

- 14401006) 2005, pp.94-121.
- (8) 優先的国家プロジェクト実現会議 HP <<http://www.rost.ru/projects/education/ed1/ed11/aed11.shtml>>
- (9) Направления, основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Образование» (「優先的国家プロジェクト『教育』の方針、基本的対策、パラメーター」) 優先的国家プロジェクト実現会議 HP <[http://www.rost.ru/education\\_doc\\_1.doc](http://www.rost.ru/education_doc_1.doc)>
- (10) «Скрытые угрозы» *Российская газета*, 2005. 12. 22. (「ひそかな脅威」『ロシア新聞』2005. 12. 22.)
- (11) 法律は、Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обороны и военной службы» (「防衛及び軍務に関するロシア

- 連邦のいくつかの法令の改正に関する連邦法) 経済法律コンサルティング・ビジネス情報局 HP <<http://www.akdi.ru/gd/PROEKT/098795GD.SHTM>>
- (12) «Круглосуточное правительство» *Известия*, 2005. 11. 21. (「24時間営業の政府」『イズヴェスチヤ』2005. 11. 21.)
- (13) «Особенности национального проекта» *Российская газета*, 2005. 11. 30 (「国家プロジェクトの特徴」『ロシア新聞』2005. 11. 30.)

#### 参考文献 (注に掲げたものは除く)

- ・ロシア連邦教育科学省 HP <<http://www.mon.gov.ru>>
- (みぞぐちしゅうへい・海外立法情報課非常勤調査員)

## 【短信：韓国】

### 議員立法の急増と国会改革関連法

白井 京

我が国と同様、韓国国会においても、最近までは、行政府の官僚が作成した政府提出法案が、法案全体の大半を占めていた。国会は「立法府」ならぬ「通法府」、「拳手機」などと揶揄されることもあった。<sup>(注1)</sup>

しかし近年、学識経験者や社会運動の経験者等、各分野の専門家出身の議員が大幅に増加する一方、提出法案の数を評価対象の一つとする市民団体の動きが活発になったことから、議員発議法案の提出と可決が急増している。

さらに、「働く国会」「強い国会」「開かれた国会」をスローガンに、国会改革が検討され、関連するいくつかの法律案が可決された。

以下においては、現在の韓国国会の状況について、議員立法の増加と、国会改革関連法の内

容に焦点をあてて紹介する。

#### 韓国国会の概要

韓国の国会は、一院制である。現在の定数は299名、任期は4年である。解散はなく、4年毎に総入れ替えの国会議員選挙が行われる。小選挙区比例代表並立制が導入されており、有権者は、小選挙区(243名)、比例区(56名)の合計2票を投票する。

1948年、大韓民国建国後に行われた初めての選挙において当選した議員により構成した国会を「第1代国会」として、以後順に「第○代国会」という名称で呼ばれている。2004年4月の選挙で当選した議員により構成される現在の国会は、「第17代国会」と呼ばれる。第17代国会議

員の任期は2004年5月30日から2008年5月29日までであり、2008年4月には総選挙が行われることになる。次の国会は「第18代国会」となる。

2004年4月の第17代国会議員総選挙では、改革志向の与党・ヨルリンウリ党（「開かれた我々の党」の意）が大躍進し、152名と過半数を占めた。全当選議員の3分の1が40代であり、60%以上が新人議員である。大幅に世代交代が進んだといえる。<sup>(注2)</sup>

ITとコンピューターに慣れ親しんだ若い議員が急増したこともあり、2005年夏には「デジタル本会議場」へ移行するための改築工事が行われた。これは、「ペーパーレス国会」を目指し、各議席にパソコンを備え付け、全ての議案や文書を議席にしながらモニターを通じて閲覧・検索できるようにするものである。インターネットやメールの送受信、「メッセンジャー」等の通信も利用可能であり、本会議中に至急必要となった資料を、遠隔地にいる秘書に送信してもらうことも可能であるという。また、本会議場の前面には大型のスクリーンが設置され、これまでは紙やパネルで示していた参考資料を、このスクリーンに表示しながら対政府質問を行うことが可能となった。この「デジタル本会議場」は、2005年9月の定期国会から使用されている。<sup>(注3)</sup>

### 議員立法の急増

2000年から2004年までの第16代国会は、それ以前の第14代、第15代国会に比して議員立法が顕著に増加したと指摘されてきた。第16代国会の4年間に提出された議員発議法案件数は、合計で789件である。これに対し、第17代国会が始まった2004年5月末から2006年1月まで、約1年半の間に提出された議員発議法案の件数は、2,686件にもものぼる<sup>(注4)</sup>（図表1）。第16代国会の半分以下の期間に、3倍以上の法案が提出されたことになる。このペースが続けば、第17代国会は、第16代国会の少なくとも6倍から7倍の議員発議法案が提出されることになる。

