

大会論文

日本の立法過程における国会の地位

成田 憲彦
(駿河台大学)

- 1 序
- 2 日本の統治システムと与党
- 3 各国議会のタイポロジー
- 4 国会の機能
- 5 国会改革についての若干の展望

1 序

本セッションの課題は「立法過程と国会改革」であるが、その狙いはこれまでの本学会の問題意識を前提にすれば、市民、団体、企業など政府以外の組織や勢力、なかでも市民サイドの政策提案をいかにして現実の立法として実現するかということのようである。学会全体としての問題関心からは、立法には自治体による条例制定も含まれるであろうが、本セッションのテーマは国会改革なので、以下では国の立法に限ることにしよう。

このような狙いは確かに積極的に評価されるべきである。近年特に 1995 年以降極めて顕著になっている現象は、ボランティアや NPO 活動の活発化、住民投票の要求と実施、更には市民オンブズマンによる官官接待の追求など、公共的分野への多様な形態での市民ないし住民の参加の飛躍的な増加である。近年におけるこれらの動きの背景、経緯、特徴等は、自ずから別個の議論の対象とされるべきものであるが、1980 年代末から 90 年代前半にかけてのわが国の政治・経済・社会の大規模な構造的変動によってもたらされたものであることは疑いがない⁽¹⁾。これらに連動する現象としては、55 年体制の崩壊、政界再編成、「官僚の失敗」と官僚に対する国民の信任の著しい低下など、多くのものがあるが、無論それら相互間の因果関係は複雑に入り組んでいる。いずれにしても、戦後のわが国の復興、高度成長、経済大国化や、社会の安定や成熟化を推進してきた戦後システムは大きな変容に迫られており、かつそれに代

わるべき新たなシステムにおいては、市民ないし住民、つまり従来の国家中心の公共 (public) 概念によっては十分にその役割を取り込めていなかった勢力が、重要な意義を有することになるであろう。新たな政治・経済・社会のシステムにおいては、国家がいかにして市民や住民とのネットワークを構築するかが、鍵になると考えられる。

従って本セッションの問題関心のひとつは、このような市民や住民とのネットワークにおいて提起される公共政策の要求や提言をいかにして国の立法過程に取り込むか、それを容易にするための国会改革はどのようなものであるかということになる。しかし問題は、国会法や衆参の議院規則の一部の改正や、それらの運用の慣行の変更で済む程に簡単ではない。さまざまなレベルでの議会技術的な改革が必要であり、それ自体を議論することも大いに意味のあることであるが、それとともに上記の目的のためには立法需要の把握から法案の取り纏め、提出された法案の審議と可決に至るまでの現在のわが国の立法過程の全体を把握し、問題点の検討を行うことが必要である。例えば、上述した市民や住民とのネットワークの構築という問題設定からすれば、アメリカ議会で行われているように市民や住民、NPO、NGO の代表を国会の公聴会に招き、彼らの意見を徴して立法に活かすというのは容易に考えられる改革案であり、それはそれで進めなければならない。しかしながら、官僚の独占する非公開情報を特権的に共有できることがそもそも「政権のうまみ」であったり、後援会を中心とする地元の政策ニーズに関する情報を排他的に与党 (しかも政

府立法と議員立法の双方を含む立法の少なくとも承諾権を独占している与党)の政策審議の場に仲介することが議員の重要な役割になっている現行のシステムのもとでは、それらは簡単には実現しない改革である。そもそも他の先進諸国に比較した場合のわが国の立法過程の著しい特徴のひとつは、その「院外の過程」の発達にあり、国会の過程は全体としての立法過程の極めて限定された部分に過ぎない。本報告の目的は、このような問題関心のもとに、まずもって日本の立法過程における国会の地位を明らかにすることにある。

2 日本の統治システムと与党

日本の統治システムを制度のレベルで見た場合に、3つのものがある。第1のレベルは、日本国憲法の定める統治システムで、それには更に条文テキストのレベルと解釈のレベルのものがあるが、いずれもここでは問題にしない。第2のレベルは、国会法、内閣法、国家行政組織法など、憲法付属法と称される幾つかの基本法で定められている統治システムである。問題はこれらの各法律が定める統治システムが、必ずしも憲法の定める基本原則の忠実な具体化になっていないのではないかと見られることである。国会についても憲法では議院内閣制のイギリス型が参考にされながら、国会法の制定過程では当時のGHQ民政局によって大統領制のアメリカ型をモデルに強力な指導が行われたため、両者間の整合性を問題にする余地がある⁽²⁾。これはわが国の憲法体制の問題としては重大であるが、やはりここでは扱わない。

ここで扱うのは、第3のレベルの制度で、それは先例、慣行、更には当事者間の合意や政策的に採用された準則などを含めて、実際に運用されている統治システムである。どの国においても、第1、第2のレベルだけでは生きた統治システムの実像は分からないし、また第1、第2のレベルとこの第3のレベルの制度にある程度の乖離が存在することも自然なことである。しかしわが国においては遥か大宝律令以来この乖離が極めて大きいことがしばしば指摘されている。

わが国の立法過程に関する第3のレベルの制度のうち、最も重要なものは、与党という権力機構が存在することである。わが国においては、予算の編成、政府法案の決定、その他政府の重要施策の決定にあたって、事前に与党の了

