

議員立法再考

谷 勝 宏

はじめに

第一章 一九九八年参院選以後の政治過程の展開と国会

第二章 議員立法をめぐる制度改革——議員立法の環境改善に寄与したか

第三章 議員立法の制度改革・政治環境の変化が議員立法にどのような影響を及ぼしたか

結び——議員立法の役割の増大

はじめに

一九九八年に実施された参議院選挙以降、議員立法を取り巻く政治環境および制度環境は、大きく変化した。本稿は、こうした政治環境と制度環境の変化を説明変数として、一九九八年以降の議員立法の状況と動態を説明することを目的とする。

まず、政治環境の変化としては、参議院選挙の結果、自民党は、単独政権に戻ったものの参議院における与野党逆転状況を余儀なくされ、そのことが原因となって、一四三回臨時国会（一九九八年）で、金融再生関連法案など、野党主導の国会運営に敗北することとなった。自民党は、参議院での逆転状態を解消するために、自由党との連立に踏み切り、さらに、一九九九年には、自民、自由、公明三党による連立政権を形成した。この枠組みは、自由党の連立離脱により、自民、公明、保守の三党連立に、変化したものの、衆議院、参議院の絶対安定多数を連立与党が占める「巨大与党体制」が継続している。こうした与党主導のもとで、野党勢力は、自由党、公明党が与党の補完勢力となったものの、民主党が、野党第一党として、要の位置を保持してきた。民主党は、党内に政策提案に積極的な新人議員が増加したことにより、議員立法の提出などを通じて、政策活動が活発化したものの、党自体は、連立政権に代わる明確な対立軸を打ち出せないまま、今日まで推移している。

一方、国会の制度改革は、一九九〇年代前半までの自民単独政権時と比較して、大きな進展が見られた。まず、一九九七年の自民党を中心とする連立与党と民主党との行政監視をめぐる協議は、最終的に、民主党が離脱したものの、衆議院議会制度協議会の成案を経て、衆議院における予備的調査制度の導入と、衆議院調査局の設置という制度改革を実現した。また、参院選挙後の与党自民党と、自由党との連立政権協議をめぐる交渉の結果、政府委員制度の廃止と、副大臣制の導入に合意し、「国会審議活性化・政治主導政策決定システム確立法」が、成立することとなった。政府委員制度の廃止は、一四六回臨時国会（一九九九年）から、副大臣制の導入は、二〇〇一年一月の省庁再編と併せて、施行された。

また、国会審議活性化法には、衆参両院に国家基本政策委員会の設置が盛り込まれ、一四七回通常国会（二〇〇〇年）から、イギリス議会の「クウェスチョン・タイム」をモデルにした党首討論がスタートした。

このように、国会改革に積極的な民主党や自由党の要求を、与党の自民党が、その時々々の政治情勢に応じて、柔軟に取り入れていく姿勢をとることで、かつてないほど、制度改革が実現することとなった。しかし、その一方で、選挙制度改革に前後して導入された政党助成制度や、政策秘書制度などの立法補佐機能の強化策は、必ずしも十分な成果をあげているとは言えない。また、一九九六年に土井・鯨岡衆議院正副議長の国会改革に関する私的研究会が提言を行って以来、国会改革の重要テーマとして唱えられてきた衆議院における議員立法提出の際の党による機関承認や、党議拘束の見直しのような運用の問題は、議員の思想や信条に関わる法案での自由投票など一部の例外を除いて、依然として、強固な政党規律の下におかれている。法案を審議する際の趣旨説明要求によるつるしや、委員会審議の弾力化、公聴会制度の実質化や、委員会運営における全会一致ルールなども、実質的な見直しは行われていない。

本稿では、まず、参議院選挙以降の政治状況がどのように変化し、議員立法を含む立法過程がどう動いてきたのかを概観し、次に、こうした国会改革の前進と、停滞を視野に置いて、議員立法の障害となってきた国会の制度や慣行が、最近の国会改革においてどのような状況にあるのか、また、その制度改革が、議員立法の機能化にどのような影響を及ぼしているのかについて分析し、今後の議員立法に関しての考察を行うこととする。

第一章 一九九八年参院選以後の政治過程の展開と国会

第一節 政治過程の展開と立法過程

（１）政局の展開——その規定要因

一九九八年参院選以後、政局の展開を規定したのは、小淵内閣の発足当初においては、重要法案の処理を巡って、議会内で過半数の支持を集めるための、議会連合をいかに形成するかであり、それは、やがて、自由党、公明党と

の連立内閣へと発展した。続く、森内閣では、政策形成をめぐる与党への依存度が強まり、政策調整と連立与党間対策の全般を党執行部に委ねる傾向が顕著になった。国民的不支持の度合いと、党内での内部対立が相乗的に高まるに連れ、森内閣は、わずか一年余りで、退陣に追い込まれ、続く、小泉内閣は、国民的支持を糾合する形で、最大派閥の候補を下して誕生した。小泉内閣は、機能強化された内閣の主導性を前面に出すことで、党内外の抵抗勢力の打破を掲げて、改革政治のアジェンダを次々に打ち出した。

こうして、わずか三年間の間に、内閣が三度も交替する状況の中で、日本経済は、デフレ不況によって、ますます混迷の度を深めている。国債発行残高は、四〇〇兆円に達し、財政危機が叫ばれる中、小淵・森内閣は、景気対策の名目で、公共事業を中心とした歳出拡大政策を続けた。小泉内閣は、こうしたケインズ型保守主義に対抗して、聖域なき構造改革を標ぼうし、国債発行額を三〇兆円に絞り、特殊法人の民営化、医療保険制度改革、公共事業予算の削減を実行しつつある。党への政策の「丸投げ」から、内閣府に設置された経済財政諮問会議が主導する、首相政治への転換が図られたともいえよう。小淵・森内閣においては、連立与党のパートナーである自由党、公明党に、自民党がどれだけ譲歩することができるかが、政権の維持に不可欠であった。しかし、小泉内閣においては、連立の組み合わせを、民主党に切り替えるというカードをも合わせ持つことによって、連立与党内での自民党の優位性がより強まった。連立の維持が最優先される政治状況は、小泉内閣の登場によって、変容することとなったのである。

(2) 参議院逆転下の国会運営——部分連合から議会連合へ

一九九八年参議院選挙は、自民党の惨敗で終わり、非改選議席を合わせた自民党の合計議席は、一〇五議席に過ぎず、過半数を大きく下回ることとなった¹⁾。参院選挙の敗北を受けて、橋本首相は退陣し、後継総裁・首相には、

小淵恵三外務大臣が就任した。

自民党は、選挙前に、社民、さきがけとの閣外協力を解消したため、単独政権に復帰したものの、参議院での与野党逆転を許し、参議院での首相指名では、民主党の菅直人代表が、指名を受けた。小淵内閣が発足した一四三回臨時国会は、破綻した金融機関の処理をめぐる「金融国会」として位置付けられ、金融再生関連法案の審議が最大の争点となった。

まず、政府は、金融機能安定化緊急措置法・預金保険法改正案と、不動産関連権利調整臨時措置法案の二法案と、自民党提出の債権管理回収業特別措置法案など四法案からなる金融再生関連法案（政府自民党案）を提出した。政府自民党案は、破綻した金融機関の業務及び財産を営業譲渡が困難な場合に、公的承継銀行（ブリッジバンク）に引継ぎ、原則として、二年以内に他の銀行との合併または譲渡を行うとする、いわゆるブリッジバンク制が中心であった²⁾。これに対して、民主、平和・改革、自由の野党三党は、金融安定化法を廃止するとともに、金融処理のために国家行政組織法上の三条機関として金融再生委員会を設置し、破綻金融機関について整理と公的管理の選択制を採用する金融再生関連四法案（野党案）に合意し、政府自民党案に続いて、衆議院に提出した。先行審議した政府自民党案と野党案が、対案として、同時審議される一方、与野党間では、並行して修正のための協議が、衆議院の金融安定化特別委員会の理事の間で進められた³⁾。

協議は難航したものの、九月中旬の与野党党首会談によって、自民党と民主、平和・改革の三会派において、「財政金融の完全分離と金融行政一元化を次期通常国会終了までに法整備を行う、長銀は、一時国有化の特別公的管理で対処する、破綻前金融機関に対処する早期健全化スキームを早急に検討する、そして、野党案を共同修正すること」で、合意することとなった。長銀系ノンバンクの会社更生法適用の申請といった事態の変化を受けて、与野党協議が急速に進行し、九月下旬、長銀の一時国有化後の他の金融機関への子会社化、特別公的管理は、破綻前

金融機関にも適用することなどが合意され、一〇月一日、自民、民主、平和・改革の三党の幹事長会談による六項目の確認事項により決着に至った。成立した法案は、野党案を自民、民主、平和・改革の三会派が共同修正したことから、政府自民党による野党案の丸呑みと形容されることとなった。

このように、与党の自民党が野党の要求に敗北せざるを得なかったのは、衆議院で、与野党の合意がないまま、法案を通過させても、逆転下の参議院で、野党の抵抗によって、法案成立の可能性がなくなることを回避するためのものであったとされる。⁴⁾ 長銀の破綻を契機とする金融恐慌の到来が迫る中で、そうしたデッドロックの状態になることは、政府自民党にとって、最悪のシナリオであった。一九八九年以降の衆参ねじれ期には、自民党が、野党の公明、民社などの中間政党を補完政党として、取り込むことで、安全保障政策や税制改革などの非妥協的な 이슈の解決を図ってきた。しかし、そうした方式は、主要野党が、共同で対案を提出し、与党と対峙している状況では、選択肢となり得なかった。一九八〇年代以降で、野党提出の議員立法が、自民党の賛成を得て成立したのは、金融再生関連法案が初めてのケースとなった。

こうして、金融再生関連法案の成立のめどがついたことにより、焦点は、金融機関の早期健全化の枠組み作りの与野党調整に移った。自民党は、金融機能早期健全化法案を提出し、法案審議と同時に、野党に修正案を提示して、与野党の修正審議を行った。民主党の主導による修正協議で、野党に譲歩せざるを得なかった自民党は、次の懸案であった国鉄清算事業団債務処理法案では、自由党、社民党の三党間で修正協議を行い、JR会社の負担を半減することで、修正成立させるなど、民主党以外の野党とのパイプの構築を模索していた。金融機能早期健全化法案の修正協議では、民主党が、公的資金投入、情報開示の後退、経営者責任追及の不十分さを理由として反対したのに対し、自民党は、民主党抜きで、平和・改革、自由党との共同で法案を修正することとし、法案を成立させた。一四三回国会の会期前半は、民主党の主導下で、自民、民主、平和・改革の連携で、野党案が修正の上、成立したのに対し、会期後半は、自民党が民主党から主導権を奪い返し、自民、平和・改革、自由の新たな枠組みで、自民党が、野党の分断に成功することとなった。⁵⁾

こうして、自民党は、野党各党の中から、政策毎に協力政党を選択し、法案をめぐる「部分連合」を形成することで、金融国会を辛うじて、乗り切った。しかし、会期末に、防衛庁の汚職事件を契機に、額賀防衛庁長官の問責決議案が可決されるという事態になり、野党が結束した場合の参議院における脆弱性が、再び、露わになった。この段階で、自民党は、補完政党の組み合わせを変えることで、多数派を形成する「部分連合」から、より安定的で継続的な「議会連合」の形成を考慮するようになった。

当時、自民党内には、野中内閣官房長官を中心として、自由党及び公明党を連立政権に取り込もうとする、梶山静六氏らの非主流派を含む勢力と、加藤紘一前幹事長や山崎拓前政調会長ら自由党との連携に批判的な勢力の主導権争いが見られた。この路線対立は、結局、小淵派を中心とする主流派が主導権を握ることとなった。一四四回臨時国会に先立って、自民党は、公明党が主張する商品券支給構想に合意することで、公明党との連携への布石とした。そして、同時に、自民党と自由党との政策協議で、次期通常国会までに連立政権を発足させることを、両党の党首会談で合意することとなった。自由党は、二閣僚ポストの削減と、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置を合意することで、連立政権入りを決めた。こうした自民党主流派による議会連合の形成によって、一四四回国会では、補正予算案審議を順調に進め、臨時国会を無難に乗り切ることを可能とした。⁶⁾

(3) 連立政権の構築

続く、一四五回通常国会(一九九九年)は、日本経済の再生が最重要課題の中で、前年の通常国会から、継続となっていた周辺事態法案や組織犯罪対策法案などの対決法案の処理、中央省庁等改革関連法案や地方分権推進関連

法案などの重要法案の提出が予定されており、与党の政権基盤をより強化することが焦点であった。自民党は、国会召集に先立ち、自由党との連立協議を進め、国会議員の定数削減等の政策合意を結ぶことで、自民・自由の連立政権が正式に発足することとなった。一九九九年一月一四日の小淵内閣の改造人事では、自由党から野田毅幹事長が自治大臣として入閣し、自由党との政策合意に基づいて二閣僚ポストが削減された。また、自民党は、公明党の要求する児童手当拡充を受け入れ、このことを条件に、公明党は、総予算には、反対したものの（参議院で否決しても、自然成立するということを見越しての対応とされる）、並行して審議が行われた所得税・法人税の減税関連法案の賛成に転じた。以後、自民、公明両党は、主要法律案の修正協議を通じて、協力関係を増し、会期中盤から、後半にかけて、対決法案の採決をめぐって、自民党・自由党と公明党との連立の流れが形成されていった。

まず、前半国会では、周辺事態法案が、自民・自由・公明の三党の修正で成立し、後半国会では、組織犯罪対策法案や住民基本台帳法改正案といった民主、市民、共産の三党が強硬に反対する対決法案を自民・自由・公明の三党の修正で押し切り、成立させた。また、国旗・国歌の法制化も公明党の賛成の方針を受けて、閣法で成立することとなった。さらに、議員立法でも、イデオロギー法案である憲法調査会設置法案が成立（共産・社会の反対）するなど、公明党の協力で、参議院でも過半数を確保することが可能となった連立与党が、国会運営の主導権を完全に握る形で、これまでの懸案であった対決法案をすべて成立に導いた。

一方、同国会の会期後半の六月には、公明党が閣内協力することで合意し、小淵首相は、公明党に閣要請を行った。これを受けて、公明党は、臨時党大会で、閣内協力の方針を了承するという党内手続きを経て、国会閉会後、自民・自由・公明三党間の政策協議を行い、九月に三党間の合意が成立した。九月二一日の自民党総裁選では、連立に批判的な加藤元幹事長を、自自公連立方針を打ち出した小淵総裁が下し、各党の党内手続きが終了した一〇月五日、自自公三党連立政権が正式に発足することとなった。この連立は、参議院での過半数を確保した上に、衆

議院では、定数の七割に達する巨大与党を現出することとなった。

しかし、一四六回臨時国会では、衆議院の議員定数の削減を主張する自由党と、反対する公明党との間で、自民党を巡る綱引きが行われ、連立内の意見の隔たりが表面化し、また、一月には、自由党が自民党に合流するという自自合流構想が自由党から要求されたものの、自民党内の反対派により、それが困難になると、自由党が連立からの離脱をほめかすようになった。与党は、自民党・自由党が一四五回国会に共同で提出した衆議院比例代表定数を五〇人削減する法案について、先行して比例代表の二〇議席を削減することで、ようやく、自由党と公明党の妥協点を見出だし、会期終了日前日に、衆議院特別委員会でも修正可決した。しかし、野党側は採決の無効を主張し、結局、衆議院議長の裁定で、継続審議となった。⁸⁾

