HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 北大立法過程研究会資料　政府立法の制定過程　－国鉄改革関連法案を例にして－ |
| Author(s) | 井山, 嗣夫 |
| Citation | 北大法学論集, 45(6), 23-54 |
| Issue Date | 1995-03-31 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/15596 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | 45(6)_p23-54.pdf |

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会資料〉

# 政府立法の制定過程

## ――国鉄改革関連法案を例にして――

井山嗣夫

〈目　次〉

一　現行制度の変更を必要とする情勢の変化
二　審議会等における事前検討
三　新規施策に関する予算・組織・定員・税制の確定
四　法律案の作成
五　国会における審議
六　施行準備
七　施行

〈質疑応答〉
〈資料1〉～〈資料3〉

私は、運輸省で鉄道を中心に法令関係の仕事を多くする機会があったので、皆さんのお役に立てばとここに参った次第である。私は、国鉄改革の立案の初期から改革が実施されてＪＲが発足し、一応の軌道に乗るまでの約三年間、国鉄改革に関わった。なお、国鉄改革関連法案が国会において審議された時、私自身は参事官および審議官の立場にあったが、私が国会において直接答弁するという機会はほとんどなく（答弁は大臣や担当局長が主に行う）、私は根回しと資料作成を専ら担当していた。

また、私は内閣法制局に勤務した経験もある。御存じのように、内閣法制局は、政府の統一見解を出す法律解釈を専門とする部門と各省庁が立案した法律案および政令案の審査を行う部門との、二つの機能を持っている。内閣法制局に勤務していた時、私は、運輸省関係の法令案を主として審査する立場にあった。このような、法令の立案と審査、さらに法律ができるまでの裏表を見ることを経験できたのは、自分にとって幸いであったと感じている。

国鉄改革は、未だ雇用問題、労使問題などいくつかの問題を抱えてはいるが、全体としては成功した改革と国民の間では受け取られていると思う。また、国鉄改革は諸外国からも注目されており、諸外国からの調査の方に対する応接に一時は暇がなかった程である。諸外国における我が国の国鉄改革に似た改革としては、次のような例を挙げることができる。まず、中国の鉄道は国有鉄道ではあるけれども、分社制とでも言おうか、いくつかの支社に分社して、支社ごとに独立採算制をめざすようになった。イギリスにおいては、国有鉄道が民営化された。ドイツにおいては、線路施設を保有する会社と運行する会社との二つの会社を設立し、いわば民営化を行った。このように、日本の国有鉄道の分割・民営化は世界的にも評価されていると思われる。

## 一　現行制度の変更を必要とする情勢の変化

### (1)　経済社会情勢の変化

政府が法律案を立案する場合、現行の制度を作り直す必要がある、または新たな制度を作る必要がある、と考えるだけの経済社会情勢の客観的な変化が最大の要素となる。

国鉄改革を例として説明すると、次の五つの変化を指摘できる。第一に、モータリゼーションの進展に伴う国鉄の輸送量の停滞・減少である。貨物輸送量については、昭和四五年（一九七〇年）にピークとなり、それ以後は減少傾向にあった。旅客輸送量についても、昭和四九年（一九七四年）がピークであり、それ以後は、自動車輸送に押されて、減少の一途をたどっていた。第二に、営業費用・資本費等の増加に伴う損益収支の悪化である。ここで言う「営業費用」とは主に人件費である。普通の会社の場合、営業収支に見合うように人件費を増減させるのが例である。しかし、国鉄の場合には、公務員準拠ということであるので、営業収支に関係なく、人件費は増大する一方である。その一方で合理化はあまり進まなかったので、営業費用だけが徒に増大するという状況にあったわけである。次に「資本費」とは、利子や減価償却費等を意味している。資本費が増加した要因は、収入に見合わない大きな投資を行ったことである。この結果、資本費が増大して償却前赤字が生じ、損益収支が悪化の一途をたどったのである。第三に、数次の再建対策の失敗である。昭和三九年（一九六四年）に初めて、国鉄は経常収支で赤字を計上した。

この時、私は国有鉄道部に勤務しており、これは大変なことになったと思った記憶がある。これ以後、数次にわたる再建対策が実施された。その内容は、運賃改訂、合理化および地方交通線対策が主であり、さらに、国の助成が加えられる。このような再建対策をのべ五回程度実施したけれども、結局、どの対策も実らなかった。この原因は、運輸省も悪いのであるが、これらの対策によって思い切ったことができなかった点にある。つまり、運賃改訂といっても改訂できる幅には限界がある。また、合理化についても、労使関係の問題からの限界がある。例えば、名目的には人員を一万人削減としても、それは単なる欠員数を減らしただけであり、積極的合理化は行われなかったというのが実情である。地方交通線についても、地元の反対が強く、思い切ったことはできなかった。第四に、長期債務の累増である。数次の再建対策が失敗した結果、赤字を借金で補填することになり、長期債務は累増していった。但し、長期債務の

累増については、国鉄の経理方法がいわゆる大福帳方式を採用していた点にも大きな原因があったと私は考えている。つまり、損益収支と資本収支を明確に区分せず、借入金も収入としてしまう、現金収支が中心の経理方法に問題があったと思われるのである。なお、長期債務の累積は、結果として十数兆円に達している。最後に、労使関係の悪化である。国鉄には、国鉄労働組合（国労）、動力車労働組合（動労）等の組合が存在していた。国鉄改革が叫ばれた当時、国鉄とこれらの組合との労使関係は悪化しており、それに伴い、職場規律も乱れていた。このことは、当時の新聞等の記事からも窺われることである。

(2)　政財界、地方公共団体、世論等からの要望

以上が、国鉄改革関連法案について政府が立法に踏み切った最大の要因である。なお、政府立法を行うその他の要因としては、政財界、地方公共団体、マスコミ、消費者団体等のいわゆる世論、場合によっては外国の動向、も考えられる。

(3)　現行制度の範囲内での修正運用の限界

公務員を経験した方ならば理解していただけると思うが、現行の制度を改革するために法律を改正しようとすると、場合によっては、現行法の秩序の下で人々が享受している利益を奪わざるを得ないことがある。したがって、公務員は、政省令・通達の改正によって制度の合理化を図ろうとしがちである。（これを私は「修正運用」と称している。）しかしながら、修正運用には必ず限界がある。また、行政指導によって、ある一定の政策方向に向けようとする。しかし、行政指導にもまた限界がある。このような段階に至って初めて、公務員は法律の改正を考えることになる。現行制度の枠組み一杯で運用しようとする傾向は、どの官庁においても同じだと思われる。修正運用に限界が生じて現行制度の改正が必要になった事例として、食管制度にも同様のことが言えると思われる。なお、国鉄改革関連法案の例においては、修正運用の限界はあまり問題とならなかった。強いて言えば、当時の日本国有鉄道法の下で許容される関連事業の範囲に関する議論があったぐらいである。

(4)　新たな行政需要の発生に伴う新規施策の必要性

新たな行政需要の発生に伴って新規施策が必要になることがある。戦後における典型的な事例は公害立法である。昭和四五年のことだと思うが、いわゆる公害国会において、大量の公害立法が行われた。また、従来の法律に、公害対策の施策を加え

るという大規模な改正も行われた。

国鉄改革関連法案の場合、国鉄の抜本的改革を望む声が大きくなったことが、敢えて言えば、新たな行政需要に該当するかもしれない。

例えば、年金財政が悪化したので年金制度改革をしなければならない、または食糧管理制度の運用がうまくいかないので抜本的改正をしなければならない、といったように、政府立法は、以上に挙げた、さまざまな要因が絡んで出来上がっていくものだと言えよう。もっとも、政府立法の最大の要因は、社会経済情勢が変化するに連れて、制度を変更しなければならないということだと思われる。

このことに関連して、余談になるが、私は経済と法律のどちらが先かということを、学生や官庁に入った若手の方々と議論することがある。学生や若手の方々の中には、法律が先であり、法律の制度に応じて社会経済秩序が形成されると主張する方がいる。しかし、私個人としては、社会経済状態の動いた後を法律・制度が追っていくものである、との気がしている。以上のような認識で、私は政府立法のあり方を理解している。