承を得ることが慣行化しており、そのための与党内の協議や連立政権時代になってからの連立与党間の協議は、今日の日本人には馴染み深い日常の政治ニュースのひとつである。しかしこのような与党による政府の施策の事前了承の制度(以下、最も一般的な呼称と思われる「与党の事前審査制」と呼ぶことにしよう)は、議院内閣制を採用する国の当然の制度ではないし、議院内閣制の原理に由来する制度でもない。このことは次の事実からも示すことができる。

第1にこのような制度は、憲法にも憲法付属法にも規定されておらず、そもそも与党は憲法の予定する権力機構でもない。第2に日本国憲法施行直後の多党制の時代はもとより、55年体制になってもその初期にはこのような制度は存在しなかった。そして第3にこのような制度は、議院内閣制を採用する他の先進国には見出すことができない。ドイツでも政府と連立与党との間での意思調整のための組織が存在するが、それは党首(通常は首相その他の閣僚)と議員団長などハイレベルでの政治的意見の調整のためのものであり、わが国のように政府法案等の細部にまでわたって事前に調整が行われるのとは異なっている⁽³⁾。諸外国の状況については、後に再び触れる。

要するに与党の事前審査制は、わが国の55年体制下において成立した極めて特殊な制度である。なぜ55年体制下でこのような制度が発達したのかについては、まだ包括的な研究が現れていないし、報告者自身にも準備ができていない。その解明のためには、戦後の国会制度と政党制、官僚制の三つのシステムの相互作用の力学とともに、具体的な歴史的経過を見る必要がある。しかし与党の事前審査制は、少なくともわが国の国会制度や55年体制の政治の実態と次のような補完関係に立ったし、今も立っていると考えられる⁽⁴⁾。

わが国の国会の制度は、戦前の帝国議会の反省も踏まえ、「議院の自律権」の名のもとに政府の関与を排して極めて自律性の強い運営が行われる建前になっているため、政府は提出法案の成立にあたって全面的に与党の協力を仰がざるを得ず、このことが与党の発言力を強めた。

アメリカ型の多元的な常任委員会制の採用や、また議院運営機関を常任委員会化した(各派交渉会から議院運営委員会へ)ことなどから、政党としての統制の確保のために発達した国会対策委員会を中心とする政党間ゲームの

色彩の強い国会運営もまた、政府に対する与党の発言力を強めた。また短く細切れの会期に会期不継続の原則が適用されるため、国会では多数の法案を短期間のうちに処理せざるを得ず、このことが与党に「事前に法案の内容を知る必要がある」という口実を与えた。

以上の与党の発言力は、当然のことながら 55 年体制になり、一党優位制のもとで政権交代を欠いて与党が勢力的にも構構的にも安定化したことにより、一層強まった。政策に精通し、特定官庁とのつながりを深めた族議員の発生も、この傾向を促進した。

60 年安保までのイデオロギー対決の時代から「経済の季節」に移行するとともに、政治は利益誘導型の色を強め、個人本意の中選挙区制のメカニズムからも、個々の議員は地元や支援団体への利益誘導の実績を示す必要に迫られた。そのためには野党もからんでフォーマルな議論が行われる国会の場よりも、いわば権力の内部過程としての与党の場の方が適していた。

一方官僚機構の側としても、その起案した法案が国会で野党も加わって修正されることは、彼らによる国家運営の統制に対する攪乱要因となり、避けたかった。議員立法を乱発されるよりも、彼らのコントロール下で政府法案への関与を認める方が、彼らにとっても安上がりについた。

自民党内閣、国会、党を一体化した人事もまた、政府、国会、与党の相互浸透と、与党の立場での三者の統一的運用を強めた。

以上のうちには、国会の制度に由来するものもあり、55 年体制の成立と長期間にわたる政権交代の欠如という歴史的事情によるものも、また一党優位制や利益誘導型政治、

官僚支配など 55 年体制下のわが国の政治構造に基づくものもある。いずれにしても、このような与党の権力機構化とそのもとの事前審査制度が今日のわが国の立法過程を大きく特徴づけている。