一四六回臨時国会では、中小企業関連法案や東海村の臨界事故等に対処するための原子力災害対策特別措置法案などの法案が争点になったが、内閣から提出された新規提出の七四件の法案（内、六一件は、一括審議された独立行政法人関連法案）は、いずれも与党の主導で成立した。しかし、継続案件の年金制度改革関連法案は野党の審議拒否による国会空転の影響によって、参議院で継続審議となった。

（４）連立政権の変動——自自公連立から自公保連立へ

二〇〇〇年一月に召集された一四七回通常国会は、冒頭から、野党が定数削減法案の採決を巡って、国会を全面的にボイコットする事態となった。しかし、与党は、連立維持の観点から、衆院、参院両院とも、野党欠席のまま議決し、法案を成立させた。結局、国会は、議長の斡旋で、二月に入り正常化されることとなったものの、三月に入ると、与党間の選挙協力を巡って、自民党と自由党との調整がつかず、小淵首相が選挙前の自自合流はないと発言したことから、小沢党首は、連立離脱の方針を固めた。一方、閣内にあった二階俊博運輸大臣らベテラン議員は、

これに反対し、自由党の分裂が不可避になった。小沢党首に近い議員は、選挙基盤が弱く、選挙協力の可能性のない議員や候補者が中心で、与党内残留派は、選挙基盤のあるベテラン議員や、選挙協力が見込めそうな若手議員らに二分された。四月に入り、三党党首会談で、自由党が連立解消を正式に表明し、自公連立は、終わることとなった。自由党内の連立残留派議員は、新党（保守党）を結成し、新しく自民、公明、保守三党による三党連立が継続されることとなった。このような政治情勢の中で、一四七回国会は、会期当初の混乱が正常化されて以後は、予算審議も順調に進み、三月中旬には成立した。予算関連法案などの重要法案や前国会で継続となっていた年金制度改革法案も、年度内に成立した。

しかし、連立与党内の「こた」が続く中、小渊首相が、病氣退陣を余儀なくされ、四月五日、自公保三党連立による森内閣が後継首班として、発足することとなった。森内閣は、発足当初こそは、小渊内閣の終盤時よりも支持率を伸ばしたものの、自身の「神の国」発言により、逆風が吹き始めた。野党各党は、首相の発言を憲法違反として追及し、国会は、衆議院の早期解散を念頭に、展開された。与党にとつても、連立から自由党が抜けたことにより、自民党と公明党の公認候補の競合が七選挙区にとどまったことから、一心の選挙準備が整うこととなった。商法等改正案や、預金保険法改正案、循環型社会基本法案のような重要法案を処理した上で、野党は、五月三〇日、参議院に森首相の問責決議案を提出、翌日には、民主・共産・自由・市民の四党で、衆議院に、内閣不信任決議案を提出した。森首相は、六月二日、内閣不信任決議案が議題になった直後に、衆議院を解散し、国会は幕を閉じた。新規提出された九七件の政府提出法案の内、九〇件が成立する一方、医療保険制度改正関連法案や少年法等改正案、警察法改正案などの政府提出法案が解散により廃案となった。

自民党は、小渊首相の「弔い」選挙を前面に出し、総選挙の結果、自公保三党は、改選議席を大きく減らしたものの、衆院における絶対安定多数を確保し、政権基盤を一応安定化させた。

(5) 自民党の危機と混乱

二〇〇〇年六月に実施された総選挙では、与党三党が絶対多数を獲得したものの、自民党は、久世前金融再生委員長への企業からの資金提供問題や、中尾栄一元建設大臣の受託収賄事件など、政治倫理の問題を巡って、強い風当たりを受けていた。自民党は、久世前金融再生委員長への企業による党費肩代わり問題に対して、名簿順位を金で買上げたとの批判を受け、この問題への対応が最大の課題となった。自民党の青木幹雄参議院幹事長は、関係団体や企業による党費肩代わり問題を、党内の比例代表名簿の順位決定に内在する構造的な問題と位置付け、あらかじめ名簿の順位を決めず、個人名での投票をも認める非拘束名簿式比例代表選挙制度を導入し、併せて、参議院議員の定数を一〇議席削減することで、与党内の意見を取りまとめた。青木幹事長には、こうした方法を探ることにより、比例名簿が確定した後、選挙運動に積極的でなくなる各種支援団体を、投票日の段階まで選挙運動に動員することで、比例代表の票を掘り起こそうという、思惑があったとされる。

野党は、自民党内の構造的な問題を、制度の問題にすり替えようとする「党利党略」の選挙制度改悪であるとして、一致して、反対行動をとった。召集された一五〇回臨時国会では、所信表明演説終了後、公職選挙法改正案の審議を行うために、与党三党が、参議院に選挙制度特別委員会を設置しようとしたのに対し、共産、社民、自由の三党は、委員の名簿提出を拒否するという手段に出た。委員会が開催できない状態を打開するため、斎藤十朗参議院議長の職権で、委員を指名したものの、野党側は、これに強く反発し、衆参両院のほとんどの委員会・本会議をボイコットするという事態に至った。しかし、与党側は、野党欠席のまま、単独で委員会審議を行い、委員会で法案の採決を行った。こうした事態を打開するため、斎藤議長より、拘束式と非拘束式を混合したあつ旋案が出されたが、与野党双方とも、その受け入れを拒否した。結局、斎藤議長は、その責任を取って辞職し、代わって、井上裕新議長が選出され、公職選挙法改正案は、与党三党の賛成で、参議院で可決され、衆議院に送付された。衆議院

では、野党も出席して、審議が行われ、与党案のまま可決成立した。

こうした混乱の結果、ようやく、国会は正常化し、あっせん利得処罰法案、少年法改正案、健康保険法等改正案、IT基本法案などの重要法案が審議、成立することとなった¹⁰⁾。しかし、同国会では、北朝鮮拉致疑惑事件に対する森首相の問題発言や、中川内閣官房長官の女性問題などで、森内閣に対する威信が大きく失墜することとなった。国会終盤には、加藤紘一自民党元幹事長が、野党が提出する内閣不信任決議案に賛成する意向を示し、これに山崎拓元政調会長が同調する動きを見せたため、政局は、波乱含みとなった。結局、加藤氏らの反乱は、自民党橋本派の野中広務幹事長らによって「鎮圧」され、加藤派は分裂し、党内少数派閥に転落することとなった。

(6) 自民党の再生——小泉内閣の登場

二〇〇一年一月に召集された一五一回通常国会は、七月に行われる参議院選挙をにらんで、野党が与党に対する対決色を強めることが予想された。現職参議院自民党幹部の逮捕に至ったKSD事件や外務省の機密費流用事件は、森内閣に対して、強い逆風となった。二月には、ハワイ沖での原子力潜水艦との衝突事故で、宇和島水産高校の実習船に乗船していた生徒や乗組員が行方不明になるといふ事件が発生し、その時の森首相の対応が、野党や世論から厳しく追及されるという事態が生じた。景気の悪化は、ますます深刻になり、森首相の統治能力に対する根源的な疑問が、国民の支持率の極端な低下によって覆い隠せない状況になった。自民、公明の与党幹部は、森首相の退陣を前提に、予算案の衆議院通過と、日切れ法案の処理を図り、森首相は、四月六日、辞意を表明した。

続く、総裁選挙は、橋本元首相と、小泉純一郎元厚生大臣の事実上の対決となり、予備選挙を圧した小泉候補が本選挙も制し、次期総裁に選ばれた。四月二六日、森内閣が総辞職し、小泉純一郎総裁が、内閣総理大臣の指名を受け、小泉内閣が発足した。小泉内閣は、「聖域なき構造改革」を公約に掲げ、竹中平蔵慶応大学教授を経済財政

政策担当大臣に、石原伸晃衆議院議員を行政改革・規制改革担当大臣に任命するなど、派閥や当選回数によらない独自の判断で、組閣を行った。同首相の政策スタイルは、小淵・森の前任者が、自民党内での調整を基本に、官僚制の立案した政策に依存するというボトムアップ方式であったのに対し、首相自らが、方針を示し、自民党族議員や官僚制の抵抗を排除するというトップダウン方式に特徴があった。そうした首相のリーダーシップを可能にしたのは、同年一月にスタートした中央省庁改革であった。首相は、竹中大臣と二人三脚で、経済財政諮問会議を足場に、構造改革のための骨太の基本方針を策定し、各担当閣僚に対しては、首相が直接、方針を指示して、改革を進めようとした。こうした首相のリーダーシップスタイルを、国民は高く評価し、八〇%を超える空前の内閣支持率の中で、自民党は、七月の参議院選挙を「小泉効果」で、勝利することとなった。

一五一回国会においては、緊急経済対策関連法案や、確定拠出年金法などの年金制度改革、IT関連法案、教育改革関連法案などの政府提出の主要法案が成立し、法案の成立率は、九三%（新規提出）と、総裁選挙による国会の空白があったにもかかわらず、高い成立率を示した¹¹⁾。小泉首相に対する国民の高い支持率と、深刻化する経済情勢が、法案成立の触媒となったと言えよう。

第二節 議員立法の動向

こうした政局が目まぐるしく変化する中で、各政党の議員立法を通じての政策提案活動は、より活性化した。一九九六年以降、新進党、民主党の有力野党が台頭し、衆議院と参議院の二度の選挙対策の意味合いもあり、野党からの対案や政策先行法案の提出は、より増加傾向を示した。また、政府内調整の困難さなど、官僚制が対応しにくい政策領域や、政治が官僚制に対して方向性を示すべき政策領域において、与党と野党が協力した超党派の議員による立法活動も活発化した。

一四三回臨時国会（一九九八年）では、金融再生関連法案を中心に、議員立法が立法過程の中心となり、成立件数も、閣法の一七件に対して、議員立法の一七件と同数となった。金融再生関連法案では、野党提出の法案が、自民党を含んだ与野党共同修正で成立することとなった。一四四回臨時国会（一九九八年）では、自民党と自由党の連立合意、公明党との連携強化などの野党の分断があり、野党の議員立法は、一時的に停滞し、民主党の単独提出である財政構造改革法停止案など数件に限られた。

しかし、自連立政権が発足した一四五回通常国会（一九九九年）では、児童買春・児童ポルノ処罰法案や、ダイオキシン類対策特別措置法案、特定融資枠契約法案、もの作り基盤技術基本法案などの超党派による議員立法が多数成立した。これらの法案は、政府内では、省庁の利害が錯綜し、調整がつきにくいテーマを衆参両院の超党派の議員が、委員会やプロジェクトにおける協議で、それぞれの法案を調整し、一本化することによって、決定に至った議員主導法案であった。また、政治・国会改革の面でも、党首討論の実施、政府委員制度の廃止、副大臣制度の導入を内容とする国会審議活性化・政治主導政策決定システム確立法案、国会議員仮名株取引禁止法案、国家公務員倫理法案、憲法調査会設置法案などの法案が、官僚の抵抗を排除しながら、政党主導で立法化がなされた。

一方、野党提出の議員立法についても、与党の肥大化に対抗する形で、民主党や共産党を中心に、対案（または修正案）の形で、活発な提案が行われた。しかし、これらの野党提出法案は、閣法の対抗案を示すという作用は果たしたものの、参議院での多数派を与党が確保したことにより、修正などの形で野党の要求を反映させるといって、実質化機能は持ち得なかった。

同年の一四六回臨時国会では、オウム真理教対策の特別法である特定破産法人の破産財団に属すべき財産の回復に関する特別措置法案の他、貸金業規制法改正案、良質賃貸住宅供給促進特別措置法案（定期借家権制度創設）など、八件の議員立法が成立することとなった。これらの法案は、自民、公明、自由の与党三党の提出で、議員立法の提出を通じて、与党の協力関係が確認・強化された。一方、野党側は、与党案に対する対案を提出して、与党との相違を示すとともに、与党に先行する法案の提出を行った。民主・共産・社民共同提出の政治家個人への企業・団体献金の禁止を内容とする政治資金規正法一部改正案は、与党案との調整を経て、野党共同案がほぼそのままの形で、政治倫理確立公職選挙法改正特別委員長提出法案として、成立した。また、参議院でも、参議院の民主・共産・社民の共同提出で、選択的夫婦別姓導入法案が、提出されるなど、議員立法提出をめぐって、野党三党による協力関係を構築する動きが見られた。しかし、民主党が単独提出した沖縄駐留軍用地返還特別措置法一部改正案、住民基本台帳一部改正法廃止案、租税特別措置法一部改正法案、消費者契約法案、三〇人学級推進法案（一四五回国会提出継続案件）などは、いずれも、委員会において、提案理由説明を含めて、審議されることもなく、与党側による野党案の握りつぶしが継続された。

続く、一四七回通常国会は、衆議院の任期切れを一〇月に控え、解散総選挙含みの中で、各政党の議員立法は、活発化した。議員立法の成立件数は、二〇件に達した。衆議院比例代表選挙の定数を削減する公職選挙法改正案の他、児童虐待防止法案、ストーカー行為等規制法案のような犯罪対策関連、平和条約国籍離脱者である戦没者遺族等に対する弔慰金支給法案のような戦後処理関係、老人医療受給対象者に対する臨時老人薬剤費特別給付金支給法案や、過疎地域自立促進特別措置法案のような選挙対策の意味合いを持つ法案も含まれていた。これらの法案には、与野党間の調整の結果、合意を得て、委員会提出として、提出されたものが多く含まれていた。

一方、野党も、独自に活発に新規立法の提案を行い、民主党が単独、または、共同で、提出に取り組んだ議員提出法案は、継続案件も含めて、三五件に達した¹²⁾。同国会に新規に提出された民主党単独法案には、パリアフリー法案、金融組織の再編における労働者の保護法案（対案）、犯罪被害者基本法案、警察法改正案、社会資本整備基本法案、住民投票法案、被災者生活再建支援法改正案などがあった。全体的な特徴としては、与党に対する対案を示

すものよりも、民主党の支持基盤である労働組合や市民運動に向けて、アピールするようなりべらるる内容の法案が多くを占めており、民主党議員の立法活動においても、選挙対策的な意図があったことが推測できる。

衆議院選挙後の一五〇回臨時国会（二〇〇〇年）においても、議員立法は、一定の役割を占めた。政治家のあつせん利得処罰法案、少年法改正案を自公保の与党三党が提出し、民主党などの野党が共同で、対案、修正案（民主党単独）を提出して、代替案を示すなど、連立の組み替えによって、野党陣営は、共産党を含む民主党、自由党、社民党などの協力関係を議員立法を通じて図った。成立した議員立法には、上記二法案の他に、人権教育・人権啓発推進法案、原子力発電施設立地地域振興特別措置法案、マンション管理適正化推進法案、市町村合併特例法一部改正案などが上げられる。野党は、民主党を中心に、閣法の警察法改正案やヒトクローン規制法案の対案や、与党案の対案として、参議院比例代表選挙の廃止、広域選挙区個人名記載投票方式導入及び参議院定数削減法案、住民基本台帳番号廃止法案や、盗聴法廃止法案、衆議院の一票の格差是正法案などを提出し、政府与党に対する対案提示機能を示した。一方、一四八回国会に自民党を除く公明、保守の与党から提出された永住外国人地方参政権付与法案は、採決を強く求める公明党の要求で、審議に入り、民主党提出の対案と同時審議で、四日間の実質審議が行われた。

