



Title	立法過程と政党・圧力団体・官僚の関係
Author(s)	村松, 岐夫
Citation	北大法学論集, 34(1), 139-160
Issue Date	1983-07-29
Doc URL	<a href="http://hdl.handle.net/2115/16430">http://hdl.handle.net/2115/16430</a>
Type	bulletin (article)
File Information	34(1)_p139-160.pdf



[Instructions for use](#)

〔北大立法過程研究会資料〕

# 立法過程と政党・圧力団体・官僚の関係

村松岐夫

## 目次

- I はじめに
  - II 「国会事前手続」の成立
  - III 圧力団体と立法過程
  - IV 国会審議
  - V 国会議員の役割認知
    - \* \*
    - \* \*
- 質疑応答(要旨)

## I はじめに

日本の政治学、行政学界では、つい最近まで、日本の立法過程は、国会と政権政党の政策形成における無能力のゆえに官僚主導のそれになっていると見てきたように思う。野党は、何でも反対の政治勢力であって、法律の通過への影響は無いとしてきた。

しかし、右の見解に対して私は次の四つの異議を感じていた。① 政党、とりわけ自民党の影響力は、これまで言われてきたものよりずっと強力ではないか。② 個々の議員の能力は、政策の中身を知らないとか専門的知識が無いとか言われているが、いささか議員能力への評価が低すぎたのではないか。③ 野党の働きも、言われてきたよりも大きい。④ なにより、国会が制度として無力である、とは言えないのではないか。他国と比較して日本の議会は、そう弱いものではないのではないか。以下、この趣旨を、「政党の活動や、国会の手續、通過法案の分析、国会議員面接調査データ等によりながら、述べて行きたい。特に、マイク・モチヅキ氏の最近の研究成果を広範に利用していることをあらかじめおことわりしておきたい。

## II 「国会事前手續」の成立

日本の立法過程では、法案が国会に提出される前の過程が重要になりつつある。主として、それは自由民主党内の決定手續ということになるが、これを私は「国会事前手續」(One-Diet procedure)と呼ぼうと思う。特に、一九五五年の自民党の結党後、しだいに、新しい法案については次のような過程が定着した。それは、自民党規約に基づく意思決定手續がつくり出した過程である。まず、内閣提出法案については、多くの場合、所管省庁が原案を作成するのであるが、この段階で自民党政調会の関係部会と密接な連絡調整が行なわれ、部会を通過したものは政調会審議会を経て総務会の決定を得る。しかるのちに自民党の国会対策委員会が、当該法案に関する国会対策方針を決める。近年、右の政調会の勢力拡大が目立つのである。手続論的にはこの総務会、政調会の決定が全員一致制であることが重要である。そのため、各省庁担当者は当該問題に直接には関係を持たない自民党議員を含めて、委員(議員)の賛成を事前に得ておくことが必要となり、この段階の根まわし作業に、官僚の大きなエネルギーが費やされている。このような叙述だけでは、根まわしに時間とエネルギーが必要になったことを示しているだけ

かもしれない。しかし、このことは、政策形成における主導力の移行の徴候である可能性がある。

法案の推移を典型的に示す一つの事例をとりあげてみよう。「以下の叙述は、一つの事例のおおざっぱな紹介にすぎない。正確なケース・スタディとは考えないでいただきたい。」数年前に郵政省が進学ローンという新規事業を計画したことがある。これは郵政省が、郵便貯金を利用して一つの新規事業、すなわち進学ローンをおこなうとしたものである。しかし、これには大蔵省がただちに反対した。大蔵省は自党内の審議段階でこれを潰そうとした。大蔵省としては、このような郵便貯金の運用は、全体の財政の立場からの貯の有効な利用をすることができなくなる、と考えたからである。この法案を推進するために郵政省は、自民党の有力な支持基盤のひとつである特定郵便局長を動員して、自民党議員に圧力をかけ同意を求めようとした。自民党郵政族の数はかなり多い。この結果、二二〇〜二三〇人集めたといわれる。これに対して、大蔵省側は、これを潰すため、まず、全国銀行協会に反対させようとした。全国銀行協会は自民党献金の御三家のひとつであり、自民党に強い圧力をかけられるはずであった。また、政府のうち出す新商品（進学ローン）には賛成でなかった。ところが、自民党議員の中には、かねてから市中銀行に好意を持っていない者が多かったため、大蔵省の目

論見は失敗した（議員は銀行に対してしばしば恨みも持っていたとさえ言われる。それは、融資問題での議員からの介入を、銀行は経済合理性から、ずつとはねつけてきたからであると言われる）。

次に大蔵省が考えたのは、農協の信用事業部門を使って、コメ議員を動かすことである。これが成功して、郵政省とほぼ同数の議員を自分の側にひきつけることができた（もともと、それらの議員の中には重複があったのであるが……）。

結局、郵政省が希望した形での進学ローンは実現しなかった。こうして、新しい政策は、賛成議員、反対議員の数で、前進、停滞、廃案が決まる傾向がだんだん強くなっているように思われる。もちろん、新しい法案といっても、提案される法案の性格の違いにより、様相は少し異なるわけである。そこで、立法過程の性格を把握するためには、法案のタイプ分けをして、それぞれの法案の成行きを詳しく調べてゆくケース・スタディが必要になるように思う。そして、この種のケース・スタディの蓄積はすでにはじまっているといえるであろう。後に引用するマイク・モチヅキの研究でも、二、三のケース・スタディが行なわれているが、日本でも最近、中央公論八月号で、大嶽秀夫氏（ゼミナール共同研究）が環境アセスメント法案が通過しないでいる過程を分析している。ここでは、政府首脳が当該問題に関する権限を他者にあずける、つまり、一段下っ

