

理想の議員秘書制度に 向けた一考察

参議院議員政策担当秘書

岡田 裕二

岡田 裕二（おくだ ゆうじ）プロフィール

慶應義塾大学法学部卒。慶應義塾大学大学院
法学研究科修士課程修了。国会議員政策担当秘
書資格試験に合格し、2002年4月より現職。

1 「ピンハネ合法化」としてのプール制

国会も終盤に差しかかり、徐々に参議院選挙の季節が近づいてきたことを肌身で感じていた6月15日、私は衝撃的なニュースを新聞記事で知った。

現在、国から各議員に割り当てられている3人の公設秘書の給与の総額を一旦議員に渡し、秘書の人数・給与額を含め全て議員が独自に決定できるようにする「総額一括支給制度（プール制）」を、党の議員秘書制度改革の柱とすることを、民主党が両院議員懇談会で了承したというのである。

私は唖然とした。中島次郎、山本譲司、辻元清美、佐藤観樹と綿々と続いてきた秘書給与詐取事件を経て、ようやく重い腰を上げて国会が取り

組んだのが、「議員秘書の給与は、直接、その全額を議員秘書に支給する」と法律に明記した議員秘書給与法改正であった。もうこれ以上、秘書給与という公金の、議員による横領を国民は許さないという危機感から、勤労者の給与は勤労者本人に支払われるという世界の常識を、わざわざ法律に明記するに至ったのである。

その議員秘書給与改正法を可決した同じ国会の会期中に、国会議員の一部が真つ向から対峙する案を持ち出して、党の政策にまで持ち上げるとは、一体どういう神経なのか。私はショックとともに怒りのような思いをも感じた。

しかし同時に私は、この偽りの「抜本的改革」について、秘書給与という既得権益の拡大を目指す

す国会議員のみならず、学識者やマスコミの一部までが、一定の理解を示しているのを見るにつけて、これに関する議論の整理をする必要性を痛烈に感じた。国会議員は秘書給与の流用を合法化したい、という単純な思いでプール制導入を主張しているが、それ以外の人たちは「議員秘書とはどうあるべきか」ということについて、未整理のままに議論をしているからである。