森内閣から、小泉内閣に政権の交替があつた一五一回通常国会（二〇〇一年）では、夏の参議院選挙を控えていたこともあり、議員立法の提出数は、衆参合わせて、八六件（新規提出法案のみ）に達した。また、議員立法の成立件数も、継続法案を含めて、一九件が成立するなど、活性化を呈した。成立した議員立法には、特殊法人等改革基本法案や、土地再評価法改正案、金融機関が有する根抵当権により担保される債権の譲渡の円滑化のための臨時措置法改正案、金庫株解禁等商法改正案、ドメスティックバイオレンス防止法案のような重要法案が含まれていた。一方、野党も、民主、共産、社民の共同提出によるNPO支援税制法案や、三〇人以下学級法案、民主、自由、社

民の共同提出による天下り禁止法案のような新規先行法案や、民主党単独の国債発行三〇兆円制限法案、インターネット選挙活動解禁法案、緑のダム法案、公共事業コントロール法案、仕事と家庭の両立支援法案、機密費流用防止法案、医療事故防止法案、ホームレス自立支援法案、金融アセスメント法案のような特徴ある先行法案が提出された。民主党を中心とする野党が取り組んだ議員提出法案は実に三八件に上った¹³⁾。

このように、一九九八年参議院選挙以後、議員立法は、その成立件数、提出件数とも、一九九〇年代中期から継続される活性化を示した。その要因には、政権交代を目指して、選挙での有権者の支持獲得を図ろうとする野党の積極的な政策提案活動が上げられる。そして、バブル経済崩壊後の社会・経済システムの急激な変動の中で、省庁の個別利害に固執する官僚制に代わって、政党が諸利害の調整や政策の方向付けを行う、政党の政策活動の革新があつた。一九九〇年代以降の政治・行政、そして、国会改革は、そうした政策決定における政治の主導権の確立のための諸制度を準備するためのものでもあつた。次章では、議員立法をめぐる制度改革がどのように進展し、逆に停滞したままであるかを詳しく見ることにしよう。

(注)

- (1) 自民党は、追加公認を加えても、四七議席にすぎず、他方、民主党二七議席、共産党一五議席、公明系一一議席、自由党六議席、社民党五議席、無所属（大半が野党系）一五議席と、野党勢力の大勝であつた。
- (2) 金融再生関連法案の国会審議過程については、河野久「第一四三回国会の概観」『ジュリスト』第一一四七号（一九九八年二月一五号）七九〜八二頁を参照。
- (3) 修正協議を終始リードしたのは、特別委員会の理事であつた自民党の石原伸晃議員や、渡辺喜美議員、塩崎恭久参議院議員、民主党の枝野幸男議員ら、「政策新人類」と呼ばれる若手議員であつた（若井奉信「政策新人類と永田町の論理」『国会月報』一九九八年二月号一頁）。

- (4) 安広欣記「連立」模索の小淵政権」『国会月報』一九九八年二月号一七～一八頁。
- (5) こうした各党の政策を継ぎ合わせたことによって、成立した金融政策には、一貫性が損なわれるという問題点を含んでいたとする指摘がある(大島稔彦「検証第一四三回国会(臨時)の総括」『国会月報』一九九八年二月号六八頁)。
- (6) 一四四回臨時国会の国会審議過程については、河野久「第一四四回国会の概観」『ジュリスト』第一一五〇号(一九九九年一月一五日号)六九～七〇頁を参照。
- (7) 一四五回通常国会の国会審議過程については、河野久「第一四五回国会の概観」『ジュリスト』第一一六六号(一九九九年一月一五日号)三〇～四〇頁を参照。
- (8) 一四六回臨時国会の国会審議過程については、伊藤誠「第一四六回国会の概観」『ジュリスト』第一一七二号(二〇〇〇年一月一五日号)四五～四七頁を参照。
- (9) 一四七回通常国会の国会審議過程については、伊藤誠「第一四七回国会の概観」『ジュリスト』第一一八五号(二〇〇〇年九月一五日号)二五～三五頁を参照。
- (10) 一五〇回臨時国会の国会審議過程については、伊藤誠「第一五〇回国会の概観」『ジュリスト』第一一九五号(二〇〇一年三月一一日号)五五～五八頁を参照。
- (11) 一五一回通常国会の国会審議過程については、伊藤誠「第一五一回国会の概観」『ジュリスト』第二二〇号(二〇〇一年一〇月一五日号)八二～九二頁を参照。
- (12) 『民主党国会レポート二〇〇〇年―「新しい政府」を実現するために』民主党政策調査会(二〇〇〇年)四六～四七頁。
- (13) 『民主党国会レポート二〇〇一年―すべての人に公正であるために』民主党政策調査会(二〇〇一年)五七～五九頁。

第二章 議員立法をめぐる制度改革——議員立法の環境改善に寄与したか

こうした政党の活発な立法提案を支えたのは、政治環境の変化や与野党の立法に対する社会的なニーズの変化である。一方で、野党の立法提案における情報の不足、スタッフ機能の脆弱性などの欠陥を是正するための国会の制度改革が、議員立法の作成活動にどの程度、寄与したのだろうか。また、法案提出時の政党による機関承認や、党議拘束の見直しなどの国会・政党の運営・慣行の見直しは、どの程度、進んだであろうか。政府委員制度の廃止とセットとなった副大臣制の導入は、議員立法の審議機能をどのように変更させたであろうか。以下、そうした制度改革の効果を検討することとする。

第一節 立案段階

(1) 少数会派による行政情報入手の容易化

当初、自民、社民、さきがけの与党三党と、民主党との政策協議で詰められてきた国会の行政監視機能の強化問題は、与党三党による衆議院議長への政策要綱(国会の行政監視機能の強化に関する政策要綱)の申し入れに基づき、第一四〇回国会の閉会中、衆議院議会制度協議会において、協議が行われた。その結果、次の一四一回臨時国会において、議院運営委員会小委員会において、成案を得、民主党、共産党の反対を除く賛成多数で、委員会提出法案となり、同国会で、国会法等の改正案が成立した¹⁾。この改正によって、衆議院に行政監視の中心的役割を担う決算行政監視委員会が設置され、従来からの決算委員会の所管事項に加えて、新たに、会計検査、総務庁の行政監察についての調査、行政に関する国民からの苦情の処理、行政監視に基づく勧告が追加された。また、同改正に

よって、国会法第百四条による報告・記録の提出要求の実効性を確保するために、内閣または官公署が報告または記録の提出を拒否した場合には、その理由の当該委員会への疎明、委員会が理由を受諾できない場合には、報告または記録の提出が国家の重大な利益に悪影響を及ぼす旨の内閣声明を要求することができることとした。さらに、要求後一〇日以内に内閣の声明が出されないときは、報告または記録の提出をしなければならないという手続きが規定された。また、この国会法等改正によって、衆議院に「予備的調査制度」が創設され、議院または委員会が持つ国政調査権を前提として、少数会派からの調査要請が、制度の運用において實際上反映されるシステムが導入された。予備的調査とは、衆議院の委員会が行う審査または調査のために、委員会が下審査として衆議院調査局長または法制局長に調査を行わせるものであり、その方法は、委員会において、予備的調査を命ずる旨の議決をした場合、四十人以上の議員が予備的調査要請書を議長に提出し、この予備的調査要請書の送付を受けた委員会が予備的調査を命ずる場合の二種類がある。委員会から予備的調査の命令を受けた調査局長等は、官公署に対して資料の提出、意見の開陳、説明、その他の必要な協力を求めることができ、官公署が調査協力要請を拒否した場合には、委員会が官公署に対して拒否の理由を述べさせることができたこととなった。調査局長等は、調査を行い、報告書を委員会に提出し、委員長が、この報告書の写しを議長に提出し、議長からこれを議院に報告することになった。そして、こうした予備的調査を実施するための実施機関として、衆議院に調査局および法制局法制企画調整部が設置されることとなったのである。

こうして、一四二回通常国会（一九九八年）からスタートした予備的調査制度は、議員立法の立案の基礎となる、行政情報の手能力を向上させることで、野党議員の立法活動に寄与したであろう²⁾。一九九八年度以降に実施された予備的調査は、初年度の一九九八年には、エイズ予防法の法案策定過程（民主、平和・改革、自由の三党の共同提出）、国鉄長期債務関連法案（民主党）、事務・事業の評価・監視システム導入（決算行政監視委員会から調査局長に対する命令）、中華人民共和国ベチューン医科大学病院に対する政府開発援助（自由党）の四件があった。一九九九年には、公益法人の運営実態、特定公益増進法人の認定及び寄附の実態、公共事業の個別事業内容・実施状況等（民主党）、銀行、生保など金融機関の行き過ぎた営業活動による個人債務者、契約者の被害（民主、公明・改革、共産の三党の共同提出）、神奈川県警の警察官不祥事発生の対応（民主、共産、社民の三党の共同提出）の五件であった。このように、制度発足当初二年間の野党からの予備的調査は、自由党や公明党が与党寄りの姿勢に転じたこともあり、民主党が関与した場合において、初めて、議員四〇名以上という提出要件を満たすこととなった。二〇〇〇年には、医原性クロイツフェルト・ヤコブ病（民主、社民、共産の三党の共同提出、衆議院解散により消滅）、同じく、医原性クロイツフェルト・ヤコブ病（民主、自由、社民、共産の四党の共同提出）の二件に減少した。二〇〇一年は、新潟県刈羽村生涯学習施設における電源立地促進対策交付金の使途（民主、共産、社民、無所属議員の共同提出）の一件のみであった。

予備的調査の方法は、一九九九年六月までに実施された五件のすべての事例で、省庁への聞き取り調査を実施し、関係専門家への意見聴取や、調査票を用いてのアンケートの実施、海外での現地調査なども実施されている³⁾。こうした調査局を主体とする対外的な調査の実施は、従来の委員会調査室を主体とする委員会の調査が、政府から提出された資料や文献に依拠した二次的な調査であったことと比較して、画期的なものであった⁴⁾。

しかし、そうして、収集した情報をどの程度、実際の委員会や議員の立法活動に反映させ得たであろうか。例えば、エイズ予防法策定過程の予備的調査を踏まえて、衆議院厚生委員会において、感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律案の審議において、質疑応答が行われたり⁵⁾、国鉄長期債務処理に関する特別委員会で、調査結果を踏まえた質疑が行われたり、決算行政監視委員会で、予備的調査の結果を踏まえて、「事務・事業の評価・監視システム導入に関する問題」をテーマとして、参考人の意見聴取の調査が行われたりした⁶⁾。しかし、その

ことが、委員会の立法活動に直接的に反映されたわけではなく、予備的調査制度の導入が、野党の立法調査を格段に向上させたというわけではない。

その要因として、調査局などの国会の持つ人的リソースの限界があげられる。調査局は、予備的調査の実施体制として、各調査室を横断するプロジェクトチームを編成し、衆議院法制局法制企画調整部の参加・協力を得て、調査組織体制を強化しようとする自助努力を行っている⁷⁾。しかし、調査局の新設にもかかわらず、連立与党の政策要綱にあった人員の拡充強化は、必ずしも十分には実施されず、調査局全体の現員は、約二五〇名程度と、前身の調査室時代から実質的な増加はない⁸⁾。調査の実施の主体となる調査員も、もともとの所属の調査室との兼務であるなど、人員面でのバックアップは、十分ではない。こうした人的リソースの限界がある中で、政党の側から、委員会に対して、新たな調査要求を提出しても、それを十分に実施できるだけの人員のスラックがないのが現状である⁹⁾。

また、予備的調査制度の導入の際に、当初、民主党や共産党が調査要求の人数要件について二〇人以上を主張していたのに対し、与党の主導で、四〇人以上と厳しくなったため、共産党や、社民党などの小規模な野党には、単独で、予備的調査要求を提出することができない。民主党が主体的に予備的調査に関与するか否かが、予備的調査要求の人数要件をクリアするために不可欠となれば、どうしても、その要求は、量的にも、内容面でも限られたものとならざるを得ない。

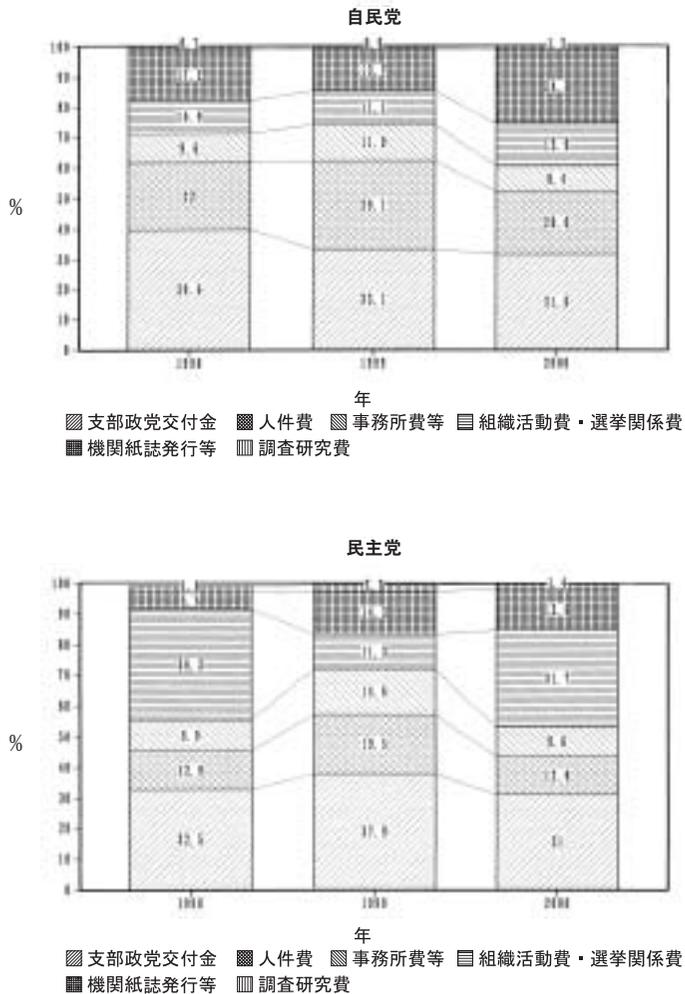
一方、こうした努力によって作成された予備的調査の報告書は、全議員への配布が行われている。しかし、調査報告書の分量が過大な場合には、全議員配布を行わず、事務サイドでの閲覧にとどめるという取り扱いも取られている⁹⁾。会議録にも、調査報告書の具体的内容に関しては、掲載されない。こうしたパブリシティの低さは、国会に関する情報公開法がまだ制定されていないこともあり、予備的調査で得た情報を国民と共有することを妨げているとも批判されよう¹⁰⁾。

