



Title	議員立法の概観
Author(s)	小島, 和夫; KOJIMA, Kazuo
Citation	北大法学論集, 33(5), 121-140
Issue Date	1983-03-26
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/16418">https://hdl.handle.net/2115/16418</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	33(5)_p121-140.pdf



△北大立法過程研究会資料▽

# 議員立法の概観

小島和夫

## 目次

- 一 議員立法の実態とその分析
  - 二 議員立法の内容の分類
  - 三 議員立法のプロセス
- \* \* \*
- 質疑応答(要旨)

## 一 議員立法の実態とその分析

まず、議員立法の実態として、毎国会に議員発議の法律案がどの位あるか、また、そのうちどの位が成立するのか、これを、第八四回国会から先日閉会した第九六回国会までで見よう。

提出件数をその全体の割合で見ると、内閣提出は約六〇%であるのに対して、議員発議は約四〇%である。次に、成立件数では、内閣提出の約八五%に対して、議員発議によるものは約一五%となっている。成立件数も、提出件数と成立件数との割合も内閣提出法案の方が圧倒的に多い。

最近の実情は、右のとおりであるが、旧憲法下の帝國議会の五三年間では、内閣提出法案は二八五六件、議員発議によるものは二八〇件が成立している。これを百分率で見ると、前者は約九一%、後者は約九%である。

戦後の現憲法下の国会では、昭和二二年から昭和五七年の第九六回国会までの三五年間に、内閣提出法案は五一五六件、議員発議によるものは八八七件がそれぞれ成立している。これを百分率で見ると、前者は約八五%、後者は約一五%ということになる。

このような数字から、旧憲法下よりも現憲法下の議員立法の成立

件数の全成立件数に占める割合が増えていることがわかる。しかし、旧憲法下においては兎も角、現憲法下においても、このように議員立法が少ないことは、国会を国の唯一の立法機関とする憲法の期待に副しているといえるであらうか。

それでは、現憲法下においても議員立法が依然として少ないのは、何故であらうか。

これには、いろいろな理由が考えられるが、数字の面だけからいえば、議員立法が少ないということは、逆に内閣提出法案が多いということであり、この面からは、次のようなことがいえると思う。すなわち、内閣提出法案の一つの特色として事務的処理のためのものが多く、このためその数が必然的に多くならざるを得ないということである。

たとえば、第九六回国会において成立した法律から例をひろってみると、四月二三日に「証人等の被害についての給付に関する法律の一部を改正する法律」と「公立学校の学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の公務災害補償に関する法律」が、五月一日に「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」及び「消防団員等公務災害補償等共済基金法の一部を改正する法律」が、それぞれ成立し、五月一八日に公布された。これらの法律は、それぞれ、「警察官の職務に協力援助した者の災害給付に関する法律」、「消防団員

等公務災害補償等共済基金法」、「証人等の被害についての給付に関する法律」、「公立学校の学校医、学校歯科医及び学校薬剤師の公務災害補償に関する法律」の規定に基づいて行う給付または補償のうち、年金として支給されるものについて、その給付または補償を受ける権利を担保にして小口の資金貸付けを一定の金融機関から受けることができるとをひらいたものである。

したがって、これらの法改正の目的、内容は全く同一であるが、それぞれの根拠法規を異にするために、前記の四つの法律の一部改正法となったわけである。

このほか、経済事情の変動による手数料その他の金額の引上げ、罰金の法定刑の額の引上げなど、それぞれの根拠法規ごとに改正が行われることがある。また、現行法との不均衡を是正するためにのみ改正が行われることもある。

さらに、国家公務員の給与改訂を行うためには、一般職、特別職、防衛庁職員、検察官および裁判官のそれぞれの給与法、俸給法および報酬法などの五つの法律の一部改正を行わなければならないということがある。

これらのほかにも、事務的処理のための法律案が政府提出法案として成立するものが数多くある。

また、ときには現行法の解釈が必ずしも明確でないために、とき

には裁判所の判断に影響されて改正するなどのものもある。

このようなことから、内閣提出法律案の数が必然的に多くなり、毎国会に成立する全法律のうちを占める議員立法の割合が少なくなるわけであるが、もとよりこのような実情を国会側も放置してきたわけではない。

すなわち、議員立法をもっと増加すべきであるという意見は、すでに昭和二五年の初めに米国の議会制度の調査のために渡米した議員団から出されている。

同議員団は、帰国後の同年四月二四日に衆参両院議長に対して要望事項を提出したが、そのなかに、「立法院たる国会がみずから立法に任ずること。これがためには、憲法及びその他の法律に基づく内閣提出の議案以外の法律案は、党を通じて議員より提出することに改めること」という一項目が含まれていた。そこで、この要望事項に沿って、実質的には、内閣提出法律案でありながら、議員発議の形で提出されたことがあった。それでも、議員発議の法律案の数が内閣提出法律案の数を上まわった国会は、教国会しかない。第二〇回国会、第二一回国会、第二五回国会、第二七回国会、第二九回国会、第四一回国会、最近では、第七五回国会、第七八回国会などである。

次に、議員発議の法律案が少なく、また、発議しても成立が期待

できないことが多い理由のいくつかを考えてみたいと思う。もちろん、これだけに尽きるものではない。

#### a 政府との関係

ある法律案を議員が提出しようとする場合に内閣から反対、とくに強い反対の意思表示が、積極あるいは消極に出されると、後に述べるように、法律案の性格にもよるが、一般的には提出しにくい、または提出しても成立しにくいことが多い。内閣側の意思是、政府与党の意見と共通になる場面が多いことはいうまでもない。