## 二　審議会等における事前検討

省庁は、現在の制度や法律に関わる問題がどのようなものであるかということが分かった時点で、審議会等における事前検討という次の段階に入る。

### (1)　各省庁の常設審議会における検討

どの省庁も、いくつかの常設審議会を設置している。少ない省庁で二つ、多い省庁になると、一〇から一五の常設審議会を設置している。一時、審議会の整理が行われたけれども、多くの常設審議会が依然として残っている。大規模な常設審議会の例としては、大蔵省では財政制度審議会、総理府では税制調査会（政府税調）、社会保障制度審議会、運輸省では運輸政策審議会、通産省では産業構造審議会等が挙げられる。運輸政策審議会の場合、各部会に分かれており、陸海空の運輸政策全般について審議している。このような常設審議会において制度や政策を議論するのが通常である。

### (2)　特別法により設置された審議会等における検討

特に重要な制度・政策問題になると、特別法によって審議会

を設置する場合がある。

国鉄改革関連法案の例で申し上げると、第一に、臨時行政調査会がある。これは、行政調査会設置法に基づき設置された審議会である。この審議会は、昭和五七年（一九八二年）七月の第三次答申の中で、国鉄の分割民営化を提言している。第二に、国鉄再建監理委員会である。この委員会は、臨時行政調査会の第三次答申を受けて制定された、「日本国有鉄道の経営する事業の再建の推進に関する臨時措置法」という特別法に基づき設置されたものである。国鉄再建監理委員会は、昭和五八年（一九八三年）六月に発足し、約二年間の議論を経て、昭和六〇年（一九八五年）七月に意見書を提出した。この間、一三〇回から一四〇回の審議を重ねた。審議の過程では、運輸省からはもちろん、財界、民営鉄道、関係各省庁からも参加があり、いろいろな観点から議論がなされた。

この国鉄再建監理委員会について思い出されることは、委員会の法的性質が問題となったことである。すなわち、委員会を国家行政組織法の三条機関とするのか、八条機関とするのかが問題となったのである。組織法の三条機関とは、決定権や施策を遂行する権限を有する行政委員会を指している。例えば、最近では、行政改革のための新しい行政改革委員会を設置しようとする動きがあったが、この行政改革委員会がそうである。これに対して、八条機関とは審議会的な機関である。八条機関は、所管大臣の諮問に応じて意見を述べる、または答申を出すという事務を司るけれども、行政責任やいわゆる権限は有していない。この点につき、ある論者は、国鉄改革という大きな改革を行う場合、運輸省や総理府の所管とするのでは思い切った改革はできないとして、委員会の決定を政府決定として国鉄改革を遂行すべく、監理委員会を三条機関にすべきであると強く主張した。国鉄も、いろいろな意図があったと聞いているが、三条機関とすべしという主張に好意的であった。その一方、運輸省をはじめとする政府部内では、八条機関でよいという主張が主であった。当時、私は内閣法制局に勤務していたが、時の内閣総理大臣である中曽根康弘氏から法制局に対してこの問題について諮問があった。そこで、運輸省担当の法制局参事官であった私が、メモを書き、説明した。その際の私の結論は、国鉄再建監理委員会は八条機関でよいというものであった。というのは、日本国憲法において、三条機関である行政委員会は違憲とは言えないまでも、監理委員会を三条機関とすることの妥当性について次のような疑問があったからである。第一に、行政委員会は日本的風土になじまないと思われた。行政委員会制度は

アメリカ合衆国の制度を移入したものであるが、戦後、確か二一の行政委員会が設置されている。しかし、そのうちで現在存続している委員会は裁定等を行うための七委員会である。行政委員会の盛衰の過程においては、いろいろな議論があったようであるが、結局、行政委員会のような、複数の委員が行政責任を負うという体制は日本的風土になじみにくいということが、行政委員会が設置されなくなった理由だと思われる。第二に、委員会が大きな機能を果たそうとする場合、相当な数のスタッフが必要である。しかしながら、今日の行財政改革のムードの中で運輸省や総理府とは別に、新たな行政委員会を設置して、国鉄改革に関する全責任を当該委員会に負わせることはできないと思われる。（国鉄改革関連法案の場合、昭和五八年から昭和六二年（一九八七年）四月までに、平均で常時一〇〇人の人員が従事していた。この中には、政策立案には直接関係しない庶務的事務を行う者も含まれるが、それでもなお、一〇〇人余りの人員が国鉄改革に関する政策立案に直接かつ常時従事していたというのが実情である。）以上のような理由から、国鉄再建監理委員会は八条機関とすべきこと、そして、委員会の意見の取り扱いについては、出された意見を尊重することを強く求めればよいのではないかということを申し上げた。結局、国鉄再建監理委員会は、特別法に基づく八条機関として発足した。但し、通常の審議会とは異なり、内閣総理大臣が委員会の意見を尊重すべきこと（第六条）や、関係行政機関および国鉄に対して資料の提出その他協力を求めることができる権限（第一二条第一項）と国鉄の経営する事業の運営状況を調査し、または、委員にこれを調査させる権限（第一二条第二項）を付与することなどが規定された。したがって、これはマスコミの命名であるが、「限りなく三条機関に近い八条機関」として国鉄再建監理委員会は設置されたのである。

このような経緯から、委員会が出した意見は内容的には厳しいものではあったけれども、運輸省としては、委員会の意見を、最大限と言うか一二〇%、尊重したつもりである。「一二〇%尊重した」という意味は、委員会は全ての問題を審議して結論を出したわけではなく、一部の問題は政府部内で検討せよということになっており、そのような問題を二〇%分我々が肉付けしたという意味である。例えば、貨物会社の取り扱い、年金問題、雇用問題の細かな点等がそれに該当する。

(3) 大臣等の私的諮問機関における検討

正規の審議会のほかに、いわゆる大臣の私的諮問機関を必要

に応じて設置して、そこから意見を聴くというスタイルがある。これは、八条機関のもぐり委員会とでも言うものであり、行政組織法上は問題がある。したがって例えば、私的諮問機関の意見の場合には、答申や建議という用語を用いてはならず、「意見を取りまとめる」といった用語が用いられている。政府立法においては、ある意味での世論形成に私的諮問機関を役立たせるという例がある。

このように、現行制度を改正する、または新たな制度を創設する場合には、審議会等において事前検討が行われるわけである。このような事前検討に対しては、政府の意見に箔をつける隠れ蓑であるという、マスコミなどからの批判がある。しかしながら、私の経験から申し上げるならば、確かにそのような例も散見されないわけではないが、多くの審議会はきちんと審議していると思われる。少なくとも臨時行政調査会や国鉄再建監理委員会は徹底的な審議をしたというのが、私の印象である。私がいた運輸省の側から言えば、これらの審議会を指して「御白州」と言うほど、委員の諸先生方から厳しく説明を求められ、また、議論を闘わせた。その結果、出された意見も、権威のある、立派な意見であったと思っている。

## 三　新規施策に関する予算・組織・定員・税制の確定

政府立法の中には予算や税制改正を必ずしも伴わないものもあるが、新たな施策を実施しようとする場合には、予算や税制改正等の問題が通常は生ずるものである。というのは、新たな施策の実施は、予算の確保や組織の変更、定員の組み替えを伴い、場合によっては、税制改正――主として新施策に対する減税措置（一定期間の所得控除を認める、法人税の場合、減価償却期間を短縮する、または特別償却を認める等）――を伴うからである。

(1)　予算要求、組織・定員要求および税制改正要望

①　施策の内容の確定

予算要求、組織・定員要求および税制改正要望を担当省庁に対して行う以前に、施策の内容に関して、省内における大議論がある。省庁が新たな施策を立案する際の単位は、一般に、大きな施策の場合には局全体、普通の施策の場合には課である。課は、小規模で一〇人、大規模で二〇人から三〇人で構成されている。ある課が、新規施策についての責任担当課となって、

施策をどのような内容にするかを考え、横との連絡をとり、予算等を要求し、関係省庁との調整を行い、これらの過程を経て施策の内容を確定していくというのがだいたいの流れである。

国鉄改革関連法案の場合、一つの課ではとても手に負えないので、国有鉄道部を国鉄改革推進部に改組して、課長級を八人、各課長につき立案を担当する部下を五人程度配置して、プロジェクト・チームをつくり、さらに、庶務方が加わり、総勢約一〇〇人で国鉄改革の推進にあたることになった。

