



Title	最近の日本における立法の動向と問題点
Author(s)	武蔵, 勝宏; Musashi, Katsuhiko
Description	資料 <北大立法過程研究会・シンポジウム報告>
Citation	北大法学論集, 57(1), 371-399
Issue Date	2006-05-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11383
Type	departmental bulletin paper
File Information	57(1)_p371-399.pdf



〈北大立法過程研究会・シンポジウム報告〉

最近の日本における立法の動向と問題点

武蔵勝宏

はじめに

日本の立法過程の通説的理解は、政府提出法案は、もっぱら官僚によって立案されるものの、与党の事前承認システムの下

で、族議員が省庁や利益団体の間の利害調整を行うことで法案の決定権を主導し、本来の立法機関である国会では、野党が、国会の制度や慣行を利用した抵抗を試みることで、一定の粘着性（ヴィスコスティ）を持つというものであった。しかし、こ

うした立法過程の構図は、政治主導を目指す制度改革や、連立政権の恒常化、二大政党を志向する政治構造の変動などによって、見直しを余儀なくされるようになっていく。

二〇〇一年の中央省庁の再編と同時に実施された内閣機能の強化と副大臣制の導入は、官僚制に対する「内閣」の主導権を確立するためのものであった。この制度改革とほぼ同時期に、党内に強力な支持基盤を持たない小泉内閣が誕生し、小泉首相は、内閣官房の補佐機能を活用することで、従来のポトムアップ型の政策決定を内閣主導のトップダウン型に転換させることに意欲的に取り組んできた。小泉政権を支える与党は、当初の自公保の連立三党から二〇〇三年の総選挙後に自民・公明の連立に変化し、公明党の動向が、内閣の政策決定に及ぼす影響力は更に大きくなった。特に、公明党が強く主張する案件に関しては、連立維持の観点から、自民党の族議員などの要求も抑制されざるを得なくなった。こうした小泉首相のリーダーシップと連立与党の幹部の影響力によって、小泉内閣以降、従来の省庁官僚と自民党族議員、関係利益団体の三者からなる、「鉄の三角形」政治が解体の方向に向かっているという見方も成り立つであろう。最終的な政策の決定の場である国会過程においても、民主党の国政選挙における勢力の増大に比例して、ヴィスコス

ティ型の抵抗パターンから、政府与党との政策論争を通じて有権者に支持を訴えかけていく討議アリーナ型や、国会審議を通じて基本政策に関する政府与党との合意を形成していくコンセンサス型の国会審議パターンが広く見られるようになってきた。本報告は、こうした最近の日本における立法過程の動向を示すとともに、その具体的な事例としての司法制度改革関連法案の立法過程を通じてその問題点を検証することとする。

一．最近の日本の立法過程の変容

(一) 内閣主導の政策決定

官僚制が執政部である内閣に対して、政策立案における優位を保っていた制度的背景には、法案の立案権限を所管省庁が独占する分担管理原則（内閣法三条）があった。こうした省庁側の抵抗を排除し、内閣主導による政策の立案を可能にするために、歴代の自民党政権では、内閣に審議会を設置し、その答申を閣議決定することで、省庁側の行動を拘束する手法が採用されてきた。中曽根内閣における第二次臨調や国鉄再建監視委員会、有力委員や専門委員に財界リーダーや首相のブレーンを配置し、官僚や労組の抵抗を排除する決定方式の先駆けとなっ

た。橋本内閣では、行政改革会議を首相直属で設置し、橋本首相自らが議長を務め、会議をリードするとともに、財界人や新聞社主、大学教授などを有力委員として配置し、省庁や族議員の影響力を排除する運営が行われた。事務局長には首相補佐官の水野清前衆議院議員を充て、事務局のメンバーの半数近くを民間出身者とした。同会議の最終報告に基づくプログラム法としての中央省庁等改革基本法の制定を受け、各省庁設置法案を立案する作業では、中央省庁等改革推進本部を設置し、各省庁から出向してきた参事官に出身省庁以外の事項を担当させることとした。⁽²⁾ 同様に、村山内閣において設置された地方分権推進委員会でも、事務局の過半数を総務庁、大蔵省、自治省出身者が占めたものの、それ以外の関係五省庁からの出向者と自治体からの出向者を同数にする構成がとられた。⁽³⁾ このように、審議会の委員構成だけではなく、事務局の補佐体制においても、省庁主導を抑制することに意が配られたのが橋本行革の特徴であった。

しかし、行政改革会議では、結論に至るまでの省庁や族議員の抵抗によって、河川局の建設省からの分離や、郵政三事業の分割民営化などは実現しなかった。⁽⁴⁾ また、地方分権推進一括法では、機関委任事務の廃止を実現したものの、所管省庁の抵抗

により、法定受託事務に留まったものも少なくなかった。⁽⁵⁾ こうした審議会方式の限界は、委員間の合意形成の過程で、事務局の補佐体制を通じて、省庁出向官僚の影響力が及びやすく、また、会議と並行して与党による検討が行われることにより、族議員や関係省庁が審議会の外部から影響力を行使することが可能になっている点である。さらに、審議会最終報告の閣議決定後に、所管省庁が立案作業に関与したり、同意権を有したりすることで、閣議決定事項やプログラム法が実質的に骨抜きにされる事態もありうる事が指摘できる。

こうした関係省庁の出向者からなる事務局体制の欠点を克服し、関係利益団体や族議員の影響力を排除するためには、内閣が直属のスタッフ部門を保有するとともに、法案作成権限を自らが行使する必要性がある。また、合意形成の場を審議会にのみ委ねるのではなく、首相を中心とした少数の閣僚と民間人からなるクローズドな合議制機関を設置し、首相のリーダーシップを最大限發揮できるような仕組みが必要となる。二〇〇一年の内閣機能の強化は、こうした従来の決定方式の問題点を改善する役割を担うものであった。

まず、首相のリーダーシップを明確にするために、閣議において、首相が内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の案

件について発議する権限が明確化された(内閣法四条二項)。首相が政策の発議を行うためには、その手足となる政策アドバイザーが必要となる。内閣官房の直属のスタッフとして、事務方トップの官房副長官を首相からの指揮命令系統の「中枢コントロール型」スタッフにするとともに、首相や官房長官に対する「政策アドバイザー型」スタッフとして、政治任用による三名の官房副長官補を新たに設けた。縦割りの政策別に仕切られていた従来の内閣官房三室長に代わって設置されたこの副長官補は、外交、内政、安全保障の三つの政策領域を分担することになったが、副長官補の下には、一元化された約一〇〇名規模のスタッフからなる副長官補室が設置された。副長官補の統括の下、政策課題ごとにチームが編成され、各チームには、アドホックに室員が参加することで、柔軟性を持った組織が企画立案や総合調整に当たることが可能となった。さらに、こうしたアドホックな法案作成チームとは別に、法令や閣議決定に根拠を持つ時限政策室が設置され、小渊内閣時の三倍の約七〇〇名を超える規模のスタッフが内閣官房の運営に関与しているとされる。こうしたスタッフを活用し、内閣官房に新たに付与された法案の企画立案や総合調整を担当する事務権限(内閣法一二条二項二号)に基づき、各省庁に代わって内閣官房が起案担当

省庁となり、法案作成チームや、時限政策室を事務局とする多くの法案が企画立案されるようになっていた。⁹⁾これらの法案は、複数省庁間の所管にまたがる政策や、省庁側からの動機付けが働きにくい政策に関して、首相のイニシアティブに基づいて、内閣官房が法制化の実現を迅速に行うことを可能とした。

また、内閣における首相のリーダーシップを補佐するために、金融・経済財政政策や科学技術、規制改革などその時々々の政策課題に応じて内閣府に特命担当大臣を任命することが可能となり(内閣府設置法九条)、この内閣府特命担当大臣や従来からの特命事項担当大臣のもとで、内閣に各種の本部や会議などが多数設置され、事務局機能を内閣府や内閣官房が担うことで、省庁に対する内閣主導を図ることとしていた。¹⁰⁾特に、予算編成や経済運営全般の基本方針決定における首相のリーダーシップを強化するために、内閣府に経済財政諮問会議が設置され、小泉首相は、同会議を実質的に運営する経済財政(特命)担当大臣に民間から竹中平蔵慶応大学教授を任命し、同会議を内閣の重要政策のアジェンダセッティングと方針決定の場として活用するようになった。¹¹⁾同会議では首相が議長を務め、直接首相からの方針や指示が示されることよって、同会議が実質的に閣議に代わるものとして、省庁側にも認知されるようになっていた。¹²⁾