ハーバード大学のプライス教授は、議院内閣制と大統領制の優劣について、ロンドン大学のラスキ教授と論争した際に、「通常議院内閣制の長所と考えられている議会と内閣との密着性が、結果として逆に議会の内閣への屈服による政治の硬直性をもたらす」ことを指摘したといわれている。つまり、現実には、内閣が議会を支配するという結果になってしまうという。

わが国の場合にも、この指摘が該当するのではあるまいか。しかし、法律案に関していえば、これが政府与党の議員の発議になると、若干事情は異なってくる。

第九六回国会において、いわゆるグリーンカード制の昭和五九年一月からの実施を五年間延期するための法律案が、自民党の税制調査会、いわゆる山中調査会の結論に基づいて議員発議の法律案とし

て発議されたが、この法律案について、政府委員は国会において次のような趣旨のことを述べている（第九六回国会参院大蔵一四号）。「大蔵省としては、当初の法律どおり実施することを念願しており、党の決定は、非常に遺憾なことである。」

また、大蔵大臣も、「政府の方は、五年間の延期は希望しない。しかし、党の決定ということで重大に受けとめている。党が議員立法で出すというのを政府はどこまでもだめだと言っても（仕方がない）」といった答弁をしている（同右）。

なお、このグリーンカード制の実施延期のための法律案は、結局、政府が「希望しない」のに発議されたが、同国会では継続審査となった。政府と政府与党の自民党との法律案の提出およびその成否をめぐる力関係が表面化した例として興味深いものがある。

過日、旧憲法時代の法案審議を調査した際、たまたま「商法中署名スペキ場合ニ関スル法律」（明治三三年一月二十六日法律第一七号）は、政府が終始反対を表明したにも拘らず成立したことを知り意外に感じたことがある。

#### b 予算法案の場合の制限

次に、議員発議の法律案においては、それが予算を伴う法律案である場合には、通常の議案を發議する場合よりも發議に必要な賛成者の数を増加しているが、これがどのように作用しているであろう

か。

すなわち、議員が法律案その他の議案を発議するには、衆議院においては議員二〇人以上、参議院においては議員一〇人以上の賛成を要するとされている。しかし、予算を伴う法律案を発議する場合には、これが加重され、衆議院においては議員五〇人以上、参議院においては議員二〇人以上の賛成を要するとされている（国会法第五六条第一項）。この国会法第五六条第一項の規定は、昭和三〇年の第二一回国会において改正されたようになったものである。

この改正前は、法律案は議員一人で提案することができた。すなわち、同項は、「すべて議員は、議案を発議することができる」とのみ規定されていて、何の制限もなかった。ところが、いわゆるおみ、やげ、法案をしめ出すためにということ、このような改正が行われたといわれている。しかし、このような制約が結果的に「角を矯めて牛を殺す」という結果になっているのではないかという不安がないでもない。

## 二 議員立法の内容の分類

議員立法には、どういう内容の法律があるか、未成立に終わった法律も含めてその内容から分類してみた。もとよりこのような分類

方法ですべてを処理できるものではないことはいうまでもなく、一応の区分としたものである。

### a 国会関係の法律

まず、国会関係の法律は、議員立法によっている。たとえば、国会法、議院事務局法、議院法制局法、国会職員法、国立国会図書館法、裁判官弾劾法、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律、憲政功労年金法、国会議員の歳費、旅費及び手当等に関する法律、国会議員互助年金法、国会議員の秘書の給料等に関する法律さらに公職選挙法などがこれである。

### b 政党の政策の表明または実現のための法律

政党の政策の表明または実現のために議員から発議される法案がある。そのいくつかをひろってみると、第二四回国会において「百貨店法案」という同名の二つの法案が内閣と議員から発議されている。「教科書法案」も全く同様である。

第七一回国会においては、尊属殺重罰規定の最高裁違憲判決を受けて、「刑法の一部を改正する法律案」が各政党から議員発議されたことがある。この内容は、社会、共産、公明の各党の法案においては、刑法における尊属の扱いをすべて廃止しようというものであった。これに対して、自民党案は、若干おくれて第八〇回国会に発議されたが、最高裁の違憲判決中の多数意見にしたがい、刑法第二〇

○条の法定刑の改正を図るものであった。

尊属殺その他刑法上の尊属の扱いについての各政党の意見表明が法案の発議の形で行われたものである。

この種の法案が「対決法案」といわれるゆえんである。

第七二回国会においても、当時の企業の便乗値上げによる利益を税という形で吸収するという内容の法案が、自民党から「会社臨時特別税法案」、社会党から「臨時超過利得税法案」、公明党からもこれと同名の法案がそれぞれ発議された。このときは、結局自民党案が成立した（昭和四九年三月三〇日法律第一一号）。

第七三回国会においても、「大学運営臨時措置法を廃止する法律案」という同名の法案が、社会、共産、公明の各党から、それぞれ発議されたことがある。

第九六回国会においては、参議院全国区の選挙に比例代表制を導入した「公職選挙法の一部を改正する法律」の自民党案が議員立法として成立した。

この法案の成立を図るため九四日間という大幅な国会の会期延長が行われたことは、周知のとおりである。

ところで、この自民党案は、いわゆるドント式をとり入れたものであるが、これに対して、いわゆる修正サン・ラグ式採用の社会党案、参議院地方区の定数は正を図る公明党案、比例代表制を基礎と

