

政策論議の深化と参議院の役割

政策研究大学院大学 飯尾 潤

「経済のプリズム」第150号を迎えられたとのこと、わが国の舵取りにおける知識の活用という点で、大変有意義なこととお慶び申し上げ、深く敬意を表す次第です。これを機に、同誌ひいては参議院の益々の御発展を強く祈念して、多少経済問題に関連付けながら、政策論議の深化と参議院の役割について建設的な提言を寄せることお許しいただきたいと存じます。今後の国会論議の一助となりますれば幸いです。

「政策本位の政治」に表立って反対する人は少ない。それは、政治や政府活動のアウトプット、つまり製品が政策であるところから、政策を否定する政治は、成果なき政治ということになって、その存在意義を問われかねないからである。しかし、あまりにもよく知られているように、政治の現実においては、権力の追求自体が自己目的化することもしばしばである。現代の民主政治は、そうした現実を織り込みながら、政治家の権力追求への欲求を利用して、選挙などを契機とする政治家や政党間の競争によって政治の質を上げようとしてきた。

こうして、国会における審議も与野党の駆け引きが主役となりがちである。そこで、国会における政策論議が低調であるという批判も根強い。議事録などを見る限り、報道はされないけれども、かなり踏み込んだ質疑によって、政策論議がなされていることも多いから、こうした報道は的外れだということもできる。しかし、現在の国会審議が十全かといえ、当事者たる国会議員の間においても疑問を持たれているように見受けられる。

それは、国会における政治の展開が、国会審議の日程をめぐる政治的闘争を中心に据えたうえで、野党が政治家のスキャンダルを含む政府の失策を追及し、政府や与党の側は無難に審議を乗り切ることには専念することが多いからである。国会審議が、与野党対立型になるのは、日本のような大国で、議院内閣制を取っていれば当然の帰結であり、それを否定すべきでもない。

ただ、政争重視で政策論議が二の次になるという傾向を助長しているのは、政府側への質疑が審議の大部分を占める慣行や、国会の審議日程の設定が、時々々の会派間の協議によって決められる慣行などであって、日本の国会審議のあり方が、議会政治の必然に従っているというわけではない。

こうした質疑中心の法案審議や、日程設定優先の審議慣行においては、その場その場の問題が、繰り返し議論されることになりがちであり、議論の地平を広げていくような議論はなされにくい。その観点から、国会に欠落していると考えられるのは、長期的視点からの政策論議や、政策の背景にまで踏み込んだ骨太の政策論議、与野党の双方から中立的な事実の発見、あるいは与野党共通の政策基盤の涵養といった機能である。

これを経済問題に引きつけて考えれば、短期的な景気論争を超えた、日本経済の体質や中長期的見通しに関する議論が、紋切り型の与野党対決に埋没して、じっくりと議論を深めるゆとりがないことが多いことが問題となる。また、長期的な財政見通しに関する議論なども、直近の具体的な税制や予算案の議論の影に隠れて、そもそもの議論が成立しにくくなっている。また、経済政策の方向性についても、個別政策の是非の背景にある成長と分配の関係といった抽象的なレベルの議論が不足しがちである。そのため、個別政策についての賛否はわかっても、その判断基準が不明確となりがちであり、今後の展開につながる議論にまで至りにくくなる。さらに問題の背景にある経済構造の現実について、諸政党間に共通の認識が生まれるといった契機が不足している。そこで、審議を重ねても、批判はあっても立場の表明はなく、議論がかみ合わないままに終わることも多い。

こうした状況を脱して、深みのある政策論を可能にするには、まずは審議の計画性の確保と議員同士の議論の積み重ねが必要である。審議の計画性がないと、審議のための十分な準備が出来ないだけでなく、次の展開が見えないなかで、ついついその場その場の話題に議論が流れがちになる。また質疑を前提として日程をめぐる争いが展開されると、野党側がくせ玉を投げて政府側のミスを誘い、審議を止めるきっかけを狙うということが行われやすい。こうして日程をめぐる争いが前面に出ると、議論を深めるよりも、審議が止まるとか、閣僚の失言が出ることを目的に審議がなされてしまうのである。また、質疑という形式では、政府対野党の図式が強調されるだけでなく、どうしても目前の問題に関心が集中して、その背後にある問題へと議論が進みにくいし、根本問題が話題になっても、とりわけ政府側は無難な答弁で済まそうとする。その意味で、議員同士の議論によって、双方がいくらか自由な議論を展開することが必要である。現状では、あまりに質疑が当然視されているので、議員同士の議論のイメージがつかみにくいかもしれないが、双方の主張を闘わせながら、それぞれの立場を明確化していくということは、国民の政策への理解を深めるとともに、議員同士の相互理解を深化させる。

