

国会における立法・政策立案機能の強化の試み

——政策担当秘書制度の実態——

久保谷政義^{*1}・旦 祐介^{*2}

1. はじめに

2012年12月の総選挙の結果として発足した安倍晋三内閣であるが、この内閣は、小泉純一郎内閣以来、初の2年を超えて継続する内閣である。

ところが、現内閣についても、閣僚の政治資金問題に悩まされているという点においては、約10年前の第1次安倍内閣と共通している。確かに、第2次安倍内閣については、2012年12月の発足から2014年9月の内閣改造までの間こそ閣僚の交代がなかったものの、改造を行うやいなや、松島みどり法務大臣と小渕優子経済産業大臣のダブル辞任がメディアを騒がせた。第3次安倍内閣では、2014年12月の発足から3ヶ月後の2015年2月には、西川公也農林水産大臣が政治献金問題の責任を取る形で辞任した。自党の議員を大臣に指名する際、官邸はいわゆる「身体検査」を行っているはずであるが、そうして大臣に指名される議員の中からも相次いで政治資金問題が噴出している。

さらに、「政治とカネ」に関する問題のみならず、政策能力自体に関しても、政治家としての資質を疑われる事例が存在する。例えば、磯崎陽輔首相補佐官が安全保障法制について「法的安定性は関係ない」と不用意な発言をしたために、野党のみならず与党内からも進退を問う声があがったことは、記憶に新しいところである。

これでは、「国会議員の多くは政治とカネの問題を抱えているに違いない」「お金にクリーンで人物・能力共に立派な政治家はごく一握り」「それなら国会議員は衆参合わせて700余名も必要ないのではないか」といった疑念を抱く国民が出てきたとしても、無理のないことだと言わざるを得ない。

こうした政治不信を背景にして、国会議員の定数削減問題はたびたび衆目を集める政治課題となっている。変動幅は決して大きいとは言えないものの、1980年代後半から1990年代初頭にかけての764議席（うち衆議院512議席、参議院252議席）をピークとして、国会議員の定数は一貫して低減し、2014年総選挙以降は717議席（衆議院475議席、参議院242議席）となって

提出日2015年9月24日 受理日2015年11月25日

*1 東海大学教養学部国際学科講師 *2 東海大学教養学部国際学科教授

いる。ピーク時を基準とすると、約6.2%の減員となっている。これに対し、国会議員を支える公設秘書については、1990年代初頭までは各議員に第一秘書と第二秘書の2名を配していたが、1993年の国会法の改正でさらに政策担当秘書も配することとなり、議員一人あたりの公設秘書の定員数は1.5倍となった。国会議員の定数がピークだった時期の公設秘書の定員数を計算すると1,528名となるが、現在は2,151名となっており、40%超の増員となっている。

このように、議員の数が減少する一方で公設秘書の数は増加しているのであるが、こうした公設秘書の大幅増員という現象は、行政機関や民間企業において進行してきたアウトソーシングやリストラクチャリングの動きとも、全く異なるものだといえる。もちろん、制度というものは単純に数量のみでその評価が下されるべきはなく、公設秘書制度についても、単に人数が増員されているが故に、公共部門か民間部門かを問わず行われている各種の組織改革の動きに逆行するものだとして即断されるべきではない¹⁾。最も重要な点は、政策担当秘書を導入して公設秘書を3人体制とするという制度改正によって、何を達成しようとして、何が達成されたのかという点である。達成されるべきとされた目標が大きな価値を有するものであれば、人件費の高騰というコスト増を補って余りある成果が生み出されたと評価されるべきである。

政治家の資質が問われている中で、それを支える秘書の資質は十分であるのか、また資質が疑問視される政治家の活動を補佐するための秘書に対して国費を投じるという制度を維持・拡充することにどのような意味があるのか。本稿では、こうした点について検討するため、国会議員の公設秘書制度の実態について論考を加えることとしたい。

2. 本稿のねらい

本稿の目的は、導入から20年以上が経過した政策担当秘書制度を中心に、わが国の公設秘書制度について論じることである。具体的には、何を目的として政策担当秘書制度が導入され、政策担当秘書制度の導入後に何が達成され、そして何が課題とされてきたのかを概観する。そのうえで、導入後20年経過した現在における状況がどうなっているのか、加えて、国民のこの制度に対する期待・関心は現在どのようになっているのかを探ることとする。

また、本稿では、公設秘書制度についてのみ取り上げるのではなく、ちょうど政策担当秘書制度の導入の前後で活発に議論された政治改革論議の文脈に沿う形で現在の公設秘書制度のあり方について議論を展開していく。

後に詳述する通り、議員秘書の職務は国会内に限定されているわけではなく、政治活動と選挙の実態に言及せずに議員秘書の職務について論ずることはできないと考える。そこで、本稿では、わが国の政治活動と選挙に関する諸制度が公設秘書制度の運用と実態にどのような影響を及ぼしているのかについても論及する。

政治改革の柱の一つは、政策論争をしない政治家の行動の背景に中選挙区制があるとして、行動の背景にある制度を変えることで、間接的に政治家の行動様式を政策志向に改めようと企図していた。このような考え方に沿えば、政治家が政策担当秘書に政策立案に関する業務を指示していないという現状があるなら、そうした背景に何があるのかを考え、環境・制度等を変

更するという改善策が検討されて然るべきである。そして、そうした改善策を探るためには、単に現行制度が本来期待された機能を果たしていないという状況を描写し、批判するのみでは不十分である。なぜ政策担当秘書が政策立案に関する業務を扱っていないのか、政治家が置かれた環境や制度について検討を加える必要があろう。

なお、政策担当秘書制度を含む公設秘書制度については、これまでもその改善策が提示されてきた。例えば、自らが議員秘書を務めた経験に基づく提言として、櫻田・佐々木（2002, 71-72）は、政策担当秘書の身分が衆議院ないし参議院に属することを法律に明記し、雇用主たる衆議院ないし参議院から各議員や各政党に一定期間だけ派遣されるという形式に改め、他の公設秘書とは給与体系を明確に分けることを提言している。

また、島本（2014, 180-182）は、衆参両院に「秘書課」という部署を設け、雇用契約の期間を明示するようにし、契約期間中の解雇に制約を課すことで、議員による秘書の恣意的な任免に歯止めをかける必要性を論じている。

こうした形で提唱された改善策は、一定の説得力を有している。しかし、そうした改善案の中には、議院内閣制下において立法府の活動がどうあるべきかという巨視的な制度設計に関する議論がないままに、議員立法の増加や議員の不祥事の根絶という個別具体的な指標・目標を論じているものも少なくない。議員秘書経験者からは具体的な改善策が提起されてきたが、こうした巨視的な観点が抜け落ちていることが多い。例えば、前述の櫻田・佐々木（2002）は、政策担当秘書が専ら政策立案に関する業務に携わるべきという考え方を所与のものとして論じており、島本（2014）の議論にもこうした巨視的な議論はみられない。

他方、巨視的な観点からわが国の議会制度について論及する研究者は、国会議員の行動については言及しても議員秘書については言及しない場合もある。また、言及があっても、議員立法や政官関係、立法補佐機関に関する議論の中で、ごく簡単に触れるのみである場合が多い。例えば、飯尾の『日本の統治構造』（2007）は、その名の通りわが国の統治構造を巨視的に論じた著作であるが、「議員秘書」や「政策秘書」を冠した章や節などは見当たらない²⁾。

本稿では、公設秘書制度の概要や現状、課題について紙幅を割いて論じる。その後、最終節において、こうした巨視的な観点からの議論を展開する。そもそも公設秘書制度をわが国の政府機関の中でどのように位置づけるべきか、言い換えれば、議院内閣制における立法府のあり方をどう捉えるべきか。こうした観点から論考を加えて、今後の議論の発展の方向性を探ることとする。

3. 公設秘書制度の概要

（1）公設秘書の位置付け

わが国の公設秘書制度は現行憲法と同じ歴史があり、現行憲法と同時に施行された国会法において、「議員の職務遂行の便に供するため、議員会館を設け、事務室を提供し、及び各議員に一人の事務補助員を付する」と定められたことに端を発する。

公設秘書制度が導入されてからしばらくの間は、秘書の待遇をいかに改善するかという点が

課題であった。翌1948年の国会法の改正時には「事務補助員」の名称は「秘書」に改められた(橋本・大久保・玉井 2002, 131-132)。同時に、秘書は公費で雇用されているという理由で、国会職員や裁判所職員と同様に特別職国家公務員として位置づけられるようになった(平田 2002, 14-16)。1950年には期末手当の支給が始まり、1952年には勤勉手当、1956年には滞在費が支給されるようになった。1960年には公務上災害補償制度が実現し、1961年には健康保険と厚生年金保険が認められ、1962年からは退職時に退職手当が支給されるようになった(橋本・大久保・玉井 2002, 135-137)。1970年には、通勤手当と住居手当が支給されるようになり、1988年には財形貯蓄制度が導入された(平田 2002, 28-29)。

人員数では、前述の通り1993年の法改正時に政策担当秘書が創設されるという形で制度が変更され、議員一人あたり3人の公設秘書という現在の体制が確立されたが、それ以前では、第二秘書の導入が最も大きな制度変更である。1963年の国会法改正では、第二秘書が創設され、公設秘書の人数は2倍となった(橋本・大久保・玉井 2002, 137)。

給与については、当初は「国会議員の歳費・旅費及び手当等に関する法律」に基づき、秘書雇用手当として国会議員の手に歳費と共に支給され、議員がそれを秘書に渡すという形態であったが、1957年に「国会議員の秘書の給料に関する法律」が制定された後は、各議院から秘書に対して直接給与が支払われるようになった(平田 2002, 20-21)。

また、秘書の年齢や学歴、勤続年数、資格、能力といった属人的な要素が一切考慮されずに全員一律の報酬額となる「一官一給」が当初の制度であったが、1990年からは勤続年数と年齢に応じて報酬額が異なる「一官三給」制が導入された(橋本・大久保・玉井 2002, 138-141)。