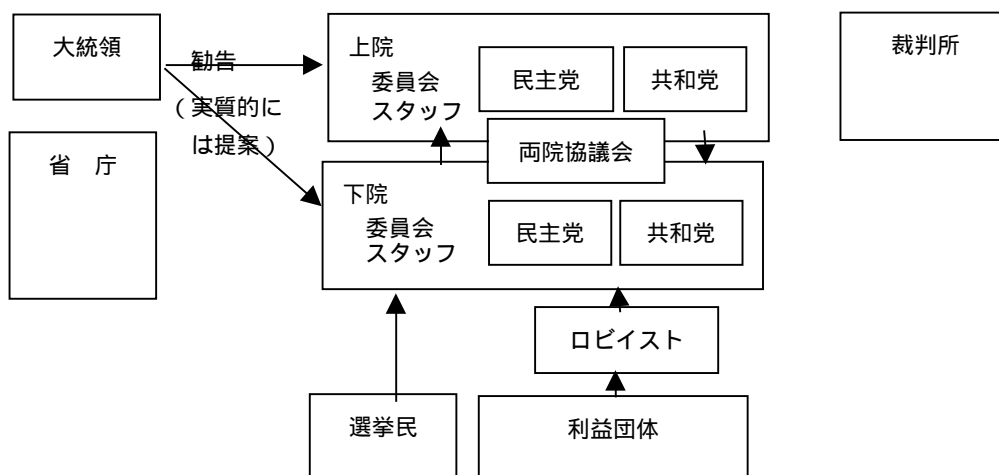
3 各国議会のタイポロジー

既に述べたようにこのような与党の事前審査制度は、議院内閣制の国に普遍的なものではないし、そもそも議院内閣制の原理に由来するものでもない。もっともわが国では、マスコミをはじめとして現在のわが国の国会の姿が議院内閣制の下では当然のことのように受け取られているように見える。与党関係者からはしばしば「政府・与党一体の原則」という言葉を聞くことがあるが⁽⁵⁾、しかしもしこの言葉が議会で政府と与党が政策の細部にまでわたって一致していなければならないという意味であるとするなら、そのような事態は先進国の議会においては事実としても規範としても存在していない。

議会の姿は各国において極めて多様である。以下主要各国の議会のタイポロジー的に見てみよう。これは各国の議会の姿を細部は捨象して、それぞれの議会がどのような機能を果たしているかを中心に、デッサン風に描いたもので、写実風な正確な姿を目的とするものではない（なお図解は極めて便宜的なものである）。

(1) アメリカ

アメリカは厳格な三権分立による大統領制を採用しており、議会は議員のみが法案提出権をもつ自律性の強い極めて強力な立法機関である。直接国民から選ばれて国益を体現する大統領と、違憲立法審査権を有する裁判所が別に存



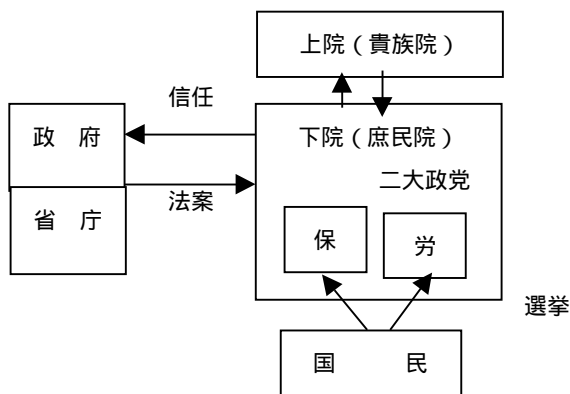
在することから、議会の役割は国内の案件に関しては社会的諸利益の反映と調整の場となることにある（外交的案件に関しては極めてイデオロギー的色彩の強い反応を示すが、これは国内の統合のためである）。

上院民主党と下院民主党、上院共和党と下院共和党は、それぞれを拘束する上位機関を有しない組織的にも政策的にも独立の機関で、政治的性格の強い案件（例えば民主党の大統領の弾劾）を別にすればクロスパーティーが常態で、政党は議会内のさまざまな政治的枠組みのひとつにとどまる。上院と下院は、アメリカの政治システムの最も重要な原理である権力分立に基づき、立法権自体を分立して作られた「異なる対等の二院」である。更に各議院の常任委員会とその小委員会、更に個々の議員もまた強い独立性を有する多元的な構造になっており、それぞれの背後には選挙民、利益団体及び行政府の諸利益が存在し、それらがヒアリング、マークアップ、ロビイング、ログローリングなどの手続や手法によって議会に反映されるとともに調整される。

アメリカ議会は、行政権を支える政治的機能を必要としないことから議会内における政党の統合力は弱く、社会の多元的構造とも相まって、多様な利益の反映と調整を特徴としている。

(2) イギリス

議会主権のもとで、ウェストミンスター・モデルによる「政府は支配し、野党は批判する」を実現している議会である。二大政党は、選挙にあたり選挙綱領（election manifesto）を発表し、国民は両者のいずれに政府を任せるかを選択する。勝利した側は選挙綱領に基づく統治の権利を獲得する（マンデイトの理論）。従って政党間の妥協は追求されず、政府は自己の政策を推進し、その結果は次



の選挙で問われる（「責任のはっきりした政治」）。野党の役割は、対案を出すことではなく次の総選挙における別の政権選択肢として政府を批判することであり、これらに合致した演説型・アリーナ型の議会である。

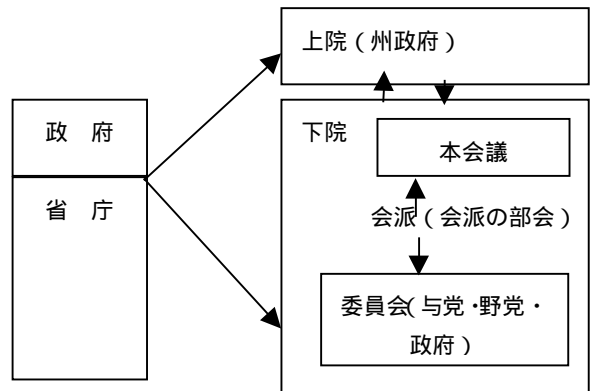
政府はそのまま与党の執行部であり、法案の作成のほか、議会運営についても政府が責任を持つ。議長は、秩序維持と法規解釈に絶対的権限を有するが、法案の扱いや審議日程の決定などの政治的調整には関与しない。

