

大会論文

議員立法と国会改革

谷 勝 宏
(名城大学)

要約

本論文は、1980年から1998年の期間に提出された議員立法の現状分析から、議員立法の制度や慣行の問題点を指摘し、具体的な政策提言を行ったものである。90年代以降の議員立法の特徴としては、1)議員連盟や党のプロジェクトチームによって立案された超党派型の議員立法が増加していること、2)野党提出の議員立法では、政府与党に先行する政策先行案や政府与党案の対抗案の提出件数が増加し、政府与党に代替する政策プログラムを明示する手段として議員立法が活用されていること、3)野党提出の先行案の委員会での実質審査が行われたり、対案が修正協議で実質的な修正に取り入れられるなど、野党の政策影響力が増大するようになってきていることが指摘できる。しかし、依然として、野党の議員立法が審議される絶対量は少なく、成立した議員立法もその立法過程は不透明である。また、衆議院における法案提出前の機関承認の慣行が、多様な議員立法の提出を阻害したり、法案審議における政府委員による官僚主導などの問題点が存在している。筆者は、こうした問題点に対して、少数党提出の議員立法の審議の実施のための関連法案の一括審議の拡大や立法計画の策定、議員立法の立法過程のディスクリージャー、機関承認を受理要件とする慣行の廃止や、超党派議員立法への参加に対する党の締め付けの緩和、大臣等と議員立法発議者の双方向の質疑・答弁による討論型審議の採用、質問制度の活用による行政監視・情報公開機能の確保などの制度改革の提言を行った。

キーワード：議員立法、立法過程、市民立法、党議拘束、情報公開

はじめに

公共政策を法制化するには、内閣提出法案（閣法）と議員提出法案（議員立法）の二つの方法がある。提出法案における閣法と議員立法の比率は約7対3、成立法案に占める閣法と議員立法の比率は約9対1と閣法が優位を占めているため、議員立法は、「三割自治で、一割主権」と揶揄されてもきた。しかし、最近、被災者生活再建支援法やNPO法など、官僚立法に対置される市民立法が注目を集めるようになってきた。そもそも市民立法とは、省庁や与党への有効なアクセスを持ち得ない団体や運動の政策発案（イニシアティブ）と読み替えることが可能であり、その手段は、野党主体による議員立法と超党派型の議員立法である。

野党の議員立法には、政府に対する対案機能や、公共政策の議題を提起し、法制化を促す議題設定機能など、重要

な役割があるが、議員立法の提出や審議を制約する制度や慣習によって、その機能が阻害されてきた。また、成立する議員立法に関しても、その審議形態や決定過程には、問題点が存在する。

本報告では、公共政策の法制化における補完的な役割に限定されてきた議員立法に焦点を当て、これまでの議員立法の機能の阻害要因としての問題点を検証し、その問題点を是正するための政策提言を行い、議員立法の有効性を高める方途を探ることとする。

1.形態別議員立法の短期的変化

本報告では、1980年代から90年代にかけての最近約20年間を対象に、議員立法の形態をデータの面から、分析することとする。

1.1 成立議員立法の提出者別の変化

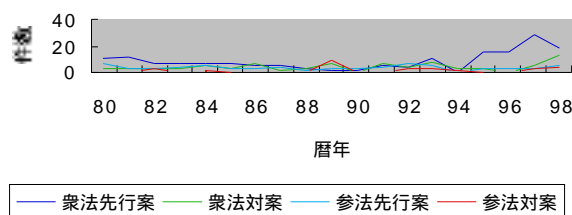
1980～1998年の約20年間において成立した議員立法は292件で、この内、委員会提出法案が229件で全体の約8割を占め、与党単独提出法案が16%、与野党共同による超党派提出法案が8%、野党単独提出法案が2%と、委員会提出法案が成立法案の圧倒的多数を占める状況にある。しかし、90年代後半に至って、臓器移植法、サッカーくじ法、NPO法、ストックオプション解禁法など、超党派型の議員立法の数が増加するようになっている。その要因には、連立政権や部分連合の常態化によって各党の政策が接近し、与野党が協力することに政治的な抵抗感が小さくなったことが指摘できよう。委員会提出の形態を取らないのは、共産党の反対がある場合や、委員会外の政党のプロジェクトチームや議員連盟が法案を作成するケースが増えていることの現れである。

超党派提出議員立法の内、NPO法や、被災者生活再建支援法は、一部行政省庁の抵抗がある中で、議員と市民団体が協力しながら、政策案を煮詰め、議員発議によって成立に至った市民主導型立法として位置付けることができ、地域振興や業界保護などの分配・保護的規制政策が多い従来の議員立法の定型を破る立法も見られるようになった。また、臓器移植法案やサッカーくじ法案では、大部分の政党が党議拘束を外す自由投票となった。なお、1998年の金融国会では、野党提出の金融再生関連法案が、与野党共同の修正で成立することとなった。その要因は、参議院の逆転にあったが、野党単独提出の法案が成立したのは、1978年以来、20年振りのことであった。

1.2 野党提出法案の形態別変化

次に、図1では、1980年代から90年代にかけての野党提出の議員立法を、1)政府・与党に先行する形で野党が新規政策を提案する政策先行案（後に政府立法または議員立

図1 野党提出法案数の変化



法による法制化の引き金として議題設定の作用を果たす政策先駆け型法案と、野党が党の独自の政策を表明する政策表明型法案に分類される)と、2)政府・与党の提出法案の対抗案として野党から提出される対案に分けて分析した(1)。

