2009年第171通常国会

衆議院・海賊テロ対策特別委員会

月日	質問者	答弁	首相	政務三役	政府 参考人	海上 保安庁	防衛庁	内閣 法制局	計	首相 政務三役	首相 三役率	参考人計	参考人率	
04/14	政府案趣旨説明													
04/15	中谷元	自民		7	7		5		19	7	36.84%	12	63.16%	
	小池百合子	自民		9	3	1	4		17	9	52.94%	8	47.06%	
	冬柴鐵三	公明		7	4	7			18	7	38.89%	11	61.11%	
	照屋寛徳	社民		13		1	3		17	13	76.47%	4	23.53%	
	川内博史	民主		1	11	9	6		27	1	3.70%	26	96.30%	
	武正公一	民主		18					18	18	100.00%	0	0.00%	
	平岡秀夫	民主		16		1		2	19	16	84.21%	3	15.79%	
	篠原 孝	民主		8	2				10	8	80.00%	2	20.00%	
	赤嶺政賢	共産		8	9		1		18	8	44.44%	10	55.56%	
	下地幹郎	国新		6				2	8	6	75.00%	2	25.00%	
	小計		0	93	36	19	19	4	171	93	54.39%	78	45.61%	
04/17	赤嶺政賢	共産		10	15				25	10	40.00%	15	60.00%	
	阿部知子	社民		6	1	1			8	6	75.00%	2	25.00%	
	田島 要	民主		17	4				21	17	80.95%	4	19.05%	
	三日月大造	民主		4	6		2	4	16	4	25.00%	12	75.00%	
	鷲尾英一郎	民主		4	4	7			15	4	26.67%	11	73.33%	
	鈴木馨祐	自民		3	6		3		12	3	25.00%	9	75.00%	
	三谷光男	民主		3	2		7		12	3	25.00%	9	75.00%	
	後藤 斎	民主		12		1	1		14	12	85.71%	2	14.29%	
	石井啓一	公明		4	4	3	2		13	4	30.77%	9	69.23%	
		小計		0	63	42	12	15	4	136	63	46.32%	73	53.68%
04/21	参考人質疑													
04/22	高木義明	民主		6					6	6	100.00%	0	0.00%	
	下地幹郎	国新		3		9		2	14	3	21.43%	11	78.57%	
	石原宏高	自民		4	9		2		15	4	26.67%	11	73.33%	
	佐藤茂樹	公明		2	10				12	2	16.67%	10	83.33%	
	下地幹郎	国新		5					5	5	100.00%	0	0.00%	
	川内博史	民主		8		18			26	8	30.77%	18	69.23%	
	長島昭久	民主		12	8	2			22	12	54.55%	10	45.45%	
	渡辺 周	民主		4	6	4	1		15	4	26.67%	11	73.33%	
	武正公一	民主		14					14	14	100.00%	0	0.00%	
	平岡秀夫	民主		12	3	11	1		27	12	44.44%	15	55.56%	
	保坂展人	社民		5	16				21	5	0	16	76.19%	
	赤嶺政賢	共産		10	11		8		29	10	34.48%	19	65.52%	
		小計		0	85	63	44	12	2	206	85	41.26%	121	58.74%
計	総括質疑を除く		0	241	141	75	46	10	513	241	46.98%	272	53.02%	
04/23	中谷 元	自民	2	4					6	6	100.00%	0	0.00%	
	新藤義孝	自民	2	3					5	5	100.00%	0	0.00%	
	冬柴鐵三	公明	1	2		3			6	3	50.00%	3	50.00%	
	平岡秀夫	民主	8	4			1		13	12	92.31%	1	7.69%	
	長島昭久	民主	4	4			3		7	4	57.14%	3	42.86%	
	赤嶺政賢	共産	2	4					6	6	100.00%	0	0.00%	
	菅野哲雄	社民	3	1		1			5	4	80.00%	1	20.00%	
	下地幹郎	国新	2	1					3	3	100.00%	0	0.00%	
		小計		24	19	0	4	0	4	51	43	84.31%	8	15.69%
		修正案趣旨説明												
	討論													
	採決・政府案可決													
合計	総括質疑を含む		24	260	141	79	46	14	564	284	50.35%	280	49.65%	

期間	会派	数	首相	大臣 副大臣 政務官	政府 参考人	海上 保安庁	防衛庁	内閣 法制局	計	首相 政務三役	首相 三役率	参考人計	参考人率
04/14	自民党	4	0	23	25	1	14	0	63	23	36.51%	40	63.49%
	公明党	3	0	13	18	10	2	0	43	13	30.23%	30	69.77%
04/22 総括質 疑を除 く	民主党	15	0	139	46	53	18	6	262	139	53.05%	123	46.95%
	共産党	3	0	28	35	0	9	0	72	28	38.89%	44	61.11%
	社民党	3	0	24	17	2	3	0	46	24	52.17%	22	47.83%
	国民新党	3	0	14	0	9	0	4	27	14	51.85%	13	48.15%
	計	31	0	241	141	75	46	10	513	241	46.98%	272	53.02%