政党や議員自身が、立法の準備段階で、予備的調査制度を有効に活用すれば、省庁や民間団体が持つ政策情報や、人的リソースを、立法調査に動員することも可能となる。しかし、予備的調査で得た情報を検証することがなければ、結局は、情報提供者の省庁や利益集団の意図するところに、情報誘導されるという恐れが生じる。情報公開法の施行によって、官の保有する情報を市民の側が共有することも不可能ではなくなった。行政から提供される情報に対して、市民の協力によって、チェックすることで、情報の非対称性を克服し、議会の行政に対する監視のコストを下げねばならない。衆議院の予備的調査制度は、行政から提供される情報だけに依存せず、調査の実施主体として、国会の立法補佐機関を活用するという点で、従来と異なるシステムを採用したものの、その調査の不十分さを補完し、チェック機能を確保するためにも、国会による行政監視、国政調査（予備的調査を含む）の完全な情報公開が不可欠であろう¹¹⁾。

（２） 政党のスタッフ機構の充実——政党助成制度と政策秘書制度の運用実態

一九九四年の政治改革関連法案の成立の結果、国民一人当たり二五〇円で換算し、総額約三〇〇億円を上回る政党助成制度が導入された。政党助成を導入するに当たっては、国会内での当初の議論では、政党中心の選挙や政治活動となることに伴う政党の役割の増大に伴って行うとする考え方と、企業・団体からの政治献金を禁止することに伴い、その実効性を確保しようとする考え方、そして、政党の政治的自由の観点から公費による助成は行うべきではないという考え方などがあつたとされる¹²⁾。細川内閣において、政治改革関連法案がまとめられた時には、政治家個人やその政治団体に対する企業・団体からの政治献金が禁止されたものの、政党に対する企業・団体献金は存続することとなり、その一方で、政党助成を導入したことから、その根拠付けが、マスコミなどから批判されることとなった¹³⁾。企業・団体献金の禁止に関しては、政府案の参議院での否決を受けた、細川首相と河野自民党

図1 各政党の政党交付金の使途 (1998年～2000年)

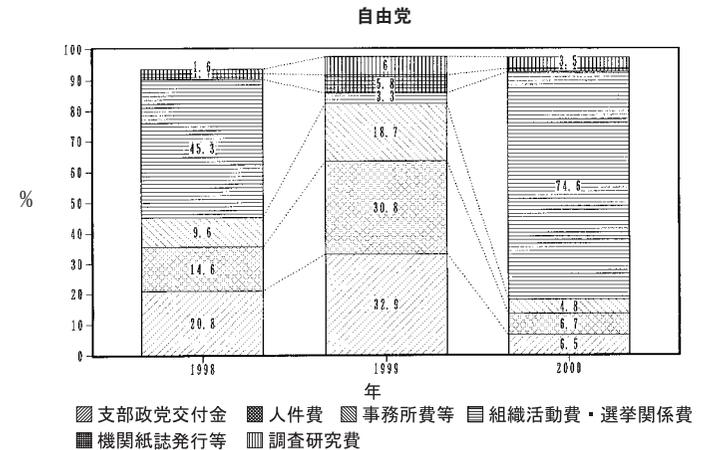
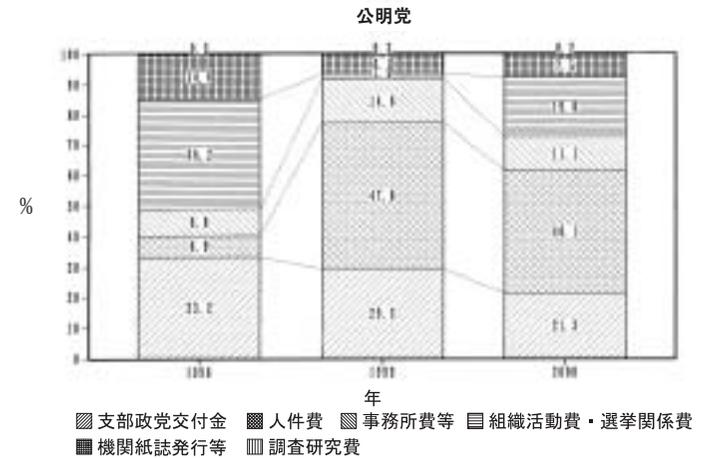
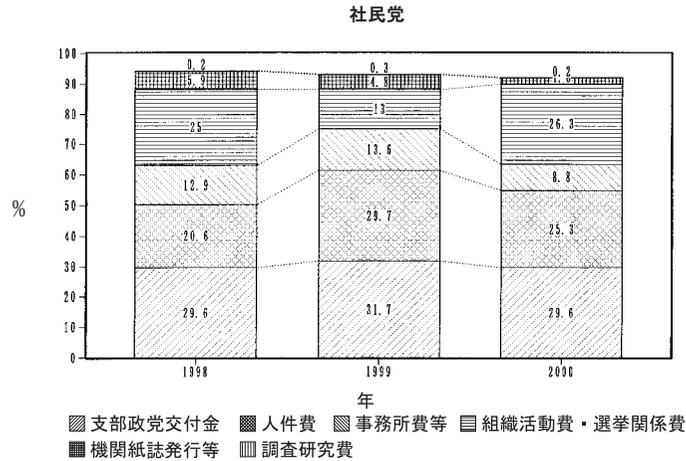


総裁のトップ会談で、五年後に禁止の条件を付けた上で、政治家個人の資金管理団体一つに限り、年間五〇万円を限度に認めることとなった。その結果、企業・団体献金の禁止に伴う代償措置として、政党に対する公的助成を行うという意味合いは、より薄弱となった。また、政党交付金の使途については、政党の政治活動の自由を保障する必要から、制約を加えることはせず、その使途の適正さを担保するために、一件五万円以上の支出について、国民に対する公開を義務付けることとなった。こうした経緯を経て、政党助成法は、一九九五年から施行され、二〇〇〇年には、政治家個人の資金管理団体に対する企業・団体献金も廃止されることとなった。

このように、各党が政党交付金をどのように使うかは、それぞれの政党の任意に委ねられる。しかし、政党助成の使途に関しては、政党が担う公的な役割を強化するとの観点からは、政策調査活動や党組織の強化、機関紙誌の発行等の広報などの項目を優先すべきであろう。¹⁴⁾ 例えば、政党助成を生かして、党の政策部門のスタッフを増員したり、政策プロジェクトを立ち上げ、政策研究に必要な外部専門家への委託経費などに有効に活用したりすれば、党の政策立案機能を強化することも可能となる。¹⁵⁾

図1は、一九九八年から二〇〇〇年の三年間の各党の政党交付金の使途の内訳を示したものである。¹⁶⁾ 各党とも、政党交付金の支出の約三割から四割は、政党支部への交付金として、党所属の国会議員・地方組織に分配し、残った政党交付金を中央本部で使用している。中央本部、支部の支出を合計した割合で、支出額がもっとも多いのは、人件費である。自民党では約二〇～三〇%、民主党で約一〇～二〇%、公明党で約一〇～五〇%、自由党で約一〇～三〇%、社民党で約二〇～三〇%が、人件費に充てられている。次に、比重が高いのは、選挙関係費や組織活動費である。一九九八年には、参院選挙、二〇〇〇年には、衆院選挙があったため、民主党や自由党では、特に、当該年の選挙関係費の支出が突出して多くなっている。

一方、政治献金の減少の影響で、各党とも、党財政の多くを政党交付金に依存するようになってきている。収入に占



める政党交付金の比重は、自民党で五二・五％、民主党で七六％、公明党で二九・三％、自由党で六四・六％に及んでいる⁽¹⁷⁾。そうした中で、政党交付金の支出項目中、もっとも比重の高い人件費の支出が、各党の政策部門の強化に活用されているであろうか。一九九九年の時点で、各党の政策部門のスタッフの人員は、自民党（政務調査会）で三〇人、民主党（政策調査会）で二人、公明党（政策審議会）で一三人、自由党（政策調査会）で五人、社民党（政策審議会）で九人、共産党（政策委員会）で二九人に過ぎない。政党交付金を辞退している共産党を除いて、各党とも、政党助成制度の導入以前と比べて、その人員の増員はほとんどない⁽¹⁸⁾。政党交付金による人件費の支出は、選挙運動や、組織活動を行う、党支部や議員のスタッフなどの人件費に多くが費やされており、政策立案の強化のために必要な、党の政務調査会や政策審議会などの政策スタッフの人員強化に回されていないのである。

さらに、政党の政策立案、政策研究に、直接充てられる調査研究費の比率は、極めて低い。自民党で一％程度、民主党で二％程度、公明党で一％未満、自由党で二丁六％程度、社民党で一％未満しか充てられていない。これに党の政策や方針の広報

宣伝の手段となる機関紙誌の発行などの支出額を加えても、自民党で二〇％程度、民主党で一〇～二〇％程度、公明党で五～一五％程度、自由党で五～一〇％程度、社民党で五％程度に過ぎない。調査研究費の項目としては、各党とも、政策プロジェクトに外部から講師を招いて、政策の勉強を行ったり、シンクタンクやコンサルタントに調査を委託したり、専門資料やデータベースなどによる情報収集を行うなど、政策活動に必要な経費に充てられている。しかし、調査研究費の中には、自民党など、世論調査機関に調査を委託し、選挙対策などの目的で使用しているのではと思われる支出項目もある。

政党交付金の公開基準を五万円以上とし、納税者であり、有権者である国民の監視と批判のもとにおくことで、政党交付金の支出の適正化を図ろうとするのが、政党助成法の趣旨であった。しかし、その公開の際に、プライバシー保護の観点から、人件費の支出内訳が一切明らかにされないことから、名目だけ、人件費に一括計上するという手法も可能であるという指摘もある¹⁹⁾。こうした不正の温床にならないような公開方法の工夫や第三者機関によるチェックなどが必要であろう²⁰⁾。そして、政党交付金の支出に際して、政策調査活動や、党組織の人的基盤の充実などの項目に、支出額の一定割合を充てることを義務付けるなどの条件を加えることで、各党が政策活動を強化する方向に誘導するなど、政党交付金を有効活用するような手段を講じる必要がある。単に、支出項目を公開するだけでなく、政党交付金の支出が、本当に必要性のあるものなのか、支出に見合った効果をだだけ上げているのかといった、説明責任を果たすことが、政党に要求されるべきであろう。

一方、議員立法を中心とする米国議会の立法秘書をモデルに、「議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書」として、一九九四年一月から導入された政策秘書制度は、国会議員七十三名（現在は、七十二名）の内、六四〇名が、政策秘書を任用するなど、制度導入後八年が経過して、ほぼ定着した。しかし、もともと与野党が一致して要求していた公設秘書の増員を、宮沢内閣時に、政策秘書に目的を変更して導入された経緯があり、「国会議員の秘書の採用に関する調査会」が打ち出した「政策担当秘書試験」合格者から任用するという原則は、実際には、忠実に守られていない。一九九三年から二〇〇〇年までに八回実施された国会議員政策担当秘書資格試験の合格者は、二七三人に上っているものの、試験合格者から任用されている政策秘書は、六四〇名中の七〇人程度に過ぎない²¹⁾。この割合は、五年前と比べ、ほぼ倍増したものの、依然として、その絶対数は、圧倒的少数派である。こうした現象は、政策秘書制度の導入時に、政党の側の強い要求で、政策秘書試験合格者以外にも、公設秘書などの経験者を国会事務局が実施する短期間の研修を受講しただけで、選挙採用する抜け道を作ったことに起因している。研修受講によって、政策秘書試験合格者と同等の資格を得た、公設秘書経験者は、衆院で二二七人、参院で四五一人に達しているという²²⁾。政策秘書試験合格者以外の多数の政策秘書は、こつした公設秘書が横滑りの形で、就任したケースが多く、本来の議員の政策立案や立法活動の補佐機能を十分に果たしているとはいえない。もちろん、公設秘書経験者の中にも、従来から、議員の立法活動の補佐を中心に、実質的な政策秘書の役割を果たしてきたものも少なくなく、採用・選考の入り口の別が、政策秘書の能力と役割を一義的に規定するわけではない。しかし、公設秘書経験者からの採用が多い自民党では、従来から、政策秘書は、議員の活動全般を補佐することを基本方針としており、これに対して、政策秘書試験合格者からの採用が相対的に多い民主党などの野党では、政策秘書が議員の議員立法作成に中心的な役割を果たしたり、現場調査、資料収集、原案作成などで議員の立法活動を補佐したりしているという²³⁾。特に、野党の場合、政策の構想、立案の段階から、議員を補佐できる体制が不可欠であり、政策活動に熱心な議員ほど、有能な政策秘書をリクルートしようというインセンティブが働くと考えられる。

もともと国会法では、議員立法の提出は、一人ではできず、党の機関承認の慣行もあって、日本の政党では、米

査会などの組織化がなされている自民党などの大政党では、政務調査会のスタッフが、党としての調査や取りまとめなど、政策活動の補佐の中心となっている。反対に、党の政策部門のスタッフ機構が整備されていない中小政党では、政策秘書は、党のプロジェクトチームや、部会などで、政党のスタッフの機能を代替することを通じて、党の政策形成に一定の関与を及ぼすことが可能となる。また、議員の活動は、議員立法だけに限らず、国会での質問や行政監視活動、党派を超えた超党派での政策提案など、議員の自律性の増加とともに、その活動のスタンスは、広がっている。政党単位ではない、個々の議員が、立法活動で活躍する必要がある時に、政策秘書の果たす役割は、より大きなものとなる。臓器移植法案やサッカーくじ法案のような政党が党の方針を決めず、個々の議員に自由投票が委ねられた時に、議員の判断にアドヴァイスを与えたり、議員に代わって、有権者や各種団体からの要望を聴取し、議員の意思決定に反映させたり、議員の活動を対外的に有効に広報したりすることも政策秘書の重要な役割となっている。政策担当秘書という人的資源をどのように活用しているかについても、政党助成制度と同様に、その説明責任を果たすことが採用の権限を持つ議員自身に対して求められよう。

第二節 国会提出・審議段階

(1) 政党規律——議員立法提出時の党の機関承認

議員立法提出時の党の機関承認を法案提出受理要件とする衆議院における慣行は、五五年体制の下で政権党の基盤を固めた自民党が、閣法の法案事前審査を制度化した一九六〇年代に固定化したとされる。閣法、議員立法を問わず、法案に対するすべての意思決定を国会提出前に、党で確定することで、党としての政策の統一性と、国会対応における結果を確保する手法は、一九七〇年代の保守伯仲期以降の自民党の国会対策の要でもあった。法案の修正権限は、現場レベルでの委員会理事よりも、党の代表としての国会対策委員会幹部に委ねられ、法案に対する質

疑、採決における態度などの全ての議員の行動原理が、国会対策委員会の統制下に置かれた。こうした厳格な政党規律に対して、党内の一部の議員が造反することはあったものの、大部分の反対派議員の要求は、党内の政調部会などの場で、吸収されてきた。

しかし、政策決定における党の過剰な事前調整機能は、国会審議における議員の行動を受動的なマシーンと化し、内閣と党との二元的な意思決定の中で、党と対立する政策領域での首相の指導力の行使を著しく制限し、決定過程の透明性の欠如が問題視されるようになっていく。国民的支持を背景に、小泉首相は、政策決定の内閣への一元化の検討を自民党の国家戦略本部（国家ビジョン策定委員会）に指示し、自らも、党と対立する政策形成の場面で、強いリーダーシップ・スタイルを取るつもりとしている。また、国会の側からも、綿貫衆議院議長の諮問機関である「衆議院改革に関する調査会」が、法案や予算の決定過程の透明性を確保するために、政府提出法案の与党による事前審査を政府原案の決定後に行うこと、事前審査は、政府提出法案の国会提出の是非と時期の判断に留め、後は国会での議論を通じて、最終的な政党としての判断ないし党議拘束を行うように改めることを答申した²⁶⁾。しかし、小泉首相の提案は、自民党内のみならず、連立与党の公明、保守両党からの反発もあり、提言の実現は容易ではない²⁶⁾。また、衆議院改革調査会の答申も、議院運営委員会理事で構成する衆議院議会制度改革協議会は、「事前審査は与党と政府の問題」として協議の対象としないことを決定した²⁷⁾。