こうした内閣機能の強化によって、各省庁を起点とするポ

ムアップ型の政策立案から内閣主導によるトップダウン型の政策立案が内政、外交の両面で顕著になってきた。法案の企画立案における審議会方式と、経済財政諮問会議や内閣官房を活用する方式との対照的な事例として、道路公団民営化法案と郵政民営化法案を比較することができる。両法案はともに小泉首相の強いイニシアティブにより、政府の法案リストに議題設定された。前者の道路公団の民営化は、法律に基づき首相任命の七人の民間有識者から構成された道路関係四公団民営化推進委員会に具体案の作成が委ねられ、二〇〇二年二月に高速道路の建設に歯止めをかける最終報告がまとめられた。しかし、この報告作成をめぐり、今井敬委員長が辞任するなど、推進委が委員間の不一致によって分裂したために、法案の作成は、道路公団を所管する国土交通省が担当することとなった。国交省は、政府案の取りまとめの過程で、古賀誠自民党道路調査会長らと連絡を取り合い、結局、自民党道路族の意向を大幅に取り入れた三案の選択肢が作られた。その中で小泉首相が選んだ案は、四〇兆円を越す債務を四五年以内に完済し、高速道路を無料開放できるとする一方、新たに直轄方式を採用し、計画中のほとんど全ての高速道路の建設を継続するという道路族が「落としど

ころ」と考えていた折衷案にとどまった。

こうした失敗を教訓として、郵政民営化を首相主導で進める狙いから、法案の作成は郵政事業を所管する総務省ではなく、内閣官房の担当とし、二〇〇四年四月に渡辺好明・前農林水産事務次官を室長とする郵政民営化準備室を設置した。政府は自民党内の反対がある中で、二〇〇四年九月、郵政民営化の基本方針を閣議決定した。これを受けて、同九月の内閣改造では、郵政民営化への協力を判断基準にする人事を断行し、郵政民営化担当大臣に竹中担当大臣を任命した。竹中大臣は、民営化に慎重な総務省からの出向者が多い準備室の中に、財務、経産両省出身者や有識者らによる少数数のチームを非公式に作り、この竹中チームを中心に基本方針に基づく法案の作成が行われた。¹³⁾ こうして作成された法案原案は、首相が議長を務める経済財政諮問会議に付議し、小泉首相の承認を得るという形で、首相のリーダーシップに基づく具体案の作成に成功することとなった。

小泉首相は、自身のリーダーシップに基づく政策決定を進めるために、自民党の事前承認システムに対しても、その見直しを求めた。二〇〇二年の郵政公社化・信書便法案では、自民党の部会での了承を得ないで、法案の国会提出に踏み切り、結果的

に衆院の審議段階で、自民党総務部会と麻生政調会長の間でまとめられた修正案を首相が受け入れる形で決着が図られた。これに対して、郵政民営化法案では、二〇〇五年一月に政府と自民党の調整のために政府・自民協議会が設けられたが、政府側は四分社化の骨格部分を譲らず、反対派との溝が埋まらないまま、政府は四月二十七日、総務会で法案の提出のみの了承を取り付け、国会提出に踏み切った。¹⁴衆議院の特別委員会での審議と並行して行われた法案修正でも、竹中大臣と自民党の与謝野馨政調会長、柳沢伯夫政調会長代理らによる水面下の折衝で修正案がまとめられ、部会の関与は制限された。¹⁵しかも、この法案によって多数決で押し切るといふ異例の取り扱いがなされた。¹⁶こうした政策決定プロセスにおける郵政族議員の徹底した排除と衆議院の解散を振りかざしての賛成強制に、「独裁」、「強権的」として反対派議員が反発することによって、衆議院本会議において自民党から三七名の反対（棄権を含めた造反五一名）、参議院本会議では二二名の反対（棄権を含めた造反三〇名）という大量の造反者を出し、最終的に法案の参議院否決、首相による衆議院解散という政府と自民党の対立が生まれることとなった。¹⁷このように郵政民営化法案では、首相と内閣・党の主要幹部か

らなる執政部が、所管省庁や族議員の抵抗に対して、トップダウンで政策を推進する強硬な手法がとられた。それは小泉首相自身の強い個性を反映したものであると同時に、それを制度的に支える内閣機能の強化がその実現の背景にあったといえるだろう。

（二）連立与党主導の政策決定

第二の変化は、自民党の単独政権が五五年体制とともに終焉し、自社さ連立政権以降、小渕内閣の一時期を除き、自民党と政策嗜好の異なる政党との間で連立与党を構成することが及ぼした影響が挙げられる。自社さ連立政権以降、与党の事前審査システムは、与党間に問題がある法案の場合には、各党の部会に先立って、連立与党間で調整を行うという方式が採用されてきた。その結果、族議員や利益団体の影響力が強い自民党の政調部会よりも連立各党の幹部が政策決定に及ぼす影響力が増大することとなった。

現在の自公連立与党においては、公明党から厚生大臣に入閣するなど、公明党の関心の強い社会保障関係の法案に関して、公明党が政策形成をリードすることが増えた。その結果、自民党の族議員や関係利益団体が反対しても、連立与党間の合意が

優先されるケースも見られた。例えば、二〇〇二年の健康保険法改正案では、サラリーマン本人の医療費自己負担を三割に引き上げる内容に対して、日本医師会や自民党の厚生族議員が強く反対し、自民党部会の了承が得られなかったのに対し、与党三党の幹事長・政調会長と坂口厚労大臣、福田官房長官の政府与党間でまず合意し、最終的には、政府側と有力厚生族議員である丹羽党医療基本問題調査会長との協議で患者負担を将来にわたって三割から引き上げないと政府・与党間の合意が成立し、法案提出をめぐる党厚労部会との対立を決着させた。¹⁸⁾

○四年の年金改革法案では、給付水準の大幅引き下げを求める経済界などの要求に対して、五〇%以上の給付水準を確保することを主張する公明党の要求に沿って政府・与党合意がまとめられ、政府案が提出された。¹⁹⁾衆院段階では与党と民主党の間で年金制度の一元化の検討について三党合意が成立したが、その後、国会議員の年金未納問題の発覚や、五〇%の給付確保が困難なことが明らかになり、参議院では、与野党が激しく対立する展開になったが、最終的には、与党による強行採決で決着が図られた。

こうした公明党の政策形成におけるイニシアティブとは異なり、公明党が反対する法案に対する事実上の「拒否権」を持つ

ことにより、政府・自民党が推進する政策の重要な修正やストップがなされる事例も増えている。有事法制では、テロ・不審船対策を法案に盛り込むことを小泉首相が指示したのに対し、有事の概念が拡大することに反対の公明党が拒否し、国防族の不満が噴出した。結局、「武力攻撃事態以外の緊急事態への対処について必要な施策を講ずるものとする」旨の補則が追加されることで、決着が先送りされることとなった。また、教育基本法の見直しでは、与党協議機関において公明党が消極的な立場をとっていることから、法案提出に至っていない。これらの事例から、自民党単独政権時代に省庁と族議員の間の調整で法案の決定を図っていた従来の手法に対して、与党間で問題がある法案の場合には、連立のパートナーである公明党が政策形成に影響力を行使するようになっていく。その結果、与党の政策決定の主体も、自民党単独から連立与党間の合意がより重視されるようになった。このことは、自民党内における影響力関係においても、部会を拠点とする有力族議員から、党の幹事長や政調会長・同代理といった幹部議員に決定権限が移行するというボトムアップからトップダウンへの変容を顕著にする²⁰⁾こととなったといえる。

(三) 国会審議パターンの変容

第三の変化は、一九九八年の民主党の野党第一党化以降、五
 五年体制時の旧社会党のような反対のための「抵抗」政党では
 なく、政権獲得を狙う責任政党として対案を提示し、論戦を通
 じて政府与党との間で公共政策の優劣を競う傾向が顕著になっ
 てきたことである。²¹⁾

五五年体制時の国会審議パターンは、政権交代の可能性の低
 さから、(一) 野党が政府案の廃案や、部分利益の実現を求め
 て、政府案に対して、反対のために野党が引き延ばしを行使す
 るヴィスコステイ型が対決法案において多く見られ、その反面、
 大多数の法案は、(二) 与野党間に当初から政策上の差異がな
 く、形式的な法案審議で成立に至るラバースタンプ型であった。
 これに対し、衆議院の新選挙制度導入を契機に、依然として
 ラバースタンプ型が多数であるものの、対決法案に関しては、
 (三) 政府案に対抗して野党が対案を提示し、委員会や本会議
 を舞台として政策論争を闘わせる討議アリーナ型が一般的にな
 り、その結果として、(四) 政府案と野党の代替案の間で、合
 意形成を図るための修正協議が重視され、与野党間で合意が形
 成されるコンセンサス型の国会審議パターンが現出し、逆に、
 (五) 野党の審議継続要求などの抵抗に対して、与党側が多数