下院の優越が確立しており、現存する唯一の貴族院である上院は、制度上は金銭法案については1ヶ月、通常の法案については最長13ヶ月成立を遅延させることができるにとどまるが、実際には演説型の下院で明らかになっても実現しない法案の技術的な問題点の修正のための「反省の院」として機能している。

二大政党制、単独政権、政権交代などのうえに成り立つ議会であるが、それらの制度的基礎と見られる下院の選挙制度（単純小選挙区制）の改革が日程に上っており、改革が実現した場合に長期的にどのように議会に影響が及ぶかが見ものである。

(3) ドイツ

水平的分権（中央で立法し、地方で執行する）による独自の連邦構造に基づいて、立法は連邦議会（国民代表機関）



と連邦参議院（連邦の立法に対する州政府の参加のための機関）の共同作業である。連邦議会においては、政府の法案提出後、原則として非公開の委員会で、与党、野党、政府（官僚）の三者間で時間をかけて（その制度的背景は、議会期制を採用していること）議論の結果を会派の部会・省庁に持ち帰ってその結果により再度検討するという手続を繰り返すことにより、調整と妥協が試みられる。従来は、

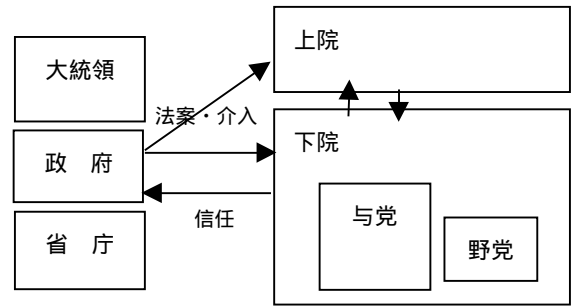
政府と与党の距離よりも、与党と野党の距離の方が近いコンセンサス型と言われた。最近では政府・与党が押し切る傾向もあり、またコール政権末期には税制改革をめぐるコンセンサスの形成に失敗して戦後ドイツの政治システムの有効性が問われたが、それでも全体としてコンセンサス型の色彩はなお強い。議員が立法者ないし政策の専門家としての強い自負を有することも特徴のひとつとされる。一方で、大質問や Aktuelle Stunde などアンソニー・キングの opposition mode も存在する。

連邦参議院は上述のとおり、連邦の立法への州政府の参加のための機関であり、その委員会では連邦の官僚と州政府の官僚の間で調整が行われる。連邦参議院は州の利害を主張する立場にあるが、州政府の党派構成による多数派が連邦議会のそれと異なる場合には、しばしば「第二の野党」としても機能する。

独自の連邦制、consociational な社会構造、組織された政党制を背景に、技術性と政治性のバランスの取れた議会である。

(4) フランス

議会は、政府の纏めた法案をめぐる政府（官僚主導）と与党（地元利益を優先する政治勢力）の妥協の場であり、野党の影響は限定的である。第5共和制は、「合理化された議会主義（parlementarisme rationalisée）」の名のもとに議会権限の削減と、その運営に対する政府の介入の強化を実現したが、しかしフランス革命以来の伝統を有する議会の力は弱くはない。法案ごとに報告者（rapporteur）が選定され、報告者が政府、与野党、業界団体等の意見を調整して修正案を取り纏め、又はその調整により政府修正が行われる。

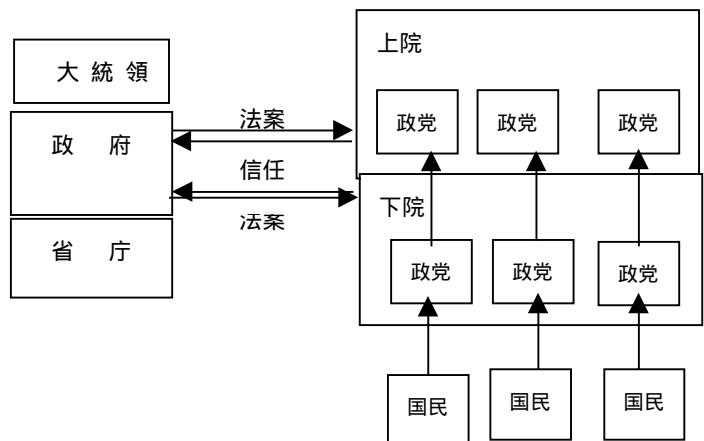


上院は間接選挙（複選制）により選出されるが、選挙人が地方の過剰代表となっていることから農村部の利益を代表し、また任期9年と長く3年ごとに3分の1改選されることから、変化よりも継続を代弁すると考えられている。しかし上院をどのように使うかは政府の選択による（政府は下院の修正を阻止しようとするときは、上院の再修正により法案が両院間を往復し続けるままにすることもでき、また上院の修正を阻止しようとするときは、下院に最終議決を求めることもできる）。

国益を実現した国家のリソースを管理する大統領と官僚機構と、地元への利益誘導を任務とする議員との調整、妥協が議会の役割である。

(5) イタリア（いわゆる「第二共和制」以前）

分裂した国民に対応して政党（多党制）が存在しており、議会はこれらの政党がそれぞれの縄張りの利権を実現する場である。そのための「小立法」が多産される。政府の統治能力は低く、無調整のまま所管官庁の法案が提出され、政党の修正を受ける。上院と下院は完全に対等であり、両者の調整は、両院においてほとんどパラレルな政党配置により実現されている。ただし政党は統合された組織よりも



