HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	立法過程における意見調整システムとその限界
Author(s)	江口, 隆裕
Citation	北大法学論集, 43(6), 1-35
Issue Date	1993-03-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/15503
Type	bulletin (article)
File Information	43(6)_p1-35.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

立法過程における意見調整システムとその限界

江口隆裕

目次

一　序
　（一）　本稿の目的
　（二）　本稿の前提
二　立法過程における意見調整システムの実際
　（一）　法律案の作成段階における意見調整
　（二）　国会審議段階における意見調整
三　国会審議との関連での法律案の分類
　（一）　内容による分類
　（二）　成立意志による分類
四　立法過程における意見調整システムの限界

(一)　法律案の作成段階
(二)　国会審議段階
(三)　結語

一　序

(一)　本稿の目的

我が国は、国民主権の原理の下に、代表民主制をとり、「全国民を代表する選挙された議員」で組織される国会が「国の唯一の立法機関」とされている。この場合の「代表」概念としては、いわゆる強制委任を否定し、集合的委任の考え方をとることにより「国の立法府が国民の一般的意思を代表すべきだという理念」に基づくものとされている。[1] しかしながら、社会的な価値や利益が多元化する中で、「多少とも統一された均質的な〝国民の意思〟の客観的な存在さえも疑わしくなって」おり、「相争う諸利益を選挙と多数決のルートを通じて統合し、より多数の国民の意思を立法に反映させるという」立法府における代表の意味が改めて問い直されるなかで、[2] 国会が法律制定の機関というよりも、むしろ政治抗争の場へと変貌しており、その立法機能が十分には果たされていないことが、憲法学者を中心に指摘されてきた。[3]

他方、近年、政治学の領域においては、そのような議会衰退論見直しの動きがあり、手続きにおける全会一致制、会期制、委員会制、二院制といった議会の制度的ないしは慣行上のルールを活用した野党のヴィスコシティー(viscosity)

（粘着力）の概念に着目し、ないしはこのような概念の提示を契機として、議会、特に我が国における国会の機能を再評価しようとする論者が少なからず出てきているようである。(4)

我が国の国会の機能に対するこのような認識の違いは、両者のアプローチの違い、すなわち規範的な観点からか、現実機能的な観点からかというアプローチの違い、さらにはそれぞれの立論の背景となった時代状況及び時代認識にも起因しているように思われる。(5) また、後者の立場に立つ論者は、議会における立法過程のみならず、法律案が議会に提出されるまでの「国会事前手続」にも着目し、それとの関連においても議会の機能を再評価しようとしており、(6) このことは、唯一の立法機関たる国会の地位、特に議院内閣制の下における国会の位置付けをどのように考えるのかという我が国議会制のあり方の基本にかかわる問題を含んでいる。

本稿は、このような両者の認識の違いを踏まえ、我が国の立法過程における立法の民主性――国民の意思が立法に反映するという意味での民主性――の意味を問い直そうとするものである。すなわち、民主主義国家において、民意が立法に反映されようにするということは、国民主権の原理を持ち出すまでもなく最も重要なことである。しかしながら、民意といい、あるいは国民の意思といっても、現代社会においてはますます多元化・多様化しつつあり、何が国民の意思であるかを確定することはますます困難になりつつある。加えて、ある法律案に対する国民の意思――ここでいう国民の意思とは、具体的な利害関係者の意見であれ、マスコミに代表される抽象的な世論であれ、また、与党のものであれ、野党のものであれ、当該法律案に対して表明されるあらゆる意見をいう――というものを考えるとき、高度に専門分化し、しかも膨大な量の法律案が毎国会に提出されている現状では、世論を二分するような重要な法律案でもない限り、個々の法律案に対する国民の意思というものを確定しようとすること自体に無力感をすら感じざるを得ない。

したがって、現実の立法の場にあっては、政党や各種利益集団、マスコミ等が、国民の意思を代弁するというフィク

ション（擬制）の下に、国民に代わって意見を主張することになる訳であるが、それらの意見とて「多少とも統一された均質的な意思」であるかどうかはなはだ疑問である。このような状況にあって、立法者がとり得る道は、多元化・多様化した意見をいかに調整し、立法に反映させるかということにならざるを得ないのであり、それが能うる限りでの最良の選択ということになるであろう。その一つの方法が議会における多数決のルールであるが、後述するように、我が国の立法過程においては、それ以外にも様々な意見調整のシステムが存在し、機能しているのであり、そのような意見調整過程を経た法律案がはじめて法律として日の目を見ることになる。

本稿は、以上のような問題意識を前提に、我が国における立法過程において、いつ、誰の、どのような意見が実際の立法に反映し、または反映し得るのか、さらには相異なる意見を調整するシステムとしてどのような制度ないしルールがあり、それがどのように機能しているのか、そのアウトラインを明らかにすることを目的としている。これを明らかにすることにより、従来ややもすると観念的な議論が先行することの多かった我が国の立法過程における立法の民主性の問題が、多少とも具体的に明らかになるものと思われる。さらに、保守党による長期単独政権が続いている我が国の特殊政治状況下においては――否、いずれの政治状況下においても――そのような立法過程における意見調整システムには一定の限界が存することもまた事実であり、そのような限界を併せて明らかにすることにより、立法過程における立法の民主性の意味とその限界を考える手がかりが得られるものと思われる。

(二) 本稿の前提

(ア) 立法及び立法過程の意味

立法の意味を広く一般的・抽象的法規範の定立と解するならば、国会による法律の制定のみならず、地方公共団体による条例の制定も含まれることとなる。しかし、本稿においては、国会の機能との関連において立法過程を考察することを目的とするものであるから、国会の議決を経て定立される一般的・抽象的法規範、すなわち形式的意味での法律を対象とすることとする。

次に、立法過程すなわち法律の発案・審議・制定過程に着目したとき、議員提出法律案と政府提出法律案とでは、特にその発案過程に著しい相違がみられる。(7) 法律の発案も含めて国会の唯一の立法機関性を重視するならば、議員提出法律案を中心にその立法過程を取り上げるべきであろう。しかし、政府提出法律案が圧倒的多数を占め、(8) 法律案の立案起草の大部分が行政府の手に委ねられている我が国の現状からして、議員提出法律案を素材にすることは、法律案に対する現実の意見調整システムを検討する意味を著しく減少させることとなろう。むしろ、政府提出法律案を素材にして、立案の段階から、誰により、どのような意見が、どのような形で法律案に反映され得るのかを検討することにより、かえって我が国の国会の立法機関としての特質を明らかにすることができるものと思われる。したがって、本稿においては、国会における立法過程のみならず、法律案の国会提出以前の過程、すなわち行政府における法律案の発案過程からを立法過程として取り上げることとする。このことは、前述の憲法学と政治学とにおける国会の機能に対する認識の相違の理由を明らかにする上でも必要なことと思われる。

(イ) 本稿の対象とする法律 ― 政府提出法律案 ―

本稿においては、（ア）で述べたと同様の理由により、最も提出件数が多く、かつ、成立率の高い政府提出法律案を素材に、その立法過程における意見調整システムを検討することとした。

もちろん、議員提出法律案を取り上げることも重要であり、国会の立法機能を充実させるためには、議員立法の活用を図らなければならないとの見解もあるが、[9] 議員提出法律案をも対象とするのは筆者の手に余るものであり、また、少なくとも国会の場における法律案の審議・制定という意見調整システムを検討するという観点からは、政府提出法律案について検討した結果は議員提出法律案にも当てはまると思われるので、本稿の対象からは除外することとした。

二　立法過程における意見調整システムの実際

政府提出法律案の立法過程をまとめると、図の通りとなる。ここでは、まず、政府提出法律案の立法過程をその作成段階と国会審議段階とに区分した。さらに、法律案の作成段階を法律案の立案、事前の反応探知・調整、政府内調整（法令協議及び内閣法制局審査）、政府・与党間調整（国会事前手続）に区分して、それぞれの段階における意見調整システムの実際を検討することとしたい。