たレベルにあずけることによって環境アセスメント法案へのコミット回避の姿勢をとり、その結果、法案が前に進まない、と分析している。その背後には、関係者の間では国民経済や経済界の希望への配慮が行なわれ、通産省が強い意志で法案に対して絶えず批判し注文をつけてきているというようなことがある、と分析される。結論として、法案は決して官僚によって形成されるのではなくて、政党、政府首脳、ことに内閣総理大臣の意向が極めて重要である、という指摘がなされている。

日本はおそらく、先進産業国の中でとび抜けて強い官僚制度をもっている国の一つであろう。しかし、政治の進展の結果、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、と言いたい。

もし、そのように言えるとして、そこにいたるには少なくとも次のような三つの過程を経ているように思われる。

第一は、国会に関する憲法規定、「最高」、「唯一」という言葉で表現された規定が、そのポテンシャルを与えた。第二に、自民党が一九五五年の保守合同で成立し、以来、単独長期一党支配が続き、従来の官僚中心の決定過程が自民党の決定手続にひきよせられていった。第三に、一九六〇年後半以降、自民党議員がしだいに、専門

的知識を身につけ、かつ人事への介入に成功して行った。官僚OBが自民党議員になり、人材と情報を提供してきたことが大きい、と思う。また、自民党の場合、常任委員会、政調会の各部会へ長期間所属していることにより、各省庁の政策動向について、詳しい情報をかかなり体系的に身につけた議員が増えてきている。これに対して、官僚の方は二―三年でポストが変わるため、しばしば、政策の一貫性などについて、議員から逆襲されることがある。また、大臣の人事権発動、自民党——有力議員——から官僚制への人事介入がしばしばあって、それが官僚への威嚇になっている、と言われる。このようにして、立法過程は、独自の公式制度上の手続の枠組みをこえて、むしろ政治過程の一部となってきたように思われる。そして政治過程が重要になると、立法過程の観察者は圧力団体（二ひとつひとつの法案に直接影響を受けるような利害をもつ利害関係団体）の動向に注意する必要がある。

先程の大獄氏の研究でも、一九六〇年代後半の公害問題に関する下からの市民運動が一つの重要な圧力になって環境庁を作らせたこと、また今日でも市民運動が法案の推移に直接間接の影響を与えていることを記述している。環境問題という、その推進のために特定の圧力団体を持たないか、市民団体のような組織力の弱い団体から支持を受けているにすぎない事例でもそういう記述がある位である

から、通常の、社会の特定層の利害に直接関連するような法案であれば、一層、圧力団体と法案の作成、成立の過程が立法過程論のテーマにならざるを得ないと思われる。

### Ⅲ 圧力団体と立法過程

ここで、昨年、圧力団体のリーダー（責任者）に面接調査を行なって得たデータを紹介してみたい（調査の概要と方法については、トヨタ財団助成研究報告書『高度産業国家の利益政治過程と政策—日本—』報告書番号Ⅱ006）。まず、質問文「あなたの団体の主張をしたり、権利、意見、利益を守るために、最終的には政党（ないし議会）、行政、裁判所のどれに働きかけることがより有効だと思われるますか」への回答を、団体の種類別に分析してみた（表1）。

「行政」と答えるものは、農業団体、教育団体、経済団体であり、「政党」と答える傾向の強いものは、福祉団体、労働団体、専門家団体、市民・政治団体である。（裁判所と回答したのは三ヶースであって、ここでは除外して考える。）政党指向の団体と、行政指向の団体とに傾向として分類することができるようである。

農業団体、経済団体、教育団体は、その政策が政治あるいは社会に受け入れられている団体と考えられる。そのため、彼等の問題が

表 1 最終的に最も有効な標的

	政党	行政	裁判所	その他	関係なし	NA	計(%)	N
農業団体	17.4	78.3	—	4.3	—	—	100.0	23
福祉団体	53.3	46.7	—	—	—	—	100.0	30
経済団体	37.5	56.8	—	1.1	4.5	—	100.0	88
労働団体	69.2	25.0	3.8	1.9	—	—	100.0	52
行政関係団体	46.7	46.7	—	6.7	—	—	100.0	15
教育団体	33.3	66.7	—	—	—	—	100.0	12
専門家団体	55.6	33.3	—	11.1	—	—	100.0	9
市民・政治団体等	47.4	36.8	5.3	5.3	5.3	—	100.0	19
その他	75.0	—	—	—	25.0	—	100.0	4
全 体	46.4	47.6	1.2	2.4	2.4	—	100.0	252

ルーティン化して、目的は官僚制に働きかけることによって達成されるのであろう。これに対して、福祉団体、労働団体、専門家団体(例、医師会、弁護士会等)は、必ずしもその関係政策が、政治・行政過程の中にまだ安定していない団体といえる。そこで、新しい問題を提起しようとする、政党に働きかけることになる。つまり、団体に関係する政策の政治権力浸透度が、圧力団体の行先を決めると考えてよいのではなからうか。

つぎに、しだいに圧力団体が政治過程への参加を拡大してきているという印象を確認するデータをみる。調査対象になった二五二の団体の責任者に「あなたの団体が関連する政策についてあなたの団体はどの程度影響力をおもちでしょうか」とたずねたところ、「大変大きい」ないし「かなり大きい」と答えた団体は四六%であった。「ある程度」まで含めれば七七%となる。利益活動の政治過程へのかかり合いは深いことが推測される。