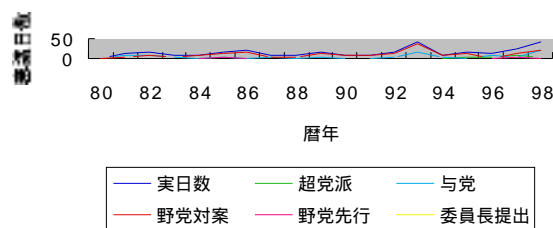
同期間における再提出分を除外した新規提出の野党の議員立法は、319件に上り、同期間の成立した議員立法292件を上回っている。この内、衆議院議員提出法案が234件(先行法案が159件、対案が75件)、参議院議員提出法案が85件(先行法案が60件、対案が25件)で、先行法案と対案の比率は、先行法案が対案の約2倍強であった。

80年代の自民党安定多数期では、野党の分断により議員立法の提出は活発ではなく、対案の割合も低かった。これに対して、89年の参議院逆転を契機にして、93年まで、野党の対案の提出(比率)が増えるようになった。93年の政権交代を経て、95年以降、新進、民主、共産の各党による野党の議員立法の提出件数が倍増する状況になっており、行財政改革や税制、行政監視、国会改革、環境保護などの分野で、先行案の提出が活発化している。このように、90年代の野党の議員立法の特徴は、対案や先行案の積極的な提出を通じて、政府自民党に代替する政策プログラムを有権者に明示する戦略を野党が取るようになったことである。

1.3 議員立法の審議日数の変化

次に、図2は、1980年以降の衆議院における衆議院議員提出法案(衆法)の委員会審議日数(提案理由のみで質疑を行わなかった審議日は除く)を示したものである(2)。1980年から98年までの間で、衆議院の委員会審議された衆法の実日数の合計は293日で、1年当たり、平均約15日程度に過ぎない。この内、審議日数をもっとも多いのは、野党提出の政府・与党案の対案で、議員立法の全審議日数334日の約6割(193日)に相当する。次に、与党単独提

図2 衆議院における議員立法の審議日数



出案（先行、対案を含む）が3割弱（95日）、超党派（与野党共同）提出案が1割弱（27日）、野党の方策先行案が5%（16日）と続き、委員会提出法案はわずか1%（3日）に過ぎなかった。

このように、野党提出の議員立法は、対案と比べて、先行法案が審議されることは極めて少ない。野党の対案が審議の対象となるのは、野党提出の議員立法が、閣法または与党提出案と対案関係にある場合には、委員会で一括して審議の対象とする委員会先例による慣行があるためである。

実際にも野党の対案と政府与党案の一括審議の実施は、政府与党側から見てメリットがあるのに対して、野党の方策先行案の審議を行うことは、政府与党側にとってメリットがないことも影響している。与党は、野党案の賛否も決めず、握りつぶしを図るのが通常である。

成立する議員立法も同様に審議量は少ない。成立が見込まれる議員立法は、事前に政党間で根回しを行い、内容を調整してから、提出するため、審議は簡略化されるためである。その最たるものが委員会提出法案であり、委員会における法案の作成段階で、委員間の議論を十分尽くした上で、成案を決定することから、衆院先例及び参院規則では、委員会の審査を省略して、本会議に報告することを慣例としている。1980年以降、衆院の委員会提出法案で、当該委員会で質疑を行ったのは、わずか3例に過ぎない⁽³⁾。

一方、野党提出の修正動議は、議員立法の代替の役割を持つものであるが、成立の見込みが無いこともあり、与党側からの修正動議と対案関係にない限り、質疑は行われない。つまり、野党提出の修正動議の対案としての機能が、実際には働いていないのである。

このような野党提出の議員立法の審議量の少なさは、80年代を通じて継続されてきたが、93年以降、増加に転じるようになった。政権交代以降、野党案も、閣法とともに採決に付され、本会議に一括して上程されるようになったり⁽⁴⁾、また、野党提出の方策先行法案についても、委員会で審議した上で、連立与党側が野党案の問題点と限界を示した上で否決するという態度を取るようになってきた⁽⁵⁾。

しかし、依然として、閣法を含む国会全体の審議の中では、議員立法は十分な審議量を確保し得てはいない。審議されないことから、議員立法の国会提出後の修正率も極めて低いのが現状である⁽⁶⁾。

2.議員立法の問題点と制度改革

2.1 議員立法の問題点

2.1.1 審議日数の少なさ

以上の議員立法の立法・審議形態の分析から指摘できる議員立法の問題点の第一は、議員立法が審議される機会の絶対的な不足である。

特に、野党単独提出法案は、審議される機会が少ない。野党の対案や修正案が審議されないことは、政策の選択肢を国民に示して、その選択を可能にするという争点明示機能を損なう要因になるし、野党の方策先行法案が委員会でほとんど審議されないことは、野党案の議題設定機能が、十分に機能し得ないことになる。

成立する法案についても、その審議量は多くはなく、成立する議員立法を審議しないことによって、立法者意思が十分に示されず、担当省庁が、法律に消極的な場合、執行段階での骨抜きや、恣意的な法の運用を許すことにもなりかねない。

2.1.2 法案提出前の機関承認の慣行

問題点の第二は、議員立法においても、予算や閣法と同様に、政党の議員に対する規律が強く、それを衆議院の機関承認制度が加速している点である。

55年体制以降、議員立法が政党提出法案として位置付けられるのに従って、議員立法も、政党の機関決定がなければ提出することができなくなった。その端緒は、自民党が、政権党として、政府の予算編成や政策決定の責任を官僚制と共有することになった1960年代初めと思われる⁽⁷⁾。確かに、与党が所属議員の法案発議に機関決定を求めるのは、政権党として政府との政策の整合性や、党内の統一性を重視する観点からは正当化できる。議員のお土産法案や抜け駆け法案を防止するのは、国家財政の運営に責任を負う政権党の責務でもある。