具体的な給与の水準については、事務補助員の時代は電気スタンドの価格に相当するとも言われるほどであったが(橋本・大久保・玉井 2002, 132)、第二秘書が導入された翌年の1964年には、第一秘書は本省の課長級、第二秘書が本省の係長級とされた(平田 2002, 21)。公設秘書の給与額については、「国会議員の秘書の給与等に関する法律」の別表に記載されており、現行法では最低月額が26万5,400円、最高月額は53万3,000円と記されている。但し、実際の支給額は一般職国家公務員と同様に地域手当が加算され、期末手当と勤勉手当も支給される。年収にすると、最低月額を得ている者で500万円程度、最高月額を得ている者で1,000万円程度という計算となる。

このように、1947年の制度導入以来、公設秘書の処遇は漸進的に改善されてきたが、それでも行政府の一般職の国家公務員や国会職員などとは大きな相違点がある。最も大きな相違点は、任免権を議員が握っており、議員が落選・引退の時以外でも、議員がいつでも好むときに解雇できるため、身分保障がないという点である。

また、国家公務員法に規律されない特別職であり、国民に対して直接責任を負う立場にはなく、議員の意向に沿って議員を補佐し、議員が活動の成果を上げることによって国民に奉仕するという立場にある点も、一般職の国家公務員とは異なる(平田 2002, 17)。さらに、労働時間や休日などを定めた就業規則が存在せず、個々の議員の裁量に任されているという点も、大きな違いである。

身分の不安定性と、国民に対して直接責任を負わず議員という個人に仕えるという非公務員

性、そして就業規則の不在によって、秘書はたとえ議員が無理難題を要求してきたとしても、議員に服従せざるを得ない立場に追い込まれがちである。このため、前述のような漸進的な処遇改善によって、制度発足の時期と比べれば秘書の待遇は遙かに向上しているとはいえ、依然として秘書は弱い立場にある。

このうち秘書給与については、議員が秘書に給与の一部を寄付するよう強要することは法的に禁じられているが、秘書が自発的に寄付をすることは認められている。そのため、形式上は自発的な寄付であっても、実態としては議員に寄付を要請されているということはあることである。この点について、政策担当秘書の経験を有する朝倉（2012, 131）は、秘書はいつ議員に解雇されるか分からない立場にあり、こうした生殺与奪の権を議員に握られている秘書の弱い立場を考えれば、本当の意味での自由意思の寄付などあり得ないと述べている。このため、必ずしも法文上に規定された報酬額がそのまま秘書の家計に収入として計上されるとは限らない。

しかし、そうした場合であっても、公設秘書が実質的に得られる収入は私設秘書の収入よりも多いのが通例であるようだ。議員の多くは3人の公設秘書だけでは十分な政治活動や選挙準備を行うことは困難だと考えており、複数の私設秘書を雇用している。公設秘書の給与を天引きして、それを私設秘書の給与の一部として流用するということは、昔に比べれば減ったとは言われているものの、未だに当たり前の如く行われているという³⁾。

なお、一般職公務員との比較に話を戻すと、公務員でありながら政治活動が認められている点、議院の承認を得れば兼職ができる点などが、その他の相違点として挙げられる。

（2）政策担当秘書の導入とその背景

1990年代初頭、ちょうど政治改革論議が活発になされている頃に、第一秘書、第二秘書に続いて政策担当秘書の創設が議論されるようになった。前述の通り、公設秘書制度は当初の事務補助員の時代から漸進的に改善されてきた。だが、それは秘書に対する劣悪な待遇を改善するという側面が強く、議会主義における秘書の位置付けといった観点はあまり見出せない。その点で、1994年に新設された政策担当秘書制度は、秘書の意義付けを法的に明確化しようとする質的変化と捉えられる（岡田2005, 30）。

このように、政策担当秘書制度の導入は、それまでの諸々の変更とは一線を画すものであったといえる。しかし、この政策担当秘書制度についても、議論の発端については、旧来の諸々の改革の延長線上に捉えられるものであった。前述の通り、1963年には第二秘書の新設が実現したが、それから十数年後の1970年代後半には、議員の秘書人件費の負担は増大し、公設秘書の増員は与野党一致の切実な問題となっていた。公設第三秘書の創設はいったんは予算の概算要求に盛り込まれるなど、議論は継続的に展開されたが、財政事情から毎年見送りされ続けた（平田2002, 37）。

こうして第三秘書の新設論議は実現しないままに年月が経過したが、1990年に「政策スタッフとしての秘書の増員」が提唱されるようになったことで、急速な進展をみせるようになった。そして、1991年10月には、衆議院議院運営委員会によって設置された第三者機関「国会議員の

表1 政策担当秘書資格試験の合格者数と採用者数

合格年度	最終合格者数	うち採用中の者
5	63	2
6	33	7
7	42	7
8	38	3
9	39	3
10	24	6
11	22	1
12	12	2
13	24	3
14	24	2
15	19	5
16	22	4
17	26	4
18	27	5
19	29	4
20	24	3
21	22	3
22	23	2
23	22	5
24	26	4
25	19	5
26	18	4
合計	598	84

出典：参議院ウェブサイト (<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annnai/hisho/h27qa.html>)

秘書に関する調査会」が次のような答申を行った。すなわち、新設される秘書は、政策スタッフとして高度な能力と適性を備えた者で、それを証明する資格試験の合格者等からの採用に限るべきとし、現行の公設秘書の上位に格付けされるべきとされた（平田 2002, 40）。こうして、立法機能を強化するという高邁な理想の下で、政策担当秘書が新設されることとなった。

しかし、導入された政策担当秘書制度の実態は、そうした高邁な理想を骨抜きにするものであったといえる。具体的にいうと、政策担当秘書の資格要件の緩和が、この制度を骨抜きにした。政策担当秘書の資格要件の第一は、国が実施する国会議員政策担当秘書試験に合格した者とされている。第二の資格要件は、司法試験や国家公務員Ⅰ種試験などの高度な国家試験の合格者や博士号取得者というものである。第三の要件は、3冊以上の著書を出版し、専門知識を

有する者と認められた者である。そして、最後の第四の要件は、公設秘書等を一定期間以上務めた者が研修を受講して修了することで資格を得ることができるというものである。

この第四の要件については、第一から第三までの要件には合理性があると認められるのに対し、合理性に欠けるという指摘がある（石本 2004, 106）。なお、その研修の内実であるが、毎年夏に2～3週間にわたって実施され、著名な政治学者や各省庁の局長クラスが講師を務め、研修最終日には試験も実施されている。だが、研修を受講して修了できなかった者はほとんどいないという（龍崎 2002, 63）。このため、公設秘書の勤続年数が長ければ政策担当秘書の資格を得ることが可能というのが実状である⁴⁾。第一の要件に掲げられている試験の合格率が僅か5%程度⁵⁾であることと比較すると、あまりにも大きな差があると言わざるを得ない。

なお、第一の要件である政策担当秘書資格試験は、あくまで資格要件を確認するものにすぎず、これに合格したことによって採用が保証されるわけではない。1993年度から2014年度までに実施された試験での合格者は合計598名であるが、そのうち2015年3月10日の時点で国会議員に政策担当秘書として採用されている者は84名である。過去5年間の試験に限ると、108名の合格者のうち20名が採用中である（参議院2015）。難易度の高い試験であるにも拘わらず採用率が低いため、受験申込者数は1993年度の初回試験と比べると先細ってきており、1998年度以降は毎年の合格者数は30名未満、最も少なかった2000年度は僅か12名であった。このため、少人数の合格者しか出さない試験のために公費を投入し続けることの合理性を疑問視する声もある（石本 2004, 104）。

（3）公設秘書をめぐる問題

公設秘書制度をめぐる問題については、身分の不安定性と非公務員性、就業規則の不在に起因する問題が従来より指摘されており、今日に至っている。だが、本項では、まず新たに生じてきた論点として、政策担当秘書をめぐる議論を取り上げる。

前項で触れた通り、政策担当秘書の資格要件は国会議員政策担当秘書の資格試験を受けて合格することで得られるが、この資格試験を受験せずとも、公設秘書経験が5年以上あれば、研修を受講することで政策担当秘書の資格を得ることができる。このため、必ずしも法律等の専門知識が高い人材ばかりが政策担当秘書として任命されているわけではない。こうした例では、名称こそ政策担当秘書であっても、実際には政策立案に携わるだけの能力がなかったり、能力の有無に関係なく、議員も秘書も政策立案業務に多くの労力を割こうとは最初から考えていなかったりすることも珍しくないようである。このように、事実上は従来の2人の公設秘書と同じ業務を担う3人目の公設秘書が創設されただけであり、政策担当秘書は名ばかりで、内実は「第三秘書」にすぎないとする批判が存在する。

前述の通り、政策担当秘書の導入論議の出発点は、単純に第三秘書を新設しようというものであった。遅々として進まなかった第三秘書導入論議は、「国会議員の秘書に関する調査会」が政策担当秘書制度という形に衣替えし、政治改革論議と一体化するような答申案を出したことで急速に進展した。しかし、「国会議員の秘書に関する調査会」を設置した議員の側としては、政策スタッフ強化という建前は一種の方便で、実質的には単純な増員を期待していた（平

田 2002, 40-41)。また、現職の秘書たちにとっても、政策担当秘書資格試験や高度な国家資格等といった条件を満たす者は少なかった。答申が示した制度がそのまま導入されれば、資格試験を合格した大学を卒業したての新参の政策担当秘書が第一秘書よりも高給で処遇されることになり、事務所内の人間関係が崩壊しかねないという不満の聲が上がった（橋本・大久保・玉井 2002, 147）。このように、公設秘書等の経歴を有する者が研修を受けて政策担当秘書の資格を得るという第四の要件は、任免権者である議員と被用者である秘書の双方の意向を反映する形で挿入されたものだといえる。

こうした政策担当秘書制度の建前と実態の不一致は、公設秘書制度に関する学術研究や政策提言、評論などの多くで言及されている問題点である。例えば、平田（2002, 43）は、現行の政策担当秘書制度を議員の本音と答申の建前の妥協の産物と呼び、岡田（2005, 31）は制度の形骸化であると指摘し、橋本・大久保・玉井（2002, 150）は、「議員の政策立案・立法調査機能を高める」という高い理想を見事に換骨奪胎するものと批判している。石本（2004, 107）は、政策担当秘書制度は当初の制度設計から大きく歪められ、結局は第一秘書や第二秘書の内部昇給の制度として使われており、政治改革の理念は議員たち自身の手によって骨抜きにされたと評している。豊島（2002, 26）の主張はより徹底しており、新人候補が不利にならないようにするためにも公設秘書の資金集めと選挙運動は禁止すべきで、第一秘書と第二秘書も含めて公設秘書は資格試験合格者に限るべきだと論じている。