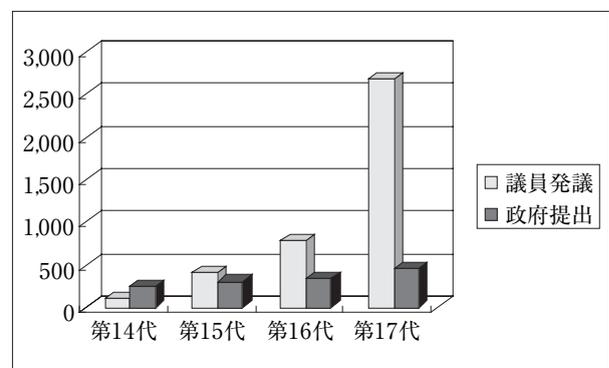
第14代国会では、一回でも法律案を提出した議員が全体の32%に過ぎなかったのに対し、第16代国会では84%の議員が、第17代国会では92.9%に達する290名の議員が一回以上、法律案を発議している。これについて、イ・ハンギル国会法制室長は、「それぞれの議員の政策議題設定能力と、議会政治活動に対する熱意を示す主要な事例」<sup>(注5)</sup>であると賞賛している。なかでも意欲的に法律案を発議しているのが、全体の60%を占める新人議員であり、新人議員発議の法律案は、全法律案のうち74.5%を占めている。<sup>(注6)</sup>

2,686件の議員発議法律案を種類別にみると、制定法律案が296件、全部改正法律案が38件、一

（図表1）第14代国会から第17代国会までの議員発議及び政府提出法律案数の推移

国会	第14代	第15代	第16代	第17代
議員発議	113	404	789	2,686
政府提出	243	306	337	461
合計	356	710	1,126	3,147

第14代国会は1992年～1996年の4年間、  
第15代国会は1996年～2000年の4年間、  
第16代国会は2000年～2004年の4年間、  
第17代国会は2004年～2006年1月末まで  
1年半の間に提出された法律案の数



（出典）イ・ハンギル国会法制室長「第17代国会議員発議法案の特性」『国会報』2006年3月号をもとに作成。

部改正法律案が2,316件、廃止法律案が36件であり、この中で1月末までに可決された法律案は746件、可決率は27.7%に達する。同時期の日本の国会の議員提出法律案の成立率（第162回国会において審議された衆法・参法の約20%）や、議員のみに法律案提出権が認められている米国議会の法律案（合同決議案を含む）の可決率（2004年に行われた第108議会第二会期において約10%）に比して、高い数値である。

国会事務処議案課のパク・チャンス書記官は、「国民の権利意識が高まったことにより、立法の需要が多様化・細分化し、これに対する国会議員の積極的な立法意思と、これを議会活動の主要評価項目に挙げる社会的雰囲気の後押しした」と分析している。イ・ハンギル国会法制室長は、依然として政府提出法案より可決率が低い点を指摘しつつも、「過去の行政府主導の立法活動を克服し、我が国の憲法に与えられた国会の立法権を取り戻している現象である」と評価している。

### 指摘される問題点

一方で、指摘される問題点も少なくない。

第一に、議員の立法補佐体制の不備である。行政府が、法案を作成するために大人数でチームを形成し、多くの時間を費やすことができるのに対し、議員立法の場合、数人の秘書や、数少ない国会事務処・国会図書館の調査スタッフに頼らざるを得ない。法律案作成をサポートする人材が、不足しているのである。この問題については、国会図書館等の調査スタッフを拡充する案や、米国のCRS（議会調査局）と類似した「立法調査処」を新たに発足させるという案が出されている。

第二に、一部の法律案の質が低下している点が指摘されている。韓国では、「落選運動」等に代表されるように、市民団体が議員に対する活動評価を行っている。その多くは、「法案発議件

数」と「会議への出席率」による評価である。そのため、いわば「件数稼ぎ」のために、議員が法案を提出するといった状況もみられるという。ある与党の新人議員の場合、第17代国会の開始後、法案共同発議者として署名した議員発議法律案が417件に達している。そのため、この議員は、内容の検討もせずに署名したのではないかという批判がでている。この他にも、似たような法案がいくつも提出されるケースや、法案の一部字句を修正する程度の水準の法律案が発議されるケースがある。例えば、国会議員にとって最も身近な法律であるといえる「国会法」についてみると、2006年5月末の段階で、97件の改正案が国会に提出されている。内容を見ると、まさに「一部字句のみを修正」する程度の短い改正案が非常に多い。