しかし、こうした政権党である自民党の党内の規律の問題が、1960年代以降、衆議院における法案受理の必要条件に置き換えられたことが問題なのである⁽⁸⁾。衆議院事務局が衆議院議員提出法案の法案受理の要件として、各党（会派）に要求している機関承認の慣行は、次のような問題点がある。

第一に、会派所属議員が、法定要件の賛成者を集めても、党の機関決定がなければ、法案を衆議院に提出することができないことである。立案を終えながら、衆議院への発議

に至らなかった未提出件数は、実際の議員立法提出件数にほぼ匹敵している⁽⁹⁾。こうした未提出法案は、省庁との利害の衝突などで党の了解を得られなかった法案が多くを占めるとされるが⁽¹⁰⁾、党内の手続きに手間取り、結果的に法案提出の機会を逸する場合や、党幹部の恣意的な判断で、法案の提出がストップされる場合も有り得るのである。

第二に、機関決定を議員立法の発議の事前に義務付けることで、閣法の場合と同様に、国会提出の段階で、事実上の党議拘束となり、会派所属議員が、党の歯車と化す弊害を生んでいることである。

第三に、党所属議員に対する政党の統制を確保する必要性があるとしても、機関承認と賛成者要件の二重の要件を課す必要はないことである。国会法の賛成者要件は、小会派の法案提出権の制約となっており、賛成者要件の緩和や、予算を伴う法律案の加重要件を同一にする制度の見直しが必要であろう⁽¹¹⁾。

第四に、発議段階での所属会派の機関承認を、超党派提出の議員立法にも要求していることである。野党を中心に、与党議員の中から賛同者を募る市民立法では、自民党所属議員の参加に対する党の締め付けが厳しすぎるために、容易に発議・成立に至らないという問題を生じさせている⁽¹²⁾。

2.1.3 審議の補佐体制の不均衡と政府委員制度の廃止

問題点の第三は、議員立法の委員会審議における発議者の答弁の補佐制度が不十分なために、閣法審議と比較して、不均衡が生じている点である。

図3では、1980年から1996年の期間の国会審議における発言者・答弁者の比率を示した⁽¹³⁾。政府側の答弁では、大臣を補佐する政府委員・説明員の答弁が量的に大臣を上回っている。これに対して、議員の側は、もっぱら質疑を行い、議員が答弁に立つことは、議員立法の場合に限られている。しかも、議員立法の審議で、議員の答弁を補佐する説明員制度は存在しない。議院法制局の答弁補佐も、法制的な解釈の説明に限定されている。

もっとも、1993年以降、政府委員の答弁回数は、大臣との比較で大幅に減少し、自民党と自由党の連立合意を契機に、政府委員制度の廃止が現実化するようになった。政府委員制度の廃止は、現状の議員側の補佐体制の不均衡を形式的には解消することとなる。

自自合意によれば、政府職員の答弁は、国会の要求によって、政府参考人として執行状況及び技術的説明のために出席する場合に限定され、政府の答弁は、大臣、複数の副大臣、(大臣)政務官による各省平均5~6人の大臣等(政治家)が担当することとなり、大臣等には、議員側の質疑に対する「反論権」も与えられることとしている⁽¹⁴⁾。こうした抜本的な制度改革は、委員会審議を政治家同士の議論によるディベート型委員会に変える可能性を持つとも考えられよう⁽¹⁵⁾。

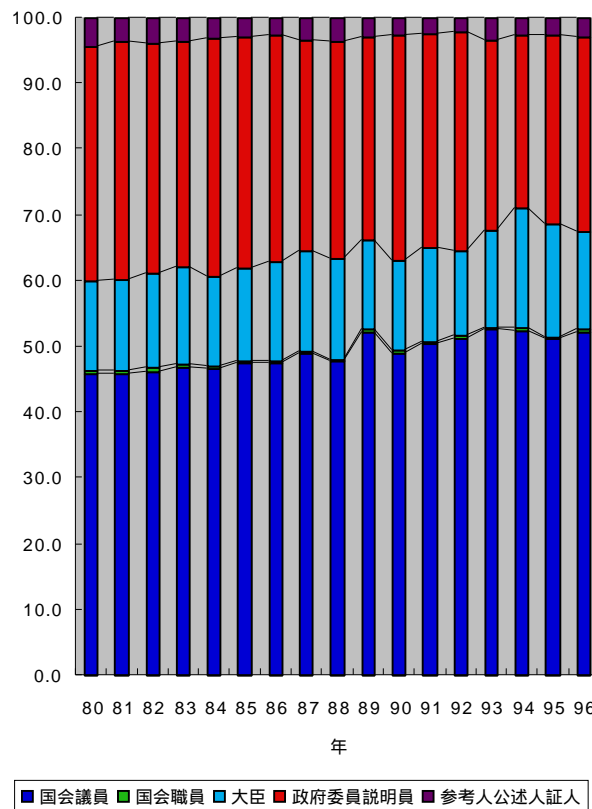
2.2 制度改革のための政策提言

以上の議員立法の問題点を踏まえ、議員立法の制度や慣行、運用をめぐる改革について、以下の提言を行うこととする。

2.2.1 少数党提出の議員立法の審議の実施

委員会における法案審査の議題設定は、多数党の優位のもとに政府提出法案の審査が優先される。こうした制約のもとで、野党提出の法案や修正案が実際に審議されるような運用の改革が必要である。

図3 国会の審議過程における各アクターの比重



55年体制時においては、野党の対案は、委員会の議題に掲載されても、実質的には、閣法の審議のみを行い、野党案の審議は、簡略化されることが少なくなかった。1993年の政権交代以降、野党案の審議を一括して行い、野党案に限った審査日を設定したり、野党案の採決を実施するなど、野党の対案に対する取り扱いの実質化が進んだ。こうした委員会運営の変化は、旧新進党や民主党が対案を提出して、閣法との一括審査を要求し、政府案の問題点をクローズアップしたり、修正を加えることに積極的に取り組んだ現れであり、閣法と野党案の審議時間の不均衡を改善することに寄与した。

