

政策形成プロセスの再検討

五十嵐 敬喜

はじめに

最近、行政改革（地方分権や規制緩和を含む最広義のもの）が連日報道されるようになった。1990年代前半の「政治改革」の季節をすぎて、事態は解決どころか一層深刻化したということであろう。そして政治改革がそうであったように、行政改革も「第三の改革」や「火だるまとなって命をかける」等といういさましい言葉からスタートしながら、答申や報告という手続を経て法律となっていくまでの間に、「骨抜き」や「矮小化」されるというのが通例となった。注意しなければならないのは、事の真相は勿論定かではないが、報道を見る限り、これらの改革は総理大臣を頂点とする政府がただのパフォーマンスとして打ちだしたとか、あるいはあらかじめ手抜きを予定していたとかいうことではなく、それなりに全力投球したができなかったとみたほうがよいということである。時の権力者が最大限の力を発揮してもできないとしたら、そこには政の力が弱いというような単純な力学ではなく、改革を阻む何か独特なメカニズムが働いているとみるべきではないか。

本稿は、この阻むメカニズムを政策決定プロセスのなかで検討しようというものである。なお、本稿でいう政策とは行政改革にみられるように官僚の改革を対象としたものであり、かつ法律改正を伴うものを念頭に置いている。政策は法律となって初めて根拠、財源、そして組織が保障されるのである。

さて政策を変えるには大きく分けて、内閣総理大臣が内閣を代表して提出する内閣法（以下「閣法」という）と、議員が自ら提案する議員立法とがある。これをみたのが図-1である。行政改革も勿論このいずれかのルートを通して、最終的に法律の制改定として具

体化される。そこでまず閣法ルートから最近の特徴と論点についてみていくことにしよう(1)。

1 閣法ルート

閣法は周知のように、官僚の省庁内部での政策提案から始まる。官僚は日本の内外に情報収集ルートを持ち、政治状況や客観的な現象にあわせながら政策を考える。このようにいうといかにも当然のことのよう聞こえるが、これこそ日本の独特のシステムだということ強調しておく必要がある。政策は本来国会がつくるのであり、官僚は行政権の担当者として政策＝法律を運用するにすぎないというのが本来の「三権分立」の建前だからだ。しかし、日本では明治以来官僚が政策立案するというスタイルが継続しており、「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」(憲法41条)という戦後改革によっても変わらなかった。

高度に専門的な知識を必要とする現代の政策は、4年に1回選挙が予定されていて現実にはほぼ2年ごとにくり返される選挙に備えなければならない議員にはつくれない。官僚は日常ふんだんに情報を集め、政策の功罪をしりつくしているのに対し、国会はそのような情報を持たない。さらには、そもそも議員自身に議員とは法律をつくる人だという自覚がないといった様々な理由があげられる。しかしそれ以上に見逃せないのは、いわゆるキャリアシステムのなかで専門的に育てられた官僚の、政策をつくるのは自分達だという強いプライドあるいは責任感である。そして彼等のつくった政策は、高度経済成長政策にみられるように、概して成功してきたといわれていた。しかしこの官僚主導の政策は高度経済成長の終焉、とりわけバブル崩壊と共に成功の条件ではなく、逆に桎梏に転化した。従来の政策を一生懸命行えば行うほど事態は悪くなっていく。行政改革は官僚のスキャンダルから始まって、次第に官僚の存在形態や機能そのものの再検討に向かっていったものとみなければならない。

それではこのような問題意識は政策形成のそれぞれのプロセスでどのようなことをもたらしたかをみていこう。

(1) 官僚の内部ルート

官僚内部では通常、課長や課長補佐クラスが政策立案の原部隊となり、ここで得られた

成果が局長さらに事務次官といった形で押しあげられて各省の政策となっている。日本の官僚制は事務次官 局長 課長 課長補佐といったトップダウンではなく、ボトムアップをその特質としている。

このボトムアップ構造は、それなりに民主的であるという反面、阪神・淡路大震災などの危機に際して対応の遅れを生み出した。それだけでなく、ボトムアップを奇貨として、誰も責任をとらない無責任体制をつくりあげた。危機管理論は後に、行政改革とりわけ内閣機能の強化として大きな課題となり、官僚の応答責任があちこちで問われるようになる。それだけでなく、民主と独裁、集中と分権、官治と自治といった言葉で説明される。それぞれのメリットとデメリットについて、官僚はバランスよく対応することができなくなった。

別の角度からみると、地方分権や規制緩和そしてその集約でもある行政改革への対応に追われるうちに、いつしか反対のための反対に陥り、自分では新しいことは何もできなくなってきたといったこともみておいてよい。