ポス支配の集団であり、ポスや派閥、個々の議員間で取引を通じて多元的に利害の調整が行われる。

1992～93年の「イタリア革命」により、冷戦下の政党構造は瓦解した。政府の統治能力の強化が試みられているが、政党の破片化の進行により、議会の合意形成能力は低下し、政府は議会を迂回した緊急命令の多発により統治を行っている。憲法の改正も試みられて失敗した。なお抜本的な政治の構造改革の途上にある。

以上のように各国の議会の姿も機能もさまざまであり、それらは大統領制か議院内閣制かの枠組みのほか、選挙制度を含む政治制度や議会自体の制度的仕組、政党制、その国の政治文化や政治構造、歴史的経緯などの多様な条件によってもたらされたものである。しかしいずれも一種の政治的均衡状態の実現であり、多くの均衡点が存在すると言えるであろう。議会の姿は、一通りには決定することはできない。

しかし一方で、いずれの議会にも共通する要素もまた見出される。そのうち本報告との関連で最も重要なものは、与党の権力はいずれも議会内で、議会自体の権限と手続に従って行使されていること、「政府・与党一体の原則」なるものは見出し得ないということである。これはある意味で当然である。近代民主主義理論が創出した権力機構は、あるいは内閣であり、あるいは議会である。政党による政治的争いは、これらのフォーマルな機構と権限を手中にする争いであり、一旦手にしたからには権力はその機構と回路によって行使されなければならないということである。それは国民の権利を制限する権力は、憲法に明示された手続によらなければならないという立憲主義の要請でもある。わが国の立法過程や国会を問題にする際にも、どの部分が

憲法的基礎を有し、どの部分が有していないかを吟味する必要があるように思われる⁶⁾。

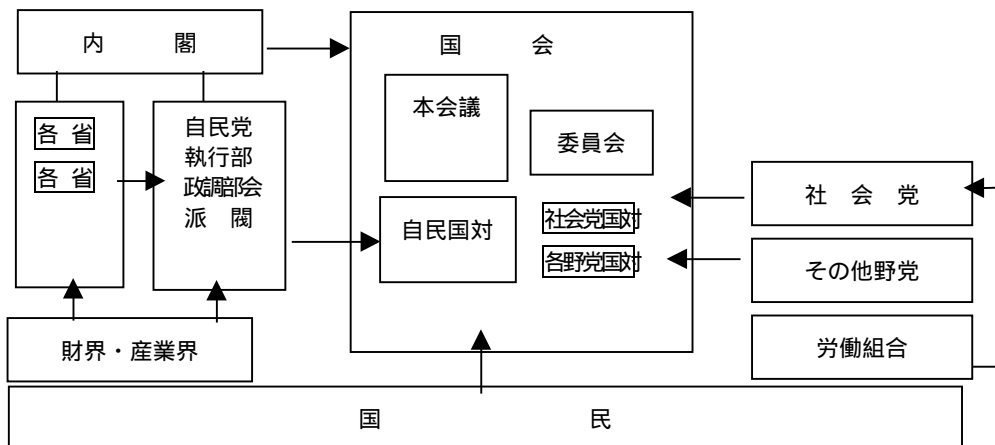
4 国会の機能

(1) 国会の基本構造

上記の各国の議会に対比して日本の国会の姿を描くと、次のようになろう（図は、55年体制後期のものである）。法案は前述したように与党（連立与党となつてからは個々の与党及び連立与党間）の事前審査で取りまとめられ、自民党の場合はこの後総務会で決定されると党議となるが、その後閣議決定により内閣提出法案となるか、与党による議員提

出法案となるかは、状況に応じて選択される政治的裁量に属する事項である。少なくとも途中までまったく同じ手続を経たものが、政治的裁量により政府法案となったり議員提出法案となったりするというのも、わが国の立法過程の特殊性の問題である。

与党の事前審査を経たということは、与党サイドからすれば与党、官僚、議員の地元や業界も含めて政治的調整が済んだということであり、この意味でわが国の法案は、政府法案と与党提出法案に関する限り、提出段階で既に政治的完成度が高いという特徴を有している⁷⁾。従って与党にとっては後は迅速に「成立」させることが課題であり、国会はこれまでの政治調整から排除されてきた野党が抵抗を示す場である。もっともよく知られているように、提出法案のなかで野党が異論なく賛成に回る法案の比率は高く、どの法案にどの程度の抵抗を示すかの選択権は野党側にあ



る。従って与党の通そうとする意思と、野党の阻止しようとする意思の強弱が、当該国会での「重要法案」を定義することになるとともに⁽⁸⁾、与野党の対決の構造とその勝敗の結果が「成立」、「廃案」及びその中間の「修正」という一次元的な尺度のうえに成り立つという特徴を有している。