しかし、野党案が法律案である場合と比べて、それが修正案の形態を取る場合には、政府提出案（原案）と修正案の一括審議に消極的な取り扱いが、議院事務局の運用に依然として残っている。修正動議は、原案の審議が終了し、原案に対する最終意思を確定した上で提出すべきものとする事務局の論理は修正案の対案機能を無視したものであろう。そうした点から、修正案の提出時期を質疑終局後とする委員会運営の慣行を是正し、野党の対案としての意味を持つ修正案の早期提出を許容し、原案（政府案）と修正案（野党案）の一括審議を行うべきであろう⁽¹⁶⁾。

こうした対案としての野党の提出法案と比べて、野党提出の先行法案の実質的審査がほとんど実施されていないことはより深刻な問題である。野党提出の政策先行法案の実質的審査を可能にするためには、まず、対案・関連法案を一括審査に付す委員会先例を拡大解釈し、先行案である野党案が政府案と厳密な対案関係になくとも、法の対象や、立法目的、政策手法等の内容面で関連性があるならば、可能な限り、提出されている閣法や与党案との一括審議（関連審査）の対象とすることが必要ではないか⁽¹⁷⁾。先行案を関連法案に位置付けて、一括審議（関連審査）とすることを野党はもっと要求し、野党先行案の審議の隘路を緩和する運営を行うべきであろう。

また、通常国会の会期の長期性を考慮し、会期の当初の段階で、各委員会における閣法や議員立法などの提出予定案件の立法計画を与野党理事の協議で策定し、閣法処理のスケジュールを計画することと合わせて、会期後半段階での野党提出の先行法案の一定の審議日をあらかじめ設定することも可能となろう⁽¹⁸⁾。こうした委員会運営の慣行化は、野党提出の議員立法の一定の審議権を保障する仕組

みとして作用するだろう。

2.2.2 議員立法の立法過程のディスクリージャー

次に、議員立法の立法過程のディスクリージャーを図ることである。議員立法は、与野党が一致して賛成するケースが多いため、その審議が簡略化され、透明性に乏しいという欠点を持っている。

特に、委員会審査を省略することを規則（参議院）、または、先例（衆議院）としている委員会提出法案は、法案起草小委員会を前置し、小委員会の起草案や委員長の発議案を委員会で審査した上で、提出案とすることが、委員会の審査省略が認められる前提のはずである⁽¹⁹⁾。にもかかわらず、法案起草小委員会を設置しない理由は、委員会提出法案が、委員会をベースにして草案を作成するという本来の形態よりも、実際には、与党の政調部会や、与野党のプロジェクトチーム、超党派の議員連盟、衆議院議会制度協議会などの委員会外の非公式の機関で、草案が作成され、形式的に委員会提出法案が用いられていることによるものである。これらの委員会外の非公式機関は、いずれも非公開とされ、そこでは、法案の利害関係者と議員及び関係省庁間の調整によって法案が作成され、 이슈を外部に拡大しないままに、政策決定が行われることが多い。 이슈の拡大は、その政策に対する対抗勢力の形成を促し、政策決定の障害要因となるからである。しかし、こうした閉鎖的な政策決定の在り方は、公共政策の透明性を欠き、立法に対する国民の不信を増長させることにもなりかねない。

政策形成過程段階での議論を公開できないならば、法案が起草された段階で、委員会において審議を行い、立法に至った経緯や、各党の主張や見解の相違点、各党間で合意に至った理由等を明らかにして、決定過程の透明性を確保する必要がある⁽²⁰⁾。

そのためにも、委員会が法案を提出する場合には、法案起草のための小委員会を設置した場合であっても、また、小委員会を設置しない場合にはなおさら、公式の委員会ですら実際に草案の審査を行った上で、委員会の成案とする委員会先例に戻るべきである⁽²¹⁾。こうした前提事項が順守されないならば、委員会の審査省略は、特に緊急を要する議案の場合にできるという国会法（第56条2項）の原則に則り、手続きが重複しても、委員会（長）提出法案を、改めて当該委員会に付託し、その審査を実施すべきである

(22)。

2.2.3 機関承認を受理要件とする慣行の廃止と超党派議員立法への参加議員に対する規制の緩和

第三に、機関承認を受理要件とする衆議院の慣行を廃止することである。この慣行は、自民党執行部からの要請に基づくものであり、他の政党から、衆議院事務局に要請した経緯はなく、議院運営委員会理事会の決定事項でもない。議院運営委員会において、機関承認制度を廃止することを決定し、法案の発議を認めるか否かは、政党内部の規律の問題として各党の判断に委ねるべきである。

また、機関承認を党内規律の問題に還元した場合においても、その規律の行使の在り方は、多様性のあるものにする必要がある。特に、自民党の意思決定メカニズムは、部会を起点とするボトムアップ型の形態を取りながら、実際には、単独の部会と少数の機関幹部が意思決定に関与する集権的な構造になっている⁽²³⁾。こうした集権的決定システムの下では、部会や執行部に既存の政策に既得権を有する反対勢力が存在する限り、個別議員が党の所属を越えて政策提案活動を展開しようとしても、既得権と抵触すれば、事前に封じ込められしまうことになる。

また、党所属の一部議員が、超党派の議員立法に参加しても、そのことが、直ちに、政党としての政策の統一性を損なうものではない。法案の審議の結果、党の政策方針に異なることが明らかになれば、党議を決定し、反対の拘束をかければ、党としての一体性を保持することは可能であり、提出前の段階から、機関承認の形で、制約を課すことは、議員の立法提案権と国会における自由な議論を政党が事実上奪うことになる。超党派提出の議員立法に関して、議員の所属政党が、機関承認で事前に封じ込める規制を、政党側が緩和する運用が必要である。