(2) 根回し（縦割り行政）

最近の政策は一つの省庁で完結できず、複数の官庁、さらにはいえば全省庁が関係するものが多くなってきた。地方分権や規制緩和は勿論だが、情報公開、行革手続などは全省庁が関係する典型的な政策であり、個別の行政でも他省庁との調整が不可欠となっている。そもそも省庁という組織は時代の要請によってつくられるものであり、大蔵省のように明治時代につくられた省庁が現代行政にそのままで対応することなどできるわけがないのである。しかしこの部分は、周知のように縦割り行政がもっとも強く作用し、調整はほとんどうまくいかない。先ほどのボトムアップと並ぶ日本の省庁のもう一つの特徴がこの縦割り行政である。

縦割り行政の弊害は政策の調整を容易にするために革新的、抜本的なものではなく、できるだけ無難にしていくということを挙げることができよう。これでは最近の急激な状況変動に対応できない。客観的な情勢変動にもかかわらず、官僚の対応が立ち遅れていくのはこの縦割り行政が大きく影響している。それ故、これも行政改革の大きな理由となり、橋本内閣は縦割り行政の弊害を除去し、政策を総合化し、機能化という名目で省庁半減案を打ちだしていくのである。

(3) 根回し(与党)

官僚の起案した政策は他の省庁との間だけではなく、事前に与党との間でも調整が行われる。議院内閣制の下では官僚にとって与党とはまさに政策の命運を決するところであり、与党の同意こそ政策を立法化する最大にして最後の関門といえよう。そしてここに日本独特のシステムがつくられた。一つはいうまでもなく族議員である。族議員は、一方で公共事業の箇所づけに典型的にみられるように官僚から利権の配分を受けると同時に、他方で官僚に危機ある時はこれをカバーするのに命をかける。先ほどの政治改革は国民の側の期待からいえば、選挙を政策で争わせる小選挙区制を導入することによってこれら族議員を排除しようというものでもあった。しかし現実には族議員を排除するどころか、小選挙区ではより多くの人々に利権を分配しなければ当選できないため、逆に強化している。

もう一つ、この与党調整のシステムのなかで与党が「連立」になったことの意味が検討されなければならない。かつて与党は自民党一党であった。それ故官僚の調整もこの自民党との間だけで行われた。そのためもあってか、自民党の内部組織には省庁と全く対応する部会が構成されている。しかし細川連立政権以降、総理大臣は目まぐるしく替わったが、「連立」という状況だけは変わらない。重要なことは、日本の「連立」は政策を同じくする政党で構成されているのではなく、自民党と社民党のように、かつて正反対の政策をもっていた政党で構成されているということである。

その結果、与党と官僚の間だけでなく、与党内部でも調整が不可欠となった。この与党内部の政策調整は、政策の対立点を薄めていくという作用だけでなく、行政改革にあたって改革に反対する省庁を支援する自民党族議員と、官公労の支援を必須としている社民党の「一つの生首も飛ばさない」という、およそカミ合わない主張が、結果的に省庁の生き残り作戦を手助けするという、およそ奇妙な結果を生みだしていく。内閣からみれば、自らの選出母体である与党が最も強力な野党に転化するのである。

(4) 根回し(内閣法制局)

必ずしも官僚内部の根回しとはいえないが、官僚の大きな仕事の一つとして、「内閣法制局」による法案審査を通すということがある。これまで内閣法制局は各省庁の起案する法案(「文書課」が担当する)について、政策にはたちいらず、法技術的な観点から審査するだけだといわれてきた。内閣法制局の持つ法解釈権は、PKO法案や今回のガイドラインなどをみればわかるように、各官庁の政策に大きな影響を及ぼしてきたことはよく知

られている。しかしさらに最近は、事後的な法解釈のルールを一步進めて大蔵省の「金融の分離」など「行政権」の分離独立をめぐって、「行政権の及ばない独立官庁は認められない」という論理で個別政策にも事前介入するようになってきていることに注目しておくべきであろう。

内閣法制局の法案審査は、官僚組織にとって絶対である。地方分権、規制緩和そして行政改革は、「第三の改革」と呼ばれ、多くの法律の制改定を不可避としているだけに、内閣法制局の論理がブレーキとなるのかアクセルとなるのか、地味だが決定的な影響を与える論点としておおいに注目されるのである。

(5) 審議会

以上は省庁内システムであった。これ以外に、唯一外に開かれている存在として審議会がある。審議会には法律上その設置が義務づけられている法定審議会と、私的につくられる私的審議会がある。前者は、いわゆる官僚OBによる秘密会議＝御用機関として知られ、しばしば官僚OBの排除や会議の公開といったことが閣議決定されてきたが、改善されていない。これに対して私的審議会は中曽根総理大臣の時に脚光を浴びたものであり、ボトムアップ型の政策形成システムでは官僚の発想を超える政策形成はできないとして、トップダウン型（大統領型政治ともいわれた）として用いられるようになった。

ちなみに、行政改革会議と財政構造改革会議はこの私的審議会を中曽根内閣時代よりもさらに大胆に組み替えている。それは私的審議会であっても、従来のような大臣と審議会の諮問と答申という関係では、中曽根総理大臣と土光臨調の関係のように、それぞれ強大な権力をもちながら、それでもさまざまな段階での官僚の介入によって骨抜きにされる。特に今回は、まさにこの官僚が改革の対象であった。