(表1) 国会審議パターンの比較

	ヴィスコステイ型	討議アリーナ型	コンセンサス型	多数決主義型
対象法案	閣法	閣法対議員立法	閣法+修正案	閣法
与野党関係の 主舞台	議運理事会・委員 会理事会・本会議 ⇒政党間の議事日 程対決の場	委員会・本会議 ⇒政党間の意見 対決の場	委員会理事会・ 与野党協議⇒政 党間の調整の場	委員会・本会議⇒ 政党間の表決の 場
審議過程のパ ターン	野党による審議入 り阻止・審議引き 延ばし・採決阻止	野党による質 疑・政府による 答弁・与野党に よる討論(政策 論争)	与野党による修 正協議重視	与党による議事 統制権・表決権 の行使
重視される国 会機能	決定阻止機能	立場表明・争点 明示機能	合意形成機能	決定機能
政党システム	自民一党優位制	二大政党制の下 での自民・民主 競争型システム	二大政党制の下 での自民・民主 協調型システム	二大政党制の下 での自民・民主 対決型システム

決によつて最終的な決着を図る多数決主義型の国会審議パターンも増えるようになった⁽²³⁾(表1)。

自社さ連立政権時代、野党第一党の新進党は、自社両党による国対政治のような馴れ合いと決別し、与党との対決姿勢を示した。その極致であったのが、一九九六年の住専国会における二一日間にも及ぶピケ戦術であった。しかし、こうした非妥協的な姿勢に対して、国民からの支持を得ることはできず、以後、同党の崩壊へのきつかけともなつていった。こうした抵抗型の野党第一党の在り方に対する反省から、民主党は、一九九八年の再結党以降、旧社会党や新進党のような反対のための抵抗戦術を採らないことを党の方針としてきた。五五年体制においては、野党が法案修正を勝ち取るのは、国会の制度や慣行を利用した審議引き延ばしを図ることによつて、政府与党側から譲歩を得るといふパターンが多かった。しかし、一九九八年の参院選挙で自民党が過半数を失つたことにより、同年秋の金融国会では、野党提出の金融再生法案を与党に丸呑みさせ、野党主導の政策の実現に成功することとなった。参議院の逆転という状況によつて、民主党は、ヴィスコステイ型の抵抗戦術をとらなくとも、政府与党に対して、対案を提出し、修正協議などを通じて、自らの要求を政策決定に反映させるといふ手段も選択肢

として持つことになった。かつて一九八九九年の参議院選挙後、社会党を中心とする野党も、参議院での過半数を握り、ヴィスコステイ型の抵抗をしなくても、法案を葬り去ることが可能となった。当時の自民党は、野党との融和を図り、国会における法案修正にも柔軟に対応したが、同時に、野党側も建前だけの反対を行なうことも許されなくなった。こうした状況が公明党などの中間政党の一層の現実政党化をもたらし、自民党は、安全保障や行政改革など野党第一党の社会党が強く反対する法案については、公明・民社の中間政党を取り込み、部分連合を議会内で形成するという手法を採った。同様に、一九九八年の金融国会における与党の敗北は、自民党を自由党、公明党との連立に走らせ、その結果、一九九九年の通常国会では自民党が補完勢力を加え、衆参両院で絶対多数を實質的に獲得するという状況を生んだ。以後、自公連立与党は、民主党との妥協よりも、多数決によつて決着を図るといふ手法を多用するようになった⁽²³⁾。

小泉政権の発足当初、一時期、首相が民主党との連携も視野に入れた対応を取つたが、そのことが、逆に、公明党の民主党に対する警戒心を生んだ。また、社民党、共産党の退潮により、自民党と民主党の間の二大政党化が進み、政権交代の可能性が高まることによつて、自民党も五五年体制時のような野党に花

を持たせるといった馴れ合いはできなくなった。こうした与党側の野党との対決姿勢は、国会運営における与党の態度にも表れた。五五年体制時の議院運営委員会の運営では、全会一致が原則であり、社会党との合意の下での議会運営を与党が心がけてきた。しかし、五五年体制崩壊後は、与党は対決法案に関して、委員長²⁴の職権や多数決で運営を進めることが多くなったと指摘される。法案付託先の委員会においても、野党の粘着力の源泉となってきた全会一致ルールは紳士協定と化し、対決法案の場合は、与党が多数決によって野党の抵抗を押し切ることがしばしば見られた（その最たる例が強行採決や中間報告）。

こうした与党側の変化に対し、民主党は、対決法案に関して、審議拒否をしばしば用いるなど、政府案に対する反対を意思表示する手段を取るようになっていく。しかし、それは、法案の審議を引き延ばすための、反対のための抵抗ではなく、政府案の非を国民に対して誇示することに主たる狙いがあるものであった。また、野党による委員会付託阻止のための手段として用いられてきた趣旨説明要求も抵抗戦術としての意味合いを低下させるようになっていく²⁵。その結果、審議空転の日数は旧社会党時代に比べて短期間で収束しており、対決法案の審議日数

も、決して短いものではない。また、旧社会党と異なり、対決法案に対しては、対案や修正案を提出し、与党側も政府案と野党の対案との委員会での一括審議を受け入れるようになっていく。その結果、与野党の間に対立のある法案の国会審議は、政府と野党第一党が比較的、長時間にわたって政策論争を闘わせ（討議アリーナ型）、最終的には、与党と野党が法案修正で合意するか（コンセンサス型）、あるいは、与党が多数決で決着を図るか（多数決主義型）という審議パターンを経ることが一般的になってきた²⁶。有事法制のような基本政策では、コンセンサス型の決着を図ることで、責任政党としての政権担当能力を民主党が示し、年金改革法案のような対決法案では、選挙を意識して、与野党間の対決を演出する（与党による強行採決と野党によるフィリバスター）という類型化が可能であろう。旧社会党との違いは、基本政策における与野党間のコンセンサスの有無や、政権を獲得しようとする意思の違いに見出すことができるように思う。

自民党の国政選挙における退潮と、民主党の国政選挙における着実な議席増を背景に政権交代が現実化することによって、民主党は、イギリスの二大政党制のように、政権準備政党として、次の内閣（ネクストキャビネット）を設置し、名実ともに、

政権交代に備えた代替案を用意するようになった。そのことが民主党の議員立法や修正案の提出数の増加、法案審議での逐条審議の実施、政府参考人の答弁を原則として受け入れず、閣僚との質疑・答弁を重視する姿勢、代替案に基づく討論での立場表明といった、旧社会党とは異なる国会への対応をもたらしたといえよう。

こうした民主党の対応の背景には、同党の組織及び議員の構成による特質を指摘しておきたい。同党は、もともと旧・新党の大きさを基盤として、旧社会党右派と旧新進党勢力を吸収して拡大発展してきた政党であるが、大きがけ時代から、旧社会党のような国会対策を中心とした与党対応よりも、政策調査会を中心に、政策面で代替案を提示していこうとする理念型の強い政党であった。当初は、新人議員が多かった政策志向派の議員が、国政選挙を重ねるにつれ、旧社会党労組系勢力に対してその数を増大させ、同時にその政策能力を高めていった。こうした議員構成の質的变化により、同党では、政調を中心に代替案を提示し、与党と政策面で競合することがより重視されるようになった。²⁷⁾ 複数の所管委員会にまたがる異なる政策案件をパッケージとしてリンクさせながら取引するのが、これまでの国対政治の特徴であった。しかし、政調が主導するようになる

と、委員会単位での与党と野党の調整が中心になり、委員会単独での修正合意を形成しやすくなる反面、法案の貸し借りのような国対型の取引はしにくくなるという側面がある。国対政治は、与野党間で利益還元を交換しあうには、好都合な仕組みであったが、民主党が利益誘導よりも、理念を優先する政党であることを重視した戦術を取ることによって、国会審議パターンは、討議アリーナ化の傾向を加速させることとなったと言える。また、一九九六年の総選挙以降、野党第一党はマニフェストを国政選挙で明示し、それに基づく法案提出を公約の実行として実践してきた。与党側も、二〇〇三年総選挙におけるマニフェストの法制化以降、マニフェスト作成に意を注ぐようになり、こうした選挙時の公約が、与野党間の国会における政策論争に波及し、国会審議を討議アリーナ型に変えている側面も指摘しておきたい。

なお、一六二回通常国会で廃案となった郵政民営化法案は、衆議院で一〇時間、参議院で八〇時間の審議が行われたが、²⁸⁾ 与野党間の争点は、民主党が対案を提出していなかったこともあり、必ずしも自明ではなく、政府と自民党の反対派の与党内対立のみが顕著になり、これまでの日本の国会審議パターンからの逸脱となった。²⁹⁾ こうした事例が今後増えるか否かは、日本

の首相がかつてのブレア首相のような「大統領的」首相の傾向を強めるのか、与党内の事前承認システムと党議拘束の関係をどのように規定するのか、法案提出後の政府修正や政府側のイニシアティブをどの程度認めるのか、参議院と衆議院の間の与党内の意思をどのように調整するのかといった、制度・運用の在り方によって変わってくるものと思われる。