こうした与党の側からの権限縮小に対するリアクションとは別に、野党の内部でも、個別議員の議員立法提出に対する党の事前規制に対する異議申し立てが行われている。河村たかし衆議院議員ら旧日本新党や旧新党さきがけなどの出身者らからなる民主党所属の若手議員七名は、一五三回臨時国会の会期末に、「議員は、その属する党派の承認の有無にかかわらず、議案を発議することができる」とする国会法改正案を衆議院事務局に届けた。しかし、この法案の受理を巡り、衆議院議院運営委員会で、民主党理事から「党内手続きを経ていないので、受理しないで

欲しい。これは党内の問題だ」との発言があり、不受理とすることが決まったとされる。⁽²⁰⁾ 提案者のメンバーの一人は、この法案を国会の規制改革の第一歩と位置付け、「政策や理念」、「一人一人の議員の良心」、「政党の同志的結合やダイナミズム」によって、議員が議案を自由に発議する環境を創造することを唱えている。⁽²¹⁾ また、同じく提案者の一人は、「党内手続きにかけるとつぶされるような案件については、国会に提出して、世論に訴えるという手法も必要」との主張をしている。⁽²²⁾ こうした若手議員を中心とする党の束縛を離れた自律的行動の要求は、議員立法がこれまで持ってきた政党立法という側面だけではなく、法案の提出を契機に、党の所属を離れて、多様なイシューに関して、国会での議論と問題提起を図ろうとする、議員立法に対する価値観の転換を背景にしていると思われる。

小泉首相による指示は、主に、内閣の側からの首相の政治的指導力の確立を念頭に置いたものであり、議員立法提出における党内手続きの問題に言及したものではない。しかし、政府提出法案、議員立法を問わず、党内だけで、政策に関する利害を調整し、法案に対する態度を決定する方式は、政策決定過程の透明性を著しく欠いていると言わざるを得ない。与野党を問わず、政策に対する各議員の意見や議論は、できるだけ、透明性を確保しながら、国民に表明されることが望ましいのではないか。特に、議員立法は、政府を提出者とする閣法とは異なり、本来は、個々の議員が、自らの政策を表明し、世論に問題を喚起していく性質を持つべきものである。そうした点で、議員立法に関する党の事前の承認を求める手続きは、議員の意見表明権の制約でもある。提出された法案に、党として賛同できない場合は、提出後の委員会運営の中で、取り扱いを協議することで、抜け駆け的な法案を抑制することも可能であろう。連立与党を組む政党からの提出法案に対して、法案提出後、党としての対応を決めている方式を準用するということも可能ではないだろうか。

(2) 国会議員による議論の重視——政府委員制度の廃止と副大臣制度の導入——

橋本政権の行政改革案に対抗する新進党、民主党、太陽党などの野党からの対案は、行政に対する国会の監視機能の強化や、国会審議における政府委員制度の廃止、副大臣制度の導入による政府と党の一体化、国会・内閣における官僚制に対する政治の主導権確立を内容としていた。野党から提起されたこのアジェンダは、委員会で議論されることもなく、自民党によって、握りつぶされてきた。しかし、一九九八年参議院選挙で自民党が敗北し、自民党が、自由党との連携を模索する過程で、この問題は、再び、政治日程に上ることとなった。自由党は、連立政権参加の前提条件として、政府委員制度の廃止と、副大臣の設置を自民党との間で合意し、野党を含めた国会対策委員長の下の実務者協議で、議論を詰めた。そして、自民党・自由党の政策合意をベースに、民主、公明を加えた四党が、法案起草に合意し、衆議院議院運営委員長提出の「国会審議活性化法」として、一四五回通常国会（一九九九年）で成立した。この法律は、まず、各議院に常任委員会として、国家基本政策委員会を設置し、内閣総理大臣と、野党党首の一对一の討論を行う「党首討論」が実現することとなった。次に、政府委員制度が廃止され、政府委員に代わって、副大臣及び大臣政務官が國務大臣の答弁の補佐を行うこととなった。政府委員が行っていた行政運営の細目的、技術的事項については、政府職員を政府参考人として招致し、質疑を行うこととなった。しかし、この政府参考人は、あくまで、質疑者の要求または理事の協議により委員会の議決を経て委員長が招致し、出席、答弁することとされ、従来のように、政府委員が大臣の答弁を実質的に代行し、官僚主導で、委員会審議が進むことを排除する手続きが取られた。政府委員制度の廃止の主眼は、政治家同士の自由闊達な議論を実現することであり、従来型の質疑応答という一方通行的なものから、答弁者の側からの反論、逆質問も可能とした。こうした制度改正によって、委員会における討論の復活が期待されたのである。

一方、この法案作成の際の与野党協議において、委員会における議員同士の議論の実施のために、議員である政

務次官（副大臣等）が、所管の委員会に委員として所属することが合意された。政府・与党一体化を進める観点から、所管委員会において、副大臣等が積極的な役割を果たすべきこと、実際的な理由として、副大臣・大臣政務官の増員によって、与党の委員が不足するといったことが、合意の理由とされている。³¹⁾そして、国会審議活性化法が一四六回臨時国会から施行された後、衆参両院の議院運営委員会理事会のメンバーによる「新制度に関する両院合同協議会」が設置され、与野党の協議の結果、「国家基本政策委員会等の運用等、国会審議のあり方に関する申し合わせ（二〇〇〇年一月一八日）」が、自民、民主、公明、自由の四会派で合意され、「政務次官（筆者注・二〇〇一年一月より副大臣・大臣政務官に移行）は、所管の委員会に所属し、理事会に陪席できるものとする」ことが、確認された。³²⁾この申し合わせの具体的な運用は、委員会の現場の判断に委ねられ、二〇〇〇年一月に召集された一四七回通常国会では、政務次官が理事会への出席が常時認められた委員会と、条件付きあるいは理事会等の要求に応じて認めた委員会など、委員会ごとに対応が分かれた。³³⁾そして、二〇〇一年一月からの副大臣制導入に際して、与野党の国会対策委員長下の実務者レベルで、副大臣、政務官の委員会における役割について、改めて協議が行われることとなり、与党側から、副大臣は国会の委員会メンバーにはせず、大臣出張時の代理答弁など、「大臣の代役」に専念すること、政務官は、委員会に所属し、法案を提出した省庁とのやり取りなど、「政府とのパイプ役」として活用するとの提案が出された。³⁴⁾さらに、与党側は、閣僚が国際会議などで本会議や予算委員会を欠席する場合は、副大臣や大臣代理が答弁できる、政務官を各委員会の運営を話し合う理事会に陪席させることを求めたのに対し、野党側は、については、大臣代理を優先させること、についてはルール化に反対した。³⁵⁾この問題は、一時、妥協案づくりに進んだが、党首討論の問題とセットで協議していたため、党首討論の拡大を巡って、与野党が決裂し、結局、副大臣・政務官の問題は、各委員会の判断に任されることとなった。³⁶⁾

ところで、こうした一連の改革は、議員立法の審議を巡る運営スタイルにも一定の影響を及ぼすことが予想された。政府側の政務官が委員（参議院では理事就任、衆議院では理事会への陪席が合意されていた）として、委員会運営に加わることによって、政府側の関与が強くなり、政府法案審議の優先性が高まり、政府が消極的な立場を取る野党提出の議員立法の審議が、スポイルされるのではないか。他方で、野党案の対案と政府案の一括審議の際に、政府側・野党側の双方の法案に対して、質疑者、答弁者が、相互に立場を入れ替わる審議を行うことで、法案審議における討論としての機能がより強化されるのではないかという点である。

これまで、政府と与党の国会対策は、自民党の国会対策副委員長が、議院運営委員会を含む各常任委員会担当の責任を分担するなど、委員会の運営を党の国会対策委員会が統制し、政府側からは、与党の国会対策委員会と協力しながら、大臣官房（政府委員室）が野党の理事に対して、法案の審議促進を働きかけるという協力関係が進められてきた。政府委員の廃止によって、こうした省庁と国会対策委員会が担ってきた「国会対策」の役割を、政務官が担うことが、与党側から期待された。実際に、副大臣制度が導入された一五一回通常国会（二〇〇一年）において、政務官は、全員が、担当する省庁に対応する常任委員会の委員に就任した。また、小泉内閣の発足に伴う、政務官人事でも、対応する委員会の中から、政務官が任命された（表1）。こうしたことによって、政務官が、省庁・与党の国会対策の役割を部分的に担うようになり、政府提出法案の委員会審議における法案促進や、野党との調整に関与することも可能となった。³⁷⁾

実際に、一五一回通常国会では、野党提出の法案は、対案を除いて、政策先行案が衆議院の委員会で審議されることはなかった。大部分の野党提出の政策先行案は、議院運営委員会における与党側からの趣旨説明要求で、委員会付託を阻ばれ、会期末まで、店晒しにされたからである。つまり、委員会の土俵に上がる前段階で、野党の議員立法が棚上げされたため、政務官が、委員会の委員を兼ねることで、野党提出の議員立法の法案審議を委員会の段階で、抑制するという直接的な影響力を行使する余地はなかったのである。

表1 衆議院における政務官の所属委員会における野党提出法案の取り扱いと対案審議における副大臣・政務官の答弁回数 (151回国会)

| 省 庁 | 政務官(衆議院議員のみ) | 所属委員会 | 野党案の取り扱い/対案審議における副大臣・政務官の答弁回数 |
|-------|--------------|-------|--|
| 総務省 | 滝 実 (自民) | 総務 | 提案理由のみ1件、委員会未付託3件 |
| 同 | ⇒新藤 義孝 (自民) | 同 | |
| 同 | 山名 靖英 (公明) | 同 | |
| 法務省 | 参院議員のみ | | - |
| 外務省 | 桜田 義孝 (自民) | 外務 | 野党案なし |
| 同 | ⇒小島 敏男 (自民) | 同 | |
| 同 | 望月 義夫 (自民) | 同 | |
| 同 | ⇒山口 泰明 (自民) | 同 | |
| 同 | 丸谷 佳織 (公明) | 同 | |
| 財務省 | 大野 松茂 (自民) | 財務金融 | 対案審査1件、委員会未付託2件 NPO 税制法案 (副大臣3回) |
| 同 | ⇒中野 清 (自民) | 同 | |
| 同 | 砂田 圭祐 (自民) | 同 | |
| 同 | ⇒林田 彪 (自民) | 同 | |
| 文部科学省 | 池坊 保子 (公明) | 文部科学 | 対案審査1件(否決) 30人学級法案 (政務官3回、副大臣51回) |
| 厚生労働省 | 奥山 茂彦 (自民) | 厚生労働 | 付託のみ2件、委員会未付託3件 |
| 同 | ⇒佐藤 勉 (自民) | 同 | |
| 農林水産省 | 金田 英行 (自民) | 農林水産 | 対案審査1件(否決)、委員会未付託1件 農業者年金法改正案 (政務官10回、副大臣21回) |
| 同 | ⇒岩永 峯一 (自民) | 同 | |
| 経済産業省 | 竹本 直一 (自民) | 経済産業 | 野党案なし |
| 同 | ⇒大村 秀章 (自民) | 同 | |
| 同 | 西川太一郎 (保守) | 同 | |
| 国土交通省 | 今村 雅弘 (自民) | 国土交通 | 委員会未付託4件 |
| 同 | ⇒木村 隆秀 (自民) | 同 | |
| 同 | 吉田六左工門 (自民) | 同 | |
| 同 | ⇒田中 和徳 (自民) | 同 | |
| 環境省 | 熊谷 市雄 (自民) | 環境 | 野党案なし |
| 同 | ⇒西野あきら (自民) | 同 | |
| 内閣府 | 西川 公也 (自民) | 内閣 | 対案審査2件(1件否決)、委員会未付託2件 危険運転致死傷処罰法案 (副大臣3回) |
| 同 | ⇒坂上 善秀 (自民) | 同 | |
| 同 | 渡辺 具能 (自民) | 同 | |
| 同 | ⇒渡辺 博道 (自民) | 同 | |
| 防衛庁 | 米田 建三 (自民) | 安全保障 | 野党案なし |
| 同 | ⇒嘉数 知賢 (自民) | 同 | |
| 同 | 岩屋 毅 (自民) | 同 | |
| 同 | ⇒平沢 勝栄 (自民) | 同 | |

次に、政府案と野党案の対案審議の際に、副大臣や政務官が、政府提出法案の説明者や答弁者となったり、また政府側の立場で、野党案に対する質疑、反論を行ったりすることで、討論形式の審議が実施されたであろうか。五一回通常国会では、合計五件の政府提出法案と、野党提出法案の対案審議が行われた。その際、所管の担当副大臣が、大臣の答弁を代理する形で、かなりの頻度で、答弁に立つことも見られた(表1参照³⁸⁾)。しかし、副大臣は、委員を兼任していないため、野党案に対する委員としての質疑権はなく、野党案に対する反論や逆質問という手法も取らなかった。また、政務官も、対案審議の際に、答弁を行う事例が見られたが、いずれも、大臣を代理または補佐する形で、質疑者に対して、答弁を行っただけで、委員の立場から、政務官が野党案の発議者に対して、質疑を行うことは一度もなかった。野党案の発議者の場合は、発議者が、委員を兼ねることによって、答弁者と、質疑者の役割を同時並行的に行使用することが可能であり、実際に、答弁と質疑を順次行い、討論形式に近い形態で議論するケースも見られた。しかし、同じく委員を兼ねている政務官が、野党案に対する質疑を行わず、政府側の立場に限定した行動しか取らなかったため、野党の発議者のような質疑と答弁を同時に行うことで、委員会における審議での討論者としての役割を持つことはなかった。

政府委員制度の廃止と副大臣制度の導入を決めた際には、副大臣の委員会委員との兼任が合意されていた。仮に、副大臣が、委員会委員を兼務すれば、答弁と質疑を同時に行うことで、野党案提出者等との間で、討論に近い形式での議論が展開できたのではないか。しかし、実際には、委員を兼務する政務官においても、審議段階での立場は、政府の担当者としての立場に限定され、委員会における当事者能力を欠く結果に終わった³⁹⁾。結局、野党案の取り扱いを巡っては、先行案の場合、議院運営委員会がコントロールし、対案の場合は、国会対策委員会が、関与するという従来型の方式がそのまま残った。政府委員制度の廃止によっても、依然として、政府参考人としての官僚の答弁における役割は、なくなっていない。また、確かに、形式的には、政治家同士の議論は、増えたものの、政府

対野党という従来型の形式を踏襲して、委員会の中における委員同士の議論、委員間の法案についての調整という形態にはなっていない¹⁰⁾。結局、野党の議員立法と政府案の対案審議のスタイルは、ほとんど、改善されることなく、議員立法の審議の実効性は、依然として向上していないのが現状であろう。

