

## 議員立法と国会改革

土井 たか子

土井たか子でございます。

公共政策学会という新しい学会が、今日誕生して、これから活動なさるということに、私はたいへん期待をしております。今日は時間的に、講演という形でお話を申し上げるのは無理でございますから、私は、ご挨拶にさせていただきたいと申しました。議長というのは、公的な立場で出向く先々で挨拶して回るというのが、一つの大事な仕事でございます。しかし、今日は、単なる挨拶ではなくて、私は、嬉しいなあという気持ちを込めて申し上げたいと思います。先ほども、松下先生のお話をうけたまわりながら、そのようにひしひしと感じております。

それと言うのは、縦割り学会ではなく、横の繋がりをもって、公共政策を一つのものにしていきたい、いろんな制度にも、とくに立法という問題に対して、しっかり取り組んでいただけるというお話をうけたまわって、我が意を得たという気持ちなのです。先ほど大熊さんから、海外にいらっしゃるご予定を中止されて、今日、この学会にご出席になったということを受けたまわりました。私の場合は、国会会期中は海外に行くことが出来ませんために、いつでも東京におりますから、これから単なる提携でなしに、衆議院の議長は会員にはしないと、皆さんがおっしゃれば別ですが（笑）、そうでなければ、会員の端っこにでも入れていただければ、たいへん有り難いと思います（拍手）。

と申しますのは、私は、議員立法が、いかに大事であるかということに、日夜腐心をしている一人なのです。今から27年前までありました同志社大学の研究室で、憲法41条の「国会は、国権の最高機関であり、唯一の立法機関である」と書かれているところに、たいへん私はこだわりを持っておりました。国会に出していただいてもう27年も経つのです。大変早く月日は過ぎていくものでございます。28年前まで、唯一の立法機関なのだから

ら、立法は、国会以外でなされるべきではないのだと考えていました。この「立法」の「法」というのは、範囲は非常に広いのです。地方自治体の場合は、「条例」です。それから内閣を始め、政府機関は「政令」「規則」。「制定される」というのは、すべてそういうのを総合して「法」と言うのです。唯一の立法機関と言われている「法」というのは、果してどういうふうに認識しているのか。これは申し上げるまでもなく、皆さまのほうでご存じでいらっしゃると思いますが、「法律」なのです。「法律を制定する唯一」というところに意味があるので、唯二とは書いてない。だから、「唯一」ということになれば、始めから終わりまで、とにかく国会で責任をもって法律を制定していかなければいけない。国民の代表機関であって、民主政治の中で果たす国会として、非常に重大な役割りだと思えます。国会がないがしろにされるときには、民主政治そのものが毀損を受けると頑なと言っていいぐらいに強く考えていました。

以前から議員立法の件数を見ていて、これはなんたることぞと思っていたのですが、国会に出てまいりまして、びっくり仰天いたしました。政府が提案する法案の数のほうが遙かに多い。議員が、自ら努力をして提案する法案の数は、微々たるものです。国会に出まして間もなく、私は、ある委員会に理事として出席しました。一回当選で理事になるというのは、めったにないのです。出来のよし悪しに関係ないのです、議席の数が多いか少ないかで決まります。当時、1969年の年末の選挙で、私の属しておりました社会党は惨敗をいたしまして 最近も惨敗だったのですが 140あった議席が、90に減ってしまったのです。私は90番目に当選して、国会に出かけて行ったのです。社会党の議席の数が少ないために、1回当選であっても、役割りがそれぞれ割当られたわけです。その委員会は、法務委員会でした。

理事会に出ますと、法案をどのように審議するか、という手順を考えなければならない。提出されている法案の中で、どれを先に審議するか。理事の数は、議席に比例しますから、自民党が半数、あとの半数は野党側です。政府提案の法案のほうに優先権があると、始めから決まっているかのごとく言うのです。誰もそのことに対して何もおっしゃらない。私は、先ほど申し上げたとおり、唯一の立法機関であるということにこだわっている人間ですから、「ちょっと待ってください、議員提案の法案がなければ別ですが、ここにあるのに、これをどうして後回しにして、内閣提案の法案を先になさるのですか」と発言しました。すると、与党の自民党側の理事の方々は変な顔をされまして、新参のあまりよく知らない議員がやってきて、途端に言いはじめたとばかりに「土井さん、あなたは国会の先