2.2.4 大臣・副大臣と議員立法発議者間の双方向の質疑・答弁による討論型審議の採用

第四に、大臣・副大臣等と議員立法発議者間の双方向の質疑・答弁による討論型審議を採用することである。自合意に盛り込まれた大臣等に対する反論権の付与は、議員立法同士の対案審議のような双方向型の討論形式に近付けることを可能にする。ただし、反論権の付与によって、大臣等からの野党案に対する反論や意見表明はできても、大臣等は、常任委員を兼ねていないため、野党案に対する直接の質疑はできない。

そこで、野党の対案と一括審議が行われる場合には、副大臣または大臣政務官を当該常任委員に差し替えることで、野党案に対する閣法提出者側からの質疑を可能とすべきであろう。野党側発議者が質疑・答弁を同時に行うのと同様に、閣法提出者が、野党案に対する質疑を行うことで、閣法と野党案の双方の案に対する理解が深まることになる。こうした討論型の議論を重ねることで、双方の案が共通の方向に収斂していく作用をもたらすと考えられる。

さらに、大臣等を行政府の一員として捉え、国会審議における決定過程から排除することよりも、法案の提出者である大臣等を委員間の議論の中に参加させ、委員会における審議過程の中での委員の要求と大臣等の判断によって法案の修正内容が決定される運用（例えば政府修正を認める）を取り入れることで、政府案と野党案（修正案を含む）の対案審議における双方の案の適否をめぐる議論をより活性化させることが可能となろう。

なお、副大臣制の導入は、政府委員制度を外すこととセットであり、政治家が答弁に全責任を負うシステムに移行するならば、法案の提出方法を内閣提出に限定する必要性は弱まろう。政府の責任を明確にするためには、閣法提出を原則とすべきではあるが、内閣提出の形態に代えて、担当大臣等を発議者とする議員提出法案を可能とする運用（例えば、大臣等を議員立法の発議者から除外する先例の変更や議院法制局の審査を経ない法案の受理等が必要になる）も制度改革の視野に入れるべきであろう。この場合、従来の与党審査は、省庁責任者が担当局長から大臣等に移行し、党部会との力関係の変化から、大臣側の影響力が増し、政府与党の決定権は大臣等に一元化されよう。また、国会における決定権も与野党の国対同士の折衝から、委員を兼ねる担当大臣等と委員会理事との協議に委ねられることになる⁽²⁴⁾。

もっとも、委員会運営へ的大臣等の関与がオーソライズされた場合、野党提出の対案関係にない政策先行案の取り扱いが、現行以上に軽視されるとしたら、野党の議員立法にとってはマイナスとなる⁽²⁵⁾。

2.2.5 政府委員制度の廃止に伴う行政監視機能の補完と事前の文書質問の活用

最後に、政府委員制度の廃止は、二つの問題点がある。第一は、政府委員制度自体は、行政の具体的実務や問題点を追及する場合には、不可欠の制度であり、政府委員制度

の廃止は、行政執行を直接担当する局長に対して、法律の執行状況などについての説明を求め、問題処理を実際に行った責任者である局長の責任を追及するという、国会の行政監視機能を失うという点である⁽²⁶⁾。大臣等の答弁だけでは、十分な説明と情報が提供される保障はない。委員会における法案審議と国政調査（一般質問）を区別し、委員会の一般質問や公聴会・参考人質疑（法案審議とは別途開催することも要請されよう）に、政府職員を参考人として招致したり、行政監視のための小委員会を各常任委員会に常設し、同じく政府職員を参考人とすることで、行政の監視機能を十分に確保することが不可欠と言えよう。第二の問題点は、野党側が政府委員に対する質疑を通じて、行政府の持つ政策情報を入手し、会議録掲載の形で情報を公開してきた機能を損ないかねない点である。特に、これまで政府委員によって補足されてきた法の文言に関する行政側の解釈や、行政執行上の実例・データ・問題点などに関する説明を、大臣等の答弁によって代替することは十分ではなくなることが予想される。

質疑予定者の法案所管省に対する説明要求は、委員会を経由する文書質問を原則とし、その回答は、省の公式の見解として、委員会会議録に掲載し、行政情報の積極的開示が必要である。会議録の掲載が膨大になる場合には、委員会経由の省庁に対する資料要求や、説明要求の件名だけでも、会議録に記載し、詳細な情報は、情報公開法に基づく情報公開請求で、国民が直接、アクセスできる仕組みを取り入れるべきである。そうした点で、情報公開法の対象機関に国会を含める法改正がぜひ必要である。

議会は、本来、政策情報の宝庫であり、議会活動を通じた行政情報の公開が、研究者や民間シンクタンク、市民運動などの政策提案活動の情報の基盤となり、市民側からの立法提案の活性化にもつながるからである。

おわりに

以上の政策提言のうち、法律改正を必要とするものは、最後の項目の質疑予定者の法案所管省に対する事前質問と回答の委員会会議録への掲載を可能とする国会法改正（文書質問制度の委員会への準用）と、情報公開請求によって、国民が直接、国会情報にアクセスできる仕組みを導入するための情報公開法の改正（対象機関に国会を含める）だけであり、少数党提出の議員立法の審査や議員立法の立法過程のディスクロージャー、党議拘束の一種である法案発議段階における会派の機関承認の慣行などの改革は、いずれも委員会の慣行の見直しや委員会先例の運用の拡充、委員長のリダーシップや、国会法・委員会先例の順守、議院運営委員会での決定や申し合わせなどで、制度・運用の改革が可能である（表1）。こうした制度改革が実現できなかった要因は、立法過程における与野党間の競争や、党内の内部規律において、各政党がそれぞれの利害得失を計算して、積み重ねてきた選択が、本来のルールである法規や先例を形骸化することになったためである。