(5) 審議・議決段階における党議拘束の緩和

一九九三年の政権交代を契機に、官僚主導の政府提出法案のオルタナティブとして、議員立法に対する期待感が高まり、土井・鯨岡衆議院正副議長の私的研究会（国会改革に関する私的研究会）などから、議員立法の審議・採決段階における党議拘束の緩和問題がクローズアップされた。土井研究会の主張は、「議案の内容に応じ、党議拘束を緩和し、またはかけないこととする。そして、党議拘束をかける場合には、審議が採決等一定の段階に達してからかけることとする」としていたものの、「各党派においてその在り方を見直す」として、その実効性は、政党の自主性に委ねられた¹¹⁾。当時の国会改革に対する各党の姿勢を反映して、社民党や民主党は、特定重要案件を除いて、党議拘束をかけない方針を決めたものの、結局、対立的なイシューを含む法案の採決を巡って、党内の分裂を回避するために、政党規律を強化する方針に戻った¹²⁾。自民党も、「議員一人一人の倫理観、価値感によって判断の別れる法案については、採決の際の党議拘束を解除する」ことを決めたものの、それ以外の「政党法案」に関しては、厳格な党議拘束を維持している。

そうした中で、主要政党が、議員立法の審議・採決において、自由投票に踏み切ったのは、臓器移植法案とサッカーくじ法案であった。臓器移植法案は、超党派の脳死及び臓器移植に関する各党協議会によって、一九九四年に初めて議員提出されたが、一九九六年の衆議院解散によって廃案となった。脳死臨調の答申以後、検討を進めてきた日本移植学会からの声明を受けて、新たに、自民党の中山太郎議員を中心とする一四名の議員の共同で、一九九〇年臨時国会に、改めて、法案が提出された（この法案を中山案とする）。続いて、中山案が、脳死を人の死であることを前提にしているのに対して、脳死を人の死とせず、脳死状態にあるものの身体からの臓器摘出を可能とする対案が、民主党の金田誠一議員ら六名の共同で提出された（この法案を金田案とする）。中山案が、自民、新進、民主、社民、二一世紀、新党さきがけの所属議員を発議者としたのに対し、金田案も、新進、民主、社民の各党の所属議員を発議者としており、法案の審議及び採決段階では、共産党を除く各党とも、党議拘束を解除した。脳死を人の死と認めるかどうかという、個人の死生観、宗教観、倫理観に深くかかわる問題を内包していることから、議員個人個人の判断に委ねられることとなったのである¹³⁾。衆議院の採決では、中山案が可決されたものの、参議院では、脳死が認められる場合を限定し、脳死判定手続きをより慎重に、厳格な運用を図る修正が加えられた。衆議院に回付された参議院修正案についても、衆議院本会議で採決を行い、参議院を含めて合計四回の臓器移植法案をめぐる各議員の自由投票が実施された。各党別の投票行動では、自民党議員が中山案と参議院修正案に賛成する行動を取るものが多かったのに対し、民主党や社民党議員は、金田案に賛成し、中山案と参議院修正案に反対する議員が多いなど、新進党を除いて、各党とも、政党所属と議員の投票行動において、比較的強い相関があったことが指摘されている¹⁴⁾。しかし、こうした個別議員に対する審議・採決段階での自由度が極めて高かったことが、法案審議における内容の密度を高め、参議院段階での法案の修正内容に反映させることにつながったと評価できるのではないか。

一方、同じく、議員立法で、一部の政党が党議拘束を解除したサッカーくじ法案は、共産党を除く超党派の議員によるスポーツ振興議員連盟が中心になって推進し、一四〇回通常国会（一九九七年）に、自民、新進、民主、社民、太陽、二一世紀、新党さきがけの各党所属の議員の共同で提出された。同法案は、スポーツの振興を目的としていたが、投票くじを導入することが、ギャンブル性を帯び、青少年に影響を及ぼすとの懸念から、各党内に批判

的な意見があった。自民党と新進党は賛成で党議拘束を、逆に、共産党は反対で党議拘束をかけたものの、民主、社民などの各党は、自主投票とした。その結果、衆議院本会議での採決では、賛成の自民党や新進党からも一〇名以上の棄権が出、自主投票とした民主党、社民党では、党内の賛否が大きく分かれた。⁽⁴⁾ サッカーくじ法案に関して、各党が党議拘束によって、各議員の行動を厳格に束縛しなかったことが、法案審議の慎重化につながり、参議院段階での、収益の使途についての情報公開の強化、不正行為の防止などの修正に影響を及ぼしたと考えられる。

上記の二例のように、対立する争点を含む議員立法に関して、政党が党の方針に基づいて、審議段階から、各議員を事実上拘束するのではなく、議員の裁量を一定程度、保障することが、審議の慎重化、法案内容の精査、イシューに対するコンセンサスの形成に寄与したことが指摘できる。

しかし、臓器移植法案やサッカーくじ法案は、超党派の議員による提出法案であり、自民党は、党所属議員が発議者として、法案の提出、審議に積極的な役割を果たしたことが、政党規律を緩和させる要因でもあった。これに対して、自民党議員が提出者に加わらず、野党から提出された法案に対しては、自民党は、その法案内容に、党として、反対を決めなくとも、意図的に、法案の委員会付託を引き延ばし、時間切れで、法案を握りつぶすことを常套手段としてきた。自民党のこうした方針により、野党提出の議員立法が、委員会審議の結果、与党議員の中から賛成者を得ることで、成立に到達することは、これまで皆無であった。提出者の所属政党によって、法案の成否が事実上決まるという野党の議員立法の非機能の主要要因が党議拘束であった。そうした点で、一四三回臨時国会で、野党提出の金融再生関連法案が、自民党との修正合意によって成立したのは、一九八〇年代以降において、唯一の例であり、参議院での逆転を背景とする野党の政治的影響力の増大が、成立の要因であった。

しかし、こうした政府与党と取引条件を持つ法案は、極めて例外的なものに過ぎず、野党側と取引する条件のない野党提出法案に対しては、自民党は、一切の譲歩を排除してきた。臓器移植法案のような、与党の政党規律の柔軟化は、政党間の対立を反映した「政党立法」においては、一切、現実化していないのである。

そうした中で、自民党が、自由党、公明党などとの連立与党を形成することによって、自民党が提出に関与しない、連立のパートナーである公明党や保守党の議員の提出した法案に対する、自民党の取り扱いが、党議拘束の緩和の問題として争点化している。例えば、公明党・保守党所属議員が、二〇〇〇年総選挙後の一四八回国会に提出した永住外国人地方参政権付与法案は、自民党が、自由党、公明党との連立政権に合意した際に、三党の議員提案で成立させることを盛り込んだ約束事項であった。しかし、自民党では、外国人に参政権を付与することが憲法違反として反対する勢力が多数を占め、成立を強く要請する公明党との間で、自民党執行部は、対応に苦慮していた。同年九月には、日韓首脳会談が開かれ、金大中大統領から、森首相に対して、年内成立が要請され、この問題への対応が、日韓関係にも波及しかねない状況となった。自民党執行部は、法案の委員会付託に先立ち、党議拘束を外して、採決に臨む方針を固めたものの、党の総務会で反対派から異論が相次ぎ、意思決定を行うことができなかった。野中幹事長ら自民党執行部は、地方参政権付与の対象を特別永住者に限定することで、戦後処理の観点から、問題の打開を図ろうとした。⁽⁵⁾ しかし、この修正案に対しても、党内の反対派から批判が出、結局、一五〇回臨時国会で、委員会審議を始めたものの、自民党は、党としての方針を確定せず、民主党の対案と同時審議を行った。審議過程で、質疑を行った各委員は、自民党では、ある委員は、国籍取得要件の緩和論を主張し、他の委員は、帰化の問題性を指摘し、また、自由党委員は、審議の慎重を求めた。他方で、民主党、公明党、共産党、社民党の各委員は、法案への賛成を示した。⁽⁶⁾ また、参考人質疑でも、参考人のうち、法案に賛成の立場から、民団本部、大学教授、川崎市議、反対の立場から、大学教授（在日二世）、横浜市議が意見表明し、反対の立場を取る参考人はいずれも、国籍取得論を主張した。こうした審議過程において、委員会で発言した各委員の意見は、表明されたが、当時、与党内で検討されていた、特別永住者に参政権付与を限定するとする修正論は、議論されなかった。法案は、

会期終了によって、継続審議となったが、続く、一五一回国会では、小泉内閣の発足により、公明党との連携を重視してきた執行部から、公明党と距離を置く新執行部に代わり、党内の意思形成は遅延した。結局、同国会では、実質審議に入らないまま、衆議院議長の仲介で、法案は継続審議となった。自民党内では、反対派を中心に、代案として国籍取得の要件を緩和することを主張する勢力が勢いを増し、他方、野党の民主党内でも、自民党と同様に、国籍取得緩和法案を主張するグループの存在によって、党内での対立が浮き彫りになった¹⁴⁾。

しかし、こうした政党内での議論は、公式の国会の委員会での論争に発展せず、この問題に対する国民の認識を高めるまでには至っていない。イシューを党内・間政治に限定せず、国会での議論を展開する中で、党内コンセンサスを形成し、党としての態度を有権者に対して示すような政党構造の規制緩和が求められているのではないか。党としての方針は、採決段階で示すことが可能であり、審議前段階での党内議論を尽くすだけでなく、そこでの議論をできるだけ、オープンなものにするための国会での議論こそが必要なのである¹⁵⁾。

(注)

- (1) 衆議院における行政監視機能の強化等を内容とする制度改正の概要について、『衆議院の動き第六号』衆議院(一九九八年)三四五―三五〇頁を参照。
- (2) 衆議院における予備的調査の概要については、『衆議院の動き』各年版を参照。
- (3) 杉山吉彦「予備的調査の実施状況」『議会政治研究』第五一号(一九九九年)五―八頁。
- (4) 同五―八頁。
- (5) 『衆議院の動き第六号』三三三頁。
- (6) 杉山・前掲五―八頁。
- (7) 同八頁。

- (8) 藤井忠義「衆議院調査局の概要と活動」『議会政治研究』第五一号(一九九九年)五二頁。
- (9) 杉山・前掲八頁。
- (10) 国会の情報公開制度が法制化された場合には、行政側から、議案審議のため国会に提供された膨大な参考資料や、国政調査権により取得した、行政情報を遙かに上回る範疇の情報、国会情報として開示請求の対象となることの指摘がある(久保田正志「国会の情報公開の現状と今後の課題」『ジュリスト』第一一七七号(二〇〇〇年五月一日)一五〇頁―一五四―一五七頁)。
- (11) 衆議院調査局の設置に際して、これまで、省庁別の縦割りに設置されてきた委員会調査室は、そのままの形態で温存された。上位機関として、調査局が設置されたものの、調査局長には、官房部門としての調整しか実質的な権限はなく、委員会専門員に対する調査局長の指揮命令権はない。調査局長に対して、委員会調査室長を兼ねる専門員は、高度な自律性を持つ一方で、専門員の人事権が基本的に委員長にある中で、与党からの推薦、後押しが、専門員人事の鍵を握っており、省庁からの出向官僚を中心に人選がなされていることは、不変である。各委員会調査室は、組織的・一体的運営の観点から、プロジェクト方式によって、その機能の一部を調査局に委譲することとなったものの、依然として、各委員会の調査事項に関しては、調査局のラインとは別の、個別委員会における、委員長等に対するスタッフ的な機能を保持したままである(郡山芳一「衆議院決算行政監視委員会設置と行政監視機能の強化」『議会政治研究』第四六号(一九九八年)一八頁)。各委員会調査室内では、室長専門員は、委員長の名を受けて、委員会調査員に対する指揮命令を行うことから、個別調査室は、基本的に、委員長や与野党の有力理事に關心の緊張点を設定している。こうした状態では、個々の野党議員の立法補佐としての役割は、十分に果たし得ず、議員立法の立案面での補佐機能は、組織として、党派を問わず、議員への補佐を義務付けられている議院法制局が、全面的にカバーせざるを得ない。しかし、こうした議院法制局も、議員の立法活動が活発化しているのに、法制スタッフの人員の大幅な増加はなされていない。
- (12) 田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい(一九九七年)一八四―一八五頁。
- (13) 同二一八―二二三頁。
- (14) 『朝日新聞』一九九八年一月三日。

- (15) 『朝日新聞』一九九九年九月一〇日。
- (16) 党中央本部での使用額と地方支部での使用額を合計した各党ごとの支出割合で、基金への積立額は入っていない。デー
タは、官報告示「政党助成法の規定による政党交付金の使途等に関する報告書等の提出があったので要旨を公表する件」
の記載より集計した。
- (17) 『朝日新聞』一九九九年九月一〇日。
- (18) 『朝日新聞』一九九九年一月二日。
- (19) 『朝日新聞』一九九八年一月八日。人件費の支出は、プライベートの侵害になるとの理由で、何人分の何か月分の
給与なのかといった内訳も一切報告する必要はないという(『朝日新聞』一九九八年一月二日)。
- (20) 政党交付金の使途については、会計検査院法の規定では、選択的な検査対象となるものの(衆議院政治改革特別委員
会における内閣法制局長官の答弁(田中・前掲書二八三頁)、実際には、政治活動の自由を阻害するとの理由から、検
査は実施されていない(『朝日新聞』二〇〇〇年九月八日)。
- (21) 『朝日新聞』二〇〇〇年九月六日。
- (22) 制度導入二年後の政策担当秘書の採用別内訳について、谷勝宏「政策担当秘書の立法補佐活動の研究」『名城法学』
第四六巻第二号(一九九六年)九六頁参照。
- (23) 『朝日新聞』二〇〇〇年九月二日。
- (24) 『朝日新聞』(多摩面)二〇〇〇年一〇月七日。
- (25) 『衆議院の動き第九号』(衆議院)二〇〇一年(四七三頁)。
- (26) 小泉首相から指示を受けた自民党の国家戦略本部は、二〇〇一年二月二六日に、「政府提出法案の事前審査制度の
手続きを簡略化・合理化する新しいルールを検討すること、閣議を現実的な総合調整の場とすること、党が国民の多様
なニーズをくみ上げ、有効に内閣を支援すること、国会での採決時の党議拘束に関する新しいルールを検討すること」
などを内容とする基本方針をまとめ、小泉首相に提出した(『読売新聞』二〇〇一年二月二七日)。
- (27) 『読売新聞』二〇〇一年二月二七日。