し、無所属の個人にも立候補を認めた共産党案がそれぞれ参議院に議員発議として提出され、各党の参議院議員選挙制度に対する政策がそろって表明された形になった。

ちなみに、参議院では、右の自民党案が、七月九日の委員会でも自民党単独で可決され、同一六日の本会議で自民、社会、民社のみの出席で可決（社会、民社は反対）された。委員会で単独採決というのは、議員立法では珍らしいことである。

#### c 教育振興のための法律

議員立法の中には、学校教育関係のものがかなり多い。義務教育費国庫負担法をはじめ、産業教育振興法、学校図書館法、理科教育振興法、私立学校振興助成法、さらに義務教育諸学校等の女子の教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律などがこれである。

#### d 業界、団体等のための法律

国会議員は、大なり小なり各種の業界や団体に関与し、または関係をもっている。こういった関係から、これらの業界や団体のための議員立法が行われることがある。

国際観光ホテル整備法、水産資源保護法、飼料需給安定法、地方鉄道軌道整備法、農産物価格安定法、水稲健苗育成施設普及促進法、養ほう振興法、たばこ耕作組合法、商店街振興組合法、下水道の整

備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法などを挙げるができる。

また、業界から、その資格を法定したり、業務範囲を明確にするために法律の制定を求められることがある。

弁護士法、司法書士法、行政書士法、税理士法、調理師法、建築士法、土地家屋調査士法、宅地建物取引業法、美容師法、衛生検査技師法、製菓衛生師法、社会保険労務士法などのいわゆる「士<sup>し</sup>」法がこの例として挙げられる。

e 地元の地域団体等のための法律

議員の地元地域あるいは地方公共団体の利益のため、あるいは助成措置のために立法されることがある。

これまでの例を見ると、各地の都市建設法、地方開発促進法、整備法などである。

また、台風などの天災等による被害地域の援助、救済のための議員立法も多い。たとえば、「台風等により被害を受けた地方公共団体の起債の特例に関する法律」が何回か制定されている。このほか、天災による被害農林漁業等に対する資金の融通に関する暫定措置法、台風常襲地帯における災害の防除に関する特別措置法、豪雪地帯対策特別措置法、防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律、活動火山周辺地域における避難施設

等の整備等に関する法律、災害弔慰金の支給及び災害援護資金の貸付けに関する法律などがある。

f 議員の個人的な考えに基づく法律

議員立法の中には、発議議員の個人的な倫理観、道義観、経済観などに基づいて発議され成立したものもある。

先に挙げた尊属殺重罰規定に対する刑法の一部改正案のうちの自民党案は、どちらかというと某参議院議員の個人的な倫理観を表明した強いリードによるものである。

いわゆる「よっぱらい防止法」、正確には「酒に酔って公衆に迷惑をかける行為の防止等に関する法律」や「動物の保護及び管理に関する法律」なども、このグループに入れてよいのではないかと思う。

前者は、酔っぱらい天国と評される社会的基盤の上に、未成年の姉妹が酒乱で手に負えない父親を殺害するという悲惨な事件の発生が、立案のきっかけとなったといえる。後者も、日本人の動物虐待が英国の新聞に掲載され、動物愛護に対する日本人の道徳心が問われるという基盤の上に、野犬による咬傷事件が多発し、これが立案のきっかけとなったものである。

また、前者は、超党派の婦人議員のリードによるものであり、後者は、内閣委員長提出によるものである。

## g 内閣から提出しにくい法律

内閣から提出しにくい法律というのは、内閣で、とくに各省庁間で法案の内容について話し合いがつかないもの、あるいは、現時点において内閣としては積極的に提出することに躊躇するといった内容のものである。

最近の例を挙げておこう。

第九六回国会で「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法」(昭和五七年九月一日公布法律第八九号)が議員立法として成立したが、この法律の国会提出をめぐって、この法案を審査した委員会で、次のような質疑がかわされている。

まず、外国人の任用について文部省は法案を提出する意思がなかったのか、という質問に対して、文部省の政府委員は、「従来いわゆる法理の問題と、その法理に対して立法措置を行うことによつてどういふ特別な措置がとり得るかという点についての調整の問題、公務員制度全体とこの特別立法との関係についてどう理解をするのか……各省との間で十分そこを調整して特別立法をすることに、なお相当時日を要するということがあった」(衆文教委一二二号)と答えている。

また、同国会で、いわゆるサラ金規制に関する法律案(貸金業の規制等に関する法律案)および「出資の受入れ、預り金及び金利

等の取締りに関する法律の一部改正法案)が議員発議の法律案として発議され継続審査となったが、この法案が審議された際に大蔵省の政府委員は、次のような趣旨のことを述べている。

「大蔵省としては、昭和五二年一〇月以降、関係六省庁、総理府、経済企画庁、警察庁、法務省、自治省並びに大蔵省が集まつて真剣に検討を行つてきた。

しかし、出資法の特に大きな柱となる上限金利をどこまで引き下げるのかという点について、なかなか政府として理論的な根拠が見出しにくくて、どうするのかという点があった。

また、いわゆるグレーゾーン金利の取り扱いが、最高裁判例等との関係もあつて、各省庁間の意見がまとまらなかつた。

このようなことから、遺憾ながら政府としては法案を提出することができなかつた」(第九六回国会衆大蔵二五号)

大きな社会問題となつているサラ金について、何らかの規制措置の必要性を認めながらも、政府部内の話し合いがつかず、このため政府として、法案を提出することができなかつたというわけである。