例だとか、ここでの慣例というのを知らないから、そういうことを言うのだろうけれども、これは当たり前前で、こうなっているのだよ」とおっしゃるのです。「そうですか。国会の慣例よりも大事なものは、私は憲法だと思っているのですが、憲法から考えるとこれはおかしい慣例ですね。慣例というものはお互いがつくっていくものですから、議員が提案している法案に優先権を認めることを、慣例としてつくっていきませんか」と言ったのです。

そうしたら、「土井さん、あんたはそんなにまで言うのだったら、与党になって出直してきたらどうか」と言われたのです（笑）。当時私は野党でしたし、ずーっとその後も。そして、わが故郷の党が与党になったときには、その場所に私はいなくなったのです（笑）。私は今まで野党の経験しかない。与党になった日は一日もないのです。選挙されて議長になったその日に、私の属していた党から離れなければなりません。その党はその日に与党になったのですから（笑）。さて、くやしかったら与党になって出直してきたらどうですかと言われた問題を、今こそ出来るときだと私自身は思っているのですけれども、ただ、与党の立場でなく、議長の立場でどれだけ出来るかということが、じつは問題なのです。

私が、議長に就任し、副議長に選出されたのが、鯨岡兵輔さんでございまして、私は非常に嬉しかった。私はあまり党派にこだわるといふ質の議員ではないために、ずっと自民党に属しておられた鯨岡議員の、今までの活動や、そして国会内での仕事というのを知っておりますから、尊敬をしております。副議長と力を併せて、出来るというふうな気持ちでございました。まず第一に、鯨岡副議長とお話をしたことは、議長、副議長の役割りは、世の中にあまり知られてない。国会がわからない声はしきりに聞きます。何をやっているのですかとしきりに聞かれます。新聞やテレビでニュースとなって流れますと、必ずれに対してのご批判や苦情は、その都度議長、副議長のところに来るのです。よくお電話も頂戴します。ニュースの場面で出るのは、たいていは本会議で決められたとおりのことを、決められたとおりに議事進行している姿です。「テレビで見ましたよ、土井さん、本会議で座っていたでしょう。」とおっしゃる方がいます。そうですと言うと、「前みたいに怒りませんね。」と言われます。

議長が怒るときは終わりです。怒ってはいけないと言われておりますから。議長は本会議では、すでに決められている議事に従って文書を読むということです。副議長と約束したことは、字が読めたら誰でもできるという議長、副議長にはならないでおきましょうね、ということです。いつまで議長、副議長であるのかわかりませんが、なんとしてもその間

に、国会改革の中身について、私たちが思うところを、一つでもいい、具体化しようではないですかということに約束しました。就任が1993年8月6日ですから、もう2年10ヵ月前の話なのですが、即刻、議事運営にも、議会のあり様にも通じておられる方や、大学教授の方々6名にレギュラーのアドバイザーをお願いし、勉強会を始めました。国会改革に向けての勉強会だったのです。

そして、勉強会を続け、1994年6月3日に、『国会改革への一つの提言』というまとめを出しました。記者会見をして、逐一、中身についてもご説明したのですが、あまりこのことは知られないで、今日にいたっています。この『国会改革への一つの提言』は、『議会制民主政治にとっては、国民に信頼されることがその基本であり、したがって国民を代表する国会が、真に国民に開かれたものとなるよう自己改革を行って、国民の皆さんの、より強固な信頼を得ることこそが、政治改革の機軸であります』という書き出しで始まるのです。