② 予算要求枠（シーリング枠）の確保

施策の内容が確定すると予算要求を行うことになるが、その際に問題となるのは、このところの財政状況の悪化により、予算要求枠（シーリング枠）が定まっていることである。シーリング枠とは、予算要求について、前年度予算に比べた上限が定まっていることである。これによると、通常部門経費は、原則として一〇%減というのが枠となる。また、政策経費あるいは公共事業費については、前年度と同額または五%増ということになっている。したがって、運輸省をはじめとする通常の省庁全体のシーリング枠は前年度比で既に決定しているので、予算要求はその枠を超えることができない。各省庁の通常部門経費の予算要求額は前年度の要求額よりも減少しているのが通常である。例えば、大学の通常の研究費、維持管理費も要求段階では減額せざるを得ないのが実情であると思われる。したがって、新規の施策を実施しようとする場合にはシーリング枠の確保が大変であり、省内で熾烈な争いがある。なぜなら、新たな施策のための予算要求枠を確保するためには、必ず他の施策に係る予算要求枠を削らねばならないからである。まして、羽田孜内閣や村山富市内閣が実施しようとしているような、省庁別の公共事業費の配分を見直すとなると、大蔵省の努力にもかかわらず、成果はあまり芳しくないというのが実情である。

③ 法案要綱案または要旨案の作成（さらに政省令案要旨作成）

施策の内容が確定し、予算要求枠を確保できた段階で、法案要綱案または要旨案を作成する。場合によっては、法律の附属政省令の要旨案を作成することもある。この段階で法案要綱案または要旨案を作成するのは、新たな施策の実施を目指して、省内においてまたは大蔵省に予算要求をする、総務庁と調整する、または内閣法制局に相談する場合に、どのような制度であるかについての姿を示さないことには相手も納得しないからである。また、政党の部会等において国会議員の諸先生に施策を

説明する場合を考えても、法案要綱案または要旨案の作成は必要である。

(2)　与野党との調整

①　予算・定員等につき、各党政策幹事会、部会、個別調査会との調整

大蔵省に対して正式に予算要求を行う以前に、与野党との調整を行っている。与野党ともに関心がある問題は予算の問題である。若干の関心がある問題が定員の問題である。これらの問題につき、自民党政権の下では、運輸省に対する交通部会、郵政省に対する通信部会というように、各省庁にほぼ対応する政務調査会の部会の了承をとりつけていた。平成五年（一九九三年）にいわゆる五五年体制が崩壊して、連立政権となり、与党が多党化した結果、各党との調整のやり方にも変化が生じている。

例えば、羽田孜内閣の場合、与党の政策幹事会が自民党政権での部会と同様の機能を果たしている。これは、各党の中堅議員から構成され、連立与党の政策調整のための協議を行う場であり、運輸交通担当、財政担当等のグループに分けられている。村山富市内閣になると、政策調整会議が前述の政策幹事会と同様の機能を果たしている。さらに、これらの与党間の機関との調整のほかに、政府立法についての各党ごとの説明要求にも応ずる必要がある。この説明は課長級が行っている。連立政権成立後に見られる現象として、与党全体の調整の際と各党ごとの調整の際との間で政府立法に対する政党の態度が微妙に異なるので、その間の相違の調整を政府が行う必要があることである。例えば、与党政策幹事会においては、社会党は、ある政府立法に反対しなかったのに対して、社会党の部会に同じ立法を説明に行くと話が違うといったことが生じているようである。もっとも、私自身は現在政府立法に直接関与しているわけではないので、この話は伝聞である。

②　税制につき、各党税制調査会

税制については、各党の税制調査会、最終的には政策幹事会などで調整される。連立政権においては、税制についても、各党の態度は異なっている。例えば、企業優遇税制はけしからんと主張する政党から、企業を多少優遇しても景気浮揚に税制を役立たせるべきであると主張する政党までの幅がある。このような税制に関する各党の態度の違いは、与党の政策調整会議において最終的な調整が行われるはずである。但し、各党間の意

見がまとまらずに、政府が各党の妥協案を作成するという事態もあったと聞いている。

自民党政権の下では、政府立法については、自民党との調整で事足り、野党は、ものによっては、どうせ自民党の施策には反対するのだから・・・ということを前提に政府の説明を受けていた。それに対して、連立政権になって与党が多党化すると、政府と各与党との間の調整や与党間における調整が必要となり、政府と政党との調整は以前よりも難しくなり、大きな関心事になってきたと思われる。なお、この段階で与党との調整がつかない問題は、予算決定の最終段階で決着しようと調整を持ち越す場合もある。

(3) 予算等折衝

予算の問題となると、大蔵省主計局のみと調整していると思われるかもしれないが、実際には、多数の省庁と折衝している。

① 大蔵省

予算折衝と言う場合、大蔵省が交渉相手として思い浮かぶと思われる。しかし、大蔵省とは言ってもいろいろな部局があり、問題に応じて各部局ごとに折衝することになる。第一に、一般会計予算については、主計局が主に対応する。組織・定員についても、総務庁と一緒に、主計局が査定する。運輸省の場合、主計局の運輸担当、公共事業担当と折衝することになる。第二に、財政投融資については、理財局が担当である。第三に、国税関係税制については、主税局が担当である。大まかに挙げると、この三部局が折衝の相手である。そのほかに、制度の問題になると、主計局法規課との調整も必要となる。

② 総務庁

組織・定員については、総務庁行政管理局が折衝先になる。行政管理局も運輸省担当などといった担当部門に分かれている。ここでは、施策についての合理性を説明し、折衝することになる。

③ 自治省

固定資産税の減免といった地方税関係税制の問題については、自治省税務局と折衝が行われる。

予算要求の締切は八月三一日である。九月一日から一二月末まで予算折衝が続く。特に一〇月一杯ぐらいまでは、互いに夜

を徹しての折衝が続く。予算の骨格は一一月末には固まっている。そうでないと、一二月末に予算の大蔵原案を省庁に対して内示できないというのが実情である。このことは、新幹線問題のような大きな政策問題について与党と政府との合意がみられないという場合にも例外でない。この場合にも、大蔵省と運輸省との間では政策の幅に関する合意はできており、いくつかの選択肢が用意されている。そうしておかないと、現在のように、緊縮財政の下で予算要求枠を定めたぎりぎりの予算が編成されている場合、予算の内容の一部を組み替えると、予算全体の内容が大きく変動することになる。もちろん、大蔵省も予算確定の過程における一定の変動に備えている。しかしながら、例えば一〇〇億ないし三〇〇億円といった予算の変動には、大蔵省も対処できないのが実情である。したがって、私は原省側から見ているので誤っているかもしれないが、大蔵省は予算要求した原省との協力なくして予算を組むことができず、そして、大蔵省も予算要求した省庁とともに世論や国会に対する対策を行っている、というのが最近の実情であると思われる。

(4)　予算等査定、復活要求、大臣折衝

予算折衝に伴い、原省が以前考えていた施策の内容にも修正が施される。例えば、予算を一部削減する、若しくは先送りする、または年度当初の実施を半年ほど延期する、といった修正が加えられる。前述した通り、一一月末には、予算の骨格が定まる。それ以降は、微調整のほか、計数整理である。この間、我々は、与野党の国会議員諸先生方からの説明要求に応ずる。この過程には、曰く言い難いものがある。このような過程を経て一二月末に、儀式である、予算の査定が行われる。御承知のことであるとは思うが、大蔵省から予算原案の省庁に対する内示があり、それに対して省庁から復活要求が出され、復活要求に対する若干の追加査定、内示があり、最後に大臣折衝による決着、という過程を通じて予算案が決定する。大臣折衝によっても決着しない場合には、与野党の話し合い（但し自民党政権の場合には党三役との折衝が残っているが、）によって決着する。この過程についても、実は筋書きがだいたい決まっている。

連立政権が成立して、社会党や公明党などの旧野党に所属する国会議員が大臣や政務次官に就任した。これらの大臣は、「予算がこのような過程を経て出来上がっていくとは野党時代にはよく知らなかったし、また関心もなかった。しかし、自分が大臣や政務次官に就任し、予算の編成過程を垣間見て、大変勉強になった。」ということを、予算編成を終えてからの感想

として、おっしゃっていた。このようなことから考えてみても、予算の編成過程というものは一般にはあまり知られていないというのが実情であると思われる。

## 四　法律案の作成

予算が決定して、いよいよ法律案の作成にとりかかる。私が内閣法制局に勤務していた経験から申し上げると、どのような法律案ないし制度にするかについては、秋頃から、予算要求と並行して、内閣法制局に対する下相談が行われている。その時点で、法律上問題のある制度については、法制局からその旨が示唆される。また同時に、法律上問題がない制度についても、改善を要する点などについて示唆される。制度の詳細は法律案が出来上がるまでには確定していないけれども、制度の骨格は予算要求する頃には決定している。しかしながら、この制度の骨格は、予算折衝の間に原省が大蔵省、総務庁および自治省との協議を経ているうちに、法制局が予想しない形に変形することがある。この場合、修正が必要となった制度の修正に担当参事官が苦労することになる。