それ故、この会議は諮問と答申というプロセスを省略しなければならない。その案が内閣総理大臣自らが議長となるという案であった。総理大臣が自ら議長になるということは、会議での発言や決定は総理大臣のそれであることを示すものであり、政治的権威がたかめられる。もう一つ、この権威を正当性の観点から補強するのが会議で使用された資料あるいは会議風景など一切の情報公開といえよう。これは、現在の政治システムのなかで考えられるもっとも強力な組織論であろう。

しかし二つの会議は大きく異なった点もある。それは会議のメンバーの選出方法であり、これが後の政策決定に決定的影響を与えることになる。

行政改革会議のメンバーは、利害関係者の影響を排除するために、学者、ジャーナリスト、企業関係者などに限定され、官僚及び議員は除かれた。ここでは何よりも「公正」が選択されている。これに対して財政構造改革会議では、行政改革会議とは全く逆に、政の官に対する圧倒的な支配を誇示するために、メンバーとして歴代総理大臣及び歴代大蔵大臣そして与党が加わっている。これは各省庁の財源確保と拡大要求を、政の力で有無をいわず封じこめる（もっとも、裏では大蔵省がシナリオを描いたという説もある）ことに主眼を置いたからである。その結果、行政改革と財政改革という政策の違いもあるが、それを超えて対蹠的な結末となっている。

行政改革は、会議の決定を「中間報告」として発表し、改革対象とされた省庁（郵政省、建設省など）が族議員と組んで猛烈な巻き返しをはかった。「与党なしの決定は認められない」「立法機関を無視するものだ」などというのがその大義名分である。行政改革会議は、これまでのように「公正」さを維持するために事前に与党との調整を行わなかった。しかし現在のシステムでは、総理大臣の決定でも与党が同意しなければ政策は立法化することができない。この隘路を奇貨とした族議員の反乱は、中間報告を大幅に後退させてしまった。論理的にいえば、与党の代表者である内閣総理大臣の決定が与党によって覆されたのであるから「自滅」といってよいのである。

これに対して財政構造改革会議の決定は、あっという間にそのまま実施に移された。財政構造改革会議の答申はほぼそのまま「閣議決定」され、さらに「閣議決定」はほぼそのまま「財政構造改革の推進に関する特別措置法」として法案化された。この法案は今後の公共投資など「国の一般会計の主要な経費や制度改革」について財政の観点から歯止めをかけたりするものであり、その当否は勿論、法律論としても国会の予算審議権を長期にわたって拘束することから「国会の自由な審議権」に抵触するのではないかという憲法違反の疑いのある微妙な法律であった。それにもかかわらず、閣議は勿論、国会でも議論らしい議論もないまま、あっという間に衆参両院で可決された。この結果は、財政構造改革会議が総理大臣ばかりでなく、実は歴代内閣総理大臣、歴代大蔵大臣、そして何よりも与党を含めて構成されたというその時点ですでに予測されていたものである。いいかえれば、日本のシステムでは政策は国会なしに決められるという構図を鮮やかにみせてくれるものとなった。私的審議会の政治的頂点がここにある。

(6) 事務次官会議と閣議

法律案が国会に提出されるためには、「事務次官会議」と「閣議」という手続を経なければならない。いうまでもなく、「事務次官会議」は官を代表する最高の機構であり、「閣議」も同じく政を代表する機構で、それぞれ最終決定機関である。

さて、この機関の特徴はいずれも「全員一致の原則」（閣議は内閣法では多数決が可能であるが、憲法上の「国会に対する連帯責任」という規定から全会一致が慣行として成立したといわれている。事務次官会議は会議それ自体に法的根拠がない）がとられているということである。この原則は最後まで議論し尽くすというのではなく、一人でも反対すれば決定できない。いつしか議論しないで決定するというような運営になってしまった。もう一つ、「事務次官会議」の決定を経たものでなければ「閣議」には提出されないという慣行になってしまったということである。閣議は独自に法案を討議できず、また事務次官会議で決めたものをすべて承認する以外にない。もっとさかのぼれば、事務次官会議もまた各省庁で調整された案を追認するものでしかないのである。

このようにして日本の政策決定は政と官のそれぞれのトップのところで完全に空洞化していて、かつ政は完全に官の軍門に降っている。これは、日本の政策決定プロセスを考えるうえで、もっとも興味深い論点であろう。政の無力は国民の無力感を生み、政治離れをひきおこした。それだけでなく、底知れぬ不況、続発する犯罪等々といういわば世紀末現象と相まって、日本中に強い閉塞感をつくりだしたのである。

行政改革は、勿論この問題を「縦割り行政」にならぶ重大課題として受けとめている。閣議の多数決、そして内閣官房の予算編成権や危機管理などを中心とする内閣機能強化によってこれを乗り越えようとしている。