二、司法制度改革の立法過程

こうした立法過程の構造が変容する中で、司法制度改革は、政治改革や行政改革と並び、経済界や自民党からの要求を受けて、橋本内閣により内閣主導で取り組むことが議題設定された重要課題であった³⁰。続く小渕内閣は、一九九九年七月に司法制度改革審議会（以下、改革審と略す）を設置し、二〇〇一年六月に、同審議会より最終意見書が小泉内閣に提出された。政府は直ちに、改革審の意見書に対する対処方針及び政府声明を閣議決定し、審議会後の推進体制として、司法制度改革推進法案の国会提出、同一一月の法案成立を受け、同一二月に内閣に司法制度改革推進本部が設置された。同本部は、首相を本部長とし、全閣僚が本部長となる構成で、司法制度改革の推進に関す

る総合調整及び司法制度改革の総合的かつ集中的な推進のために必要な法律案及び政令案の立案に関することを所掌事務とした。しかし、こうした名目的な閣僚間組織は実際にはあまり機能せず、同本部のもとに置かれた山崎潮法務省前民事局長を事務局長とする六〇名あまりの事務局が法案作成作業に当たることとなった³¹。今次司法制度改革は、改革審の意見書が提出されたことが、法制化のきっかけとなった点では、審議会型の政策発案を特徴としていたが、実際の法案作成の段階では、こうした事務局が中心となることで、官僚制組織による換骨奪胎が危惧された。

そうした中で、改革審の委員の中から、顧問会議を設置したことの要請があり、佐藤改革審会長が座長として顧問に就任することとなった。同会議は、学者、経済界、労働組合、マスコミなどからの八名の委員からなり、各界の有識者の英知を集め、司法制度改革の実現に向けて、大所高所から助言することを目的とした。また、法案作成作業については、事務局による政府主導に対して、日弁連より、国民の各層を代表する幅広い意見を反映させるべきとの要求が出され、事務局の下に、司法制度改革に必要な法令等の立案等に関し、推進本部事務局と一体となって議論し、その成果を法令案等に反映させることを目的と

する一一の検討会が設置されることとなった。⁽³²⁾

こうして二〇〇一年一二月に法案作成のための主要機関を整備した上で、政府は、二〇〇二年三月に司法制度改革推進計画を閣議決定し、三年間の設置期限の間で、実現すべき司法制度改革の「改革工程表」を政府内外に示すこととなった。こうした工程表があらかじめ明示される中で、司法制度改革は、事務局における官僚制レベルにとどまらず、検討会での議論、与党におけるプロジェクトチームや、国会における委員会審査などのプロセスを踏まえて、最終的な政策決定が行われていった。

ここでは、小泉首相が政策形成や決定においてどのようなイニシアティブをとったのか、事務局の監視機関である顧問会議はどのようなチェック機能を果たしたのか、実質的な政策作成機関である推進本部事務局や検討会、与党のプロジェクトチームでは、法曹三者や政党などの関係アクターがどのような相互作用を及ぼしたのか。本報告では、国会に提出された司法制度改革関連法案二五件（表2参照）⁽³³⁾のうち、改革審の最終意見書段階で、具体的な制度設計が詰め切れなかった（そうした点で、改革審後の立法過程に制度改革自体の成否がかかっていた）、四法案の事例を通して、司法制度改革の立法過程を分析することとする。

（表2）司法制度改革関連法案の成立状況

- 【第154回国会（2002年1月～7月）で成立した法律】2件
 司法書士法及び土地家屋調査士法の一部を改正する法律、弁理士法の一部を改正する法律
- 【第155回国会（2002年10月～12月）で成立した法律】3件
 学校教育法の一部を改正する法律、○司法試験法及び裁判所法の一部を改正する法律、○法科大学院の教育と司法試験等との連携等に関する法律
- 【第156回国会（2003年1月～7月）で成立した法律】7件
 ○法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職の国家公務員の派遣に関する法律、○裁判の迅速化に関する法律、民事訴訟法等の一部を改正する法律、人事訴訟法、○司法制度改革のための裁判所法等の一部を改正する法律、担保物権及び民事執行制度の改善のための民法等の一部を改正する法律、○仲裁法
- 【第159回国会（2004年1月～6月）で成立した法律】9件
 ○弁護士法の一部を改正する法律、○労働審判法、○刑事訴訟法等の一部を改正する法律、○裁判員の参加する刑事裁判に関する法律、○総合法律支援法、○行政事件訴訟法の一部を改正する法律、○知的財産高等裁判所設置法、○裁判所法等の一部を改正する法律、○判事補及び検事の弁護士職務経験に関する法律
- 【第161回国会（2004年10月～12月）で成立した法律】3件
 労働組合法の一部を改正する法律、○裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律、○裁判所法の一部を改正する法律
- 【第161回国会で廃案になった法律】
 ○民事訴訟費用等に関する法律の一部を改正する法律案
 （注）○は司法制度改革推進本部担当を示す、無印は他省担当を示す。

(一) 裁判迅速化法案

裁判の迅速化は経済界や自民党から強く要望が出されていた事項であり、今次司法改革が政府の公式議題に載せられる契機の一つでもあった。しかし、改革番では、日弁連を中心に、迅速のみが優先されて、審理の充実がおろそかにされかねないとの懸念が強く出され、最終意見書では、裁判の充実と迅速がセットとして打ち出された。当初、政府によって決定された司法制度改革推進計画には裁判の迅速化を図るための基本的な枠組みを規定する立法の予定はなかった。にもかかわらず、裁判迅速化法が優先的に制定されたのは、改革に消極的な法曹三者に対して、二年間という判決期間の目標設定を推進力に、人的・制度的基盤の整備を促進させることを狙いとする顧問会議側のアピールがあったとされる。顧問会議のアピールを受け、裁判の迅速化を司法制度改革の象徴としたい小泉首相は、「裁判の結果が必ず二年以内に出るように改革していきたい」と発言し、迅速化法の制定が政府の既定方針となった。今次司法改革におけるほとんどすべての法案が検討会または法制審議会の検討を経て立案がなされたのに対し、この迅速化法は、首相の指示のもと、政府の推進本部事務局によって直接法案の作成が行われるという異例のスタイルをとった。法案の内容は、第一審の訴

訟手続を二年以内のできるだけ短い期間内に終局させることを目標として、裁判の迅速化を裁判所と訴訟当事者の責務とし、裁判の迅速化を推進するために必要な事項を明らかにするための総合的・多角的な検証の主体を最高裁とするものであった。同案に対する顧問会議のヒアリングでは、最高裁、法務省から肯定的な見解が示されたのに対し、日弁連は、審理の充実化のために、まず司法インフラを倍増すべきであり、訴訟当事者の責務は努力義務にとどめること、検証の主体を市民と訴訟関係者からなる第三者機関とすべきであることなどの意見が出された。しかし、最終的にまとめられた政府案では、日弁連の主張は十分に反映されず、日弁連の本林徹会長からは、裁判の充実という視点を欠落したまま、数値目標だけが独り歩きすることによって、裁判の拙速化をもたらしとの批判が出された。⁽³⁸⁾

こうした政府レベルでのトップダウン型の政策立案に対して、法案が国会に提出されると、公明党を含む与野党の委員から、当事者の権利利益を侵害する拙速化を招くとの意見が提起され、与野党間の論議が展開された。民主党は、二年以内の判決目標について、それを義務付けねばならない立法事実を欠いていると批判し、最高裁による検証体制にも強く批判を行った。こうした与野党間の議論を受け、衆院法務委員会における修正

協議が行なわれ、与野党は、迅速化と審理の充実を一体として進めることを担保し、³⁶⁾最高裁のみによる検証体制に法曹三者や学識経験者が関与することを可能とする法案修正を行なうことで一致した。一方、日弁連が要求していたデイスカバリー制度の導入や取調べ状況の可視化については、政府側の答弁は消極的なものにとどまった。しかし、参院法務委員会は、民事裁判における証拠収集手続の拡充、刑事裁判における証人尋問中心の公判手続の実施、検察官手持ち証拠の事前開示の拡充、取調べ状況の可視化等の検討を進めることを附帯決議し、今後の制度運用面での充実化のための方向性を示すこととなった。

このように裁判迅速化法は、顧問会議の働きかけを受けた小泉首相のトップダウンの指示によって、推進本部事務局の官僚制組織によって法案が取りまとめられた。ここでは、日弁連などの要求は十分に取り入れられなかったものの、国会における法案審議段階において、与党の自民党、公明党と野党の民主党の委員間の合意によって、審議の迅速化とともに、その充実を図るための担保が法案修正や附帯決議において盛り込まれることとなったのである。

