

○議長（山東昭子君） 吉川沙織さん。

〔吉川沙織君登壇、拍手〕

○吉川沙織君 立憲・国民、新緑風会・社民の吉川沙織です。会派を代表して質問いたします。

参議院は、昭和五十二年以来、議長の下に参議院改革協議会を設置し、各党派合意の下で様々な改革を行ってきました。平成十年の行政監視機能の向上を目的とした行政監視委員会の設置もその成果の一つです。

しかし、行政監視委員会は、近年、特に現政権発足以降は開会すら困難な状況が続き、その職責を果たしてきたとは言い難い状況にあります。そのような中、平成三十年六月、参議院改革協議会は、行政監視機能を強化し、新たな行政監視サイクルを構築するとの報告書を取りまとめました。今行っているこの本会議質疑がその第一歩となり

ます。

翻って、近年、公文書改ざんや統計不正など、行政による不当、不適正な活動が頻発しています。これらに対して国会が与野党の別なく事実関係をただし、改善を促すことこそ行政監視機能の発揮であることに異論はないはずです。

参政協報告書の冒頭、「参議院は、これまで取り組んできた決算審査の充実とともに、行政の適正な執行を監視、監督することを活動の柱の一つとし、行政監視機能の強化に議院全体として取り組む。」とうたい、与党か野党かは関係なく参議院として、決算と並んで行政監視も重視していくと意思表示する一方、総理始め全閣僚出席の下で質疑を行う決算に対し、行政監視については、新たなサイクルの起点となるこの本会議ですら総理の出席がかなわなかったことについては、院としての姿勢が問われるのではないのでしょうか。

参議院改革の在り方への考え方に会派間で様々な違いがある中、本院として行政監視機能の強化を図ることに各会派が一致した背景には、行政による不当、不適正な活動が頻発していることへの危機感、不信感があつたという事実を政府は厳粛に受け止めるべきです。今般の本院における行政監視機能の取組をどのように受け止めるか、総務大臣に伺います。

今国会においては、法制定時に国会で明言され

長年にわたる安定的な運用を経て、誰もが当然のこととして認識してきた法解釈を突如、明快な根拠もなく変更した検察官定年延長の事案がありました。このような解釈変更のありようは、政府に求められる法律の誠実な執行にもとる行為であるだけでなく、実質的には法改正と同じ効果をもたらすものであり、国会が唯一の立法機関であることに鑑みても、看過できない重大な問題です。政府が考える法律の誠実な執行とはどのようなものであるのか、官房長官の認識を伺います。

総務大臣の報告にもあつたように、政府全体の取組としてEBPM、証拠に基づく政策立案が推進され、データ等の根拠を可能な限り求め、検証するとされています。

本院が平成二十七年七月に全会一致で可決した政策評価制度に関する決議においても、数値や明確な根拠に基づく評価を実施することを政府に求めましたが、例えば、規制の新設や見直し等の政策評価では、規制の遵守のために生じる負担が数値によって定量化されているのはたった一八%にとどまっています。政策評価におけるデータ等の根拠に基づくEBPMの実践状況及び各府省への働きかけを強化する必要性について、総務大臣に伺います。

政府は、EBPMと統計の改革は車の両輪として一体として進めていくとされていますが、厚生労

働省の統計不正を機に、残念ながら、政府統計等に対する信頼は地に落ちました。六月二日に閣議決定された公的統計基本計画では、PDCAサイクルの確立や第三者監査の導入等により統計の品質を確保するとしています。経済産業省では、平成二十八年末の統計数値の改ざん発覚後も統計の不適正事例が発生していたことが私の質疑を通じて明らかになっており、省内ですら再発防止を徹底できなかったことは明白です。政府全体として実効性をいかに確保していくか、総務大臣に伺います。