五つの項目について、ここで改革の内容を示しました。一つは、「政治倫理の確立」です。二つは、「国会審議の活性化」です。国会は審議の場所であり、言論の府ですから、言論を通じて審議を活発に行うということがなければ、国会は元気ですねとは言えないと思います。三つ目は、「立法機能の充実」です。四つ目は「請願の取扱い」。そして五つ目には「国会情報センターの設置」という内容を、第1回の提言として、議長、副議長の連名で出しました。記者会見の席で、「この中で改革の重点はどこに置くのですか」と、尋ねられたものですから、迷うことなく「議員立法によって国会の立法機能を充実させていくことです」と答えたのです。残念なことに、議員立法の意味が、あまり理解されないできているかも知れません。重視されないできているくらいがあります。

なぜ、そういうことをいま言うかといったら、それから日ならずして、今年の通常国会が終わったときのことで、この国会ではすべての法案が成立したというニュース、新聞記事が出たのです。この通常国会のときの内閣は、村山内閣です。すべての法案を見ますと、内閣が提出した法案は102件あり、これは全部成立しているのです。ところが議員立法として議員が提出した法案は、30件あるのですが、その中で成立したのは、すべてではありません。11件だけが成立しているのです。ニュースはすべて成立したと報道しています。だから、議員が提案している法案は、無視されているのではないかと、私は言いたいのです。

国民が主権者でなかった帝国議会が、立法に協賛するという立場であったのとは、ただ

いまはがらりと違っておりました、国民が主権者です。国会は、憲法41条で国権の最高機関となり、だから国の唯一の立法機関となっているのです。議会の性格が根本的に変わっているにもかかわらず、端的に言えば、実際は帝国憲法を引きずって、意識は帝国議会からの先例に縛られたままなのです。

ちなみに、ここ10年くらいの間の件数を調べてみたら、こういう結果が出ます。衆議院で法案を提案した数は291、参議院で提案をした数は101。内閣の提案は略して「閣法」と言っていますが、これは国会でしか通用しない言葉です。外に言って「閣法」と言ったって、おわかりいただけないだろうと思います。内閣が提案した数は1008件です。そして成立した数を見ますと、衆議院の中では291件のうち119件。参議院では101件出して、なんと成立したのは15件です。そして内閣が提案をした数が1008件ある中で、953件が成立しているのです。これには考えさせられるいろんな要素があります。

私自身、過去にたいへん苦労して法案を作成した経験があります。一例を挙げれば『国籍法の一部改正案』を提案したのです。子どもが日本国籍を取得する場合に、どういう例があるか。父親が日本国籍を有しているときは、文句なしにその子どもも日本国籍が取得できるのですが、母親が日本国籍を持っていたって、それは問題にはならなかったのです。父親が日本国籍で、母親が外国籍の人である間に生まれた子どもは日本国籍が取得できても、母親が日本国籍を持っているけれども、父親は外国籍であるという中で生まれた子どもは、日本国籍が取得できなかったのです。「父親が日本国民であるとき」国籍法2条にあります、その「父」の次に「または母が」という一字を入れるために、私はたいへん改正に苦労したのです。

法案としては、単純な簡単な改正案なのですけれども、持っている意味は、非常に重大でありまして、これを先議案件にしてほしいと押し込んだのですが、なかなかそうはして貰えない。議員提案でしょうという憂き目を、このときも見ました。国会の終わりがきて、廃案になりました。そしてまた次の国会に出す、また廃案になる、こういう経験を二度しました。ところが、そのうちに1985年という年が来ました。女性に対して、あらゆる形態における差別を撤廃する条約を、日本も締結するという年なのです。法務省は、私がそれまで「これは憲法14条に違反している法ではありませんか。24条から考えてもおかしいですね」と言ったことを振り切って、「いいえ、憲法違反ではありません」と言いつづけました。なぜですかというと、「今までこれに対して支障はありませんでした」と。とくに「母親にも、ということをお認めすると、重国籍の人たちが増えますから」と言われるのです。

私が「では、父親ということ認めていて、その中にある重国籍はよくて、母親ということを入れるために出てくる重国籍を持つ人たちは、いけないということなのですか」というと、法務省は「そうは言っておりませんが、重国籍ということがそもそも問題です」と。それでは今でも問題じゃありませんかと言うと、黙ってしまわれるのです。