### (1)　省内審査

法律案の作成においても、課・部・局が単位となって、省内審査を受ける。各省とも官房の文書課または総務課の中に法令審査班という部署が存在している。勤続一〇年から一二、三年の課長補佐級の班長の下、一〇人から一五人のスタッフがいる。この法令審査班が省内審査を担当するわけである。各局との調整や関係省庁とのいわゆる権限争いをやりながら、省内審査が行われる。

### (2)　内閣法制局による審査

法律案の内容の目途がついた段階で内閣法制局による審査が行われる。ここで、内閣法制局について説明しておきたい。内閣法制局は、内閣法制局長官を長として、次長、総務主幹（省庁における官房長にあたる）がおり、その下に第一部から第四部までの四つの部が組織されている。第一部は、法令解釈、憲法との適合性の問題などを取り扱い、参事官が五人いる。これらの参事官は各省からの出向者である。第二部から第四部の三部が法令案の審査を担当している。一部につき、部長と五人の参事官から構成されている。これらの参事官も、各省からの出向者である。多い省庁で二人ないし三人、少ない省庁で一人の

出向者がいる。担当官庁が配分されたいきさつを私は存じないが、部ごとに法案審査を担当する省庁が決まっている。例えば、第二部は、法務省・建設省・郵政省などの審査を担当する。第三部は、外務省・大蔵省・自治省などの審査を担当する。第四部は、通商産業省・農林水産省・運輸省・厚生省の審査を担当する。

参事官は、原則として出向元の省庁の法令案を審査する。参事官が法制局と原省との板挟みになるのではないか、原省の都合の良いように法案審査を行うのではないか、といった質問をよく受ける。しかしながら、このような行いをすることはたいへん恥ずべきこととされており、内閣法制局参事官としての言動は各省庁の立場を完全に離れ、場合によっては、出向元から戻ってくるなと言われるほどに厳格な審査を行うものとされている。事実、かなり厳格に審査されている。内閣法制局「参事官」とは、忙しい時には三時間しか眠れず、暇な時には三時間だけ働けばよいという意味である、との冗談があるが、内閣法制局による法案審査が行われている期間中、参事官は非常にハード・ワークであり、節制を求められる。また、通常国会に提出する法律案の審査が終わった五月から六月にかけては持病を悪化させる参事官も多い。したがって、各省庁からの出向の場合でも、最も人気のない部署であると思われる。もっとも、二、三年勤務していると、仕事のペース配分ができるようになるので、居心地のよい職場になる。このような現状を指して、「行くも涙、帰るも涙」という笑い話があるぐらいである。

内閣法制局による審査は、小さな法令案で二回程度、日数にして二日程度で終了し、大きな法令案になると、例えば国鉄改革関連法案の場合、のべで一月半若しくはそれ以上の時間がかかっている。審査は読会を何回も行うので、のべ期間を出すのはなかなか難しいけれども、国鉄改革関連法案は、私が三十数年間政府立法に関与したうちで最も大きな法律案であったと思われる。

(3)　各省折衝

以上の過程と並行して、各省折衝も行われる。これは、悪名高い「権限争い」と言われるものである。確かに、つまらない権限争いがある。これは上の者が見ておれば分かることで、覚書を交換して、いずれ収まるものである。本当の意味での政策の権限争いは熾烈なものがある。例えば、現在、通産省と郵政省との間で、情報産業や電子機器に関して、猛烈な権限争いを行ってる。また、住宅産業に関して、通産省と建設省との間の

権限争いもある。

権限争いについてはいろいろ言われているが、隙あらば他の省庁の仕事をとりたいという風潮がある省庁が存在することは事実である。そのような省庁が立案する施策には気をつける必要がある。というのは、その施策には人の褌で相撲をとろうとするところがあったり、よその省庁がやるべきことを自分の省庁がやるのだと言ってがんばるところもあり、結果として、その施策は実にならないと思われるからである。また、単にマスコミ受けを狙って施策を打ち上げていると思われる場合もある。したがって、そのような省庁は、他の省庁から各省折衝の場で警戒されることになる。

(4) 与野党との調整

制度が出来上がると、与野党との調整が行われる。この調整は、既に述べたように、各部会、各党政策幹事会、個別政策事項ごとの調査会に対する説明、了承とりつけである。この段階になると、技術的な法律案そのものが説明材料として用いられるが、法律案自体を問題とする方はほとんどいない。但し、野党議員の中で対象となる政策分野に非常に詳しい方、特に役人出身議員、がいる場合には、問題点が指摘されることもある。

(5) 法律案閣議決定

与野党との調整が終わると、法律案が閣議決定される。国鉄改革関連法案は次の九法案から成り立っている。のべ条文数で経過措置、改正条文も含め四〇〇条から五〇〇条に達する。

〔国鉄改革関連法案一覧〕

1 日本国有鉄道改革法案
2 旅客鉄道株式会社及び貨物鉄道株式会社法案
3 新幹線鉄道保有機構法案
4 日本国有鉄道清算事業団法案
5 日本国有鉄道退職希望職員及び日本国有鉄道清算事業団職員の再就職の促進に関する特別措置法案
6 日本国有鉄道改革法施行法案
7 鉄道事業法案
8 地方税法及び国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の一部を改正する法律案
9 日本国有鉄道の経営する事業の運営の改善のために昭和六一年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律案

このうちいくつかの法律案をかいつまんで説明する。「日本

国有鉄道改革法案」は、改革の基本法である。「日本国有鉄道改革法施行法案」は、国鉄改革の経過措置、および約二〇〇に及ぶ関連法令の改正を定めたものである。「鉄道事業法案」は、民営鉄道となる国鉄と従来の民営鉄道を一体として規制するためのものである。以前の国鉄は日本国有鉄道法の規制を受けるのみで、事業法の規制の下にはなかった。また一方、地方の民営鉄道の規制については、大正八年（一九一九年）に制定された地方鉄道法があるだけで、古めかしくなっていた。したがって、国鉄の民営化を契機として、国鉄と従来の民営鉄道を一体として規制するための事業法を制定することにした。「地方税法及び国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の一部を改正する法律案」については、従来、国鉄は原則として地方税を支払っていなかったが、昭和二八年（一九五三年）に、地方財政が困窮したことを契機として、国有資産等所在市町村交付金及び納付金という形で、一般の税額の二分の一に相当する額を所在市町村に支払うことになった。その根拠となるのが、「国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律」である。今回の改正では、民営化に伴い一般の民間会社と同額の租税を支払うと経営が圧迫される虞があるために、税額を一〇年程度減免している。「日本国有鉄道の経営する事業の運営の改善のために昭和六一年度において緊急に講ずべき特別措置に関する法律案」は、国鉄改革は昭和六二年度に予定されていたが、その前年度に緊急に講ずべき特別措置に関するものである。内容は二つである。第一に、五兆円の累積債務を一時棚上げすることである。第二に、希望退職者に特別の手当を支払うことである。この法律だけは、昭和六一年度限りの時限法である。

## 五　国会における審議

(1)　先議院への提出（衆議院または参議院）

以上の経過を経て、昭和六一年（一九八六年）三月に国鉄改革関連法案を第一〇四国会に提出した。国鉄再建監理委員会の意見が提出されたのが昭和六〇年七月であるから、実質六ヶ月で国会への提出にこぎつけたことになる。このような短期間で膨大な法律案が準備された例は他にない。たぶん普通の法律案だと、一年半ぐらいかけて準備するところだと思われる。極めて短期間に国鉄改革関連法案が国会に提出された理由として、次の二点を挙げることができる。第一に、監理委員会の意見によると、昭和六二年四月までには改革せよということであったからである。第二点としては、国会情勢から国会が法律案を審

査してくれるかについて見通しが立たなかったので、とにかく早めに法律案を提出するという作戦をとったからである。国鉄改革関連法案は衆議院先議で国会に提出された。この時の法律案に対する各党の態度は、自民党が賛成、民社党・公明党が条件付賛成、社会党・共産党が反対という状況であった。