2 議員立法

憲法は国会について、「最高で唯一の立法機関」と定め、議員に対して法案の提出権（衆議院では通常法案の場合20人、予算関連法案の場合50人、参議院では同じく10人、20人の同意が必要）を認めている。当初この議員立法は、官僚が提出しないほうが適切だと思われる国会議員の身分や選挙に関する法律や、議員が存在感を誇示するための業界や資格についての法律等の制定に使われてきた。しかし細川連立政権以降は、現代的な文脈のもとで再構成され始めた。

アメリカなどのように大統領の交替と共にその政策を実施する官僚も替わる。イギリスは日本と同じ議院内閣制という政治システムをとりながら、官僚は政がきめる政策を中立的な立場で実施する。従って、これらの国々では政が変われば現実に政治が変わる。少なくとも変わる可能性をもっているといえることができる。これに対して、日本では政権が交替しても現実の政治はひとつも変わらない。何故日本では政権交替しても政治は変わらないか。それは政策は官僚がつくるのであって、政治がつくるのではないからである。この官の政策がいきづまったことは前にみた。

こうして官僚以外のところに政策の発信源が求められるようになる。こうして再び注目されるようになったのが、国会自ら法案をつくるという議員立法なのである。議員立法は先ほどの図-1のように、国会図書館や衆参両院法制局を通じてつくるのであるが、いろいろな問題もある。少し細かく論点をみてみよう。

政策を立案し法律化するというのはどういうことであろうか。日本にはすでに1700の法律そしてほぼ同数の政令、さらに基本的なものだけで12万7000頁の通達があった。政策をつくるというのは、これらの法体系のもとで整合性を保ちながら、政策の質によって新法の制定（既存の法がない場合）、法の改正、政令の制改正、そして規則や通達の制改正などを行うということである。この作業は容易ではなく、何ヵ月もかかるのが通常である。たえず選挙の洗礼を浴びなければならない議員にとって、法案の作成が票や資金の拡大を伴う（業法はそのような法案であった）のならいざ知らず、多くの場合、作業に膨大な時間を費やすので議員立法は好ましいものではない。従って、議員立法を強化するためには議員を批判するだけでなく、議員の立法を補佐する政策秘書、政党政策審議会だけでなく、国会附属の国会図書館、常任委員会調査室、そして議院法制局を充実しなければならない。

議員立法を提案するには二つの関門がある。いかにすぐれた法律といえども議院法制局の承認と提案議員の所属する会派の機関承認がなければ提案できない。関門といったのは、この二つとも政策立案にとって大きな制約になっているからである。議院法制局は議員の提案する政策を法律にするのであるが、この法的吟味は従来の法理論との整合性という観点から厳密に行われる。革新的な政策はそのままではなかなか法律にならず、法案にしていく過程でこの革新性はどんどんソギ落とされる。つまり、法的整合性という名の保守性が一つの論点である。

もう一つ、会派の機関承認についても多くの問題がある。それは現在の党（会派）は必

ずしも政策が一致する人々によってつくられているわけではない。議員個人の政策を党全体の政策にするためには多くの党内手続を通らなければならず、極端な場合には法制局の審査に通った法案でも、党内で合意ができないという理由で陽の目をみないということがおこるのである。

しかし官僚以外のところに政策の発信源が求められるという時代の要請は各党に反映していく。ちなみに第140回国会（小選挙区比例代表制並立制という新しい選挙制度のもとで行われた選挙後の初めての通常国会。1997年1月～6月）にはこれらの関門をくぐり抜けて多くの議員立法が提出され、議員立法国会ともいわれた。主な議員立法に次のようなものがある。

行政監視院法案（審査未了）

国会内部に行政の政策を点検するための組織を設置しようというもの

市民活動促進法案（継続審議）

市民の団体に法人格を与え、市民活動を活性化していこうとするもの

情報公開法案（審査未了）

行政の有する情報を公開させようというもの

スポーツ振興投票の実施等に関する法律案（継続審議）

いわゆるサッカーくじ法案

国家公務員の倫理の保持に関する法律案（審査未了）

官僚のスキャンダルに対応しようというもの

河川法改正案（否決）

政府の河川法改正案に対抗してつくられたもの

公共事業の長期計画の透明化等を図るための関係法律の整備に関する法律案（審査未了）

いわゆる公共事業コントロール法案

これをみると、官僚が政策として打ち出しにくいものや官僚をコントロールしようというものが多く、いずれも現代社会に不可欠な政策だということがわかるであろう。地方分権、規制緩和、そして行政改革を行うにはおよそ1000にもものぼる法律の改正が必要となっている。しかし閣法ルートには先ほどみたように様々な障害があった。憲法の要請からいえば、このような政策こそまさに議員立法として国会が提案すべき法案である。