次に、国会審議段階については、過去の政府提出法律案の成立状況及び修正状況を検証して、国会の場における意見調整システムの実態を明らかにすることとする。

(図) 政府提出法律案の立法過程

① 法律案の作成

- 法律案の立案（担当省庁）（←日常業務、国会、審議会、マスコミ、利益団体等の陳情、勧告等）
  ⇩
- (事前の反応探知・調整)
  ⇩
- 法令協議（大蔵省を始めとする関係省庁全て）（←利益団体等）
  ⇩
- 内閣法制局による審査　　⇩ 与党政務調査会（関係部会、政策審議会）
  ⇩
- 次官会議（全員一致）　　⇩ 与党総務会
  ⇩
- 閣議（全員一致）
  ⇩
- 法律案の国会提出

② 国会での審議・採決（衆議院先議の場合）

- 議院運営委員会（法案の審議順、趣旨説明の有無等の調整）
  ⇩
  (本会議での趣旨説明)
  ⇩
- 委員会付託
  ⇩
- 提案理由説明
  ⇩
- 委員会質疑（公聴会、参考人意見聴取、連合審査会）
  ⇩
- 委員会採決（確認質問、附帯決議）　　修正案提出、採決
  ⇩　　⇩
- 本会議での委員長報告　　本会議での委員長報告
  ⇩　　⇩
- 本会議で（質疑・討論）採決　　本会議で（質疑・討論）採決
  ⇩　　⇩
- 可決、参議院に送付又は否決・不成立　　本会議で修正可決、参議院に送付

- 参議院でも同様の手続により審議・採決が行われるが、法案が参議院で再度修正された場合には、衆議院に回付し、衆議院本会議において当該法案を再度採決。

（一）法律案の作成段階における意見調整

（ア）法律案の立案

政府提出法律案の場合には、立案のイニシアティブは、第一義的には、担当省庁がとることとなる。しかし、この場合でも、立案に必要な情報は多様なルートから得るのが通常であり、これら複合した情報を基に、法律制定ないし改正の社会的必要性の判断の下に、法律案立案の動機が形成されることとなる。

具体的な情報のルートとしては、日常業務での問題提起、国会における質疑、マスコミによる指摘、審議会等の提言、利益集団・地方公共団体等による陳情、他官庁の勧告等が挙げられようが、(10) ここで留意しなければならないのは、これらの情報ルートのうち、国会における質疑及び利益集団等による陳情以外のものは、特定の集団の利益や政策を背景にせず、個別的な利益から「中立的」な性質を有するものであるという点である。もちろん、これら様々な情報ルートのうちのどのルートに重点を置くかによって、立案の方向づけは変わり得るものであるが、このように中立的かつ多様な情報ルートの存在が行政府の「中立性」の存在根拠の一つとなっているように思われる。

この段階においては、何らかの形で当該法律案に対する関心――マスコミによる問題提起や実際の業務執行に当たる地方機関からの問題点の指摘も含む幅広い意味での関心――を有する者の意見が、政府内の意見調整システムを通して、法律案に反映されることになる。

また、法律案の立案に当たっては、当該法律案が国会で審議される以上、過去の国会における質疑や国会の附帯決議等において指摘された事項が重要な意味を持たざるを得ず、国会における質疑時間は議席数に比し野党の方が多い点を考えれば、立案の段階でも、野党の意見が何らかの形で――積極的な意味でであれ、消極的な意味でであれ――考慮さ

れることとなる。[11]

（イ）事前の反応探知・調整

法律案、特に重要法案を提出しようとする場合には、何らかの形でその基本的な考えを予め表明し、それに対する世論ないし関係者の反応をうかがうことがある。何が重要法案であるかの判断は一義的には明確でなく、当該法律案の内容の軽重のみならず、国民全体か、特定の範疇に属する者のみかといった当該法律案の対象者の範囲、その対象者の関心の程度、マスコミ等の反応等によって異なってくるが、いずれにせよ、法律案を提出しようとする省庁がこれらの要素を勘案し、その重要度に応じた事前の反応探知を行うことがある。

事前の反応探知の具体的な方法としては、毎年八月に行われる予算の概算要求段階での改正案概要の表明や関係審議会に対する諮問といったフォーマルな方法のほか、学識経験者や関係者の意見を私的懇談会やアンケートという形で聞いたり、[12]更には新聞等のマスコミへの意識的リークといったインフォーマルな方法がとられることもある。

これに対しては、関係団体・関係者やマスコミを中心とした「世論」が賛否を含めた意見を表明するほか、与野党も何らかの意見を表明することがある。なお、法律案によっては、与党に対して――場合によっては野党に対しても――後述の国会事前手続きの前に、「族議員」[13]を中心に根回しが行われることもある。

この段階では、法律案の内容は確定的ではなく、変更可能性を有しているため、これらの意見の内容や強弱の程度如何によっては、国会における成立可能性をも勘案し、法律案作成の段階で取り入れられ、事前の調整が行われることもある。[14]

（ウ）政府内調整

① 法令協議

担当省庁において法律案の原案が固まると、次に、「法令協議」という形で政府内の意見調整が行われる。

ある省庁が法律案を国会に提出しようとする場合、それは内閣としての行為となるため、閣議決定を経ることが必要となる。閣議決定は慣例上全員一致で行われることとされているため、閣議で他省庁の大臣から反対が出ないよう予め事務レベルで関係省庁間の調整を済ませておくために行われる政府内での意見調整手続きが「法令協議」と呼ばれるものであり、その実質に着目して「各省折衝」とも呼ばれている。(15) もっとも、実際には、閣議の前日に行われる事務次官等会議が閣議と同様全員一致とされており、いずれかの省庁が事務次官等会議で反対すれば当該法律案を閣議にかけることができなくなるため、事務次官等会議までに調整を行うことが必要となる。

この法令協議では、当該法律案と他省庁の所管する法令との間に矛盾や齟齬があるかどうかをチェックするという形式的な調整のほか、各省庁の所掌事務との間での実質的な調整が行われる。

「縦割り行政」という言葉に象徴されるように、各省庁の所掌事務はその設置法及び組織令によって截然と区分されており、しかも、これら設置法の文言の抽象性もあって、我が国に存在する全ての業界や利益集団は、理論上はいずれかの省庁の所掌に属することになっている。したがって、当該法律案について法令協議という形で省庁間での意見調整を行うということは、すなわち、関係する業界や利益集団を代弁する意見が所管省庁を通じて調整されるということを意味する。換言すれば、各省庁は、その所掌に属する業界や利益集団に代わり、その意見を省益＝「公益」の名の下に主張し、これら「公益」の衝突・調整の過程で政府部内での精緻、かつ、最終的な意見調整が行われることとなる。

この法令協議においては、国家財政に与える影響は大蔵省、環境保全は環境庁、消費者保護は経済企画庁、老人福祉は厚生省というように、様々な立場を代弁する意見、特に、国家財政の健全な運営や環境保全というような文字通り「公益」を代弁する意見――圧力団体等からは主張されにくい意見――も関係省庁によって主張されることとなる。また、

そこで取り上げられるのは特定の企業の意見ではなく、一定の業種や業界の意見として業界団体等により取りまとめられたものであることが通例であり、これにより、省益＝公益への転換が図られる。[16]

② 内閣法制局審査

法令協議という形での政府内調整が済んだ法律案は、次に、内閣法制局による審査を受けることとなる。[17] ただし、実際には、省庁間の意見調整が済まない段階で内閣法制局審査が行われることもしばしばであり、内閣法制局がその本来の権限に属しない各省庁間の調整を行わざるを得なくなる場合があることも指摘されている。[18]