\* 「政府参考人」は、「海上保安庁」「防衛庁」「内閣法制局」以外の行政機関の担当者。

\* 「内閣法制局」には、政府特別補佐人の長官のほか、政府参考人の担当者を含む。

# 海賊対処法案・参議院審議

2009年第171通常国会

参議院・外交防衛委員会

一部、核持込疑惑、北朝鮮ミサイル問題、ミャンマー問題などの質疑を含む。

月日	質問者	答弁	首相	大臣 副大臣 政務官	政府 参考人	海上 保安庁	防衛庁	内閣 法制局	計	首相 政務三役	首相 三役率	参考人計	参考人率
05/28	政府案趣旨説明												
	佐藤正久	自民			5	3	3		11	0	0.00%	11	100.00%
	白 眞勲	民主		5	10		12		27	5	18.52%	22	81.48%
	谷岡郁子	民主		13	1	1			15	13	86.67%	2	13.33%
	浜田昌良	公明		11	1				12	11	91.67%	1	8.33%
	井上哲士	共産		3			10		13	3	23.08%	10	76.92%
	山内徳信	社民		3			2		5	3	60.00%	2	40.00%
	小計		0	35	17	4	27	0	83	35	42.17%	48	57.83%
06/02	犬塚直史	民主		12	15			1	28	12	42.86%	16	57.14%
	谷岡郁子	民主		5	8	4	11		28	5	17.86%	23	82.14%
	風間直樹	民主		11			3	1	15	11	73.33%	4	26.67%
	小池正勝	自民		7	4	2			13	7	53.85%	6	46.15%
	佐藤正久	自民		1	6	1	3		11	1	9.09%	10	90.91%
	山口那津男	公明		7	6				13	7	53.85%	6	46.15%
	井上哲士	共産		6	1				7	6	85.71%	1	14.29%
	山内徳信	社民		3	11				14	3	21.43%	11	78.57%
		小計		0	52	51	7	17	2	129	52	40.31%	77
06/04	米長晴信	民主		20	5	4	9		38	20	52.63%	18	47.37%
	白 眞勲	民主		23	11	24	7		65	23	35.38%	42	64.62%
	塚田一郎	自民		13	5	4	2	2	26	13	50.00%	13	50.00%
	浜田昌良	公明		5	1	2	2	3	13	5	38.46%	8	61.54%
	井上哲士	共産		12	1	6			19	12	63.16%	7	36.84%
	山内徳信	社民		7					7	7	100.00%	0	0.00%
	小計		0	80	23	40	20	5	168	80	47.62%	88	52.38%
06/11	米長晴信	民主		2	3	10	8		23	2	8.70%	21	91.30%
	一川保夫	民主		7		1			8	7	87.50%	1	12.50%
	佐藤正久	自民		5	1	3	1		10	5	50.00%	5	50.00%
	浜田昌良	公明		6			1	3	10	6	60.00%	4	40.00%
	井上哲士	共産		2	5				7	2	28.57%	5	71.43%
		小計		0	22	9	14	10	3	58	22	37.93%	36
計	総括質疑を除く		0	189	100	65	74	10	438	189	43.15%	249	56.85%
06/16	参考人質疑												
06/18	谷岡郁子	民主	12	1					13	13	100.00%	0	0.00%
	風間直樹	民主	2	9					11	11	100.00%	0	0.00%
	小池正勝	自民	1	6		1			8	7	87.50%	1	12.50%
	佐藤正久	自民	2	4					6	6	100.00%	0	0.00%
	浜田昌良	公明	4	2	1			1	8	6	75.00%	2	25.00%
	井上哲士	共産	2	3					5	5	100.00%	0	0.00%
	山内徳信	社民	5						5	5	100.00%	0	0.00%
		小計		28	25	1	1	0	1	56	53	94.64%	3
	討論												
	採決・政府案否決												
合計	総括質疑を含む		28	214	101	66	74	11	494	242	48.99%	252	51.01%

期間	会派	数	首相	大臣 副大臣 政務官	政府 参考人	海上 保安庁	防衛庁	内閣 法制局	計	首相 政務三役	首相 三役率	参考人計	参考人率
05/28 ～ 06/11 総括質 疑を除 く	自民党	5	0	26	21	13	9	2	71	26	36.62%	45	63.38%
	公明党	3	0	29	8	2	3	6	48	29	60.42%	19	39.58%
	民主党	9	0	98	53	44	50	2	247	98	39.68%	149	60.32%
	共産党	4	0	23	7	6	10	0	46	23	50.00%	23	50.00%
	社民党	3	0	13	11	0	2	0	26	13	50.00%	13	50.00%
	計	24	0	189	100	65	74	10	438	189	43.15%	249	56.85%

\* 「政府参考人」は、「海上保安庁」「防衛庁」「内閣法制局」以外の行政機関の担当者。

\* 「内閣法制局」には、政府特別補佐人の長官のほか、政府参考人の担当者を含む。

## 2010年通常国会から見えてきたもの

### —— 国会改革をもたらす議会政治の空洞化

---

2010年 9月30日

編集 自由法曹団「国会改革」・衆院比例定数  
削減阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03-3814-3971 Fax 03-3814-2623

URL <http://www.jlaf.jp/>

---