(2) 本会議趣旨説明

通常の法律案の場合、法律案は直ちに委員会に付託される。しかし、重要法案などの場合、本会議における趣旨説明を野党側から求められる例が多いので、本会議における趣旨説明を行うことになる。ところが、この趣旨説明が審議引き延ばしの手段として用いられることがある。これを国会用語で「吊るす」と言う。国鉄改革関連法案も、この「吊るし」にあった。結局、第一〇四国会は、法案審議に入ることなく、散会となり、国鉄改革関連法案は継続審議となった。但し、昭和六一年の特別措置法だけは何とか可決にこぎつけた。

第一〇五国会は六月に召集されたが、間もなく解散された。その結果、議院の継続性がなくなるので、国鉄改革関連法案は廃案となった。第一〇七国会が九月に召集されたので、残る八法案を再提出した。この国会は「国鉄改革法だけのための国会」として位置づけられていた。国鉄改革関連法案は、二週間ほど「吊るされて」、本会議の趣旨説明に至った。

(3) 委員会審議

① 付託

国鉄改革関連法案は運輸委員会に付託された。この時、私は、国会審議のための与党説明や野党対策を行っていた。

② 提案理由説明

委員会でも、本会議と同様に提案理由説明が行われる。

③ 要求資料提出（含、政省令案要旨）

資料要求と言う場合、国会議員個人が個別に審議のための勉強に必要な資料を要求することを指すのが例である。ところが、国鉄改革関連法案の場合、各党がまとまって資料を要求した。要求された資料の内容は、新会社の収支採算から要員計画、年金財政、資産の評価、等々で、B4用紙を積み上げると一人あたり五〇センチメートル、重さにして五キログラムにもなろうかという膨大な量であった。

この際、政省令案そのものも資料として提出せよとの要求が

あった。もちろん、国鉄改革関連法案の場合、政省令に委任している部分が少なからずあるわけであるが、その委任部分の内容についても全て資料として提出せよというものであった。この要求は、我々の側としてもさすがに受け入れるわけにはいかず、理事会における折衝の結果、政省令案の要旨を提出すればよいということになった。しかし、その「要旨」の範囲がまた問題となった。通常、法律案には要綱や要旨があるが、政省令案の場合にはそのようなものはないので、どの程度の内容を以て要旨とするかが問題となったのである。

④　審議（質疑応答）

国鉄改革関連法案の場合、衆議院では、のべ一〇〇時間程度の審議が行われた。審議の詳細は省略させていただくが、例えば、社会党からは、雇用問題・年金問題を中心に質疑応答がなされた。また、社会党は、全国を一社とした上での民営化を主張していたので、その線に沿う対案を提出した。しかし、この対案はほとんど審議されなかった。

一つの法律案で一〇〇時間も審議に費やすという例は滅多にあるものではない。最近の例になるが、先の通常国会においては、与野党の対決法案が少なかったせいもあるが、約一〇〇の政府法案が提出されるという近年稀にみる政府提出法案ラッシュであった。この国会においては、一法案あたり平均約三時間、午前に一法案、午後に違う一法案というペースで、審議が進んだ。これは運輸省に限らず、どの省庁も同じであったと聞いている。このようなスピード審議の背景としては、内閣総辞職が近いことは予想されていたが、だからといって、法律案を放り投げておくわけにもいかないということで、自民党や社会党、公明党などが一致協力して法案審議に臨んだというのが、実情のようである。当国会において、運輸省は八から九の法律案を提出したが、これらの法律案も三日程度の委員会審議で審査を終了しており、そのスピードぶりが窺われよう。

⑤　修正案提出、趣旨説明、審議

修正案が提出された場合も、法律案と同様に、趣旨説明、審議が行われる。

⑥　採決

委員会審査の最後の段階が採決である。最近の流行として、法律案本体の採決のほかに附帯決議の採決を伴うのが例である。

⑦　附帯決議採決

附帯決議とは、委員会審査における各党からの意見・注文等を、法律案本体と抵触しない限りで、その趣旨を生かして決議するものである。少ない場合だと三項目程度、多い場合だと二〇項目程度が付けられる。国鉄改革関連法案の場合、八法案を一括して審議したので、のべ三〇項目程度の附帯決議が付いた。附帯決議は、原則として全会一致で可決される。国鉄改革関連法案の場合、自民党と社会党とでは国鉄改革に対する立場が全く違うので、おこがましいことではあるが、私が、全会一致で附帯決議を採決できるようにその内容を調整したという経緯がある。

(4)　本会議討論・採決

(5)　後議院へ送付（先議院と同じ。）

(6)　後議院討論・採決

本会議の討論・採決を得て、後議院である参議院へ送付、参議院においても衆議院と同様の手続きを経て、国鉄改革関連法案は法律として成立した。参議院における審議も、衆議院における審議と同内容の議論であったと記憶している。なお、通常の法律案の審議過程では、このほかに、法律案の内容に関する現場を見ようということで、委員の現地視察が加わることもある。

(7)　法律として成立、公布

以上の経過を説明すると、再提出が昭和六一年九月一一日、衆議院本会議趣旨説明が九月二五日、委員会提案理由説明が一〇月六日、要求資料提出が一〇月三日、委員会採決が一〇月二四日、同日衆議院本会議可決、参議院においては、本会議趣旨説明が一〇月二九日、委員会提案理由説明が一〇月三〇日、委員会採決が一一月二八日、同日参議院本会議可決成立、公布が一二月四日である。

## 六　施行準備

(1)　附属政省令・告示の制定・公布

国鉄改革関連法案の場合、附属政省令と告示の制定や公布も大作業であった。というのは、法律案と同じぐらいの分量の附属政省令と告示を作成したからである。施行に間に合わせるた

めに、何次かに分けて作業が進められたが、最後の政省令が官報に掲載されたのは、昭和六二年三月二七日であったと記憶している。その大部分は、四月一日施行であった。

(2)　施行通達の作成・通知

さらに、施行通達の作成と通知も必要である。この施行通達の通知によって、時間の余裕をもって、新たな法律の趣旨を周知させるのである。

(3)　その他施行のための手続等

通常の法律の場合、施行準備のためにそれほど大きな作業を行うことはない。しかし、国鉄改革関連法の場合、法律が成立してからの作業が大変であった。実際には、次のような作業を行った。

第一に、分割する資産の確定、評価である。その際に、分割する会社の区分域、特に本州の三会社の区分域、が議論され、妥当性が検証された。例えば、ＪＲ北海道を例にとると、区分域を青函トンネルの手前で切るのか、それとも青森側で切るのかが問題であった。この問題は、一兆円ほどの青函トンネル建設費を誰が負担するのかという問題に絡んでいる。最終的には、青函トンネルは北海道に連絡するためのトンネルであるのでＪＲ北海道の区分域に含めるが、しかし、一兆円の建設費は、北海道会社ではなく、清算事業団、最終的には国、が負担するということとなった。次に、鉄道用財産のうち、使用していない遊休財産の多くは清算事業団の資産とされた。したがって、国鉄が保有していた土地のうち、新会社が引き継いだものは八八％であった。残りの土地は清算事業団に残された。清算事業団に残された資産のうち、資産価値が高いものは汐留貨物操車場跡地である。一方、資産価値が著しく低いものでは、昔の防風林・防雪林であった北海道の原野など、評価額がゼロに近いものもあった。次いで、新会社に分割される資産の額の評価が、長期債務の償還に関する計画を確定するためにも必要となった。承継資産の評価にあたっての一般的な考え方は次のようなものであった。まず、実際に旅客会社が使用している駅や線路は時価で評価しないで簿価のまま引き継ぐが、これらの資産は売却してはならないものとした。駅ビルのように、関連事業と一体となった資産は、時価評価をした。その結果、当時の金額で、清算事業団に残す資産は七兆七〇〇〇億円と確定した。ところが、一部の方から、評価額が低過ぎる、二〇兆円以上になると批判された。当時は土地の価格が高騰している頃であったが、

再評価しても、翌年に一〇兆円、翌々年に一二兆円ということであった。

第二に、引継ぎ債務の種類・額の確定も行った。将来の年金負担五兆円を含めて、国鉄関係の債務が三七兆円あった。そのうち、貸借対照表に挙がっている債務は二五兆円であった。この債務うち、いくらを新会社が引き継ぐかが問題となった。新会社に過大な債務を引き継がせると、その利払いのために新会社が倒産しかねないということで、いくらの債務を引き継がせて分割するかが大議論になった。結局、ＪＲ北海道、ＪＲ九州、ＪＲ四国の三会社は引き継ぐ余力がないということで、債務負担なしということになった。本州の三会社と貨物会社には債務負担が可能と試算して、最終的には、ＪＲ東日本が三兆三〇〇〇億円、ＪＲ東海が三二〇〇億円、ＪＲ西日本が一兆一〇〇億円、ＪＲ貨物が九〇〇億円というように、四兆七〇〇〇億円が新会社の引継ぎ債務になった。残りの債務は新幹線保有機構と清算事業団の債務となった（**資料1**参照）。なお、技術的には、鉄道債券の取り扱いも問題となった。結果として、新会社は鉄道債券を引き継がないことになった。

