

五、政府と国会

1 演説と答弁

池田内閣は昭和三十五年十二月十日に召集した第三十七特別国会を終え、年末年始における恒例の自然休会を経て、翌年の一月二十八日から初の通常国会に臨んだ。

国会における審議は、正副議長、常任委員長等の選任すなわち院の構成の問題が先議されるのである。これが終ると総理、外務、大蔵の各大臣（時には経済企画庁長官）による政府の施政方針演説、外交演説、財政演説、（時には経済演説）が行なわれ、本会議および予算委員会の審議は、これら政府の施政方針演説に対する質疑の形で行なわれる。

演説の巧拙というものはもとよりその内容やそのまとまりかたにもよるが、演説者の態度、発

言の抑揚、発声の量や質も無視できない。しかしそれ以上に演説者自身の人柄が問題である。そして国会というところは、捉えどころがないように見えて、案外よく人物を鑑定するところである。なるほどその運営は、国会法や先例によってなされておるが、他の人間の世界におけると同様に、なんといつても対人信用がその根底をなしておる。複雑多岐な議事の駆引きの中を貫いてその進行を支えておる目に見えぬ太い糸は、この対人信用である。昔から「百術不如一清」といわれておる。人間社会の運営は、百の技術によるよりも一つの人格に多く依存しておるものである。

池田さんという人はもともと非凡な英才ではなかった。機略縦横の政略家でもなかった。いわば愛嬌に乏しい無骨な人であった。しかしよく勉強する人でもあった。また善かれ悪しかれ自分の信念で真直ぐにぶつかってゆく人であった。ずっと昔の中小企業に関する放言の真意を何年もたつてから国会で聞かれた際、今なおその信念に変わりがないと応えて、不信任という針の座にすわられたことはそのよい例である。愚直な勉強家というのが与野党を通して国会一般の池田評価であったようだ。事実池田さんはよく勉強した。本を読むというのではなく、主として資料による勉強であった。新聞も克明に目を通した。政府の各省庁から出てくる答弁資料は細大洩らさず読んだ。総理用の答弁資料にも、相当こまかい事務的内容が盛られていた。池田さんは面倒がら

ずによくそれを読み、その線を大きく外されないように答弁された。そして答弁に当っても真剣であった。池田さんはよく本会議のやりとりを白刃の果し合いに擬し、答弁台では一瞬の心の弛緩もあつてはいけないものだ、われわれを戒められたものだ。

総理大臣の答弁というものは、本来政府の行政の計画や成果を国会を通して国民に報告するものであるが、それだけのものではない。それ自身が政治である。国民がそれを聞いてほっと安心するような場合もあれば、何かしら不安を感じるような場合もある。時には腹を抱えて笑うようなこともあるし反感を覚えることもある。もとより答弁は正確であり真実でなければならぬ。同時にそこにはかたい信念をつつむ若干の柔かいユーモアがあつてほしいものである。池田さんの答弁は、どちらかといえば時に邪気のない失言があつて聞く側を喜ばせたことはあつたが、正直のところチャールズや吉田さんにみられたような巧まざるユーモアには乏しいところがあつた。

施政方針演説は、各省庁より出てきた資料を駆使して内閣官房長官がそのとりまとめに当る。もちろん与党側の意見を徴した上、総理が所要の改訂を施し、最終的には閣議で決める。肝心なことを細大洩すまいとすれば繁文冗長になるし、次元の高い雄渾なものにしようとするれば、その際省いたところが後で問題になったりする。簡略に流れず冗長に墮せず、しかも一つの思想をも

つて真こうとすることはむづかしい。また平易な文章を選べば不真面目だといわれ、莊重な文章にすれば中身が伴わないと非難される。どうやってみても、うまくいかないものである。