公設秘書をめぐる問題として次に指摘すべきは、2000年代前半に相次いで発生した公設秘書の名義貸しと給与詐取の問題であろう。

2000年、民主党の山本譲司衆議院議員が詐欺容疑で逮捕された。容疑の内容は、政策担当秘書給与の流用の疑いであった。逮捕を受けて衆議院議員を辞職した後、翌2001年には懲役1年6か月の実刑判決を受け、服役した。2002年には、社民党の辻元清美衆議院議員と自民党の田中真紀子衆議院議員の秘書給与と流用疑惑が発覚し、辻元は執行猶予付きの有罪判決を受け、田中は疑惑の発覚直後に議員辞職に追い込まれた。このように、2000年代前半には、公設秘書の給与の流用をめぐる相次いで疑惑が発覚し、公設秘書制度に対する国民の批判・関心を集めることとなった。

なお、こうした公設秘書の名義貸しと給与詐取の問題は、政策担当秘書制度の導入によっても助長されているという指摘がある。すなわち、政策担当秘書は、待遇面では第一秘書より高額な給与が支給されるため、秘書給与の流用の温床となったというのである（橋本・大久保・玉井 2002, 150；岡田 2005, 31）。

4. 公設秘書制度の現状と課題

（1）公設秘書制度の現状

前節では、政策担当秘書に任用される者の多くが公設秘書経験を元に研修を受講して資格を得ており、必ずしも政策立案や立法作業を補佐できるだけの能力を持つ者ばかりではないことを指摘した。ここでは、そうした政策担当秘書の能力や適性の問題と表裏一体の関係にある、

政策担当秘書をはじめとする公設秘書の業務内容の実態について論じる。

先に述べた通り、政策担当秘書資格試験の合格者は合計598人で、うち採用中の者は84名にすぎない。ここに示した試験合格者の他にも、司法試験や国家公務員Ⅰ種試験などの高度の試験合格者、博士号取得者、著書を有する者など、第二要件あるいは第三要件を満たす者も含めれば、当初の制度設計において政策担当秘書として相応しいとされる人材が存在する。

問題は、試験に合格しても採用されない、採用されても政策担当秘書として当初想定されていた政策立案や立法補佐の業務に従事できないため、政策担当秘書試験に対する関心が低下していることであろう。言い換えれば、議員が政策立案能力のある人材を欲しているのにも拘わらず、そうした人材が不足していることで問題が生じているのではない。問題は、議員が政策立案以外の業務を担う人材を求めており、第一秘書や第二秘書を政策担当秘書に昇格させるという選択をしているところにあると考えられる。

実際、橋本・大久保・玉井（2002, 40）は、地元からの陳情を処理できる者が「実力秘書」とみなされるのが現実であると指摘している。また、平田（2002, 75）も、政策立案に専念している政策担当秘書はほとんど存在しないというのが実態であると指摘している。

前述の通り、2000年代前半には議員秘書をめぐる不祥事が相次ぎ、議員秘書に対する世論の関心が高まり、様々な批判や議論が展開された。それから十数年が経過したが、政策担当秘書を含む公設秘書が政策立案や立法過程に従事することが少ないという状況は、基本的には変化していないようである。大窪（2013, 85）は、政策担当秘書が従事する業務の実態について、政策立案という業務のみを担当している者は少なく、地元対策や相談、陳情など、選挙に係わる事項にも従事せざるを得ないのが現実であると指摘している。同様に、中島（2014, 260-261）も、政策担当秘書が来客・電話対応や議員の身の世話を含む様々な業務を担当しているのが実情だとしている。また、島本（2014, 18）は、自身の公設秘書経験を基に、議員秘書の任務の全ては、議員を選挙で当選させることの一点に集約されると述べている。

ところで、わが国の政策担当秘書は、アメリカ連邦議会の立法担当秘書（LA：Legislative Assistant）を参考にしたものである（岡田 2005, 30-31）。また、国会法132条2項の条文においては、政策担当秘書について「主として議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書」だと述べられている。この制度が導入されたのは社会党の土井たか子が衆議院議長を務めていた時期にあたるが、官僚機構との結びつきが強い自民党が下野する中、旧野党出身議員である土井議長は、官僚制の抵抗を乗り越えるために、議員立法の活性化を柱とした国会改革を最優先課題として掲げた。民間でも、議員立法を活用することによって、政府与党対野党という議院内閣制議会の競争関係を議会対官僚制という権力分立的な議会統制モデルに復帰強化させようという議員立法活用論が提起されるようになった（谷 1996, 62）。

前述の通り、ミクロ的な視座では、政治家と議員の本音としては秘書増員要求を政治改革という衣に包むことで現実化するというのが政策担当秘書制度であった。だが、議員立法活性化のために政策立案及び立法活動を補佐する秘書を新たに設けるというマクロ的な視座で捉えれば、それは官僚依存を改めるという遠大な目標を実現するための方策の一つと意義付けることができる。

もちろん、法案の提出者が議員か内閣かという単純な二分法的発想に基づく手法に拘泥するのではなく、内閣提出法案を効果的・効率的に監視・審議することで、議会が官僚を統制するという選択肢も十分に検討されるべきである。筆者は議員立法という手法に必ずしも拘泥する立場をとらないが、ここで議員立法を活性化すべきという主張の論拠を確認しておくこととしたい。少し長いが、谷（1997, 204-205）の指摘を引用する。

官僚制主導の立法過程の弊害は、独占された情報によるオプションペーパーの作成や法的整合性などの立法技術を駆使することによって、政治的リーダーシップの発揮を阻害し、また、行政を執行する側だけの一元的な入力に限定されることによって、国民の多元的な利害を反映することが不十分な点にあらう。その結果、省庁の既得権だけが擁護され、行政システムの構造的な改革に国会側がイニシアティブを取ることができない。国会による行政統制機能を復活させ、国会が多元的な国民の諸利害を調整し統合する立法機関として再生するためには、官僚主導の閣法では限界があり、これに代わる議員立法が立法過程の主体となる必要がある。（中略）こうした議員立法の新しい機能の展開のためには、政党を中心とした集権的な国会運営の形態を委員会や個別議員のレベルに分権化する大胆な国会・政党改革や国会での議員立法の発議要件の撤廃、政党の機関承認主義の廃止、公聴会制度の実質的機能化など、制度・運用慣行の大幅な見直しが要求される。そして、根源的な問題として、政党や議員の側に官僚機構に匹敵するような政策立案能力をいかに確保するかという重要な課題が残されている。

また、梅坂（1996, 36）は、日本経済の発展段階に着目し、経済発展という広く国民に共有される価値が存在した時代が終焉する中、多様な価値観を国政に反映させ、少数者の権利を守るために議員立法を活性化すべきだと主張する。さらに、上田（1996, 22）は、55年体制が崩壊して政権交代が現実化したことで、かつてのように野党はただ反対を叫んでいるだけでは済まなくなり、具体的な対案を議員立法の法律案の形で提示し、互いに議論していくべきだとしている。加えて、五十嵐（1996, 25）は、官僚は自らに不利な法案は作らないので、議員立法という別のルートでの立法が必要であるとする。さらに、議員立法では法案の提出者として議員が国会審議で説明に立つことになるが、国民は官僚の答弁ではなく政治家同士の議論を聞くことができるようになると指摘する。

このような考え方に立脚すれば、既に導入から20年以上が経過した政策担当秘書制度の評価にあたって、議員立法が増えたのか否かという基準を重要な指標の一つとして捉えるべきである。表2は、わが国における議員立法の推移を示したものである。

表2をみれば明らかな通り、1994年の政策担当秘書制度の導入後も、依然として内閣提出法案が全成立法案の8割程度を占めるという状況は変わっていない。

こうしてみると、導入後20年を経過した今日において、結局、政策担当秘書制度は実質的に「第三秘書」を新設したにすぎないのだという批判も、一定の説得力を持ち得るものとも言わざるを得ないであろう⁶⁾。

表2 議員立法の推移

時代区分	回次（年）	議員提出法案				
		平均提出件数	全提出法案に占める割合	平均成立件数	全成立法案に占める割合	平均成立率
戦後法政形成期	1・22(1947-1955)	34.4	27.4%	20.1	20.2%	58.4%
55年体制安定期	23・72(1955-1974)	31.3	32.9%	5.6	9.7%	17.9%
与野党伯仲期	73-105(1974-1986)	23.8	41.0%	5.1	15.5%	212%
自民党優勢期	106-114(1986-1989)	10.1	22.1%	3.6	10.9%	35.2%
衆参ねじれ第1期	115-126(1989-1993)	13.6	30.7%	4.3	13.2%	31.3%
連立政権第1期	127-142(1993-1998)	17.6	32.9%	4.7	12.3%	26.7%
連立政権第2期	143-166(1998-2007)	36.0	41.4%	9.3	16.5%	25.8%
衆参ねじれ第2期	167-173(2007-2009)	30.9	53.7%	7.6	25.5%	24.5%

出典：古賀豪・桐原康栄・奥村牧人「帝国議会および国会の立法統計：法案提出件数・成立件数・規制制定の議員立法」『レファレンス』平成22年11月号 2010年。

表3 表題に「議員秘書」「公設秘書」「政策秘書」を含む新聞記事の数（朝日新聞）

年	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
記事数	6	2	1	0	1	5	1	12	5	37	8
年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
記事数	15	1	1	1	0	5	0	1	1	0	1

※国政・地方の選挙に議員秘書が立候補した場合等に、単にその事実のみを報道した記事については除外した。

（2）公設秘書制度をめぐる国民世論

前項では、わが国の政策担当秘書制度について、実態としては立法機能の強化という目的に資するべく運用されてはならず、また議員立法の増加という形での顕著な成果も上がっていないことを述べた。本項においては、そうした政策担当秘書制度について、国民やジャーナリズムがどのような反応を示してきたのかということに関して考察を加える。

表3にみられる通り、国会議員の公設秘書に関する国民的な関心は、制度導入の前後にあたる1990年代半ばと、不祥事が相次いだ2000年代前半の時期に高まっていたといえる。端的に言えば、2000年代後半以降は国民的な関心は低下し、現状では注目を集める問題とは認識されなくなりつつある。