第三に、新会社七社の発足のために設立委員会を設立した。国鉄改革関連法成立直後に、設立委員を任命した。設立委員会は、昭和六一年一二月一一日の第一回委員会から昭和六二年三月一七日の第四回委員会まで、計四回の会議を開いた。この会議において、委員会は、新会社の資産の範囲と評価を確認した後に、職員採用の問題について基本的考えを議論して、採用基準を明確にした。さらに、労働条件などを議論して、最終的には「承継計画」を承認した。（新鉄道会社発足年度の収支推定等、**資料2**参照）

この過程で、我々が悩んだ問題をいくつか説明したいと思う。最も大きな問題は雇用対策の問題である。国鉄再建監理委員会と運輸省は、昭和六二年四月一日付でＪＲが発足する際の国鉄在籍職員数を二七万六〇〇〇人と推定していた。それに対して、ＪＲの適正要員数は一八万三〇〇〇人と算出された。そのほか、貨物会社や研究所などの要員を上積みして、二一万五〇〇〇人が新事業体での採用予定者数であった。その結果、六万一〇〇〇人が余力人員となる見込みであった。この余力人員の雇用をどうするかということで、諸々の対策を講じた。その一つは広域異動である。これは、国鉄分割以前に、北海道、九州、四国といった人員の余剰が見込まれる地域から、東京や大阪などに配転するというものである。昭和六一年夏に最初の広域異動を実施した際、例えば北海道からは一四〇〇人の応募があり、一

一〇〇人が最終的に異動に応じた。全国では、二六〇〇人程が広域異動した。第二次の広域異動においては、一二〇〇人が異動した。広域異動によって一万人ほどが東京地区で吸収できると試算していたが、実際には、思ったほど上手くいかなかった。また、余力人員のうち、二万人が希望退職すると思われた。実際には、希望退職者が予想以上に多く、昭和六二年三月までに三万九〇〇〇人が希望退職した。この要因としては次のことが考えられる。まず、希望退職者の退職金が、特別措置法に基づき、通常の退職金に一〇ヶ月分を上乗せすることになっていたからである。さらに、国鉄改革を契機として転身を図ろうと考えた方が多かったからである。三万九〇〇〇人の希望退職者の内訳は、五〇代の職員の方が四〇数%を占めていた。また、希望退職者が一番多かった地区は関東地区であり、これは意外であった。これは、関東地区では再就職の機会が多いことが影響していると思われる。北海道の場合、一万三〇〇〇人の余力人員の見込みに対して、四〇〇〇人が希望退職した。九州の場合、一万二〇〇〇人の余力人員の見込みに対して、四五〇〇人が希望退職した。広域異動者が少ない一方で希望退職者が多かった結果、ＪＲ東日本・ＪＲ東海・ＪＲ西日本の各社では、採用応募者数が採用予定者数を下回るという事態が生じた。この他の余力人員については、再就職のための特別対策で、国家公務員、地方公務員、特殊法人職員、および国鉄の関連企業等に採用され、雇用が最終的には確保されたと思っている。なお、国労に所属していたことを理由として採用差別があったとする訴訟が提訴されているが、これらの方々にも清算事業団において平均二〇回程度再就職先を斡旋する等の対策をとっていることは御理解いただきたい（**資料3**参照）。

次に問題となったのは新会社役員の人選である。特に、国鉄出身の役員を別として、各会社が所在する地元の方々をどのような形で役員に迎えるかが問題となった。自薦や他薦を通じて、多くの方々が役員候補となった。結果としては、地元の経済団体を中心として役員の人選が進められた。

## 七　施行

法律が成立しても、施行されるまでは前処理が必要であるということ、そして、国鉄改革は、多くの実態的問題があり、政治的、経済的、会計的特例を多く認めた上で成り立っているということを、最後に申し上げておきたい。

〈質疑応答〉

Q　厚生省関係の政府立法の場合、法律案の利害関係者との利害調整等が完了しておらず、概算要求の段階において立法すべき制度の内容が確定していないので、いわゆる「白紙要求」をする場合がある。特に、先鋭な利害対立がある政策問題に関わる政府立法は「白紙要求」の傾向が強いと思われる。国鉄改革関連法案の場合、運輸省は「白紙要求」を行わなかったのか。

A　国鉄改革は債務の引き継ぎや分割が主な問題であったので、多額の政府予算を必要とする改革ではなかった。したがって、国鉄改革関連法案のうち、昭和六二年度の改革関連法案については「白紙要求」を行っていない。但し、昭和六一年度の特別措置法については、退職金の割増しの額が確定していなかったので、一応の額を算出して（電話交換手の退職の事例を参考として、退職金の一〇ヶ月分上積みという措置を採用して一人あたりの金額を算出して、それに希望退職の予想人数をかける）要求している。運輸省に関係する予算で「白紙要求」を行う主な例としては、新幹線関連予算がある。

Q　国鉄改革関連法案の場合、国鉄改革に伴い年金等の他制度への波及について、政府部内での調整は行われたのか。

A　旧国鉄職員の年金を例にとって説明するならば、昭和六〇年一一月に、共済年金改革法が制定されている。この法律に基づき、国鉄共済が廃止され、国家公務員等共済に改組された。この時、他の二公社職員の共済等が国鉄共済を助け、その後、財源調整を行って、厚生年金からも補填するということになっていたと思う。国会における議論では、昭和六〇年一一月時点の、他の共済からの支援によって国鉄共済は何とかなるというムードであった。共済年金を将来受給できないのではないかとの懸念もあった。しかし、この懸念に対しては、スライド制を停止する、掛け金を引き上げるといったことで制度的に対応している。むしろ問題となったのは、ＪＲは民間会社であるから厚生年金に入るべきだとの主張が厚生年金側からあったことである。この主張に対しては、大蔵省が、旧国鉄職員が厚生年金に移ると受給者のみが共済に残ることになると反対した。この点は、厚生省と大蔵省共済課との間で議論があったと聞いている。この議論の後、国会では、昭和六四年度（一九八九年度）までの制度的・財政的手当は行う、その後については検討課題とする旨の政府統一見解を出している。したがって、国鉄改革関連法案の場合、このよ

うな直前の制度改正があったので、直接には議論にならなかったということである。

Q　我が国の立法過程の特色として実質官僚主導型である点が指摘される。その一方で、一九八〇年代に入り、「党高官低」という現象も指摘されている。これらの特色や現象に対する御意見を伺いたい。

A　確かに、マスコミなどで「党高官低」という言葉がよく用いられている。しかし、何が「高く」何が「低い」のかということが問題であると思われる。技術的な意味での立法は、従来から官僚主導型だと思われる。なぜなら、官僚が、制度化や法律の立案に関する専門的知識経験をもっていたからである。一九七〇年代後半までは確かに、官僚が政策を作成していた点はある。もっとも、官僚が政策の全てを立案していたわけではなく、例えば、池田勇人内閣の所得倍増計画、田中角栄内閣の日本列島改造論のような大まかな方針を定めるのは政治家の役割であった。一九八〇年代に入り、自民党の族議員というか若手議員――当時で当選一回、現在で当選五回ぐらいの議員――が政策について専門的関心を持ち、勉強した結果、政府施策の細かな点についても発言するようになったということは確かである。その結果、各省も、課長級とこれらの議員との勉強会を開催するようになり、議論をする機会が以前よりも増加したと思われる。また、自民党以外の議員の中にも数は多くないが勉強会に参加する議員もいる。結論としては、「党高官低」とマスコミが言うほどに劇的な変化は、政治家と官僚との間では生じなかったということである。あくまで、政治家が、大まかな政策方針を立て、官僚が、細かな政策、特に政策の選択肢を提示して、それぞれの問題点を整理しているということだと思う。