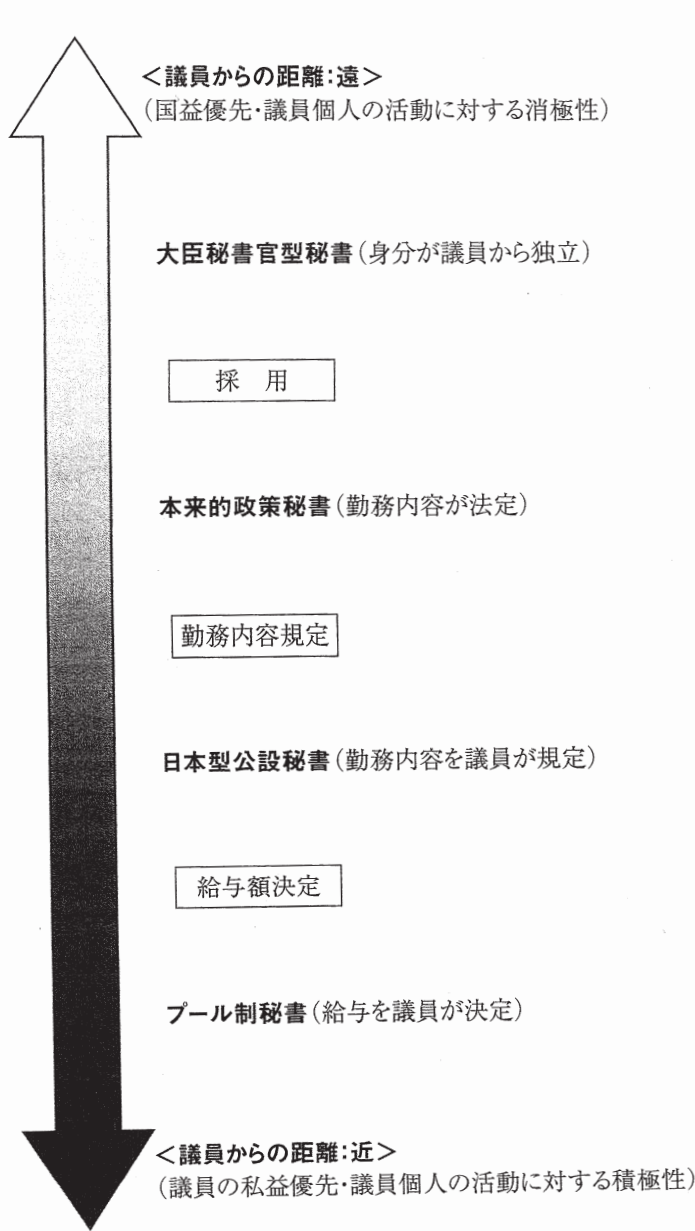
2 プール制の問題点

そもそもプール制のメリットは何であるのか。プール制導入を主張する人たちが掲げる論点のうち、もつとも主なものは、(1) アメリカもプール制である、ということ(2) 秘書の人数と給与額の決定について、議員が裁量権を持つことは、秘書制度運用の柔軟性を向上させ、議員活動の活性化をもたらす、というものである。

この2つの論点については、事実問題としては間違ったものではない。アメリカは確かにプール制であるし、議員が秘書の給与まで決めるようになれば、能力や実績に応じた信賞必罰が可能となり、秘書の勤労をより強固にコントロールすることが可能となるだろう。

しかし、日本にプール制を導入することでもっとも懸念される点は、総額を議員に渡すと、低賃金・アルバイト的秘書を多数雇い、全員選挙活動オンリーの仕事に従事させるのではないか、という懸念である。秘書給与は税金から捻出される公

図—1 議員と秘書との距離感ベクトル



金であるので、その全額が専らその議員の再選のためだけに費やされることは、許されるべきものではない。また、そうしたアルバイト的秘書が議員の代理として、権力を代用することの危険性も大いにある。

アメリカは公設秘書の選挙活動は禁止されているので、そういう問題はないが、日本でプール制を導入するのであれば、選挙活動の制限・禁止が必要である。

もう一つ考慮すべき点は、日本は議院内閣制であり、議員は専ら議会の多数で形成する政府が提出する法案を審議することが主たる業務であるの

に対し、アメリカは大統領制で、むしろ議員個人が法案提出者となる機会が圧倒的に多いことである。結果的に、日本の国会議員に比べ、アメリカの議員の立法に関する作業量は圧倒的に多く、その分多くの秘書手当（日本の平均2700万円に比べて約15倍）が支給されている。

したがって、アメリカを倣ってプール制を導入して秘書の数を増やしたところで、議院内閣制の日本では、議員提出法案の作成に一切関与しない議員もかなりいるので、結果的に秘書はほとんど全員が選挙活動のみに従事することになる。プール制は公金流用を合法化することに等しいという

論拠の一つにこれがある。

3 議員秘書の4類型

それでは、日本の議員秘書制度はどう改革すればいいのか。今年の国会で成立した議員秘書給与法の改正は、秘書の定年制導入や兼職禁止などの大幅改正に終わったという認識が国民の中には強い。

そうした中で抜本的改革の必要性を受けて姿を現したのがプール制である。しかし、日本にプール制を導入する問題点も、前述のとおり数多く存在する。そこで、必要なことは、「議員秘書は一体何なのか」、すなわち「議員秘書はどうあるべきか」という点について、考えることである。

議員秘書という特殊な職業にとつて、もつとも大事なことは、秘書と議員との距離感をどう設定すべきかである。というのは、現在議員秘書は国から給与を支給される国家公務員であり、国益の最大化を追求しなければならない立場にありながら、雇用や身分保障等に関して、あまりにも強く議員に支配されているので、秘書は専ら議員の私益の追求を至上命題としてしまう。

そうした中、しばしばその私益の追求は国益に反することもあり、それがついには秘書の不祥事へと発展することになる場合もある。

そこで私は、図—1のように、議員と秘書との距離感に関して、秘書の「採用権」「勤務内容規定権」「給与額決定権」が、議員にあるかないか

貴方の可能性を
試してみませんか

政財界 仲間 募集

政財界出版社では、トップ屋戦士を募集しております。我が国の現状を憂い、偽善に満ちた企業、企業人、そして政治家をひるむことなく追求したいと思っている勇気ある若人よ、この国の腐った政・官・財の理不尽な非道へ対し、共に立ち向かい、正そうではありませんか!!

20歳～35歳位までの方、健康でやる気のある方であれば、その他の資格・国籍・経験は問いません。原稿料制のフリーランスでもOK。もちろん正社員も歓迎。兎に角、やる気と勇気のある戦士来れ!!

政治に興味のある方

自分の実力を試したいと思っている方

日頃から大手企業に苛められ「強くなりたい」と思っている方

本誌の営業や編集を手伝ってませんか!?