ところで、各団体の成立時期を表2でみると、農業団体、経済団体、労働団体、教育団体等の非常に多くが昭和二〇年代にできており、福祉団体、市民・政治団体は昭和三〇年代、四〇年代にやや遅れて設立されている。昭和二〇年代においては、表現の自由、結社の自由が憲法上保障され団体設立の条件ができると同時に、その他の面でも新しい社会の形成のための条件が生れた。この時期に、経

表2 団体の設立年

	～昭和 20年以前	21～30年	31～40年	41年以後	計(%)	N
農 業 団 体	8.6	73.9	13.0	4.3	100.0	23
福 祉 団 体	3.3	40.0	33.3	23.3	100.0	30
経 済 団 体	7.9	44.3	34.1	13.6	100.0	88
労 働 団 体	3.8	51.9	28.8	15.9	100.0	52
行政関係団体	40.1	40.0	13.3	6.7	100.0	15
教 育 団 体	8.3	83.3	8.3	—	100.0	12
専 門 家 団 体	22.2	55.6	22.2	—	100.0	9
市民・政治団体等	5.3	26.3	36.8	31.6	100.0	19
そ の 他	25.0	50.0	25.0	—	100.0	4
全 体	9.2	48.8	28.2	13.9	100.0	252

済、労働団体などの、今日政治に影響力のある基本的な団体が登場し、少し遅れて、社会に余力ができたときその他の多様な団体ができてきた、といえる。また、表3によると、予算過程に熱心に働きかける団体は、農業、福祉、教育団体であって、経済団体はあまり働きかけていないことがわかる。

表3 予算過程への働きかけ

	働か ける	働か けない	計(%)	N
農 業 団 体	91	9	100	23
福 祉 団 体	97	3	100	30
教 育 団 体	100	—	100	12
経 済 団 体	66	34	100	88

以上、圧力団体の活動に関するデータを見たのは、国会の審議つまりフォーモナルな立法手続の前にあるインフォーマルな「事前手

続」が重要であると考えたためである。一九五五年以後の政治過程が自民党による、長期単独一党支配として特徴づけられるようなものであったために、このインフォーマルな部分が発達したのである。この部分では、自民党を中心にして色々な利害の調整が行なわれる。それならば、国会審議というフォーマルな手続は意味がないのか、という問題が生じる。この問題に対しては、第一に、戦後、主権の転換が生じ、国会の正統性付与能力が重要になったために、事前のインフォーマルな手続も重要になったという相関的な関係があったと考えている。「国会事前手続」は、国会の重要性のゆえに発達したのである。つまり、国会の場が重要であり、野党の批判に出会う国会を無難にくぐり抜けるために、各省庁は自民党に依存する。そこに、自民党が官僚制を掌握する手掛りがあった。

#### IV 国会審議

次に、国会審議それ自体をどう見るか、という問題に移る。これについても、従来の一般的認識をはるかにこえた実質が国会審議にはあるように思う（新しい国会論については、日本国際交流センター、一九八二）。

立法過程論は、比較政治学の分野が好んでとりあげた研究対象で



ある。最近の立法部に関するアメリカ政治学の研究では、N・ポル  
スビーの Handbook of Political Science 中の論文が立法部  
立法過程の比較研究に有益である。その他、M・ミーズ、M・ワ  
インバウム、J・ブロンデルといった学者の立法過程論が面白い。

これらの研究では、各国の立法部の分類を行なっている。分類基  
準は、大体、(1)行政府ないし執政府と立法部が別の見解を持ち、立  
法部は自己の見解をどの程度実現する力があるか (2)立法部の政治  
的な統合力ないし支持調達力、である。たとえば、これらの基準か  
らワインバウムは、下図のような分類を示している。

ワインバウムの記述における日本の位置づけには疑問がある。け  
れども、その点はおくとして、結局政治学において立法部論は立法  
過程論と政治統合論に分れるが、立法過程論としては、次の二つの  
ことに着目していることになると思う。

(1)立法部が執政府の立法提案に抵抗し変更を加え、あるいは退け  
る力の程度、

(2)執政府と独立に、むしろそれに反して、法案作成のイニシアチ  
ブをとり、通過させる力、である。

これらの点について考察してみると、議院内閣制の国ではどこで  
も、公式的な審議 (Deliberation) が、執政府提案に対して独自性  
を發揮する力 Viscosity (粘着力) はかなり低くなっていて、議員

図 1 ワインバウムの立法部分類

Decisional Capacity →							
↑ Integrative Function	<table border="1"> <tr> <td style="text-align: center;"><i>Subordinate</i> Japan, India Canada, Britain France 5th</td> <td style="text-align: center;"><i>Coordinate</i> Chile Netherlands Turkey (61-65)</td> <td style="text-align: center;"><i>Competitive-Dominant</i> United States Philippines (until '72) France 4th</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><i>Submissive</i> Colombia, Thailand, Lebanon Malaysia, Egypt, Kenya Iran, Soviet Union</td> <td style="text-align: center;"><i>Indeterminate</i> Weimar Germany Afghanistan (65-73)</td> </tr> </table>	<i>Subordinate</i> Japan, India Canada, Britain France 5th	<i>Coordinate</i> Chile Netherlands Turkey (61-65)	<i>Competitive-Dominant</i> United States Philippines (until '72) France 4th	<i>Submissive</i> Colombia, Thailand, Lebanon Malaysia, Egypt, Kenya Iran, Soviet Union		<i>Indeterminate</i> Weimar Germany Afghanistan (65-73)
<i>Subordinate</i> Japan, India Canada, Britain France 5th	<i>Coordinate</i> Chile Netherlands Turkey (61-65)	<i>Competitive-Dominant</i> United States Philippines (until '72) France 4th					
<i>Submissive</i> Colombia, Thailand, Lebanon Malaysia, Egypt, Kenya Iran, Soviet Union		<i>Indeterminate</i> Weimar Germany Afghanistan (65-73)					