政党内部の運用について、法律で規制を加えることは、政党の結社の自由や内部自治に干渉を加えることから現実には難しく、また、委員会の運用や慣行も、国会法や議院規則の規定によっては対応しきれない事例に対して、柔軟に対処するために積み重ねられてきたものでもある。しかし、そうした事例の積み重ねによる国会の慣行が、国会や議員立法の機能の障害となってきた面は否めない。多様な議員立法の提出を許容し、議員立法の審議を実施し、その立法過程を公開しながら、政府と議員の間の論争を活性化させることが、国会が言論の府として、国民の付託に応えていくために、必要不可欠な規範であろう。これらの規範の実現を目的とする合理的な制度設計を行い、各党の合意を調達しながら、議員立法に関する公正なルールの確立を目指すことが、必要なのである。

表1 政策提言のまとめ

改革すべき事項	現行の運用の根拠	制度・運用の改正
1. 少数党提出の議員立法の審議の実施 ・政府提出案（原案）と修正案の一括審議 ・野党先行案と閣法・与党案との一括審議（関連審査）の実施 ・委員会における立法計画の策定による野党先行案の審議日の設定	・委員会の慣行、事務局の取り扱い ・委員会先例 ・根拠なし	・委員会の慣行の見直し ・委員会先例の拡大解釈 ・各委員会における与野党理事の協議委員長の指導性
2. 議員立法の立法過程の公開 ・委員会提出法案の当該委員会における草案審査の実施	・衆議院先例、参議院規則	・委員会先例及び国会法（委員会の審査省略は特に緊急を要する議案の場合にできる）の遵守
3. 機関承認を受理要件とする慣行の廃止	・衆議院事務局の慣行	・衆議院議院運営委員会における決定
4. 超党派議員立法への参加議員に対する党の締め付けの緩和	・党の内部規律と衆議院の機関承認の慣行	・党の内部規律に還元し、事前規制から事後的統制へ
5. 大臣等と議員立法発議者の双方向の質疑 ・答弁による討論型審議の採用 ・対案一括審議の際の副大臣等の当該常任委員への差し替え ・担当大臣等を発議者とする議員提出法案を認める	・国会法（常任委員を辞することができる） ・国会法上は可能	・議院運営委員会での申し合わせ ・大臣等を議員立法の発議者から除外する先例の変更、議員法制局の審査を経ない法案の受理
6. 政府委員制度の廃止に伴う行政監視機能の補完と事前の文書質問の活用 ・質疑予定者の法案所管省に対する事前質問と回答の委員会会議録への掲載 ・情報公開請求によって、国民が直接アクセスできる仕組みの導入	・根拠なし、省庁担当者による議員レクチャーが通常 ・情報公開法（国会を対象外）	国会法上の文書質問制度の委員会への準用 法改正または議院運営委員会等での申し合わせ ・情報公開法の対象機関に国会を含める法改正

注

- (1)データの集計に当たっては、野党の提出法案の内、審議未了や否決によって、または法案を撤回するなどして、同一内容の法案が再提出された場合には、法案件数の計算に重複が生じるので、新規の提出法案だけを対象として、重複する再提出分を除外した。データは、『調査』、『衆議院の動き』各年版の記載事項より算出した。
- (2)データは、『調査』、『衆議院の動き』各年版の記載事項より算出した。
- (3)1980年以降、衆院の委員会提出法案で、当該委員会で質疑を行ったのは、母子福祉法改正案、歯科衛生士法改正案、市町村合併特例法一部改正案の3例である。
- (4)事例として、139回国会の新進党提出の金融委員会設置法案、140回国会の民主党提出の河川法改正案、142回国会の民主党提出の行政改革基本法案、道路整備緊急措置法等改正案、民主・平和・自由共同提出の財政構造改革法凍結法案が上げられる。
- (5)139回国会の新進党提出の消費税率据置法案は、政府与党提出法案と対案関係にない先行法案でありながら、委員会で単独審議が行われ否決された。なお、同じく新進党提出の特別減税制度化法案は、新進党が本会議での記名投票を求めたものの、与党の反対により、同法案は、委員会での質疑終局を委員長が宣言したにもかかわらず、採決が行われず審査未了になるという異例の事態となった。
- (6)1980年から98年の間で、衆議院議員提出法案が衆参いずれかの議院で内容修正が行われた事例は13件(17法案)で、参議院議員提出法案の内容修正は行われていない。なお、1980年代には、議員立法の修正事例は4件しかなかったが、1993年の政権交代以降は、与野党が対案を出し合って、修正協議で与野党が合意し、修正したケース(公選法改正、NPO法、金融再生関連法など)や、超党派提出または委員会提出法案を参議院段階で修正する事例(臓器移植法、サッカーくじ法、議院証言法改正など)が増えるようになっている。
- (7)1962年2月3日に自民党は赤城宗徳総務会長名で、内閣官房長官に対して、政府側からの各法案提出の場合には、閣議決定に先立って、総務会に連絡することを要求