官僚をいかにコントロールすべきか。勿論そこにはいくつもの政策がありうる。与党と

野党はその政策の優劣をめぐって争う。しかし与党と野党の政策の差異よりも、本当は政と官、つまり国会と行政の差異の方がはるかに大きいのではないか。政が替わっても政策が変わらなかったのは、官僚をコントロールするのに一番責任をもっている与党が官にとりこまれてしまったからである。政治が変わるか否かは、野党だけでなく与党が官僚と対峙するか否かにかかっている。議員立法が与党と野党の対決ではなく、オール国会対オール官僚の構図となった時、政治が変わるのである。

3 市民立法

この議員立法のなかに、最近新しい動きがあらわれた。連立政権の誕生の最大の収穫は、その後様々な局面で裏切られることになるが、市民が動けば政治も変わるという可能性をリアルにみせてくれたということかもしれない。政治の試行錯誤のなかで市民が学んだのは、自らの政策を議員（政党）を介して国会に法律として提案するということである。これまでの市民運動は、勉強会やシンポジウムから始まって、現場で対峙し抗議する、議会に対して陳情する、あるいは裁判を行う等という型（重複している場合が多い）に分類することができる。市民は事件の発生を契機として、様々な方法を用いて解決を求めてきた。しかしこのようなスタイルだけでは問題を構造的に解決し、過去の政策にかわる新しい政策を提案することができない。環境という用語を形式的にとりいれただけで、相変わらず建設省河川局が一元的に支配する政府河川法改正案に対抗し、流域ごとに水系委員会をつくり、ここで計画をつくるべきだという河川法改正案（前記）を提出したのは長良川の河口堰や全国各地のダム建設に反対しているNGOの人々であった。

また、何らのブレーキ装置がないまま、官僚だけが計画し運用している公共事業に対して、国会による審議と評価を求めた公共事業コントロール法案（前記）は川やダムだけでなく、スーパー林道や諫早湾干拓事業などに反対する全国何百ものNGO団体が後押ししたものである。

これに呼応するかのようになり、最近市民が政策を考え、これを立法化することを支援し、推進していく「市民立法機構」⁽²⁾、そして市民の要求を政策化するだけでなく、これを法案にするために政党を結びつける「市民がつくる政策調査会」⁽³⁾が発足した。この運動はかつての市民運動の限界をのりこえるというだけでなく、日本社会は市民のなかに政策発信源とこれを法案化していくシステムをもちはじめたのだということが強調されるべきで

あろう。明治憲法以来約110年、戦後憲法制定以来約50年たって、ようやく市民が自立し始めたのである。

もっとも、市民立法がすべて順調だというわけではなく、政策決定プロセスという点だけからみても多くの宿題が提出されている。市民立法といえども立法であるから、政府が閣法として取り上げる場合は別として、ほとんどの場合議員立法として提案しなければならない。しかし市民は一般に法案をつくる時間や智恵をもっていない。また、議員個人はもとより政党との間にもほとんどパイプがない。さらに若干の費用もかかる。これらは個人では処理することができず、市民立法を活性化していくには市民側も団体をつくらなければならない。その意味でも市民活動促進法の成立が待たれるのである。

市民は政策を法案化（一部自分たちで、一部議員や政党の意見を入れて、そして最終的には法制局の審査を経て）という作業以外に、議員立法を提案する政党を選択し、さらにこれを国会内や国会外に喧伝していく仕事を担わなければならない。法案化作業についていえば、日本には市民の政策を法案化していく専門的な立法スタッフがほとんどいない（個々の弁護士や大学教員が細々と手伝っている）、政党の選択はある意味で市民側に対して思想信条の自由の踏み絵を踏ませる（現在のところ共産党を含めたオール野党の共同提案とすることは不可能である。議員立法の提出要件をみると、新進党と民主党のいずれか、あるいは共同提案しかない）、法案作成から法案審議のスピード（前記の法案の場合、ほとんど2～3ヶ月であった）にあわせて作業をこなす（マスコミ対策、市民向けシンポジウム、あるいは政党内学習会等）には猛烈なエネルギーを必要とする。これをこなすためにはアメリカのNGO並みの強力で洗練されたロビー活動を学ばなければならないし、政党のほうも単に政府提案の法案に対してイエスかノーかをいう過去の思考や行動パターンから脱却して、新しい政策発信源に対してどのように取り組むべきか二世紀政党像といったものの構築を急がなければならない。

4 法案審議

このようにして日本社会は内閣（官僚）、議員（政党）、市民という三つの政策発信源をもつに至った⁽⁴⁾。こういうといますぐにでも三者が国会を舞台にシーソーゲームをくり返すというような風景を連想するが、実はことはそう簡単ではない。正直なところ三者はシーソーゲームではなく、閣法の一人勝ちなのである。政策決定プロセスという視点から

いえば、これまでを国会以前のプロセスとすれば、ここからは国会のプロセスということになる。この二つは相互に規定しあって、日本の政策を決定していく。以下これを閣法と議員立法の成立状況という形でみていくことにしたい（なお、以下の資料は「国会白書」より作成したものであり、137国会、つまり小選挙区制による選挙以前のものである）。