とはいえ、前項で指摘した通り、政策担当秘書を含む公設秘書制度が抱える問題が根本的に解決されたがために注目度が低下したというわけではない。きわめて近視眼的にみれば、2000年代前半の一連の不祥事の後、同様の不祥事の発覚を恐れた議員と秘書の努力の結果、こうした不祥事が世間を騒がすことがなくなり、それと同時に制度全体に対する注目度も低下したのだと考えられよう。

表4 表題に「定数削減」「議員削減」「議員定数」を含む新聞記事の数（朝日新聞）

年	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
記事数	5	2	1	2	8	5	114	65	2	1	0
年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
記事数	1	3	1	1	2	9	16	12	22	19	9

だが、ここではそうした近視眼的な視点とは別の角度から、政治・行政に関する改革論議の焦点が徐々に変化してきている可能性について考慮したい。武田（2006, 108）は、平成に入ってから国会改革の動向について、その時々で国政課題を反映して改革論議の重点が変化していると指摘する。すなわち、リクルート事件等の政治スキャンダルを契機とした改革論議は政治倫理の確立に重きを置いたが、1993年の自民党下野後は立法機能の強化へと重点が移り、国会の立法機能強化のための補佐機関の充実という文脈の中で、政策担当秘書制度の導入も実現した。1990年代半ば以降は公務員の不祥事が相次いだことで行政改革が最大の目標となり、国会の行政監視機能の強化が強調された。小泉政権下での構造改革では、業務のスリム化や効率化が目的となり、立法府に係わる場所では、議員特権の廃止や衆参事務局の業務・処遇の見直し、立法補佐機関の統合などに目が向けられるようになった。

このように、改革の重点や方向性は時間の経過と共に変容し得るものであると考えるならば、政策担当秘書制度の導入から20年以上が経過する中で、公設秘書制度に対して国民が期待する内容も変容し得るものだとも考えられる。すなわち、国民は議員立法が依然として低調であるという現状にけっして満足しているわけではないが、改革論議の変容に伴い、議員立法の活性化を喫緊の課題だとは強く認識しなくなってきたのではないだろうか。

表4をみるかぎり、近年では、議員を支える公設秘書の人数や任免のシステムではなく、国会議員自体の人数の削減や定数不均衡に関心が移ってきているとも考えられる。なお、1999年と2000年に突出して数値が高くなっているのは、衆議院の比例区定数を200から180に削減する議論が政局と結びついて展開されていたからである。

こうした状況を踏まえると、谷（1997, 204-205）の指摘のように、あくまで議員立法の活性化を目指すというのも国会改革の一つの方策ではあるものの、わが国が議院内閣制を採用しているという現実も考慮しつつ、立法府側が行政府側が提出した法案を如何に効果的・効率的に統制できるかという方向に徐々に軸足を移していったとしても、それが不自然な流れだとは言いつてもいいだろう。

ところで、議員秘書をタイトルに含む書籍の数も新聞記事と同様に近年は少なくなっているが、議員秘書に関する書籍や記事の中で新たな議論が登場してきているので、本項の締めくくりにあたって紹介する。それは、政治資金を専門的に取り扱う秘書を創設すべしという議論である。島本（2014, 181-182）は、議員秘書に対する改善策を数点列挙しているが、その中の一点として「会計秘書」の創設を提唱する。理由としては、近年の政治とカネへの厳しい批判と政治資金規正法の改正により、会計処理が非常に煩雑になり、政策担当秘書が会計業務に忙殺

されていることを挙げている。

また、公職選挙法や政治資金規正法に精通した秘書が存在する事務所はごく少数で、危険な綱渡りのような政治活動が横行している現状を改めるには、公設秘書になれる要件として政治資金規正法及び公職選挙法の最低限度の知識をチェックするための試験制度を導入すべきで、法令のプロといえるような「政治資金担当秘書」を各事務所に必ず置かせるような制度を創設すべきとする主張も見受けられる（朝日新聞，2014年11月1日）。

このように、公設秘書制度全般に対する国民的関心は低下ぎみである一方で、近年では、政治資金の適正化に対して公設秘書が尽力することを期待する声があることが確認できる。政策担当秘書制度が導入された時点では、立法機能の強化ということが公設秘書に求められたが、今日ではそれに代わって、会計業務の適正化に代表されるコンプライアンスの強化など、その他の側面に重点が移りつつあるようである。

（3）公職選挙法の選挙運動に関する規制と公設秘書の職務実態

本項では、公職選挙法の規定について検討を加える。すなわち、公職選挙法の規定により、日本の選挙運動は労働集約的にならざるを得ず、それが秘書の職務実態にも影響を及ぼしていることを論じる。

日本の選挙では、選挙公報が発行され、公費で一定の量・回数の政見放送や新聞広告を出すことができる。反面、候補者が公費の枠外でマスメディアを利用した選挙運動を展開することは禁止されている。マスメディア以外でも、ビラの種類や枚数といったことが法律で制限されている。

こうした制約のため、潤沢な政治資金を持つ候補者は、選挙期間中にメディアに大量の資金を投じるのではなく、選挙期間前の政治活動を充実させるために資金を使うことになる。政治活動を充実させるための方法の一つは、私設秘書を雇って活動量を増やすことである。より具体的に言えば、地方政治家等の地元の有力者との間で良好な関係を構築したり、後援会を形成して選挙区内の有権者と接触する機会を増やして心理的一体感を醸成したりして、日常の政治活動を通じて票固めを行うことに注力することになる（Curtis, 1971）⁷⁾。

こうした私設秘書たちは、選挙期間前の政治活動に従事するのみならず、選挙期間中には、名目上はボランティアとして政治家の選挙運動員となる。

公設秘書についても、議員会館の事務所に勤務させる者の数は最小限に抑え、私設秘書と共に選挙期間前の政治活動に従事させることになる。

ところで、選挙運動でできることと政治活動でできることには差違がある。政治活動の名目で事実上の選挙運動を展開し、選挙戦を有利に進めるという行動は、多くの政治家が行っていることであるが、両者の境界線は曖昧である。地域によっても、担当官（＝選挙管理委員会の職員や警察官）によっても見解が異なる。過去に選挙運動を取り仕切った経験を持つ者にとっては、曖昧な境界線を峻別することもできようが、経験のない者にとっては至難の技であろう。このため、経験豊富な秘書は選挙運動を取り仕切る要役として、政治家から一目置かれることになる⁸⁾。

こうした観点からも、選挙運動は秘書にとっての重要な「職務」の一つとなる。実際、秘書経験のある研究者は、いかに選挙実務に長けているかが秘書の評価を決める重要な要素であり、政策担当秘書でありながら政策に関心を持たない者も珍しくないという（丹羽 2014, 18）。

前述の通り、給与水準の面では、公設秘書は私設秘書よりも高い傾向にある。また、公設秘書は3人までの任用という人数制限はあるものの、その3人が全員年配者で高い号俸が国から支給されるのか、あるいは逆に全員が新卒者で低い号俸が支給されるのかについては、何らの制約がない。したがって、公設秘書に年配者を指名して私設秘書に若年者を指名するという形にすれば、議員事務所全体としては国から支給される給与の総額を増やすことができる。

実際にそうしたことが起こるかどうかは別として、こうした形の人員配置にすれば、環境としては「自発的」寄付の量的拡大を促しやすい⁹⁾。さらに、一般的には公設秘書は私設秘書よりも権威ある立場とみなされているので、名誉という面でも、公設秘書は事務所で勤続年数の長い年配者が務めている蓋然性が高い¹⁰⁾。このことは、事務所内において選挙に最も精通したベテラン秘書が公設秘書となっている蓋然性が高いことを意味する。

また、選挙運動は日常の政治活動とは異なり、重大な法令違反については連座制が適用される。選挙期間の前後は警察や相手陣営の監視も厳しい反面、政治家の事務所に出入りするスタッフやボランティア、支援者の人数は激増し、投票日が近づくにつれて肥大化していく自陣営の組織の末端まで目を光らせるというのは難しい課題である。選挙期間中と選挙準備段階における法令遵守の徹底は、議員にとっては頭の痛い課題の一つであるが、自身は票集めのためにとにかく奔走しなければならない。そこで、選挙法に精通し、自らの意向に沿って自陣営の組織管理を遂行できる者は、選挙とその準備段階において重要な役割を演じることになる。政策担当秘書を含む公設秘書がそうした役割を引き受けるということは、珍しくないものと考えられる。

このように、複雑怪奇ともいわれるわが国の選挙法の規定と運用は、選挙運動員の調達先に厳しい制約を加えると共に、選挙運動の現場責任者に高度な専門知識と経験を要求している。これは、公設秘書が選挙運動ないし選挙準備に動員される要因の一つとなっていると考えられる。

（４）小選挙区制と中位投票者定理

政策担当秘書制度の導入は国会の立法機能を強化し、立法府における政策論争の活性化に資することが本来の目的であったといえるが、同時期に国民的な関心を集める中で実現した中選挙区制の廃止及び小選挙区制の導入は、同じく政党間の政策論争の活性化に資するものであるとされた。すなわち、中選挙区制から小選挙区制へという選挙制度改革と政策担当秘書制度の導入は、相互に補完し合いながら、政策本位の政治を標榜するものであったはずである。

ところが、実際に小選挙区制を導入したことによって政策論争が活性化されたのかという点については、否定的な見解を表明する研究者も多い。そして、政治家たちの間では、依然として、選挙区内で有権者との接触機会を増大させることが選挙での勝利に繋がると認識されている。

中選挙区制から小選挙区制への移行が政策論争を促進するという主張の背景にあるのは、中選挙区制では自民党のように単独で過半数を確保しようとする政党にとっては、同一選挙区に複数候補を擁立せざるを得ず、いわゆる「同士討ち」が不可避となるということである。同一政党に所属する候補者間での同士討ちでは、基本的に掲げる政策は同じはずなので、選挙民との接触機会を増大させることによって有権者との間に心理的一体感を醸成したり、あるいは選挙民に対して利益誘導を行ったりすることで、政策以外の側面で自らの魅力をアピールすることになる。ところが、小選挙区制では必然的に各政党が擁立する候補者は1人となるので、政党間の政策論争の選挙という色彩が強まると考えられた。