そのため結局は、議員発議になつたということである。

ここで若干わき道に入るが、内閣からの依頼によつて議員立法とした例や、議員立法として準備したが、内閣提出法案として成立した例についてふれておこう。

前者は、昭和二十六年の第一〇回国会には三二もあったが、これも一時的な現象で、最近は全くみられない。

後者は、昭和四八年の「国民生活安定緊急措置法」や「石油需給適正化法」などがその例として挙げられる。

#### h 議員立法の改廃の法律

議員立法として制定された法律の改正または廃止は、議員立法で行われることが多い。

とくに a に挙げた国会関係の法律は、まず原則としてといつてよい位に議員立法である。もとよりわずかな例外もある。たとえば、公職選挙法の改正で、それが選挙運動に係る部分の改正である場合には、内閣提出のこともある。しかし、基本的な制度に係る事項などは、議員立法である。前記の参議院全国区の選挙制度の改正などは、議員立法である。

ここで余談になるが薬事法の改正についてふれておきたい。

同法は、昭和三五年に成立した法律であるが、昭和三八年に議員立法として、薬局の開設の許可について距離制限の規定を加える改正が行われた。この改正は、薬剤師の団体を背景に持つ議員からの発議によるものであるが、当時は、近接した薬局の過当競争による濫売合戦のため弊害が生じ、これが、社会問題となっていた。それが薬品であるだけにその弊害が強く憂慮されていた。しかし、薬局

開設に距離制限をすることが憲法との関係で問題とされ、その立案には強い難色を示されていた。

ところが、昭和三〇年一月二六日の公衆浴場設置の距離制限を合憲とする最高裁判決が出されるなどのこともあり、薬局開設の許可についての距離制限を規定した薬事法の一部改正法が議員立法として成立した。第四三回国会の昭和三八年七月一二日法律第一三五号である。

ところが、右の規定は、昭和五〇年四月三〇日の最高裁大法廷判決により違憲とされた。この違憲とされた部分は議員立法であったため違憲判決を受けて直ちに国会において対応措置が執られ、右規定を削除する議員立法が同年六月二五日法律第四三号として公布された。その対応措置の速さには驚かされる。尊属殺重罰規定の違憲判決が昭和四八年四月四日に出されたが、未だに手をつけられていないのと対照的である。

### 三 議員立法のプロセス

#### a 立法政策の選択と立法内容の確定

議員立法の場合に、立法政策の選択と立法内容の確定はどのようにして行われ、どのようなプロセスを迎えるかという点をとり上げて

みたい。

議員が法案を発議しようとする場合に、その動機は何か。これは内閣提出法律案の場合のように典型的なものを見出しにくい。すでに述べたように、法案の内容により異なり、ときには団体や選挙民からの陳情によることもあるし、全くの個人的主観から出発する場合もある。

次に、これを取り上げることとした場合に、その立法内容をどうするかは、立法の中心的な課題である。種々の可能性の中で、どういう立法内容を選択するかをきめるのは、容易なことではない。

よりよい立法をするためには、この選択された立法内容を明確に、一義的に条文として表現しなければならない。議員立法の場合に、これを担当するのは、原則として、議院法制局である。

そこで、ここでは、議院法制局その他の議員立法作成に関与する補佐機関を中心に、議員立法の場合の手続上のプロセスを述べることにする。

まず、立法政策の選択および立法内容の確定についての補佐機関として、各政党事務局が挙げられる。

各政党事務局には政策担当の専門職員が置かれ、地元から、あるいは関係団体などからの陳情などを受け、実態の調査などをする。

この作業を積み重ねた後に、議院法制局あるいは常任委員会調査室

などに相談に来るのが通常の形態である。

この場合に、ある程度の法律案要綱といったものが作られている場合もあるし、そうでない場合もある。

政党の政策担当者の代わりに、国会議員の秘書が右の事務を遂行することもある。国会議員には、国費をもって二人の秘書がつけられているが、秘書の中には、一人で政策の担当から法律案の要綱作りまでこなす人もいる。しかし、議員立法に関与する秘書の態様は、千差万別で一概に説明できない。

議員立法の作成過程で必要な資料の収集は、国立国会図書館を通じて行われることが多い。とくに外国の法制度などとの比較法的調査は、国立国会図書館の調査立法考査局、正確には「調査及び立法考査局」が利用される。

国会法の第一三〇条は、「議員の調査研究に資するため、別に定める法律により、国会に国立国会図書館を置く」と規定している。

この「別に定める法律」が国立国会図書館法で、その第一五条をみると、「館長は、国立国会図書館内に調査及び立法考査局と名附ける一局を置く。この局の職務は、左の通りである」として、その第三号には、「立法の準備に際し、両議院、委員会及び議員を補佐して、議案起草の奉仕を提供すること」とある。

このように、制度的には、調査立法考査局が利用できるようにな

っているが、実際には、的確な資料を得ることが困難であり、立法内容を所管する各省庁の協力が必要となってくる。しかし、この各省庁の協力もなかなか十分に得られないのが実情である。

b 立法内容と立法技術

すでに述べたように、立法の必要性の確信を得た後に、それを実現するための立法内容の検討に入る。たとえば、ある事項を規制しようとする場合に、それを許可制にするか届出制にするかなど種々様々な手段方法が考えられるが、この規制目的を実現するため手段方法を確定しなければならない。