EBPMにおいて求められる証拠として、統計等データに加え、公文書が適正に作成、保存されることが必要不可欠です。公文書は、意思決定や事務の合理的な跡付けのために欠くことのできない証拠ですが、現政権下では、公文書管理の原則に反する事案が後を絶たず、EBPMに逆行すると指摘せざるを得ません。

以下、行政監視の視点から具体的事案に即して伺います。

公文書管理法は、行政機関において検討過程や結果を記載した文書を作成し、意思決定権限を有する者が署名、押印など決裁を行うことにより機関としての意思決定又は確認を行う文書主義を初めて法定化したものです。

しかしながら、政府は、検察官定年延長に係る

法解釈変更について、再三、口頭で決裁したと強弁しており、また、法務省内の会議や内閣法制局との打合せに関する文書、議事録についても公表されていません。公文書管理法に定める文書主義の徹底を怠り、国民に対する説明責任をないがしろにしてきたのではないですか。政府の文書主義に対する考え方について、官房長官に伺います。

法務大臣は、二月二十七日の衆院予算委員会、検察庁法改正案の策定過程に関する文書について、法案の成案が得られた段階で、経緯を明らかにするために必要な文書が作成、管理されることになると回答しています。改正案や法解釈変更などに関する省内の協議、法務省と内閣法制局との協議などの記録はいつ公表されるのでしょうか。法案の閣議決定からもうすぐ三か月が経過しますが、公表に時間を要している理由を法務大臣に伺います。

新型コロナウイルスへの対応については、公文書管理法施行後初となる歴史的緊急事態に指定されましたが、専門家会議については政策決定そのものを行っていないとして、議事概要の公表にとどまっています。歴史的緊急事態の指定は、将来の教訓として生かすため記録を残すことを目的とするものですが、教訓として得るか否かは、政策決定の有無で一律に判断できるものではありません。公文書管理法の趣旨に立ち返り、現在及び将来の

国民に説明する責任が全うし得るか否かという観点から、政策決定の有無にかかわらず、議事録を始めとする記録を作成すべきと考えますが、官房長官の見解を伺います。

現政権発足以降、内閣に権限が集中されてきた中で、公務員は周囲の空気を読み、そんなくしつ、自由な主体的意識を持つことなく、自らの良心を行動の制約とせず、より上位の者に抑圧、規定され、その抑圧を下位の者に順次移譲していく抑圧移譲の原理の下で働き、責任の帰属の明確化を避ける曖昧な行政運営が冥々行われています。

このようなそんな多くの暴走を抑止する基本的で究極的な方法が文書主義の徹底です。意思決定過程について文書を作成し、決裁を受け、残す。文書をもって責任の所在を明確にする。政府が説明責任を果たすために必要不可欠な原則ではないでしょうか。

次に、唯一の立法機関である国会の立法行為、そして国会による行政統制という観点から伺います。

立法府と行政府の関係については、これまで東ね法案と包括委任規定を問題として、四年半前から議連理事会、本会議や予算委員会、質問主意書等で再三指摘してきました。東ね法案は、法律案を束ねることによって国会審議を形骸化し、立法過程が不透明になるおそれがあるとともに、国会

議員の表決権を侵害し、立法府の空洞化を招きかねないという問題を抱えているものです。

政府は、今国会も東ね法案を国会に提出していますが、東ね法案を国会に提出することが結果的に国会議員の表決権の侵害になる場合があるという認識をそもそも持ち合わせているのでしょうか。官房長官の見解を伺います。

政府は、東ね法案を国会に提出する際の基準について、政策の統一性や趣旨、目的の同一性、内容の関連性があると認められるときとしています。

しかし、昭和三十八年九月十三日閣議決定の「内閣提出法律案の整理について」では、「付託される常任委員会が同一であること」が明示されており、平成十七年四月一日の衆院本会議では、「できる限り同じ委員会の所管に属する事項に関するものであることが望ましいこと」も基準にしているとの答弁もあります。従来、改正法案を束ねるに当たっては、所管委員会の同一性が意識されていたことは明白です。