(1) 法案の提出状況と成立状況（図-II）

閣法と議員立法の提出件数や成立件数は細川連立政権以前と以降とではあまり変わらない。変わったのは閣法の成功率であり、従前閣法は86.7%しか成立しなかったのに、連立政権以降は99.7%が成立するようになった。つまり審議未了で廃案になったのはたった一本だけという異常に高い成功率になっている。

(2) 議員立法の成功要因

これに対して議員立法の成功率も、45.7%と以前の1.5倍になった。これをみるといかにも議員立法が活性化しているように見える。しかしここにはトリックがある。

議員立法には 野党提案型（本来型＝地方分権の推進に関する法律等）、 与党提案型（与党は通常は閣法として提出するので議員立法はきわめて少ない。民事執行法の一部を改正する法律案等。但し、最近は特に法務省所管の法律について法務省に委ねておく時間がかりすぎる等の理由で自民党が単独で議員立法を提出する傾向がある。最近の例として、商法の一部を改正する法律）。 与野党共同提案型（超党派の立法＝音楽文化の振興のための学習環境の整備等に関する法律等）、 委員会提出型（国会の委員会が所管するものについて委員長名で提案＝理容師法及び美容師法の一部を改正する法律等）の四種類がある。

さて、先ほどの議員立法をこの四種類で分類したのが図-IIIであるが、これをみると、成功したのは 野党提案型の法案であり、すべて与党が加わっている。これに対して純然たる野党提案の議員立法は59件のうち1件しか成立していないということがわかる。

(3) 野党議員立法の行方

それではこの野党議員立法はどう処理されたのであろうか。法案は可決されないと、継続審議で次回へ先送り、 否決、 審議未了で廃案になる。図-IIIによれば、これによると否決されたのは7件であり、審議未了となったのが50件、そのうち委員会に付託され

なかったのが29件であった。つまり大半が審議されないまま「吊される」というのが実情なのである。ちなみに140回国会にNGOが提出した先の河川法改正案は、政府の河川法改正案と同時に審議されたので否決、公共事業コントロール法案は委員会にも付託されずに審議未了廃案となった。野党議員立法はほとんど成立しない。何故このようなことになるのか。この論点は国会審議と深く結びついている。

日本では国会審議の形として、法案提出者と審議方法を組合せると次の四つになる。

閣法

日本の法律のおおよそ90%がこれであり、この法律は官僚が作成し、論理的には100%可決される。先ほどの図-Iがこれを示している。

閣法と議員立法

これは閣法に対抗して野党が対案をだすというパターンである。一般的にいえば、このパターンでは閣法が可決され、議員立法は否決される。しかし議員立法が閣法の提出を促したり、閣法を修正するという形で生かされる場合もある。この典型的な例が土地基本法であり、土地基本法は先に野党が議員立法として提出し、これを受けて政府も閣法を提出し、最後は閣法を議員立法の観点から修正するという形で可決された。議員立法のメリットの一つはこの閣法の誘発や修正にある。

議員立法

これは議員自らが提案するものである。この法案は与党提案の場合には可決されるが、野党提案の場合には野党だけでなく、図-IIIのように与党が賛成にまわらなければならない。しかしほとんどの場合これは成功しない。

議員立法と議員立法

臓器の移植に関する法律がこれであり、これは内閣が提出することが好ましくなく、かつ党議拘束するのも好ましくない政策について行われる。与野党の区分なく、議員は自己の良心にもとづいて投票するので、結果は誰にも予測できず、国会はスリリングなものとなる。

以上が国会審議と可決可能性のパターンであり、これは細川連立政権以降だけでなく、小選挙区制による選挙後の国会でもまったく変わらない。政権が変わっても政治が変わらないということを国会のなかで裏づけているのは、政党の「党議拘束」である。党議拘束が緩和されない限り議員立法成立の可能性は全くないといえよう⁽⁵⁾。いいかえれば、政策決定プロセスにおける官僚支配を決定的にしているのがこの国会審議における党議拘束で