立法がどこでも減っていることを指摘できる (Viscosity の概念は、最初 J. Blondel 1969-70 が使用している)。そして、政党の党議決定 (party discipline) の拘束力が強い。こうしたことを背景にすれば、ポルズビーが述べるように、議院内閣制の国で議員立法が少ないのは当然である。法案を通過させる力のある政党は、内閣提出立法の形で、自己の政策を実現することができる。日本、イギリス、フランスなど、議員立法率は大体同じ位である。日本の場合には、自民党による長期単独一党支配が立法過程に独特の特徴を与えていることはすでに見た。日本では、右の Viscosity を見てゆく場合、焦点は自民党の内部の結束力ほどの程度か、野党ほどの程度影響力を持ちうるのか、ということになる。かくして、立法過程研究は、自民党内の国会事前手続、さらには政党制の全体の分析におよんでいかなければならないわけであるが、ここでは、国会の制度、手続との関係に限定して見てゆくことにしたい (法学セミナー増刊、一九七七、一九七九)。

まず、国会議事を運営する手続を概観する。日本の議長の上の権限は、他の多くの国の議長のそれよりも、かなり大きいといえるようである。とりわけ、審議、質問の時間をかなり自由に制限できるとなっていることや、議事の順序を変更する権限を持っていることが、その権限の大きさを示している。しかし、実態をみる

と、議長は公的に与えられている権限を決して自分の判断だけで自由自在に使えるわけではない。多くの場合、議院運営委員会の考え方に従っているようである。

議院運営委員会は常任委員会のひとつである。その任務は、議長が国会を運営するにあたり解決を迫られる諸問題や法案をどの委員会に割り当てるかを決める時に相談にあずかる。最近の法案は複数の委員会の管轄に関係することが多いために、割り当てを決める場面では議院運営委員会の活躍する事例が多くなっている。あるいは、議院運営委員会は、提出された法案の趣旨説明をさせるか、直接、審議に持つてゆくか、というような事についても決めることができる。このように、議院運営委員会は、限られた国会の会期中で、時間をどれだけ、何に使うか、そして、いつ本会議に回すかということに重大な発言力を持っている。

この議院運営委員会は理事会を持ち、衆議院の場合には、二五人の委員のうち一〇人が理事、一人が委員長である。現在、五人が自民党、二人が社会党、共産・民社・公明が一人ずつという構成であり、新自くと社民連はオブザーバーを送っている。オブザーバーには公的な発言権はない。重要な点は、慣行上ではあるけれども、この議院運営委員会 (理事会) の意思決定が全員一致によるべきものとされていることである。これは、当然のことながら野党にきわめ

て有利であつて、野党はこのルールを通じて自分達の利害を法案の中に反映させることになる。

次に会期に触れる。マイク・モチヅキの研究によれば (Mochizuki, 1983)、戦後一九七八年までの合計二八会期のうちで、一八会期において延長がなされ、その延長は平均三六日間であつた。また、四会期が解散、六会期が全くノーマルなものであつた。通常、特別、臨時を合計した会期の平均日数は二一七日であり、その内三〇日が休日である。そして、各会期毎に首相等の施政方針その他の演説があり、このための質疑応答がある。したがつて、個々の法案に割り当てられる時間は意外に少ない。この点は、戦前からの日本議会の特徴である。短い会期は、戦前、国会の力を弱めようとしたことの名残りであるが、戦後の自民党単独政権の下では、国会の力を高めるように働いてきた。会期は、外国の議会と比較してもかなり短い。数多くの法案を通したい与党にこの会期の短さは不利に作用しており、野党にとっては、時間が取引材料になることを意味する。

野党は、提出された法案に抵抗しようとする場合には、審議の間を長びかせるという戦術に出る。これに対する与党の側の対策としては、強行採決がある。また、中間報告のみで本会議に回すことが国会法で許されているため、この方法によることもある。これには、野党の同意が必要であるが、いたずらに時間を延ばしていると

いう非難をさけるために、野党の側でもこの方法を採用することがある。一九七八年から二年間にわたつて審議された健保法案は、野党の意思で、中間報告後ただちに、本会議に付託したケースである。

これは、参議院の社会労働委員会(委員長は社会党議員)の例である。次に参議院の審議があり、これが野党の側から言えばもう一回粘着力を発揮するチャンスになるわけである。参議院不用論もあるが、政治過程的にみればその審議機会が長くなればなるほど、野党にプラスであり、与野党間の交渉の場を多くする効果は明らかにある。一九七一年から一九七六年の間、参議院が自民党と野党との交渉の場として非常に重要であつた。また、参議院の自民党は、衆議院のそれと意見や行動様式に多少の違いを持っている。無派閥の自民党議員の数が、参議院三五人、衆議院三〇人であつて、参議院の無派閥の方が率が高く、その分だけ多少独立的行動がありうる。こうして、参議院の方がやや野党の意見が反映しやすいことになる。しかし、一九七六年選挙の結果、衆議院の方も保守伯仲になったため、参議院の政治的機能はやや減少した。