- し、総務会において、各法案の修正を行った場合に、政府側が了承することを求め、以後、自民党は「法案の生殺与奪権」を持つことになる与党審査を制度として確立することとなった。同時に、自民党は、総務会長名で、各常任委員長・各特別委員長に対して、委員会段階で、法案修正を行う場合には、改めて、その修正点について総務会の承認を受けることを義務付けることを通知した。また、同時期に、自民党は、同党所属議員が議員立法及び決議案を提出する際には、幹事長以下の党三役と国会対策委員長の全員の機関承認を得ることを義務付けることを決定したとされる。こうした一連の党内規律に関するルールの決定によって、自民党は、党所属議員に対する執行機関の内部統制を確立することとなった。
- (8)自民党は、1962年に、議員立法の発議に際して、党の機関承認を要件とすることを党内ルールとして決定したが、1963年には、自民党の農地報償法案提出促進議員が、自民党の執行部の署名を得ないまま、「農地被買収者特別交付金法案」を衆議院に提出する事態が生じた。同法案は、大蔵省、農林省の抵抗により、報償金額を当初の要求より著しく下げることによって、後に、政府法案として提出され、野党の反対を押し切って成立に至ったが、この時点における自民党の党内議員に対する統制は、いまだ完全ではなかったのである。また、国会法上は、所要の賛成者の要件を満たせば、議員からの法案提出は可能であった。自民党は、こうした議員の抜け駆切的な法案提出を阻止するために、1971年に、保利茂幹事長名で、衆議院事務総長に対して、自民党四役の機関承認のない法律案・決議案を受理しないことを文書で正式に要求し、その結果、衆議院事務局は、自民党以外の全会派に対しても、議員提出法案(委員会提出法案を除く)の法案受理の要件として、発議者の所属会派の機関承認(具体的には国会対策委員長の承認印)を要求することとなった。実際には、1962年以降、衆議院事務局は、すべての議員提出法案について、党の機関承認を法案受理の要件とする取り扱いを行ってきたとされる(上田哲『日本が変わる誕生!「国民投票」』データハウス(1996年)162頁)。
 - (9)第101回国会(1983年)から第142回国会(1998年)の間の約15年間に、衆議院議員の発議による議員立法

提出件数 525 件、同じく衆議院に提出された修正案の提出件数 356 件に対して、衆議院において立案されながら、発議・提出に至らなかった未提出件数は、議員立法で 463 件、修正案で 156 件に上っている(議員立法研究会「法制大改革」の時代と議員立法の活性化」『法学セミナー』第 527 号 117 頁)。

- (10) 毎日新聞特別取材班『国会は死んだか? 再生への大胆な提言』毎日新聞社(1996 年)145~146 頁。
- (11) 土井衆議院議長の私的諮問機関である「国会改革に関する私的研究会」は、その提言(1996 年 6 月 14 日)の中で、「国会法第五十六条等を改正して、議員発議の場合に要求されている賛成者の員数要件を緩和すること(例えば、10 人(予算を伴う法律案等については 20 人)とすること)。」を指摘し、同様に、斎藤十朗参議院議長から諮問を受けた参議院制度改革検討会は、同検討会の報告書(1996 年 12 月 16 日)の中で、「議員立法を活性化するために、国会法第五十六条に規定されている議案の発議要件を三名程度に緩和すべきである。また、予算を伴う法律案を発議する場合の加重要件についても撤廃すべきである。」と指摘しているが、いずれの提言・答申も実現の目途はついていない。
- (12) 震災被災者に対する公的支援のための市民立法「生活再建援助法案」は、市民運動のグループが法案を作成し、超党派の議員有志に賛同者を求めて、議員立法の提出を目指した。しかし、賛同者に名前を連ねた 2 名の自民党議員に対して、自民党幹部は、党代議士会において「一部の議員が野党勢力と結びつく議員立法運動に参加するようだが、控えていただくように」と釘をさしたとされる(『朝日新聞』1997 年 1 月 16 日)。市民案は、100 名を越す国会議員の賛同を得て、「被災者支援法実現議員の会」の田英夫参院議員を窓口役として、参議院法制局の起案と議員間の調整を経て成案化され、1997 年 5 月に自民党を除く超党派の議員を発議者とする「災害弔慰金の支給等に関する法律の一部改正案」として、参議院に提出された。同法案は、委員会で実質審議されることはなかったが、同法案の提出が契機となって、1998 年 4 月以後、参議院災害対策特別委員会の理事懇談会における与野党理事の粘り強い協議の結果、自民党を含む 6 党の共同で、「被災者生活再建支援法案」として提出され、成立に至ることとなった(宮澤宏幸「被災者生活

再建支援法の制定」『時の法令』1588 号 8 頁)。

- (13) 発言者別の比率については、国会図書館調査立法考査局『国会会議録総索引(発言者索引)』各年版に記載された頁数より算出した。
- (14) 自由民主党・自由党「政府委員制度の廃止及びこれに伴う措置並びに副大臣の設置等に関する合意」(1999 年 3 月 24 日)。
- (15) 副大臣制は、本質的には、与党と行政の一体化を進めるものであり、大臣等が省庁内の政策立案過程に主体的に関与することになれば、法案審議における大臣等の答弁能力を確保することは可能となるかもしれない。また、省庁に入った複数の政治家チーム内で政策担当を分担することで、副大臣及び政務官が政府委員と同様の役割を担うことも不可能ではないとも考えられる。しかし、与党の側に審査権が担保されており、党と委員会、大臣との間で、決定権限が三重構造になっている現状に変更は加えられていない。三者の連結点は、本来、大臣が担うべきところ、これまでは省庁官僚制によって代行されてきた。大臣が自分の責任で修正を受け入れる答弁を行うことすら、党との調整と、官僚制との事前の合意がなければ難しいのが現実である。つまり提出者の大臣に党と国会での(さらに省内での)当事者能力が欠如していることが問題なのである。これまで、委員会における法案の取扱いや修正協議は、国会マターの問題とされ、政府の立場は、与党によって代弁され、大臣は、直接、審議日程協議や修正協議に関与することはできなかった。委員会とは別の与野党幹部同士の協議によって法案の取扱いや修正内容が決定されるという、委員会審議と修正・議決結果の乖離が生じてきたのも、法案の決定権が大臣や委員会になく、政党の側にあったことによるものであろう。旧新進党や民主党、自由党などが提案してきた副大臣制は、現在の与党審査に代わって、大臣等が法案の実質的な決定権を持ち、法案の国会通過に責任を負う「大臣責任制」を念頭に置いたものであった。与党の事前審査に代わって、大臣等に法案提出時の決定権限を委ね、法案提出後の与党議員の自律性をある程度保障することとすれば、委員会における審議過程の中での与野党委員と大臣等の議論の中から、最終的な法案の取扱いや修正が決定されるなど、国会での議論の活性化と決定過程の透明化も可能となろう(大山礼子『国会学入門』三省堂