必要以上の規制は、憲法上の問題が生ずるし、逆に、あまりゆるやかな手段方法では「ザル法」となって、法律を制定する意味に疑問がもたれる。

立法内容の確定は、立法過程の中心課題というゆえんである。

立法内容の確定は、憲法上の問題に係わることが多いため、本来は、立法技術上の奉仕機関であるにも拘らず、議院法制局が関与させられる場合が多い。

たとえば、議員発議の法律案の場合には、議院法制局へいきなり、「こういう内容の法律を発議したいのだが、法律案になるかどうか。なる」とすればどのようにすればよいか。」といった依頼が行われることがある。

立法技術を専門とする議院法制局の職員にとつては、場違いの特殊専門分野の知識を急遽取り入れなければならないことも多く、非常な苦勞をすることがある。

立案の依頼を受けた議院法制局では、法律案の形式にして、依頼議員に手渡す。議員は、これを議長に提出することになる。

議院法制局は、「議員の法制に関する立案に資するため、各議院に」置かれることになっている（国会法第一三一条第一項）から、衆参両院にそれぞれ置かれている。その構成、事務分掌、その他は、議院法制局法および各議院の法制局事務分掌規程に定められている。

なお、議員発議の法律案の場合に、法制度上は、その法案は、必ずしも議院法制局が作成しなければならないものではなく、また、審査を受けなければならないものでもない。

しかし、実際には、法律案が議長に提出された場合には、これを受けた議院事務局において、議院法制局の手を經るように措置しているようである。

c 立法過程

まず、発議手続について述べる。

議院法制局で法律の形式にとのえられた法案は、「その案を具え、理由を附して」発議議員により一定の賛成者の署名を得て、それぞれ所属する議院の議長宛に提出される（参議院規則第二四

条、衆議院規則第二八条)。

すなわち、衆議院議員が発議する場合には衆議院議長に、参議院議員が発議する場合には参議院議長にそれぞれ提出する。そして、その議院がその法案について先議の議院になるわけである。

内閣提出法律案の場合には、いずれの議院に提出してもよいが、法律上の違いが出る場合がある(憲法第五九条第二項)。また、予算審議の関係から(憲法第六〇条第一項)、予算関係法案は、衆議院に提出し、衆議院先議とすることになっている。

なお、議員が法案の発議をする場合には、その所属の党派の所定の手続を経ることはいうまでもない。もとより、これは法律上の要件ではないから、このような手続を経なくても、発議が無効になることはない。かつて、所属の党派の反対を押し切って発議した例もあったが、最近はないようである。

法律案が議長のもとに提出されると、議長は、これを適當の委員会に付託する(国会法第五六条第二項)。この点は、旧憲法下の議院法の扱いと非常に異なる点である。議院法と国会法は、根本的に異なるもので、兩法下における法案の審査についても述べなければならぬが、文献等もあるので、時間の関係で省略する。

法律案の審査は、国会法が委員会中心主義を採ったことから、委員会に付託され、まずその審査を経て本会議にかけられる。これが

原則である。しかし、「特に緊急を要するものは、発議者又は提出者の要求に基づき、議院の議決で委員会の審査を省略することができる」ことになっている(同項ただし書)。後に述べる委員長提出法案は、この委員会の審査を省略される場合が多い。

なお、重要法案といわれるものには、この委員会付託前に、本会議において趣旨説明が行われることがある(国会法第五六条の二)。次に、委員会審査に入る。

委員会に付託された法律案は、まず発議者の趣旨説明から審査が始められる。この委員会における審査の予定、期間、採決の予定日、各党派の質問時間の割振り、附帯決議をつけるかどうか、つける場合の内容などは、委員長および理事の打合せ会、一般に単に「理事会」とよばれるところで話合つてきめられる。

この理事会については、国会法および議院規則のいずれにも規定はない。ただ、理事について参規第三一条、衆規第三八条に規定があるが、その職務は、「委員長に事故があるとき、又は委員長が欠けたとき」に委員長の職務を行うとしていただけである。

しかし、実情は、委員会運営のキャスティングボードは、この理事会がにぎっているといつても過言ではない。もっとも、この理事会を構成する各党の理事は、その政党の国会対策委員会の決定に拘束されることが多いから、理事会は、各党の国会対策委員会の出先機

関のような観を呈することもある。

発議者の当該法案についての趣旨説明が行われた後は、質疑、討論、採決の順に行われる。この過程は、各委員会の会議録に速記をもとに掲載される。したがって、この会議録を見れば、その法案の発議者の考え、その法案の問題点などがわかる。

しかし、重要な論点、とくにそれが政治問題に発展しかねない点は、すでに委員会の外で話し合いが行われていて、その結果、会議録には掲載されないことがある。

とくに、委員長提出の法律案は、案がまとまるまでには議論が百出していることがあるにも拘らず、委員会の審査が省略されることが多く、会議録の上からは、何も知ることができないことがある。検討の余地があるのではないかと思われる。

質疑が終わると討論に移る。討論は、議題についての賛否の意見表明である。討論について発言の通告もなく、異議もないときは、討論を省略することができることになっている。

法案の場合には、討論の際に、修正案が出されることがある。

次は採決である。この採決によって、その法案の審査を担当した委員会の最終的な意見が出されるわけである。

採決が行われるに当って、附帯決議がつけられることがある。この附帯決議というのは、その法律の執行に当たる行政庁に対する要

望、勧告あるいは警告などを内容とする委員会の決議である。附帯決議は、議院の政府に対する権限が制約されていた旧憲法時代の産物であるといわれているが、現在でも、可成り多くの法案につけられている。