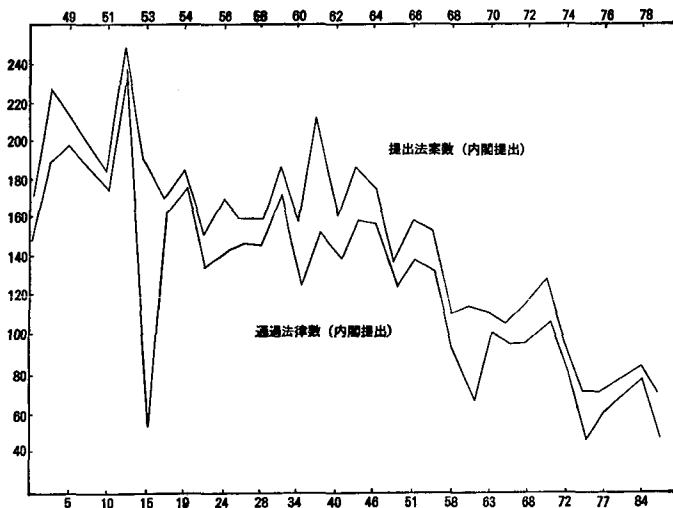
次にマイク・モチヅキの法案の議会提出数や通過率に関するデータをみることにする。モチヅキの研究の新しさは、この種のデータを体系的に分析して、立法部の機能を分析したことにある。私としては、法案の数の分析をデータにして、議会の活動力についての議

論がどれだけできるか、について検討している最中であるが、今からみていくように、この種のデータが、かなりの程度に立法過程の現実を示していることは明らかである。

まず、図2をみよう。これからわかることは、提出法案数も通過法律数も時代を下るにつれてだんだん減っていることである。この理由に関心を寄せるのはアメリカの政治学者T・J・ペンベルである。ペンベルによれば、これは政治権力が官僚制にだんだん移行している徴候である (T. J. Pempel, 1974)。なぜなら、法律数は減っているけれども政省令の数は増えているからである。これに対し、モチツキは、官僚制が、国会を容易にマニユブレイトできなくなったことの徴候であると解釈する。国会が交渉困難な相手になってきたから、国会をさけて政省令で処理することとしたと解釈する。猪口の場合は、さらに政治参加、それは野党であれ、圧力団体であれ、一般市民レベルであれ、総じて政治参加が拡大してきたために、長い過程を通過することが大変になってきて、だんだん生産力が落ちたのだ、という説明をしている (Inoguchi, 1982)。

しかし、私は次のように考えている。つまり、戦後、新しく日本社会を運営するためにたくさん法律が必要となった。それを戦後の短い間に国会に提出した。しかし、法体制が少しずつ整備され、新しい法律の必要性が減ったのではないか。この辺は、もう少し調

図2 会期ごとの提出法案数・通過法律数 (内閣提出) 出所: Mochizuki, 1982, p. 91



べてみないとわからないところであろう。もう一つ、自民党・官僚制の一体システムが形成された結果であるとみることができるかもしれない。政省令に委ねれば、野党を排除して自民党は法令の内容を独占的に支配できる。これを狙った結果とも見れないことはない。

表4とうは、修正に関する。表4については、修正率が保革伯仲時代にむしろ減っていることが、注目されるべきかもしれない。これは修正されるのではなく、通らなくなったためと思われる。

表5で、私にとって興味深いのは、修正のうち重要な修正が半分を占めているという、その率の高さである。ここで「重要である」(significant) というのは、単に字句の是正ではないという趣旨である。また、表6によれば、多くの修正が、多数の政党の参加によっていることが分かる。これをイギリスの場合と比べると、イギリスでは修正に野党が加わることはないそうである。これは、イギリスの場合、与野党間で政権交代がかなり頻繁になされることと関係があるろう。一党支配の日本の場合、野党の側からいえば、修正による以外に意見を通す方法がない、ということであろう。イギリスの法案修正は小さい修正が多く、これが全部、大臣によって求められるものである。日本の場合大臣修正がないのは、国会に出るまでに、法案が非常に慎重な準備を経ているということによるのである

う。

表7は内閣提出法と議員立法を通過率に関して比較しようとするものである。ここでは議員立法に注目する。私は、この議員立法の比率は、議院内閣制の下ではそう少ないものではない、と考えている。また、内閣提出法案の数、通過率が減少気味であるのに対し、議員提出法案のそれは、より安定的であるかもしれない。最下段(一九七四―七八年の期間)では増加させている。議員立法は決して少なくなく、また弱くはなっていない、と思われる。ある見解は、これからは政治の時代が続くので議員立法が増えると予測している (Inoguchi, 1982)。しかし、先に述べたように議院内閣制の下では議員立法の数にはおのずから限界があり、その限界は低いレベルで抑えられると思う。

これまで日本で、議員立法が少ないとか、議会の Viscosity が弱いといった議論が多かったのは、恐らくアメリカの議会をモデルにしていたからではないか、と思われる。これは、日本の地方自治論において、ヨーロッパを含む他のどの先進国からみても独特のアメリカのタウン・ミーティングをもって日本の地方自治を論じる仕方と似ている。イギリス、ドイツ、フランス、イタリアと比べた場合には、恐らく日本の議会というのはそれほど特殊な弱い議会ではない。長期単独一党支配であることは、国会事前手続をうみ出した

表 4 内閣提出法案の修正率

出所：Mochizuki, 1982, p. 99

	通過法律数	修正された法律数	修正された比率
1947—1955 (多党時代)	1920	541	28.2%
1956—1960 (2大政党制時代)	823	199	24.2%
1961—1966 (自民—社会—民社時代)	995	244	24.5%
1967—1974.7 (多数野党時代)	884	251	28.4%
1974.7—1979 (保革伯仲時代)	396	87	22.0%

表 5 内閣提出法案に対する修正

出所：Mochizuki, 1982, p. 101

	時 1967—1974.7	期 1974.7—1979
内閣提出法案数	884	396
修正法律数 (内閣提出)	251	87
重要な修正のある法律数	134	50
重要修正数の全内閣提出法案数 (通過) に対する比率	15.2%	12.6%
重要修正 / 全修正	53.4%	57.5%