しかし、それが近年は変節し、所管委員会の同一性、立法府の審議の在り方を意図的に無視することがあるように見受けられます。立法府の審議の在り方への影響をも考慮するならば、政府においては、改正法案の所管委員会の同一性がより重視されてしかるべきではないでしょうか。官房長官の見解を伺います。

行政府により立法院の審議の在り方が規定され、国民の負託を受けた国会議員は賛否の意思表示を個々の改正法案ごとに行うことができず、その職責を十分に全うすることができない。東ね法案とは、立法院の存在意義にも関わる問題であるということを認識するべきです。この状況を改善する第一義的な責めは、改正法案をどのように東ねて国会に提出するかを決定している政府が負うものです。立法院と行政府の関係が改めて問われている今こそ、政府が累次の答弁で述べてきた東ね法案の考え方を見直すべきではないでしょうか。見解を伺います。

具体的な細目的事項を掲げない形で実施命令の根拠規定を法律に設けようとする包括委任規定についても、私は東ね法案と並んで繰り返し取り上げてきました。国民の権利義務に関わらない細目的事項を定める実施命令の体裁で制定されたものが、実際の行政運営の中において実質的に国民の権利を制限したり、国民に義務を課したりする場合があるのではないか、法律による行政の原理がないがしろにされるおそれがあるのではないかとの問題意識によるものです。

行政による法律の誠実な執行をより確実にする観点から、政府においては、定めようとする実施命令の内容を法案審査の段階で可能な限り明らかにし、その内容に問題がないことを法律の制定前

に立法院が確認することができるようにするべきではないでしょうか。見解を伺います。

先般閣議決定された令和二年度第二次補正予算案においては、新型コロナウイルス感染症対策予算費を十兆円追加計上することとしています。事案の性質上、予備費による対応の必要性を否定するものではありませんが、補正予算の約三分の一を占め、しかも十兆円というかつてない規模の予備費は、もはや異例ではなく異様と形容するべきです。

十兆円もの予備費は、憲法の想定する範疇を超え、予算の事前議決の原則の意義を没却させるものにはかならないのではないのでしょうか。官房長官の見解を伺います。

リーマン・ショックや東日本大震災時の補正予算の規模にも匹敵する十兆円の予備費を計上しつつ、今国会の会期を延長しないとするならば、政府としては、当分の間、立法院による財政の事前統制には服さないと宣言したに等しいのではないのでしょうか。政府は、十兆円の予備費計上と今後の補正予算案の編成や臨時会の召集とをどのように整理しているか、見解を伺います。

予備費は、ありていに言えば、政府が国会に対して予算執行の白紙委任を申し出るようなものです。したがって、憲法及び関係法律に予備費の限度額等の定めがないとしても、おのずと限界があ

り、その見極めは政府の良識に委ねられ、実際、これまでの政府は節度をわきまえてきたはずですが、これまでにない規模の予備費の執行の適正性を確保するために、これまでにない対応策を併せて示すべきではないでしょうか。見解を伺います。

今、コロナ禍の中で、アルベール・カミュの「ペスト」が改めて注目されています。カミュが示唆するペストとは、自分が善であることを疑わず、自分の外側で悪の存在を想定し、その悪と戦うことが自分の存在を正当化すると考えるような思考のパターンだとする読み方があります。

現政権は、民主主義イコール多数決という短絡的論法で、国論を二分する重要な諸課題を数の力で強権的に進めてきましたが、これは多数の専制そのものです。多数の専制の弊害を避けるためには、徹底した自由な討論と少数意見の保障が不可欠であり、それは国会に求められている最も重要な役割のはずです。

いま一度、民主主義の意味を問い直し、良識の府である本院が行政監視機能を果たすために、法律による行政を取り戻すために、そして参議院が参議院であるために、立法院に身を置く議会人として力を尽くしていくことを申し上げて、私の質問を終わります。(拍手)