このうち、中選挙区制を廃止することによって同士討ちが解消されるというのは、期待通りに達成されたといえる。しかし、小選挙区制を導入することによって政策論争を活性化させるという点については、期待通りの効果が生み出されたとは言い難い。

その理由は、中位投票者定理（median voter theorem）に求められる¹¹⁾。すなわち、小選挙区制では、一つの議席をめぐる争う候補者たちは、中位投票者の政策選好に近い位置に自らの政策を合わせていくことで、自らの得票の最大化を目指そうとする。すると、政策的対立軸における候補者の位置は、互いに近似していくことになり、対立争点（position issue）においては候補者間の主張に差が見出しにくくなる。このため、見栄えの良さや選挙地盤の固さ、人脈の広さといったような合意争点（valence issue）によって選挙の勝敗が決せられることになる¹²⁾。

このような形で、候補者たちは政策を競い合う選挙を展開するのではなく、人的資源の投入量を競い合う選挙を展開することを迫られることになる。すなわち、中選挙区制から小選挙区制への移行は、政策本位の選挙の実現を担保するものではなかったのだといえる。他方、前項でみたように、わが国の公職選挙法における選挙運動に関する規定は、属人的で労働集約的な選挙を誘発するものであるが、1990年代に行われた政治改革では、こうした規定はほとんど変更が加えられなかった。すなわち、政治改革以後の時期においても、中位投票者定理と属人的・労働集約的な選挙へと誘導する選挙運動に関する規定の両者が作用することにより、従来型の選挙運動スタイルは保持されることになっているのである。

翻って、上記の論理の延長線上において公設秘書の職務を考えていくと、当然の帰結として、議員は公設秘書を選挙及び選挙準備に投入する誘因を持つことになる¹³⁾。なお、表5は、こうした論理を裏付けるものである。

公設秘書の勤務実態に関する情報については、2000年代前半に不祥事が相次いだ時期に報道各社がアンケート調査を行っているが、定期的に詳細な情報が公表されるわけではない。議院では秘書名を公表しておらず、議員秘書に関する情報はほとんど公開されていない（喜島・大窪 2003, 58）。毎年2～3回の頻度で発行される『国会便覧』や『國會議員要覧』では、公設秘書の氏名は記載されているものの、勤務地は明らかにされておらず、中には秘書名を空欄にしている議員もいる（平田 2002, 72）という状況である。

そこで、政党が所属議員の公設秘書に関する情報を公開していないか否かを調査することとしたが、その結果、ネット上で入手可能な情報として、2010年3月1日時点における民主党所

表5 公設秘書の人員配置：議員会館と地元事務所のどちらに多くの秘書を配置するか

	議員会館	地元事務所	合計
1 人区選出議員	4 議員	14 議員	18 議員
複数定員区選出議員	11 議員	8 議員	19 議員
合計	15 議員	22 議員	37 議員

p=0.0448

※民主党（2010）を基に筆者作成。2007年参院選において選出された参議院議員のうち、2010年3月1日時点において民主党に所属していた参議院議員の公設秘書の人員配置に関するデータを抜き出して集計したもの。但し2013年7月の任期満了時に選挙に立候補することなく引退した議員は除く。

属の国会議員の公設秘書に関する情報（民主党2010）が存在することが分かった。その情報には、3人の公設秘書のそれぞれの勤務地が記載されている。

この情報を元にして、中位投票者定理が作用する1人区において選出された国会議員は、複数定員区から選出された国会議員に比べて、多くの秘書を地元事務所に配置する傾向があることを実証しようと試みたものが表5である。衆議院議員は、比例区選出議員以外は全て小選挙区から選出されているので、1人区か複数定員区かという相互比較は不可能である。そこで、参議院の選挙区選出議員について、1人区選出議員と複数定員区選出議員とに分け、それぞれが3人の公設秘書をどのように配置しているのかを相互比較したのである。なお、6年間の任期のほぼ中間にあたる時期にどのような人員配置がなされているのかを調べるのが妥当と判断したので、この資料の作成時点で任期満了を数カ月後に控えていた2004年選出分の議員は除外し、2007年選出分の議員を分析対象とすることとした。

表5の通り、3人の公設秘書のうち議員会館に多くの秘書を配置していた議員は、1人区選出議員では4名、複数定員区選出議員では11名であった。地元事務所に多くの秘書を配置していた議員は、1人区選出議員では14名、複数定員区選出議員では8名であった¹⁴⁾。

表5に示されたデータをみると、1人区選出議員は、複数定員区選出議員に比べて、公設秘書の人員配置先として地元事務所を重点化する傾向が強くなっているのが分かる。なお、フィッシャーの正確確率検定の結果は、5%水準で有意となった。

上記の結果から、選挙区定数は公設秘書の人員配置に影響を及ぼす要因の一つとなっており、定数1の場合には地元事務所への人員配置が重点化される傾向にあるといえる。したがって、小選挙区制を導入して中位投票者定理が作用することによって、衆議院議員が公設秘書という人的資源を地元での活動に充当しようという誘因を強く有するようになっていないと推察される。

5. 今後の改善策を探る上での論点

（1）目的の明確化

官僚を効率的・効果的に監視し統制することで、立法府の意思を反映した形での政策形成過程が実現されることが最終的な目的なら、議員提出法案の数は必ずしも問題ではない。情報劣位者である立法府が情報優位者の官僚の行動を効率的・効果的に統制するための仕組みや権限

について検討すべきであり、その際には政策担当秘書を含む公設秘書は、自ら手を動かして政策立案に関する業務にあたるというよりは、むしろ議員と共に官僚の行動を効率的・効果的に監視することが求められよう。

なお、ここでは、政策立案の作業全体が必ずしもコア業務ということではなく、政策立案の方針を決定し、その方針通りに政策立案作業が進行しているか否かを監視するという部分がコア業務となっている。

もし、行政府側に法案提出権がないアメリカと同様に、わが国においても議員提出法案を通過させていくということが立法府の「コア業務」であると考えるならば、それに向けた改革の方向性が検討されなければならない。この場合には、以下のような改善策が考慮されることになる。

まず、圧倒的に政策担当秘書の人員が不足しているといえる。1府12省庁への統合など、ここ十数年間の行政改革において国家公務員の数は減少したものの、衆参両院の700名余の国会議員が1人ずつ任命している政策担当秘書のみで、省庁の政策立案能力と伍していくことを目指すというのは、さすがに無理があろう。政策担当秘書の導入時には、議員の政策立案能力の向上のために将来的には公設秘書を5名まで増員し、うち2名を政策担当秘書とするという議論もあったが（毎日新聞、1992年12月15日）、議員立法を主流にするというのなら、そうしたことも改めて真剣に検討されるべきである。

各議員が政策担当秘書を政党に拠出し、彼らが政策立案作業を行うという改善策（櫻田・佐々木 2002, 72）は、基本的にはこれと同じ文脈にあるものといえる。少ない人的資源を効率的・効果的に生かしていくために、議員毎にばらばらにというのではなく、政党毎に統合して政策担当秘書という人的資源の利活用を行うという方策は、議員立法の劇的な増加をもたらすほどではないかもしれないが、新たな予算措置などが比較的少ない形で実行できる方策といえる。

議員が政策担当秘書に政策立案に関する業務に従事させてこなかった背景には、上述のような「政策担当秘書が担当すべきコア業務とは何か」という点に関して必ずしもコンセンサスが存在していなかったことも理由の一つであろう。だが、「政策担当秘書は政策立案に直接従事すべき」というコンセンサスが得られ、そうした方向で改善策を講じていく場合においても、議員が政策担当秘書に政策業務に従事するよう指示を出すか否かという点を監視・統制する枠組みや制度も必要であろう。例えば、櫻田・佐々木（2002, 74-76）が指摘するように、政策担当秘書の所属先を各議員ではなく各議院にするとか、政策担当秘書の勤務地は議員会館に限定するといった制度設計が考えられよう。

先に述べたように、国会法では、公設秘書と並んで、国会図書館や衆参両院の事務局そして議員会館が、国会議員の活動を支えるものとして規定されている。国会図書館と議院事務局については、それらの機能を拡充・向上させ、同じく国会議員を支える存在として規定されている公設秘書との効果的・効率的な連携・協働がはかられるようにしていくべきである。まず、現状においてこれらが効果的・効率的な連携・協働をしているのかということが問われなければならないが、もし人的資源の量が圧倒的に不足しているということであれば、公設秘書の増

員のみを議論するのではなく、国会図書館や議院事務局の機能拡充を通じて公設秘書の職務効率の改善をはかるという方向性も検討されるべきであろう¹⁵⁾。これは、言い換えれば、立法府の内部において、公設秘書がコア業務として担うべき職務内容と国会図書館や議院事務局が分担すべき職務内容とを明確に仕分けした上で改善策を論じるということである。

この点に関しては、上田・五十嵐（1997, 53）は、国立国会図書館の外国文献情報については、霞ヶ関の官僚が積極的に利用しているほどであるとし、議員側も積極的に利用すべきだとしている。そして、文献以外の外国情報については立法府側は入手の手段がないことを指摘し、国立国会図書館が外国に人員を派遣して情報収集するということを検討すべきだとしている。

立法府の内部に存在する機関ではないが、政党助成法の下で公費助成を受けている政党についても、国家機関に準ずる存在として検討されるべきである。既に触れた通り、政策担当秘書制度の導入から間もなく成立した政治改革関連4法案の柱の一つは、政党に対する公費助成制度の導入であった。公費助成額は国民一人あたり250円で、年間約320億円にのぼる。これは政策担当秘書に対して支払われている給与額の4～5倍程度にあたる金額であり、政党がこの助成金を用いて政策スタッフを雇用するという選択肢は十分に実現可能であろう。