- (28) 『読売新聞』二〇〇一年二月七日。
- (29) 『原口一博国会通信』第六〇号(二〇〇一年二月四日)。
- (30) 中村哲治「国会からの手紙第二二八号」議員立法促進法案「二〇〇一年二月二四日」。
- (31) 『衆議院の動き第七号』(衆議院)一九九九年(五四八頁)。
- (32) 東山哲道「衆議院における委員会改革の実際」『議会政治研究』第五五号(二〇〇〇年)二八頁。
- (33) 東山・同二九頁。なお、参議院では、与党より、政務次官の理事会出席が主張されたものの、野党側が反対し、理事
会出席は、一部の委員会に限られた(平田佳嗣「国会審議活性化法成立後の委員会運営の変化」『議会政治研究』第五
五号(二〇〇〇年)三四～三五頁)。
- (34) 『朝日新聞』二〇〇〇年二月一四日。
- (35) 『朝日新聞』二〇〇一年一月一九日。
- (36) 『朝日新聞』二〇〇一年一月三〇日。
- (37) ただし、政務官の各委員合理事会への出席を野党に拒否されたため、政務官の国会対策要員としての役割は、中途半
端なものにとどまっているとの指摘がある(『朝日新聞』二〇〇一年七月三日、『中日新聞』二〇〇二年一月六日)。
- (38) 一方、質疑者が副大臣に答弁を求める機会が少ないことが原因で、副大臣が大臣に代わって答弁する機会は少ないと
の指摘がある(『朝日新聞』二〇〇一年一月二日)。
- (39) 政務官は、委員会の委員を兼ねているものの、政府提出法案の審議(対案との一括審議含む)の際には、答弁席に着
席し、委員としての質疑は行っていない(採決時には、委員席に戻り、委員としての権限を行使している)。
- (40) 浅野善治衆議院法制局副部長は、副大臣の答弁が内閣の決定に拘束された立場での答弁とした場合、議員間の討論、
政党間の討論という本来の目的を達成しないと指摘している。「座談会」期待される国会像「ジュリスト」第一一七
七号(二〇〇〇年五月一日 一五五号)二六～二七頁。
- (41) 上田章・五十嵐敬喜「議会と議員立法」公人の友社(一九九七年)一四九～一五二頁。
- (42) ただし、民主党は、一四五回通常国会(一九九九年)の国旗・国歌法案の採決の際には、執行部が、当初、賛成で党

図2 成立議員立法の提出者別内訳



(データ) 『調査』、『衆議院の動き』各年版より集計

第三章 議員立法の制度改正・政治環境の変化が議員立法にどのような影響を及ぼしたか

第一節 議員立法の質的・量的アウトプット

(1) 議員立法の提出数と成立数、成立法案の提出者別内訳
 参議院選挙後の一四三回臨時国会(一九九八年)から、一五三回臨時国会(二〇〇一年)までの約三年余りの期間の議員立法の提出数は、衆議院議員提出(衆法)の新規立法二四一件に対し、成立数(継続議案を含む)九六件、成立率三九・八%、参議院議員提出(参法)の新規立法一二二件に対し、成立数(継続議案を含む)一四件、成立率一一・五%であった。衆法、参法を合わせた年間提出件数は、一〇〇件を越え、九七年以降、高い伸び率を示しており、九〇年代前半と比較すると倍増している。こうした提出件数の増加は、政治環境の変化や制度的条件の変更のみならず、政権交代(国政選挙)に向けての野党的積極的な政策提案、議員立法に対する社会・経済的ニーズの増加などに起因していると考えられる¹⁾。

提出された議員立法のうち、成立した法案は、大半が与党が主導した形で成立した与党主導型法案であるものの、その中には、

議を決定しようとしたものの、党内の反対派に押されて、結局、自由投票となったこととなった。その結果、党内の保守系・旧民社系議員と、旧社会党系らの議員の間で、賛否が二分された。一方、一五三回臨時国会(二〇〇一年)では、民主党は、テロ対策特別措置法案及び、同法に基づく自衛隊派遣の承認案に対して、党議拘束をかけたものの(前者に反対、後者に賛成)、それぞれ造反者を出すこととなった。

- (43) 『衆議院の動き第五号』衆委会(一九九七年)三〇〇頁。
- (44) 東大法・蒲島郁夫ゼミ編『現代日本の政治家像第 巻』木鐸社(二〇〇〇年)二五二丁二五四頁。
- (45) 『朝日新聞』一九九七年五月二八日。
- (46) 『朝日新聞』二〇〇〇年九月二四日。
- (47) 各委員、参考人の法案に対する賛否については、第一五〇回衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第一一〇号(第一五〇号を参照)。
- (48) 『朝日新聞』二〇〇一年五月三日。
- (49) 一五一回国会の会期末に、小泉首相が提案した、与野党の協議機関を設置して、議論を詰めるという方式も、問題を先送りにしないという条件付きで検討に値しよう。(『朝日新聞』二〇〇一年五月二九日)。

表2 成立議員立法の政策類型頻度の変化

| 政権・時期 政策類型 | 自民党政権 80～126回 | 非自民連立 128～129回 | 自社連立 (自外協力含む) 131～142回 | 自民単独 143～144回 | 自自(公) 145～146回 | 自自公自公保 147～153回 |
|---------------|------------------|-------------------|------------------------------|------------------|-------------------|--------------------|
| 分配的 政策 | 85 (37.3) | 7 (35.0) | 30 (46.9) | 3 (15.0) | 5 (19.2) | 14 (21.9) |
| 競争規制的 政策 | 30 (13.1) | 2 (10.0) | 7 (10.9) | 0 | 0 | 11 (17.2) |
| 保護的 規制政策 | 23 (10.1) | 0 | 3 (4.7) | 13 (65.0) | 8 (30.8) | 21 (32.8) |
| 再分配的 政策 | 8 (3.5) | 2 (10.0) | 3 (4.7) | 0 | 0 | 4 (6.3) |
| 分配削減的 政策 | 2 (0.9) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| イデオロギー的 政策 | 7 (3.1) | 0 | 4 (6.3) | 0 | 0 | 0 |
| 機構構成 政策 | 73 (32.0) | 9 (45.0) | 17 (26.6) | 4 (20.0) | 13 (50.0) | 14 (21.9) |
| 合 計 | 228 | 20 | 64 | 20 | 26 | 64 |

金融再生法案のような、野党主導型法案も含まれている。一九八〇年代から一九九〇年代半ばまで、平均して、毎年二〇件ならずであった議員立法の成立数は、一九九八年に三一件に急増し、一九九九年に二六件、二〇〇〇年に三二件、そして、二〇〇一年には、三三件が成立するなど、一九九八年以降、議員立法の成立件数は、顕著に増加することとなった(図2)。

こうした議員立法の成立数の増加の要因には、一九九〇年代半ばまでは、成立法案の大部分を委員会提出法案が占めていたのに対して、一九九七年以降、超党派の議員による法案提出や、与党議員の提出による法案の成立数が増加したことがあげられる。省庁や与党の政調部会と密接に結び付いた常任委員会レベルとは別に、超党派の議員連盟や政策プロジェクトが中心となって、活発に立法提案を行うようになったこと、そうした異なる政党の議員間の連携を可能にする政党間の政策上のクリーヴィッジの低下、連立政権下における与野党間の政策協議の活発化などが党派をまたがる立法活動を増加させたのである。政党主導の議員立法の増加の要因には、経済・社会状況の急激な変化に対応する既存の法体系の見直しを行うのに際して、法の整合性や行政の継続性を主張し、省庁間の利害対立による調整の困難を抱える省庁官僚制に代わって、政党が政治主導による立法を志向するようになってきたことが上げられよう。特に自公連立政権の発足以降、与党三党の提出による議員立法が増加したのは、そうした政党主導傾向の表れである²⁾。また、与党と野党が、対案の形で、それぞ

れの政策を表明し、結果的に、野党案を一部取り入れた法案の成立が増加したことも、議員立法の成立件数の増加に寄与している³⁾。

(2) 成立議員立法の内容分析

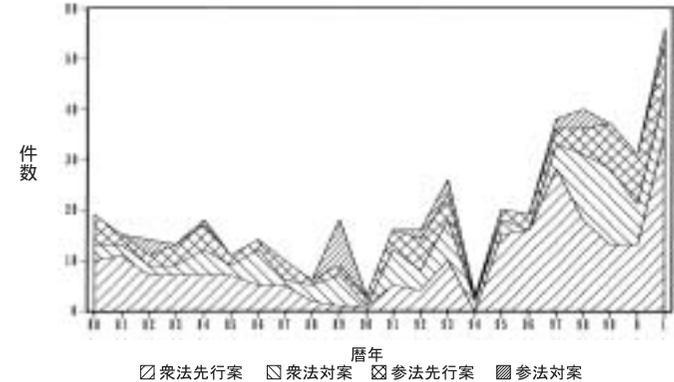
それでは、そうして増加した成立議員立法の内容は、どのような分野にシフトしたであろうか。一九九八年参院選挙以後、政権は、自民党単独(一九八年)から、自自連立・自自公連立(一九九年)、自公保連立(二〇〇〇年)へとほぼ一年置きに、入れ替えが行われた。そうした枠組みの変化があったものの、成立議員立法の内容面での頻度は、機構構成政策を中心に、保護的規制政策、分配政策が優位を占めていたことが指摘できる(表2)。このうち、分配政策がそれ以前の自民党を中心とした連立政権期から、比重を減らし、逆に、保護的規制政策が急増したことが、顕著な特徴として指摘できよう。その要因は、経済の悪化を背景に、不良債権を抱えて、破綻しかかった金融機関の救済や、融資を受けられない中小企業の救済、返済不能となった消費者ローン対策など、金融機関や中小企業の救済、消費者保護に関する経済政策が与党の政策の中心課題となったことがあげられる。一方、分配政策は、これまで、与党が特定地域や業種に対する利益配分に主導的な役割を担ってきたのに対して、政府が、融資や補助金などを手段として、不況地域や業種の経済対策を積極的に行使する必要性が高まったため、政府予算や閣法で措置し、相対的に議員立法の比重が弱まったことも指摘できよう。他方で、商法改正などで、政府の法制審議会の審議遅延を回避するために、経済界が、自民党に議員立法提出を積極的に働きかけ、企業関係の議員立法の提出・成立件数が増加したことが、競争規制政策(主として規制緩和)の増加に現れたと言える⁴⁾。

表3 野党の議員立法の政策類型別頻度 (143回国会から151回国会まで)

| 政党名 政策類型 | 民主党 143～151回 | 共産党 143～151回 | 社民党 143～151回 | 自由党 (145～147回を除く) | 公明党 (146～151回を除く) | 全野党 147～151回 |
|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------|----------------------|-----------------|
| 分配的政策 | 9 (9.6) | 7 (21.2) | 3 (15.0) | 0 | 1 (7.1) | 18 (12.0) |
| 競争規制的政策 | 1 (1.1) | 0 | 0 | 0 | 1 (7.1) | 2 (1.3) |
| 保護的規制政策 | 25 (26.6) | 15 (45.5) | 4 (20.0) | 9 (50.0) | 6 (42.9) | 49 (32.7) |
| 再分配的政策 | 14 (14.9) | 4 (12.1) | 1 (5.0) | 1 (5.6) | 0 | 20 (13.3) |
| 分配削減的政策 | 7 (7.4) | 0 | 0 | 0 | 0 | 7 (4.7) |
| イデオロギー的政策 | 6 (6.4) | 5 (15.2) | 4 (20.0) | 0 | 1 (7.1) | 8 (5.3) |
| 機構構成政策 | 32 (34.0) | 2 (6.1) | 8 (40.0) | 8 (44.4) | 5 (35.7) | 46 (30.7) |
| 合計 | 94 | 33 | 20 | 18 | 14 | 150 |

注) 再提出法案を除いた新規提出法案のみを対象。

図3 野党新規提出法案数の変化



(データ) '調査、'衆議院の動き、各年版より集計

共同提出も含まれている)。

まず、各党とも、保護的規制政策の比重が一番高い。このことは、与党と共通しており、不況を反映した企業や消費者の救済に重点が置かれたと言える。民主党の場合、保護的規制政策の範囲に入るとして、金融機関保護の他に、環境保全や健康の保障、男女共同参画の推進、消費者保護、犯罪被害者の救済、ストーカー防止などの治安関係立法、育児・介護休業、児童福祉など、環境、女性、労働者、消費者、犯罪被害者などの弱者を対象とする生活密着型の政策に特徴があった。また、民主党、自由党、社民党の各党で機構構成政策の比重が高いことは、選挙制度改革や政治資金規制、幹旋利得処罰などの選挙・政治倫理関係や、行政改革、国会改革などの政府機構・組織の改革をめぐる法案の提出が多くを占めたことが要因である。

また、民主党が公共事業の削減や国債発行額の制限など、分配削減政策での政策提案をしていることは、同党が新保守主義的な政策スタンスを示していることの表れである。一方で、同党の議員立法が、年金、児童手当、高齢者福祉など、社会的弱者に対する再分配政策での比重が少なくないことは、同党内に、新保守主義的グループと、旧社会党系のリベラルな議員グループが併存していることを示している。一方、民主党の場合、分配政策は、NPO税制支援、三〇人学級制導入、中小企業支援などの分野に

(3) 野党提出の議員立法

次に、一四三回臨時国会(一九九八年)から一五一回通常国会(二〇〇一年)の期間に提出された野党提出の議員立法の変化を見てみたい。同期間に新規に立案され提出された野党の議員立法(再提出法案を除いた法案数を指す)は、一五〇件であった。提出会派別では、共同提出も含めて、民主九四件、公明一四件(ただし、与党時は除く)、自由一八件(ただし、与党時は除く)、社民二〇件、共産三三件と民主党が突出して多かった。

また、同期間における野党提出の議員立法の内訳は、衆法先行案が五七件、衆法対案が三五件、参法先行案が三一件、参法対案が一件と、衆議院における政策先行案の提出の占める割合がもっとも高い(図3)。こうした政策先行案の増加傾向は、一九九五年以来、継続されており、民主党や共産党などの活発な新規政策課題の発掘と、具体的な政策策案などの活動の結果と言える。

(4) 野党提出議員立法の内容分析

では、こうした活発な政策先行案によって表明された、野党の政策提案は、どのような分野に、関心の比重が高いのだろうか。表3は、野党各党の提出した議員立法の頻度の比較を行ったものである(各党

またがるものの、与党の提出法案に比べると、その比重は小さい。

共産党は、保護的規制政策の比重が野党の中で、もっとも高く、金融機関の救済の他に、男女平等の促進、労働者の権利保護、消費者保護などにより多くの法案を提出している。野党時代の自由党、公明党も金融保護政策が多くを占めており、ダイオキシンの対策では、民主、共産、公明の各党が法案を提出し、超党派による議員立法の成立に導いた。また、共産党や社民党では、イデオロギー的政策の比重が相対的に高い。夫婦別姓導入や定住外国人地方参政権付与などのジェンダー、人権関係の法案が、党内で重要性を高め、自民党との間で、イデオロギー的な対立を提起することとなったからである。

野党全体では、一九七〇年代後半から一九九三年までの五五年体制の自民党政権時（八〇回国会から一二六回国会まで）の社会・公明・民社・共産の各党の合計と比べて、機構構成政策の比重が、一四ポイント、保護的規制政策の比重が六ポイント程度増加し、逆に、分配政策の比重が八ポイント、再分配政策の比重が七ポイント減少している。分配削減政策の比重は、四ポイント増加し、イデオロギー政策の比重は、四ポイント減少している。一方、自社と連立政権下の一九九〇年代後半の二二八回国会（一九九四年）から一四二回国会（一九九八年）と比較すると、保護的規制政策が二二ポイント増加し、逆に、機構構成政策が二五ポイント減少し、その他の政策領域は、分配政策が六ポイント減少、再分配政策が六ポイント増加、分配削減政策が三ポイント増加している。

このように、民主党を中心とする野党の政策の中心課題が、五五年体制時の野党のような分配・再分配型の所得・社会保障政策重視から、経済的弱者や生活者などを対象として、経済活動に政府が積極的に関与し、その保護と規制を強化する政策や、行政改革や地方分権、政治改革などの統治機構の構造改革に重点が移行したことが指摘できよう。