(1997年)146~148頁を参照)。

- (16)もちろん、質疑終局後の与野党協議の結果、合意された修正案を討論の前に提出し、質疑を行うという取り扱い、むしろ望ましいことである。しかし、この場合も、与野党の合意が既に成立しているとの理由で、修正案の質疑をごく短時間に限定することには、反対会派からの強い批判が出よう。
- (17)例えば、136回国会における閣法の内閣法等一部改正法案(首相補佐官制度の新設)と新進党提出の行革11法案(省庁統廃合・特殊法人整理)、139回国会における閣法の人権擁護施策推進法案と新進党提出の同和対策基本法案、141回国会における閣法の財政構造改革の推進に関する特別措置法案と民主党提出の財政法等一部改正法案(公債発行・補正予算の制限)、142回国会における閣法の中央省庁等改革基本法案と共産党提出の天下り禁止法案・行政監視院法案、145回国会における閣法の中央省庁改革関連法案と民主党・平和・社民・無所属の会提出の行政評価基本法案などが上げられよう。なお、145回国会では、閣法の地方分権一括法案と中央省庁改革関連法案について、自民党から「国と地方は密接不可分」との理由で衆議院行政改革特別委員会での一括審議が提案され、実現することとなったが(『朝日新聞』1999年5月12日)、野党提出の行政評価基本法案の関連審査は行われなかった。
- (18)加藤幸嗣「立法機関としての国会の役割と議員立法の将来」中村睦男編『議員立法の研究』信山社(1993年)559頁。
- (19)衆院委員会先例は、「委員会が国会法第五十条の二の規定により法律案を提出しようとするときは、委員長若しくは委員の発議又は小委員会の起草にかかる案について審査し、まず委員会の成案を決定し、これを委員会提出の法律案として決した上委員長から議長に提出するのが例である」としている(平成6年版『衆議院委員会先例集』128)。また、参院委員会先例は、「委員会が法律案を提出しようとするときは、まず、その草案について提案者から趣旨説明を聴き、これに対して質疑を行い、必要に応じて国務大臣又は政府委員の意見を聴取する等検討の上、委員長の発議により、これを法律案として委員会から提出することを議決するのを例とする」としている(平成10年版『参議院委員会先例録』58)。

- (20)現在では、法案起草のための小委員会が設置されることは極めて例外的となっている。法案起草を目的とした小委員会が設置された場合でも、小委員会における審議や、委員会における起草案の審議は十分でなく、会議録上、明らかにされない。
- (21)起草小委員会を設置し、委員会でそれを審査することがあっても、その審議の形態は、委員懇談会の形式(速記は入る)を取るため、審議の内容は、委員会議録には掲載されないという(前田英昭「議員立法システムの改革」中村睦男『議員立法』信山社(1993年)588頁)。なお、参議院制度改革検討会の報告書では、「議員立法については、現行制度の活用によって法案大綱段階における審議が可能であることを踏まえ、委員会において、委員から提出された法案大綱について委員間討議を行うなど、議員立法の実質的審議を積極的に行うべきである。」との提言がなされている。
- (22)委員会に付託することによって、公聴会の実施や、反対会派の委員からの委員会での反対討論や修正動議(案)の提出が可能となる面もある。なお、144回国会(1998年)では、地方行政委員会の自民、民主、公明、自由、社民の五会派の共同提案の市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律案について、自民党委員より、提案理由の説明を聴取した後、質疑を実施し、委員会提出の法律案として決定すべしとの動議の可決を経て、地方行政委員長提案案として決定された。同法案は、委員長提出の議案のため、委員会の審査を省略することが本会議で承認され、本会議における委員長の趣旨弁明だけで可決されたが、委員会で質疑を行ったことにより、法制定の経緯や、法改正による効果、各会派の見解などが明らかになった。
- (23)上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法』公人の友社(1997年)105頁。
- (24)なお、政府側の立場の者が、委員会の決定に関与することは、権力分立を侵すとの批判があるならば、採決の段階で、常任委員を再び差し替える手続きをとれば良いと考える。
- (25)そもそも副大臣制の導入により、仮に、与党の衆議院議員の三割近くが、政府側に入った場合には、現行の常任委員制度は、与党議員の複数委員会の掛け持ちか、大臣等にも関係委員会の委員兼職を認めなければ、制度の

維持が困難になることが指摘できよう(ただし、参議院では、議員定数が少ないことから、従来から政務次官の常任委員兼任を認めていた)。なお、自民党と自由党との間の3月の合意では、委員会への所属に関して、大臣は、原則として所管委員会には所属しないとす一方、副大臣、政務官は、所管委員会の委員とするとしており、議院運営委員会等における申し合わせを行う必要があるとしていたが、民主党との協議で、大臣政務官と委員会

理事との兼務は参議院では認めるが、衆議院では認めない方向にあるとされている(『朝日新聞』1999年6月11日)。本論の趣旨から、筆者は、大臣等と委員の兼任を差し替え方式を使うなどの方法で認める運用が必要と考える。

(26)増島俊之『行政改革の視点』良書普及会(1996年)143～144頁、上田耕一郎『国会議員』平凡社(1999年)206～207頁。