前述の議論との関連でいえば、こうして政党側が雇用した政策スタッフが議院側に派遣されるべきなのか、或いは議院側が政策担当秘書を政党側に一定の期間を定めるなどの条件の下に派遣すべきなのかという点について、どちらが効果的・効率的なのかということが議論されるべきであろう。このうち、議院側が政策担当秘書を政党へ派遣するという経路を開くことについて、櫻田・佐々木（2004, 72）は、政党独自の政策立案・立法調査能力を高めることにつながると指摘している。そこでは、政党助成制度という巨額の公費が政党に対して投じられるようになり、政党はその気になればそうした人材を雇用するだけの資金を捻出できるだけの財源を得たにもかかわらず、調査研究費にはあまり資金を割いていないという現実にも言及されている。しかし、政党の政策立案・立法調査能力の向上のために政策担当秘書という人的基盤の整備が重要であるとは述べているものの、最終的に議院側ではなく政党側がこうした人材を雇用する経費を負担すべきであるといった指摘はなされていない。こうした政党職員と政策担当秘書との業務分掌や連携・協働という点については、政党側の努力が十分なのかという観点からの検証がなされるべきであろう¹⁶⁾。

議院側と政党側との間での人的資源の配分・共有という点に関していえば、残念ながら、現状においては政党側が議院側によって雇用された人的資源を消費しているという現象も見受けられる。谷（1997, 206-207）は、1990年代半ばの時期における政策担当秘書の党の意思形成過程への関与という点に関して、新進党は党スタッフが不十分なため、政策担当秘書が党の政策チームに特命的に組み込まれ、能動的な活動を行っていたり、共産党では政策担当秘書が院内部会と党委員会の両方にメンバーとして参加し、党の意思形成過程に実質的に関与したりしている点を指摘している。これに対し、自民党の場合は党としての政策立案には政調や政審の党スタッフが関与しており、政党の政策立案審議機関の組織的な成熟度によって、新興政党では議員や政策担当秘書の党の政策決定に対する影響力を相対的に大きくしていると論じている¹⁷⁾。

他方、巨額の公費助成制度が存在しながら、政策立案ではなく選挙及び選挙準備という面で、

政党側が議員側から議員秘書という人的資源の拠出を受けることもしばしばである。衆参両院の補欠選挙が実施される際には、多数の議員秘書がその選挙運動や選挙準備のために当該選挙区に投入されている。例えば、2006年10月実施の補欠選挙では、民主党は選挙が告示される前の段階において、神奈川16区と大阪9区の2選挙区にのべ600人もの議員秘書を投入した（朝日新聞、2006年10月6日）。

中選挙区制から小選挙区制へと移行した選挙制度改革論議では、政治腐敗の根絶ということが目的の一つとされていた。すなわち、政治資金規正法などの政界におけるカネの流れを直接的に規制するという発想ではなく、議席の選出方式の変更を通じて、政治家が多額の資金を選挙に注ぎ込まなければならない環境を変化させることで間接的に政治資金の流れの適正化を図ろうとしたのである。より大きな政治改革という文脈の中で政策担当秘書制度を捉えていくのであれば、これと同様の発想で検討が加えられて然るべきである。すなわち、なぜ政党や政治家が選挙運動や選挙準備に関して議員秘書という人的資源をこれほどまでに消費することを強いられた環境にあるのかという点について十分な考察を加えた上で、解決策を探っていくべきであろう。

その意味では、前節において取り上げた中位投票者定理が作用しやすい小選挙区という選挙制度や公職選挙法上の選挙運動に関する規制を改変していくことで、議員および政策担当秘書が政策立案に集中しやすくなるような環境を整備するということも考えていかなければならないだろう。

（2）議会のあり方と望まれる政策担当秘書像

イギリスでは、官僚と議員の接触が厳しく制限されている（衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団 2002, 96）。ところが、日本では、内閣提出法案の審議過程において官僚が議員に対してレクチャーを行うのはもちろん、議員立法の策定過程において議員と官僚とが接触し情報交換するということが頻繁に行われている。官僚との効率的・効果的な連携・協働の上に国会議員は政策立案をすべきなのか、あるいは官僚という人的資源の利用は一部に限定した上で国会議員は政策立案をすべきなのか。

官僚依存の脱却という点を最重要課題と位置付けるならば、イギリスのように官僚と議員の自由な接触を制限し、国会法で規定されている公設秘書、国立国会図書館、議院事務局といった立法府に属する人的資源に議員が専ら依存する形で政策立案を行うという形にすることも、改善策の一つの選択肢にはなり得よう。その際には、国会法に規定されていない政党職員の位置付けをどうするのかという点や、官僚依存の脱却が強調されるあまりアメリカのようにロビイストがその存在感を増大させることをどのように統制するのかという点が検討されるべきであろう。

但し、ここで注意しなければならないのは、イギリスにおいて政官の接触が制限されているのは、議員の官僚依存を抑止し、議員が自由闊達に議員立法をすることを促進するためにあるのではないという点である。三好（2001）によれば、イギリスにおける官僚の位置付けは、時の政権に仕える存在というもので、具体的には自分の省にいる大臣、副大臣、政務次官に仕え

ることが求められている。それ以外の野党議員や政府に参画していない与党議員との接触は制限され、同時に、ロビー活動をする民間人との接触も規制されている。業界団体や政府外の与野党議員が官僚機構に影響力を行使できなくすることで、政府内議員たちは政府外の与野党議員に対して優位に立つことになる。

実際、イギリスでは議員立法が他国と比べて目立って活発ということはない。すなわち、イギリスについては、議会多数派によって内閣が形成され、立法府と行政府の権力が融合するという議院内閣制が徹底されているのだといえる。

議院内閣制では、議会の役割は字義通りの「立法」というよりは、内閣の行動を監視することに重点を置くことになる（大山 2007, 114）。このように、官僚を効果的・効率的に統制しつつ、その人的資源を積極的に利用していくという考え方に立脚するならば、政策担当秘書も自ら法案の起草などに従事する必要はなく、いかに官僚を統制するかということに重点が置かれるべきであろう。言うまでもなく、日本は議院内閣制を採用しており、そうした国家の総体的枠組みに基づいて政策担当秘書を含む公設秘書のあり方を議論していくという視座を持つことも重要であろう。

過去に目を転ずれば、実はこうした立法府側が基本方針を決め、行政府側が具体的な法案や政策を準備し、それを立法府側が効果的・効率的に監視しようという考え方は、自民党の政務調査会が採用してきた。村川（1989, 156）はこうした党と官僚機構との間の業務分掌について、党の政策スタッフの役割は政策の優先順位を行政機構に伝達することで、自ら法律を書くことではないと述べている。そうした自民党の政務調査会での事前審査が効果的・効率的に行政機構を監視・統制し得ていたのか、あるいは両者に癒着の関係が生じてはいなかったか、また国民の目に政策決定過程が開かれていたのかという点については、大いに検証されるべきである。しかし、立法府と行政府の業務分掌という原則論自体が不適切であるのかという問題と、現実の制度が適切に機能しないという問題とは切り離して考えるべきである。

前述の通り、わが国の政策担当秘書は、アメリカの立法担当秘書を念頭に置いて導入された。しかし、大統領制を採用するアメリカでは、立法府と行政府との間の関係性や議会の役割は議院内閣制を採用するわが国とは異なり、必然的に、議員秘書に求められる役割も異なっているべきである。

議会研究においては、議会の役割についての類型論として、Polsby（1975）の「変換型（transformative）議会」と「アリーナ型（arena）議会」という分類法がしばしば用いられている。変換型議会とは、社会の側の要求を法律に変換する機能を有する議会であり、多様な民意を反映した議員による活発な議員立法が標榜される。代表例はアメリカである。他方、アリーナ型議会とは、政権政党と野党との間の論争が行われる場であり、そこでは論戦を通じて各党が次の選挙での有権者の支持獲得を目指すことになる。アリーナ型議会では政府と与党は一体化し、議会の役割としては、行政府の監視・批判が重要な役割となる。この型の典型例はイギリスとされる。

わが国については、両者の混合型で、どちらかといえばアリーナ型に近いという説（中島 2014, 277）や、どちらにも当て嵌まらないという見解（飯尾2007, 128）が提示されている。

1994年に政策担当秘書制度が導入された後、1999年には初の党首討論が実施され、政務次官が廃止されて副大臣と大臣政務官が新たに導入された。これらの改革は当時の自由党の小沢一郎党首がイギリスの制度を念頭に強く主張して実現したものであり、アリーナ型議会へと通ずる方向性を持った改革であったといえる。これに対し、アメリカの立法担当秘書をモデルにした政策担当秘書は、変換型議会を標榜する改革である。すなわち、1990年代以降になされてきたわが国の国会改革は、まさしくアリーナ型議会的改革と変換型議会的改革とが混在しているといえる。言い換えれば、政策担当秘書制度は、そうした一貫性がないままに実行された改革の渦中にある存在といえる。

他方、視角を1990年代の政治改革以降の諸改革のみならず、戦後日本政治全体に広げるならば、政策担当秘書の創設は、もともと他の議院内閣制の国と相対的に比較すると充実していた議員の立法補佐スタッフの制度を一層充実させるものであったと解釈できるとする議論もある。すなわち、「政策」に特化されてはいないものの、そもそも第一秘書と第二秘書という国費で給与が賄われる公設秘書が特別職国家公務員という身分で雇用されるという制度は、他の議院内閣制の国に比べれば充実した制度であり、加えて、調査局、調査室、法制局などの立法補佐機関も相対的に充実している。こうした観点からは、日本の国会が委員会中心主義という変換型議会に特徴的な制度を採用しているということができ、政策担当秘書制度の導入はその一環だとみることができる（蒔田2013, 271）。こうして考えると、アリーナ型を標榜して1990年代以降に実施された諸々の議会改革と、変換型を標榜してきた従来の議会制度という、制度設計に関する二つの異なる理念の境界線上に存在するのが政策担当秘書制度であるということもできよう。

わが国の政策担当秘書は、アメリカの立法担当秘書をモデルとしながら、「立法担当秘書」ではなく「政策担当秘書」という名称となっている。変換型議会の視点からは、政策担当秘書は立法作業に携わるべきであろうが、アリーナ型議会の視点からは、必ずしも議員立法を補佐することだけが政策担当秘書の職務というわけではなく、政府の政策を監視・批判することも重要な職務の一つとしてみなされるべきである。もちろん、資格要件の厳格化などはどちらの型の議会を標榜する場合でも真剣に検討されなければならないだろうが、そもそも国会のあり方をどのように捉えるかということを整理することなしには、政策担当秘書制度に関する改善策の是非を十分に論じ尽くすことは難しいといえよう。