(二) 裁判員法案

同様に、裁判員法案も、連立与党間及び与野党間の議員による調整によって対立点が合意に至った事例である。もともと、改革審では、日弁連が陪審制導入を主張し、最高裁や法務省が消極的な立場をとったことから、最終意見書においては、裁判員制度の導入を打ち出したものの、裁判官と裁判員の人数や構成、評決の方法などの具体的検討は、推進本部に委ねられることとなった。法曹三者や法律学者から構成される裁判員制度・刑事検討会（座長は改革審委員であった井上正仁東大教授）でも、改革審と同様に、最高裁や法務省が密度の濃い議論を行なうことを理由に、裁判員の人数を絞り込むコンパクト論を主張し、これに対して、日弁連が裁判員の人数を裁判官の三倍以上にして社会の多様な価値観を反映させるワイド論を唱えて、法曹三者間の見解の調整は困難であった。検討会の法律学者委員も、コンパクト論とワイド論を支持する委員に分かれ、議論が容易に収束しない状況で、検討会の井上座長より、裁判官三人、裁判員四人程度（五人ないし六人も検討）とする座長試案が示されることとなった。この試案に対して、マスコミ各紙の論調は批判的であり、国民からの意見募集でも、裁判員の員数を多数にすることを求める多くの意見が寄せられた。一二月に開催された顧問会議では、連合の笹森会長から座長試案を撤回し、

顧問会議の場で理念から検討しなす必要があると強く非難され、井上座長は、「数の大小よりも裁判員に実効的に関与してもらい、裁判官と対等な立場でいい裁判をめざしている」と反論をしたが、検討会での原案作成は中断せざるをえなかった。

こうした行き詰まりの中で、連立与党の自民党と公明党の間においても、裁判体の構成をどうするかについて、意見の対立が続いていた。与党内の司法制度改革プロジェクトチームでは、自民党が裁判官三人、裁判員四人としていたのに対し、公明党は裁判官二人、裁判員七人を主張し、それぞれが最高裁と日弁連の主張を代弁する形となった。公明党が裁判官を二人とする妥協ことを譲らず、自民党が、例外として裁判官を二人とする妥協案を示したのに対し最高裁が反発し、両党間の調整は、プロジェクトチームから、自民党の与謝野馨、公明党の漆原良夫ら法務関係の幹部間の非公式の折衝に移されて打開が目指された⁴⁸。その結果、最終的に、裁判官三人に対して裁判員六人とする自民党案を公明党が受け入れる代わりに、被告人が公訴事実を認められている等の場合には裁判官一人と裁判員四人の合議体にするこができることとするので、妥協が成立することとなった。

こうした与党内合意を受け、政府案が国会に提出されると、党内に司法改革ワーキングチームを設置し、裁判官一人に対し

裁判員一〇人とする「対案」を示していた民主党と政府与党との間で議論が展開された。衆院法務委員会における審議の結果、民主党は裁判官を三人、裁判員を七人とし、さらに、裁判員の守秘義務の範囲から評議の経過や評決の数を除外し、守秘義務違反に科せられる罰則から懲役刑を削除し、罰金刑のみとする修正要求を提出することとなった。これを受けた与野党交渉の結果、懲役刑の期間を政府案の一年以上から六月以下に引き下げるとともに、元裁判員の処罰については金銭対価を得るなどの悪質な場合を除き罰金刑に限定することが合意され、民主党が要求していた裁判員の負担軽減のための環境整備を国に努力義務として課すことも法案に追加修正されることとなった。さらに、日弁連を始め公明党や民主党が主張してきた録画・録音による取調べの可視化についても、法曹三者による協議を踏まえ、検討を行なうことを附帯決議とすることとなった。

このように裁判員法案は、法曹三者と学者委員からなる検討会では、意見の不一致から成案を得ることができず、政治レベルでの調整に格上げされることによって、ようやく政府としての成案を得た。自民、公明の連立与党間の協議では、最高裁や日弁連からの働きかけを受けて、打開は容易ではなかったが、最終的には、連立政権の維持に支障を及ぼさないという政治的

判断が双方の譲歩をもたらした。また、最高裁と日弁連の利害が対立する中で、与党内の調整に推進本部事務局や法務省幹部が積極的に関与して妥協案の取りまとめに動いたとされる⁽³⁹⁾。一方で、国会においては、民主党の要求を与党が受け入れ、国会における与野党間の合意形成が機能することとなったといえよう。

(三) 行政事件訴訟法改正案

司法制度改革は、利益還元型の政策類型には属さず、司法を通じての国民の権利の実現や、立法・行政・司法の抑制均衡の関係をガヴァナンスの観点からどのように位置づけるかという公共利益の実現に関わる理念型のイシューでもあった。司法の行政に対するチェック機能の強化について、改革審意見書は、国民の権利救済を実効化する見地から、政府において、本格的な検討を早急に開始すべきとしていた。しかし、意見書の段階では、検討課題にすぎず、具体的な改革については、行政訴訟検討会（塩野宏座長）において検討されることとなった。検討会では、委員間の議論と並行して国民に対する意見募集や行政省庁からのヒアリングが行われた。省庁の大半は、現行規定の維持を主張し、改革に対する消極的な意見が強く、他方、パブ

リックコメントの結果は、改革を支持する意見が多数を占めた。こうした見解を踏まえて、二〇〇三年一月に検討会の結論として「行政訴訟制度の見直しのための考え方」が公表されるに至った。検討会で最大の論点となった原告適格の拡大については、日弁連が、現行法の九条一項の「法律上の利益を有する者」に替えて、「現実の利益を侵害され又は侵害されるおそれのある者」とする案を主張してきたのに対し、最高裁、法務省、省庁出身の委員を中心に、九条の文言を変えることへの抵抗が大きく⁽⁴⁰⁾、結局、一項の文言は残すものの、原告適格を判断する際の考慮事項として二項を新設し、実質的な意味で拡大していくこととなった。従来の取消訴訟中心主義を是正し、処分性を拡大する問題については、省庁からの反対があり、確認訴訟の形で代替する方向が盛り込まれた⁽⁴¹⁾。

こうして検討会でまとめられた「考え方」は、四つの柱から構成され、その中心となったのは、取消訴訟の原告適格の拡大、義務付け訴訟や差止訴訟の法定などの救済範囲の拡大と、本案判決前の仮の救済制度の整備、確認訴訟の活用などであった。この「考え方」を軸に、与党内では、自民党司法制度調査会の基本法制小委員会（塩崎恭久委員長）が議論を行い、そこでの意見を踏まえて、推進本部によって法案化が行なわれた。この

法案化作業において、「考え方」の段階では、法律上明文で明らかにするか検討課題とされていた確認訴訟について（日弁連出身の委員からは条文に明記することが少数意見として付されていた）、法案の四条に例示するという形で法定されることとなり、救済範囲の拡大が実現することとなった。⁽⁴²⁾

国会における法案審議では、与党委員から、行政に対する司法のチェック機能の強化の観点から改正案の文言についての政府側の解釈を答弁によって明確にする質疑がなされ、民主党の委員からは、日弁連からすでに提案されていた改革案に近い立場から、政府案で今後の検討課題とされた事項についての政府側の見解についての質疑がなされた。こうした日弁連の要望や与野党委員の意見を踏まえ、国会での修正は行われなかったものの、衆参両院の法務委員会において、第三者の原告適格の拡大が国民の権利利益の救済を拡大する趣旨であることの周知徹底、執行停止要件の緩和や義務付け訴訟、差止訴訟、確認の訴えについての柔軟な運用、個別行政実体法や行政手続、行政による裁判外の紛争解決・権利救済手続きなど、行政訴訟制度を實質的に機能させるために必要な改革について政府に努力義務を課すことなどが附帯決議として議決された。

このように、行政事件訴訟法の改正は、最高裁・法務省から

の働きかけを受けた自民党と日弁連の主張を反映した公明党や民主党との間で決定段階での調整が図られてきたその他の案件とは異なり、自民党内の改革派を中心とする議員グループが、政策決定にイニシアティブをとった点で特徴を示した。⁽⁴⁴⁾ もともと自民党が司法制度改革を推進する動機付けには、規制緩和に対応して司法の質と量を改善しようとする経済界の要求があったが、自民党内には、裁判所や法務・検察の既得権を維持しようとする勢力も根強く存在した。行政のチェック機能についても、改革に対する省庁側の抵抗は強かったが、検討会による考案の作成や、推進本部における法案とりまとめが実現したのは、顧問会議や自民党の改革派議員からの強い支持が背景にあったといえよう。それは、より一層の改革を求める民主党や日弁連などの国会審議における要求によって加速され、法案成立後の行政訴訟検討会における継続的な議論や、以後の行政手続法の改正などにも影響を及ぼすこととなったといえよう。

(四) 弁護士報酬敗訴者負担法案

一方、政府が提出した司法制度改革関連法案の内、唯一廃案となったのが、弁護士報酬の敗訴者負担法案である。この問題については、改革審の議論の段階から、消費者団体や、公害患