内閣法制局審査は、事前の予備審査を経て、第一読会から始まる数回の読会という形で行われ、審査の内容は、制度改正・新設の現実の必要性、政策目的と施策の手段の均衡・整合性といった実質的な内容にかかわるものから、憲法を始めとする実定法体系における整合性や用字・用語を含めた法文の表現、条文の配列等立法技術にかかわるものまで幅広い範囲にわたって行われる。

政府提出法律案の国会提出時期については、常会の場合には、原則として、予算関連法律案は予算の国会提出から三週間以内、予算非関連法律案は予算関連法律案の最終期限から四週間以内の日までに閣議決定を経なければならないとされているため、内閣法制局審査は、これに間に合うようなスケジュールで行われることになる。

（エ）政府・与党間調整（国会事前手続）

我が国の実際の立法過程においては、法律案が国会に提出される以前の与党内における決定手続、いわゆる「国会事前手続」[19]が重要な意味を持っている。

法律案を国会に提出しようとする省庁は、与党審査という形で、与党である自民党政務調査会の関係部会及び政策審議会並びに総務会で当該法律案の了承を得なければならない。しかも、この政務調査会、総務会の決定が全員一致制で

あることから、与党議員の根回しに官僚の大きなエネルギーが費やされることとなる。[20]

したがって、この段階では、与党ないし与党議員、さらにはその背後に控えた利益集団の意見が法律案に反映され得ることとなる。[21] しかし、党執行部が党内の反対を押し切って法律案の国会提出を決定したような場合には、採決に際しての棄権や野党への同調といった形でスピル・オーバー（溢れ出す）したケースも指摘されており、[22] インフォーマルな与党内手続の限界も示されている。

なお、野党に対しては、法律案の国会提出前は、国会での取扱が円滑に行くようにするための事前説明といった意味合いが強く、野党も、極端な対決法案でない限り、法律案の提出権は政府にもあるとの理解を前提とした対応を行うことが多いようである。

（二）国会審議段階における意見調整

（ア）論理的な前提

与党が国会において多数（過半数）を占めている場合には、法律案を提出する以前に与党との間で事前の意見調整が行われてしまっているため、多数決の原則に従えば、その後与党内部で意見の変更がない限り、野党がどのような意見を表明しようが提出された法律案は成立することがほぼ確実となる。したがって、野党の選択肢は、論理的には、以下のいずれかとなる。

① 廃案は断念し、国会での議論を通じて法律案の問題点、矛盾点を少しでも多く明らかにすることにより、野党の意見を当該法律案の国会修正という形で立法的に実現させるか、または、附帯決議、確認質問といった形で当該法

律案の運用に注文をつけたり、今後の検討課題としたりする型。（妥協型）

② 表面上は当該法律案に対して反対をし続けるが、最終的に議会ルールに則り採決することまでは反対しないか、または採決を黙認する型。（表面的対決型）

③ 国会修正といったような妥協策をとらず、国会内外において法律案に対する徹底した反対の姿勢を貫く型。これによって、むしろ次の選挙で優位を確保することに主眼を置く。（対決型）

（イ）国会運営の実態

① 政府提出法案の成立率

以上のような論理的前提の下に、実際の法律案の成立状況及び修正状況を、過去の国会の審議状況に即してみてみよう。

表は、日本国憲法下の第一回（昭和二二年五月召集）から第一二三回（平成四年一月召集）までの国会のうち、常会または常会に代わる特別会における政府提出法律案の提出件数、成立件数、修正成立件数、その成立率及び修正率並びに衆参両議院における与党議員の割合をまとめたものである。ここで常会または常会に代わる特別会のみを取り上げたのは、通常の特別会や臨時会の場合には特定の政治問題や政策を中心に開かれることが多く、会期の長短がまちまちであり、政府提出法律案の件数にもばらつきが見られるため、成立状況や修正状況の比較の対象としては必ずしも適当でないと判断したからである。

第一回から第二二回国会までは、戦後の混乱期の中、複数の保守・革新政党や中道勢力が入り乱れた時代であり、多党時代と位置付けられる。[23] この時期は、新憲法下の新規立法期とも位置付けられる時期であり、一会期当たりの政府提出法律案の平均提出件数は約百九十四件となっており、第二四回国会以降の平均提出件数約百十四件に比べ約一・七倍

(表) 政府提出法律案の成立・修正状況等一覧

国会回次	提出件数 (A)	成立件数 (B)	修正成立件数 (C)	成立率 (%) (B/A)	修正率 (%) (C/B)	与党議員の割合		備考
						衆議院	参議院	
1特(昭.22.5～)	161	150	49	93.2	32.7	30.9	36.8	新憲法下最初の国会、日本社会党が衆院で第一党
2 (昭.22.12～)	225	190	52	84.4	27.4	30.0	36.0	
5特(昭.24.2～)	212	198	68	93.4	34.3	57.7	30.8	第4回常会召集後、解散総選挙、民主自由党が衆院で第一党
7 (昭.24.12～)	196	187	54	95.4	28.9	57.1	29.6	
10 (昭.25.12～)	181	173	35	95.6	20.2	61.2	30.0	自由党が両院で第一党
13 (昭.26.12～)	249	236	95	94.8	40.3	60.7	32.0	サンフランシスコ講和条約調印(昭26. 9)
15特(昭.27.10～)	187	50	5	26.7	10.0	51.9	32.0	第15回常会は任期満了総選挙
19 (昭.28.12～)	183	176	61	96.2	34.7	48.7	37.6	バカヤロウ解散 (昭28. 3)
22特(昭.30.3～)	150	135	39	90.0	28.9	39.6	36.0	第21回常会召集後、解散総選挙日本民主党が衆院で第一党
24 (昭.30.12～)	172	141	27	82.0	19.1	64.0	48.0	55年体制の確立(保守合同、左右社会党の合同)、自由民主党が両院で第一党
26 (昭.31.12～)	158	145	35	91.2	24.1	64.0	50.4	
28 (昭.32.12～)	159	144	50	90.6	34.7	62.7	51.2	
31 (昭.33.12～)	185	171	42	92.4	24.6	63.4	51.6	
34 (昭.34.12～)	155	124	30	80.0	24.2	61.7	54.4	60年安保
38 (昭.35.12～)	211	150	32	71.1	21.3	64.5	54.0	政治的暴力行為防止法案で混乱
40 (昭.36.12～)	160	138	26	86.3	18.8	63.6	54.4	
43 (昭.37.12～)	185	158	22	85.4	13.9	62.7	56.4	
46 (昭.38.12～)	174	156	49	89.7	31.4	63.0	57.2	
48 (昭.39.12～)	134	124	35	92.5	28.2	61.5	58.0	
51 (昭.40.12～)	156	136	44	87.2	32.4	60.4	55.2	
55特(昭.42.2～)	152	131	30	86.2	22.9	57.6	56.4	第54回常会は、召集後解散(黒い霧解散)
58 (昭.42.12～)	108	90	27	83.3	30.3	57.8	55.6	
61 (昭.43.12～)	113	63	20	55.8	31.7	56.4	54.4	70年安保、沖縄返還
63特(昭.45.1～)	109	98	13	89.9	13.3	61.7	55.2	昭44.12の総選挙のため常会は開かれず。
65 (昭.45.12～)	105	93	14	88.6	15.1	61.7	54.4	
68 (昭.46.12～)	115	95	36	82.6	37.9	60.9	52.8	
71特(昭.47.12～)	128	103	38	80.5	36.9	57.8	54.0	昭47.12の総選挙のため常会は開かれず。
72 (昭.48.12～)	95	79	26	83.2	32.9	56.8	53.6	第一次オイルショック
75 (昭.49.12～)	68	43	7	63.2	16.3	56.8	50.8	昭49. 7の参議院選で保革伯仲ロッキード疑惑
77 (昭.50.12～)	69	58	12	84.1	20.7	56.0	51.6	昭51.7田中元首相逮捕
80 (昭.51.12～)	76	65	21	85.5	32.3	50.9	50.4	昭51. 12の総選挙で自民過半数割れ、新自ク結成
84 (昭.52.12～)	82	74	18	90.2	24.3	50.6	49.6	
87 (昭.53.12～)	68	42	5	61.8	11.9	50.3	49.6	ダグラス・グラマン疑惑 昭54. 10の総選挙で社民連結成
91 (昭.54.12～)	92	66	16	71.7	24.2	50.3	49.2	
94 (昭.55.12～)	74	69	11	93.2	15.9	56.0	53.6	昭55.6の総選挙で自民過半数復活
96 (昭.56.12～)	81	77	10	95.1	13.0	56.2	53.6	
98 (昭.57.12～)	58	51	7	87.9	13.7	55.8	53.6	
101特(昭.58.12～)	84	70	18	83.3	25.7	52.3	54.0	昭58. 12の総選挙のため常会は開かれず。与野党伯仲
102 (昭.59.12～)	84	77	18	91.7	23.4	51.7	54.8	
104 (昭.60.12～)	87	73	10	83.9	13.7	50.7	55.2	
108 (昭.61.12～)	100	72	15	72.0	20.8	59.8	57.1	昭61. 7の衆参同日選で自民圧勝、売上税問題
112 (昭.62.12～)	83	75	20	90.4	26.7	59.0	56.7	
114 (昭.63.12～)	78	60	7	76.9	11.7	58.2	56.7	元. 7の衆議院選挙で自民過半数割れ、ねじれ現象生じる。
118特(平.2.2～)	70	66	10	94.3	15.2	55.9	43.3	第117回常会は、召集後解散総選挙
120 (平.2.12～)	93	83	5	89.2	6.0	55.3	45.2	
123 (平.4.1～)	84	80	5	95.2	6.3	54.3	45.2	PKO国会、社会党議員辞表提出