ただし、アリーナ型議会と変換型議会のどちらを標榜するにしても、資格要件の厳格化ということは、喫緊の課題として取り組むべきであろう。現在の制度では、いわゆる研修組のほか、弁護士、医師、国家公務員Ⅰ種の合格者と博士号取得者、専門知識を有し3冊以上の著書を有する有識者が試験を免除されている。この要件は、政策を立案する能力を有する者ということ想定しているものといえ、変換型議会を標榜するのであれば、こうした資格要件は適当であると考えられよう。だが、仮にアリーナ型議会を標榜し、政府の政策を監視・批判することが重要な職務だと考えるのであれば、監査のプロフェッショナルたる税理士などの資格取得者を試験免除対象者とするべきだということになろう。あるいは、アリーナ型議会か変換型議会かという国家デザインに関する議論はあまりにも壮大な議論であって容易に決着がつくものでは

ないと考えるのだとしたら、当面の対処策として、政策立案に関わる資格者と政府監視に関わる資格者の双方を政策担当秘書の有資格者として認め、各議員がそれぞれの信念に基づいて政策立案に関わる資格者を雇用するか政府監視に関わる資格者を雇用するかを選択できるようにするという案もあり得よう。いずれにしても、秘書経験が長ければほぼ無条件に有資格者となるという制度は、経験年数以外の資格要件による有資格者のプールが極小であった制度導入当初の時期はともかく、早急にその是非を検討すべきであろう。政策担当秘書制度の導入から20年以上が経過した今日においても研修組が圧倒的多数を占めているという現状は、「永田町」の閉鎖性に対する一般国民の批判を招くことにもなる。試験組はもとより、国家資格保持者や有識者等、第三者の目から見て政策の立案ないし政府の政策の監視に能力を発揮できることができる者を政策担当秘書として登用していく道について、もっと本格的に議論する必要がある。

注

- 1) これは立法機関が行政機関や民間企業とは異なる価値を追求しており、性質も違うという点から導出されることではあるが、もちろん、利潤の追求が主要な価値となっている民間企業においても、一方的にアウトソーシングが善とされているわけではない。特に近年においては、アウトソーシングすべき事業・分野とそうでない事業・分野を峻別することが重視されている。例えば、上野（2015）によれば、アメリカでは行き過ぎたアウトソーシングを是正するためにインソーシングが行われるようになってきているという。
- 2) この点で、蒔田（2013）は例外的な研究例といえる。この研究では、こうした巨視的な観点から議論を展開しつつ、政策担当秘書の職務の実態について独立して1つの章を割いて論じている。
- 3) こうした「自発的」寄付の実態として、朝日新聞（1998年9月3日）は、政策担当秘書試験に合格して30人の国会議員の面接を受けた者が、そのうち28人から「月給のうちいくら事務所に入れますか」と聞かれたことを紹介している。他方、私設秘書については、非常勤の秘書も存在し、一部には肩書だけ「秘書」となっている者も含まれるので、その勤務実態と給与水準は千差万別であろう。龍崎（2002, 79-80）は、2002年に自民党と民主党の国会議員4名が公開した政治資金の収支実態から、私設秘書の平均像としては、後援会などの対応を任せられた30歳代の男性が、大雑把にみて300万円から400万円程度の年収を得ているものと推察している。だが、これらは私設秘書の待遇としては比較的に良い部類のようであり、朝倉（2012, 26-27）は、私設秘書の月給としては15万円が妥当であると考えた議員もいたことを述懐している。
- 4) この点について、石本（2004, 106）は、研修を受講して修了できなかった者はいないといわれていると述べている。また、永田（2003, 126）は、研修最終日の試験について、答案に氏名を書き忘れた者以外は全員合格したと述べている。
- 5) 参議院のウェブサイト（http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/hisho/pdf/h27kako_jisshi.pdf）によれば、2005年度から2014年度までの10年間の合格率は、最低が4.5%、最高が6.6%、平均が5.2%であった。なお、石本（2004, 103）によれば、1993年度の第1回試験から2003年度までの合格率は、最低が2.8%、最高が6.1%、平均が4.7%であった（いずれも受験申込者数に対する合格者数の割合）。
- 6) 本稿では割愛したが、公設秘書制度に関する議論においては、「総額一括方式」もしくは「プール制」と呼ばれる制度改革が提唱され、国会の内外で活発に議論された時期があった。これは、アメリカの連邦議会のスタッフの給与支払いに用いられている方式である。桐原（2011, 1-4）によれば、アメリカでは、下院議員は常勤18人と非常勤4人の合計22人まで秘書を雇用するこ

とができ、平均で約 16.9 人の秘書を雇用している。上院議員の場合には人数制限はなく、平均で約 43.5 人を雇用している。雇用主たる議員に政治献金を行うことを禁止する一方で、国は議員に対して秘書給与と事務所費用を一括して補助している。秘書の給与は一定の範囲内で議員の裁量で決めることができる。したがって、議員の側は事務所費を節約する一方で秘書給与に充てる金額を増やすということもできるし、下限額に近い給与で多数の秘書を雇用することにするか、少数精鋭の秘書を上限額に近い高給で厚遇することにするかを選択することもできる。なお、わが国においては、2000 年代前半の一連の議員秘書の給与をめぐる不祥事が多発した時期に活発に議論された。すなわち、政策秘書をはじめとする公設秘書には高額な報酬が支給される反面、公設秘書の数は 3 名に限定されるという制度の性質上、議員は常に公設秘書の給与の一部を私設秘書の給与に充当したいという欲求・誘因を持つことになる。そうした状況下で不正が頻発するのであれば、最初からアメリカ連邦議会のように多数の秘書の間で公費を分配することで、資金の流れを透明化して不正を根絶するべきだというのが、総額一括方式の論拠となっている。これに対し、当事者である衆議院秘書協議会（2002）は、そうした議論の発端となったのは秘書給与の流用・詐取という不正が明るみに出たことであって、制度上の問題に起因するものではないとしている。そして、仮に総額一括方式を導入すれば、秘書に重労働と低給料をもたらす、健康保険や年金などの現行の公設秘書に関する福利厚生制度は解体を余儀なくされることになるとして反対意見を表明している。ちなみに、この総額一括方式に対して、全面的導入あるいは部分的導入に肯定的な見解をとるものとしては、例えば、櫻田・佐々木（2002, 73）、石本（2004, 114-115）が挙げられる。否定的な見解を表明するものとしては、例えば、豊島（2002, 26）、国会議員の秘書に関する調査会（2003）が挙げられる。岡田（2004, 29）は、巨視的な観点からプール制に対する反対論を展開し、立法において政党や政府のイニシアティブが強いなら、立法過程のメインのラインに秘書を位置づけたほうが有効であり、議員の秘書に対する裁量を強め、両者の距離感を近づけることに繋がるプール制の導入は不適当だとしている。なお、アメリカの立法担当秘書と日本の議員秘書とを同列に論じることが不適切であることを示唆するものとして、藤本（1993, 33-36）は、アメリカの立法担当秘書は考え方や専門分野が議員とは異なっている場合もあり、1,000 人以上存在する立法担当秘書は協会を結成して圧力団体的な活動をも行うほどで、必ずしも議員が主体性を発揮できるわけではないとしている。

- 7) Curtis (1971) は、日本の選挙が属人的性質を帯び、地元有力者や後援会組織を通じた日頃の政治活動によって公式な選挙運動期間が始まる前に概ね勝敗が決しているという状況について、中選挙区制の影響と公職選挙法の規制の 2 点を挙げている。
- 8) 朝日新聞（2014 年 11 月 1 日）では、議員秘書の実態として、公職選挙法や政治資金規正法の規定を熟知している秘書はごく少数であると述べられており、そうした規定に習熟した秘書は貴重な存在であるといえる。どれくらい少数なのかという点についてはここでは述べられていないが、もしこうしたことに習熟した秘書が稀少な存在であるという指摘が実態を反映するものだとしたら、多くの議員は公職選挙法や政治資金規正法の規定に関して十分な水準の知識を有する秘書を雇うことができていないということになる。そして、そうした大多数の議員たちは、十分な水準には達していなくとも、事務所内の秘書の中で少しでもこうした規定に通じている者を重用するということになる。
- 9) 朝日新聞（2000 年 9 月 8 日）では、公設秘書が 46 人の国会議員に対して総額約 6300 万円の寄付を行っていた事実について、議員名と献金した秘書数、献金額が一覧で公表されている。
- 10) この点について、龍崎（2002, 69-72）や朝倉（2012, 176-178）は、大物秘書ほど私設秘書であると述べている。すなわち、「金庫番」とも呼ばれる古参の秘書は、公設秘書の肩書を後進に譲り、自身は私設秘書として議員の金庫番の役割を担うのである。これには、万が一にも金銭スキャンダルが発生した場合でも、公設秘書の肩書を有していなければ、「単なる経理担当者が勝手にやったこと」という形で弁明することで、議員の身を少しでも守りやすくしようというねらいもある

ようである。そして、こうした大物秘書の例として、加藤紘一の佐藤三郎秘書が挙げられている。だが、こうした大物秘書を抱えているのは大物議員に限定されと考えられるので、全体的な傾向としては、公設秘書は私設秘書よりも格上とみなされることが多いと考えてよさそう。ちなみに、島本（2014, 181-182）の見解では、現状では多くの議員事務所で政策秘書が会計処理を担当しているという。