採決に至らない法案は、会期の終了とともに審議未了となり消滅する。

例外として「継続審査」の制度がある。国会法は、「会期中に議決に至らなかった案件は、後会に継続しない。但し、第四七条第二項の規定により閉会中審査した議案……は、後会に継続する」(第六八条)とし、「委員会は、各議院の議決で特に付託された案件……は、閉会中もなお、これを審査することができる」(第四七条第二項)と定めているが、これが「継続審査」の制度である。

委員会で採決が行われた法案は、本会議にかけられ、その議院としての意思が決定される。本会議にかけられるかどうかは、委員会の採決の結果に関係がない。委員会が否決された法案も本会議にかけられる。

本会議で可決された法律案は、先議の議院の審議は終り、後議の議院に送られる。その後の両院関係は、内閣提出法案とすべて同様であり、とくに説明するまでもないので省略することとする。

国会における法案審査の手続については、国会法および両議院規

則があるが、先例というものの果たす役割を見逃すわけにはいかな  
い。時間も来たので、最後に、委員会提出法律案について簡単にふ  
れておきたい。

「委員会提出法律案」または「委員長提出法律案」というのは、  
「委員会は、その所管に属する事項に關し、法律案を提出すること  
ができる。前項の法律案については、委員長をもって提出者とする」  
という国会法第五〇条の二の規定による法律案である。実質的には、  
議員発議の法律案であり、発議手続などについても、議員発議の場  
合の規定が準用されている。また、この委員会提出法律案の多くが、  
委員会の審査省略の手続をとっていることはすでに述べた。

さらに、議員立法として成立する法律のうち、この委員会提出法  
律案が、最近とくに多いことも注目すべきである。

最近の状況をみると、第九三回国会で五件の議員立法が成立して  
いるが、いずれも委員会提出法律案である。第九四回国会では、一  
六件のうち一四件、第九五回国会では成立一件がそれで、第九六回  
国会では、一七件のうち一四件がそれぞれ委員会提出の法律案であ  
る。

以上、まとまりのない話をしたが時間の関係でこれをもって本報  
告を終りたい。

御清聴ありがとうございます。

### 質疑応答（要旨）

Q 参議院における立法過程の特殊性あるいは参議院独自の意義は  
どのようなところにあるか。

A 従来参議院は政治色のない法律案を作ることに力を入れてきた  
と思います。それは、文化財保護法、国民の祝日に関する法律、  
人身保護法などに代表されるでしょう。しかし、国会議員として  
国民から選挙されるといふことになることになると、やはり、政党のバック  
が必要になるのではないか。そのため議員も政党に所属せざるを  
得なくなりましょう。この結果、衆参両院の違いがなくなつてき  
ているのではないのでしょうか。立法過程についても同様です。理  
想論として、政治色のない、国民のために本当に必要な法律案を  
参議院から出すといったように、衆議院と違った行き方をすべき  
ではないかと思ひます。法律案に関する限り、残念ながら、衆参  
両議院での違いは、ますますなくなつていくといえます。しかし、  
すでに紹介したように、サラ金規制法案は、衆議院の自民党議員  
が発議者となり、社会党議員も賛成者として署名したもので、衆  
議院を通り参議院へ送付されたが、この法案は、理論的にいろい  
ろな問題をかかえており、とくに利息制限法の最高裁判決との関

係で問題があるというところで、参議院でストップがかけられ、継続審査になった。当時の新聞報道は、成立間違いなしと書いていましたが、参議院が、こういう機能を果たすこともあるわけです。参議院議員の発議にかかる法律案として典型的なものかどうか。うなものは。

A 結論を先に述べると、最近特に参議院だからというような特徴的な法律案が少なくなっているといえます。しかし、昔は、学校教育関係の議員立法は、その大部分が参議院議員の発議に係るものであったような気がします。

Q 業界団体の要請による法律案の場合、業界にバックを持つている議員とその議員の所属政党との関係はどのようなものか。党の支持あるいは決定をえなければ法律案として提出できないのか。また業界団体をバックにする議員が複数政党にわたる場合、党派色をなくした上で議員発議の法律案として提出することになるのか。

A 党の議員に対する拘束力はケースバイケースです。法律案によっては各議員の自主的判断に委ねられる場合もある。党で最終的に法律案をどう扱うか決定するのは、国会対策委員会です。その前段階として、自民党の例をとると、政策審議会およびその各部会、そして最高機関として総務会があります。まず政策審議会の

部会で法律案の内容を審議し、党として賛成すべきか否かを決定します。そして政調会で審議され、総務会で党としての最終的決定が下され、この決定されたものを国会でどのように処理するか決めるのが国会対策委員会です。ある議員が業者の団体等からの陳情などで議員立法をしようという場合には、右のような党内の手続を経る必要があります。その団体の要望が複数の党の利益に共通であるときは、共同提案ということになることもあります。この場合に、とくに政党色をなくすということよりも、政党色に関係のないものが共同提案となるといいと思います。

Q 日教組選出議員が教育振興のための法律案を提出する場合、自民党との関係はどうか。

A 社会党が提出した法律案だからといって自民党が常に反対する訳ではない。文教政策に関する社会党議員の発議に対して、自民党としてもそれがのめるものであれば、場合によっては、多少反対でも取り引きの対象として成立させたこともあります。与野党の数が接近した時代には、このように取り引きによって、野党の議員発議の法律案が成立したことがあるように思います。

Q 発議の際、一定の人数の署名が必要だが、小会派であると全員一致で署名したとしてもその所定数に達しない場合がある。そこで署名を集める具体的内容と、異なる会派の署名獲得への働