(資料) 衆議院事務局提供資料及び「議会制度百年史」
(注) 1.「特」は、特別会を表す。
2. 与党議員の割合とは、当該会期召集日時点での議員定数に対する第一党議員の割合。

の法律案が提出されている。第二四回国会以降は、保守合同、左右社会党の合同がなり、いわゆる五十五年体制として二大政党対立の構図が確立されて以降の時期である。

表をみると、これらの会期を通じて政府提出法律案が一〇〇％成立した会期はなく、これは、与党が圧倒的多数を占めていた昭和三十年代から四十年代にかけても同様である。このうち、九〇％以上の成立率を示した会期の割合をみると、多党時代の第一回から第二二回国会までは七八％と極めて高率であるのに対し、第二四回以降は、基本的に保守党の長期単独政権下にあったにもかかわらず、三〇％と著しく低くなっている。特に、与党が安定多数を確保していた昭和三十年代後半から四十年代にかけて、成立率が九〇％を越えたのは第四八回国会しかないという事実は、一党優位制が必ずしも高率の法律案の成立率をもたらすものではないということを示している。

他方、政府提出法律案の成立率が八〇％未満の会期の割合をみると、第一回から第二二回までは一一％であるのに対し、第二四回以降は一九％となっており、二大政党制が確立して以降の方がむしろ成立率が低いことが分かる。これを与党議員の割合が低下した時期別にみると、昭和四九年七月の参議院選挙による保革伯仲時代の幕開け以降、特に昭和五一年から五四年までの衆参両院における保革伯仲時代には、政府提出法律案の成立率は低下しているが、昭和五八年から六〇年までの衆議院における与野党伯仲期及び参議院で自民党が過半数割れをした平成元年以降は法律案の成立率はむしろ高くなっており、政府・与党サイドで法律案を事前にセレクトするといった事情のほか、野党側の対応いかんも法律案の成立率に大きな影響を与えていることが推測できる。

以上は、政府提出法律案の成立率の全体的な傾向をみたものであるが、より明確な傾向としては、例えば、七十年安保や沖縄返還が問題となった第六一回国会（成立率五五・八％）やロッキード疑惑が問題となった第七五回国会（同六三・二％）、ダグラス・グラマン疑惑が問題となった第八七回国会（同六一・八％）のように、個々の会期で与野党が

対決するような重要な案件や、更には個々の法律案とは直接の関係がない重大な政治問題によって国会審議が影響を受け、その結果として法律案全体の成立率が低下していることを指摘できよう。

② 政府提出法案の修正率

次に、政府提出法律案の修正率をみると、修正率が三〇％以上の会期の割合は、第一回から第二二回国会までは四四％であったのに対し、二大政党制が確立して以降の第二四回国会以降は二四％となっており、戦後間もない多党時代の方が修正率が高い結果となっている。これを第二四回国会以降についてみると、昭和四九年七月の参議院選挙により保革伯仲時代の幕開けとなったが、それ以降で修正率が三〇％以上の会期は第八〇回国会のみであり、むしろ昭和三十年代から四十年代にかけて保守党が圧倒的多数を占めている時期の方が修正率三〇％以上の会期の割合は高くなっている。

他方、政府提出法律案の修正率が一五％未満の会期の割合をみると、第一回から第二二回国会までは一一％であったのに対し、第二四回国会以降は二四％と修正率が著しく低くなっている。これを与党議員の割合が低下した時期別にみると、参議院で保革伯仲となった昭和四九年以降は、修正率が一五％未満の会期の割合は三九％と全般的に修正率が低下しており、参議院で自民党が過半数割れをした平成元年以降は特に修正率が低く、成立率の高さと著しい対照をなしている。

以上の結果をみると、保守党が圧倒的多数を占めていた時代には、国会修正という形でむしろ与野党の意見調整が行われていたのに対し、与野党が伯仲する昭和五十年代に入ると修正率は低下しており、[25] 野党は国会修正による妥協型よりも対決型の国会運営を指向していたことがうかがえる。なお、平成元年の衆参ねじれ現象以降は、法律案の成立率は高いが修正率は極めて低い結果となっており、野党の国会対応の変化がうかがえる結果となっている。

以上、政府提出法律案の修正状況を概観したが、政府提出法律案の国会修正といっても、法律の成立時期の遅れによ

る施行期日の修正といった軽微なものから内容の実質に及ぶ重要なものまでその内容は様々であり、さらには予算関連法律案と予算非関連法律案とでは修正の持つ意味も異なってくる。したがって、厳密に国会修正の有する意義を検討するためには、個々の修正の内容に立ち入った研究が必要となってくることもちろんであるが、本稿では、時間的制約もあり、結果としての数値のみから全体的な傾向を指摘するに止めざるを得なかった。ただ、一定の会期の枠内で毎年開かれる常会の場合には、会期毎の与野党の攻防の論点が異なるとはいえ、会期の有期性や委員会の定例日審議といったルールを活用した野党の抵抗が行われるのは通例であり、修正状況の全体的な傾向をみるという意味ではあながち的外れではないように思われる。(26)

③　野党の抵抗手段

以上の議論に関連し、ヴィスコシティーの問題として近年政治学で議論され始めている野党の抵抗手段を整理すれば以下のようになろう。(27)

- 我が国の国会では、年間複数会期と会期不継続の原則を採用しており、会期中の審議未了・不成立（廃案）のチャンスが高い。
- 国会の会期中であっても、常会の場合には予算審議が優先され、予算委員会開会中は他の委員会は行わないことが慣例となっているため、法律案を審議するために各常任委員会を開くことができる期間はさらに限られてくる。
- 一般の委員会は週二～三日の定例日しか開催されないのが通例であるため、公聴会等の慎重な審議手順を尽くせば、それだけで提出された法律案全部を審議することは事実上不可能となる。
- 法案審議スケジュール等を決める議院運営委員会をはじめとする各委員会の理事会は、全会一致が慣例となっているため、野党は国会運営について議席数以上の影響力を持つことができる。