野党の抵抗の資源はまず第一に議席であり、金融再生関連法案がテーマとなった第143回国会では、参議院で過半数を割る自民党が苦杯をなめさせられたことは記憶に新しい。しかしその後、自自、更に自自公と、特定の政党をいわば国会の場から院外に連れ出して与党の事前審査に加わらせ、あくまでも国会自体は従来の与党対野党の場としての性格を維持する力学が働いたことは注目すべきである。なぜ公明党が国会内に（それも院外の自公協議ではなく、国会の正規の議場の場である委員会に）とどまらなかったかは、国会研究者の重要な研究テーマになり得る問題であろう。

野党の抵抗資源の第二は、しばしば指摘されるように会期制や会期不継続なども含む審議手続である。特に審議日程の設定に関する議運や委員会理事会での全会一致主義は、55年体制下の野党の最も一般的な抵抗手段として用いられ、それはしばしばわが国の野党の未熟さの表われのようにも言われたが、しかし1993年に野党に転落した自民党はそれまでの野党にも増して手続問題を抵抗手段に用いた。このような手段で抵抗を行うのは、与党の事前審査によって実質的な審議から排除され、かつ前述した一次元的な抵抗しか余地のない場としての国会に置かれた野党という状況を前提にしてこそよりよく理解されるのであり、野党のみを批判するのは片手落ちであろうというのが最近の報告者の見方である。

手続等の制度を資源とする野党の抵抗をブロンデルの viscosity の概念と結びつけて国会を分析したものにマイク・モチヅキの研究があり、これがわが国の研究者に刺激を与え、以後多くの国会論が輩出するきっかけとなったことは広く知られている⁽⁹⁾。しかし前述したように実質的な審議自体が議会内の過程として行われている諸外国においては意味のある viscosity 概念も、与党の事前審査により単に野党の抵抗を排して通すための場に過ぎないわが国の国会の分析には、必ずしも有効ではないように思われる。諸外国の viscosity は、各党の合意形成による修正であっ

たり、野党による政府批判であったりするが、わが国ではまさに「抵抗」であり、それをもって国会が生産的な機能を果たしていると見ることは困難である。わが国ではなぜ野党の機能が「抵抗」という形を取らざるを得ないのかといった視点が必要であろう。内容や構造を扱えない viscosity という一元的な量的尺度は、立法過程における国会の地位や機能を明らかにするには充分ではないように思われる。

これまで述べてきたことを踏まえると、現在のわが国の立法過程に最も適合するモデルは、1960年代から70年代のアメリカの政策形成のモデルとして提起された「鉄の三角形」(iron triangle)であろう⁽¹⁰⁾。しかし注意しておかなければならない重要な相違点が少なくとも2つある。ひとつはアメリカの鉄の三角形における「政」が議会の委員会を舞台とし、合意が形成されると即法律が成立するのに対して、わが国では与党を舞台とし、三角形で合意が形成されても、野党が手ぐすねを引いて待ち構える正規の機関としての国会という場が別にあることである。言い換えるとわが国の鉄の三角形は、制度的な正統性を欠いている。しかし第二には、アメリカで鉄の三角形が多角的に成立する sub-government としてそれらの全体を調整する機能が欠如していることが問題とされたのに対して、わが国では内閣と与党のヒエラルヒー機構によりそれなりに調整機能が存在することである（前述したようにそれは制度的に予定された調整機能ではないし、その有効性も問題になり得るとしても、これが自民政権がそれなりに成功した理由でもある）。要するに現在のわが国の立法過程は、与党を舞台とする鉄の三角形プラスそれから疎外されて国会の場に陣取る野党としてモデル化されるのではないかと考えられる。

(2) 国会における政党の地位

冒頭に述べた本セッションの課題との関連で国会についてももうひとつ触れておかなければならない問題がある。それは政党の問題である。

その第一はそもそもの政党の存在形態である。学術書等においても「政党」と表現されることが多いが、欧米の議会内で実際に活動主体となっているのは、議員団によって組織される「会派」である。わが国でも会派という名称が用いられているが、その実質はまさに「政党」であり、政党本部がそのまま衆議院の「会派」の指導機関になってい

るところに特徴がある（参議院では一定の自主性をもって別建ての組織となっているが、それでも党本部の決定には服さなくてはならない）⁽¹¹⁾。政党本部であるから、その決定は衆参を跨ぐ。これが与党が衆参でも過半数を制している限り参議院が自主性を発揮することができず、参議院の存在意義が問われる背景のひとつでもある。

次に国会内における政党対政党の関係を問題にしよう。アンソニー・キングは、イギリス、フランス、ドイツの行政府と立法府の関係を分析して、一言で「行政府・立法府間関係」（executive-legislative relations）といっても「幾つかの極めて異なった政治的關係」が存在するとして、intra-party mode, inter-party mode, opposition mode, non-party mode, cross-party mode の5つのモードの類型を立てた⁽¹²⁾。興味深いことは、わが国の国会における立法府・行政府間関係が、これらの5つのモードによっては的確に表現されないことである。これらのうちわが国で野党が総理大臣をはじめ政府に論戦を挑む「国会論戦」はopposition modeであり、確かにこれは存在する。しかし実はわが国では総理をはじめ閣僚は、実質的に政府法案の国会での修正権をもっておらず（それらは与党が持っている。もっとも総理と所管の閣僚は与党による修正の承諾権は持っていると考えてよい）、野党の戦いの相手は実は政府ではない。わが国の国会運営の特徴は、政府対野党の対決の外見を取りながら、修正を含め政府法案の成立の責任は与党にあることである。既に取り上げた諸外国では、政府対野党の対決色の強いイギリスとフランスでは、政府法案に関する限り議会運営の実権は政府自身にあり、与党が政府法案の成立に汗をかくという仕組みにはなっていない。キングのinter-party modeもわが国の状況に適合する概念ではない。