池田さんの初の施政方針演説は、昭和三十五年十月二十一日、第三十六回国会におけるそれであった。それは浅沼委員長が不慮の災厄に遭われた直後であったが、まず暴力排除の決意を明らかにし、そのためには国会を頂点とする政治と行政の姿勢を正し、その秩序正しい推進を確保し、争いを「話し合い」によつて解決する慣行の確立を訴えた。また安保騒動の際にみられた異常な社会的緊張を、政府自らの姿勢を正すことと、相互の寛容と理解に支えられた話し合いの慣行によつて、ときほくしてゆこうとする決意を明らかにした。

翌三十六年一月の再開通常国会における施政方針演説は、その後の池田政権の政策的方向を構造的に示したものであった。外交については、まず外交と内政との不離一体性を強調し、内政のあり方がわが国の国際信用を左右するものであることを指摘するとともに、いわゆる中立主義が幻想にすぎない所以を力説した。中立主義は「わが国をめぐる環境に対する具体的検討を怠り、わが国の国力が東西間の力の均衡に多大の影響をもつ事実を看過し、わが国の経済の繁栄が自由国家群との協調を第一義的な基盤とする事実に対する洞察力を欠く」幻想であるとした。この中立主義幻想論は、その後国会において激しい論争の種となったものである。

経済政策については、わが国の経済力の強い成長力に対する信頼と、その潜在的な力が歴史的な開花期を迎えておるとの認識に立って、いわゆる所得倍増計画という長期的展望の下に総合的施策を花々しく展開したものであった。しかしこれは国民自体の自由な創意とたくましい活動力によつてはじめて可能になるものであつて、池田さんがむりやりに国民に押しつけようとするものでは決してないと用心深く断つてゐる。さらに労働の流動性と雇用の高度化をはかることが、今日の経済政策の眼目でなければならぬと主張した。事実昭和三十六、七、八の三力年間に新たに職業戦線に出発する新鮮な労働力は、実に五百万の多きに上ることが見込まれ、彼等に立派な職場が用意されなければならなかつた。また一方、発展の遅れ、不完全雇用の状態にあえぐ農林漁業や中小企業の近代化は、日本経済の近代化の道程において越えなければならぬ所であつた。そして「いつの日か、何人かがこの問題の解決にメスを入れなければならぬ」といふ問題であるとして、この難問に立向う自らの使命感を表明してゐる。このことも、その後国会の内外において活発な論議をよんだものである。

池田さんは第三十六回国会から第四十六回国会にわたつて前後十一回の施政方針演説を行なつた。池田さんがこの初の施政方針演説で述べた思想は、その後における施政方針演説をカバーしておるだけでなく、池田内閣の施政の根本をなすものであつた。

2 議 案

国会の審議は、この施政方針演説に対する質疑から始まるのであるが、その間に政府は予算案や法律案を決めて国会に提出する。わが国では、この提出議案特に法律案（その多くは改正法律案であるが）がいかにも多い。これは戦前、勅令（今の政令）で処理していたことの多くが、戦後民主主義の名の下で法律の形式をとることになったことにもよるが、根本の理由は何と云っても日本在来の官僚政治の責に帰すべきものが多いと思う。日本においては他の先進国と同様、法律を制定しあるいはこれを改正するという形式が、政務を処理する大切な方式としてとられてきた。従つて法律を作りそれを運用すること自体が政府の大きい仕事であるという風潮が強く、法科出身が官吏の大宗を占めておる。しかし法律を作りあるいはこれを改正するという方式をとらないで、同様の実体的効果を行行政で生み出せないものかどうか。また苦心して作り上げた法律や改正した法律を本当に遵奉してきたかどうか、さらに新しい立法を真剣に忠実に執行する決意と誠意が十分かどうか。既存の法律の忠実な執行を怠つたばかりに事態の処理がうまくいかない場合が案外に多いのではなからうか。それにいったん作られた法は、その出来栄の善し悪しにか

かわらず、全体の秩序の中でそれ自体が当然市民権を主張し、行政官の意識と行動をしぼり、国民の権義を規制するようになる。こうした反省に欠けるところがあはしないかという検討が当然われわれの課題になつてくる。