そして、とどのつまりは、家族構成の上から言ったら、日本の古来からの醇風美俗というのが問題になるのです（笑）。合理的な理由がある場合は憲法違反でないと、最高裁の判決でも、常にそうですけれども、法務省の方々はたいへん頭が固い。「地頭と泣く子には勝てない」という諺がありますが、もう一つ「石頭に勝てない」ということを私は入れなければいけないと、当時はよく言って歩いたのです。結局は、法務省の石頭の人たちが、国籍法を変えなければならぬと言ったのは、憲法から考えてではないのです。条約を締結するために、なんとかしなければならぬという、国内的措置が問題になったときに、初めて重い腰を上げられた。それ以前から、国籍法の改正が必要だったのです。しかも、これは政府が提案をしたら、瞬く間に国会で成立したというのも皮肉な話でした。議院内閣制だから内閣が提案するのは当たり前で、内閣からたくさん出るのも仕方がないとおっしゃる方に、常に私は反論をしなければならぬと思っています。

イギリスでは、同じ議院内閣制だけれども、議院内閣制だから、内閣が提案をする法案の数のほうが多くて当たり前、なんていう論法は通用しません。イギリスと比較すると、日本の場合は、内閣が提案する法案について、与党が了承をして国会に出てくるといって、政府・与党一体構造というのがたいへん問題なのです。族議員がたいへんに力を得るといって、その構造での問題だということを考えなければならぬ。だから、すでに国会に提出されたときには、あとは時間の問題で、これは必ず成立して当たり前の法案だ、というかたちで出てくるところに問題があるのです。そうすると、最初から論議が必要である議員提案の法案は、時間がかかるでしょうと後回しにされます。内閣提案の、成立するに違いない法案を、先にどんどん成立させて、審議が必要な法案は後に回して、順当にやりましょうという、そういう取扱いなのです。

国会審議の活発化ということを考えても、この点はたいへん問題であります。また、日本の役人が、日本の立法の実質的なイニシアティブを握っているということ自体が、また大問題だと私は思うのです。30年も前に、私たちは京都でずっと研究会をやってきた中で、議院内閣制と国会の立法との関係について、大激論となっていました。たいへん興奮しました。その中身は、『討論・日本国憲法』という三一書房から刊行された中に、要約

されて出ております。もう一度読み返してみても、30年たったという時間の差を、私は現場におりまして本当に感じないのです。これはなんとかしなければならぬ。国会が、言論の府としての機能が弱いとか、形骸化してきているという批判を聞きます。法案が、内閣から国会に出されてくるときに、あらかし結論が出ていて、議論よりも時間調整が、与野党間の討議になっている現状からすると、それはもう、絶対に突き破らなければいけない。これを突き破るためには、議員がどんどん法案を提出して、議員同士の審議や議論が、立法の中身になる国会に変えなければなりません。

そのためには、議員の立法機能を強化するよう、いろんな条件を整備していく必要があります。その案を練って、1週間以内に、私は国会改革の第2弾案として、議員立法を中心にせず予定にいたしております。学会事務局にも、これをお届けしたいと思っております。

法政大学の五十嵐先生が、議員立法について非常に研究を重ねておられますけれども、現場でいろいろ考えていらっしゃる皆さま方と、提携をしていかなければいけないと考えています。また、私どもが出します改革案の中身に対しても、ご叱声をいただかなければならない。それで、今日松下先生のお話をうけたまわっていて、非常に心強い思いを、したわけでございます。シンクタンクというと、アメリカにはいろいろありますから、羨ましいと思っておりました。まさしくここにシンクタンクがあると私は思っておりますが、私は発音が下手ですから、シンクタンク＝沈むタンクにしてしまったら（笑）、これは取り返しがつかない。大いに、日本の政治にとって、社会にとって、地域にとって、自治体にとって、有用な学会であるという共感を、お互いが持ち合えるようなものでありますことを、心から乞いねがひまして、ご挨拶にさせていただきたいと思うのでございます。ありがとうございました。（拍手）。