opposition mode以外のキングの他のモードが、現在のわが国の国会ではほとんど見られないことも注目すべき点である。55年体制成立以前には、与党修正によるintra-party modeも、また各党が小委員会を設置して共同で法律案を起草するというようなcross-party modeも存在したが、55年体制下で自民党が政府法案への事前審査を行うようになってこれらのモードは国会内から消滅し⁽¹³⁾、あるのはただか院外での政党間協議や与党内協議の場でのみとなっている。

最後に問題にしたいのは、以上とも関係するが、現在の

国会運営が与野党間関係にとどまらず余りにも政党中心のものとなり過ぎていることである。本会議も委員会も、発言時間は会派に割り当てられ、個々の議員が自分の関心のあるテーマで自由に発言する機会はない。口頭質問が消えたことも、そのような貴重な機会を奪うことになった。法案の提出に会派の承認を有することとし、個々の議員が自由に法案を提出する権利を奪っていることはよく知られている。議院内閣制の枠組みのもとで、与野党関係を中心とする政党間競争が国会の中心となることは当然であり、「議会政治は政党政治である」という命題も無論意味があるが、報告者は「議会政治は国民代表の政治である」という命題もまた否定されてはならないと考えている。

5 国会改革についての若干の展望

わが国の立法過程における与党の事前審査とその下での国会の地位と構造について述べてきたが、最後に若干の展望についても触れておこう。

国会がさまざまな意味で生産的な立法機関となるためには、単に国会の制度や議会技術的な改革にとどまらず、与党の地位や役割を含むわが国の統治システムの全体構造や、更には政治の利益誘導的性格の変革にまで踏み込まなければ十分な成果は期待できない。事前審査制という与党が一旦手中にした特権は、仮に政権交代があっても新たな与党が容易に手放さないであろう。それでも以上に述べた問題点は、ねばり強く主張していかなければならないのは当然である。

2001年の中央省庁の再編に合わせて副大臣制等の導入が実現の見通しとなっている。これはイギリスをモデルとしたものだが、しかしイギリスでは与党議員は政府に入るが、その代わりわが国のような与党機構は存在しないことに注意しなければならない。政治が中央省庁を押え、更に与党機構も残るのであれば、政治主導の名のもとにわが国の政策が過度に利益誘導的性格を帯びかねないことも真剣に危惧しなければならないであろう。副大臣や政務官として省庁に入るのであれば、その機会に現在の与党審査は政府機構に一元化することも選択肢となるであろう。そのようなことも学会が提起していく必要がある。

無論国会の改革自体が意味をもたないわけではない。報告者が指摘していることは、現在の構造の下では改革には強い抵抗が予想されるということだけであって、必要がな

いとが望ましくないと言っているわけではない。まず求められる改革は、国会に情報が集積されるようにすることである。金融問題に関する参考人聴取は、大銀行の頭取のみという事態を改め、融資を受けている中小企業経営者や預金をもつ市井の退職者までが呼ばれるようにならなければならない。委員会とNPOやNGOとの連携も強化していく必要がある。既に指摘したようにこれは簡単なことではないが、少しでも突破口を開き、徐々に拡大していく必要がある。

特にNPOやNGOは、わが国の立法過程を根源的に変える潜在的な力を秘めた存在である。前述したアメリカの1960年代から70年代の鉄の三角形が崩壊したのは、NPOやNGOの増大が一部の勢力のみによる閉ざされた三角形の政策独占を打破したためである。アメリカ議会は、イギリスが本会議中心主義の国であるのに対して常任委員会中心主義の国として理解されてきたが、今日では法案処理に関する常任委員会の独占はほとんど崩れ、法案は常に本会議修正にさらされている⁽¹⁴⁾。わが国でもNPOやNGOが増加するとともに、政策に関する情報や技術を集積し、活動実績を積み重ねていけば、政官業による政策独占を打ち破る大きな契機となろう。その場合に重要なことは、与野党を問わず政党の内部過程に取り込まれてしまわないことである。議会が国民に開かれている場であり、そこでの議論が国民に共有されることを本質とする限り、政策形成に関するNPOやNGOの働きかけのターゲットは委員会など国会の正規の機関や、そのメンバーとしての議員であるべきである。過度に政党間競争の優位する国会に、委員会としての、あるいは会派にかかわらず自由に結束する議員としての活動を促進することができれば、それによって国会やわが国の立法過程が変質していく可能性も見出されるであろう。