一にやる気、二にやる気
三、四もやる気
五にやる気

そして、元気で、明るく、
前向きな、勇気ある人々集え!!

- 募集職種
①編集・記者部員 ②営業・記者部員
③営業部員 ④販売部員

■待遇
社会保険等完備、交通費支給
※給与は実績で考慮

■応募方法
履歴書と応募動機を400字詰め原稿用紙2枚にまとめて下記へご郵送下さい。当社よりご連絡致します（電話でのお問合せはご遠慮ください）。

政財界出版社

〒108-0074 東京都港区高輪1-26-20

で、議員秘書のありうるタイプを、「大臣秘書官型秘書」「本来的政策秘書」「日本型公設秘書」そして「プール制秘書」の4つに分類してみた。

日本の議院内閣制等の政治システムと照らし合わせて、秘書のあり様としてはどれが一番適しているのかを、この検証を通じて考えたい。

秘書の採用権、勤務内容規定権、給与額決定権の全てを議員が握るのは、民主党が党の提言として掲げた「プール制秘書」である。この制度のもとでは、議員と秘書との距離感はほぼゼロに近くなり、秘書と議員は運命共同体的な存在となる。秘書は議員にほぼ完全に支配されるので、勤務に対する情熱等、議員活動の補佐に対する積極性は高くなる反面、国益の最大化に対する関心は低く、議員個人の利益の最大化を常に考えるようになる。次に、プール制から給与額決定権を議員から外し、法定するなどの外部化をすると、現在の日本の公設秘書制度になる。この制度の場合、議員の評価と享受する報酬額との間の相関関係が若干弱

まるため、わずかながら、秘書の独自性が芽生える。しかし、採用・解雇権等の身分の根幹に関わる部分は議員に握られているため、議員と秘書との距離感は非常に密接であり、強い支配従属関係にある。

現在の公設秘書制度には、詳細な職務規定等の勤務内容を定めた法律や規則等は存在しないので、各々の秘書が日々何に従事するかは、専ら国会議員が決定し、それを秘書1人ひとりに細かく指示している。

しかし、もし公設秘書の職務規定を厳密に法律等に明文化し、それが議員の指示に優先するようになった場合、秘書と議員との距離感は大きく離れることになる。その規定の範囲内では、議員は秘書を用いることができないので、秘書は国益のために働きやすく、また秘書の勤務評価も、その範囲内でなされるので、議員個人の私益追求は大きく制限され、秘書は専ら選挙対策等の能力を評価されるのではなく、その規定に明記されてい

る業務における勤務実績を評価されるようになる。これは敢えて言えば、本来の建前として標榜されていた政策秘書制度に近いスタイルであるので、「本来的政策秘書」型とも言える。

しかし、既によく知られているとおり、政策秘書制度は、当初国会の立法能力強化を目的として作られた制度であるが、詳細な職務規定もなければ資格試験にも秘書勤務年数による試験免除という抜け道が存在するので、当初、建前として想定されていた理念は、もはや完全に破綻してしまっており、現在日本にこの本来的政策秘書は存在しないと云える。

最後に、議員と秘書との距離感を最大限まで遠ざけ、秘書は議員の政策補助や雑務・日程管理等の秘書業務をしながら、しかし議員からの支配からは完全に独立しているというタイプであり、これは大臣等に役所から配属される大臣秘書官に近いタイプである。すなわち、秘書業務をしながらも、議員には採用権、勤務内容規定権、給与額決

定権のいずれもがないので、秘書は側近に位置しながらも支配はされていない。
この制度下の秘書を議員は完全に信頼することはできない。なぜなら秘書の生殺与奪を握ってい

ないので、秘密を保持させることも困難であり、また雇用関係も永続的でなく流動的である可能性が高く、一心同体としての意識よりは、他人としての感覚が強くなる。少なくとも違法行為とも取られるような職務を強要することはできないし、至極情報の秘密性が要求される選挙業務もさせづらい。

あり方を決定づける。
議院内閣制及び大統領制の立法過程を簡単な図にすると図2のようになる。
議院内閣制においては、国会議員は政党を通じて政策の収斂を行い、その上で国会において多数を占める政党、すなわち与党が構成する政府が、党と一体となって政策の遂行に当たる。