Q　連立政権後の立法過程における与党と政府との関係はどのようになっているか。

A　連立政権の成立以後、私は立法に直接関与していないので、以下は外側から見た感想である。まず、自民党出身の大臣と社会党・公明党等の旧野党出身の大臣とでは、官庁との関係に微妙な差があるようである。というのは、社会党出身の国会議員は、自民党出身の国会議員に比べて、政策に関する全般的勉強をする機会が少なかったのではないかという感想を持っている。つまり、政策の総論は分かるが、各論はあまり考えたことがなかったのではないかと思われる。この点は、社会党出身の大臣の方が実際に発言していることである。例えば、弱者保護といっても、政策として具体化するには、費

用負担は誰がするのかといった問題など多くの問題がある。私が鉄道局長の時にエスカレーターを駅に設置するという施策を始めた際、設置費用を誰の負担とするかが問題となった。エスカレーターの設置費用は一基あたり二億円から三億円である。健常者がその費用を負担すべきか、負担すべきとして、一人あたりいくら負担すべきかが、本来議論されるべきであった。しかしこの時も、野党議員の方はムードとしての弱者保護のみが先行したきらいがあった。それに対して、政権党になって初めて、旧野党の方も、施策を実施する場合には具体的に考えなければならないことを理解されたのだと思う。政権党となると対案を出す必要があるので、このような態度になることは当然だと思われる。

〈江口隆裕（厚生省大臣官房政策課企画官）の補足発言〉

健康保険法改正に関与した経験から、連立政権成立後の状況について補足したい。第一に、現象的には調整に手間暇がかかるようになった。自民党政権の下では、政務調査会や総務会の了承をとりつければ、国会に提出できた。しかし、社会党、新生党、日本新党、公明党、民社党、さきがけで構成されていた旧連立政権（細川護熙内閣）において、ある政府法案を提出しようとする場合、まず各党の関係部会に説明して、了解をとることになる。また、年金や医療保険など、各党の対立が予想される法律案については、各党がプロジェクトチームを作り、意見のすり合わせを行い、さらに、代表者会議において了解をとるということになっている。したがって、政策決定についての時間と労力が以前に比べて数倍はかかるようになった。しかしながら第二に、政府法案の内容については、省庁が提示した案に近い形で合意を得やすい状況になっている。例えば、健康保険法の今回の改正は、給食費の負担を求めて、付き添い看護を解消しようという内容である。これは、社会党が野党時代には成立しなかった内容であり、社会党が政権党になったために成立するようになったというのが現実であろう。このような状況になるのは、政策の各論についての議論を行う必要があるからである。例えば、医療保険制度を改革するにはその財源をどのように負担させるかという議論を与党が責任をもって行う必要がある。各論を議論していくと、各党間には意見の差がなくなる。つまり、官僚が提示する政策の選択肢以外の選択肢を選択しにくい状況になる。さらに、連立政権を維持するために、連立与党各党が、基本理念における違いを越えて納得する政策を形成しなければならないことも影響している。連立与党全体が納得

する案というものは役所側が提示する案に近似した案にならざるを得ないと思われる。

Q　立法を政府の責任と考えた場合、ある施策を実行しようとして政府立法が成立しない場合の責任問題はどのように処理されるのか。

A　ある法律案の内容が全く合理的でない場合には、確かに行政庁に責任がある。但し、省庁が立案する法律案は、一部の主義主張の異なる者からすると賛成しかねる法律案とも言えようが、国民の大多数は反対しない法律案であると思われる。したがって、政府法案が成立しない場合でも、人事上の責任をとるなどということはないと思われる。もっとも、次の人事異動の際にこの点が考慮されているのかもしれない。むしろ、法案不成立に至った原因を究明して、次回の成立を期すということだと思う。

Q　立法過程において審議会を活用する場合、利害関係者の意見の取り込みや情報の公開はどのようになっているか。

A　審議会委員の人選にあたっては、利害関係者も対象に含まれる。但し、「利害関係者」とは誰かが問題である。例えば、以前の労働組合からの委員の人選は非常にもめた。また、議題に応じて、利害関係者を臨時に委員に任命することもある。また、マスコミの論説委員なども委員となっている。消費者団体からの委員の人選も苦労している。この場合、団体の推薦を受けずに、省庁から直接に指名し、委員に任命している。

審議会の審議を公開することについては、自由な議論を損なうとして、審議会委員からの反対が強い。現在行っていることは、審議会事務局が、審議の要旨を記者会見で説明することである。

Q　国会による委任立法の統制について御意見を伺いたい。

A　政省令や施行通達が国会の審議と全く懸け離れることはまずありえないことだと思われる。近時、審議資料として政省令案または要旨の提出が要求される場合がある。具体的内容を政省令に委任する法律の場合、下位法令に委任する以上、明らかに手続に関わるもの以外の内容に関して、政省令の原案の提示が要求されるのは結構なことであると思う。但し、問題は、それが往々にして、審議引き延ばしの材料に用いられることである。具体的には、政省令案そのものの提出を要求される。通常、法律案が国会の審議に係っている時点では、法制局による審査もなされていないのであるから、政省令案というものは存在しないのである。さらに、政省令案として一旦提出すると、内容については拘束を受けることにもなる。

したがって、政省令案の「要旨」の提出を以て御勘弁願うということになる。委任立法に対する国会による事後統制については、国会における質疑などを活用すればよいのであり、この点につき御照会があれば、我々も資料を作成して説明に行く用意をしている。

Q　立法作業に関わる費用はどのような取り扱いを受けているか。

A　政府立法に関しては、立法作業に関わる費用は全て政府負担である。国鉄改革関連法案の場合、印刷費だけで二〇〇〇万円程度かかっていると思われる。各省の庁費の中で二～三〇〇〇万円という額は大きい。しかも、条約などになると、資料の分量が増えるため、五〇〇〇万程度の経費が必要である。また、廃案になるとすべて無駄になる。したがって、法律案の継続審査を望むのはこのような実益にも関係している。なお、国会に提出された法律案の説明資料は、要望があれば、一般の方にもお分けしている。

Q　実質的に官僚主導の立法過程となっている結果、官僚の勤務時間の多くが国会審議に費やされている現状について、御意見を伺いたい。

A　官僚が国会審議に時間を費やしているのは事実である。局長級で政府委員を務めていると、国会開会中は出張もできない。土日も原則として出かけないようにしている。また、予算委員会については、全大臣が出席するという慣行があり、連立政権が成立してもこの現状は変わらないようである。この慣行がある結果、大臣が出席していることを好都合として、事前通告もなく質問をする議員が時としており、「バックネット」と称しているが、議事の模様を見てこのような質問に対処するために、官房長、運輸政策局長、または次長のうちの一人は予算委員会に必ず出席することになる。例えば、北朝鮮問題が審議されるとなると、防衛庁防衛局長、海上保安庁長官、警察庁長官、法務省入国管理局長が必ず出席することになる。このような例を考えると、官僚側としても国会審議以外の時間がとれるように、国会が合理化されるとよいがとは思う。但し、国会の合理化は国会の仕事であり、また、国会は先例主義でもあるので、その行く末は分からない。

Q　内閣法制局の審査の内容および手続、並びに、人事についてお教え願いたい。

A　法制局による審査は、法令案の原案が来て、背景事情、合理的な政策理由を聞いた後に、個別の条文に対する審査に入る。審査のポイントは、第一に、日本語として適当かという

ことである。中には、故意に難しく書いているのではと疑うぐらい難解に書かれている条文がある。そこで例えば、項に分ける、条文の括弧書きの中で何々を除くとするのを止めて但し書きにする、一見して理解できる日本語にするといった点を私は厳しく審査した。次いで、法律案の内容である。他の法令と矛盾する点がないかを徹底的に審査する。そのほかに、あまり知られていないようであるが、経過措置が重要である。新しい制度に移行していく際、特に年金のような権利義務に直接関係するものは、経過措置の定め方が重要である。経過措置が正確に書けると参事官として一人前とされている。もっとも、それまでには二年から三年程かかる。私の経験では、海洋汚染の条約に関する経過措置で「五段ロケット」というものをやったことがある。これは、条約が次々と発効していくために、五回にわたる法令の改正を一本の法律案で行うことが必要となり、それに応じて経過措置を書くというものであり、非常に苦労した経験がある。