・本会議における趣旨説明要求、連合審査、定例日の厳守、動議戦術等国会のルールや慣行を活用して審議引き延ばしを図れる。
・更に、議場占拠、牛歩戦術といった物理的な抵抗手段を行使することにより、審議の遅延、中断を図り、法律案の成立阻止を図ることができる。この場合も、国会の会期の有期性を前提としている。(28)
・衆議院に加え、参議院でも同一の法律案について審議を行わなければならないため、野党にとってはもう一度粘着力を発揮するチャンスが生まれる。

野党は以上のような抵抗手段を有するわけであるが、他方、与党側も、単独審議、中間報告、強行採決等の対抗手段を有している。しかしながら、与党は、多数決原理ばかりに訴えるのでは「数の横暴」による「少数意見の無視」といった批判が起きることから、世論の動向を見極めつつ、できるだけ円滑な議会運営に努めようとする。このような与野党の議会戦術・攻防の結果が前述の法律案の成立率や修正率となって現れているのである。

三　国会審議との関連での法律案の分類

国会における意見調整システムの有効性を検討するためには、いくつかの観点から法律案の分類を行うことが必要となる。ここでは、法律案の内容による分類と法律案の成立意志の強弱による分類とを試み、それぞれの立法類型によって与野党間の意見調整にどのような差異が生じ得るかを検討してみたい。

なお、個別具体的な立法過程は、与党・野党といった単純な図式で類型化できるものではなく、野党各党にあっても法律案に対する賛否はケースによってまちまちであり、更には、与党の一部が野党と同じ立場に立ったため法律案が廃案となった事例も生じているが[29]、ここでは与野党間の意見調整の可能性の幅を類型化して検討するため、あえて与野党という図式を用いている。

（一）内容による分類

法律案といってもその内容は多様であり、様々な観点から分類され得るものであるが、国会における意見調整システムの有効性を検討する観点からは、次の三つに分類することができよう[30]。

（ア）体制選択型立法

これは、憲法規範に照らして我が国の方向性を決定する程度に重要な内容を有するものであり、我が国の体制選択にかかわる立法ということができる。具体的には、ＰＫＯ法案や元号法案[31]がこの範疇に属する。また、法律ではなく条約ではあるが、日米安全保障条約は体制選択型の代表的な例である。

このような体制選択型立法は、政府提出法律案であっても実質的には与党のイニシアティヴによることが多く、その内容も与党主導で決定されやすい。また、野党は与党との意見調整、すなわち法案修正によって妥協する余地が少なく、対決型の対応をとることが多い。

（イ）公益型立法

これは、業界等特定の利益集団を対象とするものではなく、より広く全国民を対象に一定の政策目的を実現しようと

するものであり、老人保健法案[32]、昭和五十九年の健保改正法案[33]、昭和六十年の年金改正法案[34]、エイズ予防法案[35]、個人情報保護法案[36]、消費税法案等がその例として挙げられる。

この公益型立法の場合、発案については政府のイニシアティヴによることが多く、その内容も政府主導で決定されることが多い。この場合、法律案によっては、野党も国会修正等の形で妥協することが可能であり、妥協型ないし表面的対決型をとることが多い。

（ウ）個別利益型立法

これは、業界や業種等特定の利益集団の利害にかかわる内容を有する立法であり、中小企業分野法[37]、大店法[38]や各種業法等に代表されるものである。なお、国鉄経営再建法案[39]もこの型の立法に含まれると考えるべきであろうか。

この型の立法は、その内容や当該利益団体との関係等により、与党または政府のいずれかが発案のイニシアティヴをとることになる[40]。その内容については、発案のイニシアティブを握ったほうがより強い影響力を行使する傾向にあるが、いずれにせよ関係の利益集団の意見が強く反映され得る。野党の対応は野党に関係する利益集団との関係いかんによるが、妥協型や場合によっては表面的対決型をとることもある。

（二）成立意志による分類

次に、当該法律案に対する政府・与党の成立意志を問題としなければならない。もちろん、いずれの法律案であっても、その社会的要求を前提に、成立を意欲して国会に提出されるものであるが、当該法律案に対する世論の反応や野党側の抵抗等を考慮してもなおかつ原案どうり成立を図ろうとするのか、それとも一定の妥協を行うのか、さらには廃案

もやむなしとするのかという対応の違いが生じ得る。このような法律案の成立意志に着目することは、国会における意見調整システムの有効性を検討する上で必要なことと思われる。ここでは、大きく次の二つに分類してみたい。

（ア）断固成立型立法

これは、政府・与党がその成立を至上命題とするものであり、強行採決も辞さずとの構えで断固成立を図ろうとするものである。前述の内容による分類に従えば、体制選択型立法の多くや、公益型立法のうちの一部がこの型に含まれる。昭和五十九年の健保改正法案、消費税法案、ＰＫＯ法案等がこの型に分類できよう。また、条約ではあるが、日米安全保障条約もこの型に含まれる。

断固成立型の立法の場合、与野党の意見調整の幅が限られていることが多いため、野党は妥協型の選択ができにくく、対決型を選択せざるを得なくなることが多い。

（イ）「できれば成立」型立法

これは、断固成立型のような強固な成立意志に基づくものではなく、世論や野党側の意見等によっては、国会修正等の方法により与野党間の意見調整を踏まえた上で成立させることも考慮要因に含まれるものである。個別利益型立法や公益型立法の一部に多く、いわゆる予算非関連法案はこの型に含まれることが多い。

この型の立法の場合、与野党間の意見調整には幅があるため、野党は妥協型で対応することが多く、政府・与党サイドも極力野党の意見を入れ、国会修正等にも前向きに応じることが少なくない。

四　立法過程における意見調整システムの限界

（一）法律案の作成段階

（ア）行政府による意見調整

我が国の立法過程における特色の一つに、法律案の作成段階における行政府すなわち官僚制の優位が挙げられることはつとに指摘されてきたところである。その背景には、社会の複雑・高度化に伴い法律案の作成にも高度の専門的知識と経験が必要とされるようになり、これらについて制度的な蓄積を有する官僚制に依存せざるをえないという事情が存するものと思われる。[41] 問題は、現在の官僚制の下において、法律案の作成という立法の基本的な方向性を規定する段階で、国民の意思がどの程度反映されているかであろう。

法律案の作成段階における意見調整システムの概要は前述の通りであり、法律案の立案、事前の反応探知・調整、政府内調整の各段階において、反対論も含めた周到な意見調整が行われるシステムが確立している。特に、法令協議においては、関係省庁がその所掌に属する利益集団に代わり、それぞれの立場の意見を主張するため、これら意見の衝突の結果、最終的には「公平」な意見調整――環境保全や消費者保護といった一般的な国民の利益を代弁する意見も含めた意見調整――が行われるシステムが確立しているとの見方も可能であろう。

しかしながら、この意見調整においては、当該法律案が各省庁の所掌事務を侵すことがないかどうか、すなわち各省庁の権益を侵すことがないかどうかに議論の主眼が置かれることもしばしばである。また、現在の縦割り行政の下においては、例えば、外国人労働者のような未組織の人々や圧力活動にはほど遠い弱体のグループ等の意見、[42] さらには各省

庁の省益を越える国家的ないし国民的利益は主張されにくいという限界がある。

さらに、ここでの意見調整には、それが官僚制というブラック・ボックスの中で行われているという問題があり、行政府の判断の正当性の根拠として、情報の中立性や審議会等の活用[43]のみで十分なものかどうか、より実態に即した検討が必要であろう。この問題に関連し、国会による行政権のコントロールの一環として情報公開制度の確立が指摘されている[44]。

ちなみに、昭和五十九年の通産・郵政両省間のＶＡＮ（付加価値通信網）を巡る熾烈な争い[45]以来、各省庁が法令協議に要する時間と労力はより膨大になったと言われており、低成長下＝パイの有限化の下での「縦割り行政」型の意見調整システムの限界が露呈し始めているように思われる[46]。