昭和三十九年七月一日現在において、わが国は、一、四六九件の法律をもつておつた。これに旧勅令二一七件、旧閣令一九件、太政官布告一五件を加えると、七二〇件という法律が生きておることになる。一体このように多くの法律を国民一般がどれだけ知つておるであろうか。三十九年度には六〇件の新しい法律をこの既存の法律の集団に仲間入りさせておる。六法全書は、従つて年々その頁数を増している。こういうことで果してよいのであろうか。煩瑣な末梢的な法律的束縛から自由になり、青空の下で思う存分手足をのばし深呼吸をしてみたいというのが、偏らない庶民の願望ではなからうか。

それに国会審議の実際からいつても、一国会に、一五〇も二〇〇もの法律案または改正法律案が提出されその審議を要求されるのではたまつたものではない。これでは実のところ深く検討し慎重に吟味する余裕がないばかりか、ある法律案が他の法律案の阻止しないしは促進のための駆引きに利用されることもしばしばである。法形式尊重もよいが、これでは正直のところたまつたものではない。ちなみに旧憲法下の帝国議會は九十二回の会期を消化しておるが、その間に政府が

ら提出された法案と法改正案の数は三、四二一件（一會期平均三七・二件）のうち成立したものは二、八五六件（一會期平均三一一件）となつておるが、新憲法下の国会では四十七回の會期中にすでにその数はそれぞれ四、〇三二件（一會期平均八五・八件）、三、四四五件（一會期平均七三・三件）の多きに上つておる狀況である。

このように多くの難解な法律を、集約的に整理する方法がないものであろうか。例えば各省の設置法の改正は行政組織の一部改正には間違いないのであるから、これを一本の改正法律案にし、機構の整備充實ないし改編の問題や定員の増減の問題は、一つの案件として全行政組織の問題として審議する形をとることができないものか。さらには予算關係の法案で、各會計間の繰り入れの關係などは予算の問題であり、予算の形式で国会の審議を求めておるのであるから、わざわざまた法律の形式で国会に提出し、その審議を求めなくても必要ではなからうか。われわれはこの法律案の整理に大いに腐心したのであるが、当時の狀況の下においては、どうしてもこの程度の法律案を国会に提出しなければならなかつた。事實 現前する病状は相当重態であるといわざるを得ない。何としても汗牛充棟の法律を主軸とするこの法治政治は、根本的に見直さねばならない時期に来ておる。もし天使が空から下りてきて、立法をめぐる日本の国会の狀況をみたならば、その天使はおそらくわれわれの愚を嘲笑するにちがひあるまい。

私は田中耕太郎博士から私法の領域には組織法と行為法の二つの分野があり、前者を規律する規範は統制であり後者のそれは自由であることを学んだ。そして行為法の自由を保証しようとするれば、それを支える組織法の統制は厳正でなければならぬことも教えられた。この原理は公法の領域においてもあてはまる。一体われわれは、行為法の領域に無批判的に数々の煩瑣な統制をもちこんではいけないだろうかをおそれるものである。また組織法の領域に作らなくてもよい垣根を、無闇に張りめぐらしてはいはしないかをいぶかるものである。六法全書はその厚さの故をもつて尊ばれてはならない。国会の仕事は、それが決議し成立せしめた法案の多寡で評価されてはならない。むしろ無用あるいは有害な法律を廃止する法案の多きを誇りたいものである。「一利を興すは一害を除くに如かず」という蒙古の宰相の訓言がしみじみと思ひ出されてならない。

3 政府と国会

日本では国会開会中、閣議が院内に移る。総理や各大臣はじめ百数十名に上る政府委員たる高級官僚、さらには多くの随員が国会詰めになる。政府の仕事の重心は国会対策に移る。そのこと自体悪いことではないが、本来の行政がこれでは渋滞せざるを得ない。多くの先進国の大臣は、