〔国務大臣高市早苗君登壇、拍手〕

○国務大臣（高市早苗君） 吉川沙織議員からは、まず、参議院における取組についての受け止めについてお尋ねがございました。

参議院におかれては、行政監視委員会の設置、累次にわたる決議など、一貫して行政監視機能を重視してこられ、一般の改革においてその機能を更に充実され、この本会議報告に至ったものと承知しております。議員は、参議院改革の考え方に会派間で様々な違いがある中、行政監視機能の強化を図ることについて意見の一致を見たことを指摘されましたが、ここに至るまでの間の御関係の先生方の御尽力に深く敬意を表します。

また、意見の一致の背景に、行政による不当、不適正な活動への危機感、不信任があつたとの御指摘につきましては、行政部内にあつて行政の評価・監視機能を担う機関の長としても真摯に受け止めさせていただきまます。国民の皆様の行政に対する信頼を確保するためにも、行政評価・監視機能を通じて行政運営の改善を着実に進めていくことが重要であり、一般の本院の取組を踏まえつつ、気を引き締めて任に取り組んでまいります。

次に、政策評価におけるEBPMの実践状況と各府省への働きかけの強化についてお尋ねがありました。

現在、政府では、客観的な証拠に基づく政策立案、いわゆるEBPMの実践に取り組んでいると

ころであり、政策評価においてもこれを重視しています。EBPMの実践には、従来の政策立案におけるロジックや因果関係の証拠による検証など、考え方に大きな変革を求められるところがあります。他方で、形式的なデータの収集と羅列になつては意味がないということから、まずは考え方の浸透、定着を図る取組を行っているのが現状でございます。

具体的には、今回の年次報告にもあるとおり、関係府省との実証的共同研究や、総務省による政策評価の点検におけるロジックの重視、外部有識者の活用、各府省の担当者に対する研修などに取り組んでまいりました。今後とも、政策評価の質の一層の向上を目指し、各府省のEBPMの取組を後押ししてまいりたいと考えております。

最後に、統計不正の再発防止についてお尋ねがございました。

昨年一月に明らかとなつた統計の不適切事案を受け、統計委員会の再発防止策や昨年末の統計改革推進会議の総合的対策を具体化するため、六月二日に公的統計基本計画の変更を閣議決定しました。この中では、PDCAサイクルの確立、第三者監査の導入などを通じて統計作成プロセスの改善を図るための取組の強化を政府として決定しております。これらにより、今後の再発防止はもとより、公的統計に関する皆様の信頼を回復するた

めの取組が本格的に動き出すものと考えており、今後、各府省の御協力も得ながらその着実な実現に取り組んでまいります。（拍手）

〔国務大臣菅義偉君登壇、拍手〕

○国務大臣（菅義偉君） 法律の執行についてのお尋ねがありました。

政府は、法律を誠実に執行しなきゃならず、その執行は法律の趣旨、目的などを踏まえ、その規定に従つて適正に行われるべきものであると考えております。

その上で、法令の解釈については、規定の文言趣旨等に則しつつ、立案者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、論理的に確定されるべきものであり、このような考え方を離れて自由に解釈を変更できるものではないと考えています。

もつとも、このようなことを前提に検討を行った結果、従前の解釈を変更することが至当であるとの結論が得られた場合には、これを変更することがおよそ許されないというものではないと考えております。なお、御指摘の解釈変更は、検察庁法を所管する法務省において適切に行つたものと承知をしております。

公文書管理法に定める文書主義についてお尋ねがありました。

公文書管理法には、一定の事項について文書を作成しなきゃならない旨が定められているところ

であります。具体的にどのような場合に文書を作成するかという点については、業務の内容、性質などを勘案して、各行政機関において適切に判断されるものと承知してまいります。