法案審査の手続についてであるが、必ず通るのが部長説明である。第二部から第四部までの各審査部には法制局経験者である部長がいる。部長説明では、矛盾点や問題点、自分に自信のない点は率直に申し上げて、御指導を仰ぐ。部長からは非常に的確な答えをいただく。通常の手続は、部長説明で終わりである。次長や長官は、部長からの報告を受けるだけである。但し、国鉄改革関連法案の場合は、内容が内容だけに次長まで上げたと思う。一般に、政治問題がある法律案の場合には次長への説明が行われる。長官に法律案の内容を説明することはまずないと思う。国鉄改革関連法案の場合、量が膨大であり、審査の時間も少なかったので、運輸省出身の参事官による審査の上、前参事官である私が部長説明するという特例を認めてもらった。法制局というところは、上司ほど法律に関して詳しく、上に行くほど厳格な審査になる。例えば、長官ともなると、二〇年は法令の解釈や審査をしているわけであるから、非常にその方面では長けており、参事官に対しても、すばやく、かつ大変的確な指示が与えられる。

法制局の人事については、法制局の幹部は、参事官として出向してきた者の中から、長官・次長がこれはと思う人物に目をつけて、出向元の省庁と交渉するようである。長官については、ポスト割りがあるようである。大蔵省、通産省、法務省出身者が交代で長官に就任している。運輸省出身者では、部長になった者はいるが、長官になった者はいない。参事官への出向年数は四年から五年である。原省の人事の関係だと

思うが、短い場合だと三年で転勤となる事例もある。また、例えば、ガット（GATT）関係の条約で外務省がやっているように、原省の参事官経験者を臨時に参事官に任命して審査することも行われている。

〈付記〉

本稿は、一九九四年八月二三日に開催された北大立法過程研究会における報告および質疑のテープを起こし、それに加筆し訂正を加えたものである。なお、本研究会は、平成六年度文部省科学研究費補助金総合研究（A）（研究課題名「立法過程における国会と行政府の役割分担」）の交付を受けて行われたものである。また、録音テープの再生にあたって北大大学院法学研究科博士後期課程に在学中の木下和朗氏の協力を得た。

（資料　1）

## 処理すべき長期債務等の配分

（単位：兆円）

| 長期債務等の種類 | 総　額 | 新事業体負担 | | 清算事業団が処理するもの |
|---|---|---|---|---|
| | | | うち新幹線機構 | |
| (1)　国鉄長期債務 | 25.4 | 8.6 | 3.9 | 16.8 |
| 長期債務 | 25.1 | 8.6 | 3.9 | 16.8 |
| 62.4.1特別退職等 | 0.4 | — | — | 0.4 |
| (2)　年金負担等 | 5.0 | — | — | 5.0 |
| 追加費用 | 4.8 | — | — | 4.8 |
| 公経済負担 | 0.2 | — | — | 0.2 |
| 恩給負担金 | 0.1 | — | — | 0.1 |
| (3)　三島基金 | 1.3 | — | — | 1.3 |
| (4)　雇用対策費 | 0.3 | — | — | 0.3 |
| (5)　鉄建公団資本費 | 4.5 | 3.0 | 1.8 | 1.5 |
| 上越新幹線 | 1.8 | 1.8 | 1.8 | — |
| 本州ＣＤ線 | 1.2 | 1.2 | — | — |
| その他（青函トンネル、三セク工事凍結線等） | 1.5 | — | — | 1.5 |
| (6)　本四公団資本費 | 0.7 | — | — | 0.7 |
| 計 | 37.1 | 11.6 | 5.7 | 25.5 |
| (7)　新幹線の再調達価格と簿価との差 | — | 2.9 | 2.9 | △ 2.9 |
| 再　計 | 37.1 | 14.5 | 8.5 | 22.7 |

非事業用用地売却収入　△7.7

出資株式売却収入　△1.2

計　13.8

↑

国民負担

（資料　2）

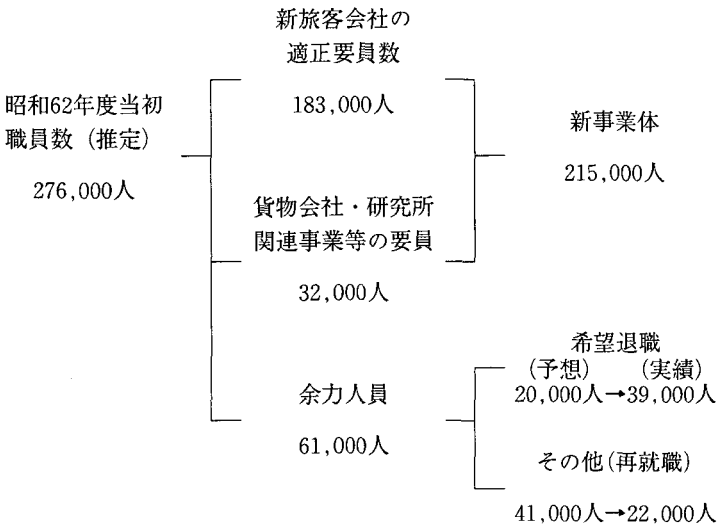
## 新鉄道会社発足時の収支等（推定）

（単位：億円）

| | | 北海道 | 東日本 | 東　海 | 西日本 | 四　国 | 九　州 | 貨　物 | 計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 収益・費用（昭和62年度） | 営業収入 | 861 | 14,722 | 8,253 | 7,725 | 308 | 1,184 | 1,715 | 34,768 |
| | 営業費用 | 1,356 | 12,238 | 7,989 | 6,920 | 456 | 1,454 | 1,633 | 32,046 |
| | 人件費 | 731 | 4,698 | 1,379 | 2,842 | 251 | 783 | 722 | 11,406 |
| | 物件費 | 481 | 5,434 | 6,211 | 3,299 | 143 | 472 | 816 | 16,856 |
| | （新幹線使用料） | (－) | (1,980) | (4,170) | (941) | (－) | (－) | (－) | (7,091) |
| | 租税公課 | 13 | 241 | 42 | 89 | 3 | 16 | 23 | 427 |
| | 減価償却費等 | 131 | 1,874 | 357 | 690 | 59 | 183 | 72 | 3,366 |
| | 営業損益 | △495 | 2,484 | 264 | 805 | △148 | △270 | 82 | 2,722 |
| | 受取利息 | 498 | － | － | － | 152 | 283 | － | 933 |
| | 支払利息 | 6 | 2,336 | 181 | 727 | 1 | 1 | 65 | 3,317 |
| | 経常損益 | △ 3 | 148 | 83 | 78 | 3 | 12 | 17 | 338 |
| | 当期損益 | 特利 12<br>9 | 148 | 83 | 78 | 3 | 12 | 17 | 350 |
| 資産 | 流動資産 | 103 | 828 | 231 | 359 | 30 | 110 | 194 | 1,855 |
| | 固定資産 | 2,829 | 37,876 | 5,254 | 12,763 | 1,114 | 3,381 | 1,438 | 64,655 |
| | 土地等 | 737 | 10,851 | 1,349 | 2,651 | 236 | 492 | 369 | 16,685 |
| | 償却資産等 | 2,092 | 27,025 | 3,905 | 10,112 | 878 | 2,889 | 1,069 | 47,970 |
| | 経営安定基金 | 6,822 | － | － | － | 2,082 | 3,877 | － | 12,781 |
| | 計 | 9,754 | 38,705 | 5,485 | 13,122 | 3,226 | 7,368 | 1,632 | 79,292 |
| 負債・資本（昭和62年度首） | 流動負債 | 23 | 888 | 67 | 236 | 5 | 32 | 5 | 1,256 |
| | 引継ぎ債務 | － | 32,987 | 3,192 | 10,159 | － | － | 944 | 47,282 |
| | 退職給与引当金 | 317 | 1,864 | 571 | 1,177 | 95 | 345 | 340 | 4,709 |
| | 資本 | 152 | 2,966 | 1,655 | 1,550 | 57 | 239 | 343 | 6,962 |
| | 資本準備金 | 2,440 | － | － | － | 987 | 2,875 | － | 6,302 |
| | 経営安定基金 | 6,822 | － | － | － | 2,082 | 3,877 | － | 12,781 |
| | 計 | 9,754 | 38,705 | 5,485 | 13,122 | 3,226 | 7,368 | 1,632 | 79,292 |
| 職員数 | | 13,000 | 89,000 | 25,000 | 53,000 | 4,900 | 15,000 | 12,500 | 212,400 |

（資料　3）

## 要　員　対　策




再就職先　採用枠（昭和61～64年度）

| | |
|---|---|
| 国・地方公共団体・特殊法人 | 30,000人※ |
| 国鉄関連企業 | 21,000 |
| 民間企業 | 20,000 |

※　年間新規採用　資格不要の職種比率　国鉄職員採用率

約20万人　×　1/2　×　1/10　＝１万人

毎年１万人、３年で３万人と試算