あり、官僚はこれがある限り与党とだけ調整していればよいのである。

5 三つのルートの融合と拡散

日本の政策はこの三つのルートを通して、最終的には国会で決定される。そこで最後にこの三つのルートがもたらしている現象と今後の展望をみておくことにしたい。

冒頭でみたように、21世紀日本の将来は行政改革をはじめとする一連の改革が成功するかどうかが決定的な影響を与える。しかしこの改革の流れをみると、閣法ルートは官僚に完全にとりこまれていて大きな限界があり、現に行政改革会議最終報告は族議員の反乱によってボロボロになった。橋本政権の目ざした官に対する政の従属や縦割り行政は、現行の22省庁から12省庁へと姿を変えても継続される。というよりも、「」つき改革によってかえって強化されるという声さえあがっているのである。かといって、議員立法や市民ルートはようやくその手法が見え始めたという程度であり、官僚に対峙するという構図には至っていない。行政改革に対しては野党も市民もほとんど対案を示すことができなかった。骨抜きにされたとはいえ、行政改革も財政構造改革と同様に、つまるところ「行政改革会議」で決定されたのである。そしてそうであればあるほど「国会」の沈下ばかりが目立ってくることになる。国会は国権の最高機関である。にもかかわらず、ここで行政改革会議の最終報告がひっくり返ると考える人は誰もいない。少し文学的な表現であるが、司馬遼太郎の言葉を借用すれば、「美しき停滞」のうち「美」のない「停滞」だけが日本という国の姿ということになる。もう少しつきつめていうと、「停滞」は次のようなアンビバレントを含んでいるように思われる。

市民にとって国会は自らの政策を立法化できる空間になりつつある。市民は個々の議員や政党を乗りこえて野党共闘を構築したり、あるいは官僚と手を結んだりして、様々な局面で政策を発信する主体となるであろう。アメリカのNGOはすでにそのような力を有している。その意味で市民は今後一層その政治的力量を高める。しかし他方で河川法や公共事業コントロール法のように折角市民がもちあげていった法案が、ほとんど議論らしい議論もないまま否決や廃案になったという事実をみればみるほど、知ったがゆえにかえって遠くなる。市民は再び自治体や現場に戻って、確実に自らの意思を表示できる住民投票や、あるいは神戸の大震災や三回の重油流出時にみられたボランティアという局所的、一時的解決にとどまるのかもしれない。

議員や政党はどうであろうか。ここもシナリオは複雑である。一つは、いうまでもなく従来と同じように公共事業の利権配分にみられるような選挙民の要求・陳情と族議員の関係をますます強化させるというものである。しばらくは小選挙区制がこれを促進する。しかし、先ほどの市民と連帯する議員や政党も必ず増えるであろう。政党が利益配分に忙殺される限り、日本の閉塞状況は決して打開できず、その矛盾をもっと深める。河川法のなかで市民の提案した「流域委員会」、そして「国会のコントロール」を提唱した公共事業コントロール法は一部NGOの主張ではない。諸外国では当然のことであり、「審議会」や一部だが官僚たちさえ支持せざるをえない政策であった。時代の風はやはりここに吹いているのである。政界ではしばらくはこの二つのシナリオがしのぎあう。しかし党議拘束は次第に緩和され、それはまた既存政党の解体や流動化に向かわせるであろう。

官僚にとって現在は受難の時である。官僚バッシングはボディーブローのように効き始めた。行政改革はいわばとどめのノックアウトパンチのようなものであった。官僚が倒れまいとしてこれに抵抗するのはいわば当然の生理現象である。そして現に圧倒的な力をみせつけて踏みとどまり、焼け太りしたという見方もある。しかし官僚にとってもどうにもできないこともある。

それは1700の法律、ほぼ同数の政令、そして基本的なものだけでも12万7000頁にもものぼる通達からなる「法治国家」は官僚にとっても桎梏であり、それを一番熟知しているのも実は官僚だということとかかわっている。行政改革、地方分権、規制緩和はそれから解放するもっとも有力な方法論であった。しかし官僚はこれを拒否した。それでは官僚は「ボトム・アップ」と「中央分権」という現在のシステムの下で、どのようにして「法治国家」の呪縛からテイクオフするのであるか。理念も方法論もないというのが現実であろう。市民、国会、官僚といったそれぞれの政策発信源に含まれるこうしたアンビバレントを適切に止揚していくことを司馬遼太郎は「美しい」といったのであった。しかし日本の政策形成プロセスはそれにたどりつく道をもちえていず、今しばらくは闇の中にあるようなのである。

注

- (1) 本稿は日本公共政策学会一九九七年度学術大会の報告をもとにその後の状況を加えて執筆したものである。
- (2) 1997年発足。事務局東京都。市民立法機構設立記念総会資料「市民による立法をめざして」参照。

- (3) 1997年発足。事務局東京都。市民がつくる政策調査会編『市民が政策を拓く』（市民がつくる政策調査会設立記念総会記録集）参照。
- (4) 勿論、業界や労働組合なども旧来からの政策発信源であるが、今回はこれには触れない。
- (5) 前衆議院議長土井たか子、同副議長鯨岡兵輔は、1996年6月14日、議院運営委員長谷垣禎一に対して、「議員立法の活性化に関する一つの提言」を行った。このなかで、政策立案の充実・強化、議員立法を提案しやすくする環境の整備の他に、議員立法に関わる国会審議の活性化の方策、をみたのち、この「党議拘束」について、「議案の内容に応じて緩和し又はかけないこととする、党議拘束をかける場合には審議が一定の段階（例えば採決の段階）に達してからにする等、各政党（会派）においてその在り方を見直すこと」としている。なお、この提言全体について、上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法 - 議員立法についての元衆議院法制局長との＜対論＞』（公人の友社・自治ジャーナルブックレットNo.16 1997年）参照。