者団体、医療過誤被害者などから、裁判が利用できなくなるとの反対が強く、意見書では、一定の要件の下に弁護士報酬の一部を訴訟に必要な費用と認めて敗訴者に負担させることができ、不当に訴えの提起を萎縮させないよう、一律に導入せずに、導入しない訴訟の範囲及びその取扱いの在り方等について検討すべきであるとの条件が付された。これを受けた司法アクセス検討会（座長・高橋宏志東京大学教授）では、原則導入賛成とする委員が多数を占め、当初から、両面的負担の導入を前提に議論が行なわれることとなった。こうした検討会の動きに危機感を感じた市民団体は、署名活動や集会などを通じて、両面的負担導入への反対運動を強めた。国民からの意見募集でも、制度導入に反対する多数の意見が寄せられた。こうした反発を受け、検討会では、両面的敗訴者負担を適用しない範囲を、行政訴訟、労働事件、人事訴訟、人身被害事案、消費者訴訟などに拡大して議論することとなった。しかし、こうした適用外の訴訟類型が拡大することによって、法案の策定が立法技術上困難となることもあり、検討会では、訴訟当事者が合意したときのみ敗訴者負担とする「合意による敗訴者負担案」が急遽、浮上することとなった。これ

に対して、日弁連は、消費者契約、労働契約、一方が優越的にある当事者間の契約などに盛り込まれた敗訴者負担の定めを無効とし、合意による敗訴者負担の適用対象外とする意見を提出し、推進本部に立法上の措置を求めた。結局、政府案では、各自負担を原則とし、当事者双方に訴訟代理人が選任されて訴えの提起後に当事者双方が共同の申し立てをした場合のみ弁護士報酬の一部を訴訟費用とする合意による敗訴者負担案が決定された。

国会に法案が提出されると、日弁連は、政府案の廃案を唱え、市民団体との連携の下で反対運動を展開した。民主、共産、社民などの国会議員の間にも、この法案の問題点に対する認識が進み、同法案は、一五九回通常国会に提出されたものの、委員会における提案理由の説明も聴取できないという異例の扱いとなった。継続審議となった一六一回臨時国会では、提案者である小泉首相自ら「訴訟に持ち込まれる前の契約書の条項の中に敗訴者負担条項が組み込まれることにより、経済的に弱い立場の側にとって裁判利用を思いとどまらせる効果を懸念する向きもあると承知して」⁽⁴⁵⁾ いるとの答弁がなされ、各党派による更なる協議に委ねるとの考えが示された。

このように敗訴者負担法案は、改革審の段階から日弁連や市民団体の反対が強く、検討会及び推進本部事務局における法案

取りまとめでは、その反対を押し切る形で決定された。しかし、法案が国会に提出されても、市民運動と連携した弁護士会による広範な反対運動が展開される中で、与党は法案の審議入りを強行することができず、結局、委員会において何らの審査も実施されないまま廃案に至ることとなった。この事例は、野党が強く反対する法案に対する国会のヴィスコステイ（粘着性）を示したものであったといえよう。

（五）今次司法改革の立法過程の特徴と評価

以上の四件の事例分析を通じて、今次司法改革の立法過程の特徴を、政策発案におけるイニシアティブ、政策立案の主要アクターとその相互作用、国会における審議パターンの三点から比較すると次のようなことが指摘できよう。

まず、法案作成のイニシアティブを首相が示したのは、裁判迅速化法案だけでなく、裁判員法案では、改革審意見書の具体的制度設計は、検討会と自民党の案に対して、公明党や日弁連の案が対案となり、調整が行われた。行政事件訴訟法改正案や弁護士報酬敗訴者負担法案では、検討会によるイニシアティブがより顕著であった。このように、司法制度改革推進本部を設置し、内閣主導の体制を図ったものの、それは、首相のイニシ

アティブを実現することを第一目的にしておらず、内閣の権威や権限を担保に、司法制度改革推進本部事務局の各省に対する優位性を図るための措置であったことが窺える。また、法務省を中心とする各省からの出向者からなる推進本部事務局に対して、幅広い国民代表の参加要求や議事公開を求める日弁連の意向に配慮して、推進本部事務局には、一一の検討会が設置された⁽⁴⁷⁾。

これらの検討会は、法曹三者や法律学者に偏ったメンバー構成であったが、議事内容の公開を徹底し、透明性を確保する中で、議論が展開されることとなった⁽⁴⁸⁾。また、検討会での議論や推進本部事務局の立案作業と並行して、パブリックコメントを実施し、国民の意見をできるだけ法案内容に反映させようとする試みが見られたことは従来⁽⁴⁹⁾の審議会方式とは異なる運営方法であった。こうした検討会の役割が増大する中で、推進本部における法案作成に法律学者や日弁連などの意見が反映されたものに変わっていった。それは、首相のトップダウンで方針決定された裁判迅速化法が、官僚制組織である推進本部事務局のみで立案作業が行なわれたことと対照を示した。

もつとも、推進本部や検討会のみで法案の作成が行なわれたわけではなく、連立与党による交渉や調整が最終的な決定に大きな影響を及ぼした。特に、裁判員法案は、自民党と公明党と

の間の隔たりが大きく、両者の調整は、与党司法制度プロジェクトチームや幹部間協議に委ねられた。ここでは、日弁連との親近性を有する公明党が主導権をとり、裁判員の人数の増加や捜査の可視化などについても一定の前進が見られた。行政訴訟法改正では、自民党の基本法制小委員会が主導権をとり、法改正に消極的な行政省庁側に対して、検討会をバックアップする作用を果たした。これらの事例は、従来の省庁寄りの自民党の族議員のあり方とは異なり、公共利益の実現に寄与する議員像を示すものであった。また、裁判員法案で見られたように、公明党の影響力の増大は、連立与党による政策決定システムを反映したものであろう。

他方で、国会における審議では、敗訴者負担法案を除いて、与野党間の法案審議は活発であり、裁判迅速化法案や裁判員法案では、与党と民主党との間で、憲法論や政策論に関する討議アリーナ型の議論が展開された。そうした過程で、民主党側からも対案となる修正要求が提出され、両者の意見の調整の結果、修正合意が成立し、司法制度改革に関する与野党間のコンセンサスの形成が図られた⁴⁹。これに対して、野党がヴィスコステイ型の抵抗をしたのは、敗訴者負担法案のみであった。与党側が、対決姿勢を示し、強行採決を図るといふ法案はなかった。

司法制度改革を推進する必要性については、与党と民主党の間には共通認識があり、そのことが両者のコンセンサス形成に寄与したが、敗訴者負担法案では、どのような制度を導入するかが司法アクセスをもっとも改善するのにかついてのギャップが政府与党と野党の間で食い違っていたことに対立の原因があつたといえよう。こうした政府与党と野党の間のギャップによる非妥協的な国会審議パターンは、司法制度改革にのみ特有ではなく、社会保障などの他の政策分野に関しても一般化が可能なケースもある⁵⁰。

なお、こうした政党間の合意形成のプロセスや決定理由については、連立与党内の場合、国会審議において一切明らかにせず、与野党間の修正合意についても、法案修正案の提案趣旨説明等からその一端を窺い知ることができるが、全容を把握することはできない。そうした点で、決定過程の透明性を重視した検討会や顧問会議に対して、実質的な決定権限を持つ政党が、立法者として国民に対する説明責任を十分に果たしたとは必ずしもいえない。

もつとも、連立与党内の調整過程や、国会の立法過程において国会議員の果たした役割や、国会の合意形成機能の向上は評価すべき点であろう。特に、裁判員制度の導入や行政事件訴訟

法改正に関しては、法曹三者や行政省庁の利害対立によって機能しなくなった検討会に代替して、連立与党が合意形成を促進することとなった。また、国会審議においても、野党の民主党のみならず、与党の公明党も法案審議や法案の修正においてイニシアティブを發揮し、政府から提出された法案の内容の改善に寄与した。その背景には、与野党ともに法曹の経験を有する司法関係議員が増加し、日弁連や市民活動団体との親近性からそうした団体からの働きかけが作用した点が指摘できる。また、自民党内においても、司法改革に熱意を有する若手議員の台頭によって、議員の司法制度に関する関心の度合いが増し、官僚セクターに対抗できる政策立案の力をつけてきた点が挙げられる。当初は異なる意見で対立していた政党（とその背後にある法曹三者）が、与党内プロジェクトチームや、国会内において、双方向の議論を経ることで問題意識を共有し、修正や附帯決議を通じて合意を形成する在り方は、政党や議会における熟議に基づく民主主義の可能性を示すものであったといえる。

しかしながら、推進本部が三年間の設置期限を過ぎ解散した後の内閣レベルにおける司法改革の推進体制が不十分なこと、は、立法後のフォローという点での立法院の限界を示している。司法制度改革推進本部が首相を本部長に、全閣僚を本部長