（イ）国会事前手続――与党との意見調整――

法律案の作成段階で特に問題となるのが、政府と政党、特に与党との関係である。これを立法過程に即してみれば、国会事前手続として行われる政府・与党間調整である。

これについては、前述の憲法学の立場からは政党と官僚の癒着として厳しい批判が加えられている[47]のに対し、前述の政治学の立場からはむしろ積極的な評価が与えられており[48]、際立った対照をなしているようにみえる。

我が国では、「内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で」指名され、国務大臣の「過半数は、国会議員の中から選ばれなければならない」とされているため、憲法上も行政機関の長たる大臣の過半数は国会議員であることが求められており、通常は与党議員の中から各省庁の大臣が任命される。したがって、内閣としての意思決定が与党の意思を反映したものになるということは、憲法が一定の範囲――少なくとも国会の立法機能を失わしめない範囲――内では許容しているものと考えるべきであろう。

ただ、問題は、国会事前手続という事実上のルールをどのように考えるかである。これについては、このような手続が事実上のものであっても、憲法が一定の範囲内では許容していると考えるべきものであることから、我が国の議院内閣制の下における議会と行政府との関係として積極的にとらえるべき問題であるようにも思われる。このような観点からみると、国会事前手続は、政党の力の上昇による「議会機能の場の移動」[49]との見解が説得力を増してくる。

我が国議院内閣制のモデルとなったイギリスにおいても、立法制定の作業は議会的機能というよりは政府的機能となっていること、政党が内閣と議会を結ぶ媒介項としての役割をはたし、行政の監督権を議員の手中におくことによって内閣の議会に対する責任性を確立したことが指摘されている。[50] さらに、各省と大臣の関係をみると、①みずからの意見をもたない大臣の場合は、省の意見を採用せざるを得ないし、②自分自身の意見をもっている大臣の意見が省の政策と違った場合には、法律上は大臣に対して職員は譲歩しなければならず、③職員が大臣との争いで譲歩しない場合には、人事の更迭がなされることにより、大臣の優越性が維持されているようである。[51]

以上のような政党ないし大臣と内閣ないし各省庁との関係は我が国においても基本的に妥当するものであり、[52] 国会事前手続はそれをさらに進め、大臣個人ではなく、内閣を支える与党によって事前に法律案のコントロールを行うという性格を有するものであることから、むしろ議院内閣制の趣旨に則ったものとして、イギリス流の「大臣責任制」[53] に代わるいわば「政党責任制」的な機能を果たすものとして積極的な評価を与えることも可能であろう。しかしながら、国会事前手続は、与党の規約に基づくインフォーマルな意思決定手続であり、現にスピルオーバーしたケースの存在が指摘されている[54]ように、この手続に一定の限界が存しているのも事実であることから、[55] 議院内閣制との関連におけるその評価については、比較法的観点も含め、より実態を踏まえた研究が必要となろう。[56]

（二）国会審議段階

（ア）立法機能の意味

ここでは、国会審議段階における国会の立法機能について検討するが、その前提として、「立法機能」の意味を明らかにしておく必要があろう。

まず、国会の唯一の立法機関性の問題として、内閣に法律の発案権があるかという問題があるが、通説はこれを肯定しており、[57] 本稿でもこれを前提に議論を進める。次に、内閣の法律発案権を前提とし、政府提出法律案を念頭に置いた場合、国会の「立法機能」の意味は、法律案の審議段階における「立法機能」か、法律が国会の議決を経なければ成立――修正も含めた意味での成立――しないという意味での「立法機能」のいずれかということになる。（以下、前者を国会の「審議機能」と、後者を「成立機能」と呼ぶ。）

我が国の国会の審議機能の実態については、諸外国との詳細な比較法的研究があり、[58] 本稿ではこれ以上論及しないが、ここでは、審議機能の結果としての成立機能に注目してみたい。けだし、成立機能はいかに官僚制が優位を占めようとも侵し得ない機能であり、官僚制優位論との関連において国会の立法機能を判断する上で重要な指標になり得ると考えられるからである。

もちろん、国会の唯一の立法機関性の問題として、議員提出法律案すなわち国会の発案機能の問題がある。しかし、議員提出法律案を増やすため、発案から審議、成立に至る国会の立法機能を充実させたとしても、議会の多数を占める与党が法律案の成否についてイニシアティヴを握るという事情に基本的な変更がない以上、議員提出法律案の問題は、野党（少数派）の主張をより具体的な形で提示し、論点をより具体化させるという審議機能の充実にその主要な意義を

見出すこととなり、成立機能の問題については、政府提出法律案と同様の議論が妥当するものと思われる。

（イ）国会運営の実態

以上の前提の下に、国会の成立機能という観点から過去の国会運営の実態を整理してみたい。

まず、政府提出法律案の成立率については、与党が安定多数を確保していた時代に必ずしも高率の成立率となっていた訳ではなく、また、保革伯仲時代であっても、野党の対応如何によって成立率に大きな影響を及ぼし得ることが分かった。さらに、与野党の勢力如何にかかわらず、世論を二分するような重要案件（七十年安保）や民主主義の根幹にかかわる政治問題（ロッキード疑惑やダグラス・グラマン疑惑）が起きた場合には、法律案の成立率が著しく低下しており、これを野党が前述の対決型を選択した結果とみれば、消極的な意味でであれ、野党は国会の成立機能に大きな影響を及ぼしていると言えよう。

次に、政府提出法律案の修正率をみると、与党の安定多数時代にはむしろ修正率が高く、国会修正という形で与野党間の意見調整が行われていたと考えられることは前述の通りである。また、保革伯仲時代には、野党が対決型の国会運営を指向するかどうかによって修正率よりもむしろ成立率に大きな差が出る結果となっており、国会修正による意見調整システムを活用するというよりは、賛成か反対かという二者択一的な対応が野党の基本となっていたことがうかがえる。

（ウ）立法類型による分析の必要性

立法過程における立法の民主性の問題を考えるとき、議会制民主主義のあり方の根本にかかわらざるを得ず、「憲法政治上、政権交代が議会制民主主義の健全な発展のため望ましいという比較憲法的通則」[59]に照らして、保守党による長期単独政権が続いている我が国の状況をどう認識するかという基本問題が横たわっている。この問題については、選挙

制度、政党のあり方等を含めた幅広い観点からの検討が必要となるが、最終的には国民の選択の問題に帰着せざるを得ない。

では、政権交代のない我が国の現状において、国会の立法機能、具体的には、審議機能及び成立機能はどの程度機能しているのであろうか。

国会が法律の制定機関というよりも、政治抗争の場へと変貌しているとの指摘がなされていることは前述したが、国会運営の実態をみると必ずしもそうとばかりも言い切れず、野党の対応如何によって法律案の成立率や修正率に相当の影響を及ぼし得ることは既にみてきた通りである。この問題については、三で述べた法律案の内容及びその成立意志に応じた分析が必要であろう。

例えば、個別利益型で、かつ、「できれば成立」型の場合には、国会の立法機能は十分働き得るのであり、具体的には、法律案の国会修正という形でその審議機能及び成立機能が発揮されることになる。

他方、体制選択型で、かつ、断固成立型の立法の場合には、与野党間の意見調整に幅が少なく、野党も対決型を選択せざるを得ないことが多いため、国会はまさに政治抗争の場へと変質し、個々の法律案の審議の場というよりは、政権の維持または獲得に向けた政治闘争の場へと変貌することになる。さらに、その結果として、与野党間の対決法案とは直接関連のない法律案が犠牲になることが多いのは既にみた通りであり、その意味では国会の立法機能が、消極的な意味でであれ、働いていると結果となっている。

さらに、これらの中間に公益型立法が位置しており、政府・与党の成立意志の程度と野党の反対の程度によって国会における意見調整の幅が規定され、修正を中心とした立法機能の程度も自ずと決まってくることになるであろう。