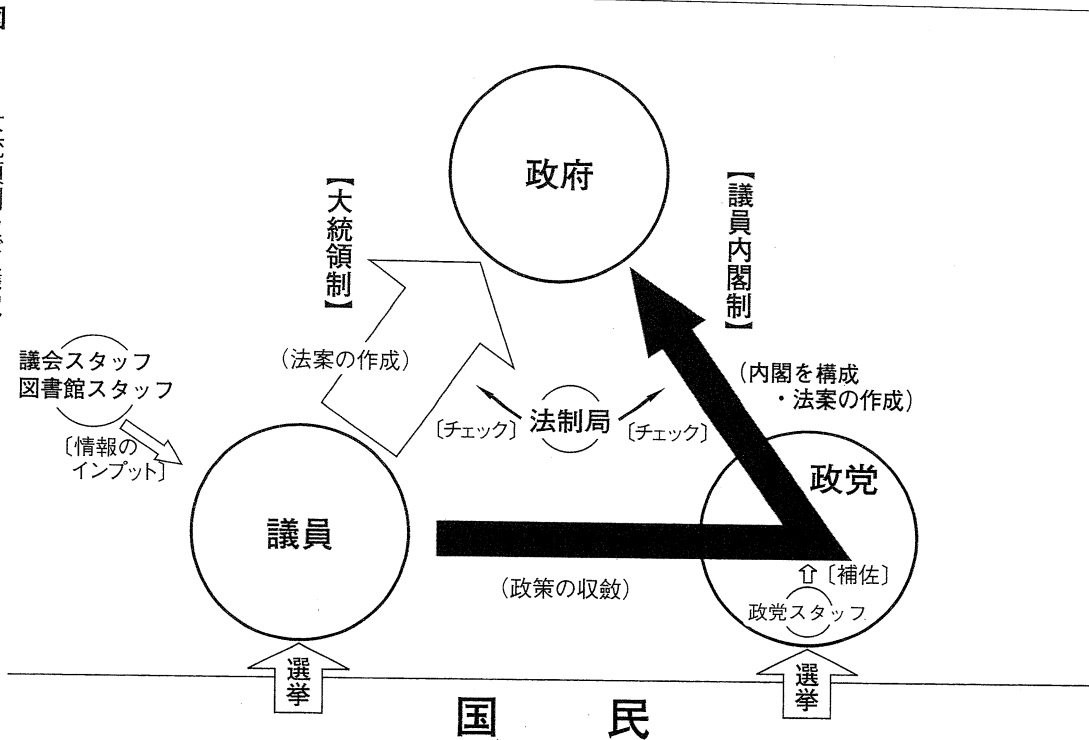


図2 大統領制及び議院内閣制における立法過程

このタイプの秘書は独立性・独自性が高いので、プロ意識が高くなり、自分の良心に従って行動しやすい反面、議員の要求に完全に応えようという意識は、状況によっては低くなる場合もある。

4 政治システムと秘書制度との関係

それでは、この4つの秘書の類型のうち、日本の秘書制度は理想としてはどうあるべきなのか。この分類法にのっとれば、プール制の議論は現行の公設秘書制度よりも議員・秘書間の距離を、さらに狭める方向にベクトルを進めるものである。

あるべき秘書制度、理想の議員・秘書間距離は、前提とする政治システムに大きく左右される。すなわち、議員・国会が立法過程において、どういう位置づけにあるのが、議員秘書の

それに対して大統領制の場合、立法過程における政党の存在はあまり大きくなく、国会で議員同士が議論しながら法律を作り、政府に執行させるという流れになる。
アメリカの場合、予算も大統領側が予算教書という形で、ガイドラインを提示するものの、議会はそれを参考にする程度にとどめ、議会で再度予算に関する議論を詳細にわたって行う。財務省を中心とする政府が作成した予算案を、専ら審議・了承するだけの日本の国会とは、随分そのプロセスが異なっている。

議員と秘書との適切な距離感については、結論から言えば、政党や政府等の組織よりも議員個人に立法におけるイニシアティブがある場合は、秘書はなるべく議員に近い方が良く、逆に立法において政党や政府がそのイニシアティブを取り、議員は専ら審議やチェックをする立場にある場合は、議員と秘書との距離感は遠いほうが良い。
それは、立法過程のメインのラインに、国家公務員たる秘書をより近づけたほうが、政策活動にとつても、国益の最大化にとつても、もっとも有効に機能しやすいという事実から来ている。

図3が示すような、議院内閣制における立法プロセスにおいては、専ら立法過程におけるもつとも重要なラインは政党—政府間であり、議員と議員秘書が立法に関与できるチャンスは、政党が所属議員の政策を収斂する過程にほとんど限定されてしまっている。そのプロセスにおいては、図に示すとおり、秘書は議員にへばりついているよりは、むしろ議員から離れ、政策の収斂過程である政党—政府間に近づくことこそが、政策決定への貢献の最大化をもたらすことになる。