ただ、政権をめぐる攻防の主戦場である衆議院では、こうした国会審議改革に取り組みにくいところがある。そこで、政権とはやや距離がある参議院で、新たな試みを模索することが必要ではないか。審議の計画性は、議員の任期が長くかつ固定されている参議院でこそ取り組まれるべき課題である。あるいは衆議院で予算案などが審議されている間、参議院はどうしても待機状態になることが多い。そこで、たとえば衆議院で通常予算案が審議中の2月いっぱい、議員同士の議論を前提に各委員会において中長期的議論を展開するといったことも考えられるし、参議院の特徴である調査会の活動を計画化していくことで、議論の着実な積み重ねを目指すこともできるだろう。このとき衆議院に比べて参議院では、議員数が少ないことを考慮すれば、全て法案などを同じように議論するのではなく、参議院が重視する議案を集中的に討議にかけ、それ以外は早急に採決にかけるなど、審議にメリハリをつけることも必要であろう。議案によって審議のあり方を変えるのは審議軽視ではない。現に会期末になれば、参議院では大量の法案を処理しており、実際に簡易な審議で採決にかかる議案も多いのであるから、今さら問題が出てくるとも思えない。

そうした参議院独自の活動が定着するようになれば、それを前提に参議院の独自機能を充実させていくことも出来よう。たとえば、どうしても時の政権の意向に左右されがちで、行政内部では中立性が確保しにくい経済推計などを行う部局を参議院に設けるなど、従来から提案されている改革案も現実的な意味を持ってくる。また、人権問題や、外交安全保障問題など、党派性が表に出ると議論が平行線をたどりがちな問題を、調査会などでじっくり議論しておき、政治状況がこうした問題をきっかけに混乱したときには、参議院において合意形成をはかるといったことも可能となつてこよう。

こうした提案に対して、これまで出来なかったことが、どうして可能になるのかという疑問もある。確かにその通りで、従前から参議院が独自機能を発揮すべきだという提言は、さまざまな形でなされてきた。ところが、両院関係が問題になる度に、参議院側は既存の権能を振りかざして衆議院に対抗し、参議院が政局の府になってしまうことを繰り返してきた。「ねじれ国会」をめぐる混乱も、こうした文脈の中で理解すべきである。

しかし、権力性という点で、参議院が政権成立の基盤となる衆議院に対抗することは、むしろ自己矛盾である。衆議院が発揮できない機能を参議院が発揮してこそ、その存在意義を示しうる。先に政治における競争の意義について触れたが、ここで問題になっているのは、衆議院と参議院の競争なのである。そう考えれば、参議院の役割についての議論を参議院自身が深めることが、参議

院の今後にとって必要な手順であろう。

また時の政権の意向を超えた共通のルールとしての憲法ということを考えれば、憲法問題に関する参議院の役割には重いものがある。ただ、いきなり意見の分かれる問題を扱うのではなく、まずは参議院の役割についての議論から入るのも落ち着いた議論のためには必要ではないか。

憲法改正がなければ、参議院が独自機能を発揮できないわけではないが、あまりに衆議院と似ているために、独自性が発揮できないのであれば、参議院の自己改革の結果としての憲法改正ということもありうる。昨今の定数是正問題に関連して、参議院の代表性についての議論も起こっている。これは、衆参が似たような権限を行使している以上、一票の格差を問題にする最高裁の主張に分がある。これを、人口が少ない県の代表がないのはおかしいから、憲法改正をしてでも地方代表に正統性を与えようという議論だけで対抗は出来ない。議論の前提としての参議院の役割の確認が必要である。

こうした問題に、参議院が落ち着いた見識を示せるかどうか、まずは、自らのあり方を省察するところから第一歩が始まる。参議院議員の衆議院議員への競争という側面が表面化する局面である。