以上の分類は、極めて大雑把なものに過ぎないが、国会の立法機能を論ずるに際しては、法律案の類型に応じた検討

が必要となることを改めて指摘しておきたい。

(三) 結語

以上、政府提出法律案を素材に、我が国の立法過程における意見調整システムを概観してきた。我が国の立法過程においては、法律案の作成段階において行政府を中心に周到な意見調整が行われていること、それにもかかわらず、国会審議の段階において野党が粘着力を発揮し、立法機能を相当程度発揮し得るし、現に発揮してきていること、さらに、国会の立法機能という場合、国会における法律案の修正が重要な役割を果し得ることが多少とも明らかになったと思われる。

さらに、ソ連邦が消滅し、東西両陣営の対立という戦後の基本的な政治構造が崩壊する中で、我が国の立法環境も変化しつつあり、従来にも増して相異なる諸利益＝諸意見間の意見調整の必要性が増大し、より有効な意見調整システムの検討・確立が求められよう。

ただ、立法の民主性という観点からみた場合、残された課題も少なくない。特に、政府提出法律案の場合には行政府、そしてそれを支える官僚制が重要な役割を占めていることは紛れもない事実であり、行政府の判断の正当性ないし公平性をどのように担保していくのか、特に、「専門職業化の貫徹と政党からの解放のために、公平無私性と非党派性が要求されている」[60] 官僚制と議院内閣制の下における「政党責任制」との関係をどのように考えるべきか、更なる検討が必要となろう。そのためにも、行政府を中心とした意見調整過程において、どのような利益集団等の意見がより強く立法に反映しているのか、多様なケースの積み重ねによる検討が求められよう。ただ、このように行政府の判断に正当性な

いし公平性を強く求めることは、かえって国会を、例えば政党が単にその支持母体に代わってその利益を主張し、その存在を誇示するだけの場にしてしまうというように、より形骸化させることにつながる危険性を内包している点に留意しなければならない。

他方、国会の立法機能をみた場合、一定の範囲においては立法機能が働き得るとしても、現在の代表民主制の下において、政党――与野党を問わず――の民意反映機能がどこまで有効に機能しているのかがまず問題となる。さらには、それとの関連において、政党ないし行政府に民意を媒介するマスコミや各種利益集団等の民意反映機能の検証も必要となってこよう。(61)

さらに翻って考えると、巨視的な国家的・国民的利益という観点がより強く求められる現代社会にあって、重層的かつ十分な意見調整の結果が即ち合理的な選択となるのであろうか。さらには、そもそも強制委任を否定した代表民主制の下における立法の民主性とは何を意味するのか、コンピューターやニューメディアの活用により「代表を仲介して行われていた国民の意思を瞬時に知ること」(62)が、民主主義の最終的な帰結なのか、はたまた終焉の始まりなのか。現代社会における民主主義とは何かという基本的な問いに立ち返らざるを得ないように思われる。

注

(1) 小林直樹『立法学研究――理論と動態――』(三省堂・一九八四年) 五二頁。
(2) 小林・前掲書 (注1) 五三頁。
(3) 小林・前掲書 (注1) 五二頁以下、田口精一「立法過程論」『岩波講座現代法3現代の立法』(岩波書店・一九六五年) 二二九頁その他。
(4) 村松岐夫「立法過程と政党・圧力団体・官僚の関係」『北大法学論集』第三四巻第一号 (一九八三年) 一四〇頁以下、岩

井泰信「「政治的神話」の検証」『日本型政策決定の変容』（東洋経済新報社・一九八六年）二四頁、同『立法過程』（東京大学出版会・一九八八年）二四—二七頁、同「立法過程と立法過程研究—立法過程の政治学」『法律時報』六四巻一〇号（一九九二年）二三頁以下、伊藤光利「国会のメカニズムと機能——一党優位性における議会——」『政治過程と議会の機能日本政治学会年報一九八七年』（岩波書店・一九八八年）一二九頁以下、曽根泰教＝岩井奉信「政策過程における議会の役割」『政治過程と議会の機能　日本政治学会年報一九八七年』（岩波書店・一九八八年）一五〇頁以下。

(5) 渡辺久丸『現代日本の立法過程』（法律文化社・一九八〇年）は、戦後日本の立法過程論についてその時代背景を踏まえて考察している点で興味深い。

(6) 村松・前掲論文（注4）一四〇頁、岩井・前掲書（注4）一六四頁以下、伊藤・前掲論文（注4）一三八頁以下、曽根＝岩井・前掲論文（注4）一五六頁以下。

(7) 議員提出法律案の立法過程については、小島和夫「議員立法の概観」『北大法学論集』第三三巻第五号（一九八三年）一二一頁以下、田口迪「議員提出法律案の立案過程」『ジュリスト』No・八〇五（一九八四年）三四頁以下及び岩井・前掲書（注4）六四—六九頁参照。

(8) 比較立法過程研究会（代表・深瀬忠一）編『議会における立法過程の比較法的研究』（勁草書房・一九八〇年）三三頁をみると、英・米・西独・仏・ソ連・中国・印度と比べて、我が国は西独と並んで政府提出法律案の割合が高いこと、しかも政府提出法律案の成立率がソ連、インド、英国に次いで高いことが分かる。

(9) 比較立法過程研究会・前掲書（注8）三〇一頁（清水睦執筆部分）では、国会の自主性確保のため、議員立法の活用が重視されるべきことが指摘されている。

(10) 関守「内閣提出法律案の立案過程」『ジュリスト』No・八〇五（一九八四年）二七頁以下。

(11) 村松・前掲論文（注4）一五六頁では、野党議員の方が国会委員会で発言の機会が多いこと、野党は官僚の出席が国会審議を実質的にすると考えているのではないかと思われることが指摘されている。

(12) 昭和六一年の公的年金制度改正に際しては、事前に、学識者等に対する幅広い有識者調査が実施され、立案の参考とされた。拙稿「昭和六一年公的年金制度改正の立法過程」『北大法学論集』第三八巻第四号（一九八八年）一九八頁。

(13) 岩井・前掲書（注4）一九七頁では、野党の側にも族議員が生まれる土壌があるとの指摘がなされている。

(14) 井山嗣夫「立法過程の一事例研究――国鉄経営再建法を素材として――」『北大法学論集』第三二巻第二号（一九八一年）一九六頁及び岩井・前掲書（注4）五九頁。なお、昭和五九年の健康保険法改正に際しては、概算要求段階の改正案に対する関係団体等の反対をも考慮し、与党の裁定という形で内容の一部が修正されたが、この事例は、国会事前手続の延長としてとらえられるべきものとも思われる。拙稿「昭和五九年健康保険法等改正の立法過程」『北大法学論集』第三六巻第三号（一九八五年）四三八頁以下。

(15) 関・前掲論文（注10）二八頁。

(16) 岩井・前掲書（注4）三三―三四頁では、利益集団の圧力活動の重点が伝統的に国会よりも官庁に向けられてきたこと、しかし、経済構造の変化、官僚制の影響の弛緩と共に、利益集団の圧力活動は政党や個々の政治家に重点が移りつつあり、その主体も個々の企業や団体となりつつあることが指摘されている。

(17) 関・前掲論文（注10）二九頁以下参照。

(18) 井山・前掲論文（注14）一九八頁、関・前掲論文（注10）三一頁。

(19) 村松・前掲論文（注4）一四〇頁、岩井・前掲書（注4）一六七頁以下、関・前掲論文（注10）三二頁。

(20) 村松・前掲論文（注4）一四〇頁。なお、村松は、このことを政策形成における主導力の移行の徴候の可能性としてとらえている。

(21) 井山・前掲論文（注14）二〇六頁では、国鉄経営再建法を自民党総務会で了承するに際し、総務会長から政府に対して、文書で「三五万人体制」の確実な実施を図ること等の申し入れがなされた事例が報告されている。

(22) 伊藤・前掲論文（注4）一三九頁では、スピルオーバーした事例として、警職法（一九五八年）、安保（一九六〇年）、独禁法（一九七五年）、健保法（一九八四年）、税制改革（一九八七年）等が挙げられている。