従って、現在の公設秘書制度をプール制導入によつて、さらに議員に密接な距離に置き支配を強化することは、むしろ逆行するベクトルであり、国益にとつてはマイナスであり、議員個人の利益の拡大しかもたらさない。

逆に、例えば図4が示すような大統領制の場合、議員は立法過程においてのメインアクターであるので、議員により秘書スタッフを近づけることが、立法過程への貢献の最大化をもたらす。

アメリカはすでにプール制であるが、逆に秘書を議員からの距離を遠ざけ、すなわち政府により近づけた場合、それは単純に政府の拡大に近い結果をもたらす、議員秘書も政府職員としての意識が強くなる。それはすなわち、官僚組織の肥大化をもたらす、結果的にアメリカの議会制度において、議員秘書を大臣秘書官のような形にすることは、あまり望ましくないと考える。

従って、アメリカではプール制が採用され、上院議員の場合最大300万ドル近くもの膨大な秘

書手当が支給され、議員の補佐はいわば議員の分身として、運命共同体的な献身を通じて国益への貢献をしている。

日米の政治システムの差異を無視し、アメリカの秘書手当の金額の大きさだけに惹かれた一部の議員が、とにかく利得の拡大のみを目指して、プール制を主張しているのを見ると、そうしたあさましさに嫌気を感じるよりも、むしろ怒りを覚えてくる。

5 日本へのプール制導入は改革の逆行

従って日本においてプール制を導入することは、まさに改革のベクトルの逆行だと言える。大統領制の導入や党議拘束を撤廃するのだけならば、日本の政治システムにおいては、むしろ秘書を議員から遠ざけることこそが、秘書業務の国益の最大化に一番効率的に機能する。

最終的には、議員秘書は一旦衆参両院の職員として採用され、そこから各議員の事務所に向向のような形態を取る大臣秘書官型とすることが理想である。

この制度下では議員は秘書に政治資金収集等に関する職務を強制することもできなくなるし、専ら国会活動や政策に関することしか依頼できなくなる。議員の表見代理のような不透明な存在もいなくなるので、議員秘書にまつわる不祥事も激減する。そもそも議員からそうした手段を取り上げることが、政治浄化に直結する方策であるともい

える。

しかし、一気に現行の秘書制度を理想形まで昇華することは現実的にはなかなか難しいので、まずは改革のベクトルを一步進め、すなわち現在の公設秘書を本来理想とされていた政策秘書制度にすべきである。

それすら困難であるというのであれば、公設秘書のうちの政策秘書だけでもそうすべきである。政策秘書はもともとそういう趣旨で導入されたのであるから、それを本来の姿に戻す必要がある。そうすることにより、議員の立法能力向上と政治浄化の双方に大きな効果が表れる。

具体的にどうすれば良いのかといえば、それはすなわち政策秘書の職務規定の詳細化及び厳密化であり、秘書経歴による資格試験免除の廃止である。

一連の議員秘書給与詐取事件において、何度も繰り返された重要なキーワードは「秘書の勤務実態」であった。未熟ながらも一生懸命真面目に働いている我々秘書からすると、こうした勤務実態の有無そのものの議論が、マスコミを賑わすことは大変残念なことである。

しかし、辻元清美氏の事件の際に様々な政党・議員の秘書の勤務実態のあり方が暴露され、彼女の著書『なんでやねん』の中にも詳細に記されているが、実際ほとんど事務所にも姿を現さない議員の親族が、政策秘書や第一秘書におさまって、国から給与を受理していることは珍しくないという永田町の実態が明らかになった。