表 6 内閣提出法案 (通過) に対する重要修正 出所：Mochizuki, 1982, p. 103

	時 1967—1974.7	期 1974.7—1979
重要修正件数	140	51
内閣によるもの	0 (0.0%)	1 (2.0%)
LDPのみ	34 (24.3%)	6 (11.8%)
LDP+野党	9 (6.4%)	4 (7.8%)
LDP+複数野党	6 (4.3%)	7 (13.7%)
LDP+3つ以上の野党	74 (52.9%)	27 (52.9%)
委員会長による	16 (11.4%)	5 (9.8%)
反対党による	1 (0.7%)	1 (2.0%)

表 7 内閣法案と議員法案の成功率の比較

出所：Mochizuki, 1982, p. 110

	内閣提出法案				議員提出法案			
	提出数	通過数	通過率	通過率 (分母=全提出法案)	提出数	通過数	通過率	通過率 (分母=全提出法案)
1947—1955 (多党時代)	2204	1912	86.8%	79.7%	835	487	58.3%	20.3%
1956—1960 (2大政党制時代)	950	802	84.4%	89.4%	439	95	21.6%	20.6%
1961—1966 (自民—社会—民社時代)	1199	974	81.2%	92.4%	565	80	14.1%	7.6%
1967—1974.7 (多数野党時代)	1035	843	81.4%	88.7%	570	107	18.8%	11.3%
1974.7—1978 (保革伯仲時代)	383	313	81.7%	83.2%	282	63	22.3%	16.8%

が、それでも野党の意見を排除する手続やシステムにはなっていないように思われる。

### V 国会議員の役割認知

最後に、国会議員データを見る。これは、一九七八年に京大法学部政治学研究会（調査責任者村松岐夫）が国会議員に対して行なつて得られた面接データである（村松、一九七八）。これまで述べてきたように、国会審議の影響力が大きいということであれば、その当事者たちの見解や行動様式が何であるのか、その結果、国会の活動にどのような影響が生じるかを調査研究する必要が生じる。調査の意図は、その手はじめに、国会議員の意識構造や行動様式の一面を探ることになる。以下のデータから三点ほどのことが言えるのではないかと、と思う。

第一に、表8にみるように、「国会審議の影響力」を当事者たちは、相当程度に強い、と考えていることがわかる。官僚集団の評価よりも自信のある評価をしめている。自民党も野党もその評価がほぼ同じである点が興味深い。そして、表9からは、当選回数が増えるにしたがって、国会審議の影響力への評価が強くなることがかかる。

表8 エリート・カテゴリと国会審議の影響力

( $p < 0.01$ )

エリート・ カテゴリ	国会審議の影響力					計(%)	N
	ほぼ国会 で決まる	かなり 影響あり	あまり 影響せず	ほとんど 影響せず	その他		
上位官僚	4	80	16	—	—	100	55
中堅官僚	4	66	27	2	2	100	196
自民党	18	66	12	2	2	100	50
野党	18	63	16	—	4	100	51
全体	8	68	21	1	2	100	352



表 9 当選回数と国会の影響力

当選回数	国会の影響力					計(%)	N
	ほぼ国会の 審議で決まる	かなり影響 力を及ぼす	あまり影響 を及ぼさない	ほとんど影響 を及ぼさない	その他		
1 回	17	61	13	—	9	100	23
2—3回	10	67	20	3	—	100	30
4—6回	14	69	14	—	3	100	29
7回以上	37	58	5	—	—	100	19

表 10 国会審議における官僚の負担

政 党	官僚の負担			計(%)	N
	当然である	負担減らすべき	その他		
自 民 党	6	88	6	100	50
野 党	49	37	14	100	51

表 11 委員会での発言・質問

政 党	委員会での発言・質問					計(%)	N
	たびたび	時々	あまりない	委員長	NA		
自 民 党	18	28	36	8	10	100	50
野 党	80	8	8	4	—	100	51

表 12 党内における経済政策決定の影響力

政 党	経済政策決定の影響力					計(%)	N	
	非常に 影響力あり	かなり	ある程度	少し	全く 影響力なし			NA
自 民 党	6	26	38	20	10	—	100	50
野 党	14	27	49	10	—	—	100	51

表 13 党 議 決 定

政 党	党 議 決 定					計(%)	N
	大部分の 案件に必要	原則として、一 部は自由投票	原則として 自由投票	大部分 自由投票	その他		
自 民 党	32	66	2	—	—	100	50
野 党	63	33	4	—	—	100	51

表 14 政党と支持団体の利益対立

政 党	利 益 対 立		計(%)	N
	たびたび・時々	まれに・ない		
自 民 党	54	46	100	50
野 党	25	75	100	51

表 15 選挙区と政党の利益対立

政 党	利 益 対 立		計(%)	N
	たびたび・時々	まれに・ない		
自 民 党	36	64	100	50
野 党	26	74	100	51

表 16 態 度 決 定 の や り 方

政 党	態 度 決 定 の や り 方				計(%)	N
	国民の希望	自己の信念	その他	NA		
自 民 党	30	58	10	2	100	50
野 党	45	33	20	—	100	51

第二に、国会の役割の認識についての与野党間の違いがあり、野党議員の方が自民党議員よりも国会審議との心理的距離が近い面があることを指摘できるように思われる。まず、表10によれば、官僚の国会出席について、自民党はその負担を減らす方向で考え、野党は現状を当然と考えている。負担という観点からでなく、あるべき国会の姿から考えて官僚が政府委員として出席すべきでないという見解もありうるが、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。自民党からいえば、事前にすべてが済んでいるために、細かな点にまで国会審議で立入ることは利益を感じないであろうし、官僚の「負担」を軽減することに同情的でもあろう。また、表11によれば、野党議員の方が国会委員会で発言の機会が多いことがわかるが、これは、議員数に比べて、野党に割り当てられる時間が多いためであらう。また、各野党議員の党内における影響力の平均が高いことと関係しているのではないかと思われる。党内における影響力に関して、野党議員の方が高いということは、表12からも推測できるところである。ここでは、党内の経済政策決定における影響力をとりあげているが、他の政策分野でも同様ではないかと思われる。