国全開会中でも月に二、三回呼び出される程度だと聞くが、日本の国会はこれでよいのかと反問せざるを得ない。ここにも問題がある。

それに国会の政府答弁は、最高責任者たる大臣でなければならぬとする慣行が常識化されつつあり、近頃では総理大臣に質疑が大量に集中する傾向が見られる。また、総理または大臣が出席しないと委員会は開かないのだというようなことが、公然と主張されておる日本である。これでは国会自らがその品位を下げることになるであろう。国会と政府の間柄はいつたいこれでよいのであろうか。山は高きをもつて尊しとしない。国会の権威は速記録の厚さとその姿勢の高さをもってはかるべきではない。池田さんも御多聞に洩れず、しぶしぶこの種の難行によく耐えられたのであるが、このようなことはわれわれ国会人が今後十分考えなければならぬことであると思ふ。

4 野 党

よくわが国の与野党の間には、共通の広場がないといわれる。たしかに各政党の綱領やその党活動、さらには国会運営のけわしい場面を思い併せると、そういわれるのも別に不思議ではない

ように思われる。元来、政党の綱領と運動は非寛容なものであるから、それだけを見ておると各政党の間にもならない大きい距離があるように見える。ところが人は社会党賛成の下に成立した立法数が全体の七割にも上つておると聞けば、恐らく驚かれるにちがひなからう。しかも反対というものの中にも絶対反対というものは極めて僅かで、これまでの経緯や党略上、形の上では反対の態度をとるが、内心は成立も已むなしと観念しているか、あるいは成立を歓迎しておるような場合が多いのである。それはたとえ社会党が反対しても、絶対多数を擁する自民党がその力で成立せしめるに違いないことを予想しておるからである。

このように見てくると、少なくとも自社両党の距離というものは、みかけほど大きいものではないことが理解されよう。国会が特にけわしい場面にさしかかったのは、改訂安保条約、教育二法、警職法、南ベトナム賠償その他若干の案件の審議に当つた場合であつたが、それ等の多くは日本社会党が、その非寛容な綱領との関連において反対せざるを得ないものであつた。もし中核的な綱領が妥協を許すようなものであれば、その政党自体が成り立たなくなるおそれがあるから、その中核に触れるような案件にはきびしい態度を採らざるを得ないのである。だからこの政党とは共に天を戴かずというように思い込む必要はない。また日本社会党は、総評に代表される労働組合の組織的支持をうけておる事情もあり、労組の組織と活動を制約するような案件には義理に

も反対せざるを得ない立場にあるといえよう。そついつ社会党にとつてのアキレス腱的な案件が、絶対反対の対象となるのであつて、その縁由を手繰つてみればこのような事情があると思はるべきである。

野党第一党としての社会党の在り方如何は、日本の政治にとつて決定的に重要な問題である。自社両党の間柄をどう取結ぶかは、その意味においてわが国政治の中心的な課題である。私は日本社会党は自民党の女房のようなものであり、自社両党は離縁の自由をもたない夫婦のようなものであると思ふ。何となれば、たとえ自民党がふりきつてとしても社会党は自らの支持層をもち、選挙を通して議会政党としての生命力をもち続け、自民党は否応なしにこの政党との間柄の設定を余儀なくされるからである。自社両党の関係が、そのようなものであつてみれば、そこに日本の議会政治を確立する責任を分つ意味において、それぞれが、分別を示すことがあつて然るべきであらう。両党は何れも日本の政党であり、議会民主主義の政党であり、その構成員は同じ伝承と環境の下で同じ教育を身に受けており、同じ情緒と感性の持主でもある。両党には、議会民主制という体制を守り抜く共通の厳肅な責任があるのである。共通点は相異点よりも多いはずである。われわれの仕事は、新たに両党共通の場をつくることであると同時に、あるいはそれ以上に、すでにある共通の場を発見することにある。われわれは日本の議会政治のため、根気強くその仕

事をなさなければならぬのであるが、私はこの仕事が可能であるとの希望を捨てていない。

問題は、両党のみならず、民社党や公明党等との間のコミュニケーションが常時行なわれ、相互の理解が進むことが大切である。相手の立場に対する無知と、それから生れる不信が一番いけないことである。今日、要求されることは、各党間のコミュニケーションを一層深めることであるといわなければならないまい。