とし、事務局や検討会は、法務省や最高裁、日弁連に加えて、各省庁や法学者、民間などから動員された「オールジャパン体制」⁽⁵³⁾であったのに対し、後継機関である司法制度改革推進室は、内閣官房に設置された時限政策室に留まる⁽⁵⁴⁾。成立した二四件の法律は司法改革を実現するための土台作りに過ぎず、制度の実施と運用を最高裁や法務省などの法曹三者に依存するだけでは、従来のような官僚主導の実施体制に戻ってしまい、その効果を挙げえなくなるのではないか。特に、国会は、自らが附帯決議で明示した改革に向けて、名宛人である政府にその検討を委ねるだけではなく、政党の部会や委員会の中の小委員会を活用して、裁判員の負担軽減のための環境整備や、ディスカバリー制度の導入や取調べの可視化、個別行政実体法の改革などの具体化に向けての立法措置の検討や、政府の取り組みに対する監視活動などに主体的に関与していく必要があるといえよう。

(1) 田丸大「省庁における法案の作成過程とその変容」日
本行政学会編『年報行政研究四〇号官邸と官房』ぎょう
せい、二〇〇五年、八一頁。

(2) 田丸・同八一頁。

(3) 田丸・同八五頁。

- (4) 田中一昭・岡田彰『中央省庁改革』日本評論社、二〇〇〇年、五五―六〇頁。
- (5) 約四割が法定受託事務として残ったとされる(新藤宗幸「解説」西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、一九九九年、二四五頁)。
- (6) 政務の官房副長官も二名に増員されたが、その役割は、官房長官に代わって、特命的な事項を担当したり、与党との関係を調整したりすることなどが主なものである。
- (7) 二〇〇五年八月現在、情報セキュリティセンター、情報通信技術(I-T)担当室、行政改革推進事務局、遺棄化学兵器処理対策室、都市再生本部事務局、構造改革特区推進室、拉致問題連絡・調整室、知的財産戦略推進事務局、イラク復興支援推進室、地域再生推進室、大陸棚調査対策室、空港・港湾水際危機管理チーム、郵政民営化準備室、地方分権推進室、司法制度改革推進室の一五の時限政策室が設置されている。
- (8) 内閣官房の定員は二〇〇五年度末で六六五人とされ、内閣プロパーのスタッフに加え、各省庁からの出向や兼務、一時的な応援といった多様な形態の人員から構成されるようになってきている(信田智人「官邸外交―政治リ―ダーシップの行方」朝日新聞社、二〇〇四年、三三三頁)。
- (9) テロ対策特措法、有事法制、イラク特措法、国民保護法制などの安全保障関係に加えて、I-T基本法、都市再生特措法、知的財産基本法、構造改革特別区域法、地域再生法など一六件の法律が内閣官房の所管となっている。実質的には内閣官房が起案し、内閣府の所管となっている法令も多い。
- (10) 二〇〇五年八月現在、内閣府特命担当大臣としては、男女共同参画、経済財政政策、沖縄及び北方対策、規制改革、産業再生機構、防災、青少年育成及び少子化対策、科学技術政策、食品安全、食育の各担当大臣が任命されており、専任、兼任併せて七名の大臣が分担している。
- (11) 経済財政諮問会議では、毎年六月に「骨太の方針」を作成し、税制や社会保障、行財政改革などの国政全般にわたる翌年度の重要政策の方針を首相の指示のもとに決定する方式が採用されている(「特集経済財政諮問会議五年目の通信簿」『論座』二〇〇五年八月号五三―九一頁を参照)。
- (12) 経済財政諮問会議の重要性が認知されるとともに省庁側が同会議を戦術的に活用しようとする誘因も働くようになってきている。特に、同会議では民間議員から提出される意見が決定に及ぼすインパクトが大きいため、民間議員への説明や説得によって政策を推進しようとする省庁もあるという(田丸・前掲論文七七頁)。
- (13) 『朝日新聞』二〇〇五年七月一二日。
- (14) 郵政民営化法案は、日本郵政公社を二〇〇七年四月に

民営会社に移行させ、持ち株会社の下で郵便事業会社、郵便局を持つ窓口会社、郵便貯金銀行、郵便保険会社に四分社化し、二〇一七年三月末までに持ち株会社を持つ貯金、保険両社の株式を処分し、完全な民間会社に移行させることを内容としていた。

(15) 『朝日新聞』二〇〇五年七月一二日。

(16) 修正案は、持ち株会社がいったん貯金・保険の株式を完全に処分した後、すぐに買い戻す「連続的保有」を認めることや、郵便局の窓口業務に「貯金」「保険」を例示すること、社会・地域貢献基金の積立額を一兆円分増やすことなどからなり、民営化反対派への配慮を示したものであるが、四分社化など法案の根幹部分には変更を加えず、政府側にとつての「軟着陸」を目指すものであった。

(17) 自民党造反者の多くは自民党郵政事業懇話会に属する郵政族議員であったが、参院自民党亀井派のように派閥単位での反対行動も見られた。

(18) 『朝日新聞』二〇〇二年二月一二日夕刊。

(19) 「年金改革法案のポイント(上)」『公明新聞』二〇〇四年四月二日。

(20) 自民党と公明党が連立を継続している要因には、参議院で自民党が過半数に達しないことから、政権維持のために必要な不可欠であり、そうした点で、政策的観点から

連立を組むという政策追求モデルよりも、政権追求モデルのほうがより妥当性を持つ。もともと、自社さ連立政権と比較した場合、現在の自公連立政権のほうが政策的な分裂度は小さい。自社さ連立与党では、三党の部会長クラスのメンバーからなる省庁別政策調整会議やプロジェクトチームがすべての政策分野に対応して設置され、与党間の政策調整を事前に図っていたのに対し、自公連立与党では、与党間に問題がある政策分野に限って、アドホックな与党協議会やプロジェクトチームが設置され、与党間の調整を行っているに過ぎない。そうした点で、自社さ連立政権と比較して、政権追求モデルの度合いが低下しているという評価もできよう。また、自社さ連立政権時代、与党間の政策調整は部会長クラスの議員が主体となっていたのに対し、自公連立与党では幹事長や政調会長・同代理などの幹部議員が政策調整の主体となっており、そうした点で、連立与党内でもボトムアップからトップダウンへの移行が進んでいると考えられる。

(21) 福元健太郎は、国会における野党のスタンスは、次の選挙に備え、表決に至るまでの説明や質疑、討論に力を入れるようになり、国会審議において党派の対立のある法案ほど審議回数が増え、審議の積み重ねによって修正を生みだしやすいという「討議アーリーナ型」の国会類型

を提示している(福元健太郎「立法」平野浩・河野勝編『アクセス日本政治論』日本経済評論社、二〇〇三年、一四九―一五〇頁、福元健太郎『日本の国会政治』東京大学出版会、二〇〇〇年)。

(22) 国会審議パターンの類型化については、福元健太郎「立法」平野浩・河野勝編・前掲書一四八―一五〇頁、福元健太郎「書評国会は「多数決主義」か「討議アリーナ」か?」『レヴアイアサン』第三五号、二〇〇四年、一五二―一五四頁を参照。なお、福元は「国会は誰のためにあるのか」の観点から、野党のためにあるのがヴィスコステイ型、与党のためにあるのが多数決主義型、与党と野党のためにあるのが討議アリーナ型との対比を行っている。

(23) 一九九九年の通信傍受法案では、与党が委員会採決を強行し(これに対し、野党は参議院本会議において長時間演説と牛歩戦術を行使)、住民基本台帳法改正案では、与党は参議院本会議において中間報告を行った。また、衆議院の定数削減を行う二〇〇〇年の公選法改正案では、衆議院で野党が審議拒否を行い、議長あっせんまで衆議院を通過したが、参議院では、付託先の地方行政・警察委員会の委員長が野党であったため、与党は中間報告を行い、多数決で押し切った。

(24) 民主党の国対幹部は、「議運も以前は全会一致が原則

だったが、最近では職権で物事を進める。少数意見を大事にするという国会の美風がなくなった」と指摘している(『朝日新聞』二〇〇四年六月五日)。

(25) 衆議院では細川非自民連立政権に対抗する形で、当時野党となった自民党がすべての内閣提出法案に対して趣旨説明聴取要求を行った一九九四年頃から、ほぼすべての法案に要求がつけられるようになった(向大野新治「衆議院―そのシステムとメカニズム」東信堂、二〇〇二年、一一〇頁)。自民党の政権復帰後も、野党となった新進党、民主党と野党がほぼすべての法案に趣旨説明聴取要求をつける状況が継続されている。こうした趣旨説明要求の増加は、法案の提出とともに即時委員会付託ということを難しくしたが、五五年体制時の野党と異なり、法案の審議引き延ばしのために要求するという側面よりも、趣旨説明を聴取し、野党側から質疑を行うことで、政府案の問題点を指摘し、政府との間の争点を示すという討論を重視したものに変わっていった。その結果、衆議院本会議における趣旨説明を聴取する件数は自民政権時の年間平均二〇件台から、一九九六年以降、四〇件台に増加し、最近五年間では年間平均約五〇件に達している。同時に野党の対案も併せて趣旨説明を聞くという従来ほとんどなかった事例も増加するようになっていく。