(23) 村松・前掲論文（注4）一五一頁記載のマイク・モチヅキの時代区分によった。

(24) 伊藤・前掲論文（注4）一三二頁においても、「一党優位制においてはむしろ与党が野党に融和的であり、それゆえ野党が政策に影響を及ぼすチャンスが高い」とのマイク・モチヅキの見方が紹介されており、伊藤も「優勢政党は普通考えられる以上に世論に応答的であり、野党に融和的である」との評価を与えている。同論文一四六頁。

(25) 村松・前掲論文（注4）一五〇頁でも、保革伯仲時代には修正率がむしろ減っていることが指摘されている。なお、村

松は、その理由として、法案が通らなくなったためと思われると述べているが、昭和四九年から五四年までの保革伯仲期についてはその指摘が妥当するものの、昭和五八年以降及び平成元年以降の保革伯仲・逆転期には法案の成立率がむしろ高くなっていることは、本文で指摘したとおりである。

(26) 村松・前掲論文（注4）一五一頁表五で引用しているマイク・モチヅキの研究によると、多数野党時代（一九六七―一九七四・七）と保革伯仲時代（一九七四・七―一九七九）とで内閣提出法案に対する修正のうちの重要修正の割合は、それぞれ五三・四％と五七・五％とされており、全体としてみれば重要修正の割合にはそれ程大きな差はないことがうかがえる。

(27) 村松・前掲論文（注4）一四七頁以下、岩井・前掲書（注4）一二四頁以下、伊藤・前掲論文（注4）一三五頁以下等。

(28) 岩井・前掲書（注4）一二六頁以下では、野党の抵抗を可能にする資源の中で最大のものが会期を含めた「時間」であることが指摘されている。

(29) 岩井・前掲書（注4）二一四頁では、与党の一部と野党が同じ立場に立ったために廃案となった代表例として、売上税法案が取り上げられている。

(30) 池田政章「立法過程の問題点」『岩波講座現代法3現代の立法』（岩波書店・一九六五年）二五七頁以下では、立法の種類を「公益立法」と「特殊利益立法」とに分類しているが、本稿ではこれを参考としつつ、本文のような三つの分類を試みた。

(31) 小林・前掲書（注1）一〇一頁参照。

(32) 渡邊芳樹「老人保健法制定の立法過程」『北大法学論集』第四二巻第四号（一九九二年）二〇三頁以下、岡光序治「平成三年老人保健法改正の立法過程」『北大法学論集』第四三巻第二号（一九九二年）八九頁以下。

(33) 拙稿・前掲論文（注14）四二七頁以下。

(34) 拙稿・前掲論文（注12）一八九頁以下。

(35) 泉真「「後天性免疫不全症候群の予防に関する法律」の制定について」『北大法学論集』第四一巻第一号（一九九〇年）二五九頁以下。

(36) 松村雅生「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律（個人情報保護法）の制定について」

『北大法学論集』第四二巻第四号（一九九二年）一三一頁以下。

(37) 松本進「中小企業分野法の成立・改正に関する立法過程について――経済法領域における立法過程の一断面――」『北大法学論集』第四〇巻第四号（一九九〇年）二一五頁以下。

(38) 古田肇「平成三年度大店法改正の立法過程」『北大法学論集』第四二巻第四号（一九九二年）一八一頁以下。

(39) 井山・前掲論文（注14）一九三頁以下。

(40) 松本・前掲論文（注37）では、様々なプレッシャーグループ等の交錯する中で、与野党から議員提案され、次に政府提出法律案に切り替えられ、それが衆議院で修正の上成立し、さらに四年後に議員立法によって改正された中小企業分野法の例が紹介されている。

(41) 小林・前掲書（注1）五九頁、田口・前掲論文（注3）二三四頁以下。

(42) 小林・前掲書（注1）六二頁。

(43) 田口・前掲論文（注3）二三五頁。

(44) 野中俊彦＝中村睦男＝高橋和之＝高見勝利『憲法Ⅱ』（有斐閣・一九九二年）一三一頁（高橋執筆部分）。また、岩井・前掲書（注4）五五頁では、内閣法制局内部での審査過程や検討結果が公表されないことが、法案に関する情報が国会側に不足するという問題を生じさせ、結果的に国会の機能を制約していることが指摘されている。

(45) 朝日新聞一九八四年二月二二日、三月一九日及び四月六日付けのＶＡＮに関する記事を参照。

(46) 岩井・前掲書（注4）一五五～一五七頁では、低成長下における官庁間対立の激化が指摘されている。

(47) 池田・前掲論文（注30）二七四頁以下。小林・前掲書（注1）六〇頁も同旨か。

(48) 村松・前掲論文（注4）一四二頁では、国会を「最高」、「唯一」とする憲法規定、自民党の単独長期一党支配の下での決定手続きの党への傾斜、自民党議員の専門化、官僚の人事への介入の過程を経て「憲法が作り出した、あるいは可能性を与えた範囲内で、あるひとつの方向の政治過程（議会と政党を中心とする政治過程）がかなり成熟してきた」と述べられている。また、岩井・前掲書（注4）三八頁では、与党による国会事前手続について、「憲法上はインフォーマルなものであっても、議会機能の一部として考慮すべきであろう」と述べられている。

さらに、曽根＝岩井・前掲論文（注4）一七三頁では、国会が「追認機関」になるという現象は、「官僚優位による、議

会機能の低下ではなく、政党の力の上昇による議会機能の場の移動と考えるべき」ことが指摘されている。

(49) (注48) において引用した曽根＝岩井・前掲論文 (注4) 一七三頁の記述参照。

(50) 比較立法過程研究会・前掲書 (注8) 三五頁以下 (吉田善明執筆部分)。

(51) 比較立法過程研究会・前掲書 (注8) 五四―五五頁 (吉田善明執筆部分)。

(52) 国家公務員法九八条では、国家公務員の上司の命令に従う義務を定めている。また、官僚の人事に対して大臣の意向が強く働いた例としては、平成元年四月、文部省の官房長と二局長が更迭された事例がある。この事例は、リクルート事件に関連してのものであるが、重要課題推進のためとする大臣の意向が反映されたものと報じられている。朝日新聞一九八九年四月一三日付け記事等。

(53) 比較立法過程研究会・前掲書 (注8) 三九頁及び五四頁 (吉田善明執筆部分)。

(54) (注22) 参照。

(55) 岩井・前掲書 (注4) 三八頁では、自民党部会による政策決定過程は、憲法的な立法過程からみるならばインフォーマルなものに過ぎないこと、その決定は自民党の決定にすぎず、国民的な利益と一致するとは限らないという弱点を含んでいることが指摘されている。また、同書一七八頁では、このようなインフォーマルな決定過程が重要性を増すにつれ、フォーマルな決定機関としての国会の空洞化がもたらされ、立法過程をより大きな「密室」へ導くことになったとしている。

(56) 岩井・前掲書 (注4) 一六七―八頁では、議院内閣制が強い英、仏、独でもこのような与党審査はみられないことが指摘されている。

(57) 野中＝中村＝高橋＝高見・前掲書 (注44) 五二―五三頁 (高見執筆部分)。

(58) 比較立法過程研究会・前掲書 (注8)、特に、二五以下 (深瀬執筆部分) 参照。

(59) 深瀬忠一「日本の立法過程の特色―比較法的視点から―」『ジュリスト』No・八〇五 (一九八四年一月) 二三頁。

(60) 池田・前掲論文 (注30) 二七三―二七四頁。

(61) 岩井・前掲書 (注4) 三四―三五及び一三九―一四〇頁では、我が国のマスコミが一般に反体制的であることを旨とし、特に野党にとって有利なメディア・フレームを設定していることが指摘されている。

(62) 岩井・前掲書 (注4) 二二二頁。

附記：本研究は、平成四年度文部省科学研究費補助金総合研究（A）（研究課題名「立法過程における行政府の役割」）の交付を受けている。