その他改革すべき点が多いが、その実現のためには声を上げることの乏しい日本人の中でまず学会や研究者たちが積極的に発言をしていくことが大切であると思われる。

注

(1) 本学会の前会長の松下圭一氏は、現在のわが国の構

造変動を1960年代にはじまるわが国の都市型社会への移行によるものと見ておられるようである。これに対して報告者は、現在わが国でイシュー化しているような構造変動は、高度成長（右肩上がりの経済）の終焉と社会の成熟化、国際化、冷戦の終結、情報化、既存組織の硬直化など、1960年代にはまだ生じていないか十分に熟していなかった諸条件の複合によってもたらされたと考えている。また報告者が現在の構造変動に接続するわが国の戦後史上の出来事として重視するのは、1970年代の2度の石油ショックで、これも1960年代には発生していない。その意味で報告者の描く構図は、内容的には松下氏のそれとかなり異なるものである。報告者の見方については、成田憲彦「戦後システムから21世紀システムへ」『次の時代を担う日本の新しい組織とグループ』（NIRA研究報告書 NO. 980114）総合研究開発機構 1998年を参照。

(2) 成田憲彦「日本国憲法と国会」『日本議会史録』第4巻 第一法規出版 1990年を参照。

(3) ドイツでは政府と連立与党間の意思の調整のために連立委員会（Koalitionsausschuß）又は連立円卓会議（Koalitionsrunde）が設置されることがある。山口一人「ドイツにおける選挙と政権選択」『選挙と国の基本政策の選択に関する研究』（NIRA研究報告書 NO. 960087）総合研究開発機構 1996年、Waldemar Schreckenberger, "Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und der Mehrheitsfraktionen," *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/94 を参照。

(4) 与党の事前審査制の発達についての有力な見方のひとつは、石油ショック後の1970年代後半以降の「党高政低」やそれと関連する「族議員」の台頭を重視するものである（例えば佐藤誠三郎・松崎哲久『自民政権』中央公論社 1986年、岩井奉信『立法過程』東京大学出版会 1988年）。これに対して農林水産官僚として55年体制下の政策形成に関わった佐竹五六氏は、「1960年代を通じて」とか「1960年代後半」といった時期の限定をしておられる（佐竹五六『体験的官僚論 55年体制を内側からみつめて』有斐閣 1998年）。55年体制成立以後の新聞記事などをたどると、この制度は当初は重要案件についてのみ与党幹部の了承を得ることから

始まって、徐々に対象範囲と与党の関与の度合いを拡大していくという漸進的に経過をたどって形成されたものようである。

- (5) この言葉は学者などの文献では見かけたことはないが、報告者が永田町で生活していた頃には、例えば「政府・与党一体の原則からして、これは当然である」というような言い回しでしばしば耳にした。
- (6) 佐竹 前掲書には、「一九五〇年代を通じて、政府と政府与党との関係については、ほぼ法令どおりの運用がなされ、……ていたとみてよいであろう」という指摘がある（同書 190 頁）。「法令どおりの運用」は、法治主義や民主主義の当然の要請で、現在はこの要請が満たされていないという認識が重要だと思われる。前述のドイツでは、あの程度のハイレベルの政治的意思の調整でも、「政治の密室化」として政治不信の原因となっているという報告もある（「苦悩するドイツ 新しい自国像を求めて」『日本経済新聞』1993.2.19）。またわが国において法令自体はほとんど変わっていないのに、なぜ「法令どおり」の運用がなされなくなったのかは、研究者にとっては重要な研究テーマであり、それは国会論の立場から 55 年体制を見るということでもある。
- (7) 政治的にのみならず技術的にも完成度が高い。1989 年の参議院選挙で参議院において「与野党逆転」が生じた後、野党が参議院で消費税廃止法案が提出した際に自民党から「欠陥法案」との批判がなされ、最終的に参議院法制局長が辞任する事態が生じた。法案の「欠陥」を正すのが議会審議の目的でもあるから、このような事態は他の先進諸国では生じ得ないし、逆にわが国の立法過程の特徴の一端を示している。「欠陥」のある法案もまた審議の対象にするということは、思いのほか重要な国

会改革のメニューのひとつであると考えられる。

- (8) 野党の抵抗にもかかわらず与党が通そうという意思がなければ、どんなに国民生活に影響の大きい法案でも国会政治上「重要法案」ではない。例えば第 145 回国会で成立したガイドライン関連法案は、第 142 回国会に提出されたが、第 144 回国会までは他の案件を優先させて与党に通そうという意思がなかったから重要法案ではなかった。
- (9) モチヅキ以来の国会論の動向の簡潔な叙述としては、谷勝宏『現代日本の立法過程 一党優位制議会の実証研究』信山社 1995 年中の「序章 現代日本の立法過程の分析視角」を参照。
- (10) 鉄の三角形については、T. Lowi, *The End of Liberalism*, Norton, 1969, R. Ripley and G. Franklin, *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, Dorsey, 1980.などを参照。
- (11) 成田憲彦「議会における会派とその役割 日本と諸外国」『レファレンス』（国立国会図書館調査立法考査局）419号 1988年
- (12) Anthony King, "Modes of Executive-Legislative relations: Great Britain, France, and West Germany," *Legislative Studies Quarterly*, 1-1, February 1976.
- (13) もっともこれらのモードの消滅には、55 年体制成立以前と成立後初期の保革の対立の激化も関係しているのかも知れない。この点は国会史の研究対象となり得るであろう。
- (14) Walter J. Oleszek, "Congressional Procedures and the Policy Process," 4th ed., CQ press, 1996, p. 176.