- 11) 中位投票者定理は、Black（1947）が提唱者とされ、Downs（1957）はこれを適用して投票行動研究における合理的経済人モデルを確立した。
- 12) 政治的争点を対立争点と合意争点とに二分類するという考え方は、Stokes（1963, 373）に端を発する。これに関連して、Fiorina（1973）は、見栄えの良さや選挙地盤の固さ、人脈の広さといったような合意争点で劣勢に立つ候補者は、対立争点においては穏健な政策を打ち出すことになるとし、この考え方はアメリカの大学における政治学の講義において常識とみなされるほど広範に伝播した。しかし、後にGroseclose（2001）によって、逆に合意争点で優位に立つ候補者は対立争点において穏健な政策を掲げていることが多く、合意争点において劣位な候補者が対立争点において強硬な政策を打ち出すことが明らかにされている。
- 13) 平田（2003, 6）によれば、その背景として、社会もそうした状況に寛容であるという点が挙げられるという。公設秘書が専ら選挙運動に携わることは望ましくないという意見もあるものの、公設秘書が選挙準備や選挙運動に携わるることについて、報道がそれを本格的に問題視することはない。
- 14) なお、民主党が公表した資料においては、それぞれの公設秘書の勤務地として、「会館」と「地元」のほか、「両方」と記載されている場合もあった。この場合は、勤務地住所の欄を参照し、議員会館と地元事務所のどちらの住所が先に記載されているのかを調べ、先に記載されているほうを主たる勤務地であるとみなした。こうして、3人の公設秘書のうち2人以上が配置されているのが国会と地元のどちらかなのかを集計したのである。ちなみに、2010年3月1日時点で任用している公設秘書が2名以下の場合については、どちらに多くの公設秘書が配置されているのかを調べた。2人の公設秘書を任用し、1人が国会で1人が地元を勤務地としている場合については、集計の対象から除外している。
- 15) 山口（1996, 44）によれば、アメリカ議会図書館の蔵書は約1,600万冊、職員は約4,500人以上であるのに対し、日本の国立国会図書館の蔵書は約600万冊、職員数は約850人で、大きな差があるという。なお、議会調査局に限ってみた場合も、アメリカでは約800人の職員が年間約50万件のレファレンス処理をしている一方、日本では約150人の職員が年間約2万件のレファレンス処理をするにとどまっている。他方、五十嵐・小川（1995, 149-151）は、その他の立法補佐機関と比べて国立国会図書館は高い水準にあり、問題は議員がこれを有効活用できていない点にあるとしている。議院事務局に関しては、笠井（1996, 41）によれば、法制局の組織は1948年の設置から徐々に拡大され、人員は約1.5倍に増員されているという。また、委員会のスタッフについては、日本では衆参両院で合計約300人の調査委員が存在するが、アメリカは上下両院で3,000人超であり、日本の10倍にもなっている（五十嵐1994, 51-52）。
- 16) 谷（2003, 425-430）は、1998年から2000年までの3年間の各政党の政党交付金の使途について分析し、政党の政策立案・政策研究に直接充てられる調査研究費の比率は、自民党で1%程度、民主党で2%程度、公明党や社民党で1%未満というように、極めて低いことを明らかにしている。
- 17) これは、政党が政策担当秘書という人的資源を消費することに対して、どちらかと言えば肯定的な評価を下すもののだといえよう。しかし、そもそも党内組織が未発達な新興政党においては政策担当秘書が活躍する機会があるというのは、裏を返せば、そうした新興政党が登場してくる時期以外は、政策担当秘書が党の政策過程に大きな影響を及ぼすことはないということになるだろう。なお、政党の政策スタッフの養成という点では、村川（1995, 964）が、自民党の政調会スタッフ

が一人前になるには大体10年かかると指摘している。橘(2008, 183-184)は、民主党の政策立案について、2000年には「シンクタンク・センター21」、2005年には有限責任中間法人「公共政策プラットフォーム」というシンクタンクを設立させた経緯を概説し、2006年には自民党も同様に有限責任中間法人のシンクタンクである「シンクタンク2005・日本」を設立したと述べている。

参考文献

- 朝倉秀雄『国会議員とカネ：元政策秘書が見た「バラマキ」と「錬金術」』宝島社 2012年。
朝日新聞「スタッフ時代に名ばかり政策秘書」1998年9月3日。
朝日新聞「公設秘書、46議員に寄付 給与は公費、一部政治へ」2000年9月8日。
朝日新聞「W補選へ総力戦 衆院神奈川16区・大阪9区、10月補選」2006年10月6日。
朝日新聞「国会議員公設秘書 政治資金の試験、導入を」2014年11月1日。
飯尾潤『日本の統治構造』中央公論新社 2007年。
五十嵐敬喜『議員立法』三省堂 1994年。
五十嵐敬喜「今なぜ議員立法か」『法学セミナー』499号 1996年。
五十嵐敬喜・小川明雄『議会：官僚支配を超えて』岩波書店 1995年。
石本伸晃『政策秘書という仕事：永田町の舞台裏を覗いてみれば』平凡社 2004年。
上田章「議員立法の「いま」と「これから」」『法学セミナー』499号 1996年。
上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法』公人の友社 1997年。
上野まな美「米国で高まるインソーシングの気運：先進技術による高付加価値の生産を目指す米国」(大和総研ウェブサイト) 2015年。
http://www.dir.co.jp/research/report/overseas/usa/20150728_009967.pdf (access: 14/Sep/2015)
大窪久代「秘書三類型とその課題」『商経学叢』2013年。
大山礼子「国会改革の目的」長谷部恭男編『変容する統治システム』岩波書店 2007年。
岡田順太「議会主義の復権と議員秘書制度に関する一考察」『法政論叢』2005年。
岡田裕二「理想の議員秘書制度に向けた一考察」『政財界』26巻8号 2004年。
笠井真一「衆議院法制局」『法学セミナー』499号 1996年。
喜島郁子・大窪久代「政策担当秘書に関する考察」『近畿大学短大論集』36巻1号, 2003年。
桐原康栄「欧米主要国の議員秘書制度(第2版)」『調査と情報』732号 2011年。
久保谷政義・旦祐介「軍事部門におけるアウトソーシング」『東海大学紀要教養学部』45輯 2015年。
古賀豪・桐原康栄・奥村牧人「帝国議会および国会の立法統計：法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法」『レファレンス』平成22年11月号 2010年。
国会議員の秘書に関する調査会「国会議員の秘書に関する調査会答申」(衆議院秘書協議会ウェブサイト) 2003年。 <http://www.hisyo-kyo.jp/seido/report/index.php> (access: 14/Sep/2015)
櫻田淳・佐々木孝明「政策担当秘書制度は、このように改革せよ」『中央公論』117巻6号 2002年。
参議院「政策担当秘書資格試験Q&A」(参議院ウェブサイト) 2015年。
<http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/hisho/h27qa.html#Qa05> (access: 14/Sep/2015)
島本順光『元航空自衛官が20年間国会議員秘書をやってみた』ワニブックス 2014年。
衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団「衆議院英国及びアジア各国憲法調査議員団報告書」(衆議院ウェブサイト) 2002年。
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/report2002.pdf/\\$File/report2002.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/report2002.pdf/$File/report2002.pdf) (access: 14/Sep/2015)
衆議院秘書協議会「第四回海外委嘱調査報告書(アメリカ合衆国)」(衆議院秘書協議会ウェブサイト) 2002年。 <http://www.hisyo-kyo.jp/seido/foreign/> (access: 14/Sep/2015)
武田美智代「国会改革の軌跡：平成元年以降」『レファレンス』666号 2006年。

- 橘民義『民主党10年史』第一書林 2008年。
- 谷勝宏「政策担当秘書の立法補佐活動の研究」『名城法学』46巻2号 1996年。
- 谷勝宏「政策担当秘書の立法補佐活動の分析」『法社会学』49号 1997年。
- 谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社出版 2003年。
- 梅坂英樹「政策担当秘書」『法学セミナー』499号 1996年。
- 豊島典雄「国会議員秘書制度の改革を」『法令ニュース』37巻6号 2002年。
- 中島誠『立法学（第3版）』法律文化社 2014年。
- 永田長太『永田町のからくり：元議員秘書の歯ざしり，言い分，そして提言』集英社 2003年。
- 丹羽文生「杜絶な国会議員秘書の世界：有名無実化する政策担当秘書」『金融財政 Business』10398号 2014年。
- 橋本五郎・大久保好男・玉井忠幸『議員秘書の真実』弘文堂 2002年。
- 平田有史郎『議員秘書の研究』創成社 2002年。
- 平田有史郎「政治とカネと議員秘書」『大阪明浄女子短期大学紀要』17号 2003年。
- 藤本一美「先進国の議員秘書制度：わが国の「政策秘書」新設にあたって」『平和経済』379号 1993年。
- 毎日新聞「93年度予算編成，2つの“お荷物”自民党と大蔵省が攻防戦」1992年12月15日。
- 蒔田純『立法補佐機関の制度と機能：各国比較と日本の実証分析』晃洋書房，2013年。
- 三好陽「英国の政策立案における大臣主導の政官関係と陳情対応の制度」『外国の立法』209号 2001年。
- 民主党「民主党・参議院議員 公設秘書一覧」（民主党ウェブサイト）2010年。
http://www1.dpj.or.jp/governance/openinfo/images/secretary_sangiin100301.pdf (access : 14/Sep/2015)
- 村川一郎「政党の立法機能」『北大法学論集』45巻6号 1995年。
- 龍崎孝『議員秘書：日本の政治はこうして動いている』PHP研究所 2002年。
- 山口和人「国立国会図書館調査局」『法学セミナー』499号 1996年。
- Black, Duncan “On the Rationale of Group Decision Making”, *The Journal of Political Economy*, Vol.56, 1948.
- Curtis, Gerald A., *Election Campaigning Japanese Style*, Columbia University Press, 1971.
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1957.
- Fiorina, Morris, “Electoral Margins, Constituency Influence, and Policy Moderation : A Critical Assessment.” *American Politics Quarterly*, Vol. 1, 1973.
- Groseclose, Tim, “A Model of Candidate Location When One Candidate Has a Valence Advantage.” *American Journal of Political Science*, Vol.45, 2001.
- Polsby, Nelson W., “Legislatures.” In Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science*, Vol. 5, Addison Wesley, 1975.
- Stokes, Donald, “Spatial Models of Party Competition.” *American Political Science Review*, Vol.57, 1963.

Abstract**Improving Legislative and Policy-making Functions in Japan: The Reality of the Policy Secretary in the Diet**

Masayoshi KUBOYA, Yusuke DAN

This article focuses on the officially appointed secretaries to the members of the Diet in Japan. The scheme of the public secretary was introduced in 1947, and the number of the secretaries per Diet member has been tripled since then. The last increase was in 1994, when their outsourcing to the private sector was seen as a significant trend in quite a few developed countries, and it was justified under the name of the improvement of Diet members' capabilities to make laws without dependence on administrative bureaucrats.

The purpose of this article is to clarify the current state of the public secretaries and to examine their core roles. We examine several improvement plans of the scheme of the public secretary and point out that the electoral system, regulations on campaign and parliamentary cabinet system affect politicians' and their secretaries' behaviors. Although it is difficult to evaluate these plans without the grand design of the government, we argue that the scheme of the policy secretary should be reexamined and a third party should assess their performance.