一方、一九九三年の政権交代を契機とする連立政権に移行後、新進党、民主党などの野党が議員立法を通じて与党との政策競争を展開することによって、野党の新規提出法案の絶対数が増加し、対案の活発化と同時に、民主党を中心とした政策先行法案の増加が顕著な特徴を示すようになってきていることは、すでに指摘したとおりである。他方で、各党間の政策競争が活発になる中で、野党間の法案提出を通じての協力は、選挙、政治資金、幹旋利得処罰などの機構構成政策や永住外国人地方参政権、夫婦別姓導入、通信傍受禁止、戦時性犯罪問題など、自民党と対立的なイデオロギー法案に偏っている。このことは公明、自由（保守）の各党が、参議院選挙後、自民党との連携・連立のスタンスを明らかにした結果、民主党との協力のパートナーが社民、共産の左翼政党に限られたことが影響しているよう。民主党は、むしろ、単独で、与党自民党との政策の差異を出すことに腐心するようになったのである。

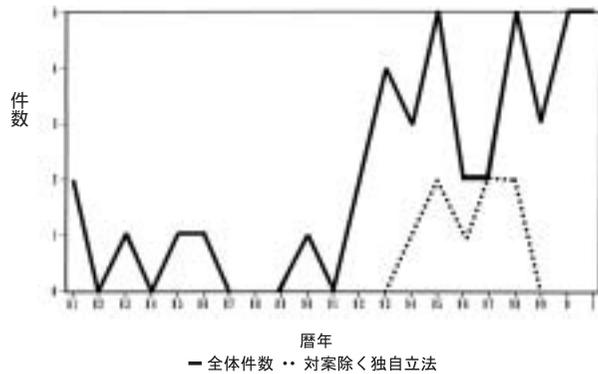
一方、野党の民主党と与党に入った公明党が共同で法案を提出した例として、一四三回国会（九八年）に提出した永住外国人地方参政権付与法案（公明党の連立入り後の一四七回国会に廃案）、一四七回国会に参議院に提出された、あつ旋利得処罰法案、（参院で民主、公明、社民、参議院の会が共同提出）がある。永住外国人地方参政権付与法案は、一四八回国会（二〇〇〇年）に、公明、保守の共同で再提出され、民主党案と対案で委員会審議が行われたものの、自民党内の反対で、結局、継続審議となった。また、あつせん利得処罰法案は、一五〇回国会に、自民・公明・保守の三党によって、提出され、民主・自由・共産・社民共同提出の対案と一括審議され、与党案が可決成立した。このように、野党であった政党が与党に入った後は、与党内の結束を優先して、議員立法においても、野党と協力することがなくなることは、自社と連立政権時と共通していた。

第二節 議員立法の審議機能

（１）野党の議員立法に対するしと趣旨説明聴取

次に、野党の議員立法がどの程度、実際に審議されたかを検証することによって、議員立法の審議機能を分析す

図4 野党提出議員立法の趣旨説明聴取件数
(衆議院本会議)



(データ) 衆議院本会議録より集計

すようにになった。審議入りの段階から、野党が審議拒否戦術をとるよりも、政府与党案と野党案の同時審議入りを実施することによって、法案の成立の可能性をより高めようとするスタンスを与党側が取るようになったことを示していよう。

こうした議員立法をめぐる与野党の対立関係の弛緩により、新進党や民主党の政策先行案についても、本会議における趣旨説明聴取を行い、委員会でも審議対象となるケースが見られるようになった(図4)。

しかし、与党が比較的柔軟な対応を取った野党案の多くは、対案が中心であり、政府与党案と対案関係にない野党の政策先行案の多くは、与党が法案付託を引き延ばし、委員会に付託されないまま、継続や廃案になっている状態に大きな変化はなく、一九九九年以降は、野党の政策先行案に対する衆議院本会議での趣旨説明聴取は、一件も実施されていない。一九九七年以降、新進党や民主党が議員立法提案を活発に行い、政策先行案の提出が飛躍的に増大しているにもかかわらず、その多くが、委員会付託されることがなく、法案の提案理由を委員会で聴取することもなく、握りつぶされているのが現状である。

表4 野党提出の議員立法(衆法)に対する「つるし」の期間

| | 1週間以内 | 1週間以上 2週間未満 | 2週間以上 3週間未満 | 3週間以上 1か月未満 | 1か月以上 | 未付託 審査未了 | 院議 継続審査 |
|-------|-------|----------------|----------------|----------------|-------|-------------|------------|
| 1992年 | 2 (1) | | 1 (1) | 1 | 1 (1) | | |
| 1993年 | 2 | 6 (4) | 1 | 2 | 1 (1) | 1 | |
| 1994年 | | | | | | | |
| 1995年 | 1 (1) | 1 (1) | | | | 11 | |
| 1996年 | | 4 | | | | 2 | |
| 1997年 | 4 (1) | 2 (1) | 3 | | 9 (1) | 10 | |
| 1998年 | 2 (1) | | 1 | | 6 (2) | | 17 (5) |
| 1999年 | 7 (7) | 3 (3) | | | | 4 | 8 |
| 2000年 | 1 (1) | 1 (1) | | 2 (1) | 5 (2) | 6 (1) | |
| 2001年 | 7 (4) | 1 (1) | | | | 9 | 23 |

注) 提出時から委員会付託されるまでの時間別法案件数を示し、対案の数を()に内数で示す。未付託審査未了及び院議継続審査についても件数を記した。なお、件数は、通常国会のみを対象として集計。

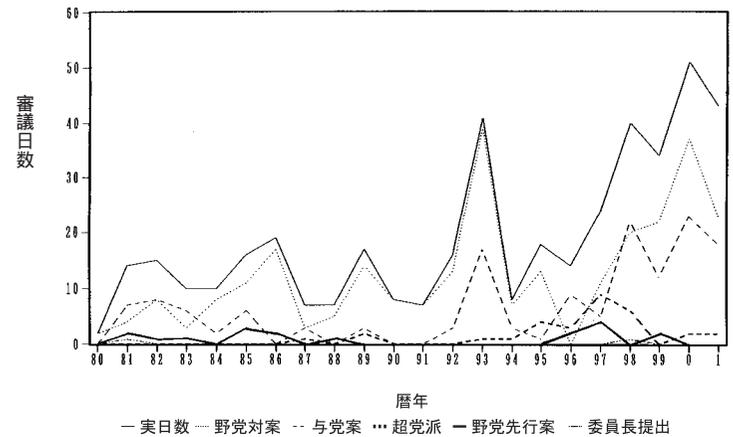
ることとする。表4は、野党提出の議員立法(衆法)に対して、主に、与党から付された趣旨説明要求によって、野党案の委員会付託がどの程度、阻止(いわゆる「つるし」)されてきたかを示したものである。

一九九〇年代前半の自民党政権時においては、野党は、対立する政府与党案の委員会付託を引き伸ばすため、趣旨説明要求を利用し、与党の側も、その対抗手段として、野党案に趣旨説明要求を付して、双方の法案の委員会付託が遅れるということが一般的であった。

これに対して、政権交代を契機として、新進党、民主党などの有力野党は、趣旨説明を形式的に要求して、委員会付託を遅延させるよりも、対決法案への対案・修正案を提出し、本会議での対案同士の趣旨説明を聴取したり、委員会で双方の法案の論争を展開したりする正攻法をとる傾向が増してきた。これは、野党が、対立的な政府与党案に対する対案をできるだけ提出し、本会議や委員会審議の中で、両案を比較対象とした政策競争を展開する手段を常套化したことと表れである。

一方、政府与党の側も、野党案が、政府与党案の対案である場合、野党案を早期に委員会付託することが、政府与党案の早期審議入りにつながることから、対案の野党案の早期付託に協力的な態度を示すようになった。

図5 議員立法（衆法）の委員会審議日数
衆議院の委員会を対象



(データ) 『調査』、『衆議院の動き』各年版より集計

(2) 審議日数は増えたか——議員立法の審議日数
一九九〇年代前半の政治改革が争点となった次期をピークとして、議員立法の委員会における審議日数は一時的に低下した(以下の審議日数は、衆議院における委員会での質疑を伴う実質審議の日数を指す)。しかし、一九九七年から、委員会での審議日数が再び急増し、高い状態のまま五年間持続している(図5)。こうした傾向は、議員立法は、審議しないという慣例が破られたことを示している。

しかし、その内訳は、与党案の審議と政府・与党案の対案である野党案の審議が中心であり、一九九五年から一九九八年にかけて、新進党、民主党を野党の中心とする時期に増えた野党の政策先行案や、超党派議員立法の委員会における審議は、一九九九年以降、ほとんど実施されていない。超党派による議員立法については、臓器移植法案やサッカーくじ法案のような、議員間のイデオロギーや良心の対立を生むイシューが議題となり、審議が長期的に実施されたものの、一九九八年以降は、そうした争点を巡る超党派の議員立法が提案されても、自

民議員が参加しなかったり、審議に消極的であったりしたため、実質審議が実施されることが、超党派議員立法の審議日数の減少の要因として指摘できよう。

野党の政策先行案については、一九九五年から一九九八年の期間において、新進党提出の政策先行案の審議を実施することで、対立的な政府与党提出案の審議入りを果すという自民党の国会戦術が見られた。また、民主党の政策先行案に対しても、一九九八年の通常国会まで、自民党が、その審議の実施に柔軟に対応したのは、対立する政府案に対して、修正などで、民主党を取り込もうとするリベラル派自民党執行部の思惑などが反映していたと考えられる。一九九八年参院選挙後の金融国会で、参議院での逆転の悲哀を知った自民党が、自由党、公明党との連携を深めるにつれて、民主党との協力関係は、ほとんど疎遠になり、結果的に、民主党提出の政策先行案は、自民党にとって、審議する必要性がなくなった。こうしたことが、野党提出の政策先行案の衆議院の各委員会における審議日数の減少の原因と考えられる。

(注)

- (1) 谷勝宏『議員立法と制度改革』『名城法学』第四九巻第二号(一九九九年)一〇八―一一頁。
- (2) 例えば、一四五回国会に自民・自由・公明の与党三党から提出された「良質な賃貸住宅等の供給の促進特別措置法案」は、借地借家法を貸主と借主の権利義務の問題と位置つける法務省と、土地・住宅問題とみる建設省の間の利害が絡んで、意見調整ができないため、与党の主導で議員提案され、成立することとなった(五十嵐敬喜「市民と国会」『ジュリスト』第一一七七号(二〇〇〇年五月一日)一五五―一七二頁、市民立法機構編『市民立法入門』ぎょうせい(二〇〇一年)一七五―一七六頁)。
- (3) 連立政権以降の議員立法の活発化の背景として、河野久参議院法制局長は、各党の与野党の経験と、政策上の差異の縮小により、与野党間の協議が行いやすくなったこと、連立政権下において、与党内協議が重要になり、その延長

線上下の野党との協議が行いやすくなったこと、また、政府と与党の関係の変化により、政府からの提出に拘らなくなったこと、パブル経済の崩壊後、既存の法律制度の見直しが緊急の課題となっているにもかかわらず、官僚の不祥事による官僚制度への信頼の低下もあって、行政依存から脱却し、政治主導による立法を志向するようになってきたこと、各党が競合して政策を法律案として提案するようになり、これに一般市民の立法化についての要望が結びつき、市民立法の現象がひろがってきたこと、参議院改革の一環として、参議院の各党派が議員立法に積極的に取り組むようになってきたこと等を指摘している(河野久「議員立法—実務的見地から」『ジュリスト』第一一七号(二〇〇〇年五月一日 一五〇頁) 八四頁)。

(4) 『朝日新聞』二〇〇〇年二月二六日。議員立法による最近の商法等改正の例として、一四二回国会及び一四七回国会に、資本準備金による自己株式の取得・消却に関する商法の特例措置を定める株式消却商法特例法改正、一五一回国会に、金庫株の解禁及び株式に係る純資産額規制の撤廃、一五三回国会に、取締役の責任の軽減及び株主代表訴訟制度の合理化などが行われている。

(5) 参議院では、一九九六年以降、野党は、全ての閣法に対して、趣旨説明聴取要求を行い、実際に、閣法の趣旨説明を聴取する件数は、一九九〇年代前半の年平均一〇件程度から、九六年以降、年平均三〇件程度へと急増している(寺西香澄「議案の付託」『立法と調査』第二二二号(一九九九年)五一頁)。

結び——議員立法の役割の増大

以上の分析によって、一九九八年参議院選挙以降の議員立法が、成立件数、提出件数の両面で、活性化を示したことが指摘できる。それは、主として、自民党単独政権から、自民党を少数与党として補完する自由、公明、保守などの政党が参加した連立政権に移行する過程で、政権党との対立度を強めた野党が、政策動員による争点化を目

的に、議員立法の提出を活発化させたこと、そして、連立与党内でも、官僚制や自民党族議員だけでは、対応できない新たな政策イシューに、党派を超えて、対応する必要性が生じたことの結果であった。同時に、政治主導の観点から、議員立法を巡る国会の制度や党の運営・慣行の見直しが行われたことも、議員立法を作成・提起する環境の整備にある程度の貢献をなした。

しかし、その反面、野党提出の政策先行案に対する委員会での実質審議は、停滞しており、野党の先行案は、意見表明と、問題提起を中心に機能せざるを得なくなっている。参議院での逆転状況にあった一四三回国会では、野党提出の対案が、与野党間の修正協議によって、与党も加わる形で成立するなど、野党の議員立法の実質機能化が進んだ。しかし、そうした政府与党の敗北が、与党を議会連合から連立内閣へと、議会内勢力の拡充に走らせ、結果的に、対立度を深めた野党の議員立法の非・決定化の要因となった。議員立法をめぐる制度改革が、議員の法案作成の環境を改善しても、それを審議・議論することによって、政策を形成していく、「討論機能」が、議員立法の立法過程に欠如しているのである。

日本経済の低迷が続く中、主に、財政圧力を背景として、中央行政機構のスリム化、地方政府への分権化、経済的・社会的規制の緩和が政策的に進められている。政策の議題設定は、省庁官僚制から、経済財政諮問会議を中心とした内閣に移行しつつあり、法案や予算の決定をめぐる利害調整の場も、省庁官僚制と自民党政務調査会、関係利害団体の間の閉ざされた「鉄の三角形」から、首相が政策決定を主導する内閣政治とそれに対する国会による統制に移行する可能性が、かつてなく、高まっていると言えるだろう。

一方で、二〇〇一年四月に施行された情報公開法は、行政側の側が保有してきた政策情報への市民のアクセスを可能とし、政党と市民との間の情報の交換関係や、立法提案の共同作業が今後、増加することになる(そうした試みとして、市民立法が上げられよう)。そこでは、企業や、利益集団、市民運動などの多様な国民のニーズを、

政党や議員が媒介して、国政の政策決定に反映させていく、間接的なイニシアティブの手段として、議員立法の役割が、より重要性を高めていくことになる。

多元的な立場から国会内に投げ込まれた政策案が、政府案の対案として、与野党の競合する法案として、また、野党の先行する政策案として、十分に議論されながら、政策を形成していくという、「審議民主主義」が、鉄の三角形に代わる、新しい政策決定メカニズムとして求められていくことになる。