図-3 議院内閣制における議員秘書

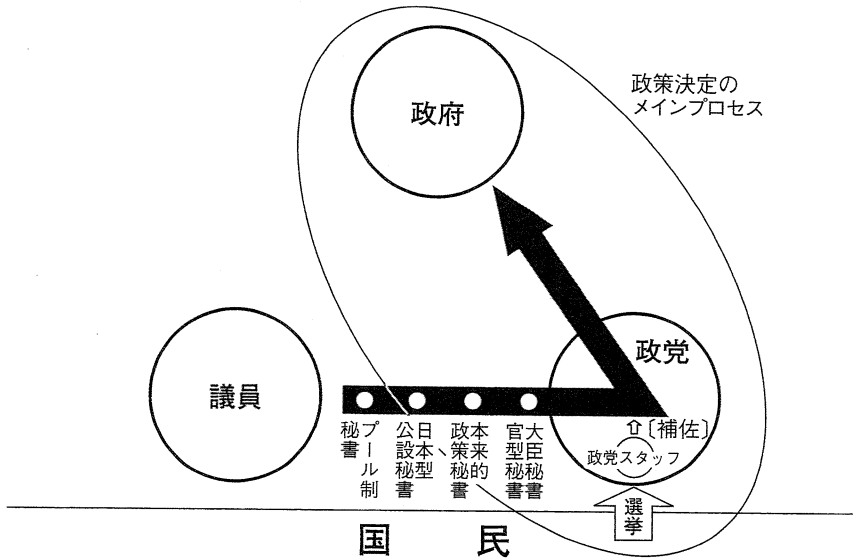
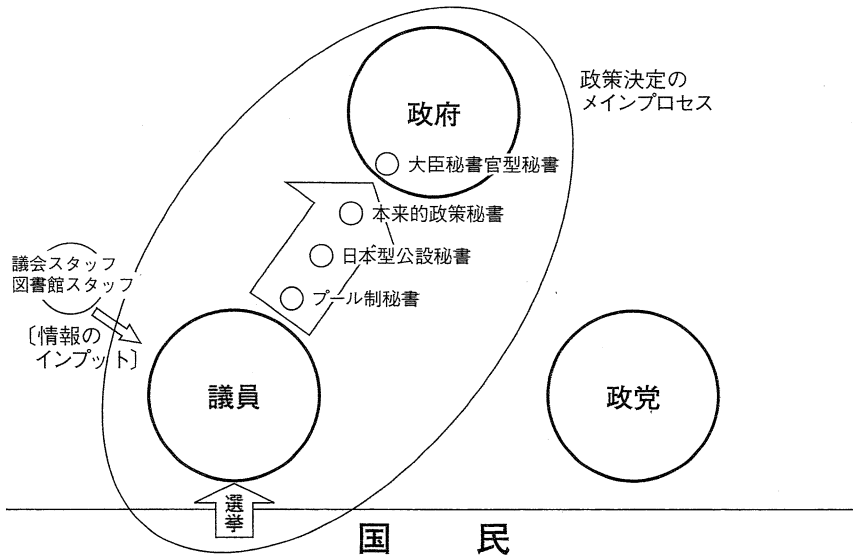


図-4 大統領制における議員秘書



こうした問題の最大の原因は、政策秘書・公設秘書が、少なくともこれをしなければならぬ、という規定が存在しないことにある。

職務規定が存在しないので、事務所に姿をあらわさないで、議員や国会に対して何の貢献をしなくても違法とはならないのである。わずかながら政策秘書については、国会法第132条第2項に、「主として議員の政策立案及び立法活動を補佐す

る」とあるだけであり、公設秘書については同条第1項に「議員の」職務の遂行を補佐する」と定めているのみである。

政策秘書・公設秘書は、国家公務員として国家・国民に尽くさなければならないという表現は見当たらない代わりに、一応ながらも、議員を補佐するという点は明確に記されているので、憲法15条が「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、

一部の奉仕者ではない」としていても、多くの秘書は、とにかく議員の利益の最大化に全精力を注いでいる。

少なくとも、政策秘書・公設秘書は、国会の立法活動の補佐を通じて国家・国民の利益の最大化を追求すべき旨を明記すべきである。その上で、議員といえども、させることのできない内容（例えば議員個人の選挙活動のみに職務を限定すること）や、日常的に秘書が従事すべき勤務の内容や場所を、法律でなくとも、せめて規則等で定めるべきである。

それにより、公金で賄われる公務員の働きぶりとしては、少なくとも今よりは公益に資するようになる。

公設秘書全体の抜本的改革は急務であるが、それが困難であるというのであれば、ワンステップずつ、しかもとりあえずは政策秘書だけでも改善すべきである。この主張は、決して無理難題ではない。少なくとも、これ以上議員秘書にまつわる国会議員の不祥事を続発させないためにも、できることから着実に改革を進めていくことが必要である。

その責務を負うのは当然国会議員であるが、それに対する最大の抵抗勢力も、議員秘書という既得権益を失う国会議員である。

しかし、国民の要請も無視し続けて、自己利益を拡大しようとする国会議員は、今後国会で生き残りつづけることは困難であろう。それだけ時代は変わりつつあるからである。