第三に、代表としての議員行動についてである。自民党議員の方が個人としての自由度が大きく、またそのように行動し、野党の方

が彼等の支持集団の利益を代表しようとする傾向があるのではないか。表13から、自民党において党議決定の範囲を狭く考えたいという意見がより多い。表14においては、政党と支持団体との対立について、表15においては、選挙区と政党との対立について、自民党の方が、対立の頻度が高いと答えている。表16では、自民党の方が自己の信念に基づいて態度を決めると回答する率が高いことがわかる。以上の違いは、自民党の場合、おそらく多様な利害を背景にしているために、特定層（選挙区、利益団体）の利害との関係では対立を経験することもより多くならざるをえない。また、その解決の方向は、同様の趣旨で「国民の希望の反映」という方向からではなく、「自己の信念」に問いかけることによってえられるものとなる。したがって自民党議員の場合は、党議拘束の範囲も狭めに考えようとする。

今後の研究課題としては、法案をもっと分類して、その分類ごとに特定の立法過程のパターンを考えることができるのか、といったことが行なわれねばならない。そうした研究の例として、日本の法案を、逆コース立法、分配政策立法、再分配立法に分類しているアメリカの政治学者の研究がある (Leiserson, 1973)。逆コース立法の中には、昭和二〇年代終り頃の対決型の法案が多い。分配政策立法とは、自民党の支持母体に有利になるように利益を配分するもの

(これを野党は黙認することが多かった)、再分配関係の法案としては、福祉が典型である。この場合、野党は独自の法案を出したり、修正を試みたりしており、与党と競争関係に立ち相当に活発な働きをしている。

最後にひとつ、日本の立法過程の研究をしてみると、比較立法過程の政治学的研究では単に議会内の公式的手続にとどまらず議会と政党制の両方を見た立法活動の比較研究が必要であることが感じられる。

### 質疑応答(要旨)

Q 圧力団体の場合のサンプリングの仕方はどのようなものであるか。

A 五年ほど前に高級官僚の面接調査をしたが、その際、あなたの省庁にとって重要な団体名をお聞かせ下さい、という質問をした。そこで出てきた団体をまずとった。それに、新聞、雑誌などによく登場していて日本政治に重要な役割をしめるのではないかと私どもが判断した団体を付け加えた。

Q 圧力団体データ表について、政党と行政という様にわけることが出来るのか。議員に紹介してもらって行政に圧力を加え

るのはどちらに入るのか。こういう事例はよくあるのではないか。

A 現実がどうなっているのかと言えば、非常に複雑な様相を呈するであろう。しかし、回答者はすぐに答えており、そのことからすると、彼らの頭の中では、はっきりしていると言えるのではないか。それに、これは、現実にとちらに行つたのかを聞いたものではなく、「主張をしたり、権利、意思、利益を守るために最終的には」どちらに行くのが有効だと思いかを尋ねたものである。

Q 英米に比較して、圧力団体の標的は政党と行政とで、伯仲しているように思うが、なぜか。

A 政党にも官僚制にも働きかけるといふ実態の反映なのではないか。個々の圧力団体にとってどちらにより大きな働きかけをするかは、微妙な判断である。圧力団体は、どこに圧力をかけたら有効かを知っていて、イギリスでは行政、アメリカでは議会、日本では行政と言われてきたことからすると、やや政党が多い、という印象を受けている。

Q 政党とは自民党のことか。

A それに限らない。特に労働団体では六二%が政党としているが、これは主として社会、民社、共産の各党であると思われる

る。もっとも、労働、市民団体を除くと全部自民党を頭に描いているのかも知れない。

Q 国会において官僚の負担が大きいのでは当然だ、という意識の中には、実質的に官僚にオンブしているという意味もあるのではないか。

A そういう実態も前提になっていると思う。しかし、オンブしているとするれば自民党議員であるが、自民党議員は、「負担を減らすべきだ」としていることに注目する必要がある。野党議員の場合には、自分の選挙区の利害に関する非常に細かな質問を官僚にし、官僚が具体的、個別的に答えてくれるのを喜ぶということがあるようである。ただし、委員会の質疑において、野党議員の質問から重要な問題が引き出されることがあり、私にはむしろ、野党の存在を積極評価している。

Q 政党人の方に段々影響力ができてきているのではないか、という主張は、どういう徴候に基づいてお考えになったのか。

A 報告で述べたことであるが、まず、具体的な争点の観察である。新聞ダネになるような政治化されたケースで、官僚が決めたいものはほとんど無いのではないか。たとえば、グリーンカードは、一度、大蔵省のイニシャチブで法律まで通したものを延長したケースであり、その裏にはものすごい政治が動いたとい

うことは、私自身も関係者へのインタビューから直接に知りえたこともあるし、新聞などからみても明らかである。

つけ加えるならば、政党の人事への介入、法案作成、予算過程における官僚の政調会部会への根まわし、総務会メンバーとの交渉・取引を、政党への権力移行の徴候としてあげることができる。これらの事柄をどのように理論的に整理するかである。

Q 国会の外にも、あるいは外にこそ、重要な決定システムが存在しているのではないか。自民党の方が官僚よりもそのポイントをよく知っているのではないか。国会に研究の焦点を合わせると、このポイントを見落しはしないか。