また、同法施行令は、署名、押印等による決裁を行うところを前提とする文書の類型を定めるところ、それ以外の文書についていかなる方法で意思決定をするかは、各行政機関が定めるルールに沿って適切に判断されるものと承知してまいります。なお、御指摘の解釈変更のプロセスについては、公文書管理法等を踏まえ、法務省において適切に行ったものと承知してまいります。

新型コロナウイルス感染症対策専門家会議の記録の作成についてお尋ねがありました。

専門家会議は、行政文書の管理に関するガイドラインにおける政策の決定又は了解を行う会議等に該当し、ガイドラインに沿って適切に記録を作成していること承知してまいります。

その上で、第一回の会議において、構成員に自由かつ率直に御議論いただくため、発言者が特定されない形の議事概要を作成するとの方針を構成員に説明をし、御了解いただいております。以後この方針に沿って適切に対応しております。

専門家会議については、ガイドラインにおいて議事録の作成までは求められていませんが、公表しております議事概要は議論の内容が分かるよう

に丁寧を作成しており、引き続き担当部局で適切に対応してまいります。

法律案の束ねについてお尋ねがありました。御指摘の昭和三十八年の閣議決定においては、

法律案が付託される常任委員会が同一であることが例示されていますが、これは委員会が同一でない場合の法律案の束ねを否定するものではなく、政府においては従来から法案に盛り込まれた政策が統一的なものであり、その結果として法案の趣旨、目的が一つであると認められること、あるいは内容的に法案の条項が相互に関連して一つの体系を形作っていると認められること、これらの事項を十分に検討した上で一つの改正法案として提案することが適当であるという結論に達した場合、そのような形で提案してきており、こうした考え方を見直す必要はないと考えております。

なお、国会の審議の在り方については国会で御判断をいただくものと考えております。

実施命令の取扱いについてお尋ねがありました。法律などを実施し又は施行するため必要な事項を定める実施命令については、個別の法律等による特別の委任がなくても制定することができるとされている一方、個別の法律等において実施命令の根拠規定を設けることもあると承知してまいります。

いずれにしろ、実施命令において規定すること

ができる事項は、その性質上、実質的に国民に義務を課し、又は国民の権利を制限する内容を含まない細目的事項に限られるものであり、実施命令に関する取扱いについては従来から適切に対応してきたものと考えます。

予備費についてお尋ねがありました。

第二次補正予算に計上する新型コロナウイルス感染症対策予備費については、状況の変化に応じて臨機応変に対応できるよう、万全の備えとして十兆円を追加することとし、その使途については国会の議決をいただく予算総則の範囲に限定することとし、感染拡大防止に要する経費など、新型コロナウイルス感染症に係る緊急を要する経費に限っていると承知してまいります。

今後、第二次補正予算の御審議をお願いすることになるため、今後の補正予算の編成について、現時点において予断を持ってお答えすることは差し控えてさせていただきます。

今回の予備費については、新型コロナウイルス感染症に係る緊急を要する場合に使用することになると承知してまいります。予備費の執行の適正性の確保については、今回の予備費について、予算総則で新型コロナウイルス感染症に係る緊急を要する経費に限っており、さらに、予備費の支出については事後において国会の承諾をいただくことになっており、その際の御審議においても政府

として丁寧な御説明を尽くしていきたいと思いません。(拍手)

〔国務大臣森まさこ君登壇、拍手〕

○国務大臣（森まさこ君） 吉川沙織議員にお答えを申し上げます。

検察庁法改正案の策定過程に関する文書の作成等についてお尋ねがありました。

本年三月、国家公務員法等の一部を改正する法律案について成案が得られましたので、法務省においては、そのうちの検察庁法改正部分について、策定の過程を明らかにするため、必要な文書を作成しているところです。現在、担当部局において鋭意作業を進めています。法案審査資料、関係省庁とやり取りをした文書等の整理に時間を要しております。現時点においては時期を特定することは困難ですが、可及的速やかに作成したいと考えています。作成後は、開示等のお求めに対応できるように適切に管理いたします。(拍手)