(26) 二〇〇四年の年金改革法案では、衆議院で政府案と民

主党案の一括審議が行われた後、自公民の三党間協議によつて、年金一元化に向けて協議することが合意されたものの、参議院では、民主党が反対に転じ、与野党間の対立が顕著になるなかで、最終的には与党による強行採決が行なわれた。

(27) 同党は一九九八年の結党以降、政策調査会長のポストを、伊藤英成議員、中野寛成議員といった労組系議員が占めていたが、二〇〇〇年より、菅直人議員、岡田克也議員、枝野幸男議員、仙谷由人議員といった同党のエース級の人材を充てている。なお、同党の政策調査会長は、次の内閣の官房長官であり、政府と党の一体化は、自民党よりは進んでいるといえる。

(28) 民主党は、社民党とともに、政府案を欠陥法案として出し直しを求めて審議拒否を行なったが、世論の支持が広がらず、結局、二週間足らずで審議入りに応じることとなった(『朝日新聞』二〇〇五年六月一日)。以後は、野党とともに自民党の反対派議員による政府案への批判が審議の焦点となった。

(29) 政府が与党の事前審査を経ずに、法案を国会提出し、委員会の審議段階で政府と与党の交渉により、合意を調達する国会審議パターンは、ヨーロッパ大陸の議院内閣制モデルではむしろ一般的である(谷勝宏「内閣・与党対立下の立法過程―郵政関連法案の事例研究」『同志社

政策科学研究』第六巻、二〇〇四年)。

(30) 司法制度改革審議会の設置に当たっては、法務省や自民党の保岡興治司法制度特別調査会長からの働きかけを受けて、内閣官房の古川貞二郎官房副長官により内閣の主導で行なうことが当時の橋本首相、梶山官房長官に上げられた経緯がある。また、改革審の会長に、行政改革会議の主要メンバーであった佐藤幸治京都大学教授を推挙したのも古川官房副長官であったという(古川貞二郎「司法制度改革について」『司法改革調査室報』第三号、二〇〇四年、三―八頁)。

(31) 同事務局のメンバーは、法務省(最高裁出向含む)から四五名、弁護士四名、法務省以外の府省から一六名、東電から一名の合計六六名からなり、法務省を中心とする官僚制組織によって中枢が占められていた(古川・同一〇頁)。

(32) 労働検討会、司法アクセス検討会、ADR検討会、仲裁検討会、行政訴訟検討会、裁判員制度・刑事検討会、公的弁護制度検討会、国際化検討会、法曹養成検討会、法曹制度検討会が二〇〇一年一二月に設置され、後に、知的財産訴訟検討会が追加された。これらの検討会は、事務局長が開催する事務局の「諮問機関」的な位置づけであったが、実際には、検討会が法案作成のための実質的なタスクフォースとなった。

- (33) この内、成立したのは、二四件であり、司法制度改革推進本部が担当した法案は一七件に対して、他省担当の法案は七件あり、これら他省担当の法案は、法制審議会など各省の法制手続を踏まえて立案された。
- (34) 「二年内判決裁判迅速化法案、佐藤幸治顧問会議座長に聞く」『朝日新聞』二〇〇二年一月一三日。
- (35) 『朝日新聞』二〇〇三年三月一日夕刊。
- (36) 法案の目的を規定した第一条に「充実」の文言が加えられ、また、当事者の責務について、審理の迅速化により当事者の正当な権利の行使を妨げるものと解してはならないとの規定が修正で追加された。
- (37) 最高裁に加えて外部の有識者による客観的な判断が不可欠であることを明確にするため、客観的な検証を行なうことが修正で付加された。法成立後、最高裁に裁判の迅速化に係る検証に関する検討会が設置され、検察庁、弁護士会からも委員が参加して、検証作業が行われている。
- (38) 山口進「法案制定にむけての審議事情」『法学セミナー』二〇〇四年四月号六〇～六一頁。
- (39) 山口・同六一頁。
- (40) 斉藤浩弁護士の発言『ジュリスト増刊改正行政事件訴訟法研究』二〇〇五年三月、六四頁。
- (41) 斉藤浩弁護士の発言・同一一三、一五三頁。
- (42) 塩野宏参考人の発言（第一五九回衆議院法務委員会平成一六年五月一日会議録）。
- (43) 日弁連は、是正訴訟の導入、行政決定への対象の拡大、原告適格の拡大、出訴期間の廃止、行政側の立証責任、日本版ディスカバリー制度などの審理の方法の改善、仮の救済制度の導入、団体訴訟制度・国民訴訟の導入、弁護士費用の片面的敗訴者負担制度の導入などを提言している（日弁連「行政訴訟制度の抜本的改革に関する提言―行政訴訟法（案）の提案」二〇〇三年三月一三日）。
- (44) 自民党内で改革の推進役となったのは改革派若手議員であった。彼らは、国会議員を中心に、法律学者、日弁連のメンバーからなる「国民と行政の関係を考える若手の会」を拠点に、行政訴訟制度の改革に消極的な行政省庁に対して、与党側から改革を推進する原動力となった（日弁連司法改革実現本部編『司法改革―市民のための司法をめざして』日本評論社、二〇〇五年、二八〇～二八一頁）。
- (45) 日弁連司法改革実現本部編・同一一三頁。
- (46) 小泉純一郎内閣総理大臣の答弁（第一六一回参議院本会議平成一六年一〇月一四日会議録）。
- (47) 日弁連司法改革実現本部編・前掲書二八頁。
- (48) 一一の検討会の全委員の構成は、法律学者を中心とする大学教授三九%、法曹三者三〇%、企業一一%、行政

省庁七%、労組三%、消費者団体二%、マスコミ・評論家等五%、その他四%であった。会議の議事録は、最終的にすべての検討会が顕名で公表している。

(49) 成立した二四件の司法制度改革関連法案の内、全会一致で成立したものは一六件で、その他の八件は、野党の一部又は全野党の反対があった。法案修正がなされたのは、裁判迅速化法案(共産・社民反対)、司法制度改革のための裁判所法改正案(民主・自由・共産・社民・無所属反対)、担保物権・民事執行制度改善法案(自由・共産反対)、裁判員法案(全会一致、以下同じ)、刑事訴訟法改正法案、総合法律支援法案、司法修習貸与制法案の七件であり、約三分の法案が修正されることとなった。

(50) 例えば、与野党が鋭く対立した年金改革法案の場合も、少子高齢化による年金改革の必要性自体は、与野党ともに共通であったものの、その方法論として、政府与党が現行の賦課方式のもとで、保険料と給付を一定の水準に維持しようとしたのに対し、野党の民主党が最低保障年金を基礎に年金制度の一元化を目指したのも、何が年金改革にとって有効かについての認識のギャップによるものであった。

(51) 法曹(ほとんどが弁護士)出身の衆議院議員は、自民党八人、公明党六人、民主党一人、社民党、共産党各一人の合計二七人で、公明党、民主党の比率が高い。特

に、公明党や民主党は、幹部クラスに法曹出身者が多い。衆議院法務委員会では、こうした弁護士出身議員を含む与野党の司法関係議員が、司法制度改革に関する憲法論や政策論の議論の中心となった。

(52) 議員の政治活動における最大の関心事は、再選であると考えられるが、司法制度は、従来、再選のために有利とされる地元選挙区への利益誘導に直結するわけでもなく、議員にとって必ずしも関心の高いテーマではなかった。

自民党の若手議員が関心を持ったのは、今次司法制度改革が事前規制・調整型の行政システムから事後チェック・救済型の社会システムへの転換を図るための基盤を整備するためのものであるとの認識が前提となっており、そうした点で、行政改革などの構造改革推進派との人的・政策的な共通性を持っていたことが指摘できる。

(53) 古川貞二郎「総理官邸と官房の研究―体験に基づいて」日本行政学会編『年報行政研究四〇号官邸と官房』ぎょうせい、二〇〇五年、一七頁。

(54) 二〇〇四年十一月の司法制度改革推進本部の設置期限の到来により、同一二月には、内閣官房に司法制度改革推進室(室長に本田守弘前最高検検事)が設置され、今後の司法制度改革推進にかかわる政府の政策の統一を図るために必要な総合調整の事務を行うこととなった。また、同一二月には、内閣官房と一体となって、法務省に

において同省所管の制度改革を推進するための司法制度改革実施推進会議（法務事務次官を議長）が設置された。このほか、一般の司法制度改革で実現した諸制度の円滑な実施及び今後必要な見直し等を行うための司法制度改革に関する協議会（最高裁判所事務総長、法務事務次官、日本弁護士連合会事務総長より構成）が設置されているが、いずれも行政主導のものとなっている。

（注）本稿は、二〇〇五年八月一八日に実施された立法過程研究会での口頭報告に一部加筆・修正したものである。