A 私の報告の趣旨は——論証は十分でなかったであろうが——むしろ御質問にまさに答えようとするものであったと思う。私は、国会事前手続を強調した。

Q 官僚制には、通常の官僚制と、自民党という官僚制との二つがあるのではないか。

A 自民党内にも当選回数が増えると、党内組織を上昇するといふ意味での官僚制もどきがあることは否定しない。しかし、どの国でもそうした傾向はあるであろう。どの国でも政治と政党が官僚化しているというのなら、そうかもしれない。それ

は「官僚制」の定義の問題であろう。

Q ネーミングをどうするかはともかく、多くの議員が集まり、

それぞれが官僚に対してもつチャネルを、横断的に操作することによって、様々な官僚組織、行政分野に発言力を持つ、という仕組みができており、その仕組みが官僚制と唯一違うのは、何年かに一度、選挙という洗礼を受けるか否か、である。

A 「唯一の違いは……」といういい方は、政治家と選挙の役割を過小評価しているのではなからうか。第一に、選挙は、個々の議員の小さな圧力活動のために資格を与えてやるという程度のものではない。選挙の結果いかんは、憲法改正問題、安保問題、財政再建の方向（増税、行革）を決める。

つぎに、政治家の影響力という場合、個々の議員の影響力の次元より先に、政党（自民党）がきわめて完備した国会事前手続を確立したことを重視すべきである。政党は独自の意思を持ち、それを表明する。

第三に、官僚制の側からみていくと、官僚制では決められぬ事態が拡大している。この「事態」の詳細な分析は困難であるが二つのケースを指摘しておく。一つは、複数の省にまたがる政策の増加である。官僚制はそのセクショナリズムのゆえに自己調整ができず、政党の介入を待つことが多い。また、そのよ

うな問題は政治的にも重要であるので、自己調整ができる場合でも政党、政治家が介入する。

二つめは、国際関係のからまる問題の増加である。しかも、その対処の方法いかんは、国内の政治的利害に直接に影響するので、官僚の判断事項ではなくなる。しかも、これら二つのケースは、ともに急速に増加しているのである。

その他、まだ多くの点をいいのこしているが、今思いついたことを述べてみた。

その他、政党からの官僚人事への介入、政府委員の存在をどう考えるか、法案修正の重要性を役人自身にランク付けさせてはどうか、数を分析することが有意味であった例として、政府提出法案に各野党がどれ位の頻度で反対したか、の検討があり、この結果、共産党が次第に国会を評価してきたことがわかった、等が話題になった。

#### 引用文献

- 日本国際交流センター編『アメリカの議会日本の国会』（サイマル出版会、一九八二年）
- 法学セミナー増刊『現代議会政治』（日本評論社、一九七七年）
- 法学セミナー増刊『内閣と官僚』（日本評論社、一九七九年）

村松峻夫「政治家と行政官僚(上)」(『自治研究』五四巻八号、一九七八年)

Blondel, Jean, Legislative Behavior, Government and Opposition (Winter 1969-70)

Inoguchi, T., Postwar Japan's Legislative Process, mimeographed, 1982

Krauss, Ellis, Japanese Parties and Parliament: Changing Leadership Roles and Role Conflicts, in T. MacDougall ed., Political Leadership in Contemporary Japan, (Forthcoming)

Leiserson, Michael, Political Opposition and Development in Japan, in Robert A. Dahl ed., Regimes and Oppositions, (Yale Univ. Press, 1973)

Mezey, Michael L., Comparative Legislatures, (Duke Univ. Press, 1979)

Mochizuki, Mike, Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: the Role of Parties and the National Diet, Ph. D. Dissertation at Harvard University, 1982

Pempel, T. J., Bureaucratization of Policymaking in Postwar Japan, American Journal of Political Science 18 (November 1974)

Pempel, T. J., The Dilemma of Parliamentary Opposition in Japan, Policy VIII (Fall 1975)

Polsby, Nelson, Legislatures, Handbook of Political Sci-

ence Vol. 5 (Governmental Institutions and Processes), Addison-Wesley, 1975 (ed. by Fred Greenstein and Nelson Polsby)

Weinbaum, Marvin, Classification and Change in Legislative Systems, in G. R. Boynton and C. L. Kim ed., Legislative Systems in Developing Countries, (Duke Univ. Press, 1975)

#### 付 記

本稿は、一九八二年九月二二日に、北海道大学法学部での立法過程研究会にて口頭で報告をしたものの速記録である。当初は、文章を書直す予定であったのであるが、時間の関係で、文章を讀みやすくするため速記録にやや手を入れる以上のことを行なうことは出来なかった。そのため、研究会における同様に、大量のデータを紹介するにとどまり、理論上の問題に十分言及することができなかった。なお、録音テープの再生にあたって、北大大学院法学研究科院生天西有二君の協力をえた。

Parties, Bureaucrats and Pressure Groups  
in Japanese Legislative Process:  
Pre-Diet and Diet Procedure

Michio MURAMATSU\*

This article discusses four criticisms against the conventional view of legislative process in Japanese political science which sees the deliberation of the Diet as only ritual and says that policy making in Japanese government has been under the initiative and leadership of the bureaucracies in central Ministries. According to the author, the party in power plays a much more important role than postulated in the conventional view, the opposition is more influential in policy making, the Diet itself is more meaningful and substantial legislative organ, and individual legislators have more ability to legislate than understood by many political scientists.

To prove this the author analyze the survey data on the Diet members, quotes from the legislative studies by others, and uses anecdotes. On the whole the author emphasizes the growing power of the Liberal Democratic Party since its establishment in 1955.

---

\* Professor of Kyoto University