きかけと党の拘束力との関係はどのようになっているか。

A まず署名の具体的な手続については、法律案を準備する際には議員立法の場合かなり時間をかけており、この期間各党に「このような法案を考えている」ということを説明し、また自分の党の議員に対しては早くから賛成するよう働きかけます。したがって、普通の法案の場合衆議院二〇名、参議院一〇名とされる署名は、ある程度の規模の会派ではすぐ集まります。その後政党内部の所定の手続を経て、政党としてOKがでると政党職員が、同じ党の議員から署名を集めます。党内に関しては、提案すると同時に根回しをし、政調会・総務会を通過するような根回しができるか否かで、法律案を発議できるかどうかが決まります。前述した公職選挙法改正の場合、自民党案・社会党案等それぞれの党の法案につき、各党の議員が殆んど署名している。党の了承が得られない場合は、おそらく提出されず、提出したとしても成立はしないと。思う。但し、かつて、農地関係の法案で党の反対にも拘らず提出されたことがあります。最近ではこのような例は殆んどみられません。

つぎに他党との関係ですが、サラ金規制法案のように、自民党議員が発議し、社会党議員が賛成するあるいは賛成者として署名するという例があります。他党への働きかけについては、ケース

バイケースで処理されると思います。

Q その場合、署名の前に党の中で意見の調整があるか。

A 当然にあります。法律案が発議されそうになると、党によって多少の違いはあるものの、各党は非常にすみやかに対応をします。そこで賛成反対の態度決定、さらには修正をするかどうか、等がきめられます。署名を求められた場合に応じてよいかどうか決められます。

Q その意見の調整は、どこで検討されますか。

A 自民党の場合、まず政策審議会です。ここを通ったものは、総務会も政調会も大体通ります。他の党も、大なり小なり事情は同じです。政策審議会でストップをかけられたものは、まずその考え方が変わるということはありません。

Q 実際に成立した議員立法のうち、超党派の支持を受けたものが大部分なのか特定政党の議員の発議による法律案もある程度成立するのか。また前者の場合中心政党はどこか。

A 議員発議の法律案は、自民党議員が中心となり各党に働きかけたものの成立率が圧倒的に多いと思う。超党派の支持をえて委員長が提出者となる委員長提出法案の成立率もまた非常に高い。我々はこの委員長提出法案を議員立法の変形と考えております。自民党が単独で成立させた議員立法もある。比例代表制導入の公選

法の改正は、この例の一つです。

Q 特定の業界に対する保護法規を定める議員立法の場合、他の業界法との関係をどのように調整するのか、またしないのか。

A 他の業界法とのバランスは常に考慮します。

まず、事務的に関連業界あるいは類似の業界などから非公式に意見を求める場合もある。さらに、委員会の審査の過程で、参考人として出席を求め、公式に意見を求める場合もある。このようにして参考意見を参考にし、類似のものについては、同様に扱うようにします。

Q 附帯決議の機能に関連して、第一に、いわゆる対決法案の場合、附帯決議をつけることによって賛成にまわったり少数意見を考慮することがあると思うが実際に御覧になつてどうか、第二に、法律制定後のアフターケアとして附帯決議が有している意義はどういうものか、成立するための便法にすぎないのか各省庁を拘束するのか。

A 法律案に賛成することを条件として附帯決議をつけるということは、寡聞にして知りません。但し、法律案には反対するが、附帯決議については賛成するという例があります。ですから附帯決議は必ずしも法律と不可分の関係にあるというか法律を施行するに当たつての事項に限られるというものでもないといえます。

つぎに、附帯決議の拘束力ですが、附帯決議は、政府に対して法的に拘束力をもつものではありません。しかし、附帯決議の内容にもよりますが、一般的に、附帯決議は、政府にとって好ましいものではないといえます。そこで、附帯決議をつけないでくれという根回しが行なわれることも時たまあります。それは、附帯決議をつけた後に、それについて、どのような取り組みがなされ、あるいは措置がなされたか等の質疑がよくなされるからです。ですから政府は、附帯決議についての取り組みを常に考えなくてはならなくなるからです。一般に、附帯決議は、全会一致の決議としてつけられます。そして、政府は、これに対して意見を求められますが、この場合には、尊重する旨の答弁が所管の大臣からなされるのが通例です。それだけに、後に、この附帯決議の内容に応じた措置がとられているかどうかは重大な問題になります。

法律が成立した後のアフターケアのことでありますが、国会は、成立させた法律がその後どのようになっているのかも、本来は注意を払う必要があるのではないかと思います。すなわち、もはや適用対象がなくなつて、事実上失効しているような法律や、社会事情、経済事情の変化により、もはや改廃する必要がある法律があるのではないかと、といったことを国会も注意すべきだというのが私見です。もちろん、議院法制局や調査室の現状では、人員その他の

関係で、むりかも知れませんが、国会がリードして、担当行政庁に逐次報告させるという方法でもよいと思います。

薬事法に対する最高裁の違憲判決を考えた場合に、当時は薬品の濫売による弊害を防ぐために適正配置もそれなりにやむを得ない措置と考えられたのかも知れません。当時は、それなりに合理性があったのかも知れません。しかし、その後の変化で、その合理性を支えるものが失われてしまったとすれば、もはや判決を待つまでもなく、改正すべきであったといえるのではないのでしょうか。