図-1 日本の立法過程

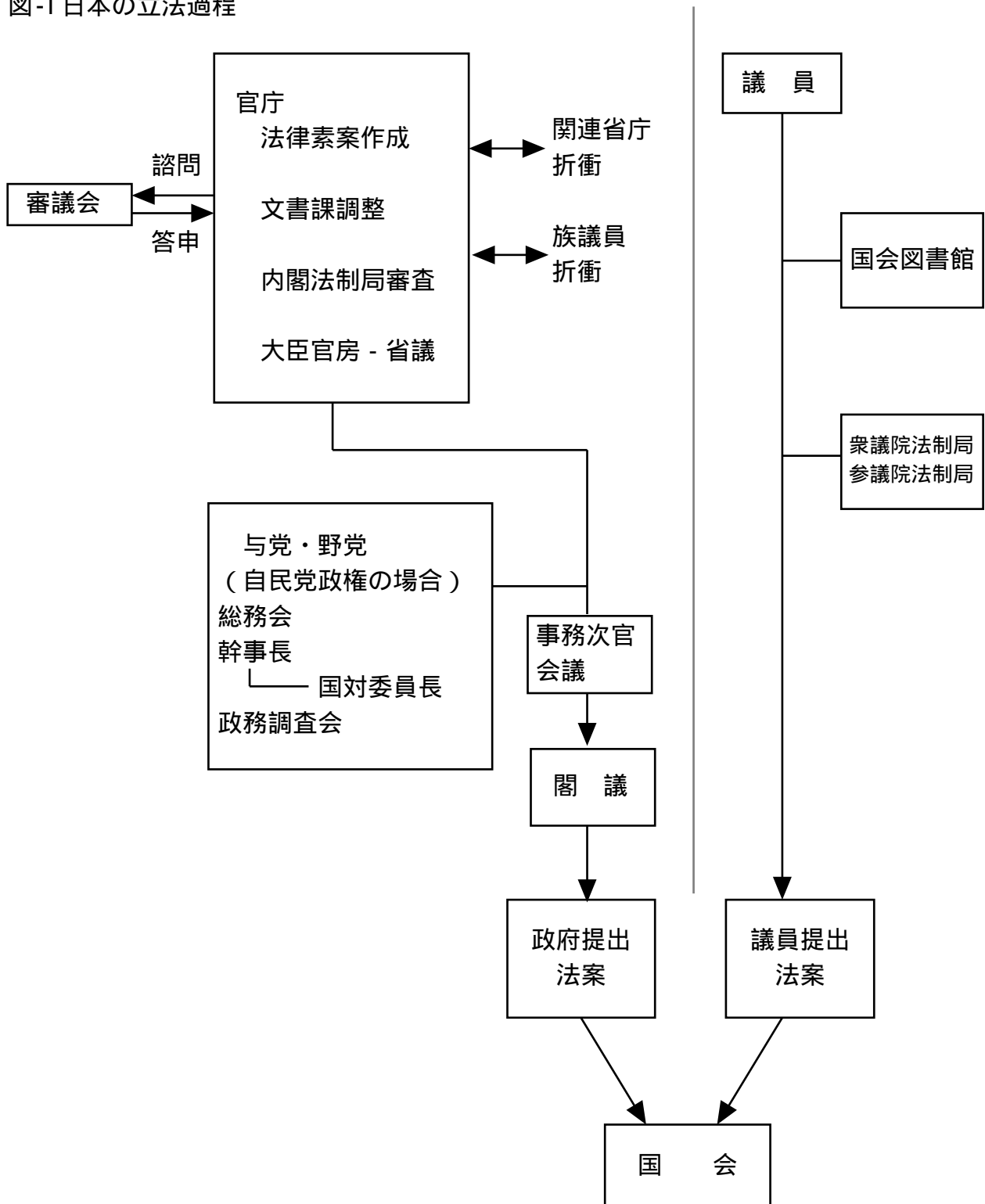


図-II

	「細川連立」以前(～第126回国会)		「細川連立」以後(第128～137回国会)	
	閣法	議員立法	閣法	議員立法
提出	7210	3434	332	127
	67.7%	32.3%	72.3%	27.7%
成立	6252	1066	331	58
	85.4%	14.6%	85.1%	14.9%
成立率	86.7%	31.0%	99.7%	45.7%

図-III

	提出	成立	否決	未了廃案 (うち未付託)
野党提案型	59	1	7	50 (29)
与党提案型	5	5	0	0 (0)
委員会提案型	34	34	0	0 (0)
与野党共同提案型	6	5	0	1 (0)

野党提案の提出数の合計と正否の内訳が一致していないのは他に「撤回」が1件あるため。
与野党共同の未了廃案は「臓器移植法案」。1996年秋の解散時に一度未了廃案になっている。