Q 附帯決議が将来の立法の課題を示し、それが契機となって立法が促進されるという例はありませんか。

A そういう例は、かなり沢山あります。今日は、その的確な例を準備してきませんでしたので、申訳ありませんが、多くの具体例が挙げられません。しかし、前国会に成立した「商法等の一部を改正する法律」、これは、再来月の一〇月一日から施行されますが、この改正法は、衆参両院の法務委員会の附帯決議をきっかけとして検討され、成立したものです。この法案を審議した際にも、この点は明確に述べられています。このほかにもたくさん例はあります。

Q 政府側から提出しにくいので議員立法がなされる場合、難題が

残っていないながら何故議員立法として成立するのか。

A 前にも例を挙げて説明しましたが、その難題といわれるものにも、いろいろあると思います。それが、単なる各府庁のナワ張り争いにすぎない場合もあれば、法理論的に説明が困難な場合、あるいは憲法に抵触するおそれがある場合などいろいろあると思います。単なるナワ張り争いなどの場合は、問題ありませんが、法律問題などソビエトに考えると問題は残るかも知れませんが、議員立法の場合は、最終的には、発議議員の判断にかかるとは思います。

Q 法律案を作成する場合、諸外国の例をどの程度参考にするのかあるいはどの程度重んぜられるのか。

A 一般的に、議員立法でも政府提出法案の場合でも、一応外国の同様の制度について調査します。刑法の保安処分に関する問題については、法務省の担当官が欧米に調査のため派遣されました。議員立法の場合でも、議院証言法や弾劾裁判所法の改正が問題になった時は、衆議院議員を諸外国の制度の調査のため海外に派遣したことがあります。議員立法の場合このような派遣は、余り多くないと思います。それ以外は大体、国立国会図書館において諸外国の制度を調査していますので、ここから必要な報告を受けています。これら諸外国の法制度等についての報告は、かなりウエイトのある参考資料として重要視されております。

Q 外国との比較において日本の場合、審議過程における政府委員

の実質的な関与の度合が非常に強く、政府委員に立法過程をリードされているといえる。しかしこのような事態は立法機関として望ましくない。原則として議員が立法のイニシアティブをとらなければならぬと思うが、何故それができないのか。

A 様々な要素が絡んで御指摘のような事態に陥っているといえます。

まず、ある問題について実際の運用等に関するデータを持っている機関が国会にはありません。たとえば、サラ金規制に関する立法をしようとする場合に、サラ金の被害の実情・業者の数・行政指導の内容等について把握している機関が国会になく、各省庁の協力が不可避のものとなります。したがって、議員立法を提案する際その前提となる各種資料の収集作成について政府に依頼しなければならぬという事情があります。つぎに、法律案提出後国会の各委員会での審査において、政府に対しても質疑が行われますが、その中で、政府側から当該法律の執行が可能である旨の発言が得られないと、議員立法の成立が困難となるばかりか成立したとしても実効性の乏しいものにならざるをえません。すなわち、どうしてもこういう法律案を作りたい・改正をしたいと議員が考えましても、政府の方で、そういう法律であれば、責任をもって執行することができませんということでない、議員立法の

成立がむずかしくなります。こういう種々の事情がひいては審議過程における政府側の関与の度合を深める事情に通じていると思います。

Q 立法過程における議論や当該法律におちついた理由、すなわち

法律成立に至るまでの根回し段階での議論が何故公の記録に残らないのか。以前本研究会で講演いただいた国立国会図書館の成田氏の報告において、アメリカのように委員会審議の最終段階でマークアップという公開で協議する場を設けるべしという指摘がございましたが、そういうことはできないのですか。

A その点も、すでにふれたと思いますが、提出された法案の内容

や問題点、さらに審議の経過などは当該委員会の会議録に、本会議での議論は官報に掲載されます。官報は、誰でも手に入れることができます。問題は、委員会議録にも掲載されない場合です。

議員立法の場合、とくに委員長提出の場合は、いわゆる土俵のそとで議論され、話し合いがつけられてしまうために、会議録に掲載される部分は、ごくわずかになってしまいます。しかし、いつもそういうわけではなく、今回の参議院全両区に比例代表制を導入するための公選法の改正法の審査では、幅広く憲法論が展開され、可成りつっこんだ議論が会議録に掲載されています。それからマークアップセッションの公開のことで、これまで秘密にして

いた議案の修正作業を下院は七三年、上院は七五年に実施したもので、わが国でも検討さるべきであると思いますが、具体的作業に入っていません。

付 記

本稿は、昭和五七年八月三〇日に開催された北大立法過程研究会での報告および質疑の録音テープを起こし、それに加筆し訂正を加えたものである。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加藤智章君の協力をえた。

## A General View of Member-Initiated Legislation\*

Kazuo KOJIMA\*

### Contents:

1. Legislation Initiated by Diet Members: Reality and Analysis
  - a. Governmental Influence
  - b. Case of a Bill accompanying a Budget
  
2. Several Types of Member's Bills
  - a. Bills concerning the Diet
  - b. Bills for Political Parties Manifestation or Realization of Policies
  - c. Bills for the Promotion of Education
  - d. Bills for Interest Groups
  - e. Bills for the Local Government
  - f. Bills based on Personal Ideas of Members
  - g. Bills unsuited for Government Initiative
  - h. Bills to Amend or Repeal the Member-Initiated Laws
  
3. Process of Member-Initiated Legislation
  - a. Policy Consideration and Shaping of a Bill
  - b. Legislative Technique
  - c. Legislative Procedure

\* \* \* \* \*

### Summary of Discussion

\* This Material is based on a presentation made to the Legislative Process Workshop at the University of Hokkaido on August 30, 1982.

\*\* Chief Investigator of the Legal Affairs Committee, the House of Councilors.