韓国では、予算措置が必要となる法律案については、費用明細書を付するよう国会法に規定している。しかし、法律案を監視する市民団体の報告では、議員発議法案のうち3割が費用推計を行っていなかったり、一部分のみの明細書を付して予算を少なめに見積もっていたり、いい加減な明細書を付していると指摘されている。国会予算政策処は、相当数の法案が、国家の財政運営というマクロの視点から費用を算定することができておらず、法案の準備や審議の段階での体系的な論議がなされていない点に憂慮を表明している。

第三に、もともと政府が検討していた法律案が、議員の名を借りて議員立法の形態をとることが増えている点が挙げられる。政府立法の場合、国会に提出する前に立法予告をして国民の意見を問い、法制処に検討意見を求め、与党との協議を経るなど、通常でも5～6か月はかかる。議員立法は、2か月程度あれば本会議において可決することも可能である。そのため、行政省庁が大至急制定する必要があると判断した法律案を議員に依頼して、表面のみ議員立法と

なるケースがおきているという。<sup>(注17)</sup>

以上のような問題点が指摘されてはいるものの、以前に比べて国会が効率的に機能するようになった点については一定の評価を受けているといってよい。報道によれば、国会事務処側は、「議員の積極的な立法意思」により、「法律案の提出件数は増加し続けると予想される<sup>(注18)</sup>」との見解を示している。

### 国会改革関連法

このように活発な立法活動を行うようになった第17代国会において、大きな焦点となったのが国会改革論議である。そもそも総選挙の時、与野党は共に「国会改革」を公約に掲げており、それに対する国民の期待も高かった。新国会が始まった直後には、国会の運営・制度改善を目的とする「国会改革特別委員会」が設置され、同委員会は、さらに3つの小委員会に分かれて1年あまりにわたり国会改革について論議を行った。

2005年7月、これらの委員会における論議を経て提出された国会改革関連法案が、本会議において可決、成立した。具体的には、国会法、人事聴聞会法、国会議員の手当等に関する法律、倫理特別委員会構成等に関する規則の4つの改正法である。

その中心となった国会法改正案の提案理由には、これらの改正は「働く国会」「強い国会」「開かれた国会」「政策国会」を実現するものであると述べられている。主な内容を、4つのポイントに分けて整理する。

#### (兼業の禁止)

2004年の国政監査で公表された資料によれば、第17代国会議員のうち、43.5%にのぼる130名が、企業代表、病院長、弁護士等の職業を有する兼業議員である。このうち30名は、2つ以上の職務を兼任している。中でも法制司法委員会所属

議員15名のうち、13名は兼業で弁護士をしており、職務遂行上、利害が衝突する可能性もあるとの指摘がなされていた。<sup>(注19)</sup>

国会改革特別委員会での審議では、兼業禁止を法制化する必要はないとの意見や、逆に任期中は一切の営利行為を禁ずるべきとの意見も出されたが、最終的には、議員が職務を利用して不当な利益を上げることがを防ぐため、所属する常任委員会に関連する職務の兼業を禁止することになった（国会法第40条の2「常任委員の職務関連営利行為の禁止」新設）。

#### (不逮捕特権等への制限)

日本国憲法第50条が国会議員の会期中の逮捕を制限しているのと同様に、韓国でも憲法第44条において、国会議員の不逮捕特権を規定している。国会議員は現行犯である場合を除き、国会の同意なしに逮捕又は拘禁されない。また、会期前に逮捕又は拘禁されたときは、現行犯でない限り、国会の要求があれば会期中には釈放される。

我が国では、検察から依頼を受けた内閣が、国会に対し「逮捕許諾請求」を行うが、韓国においても同様に、検察から政府を通じて国会に対し「逮捕同意案」が提出され、本会議において採決がなされる。

我が国では、逮捕許諾請求にまで及んだ場合、逮捕許諾が可決され、対象議員が逮捕されることが多いが、韓国では、賄賂や選挙法違反等の逮捕による逮捕同意案が国会に提出されても、否決されることが多かった。逮捕が予想される議員が存在する場合、検察の法執行を防ぐために、与野党が「結託して」名目上国会を継続開催する、いわゆる「防弾国会」が度々あり、「議員同士が身内でかばいあっている」として国民の批判が噴出して<sup>(注20)</sup>いた。

今回の改正では、議員の不逮捕特権乱用を防止するため、本会議に逮捕同意案が提出されて

から、72時間以内に表決を行うことが義務付けられた（国会法第26条「逮捕同意要請の手続」第2項新設）。

### （人事聴聞会の対象範囲を拡大）

人事聴聞会とは、公選によらない任命職の公職者を大統領が任命する前に、国会においてその候補者に対する審査を行うものである。候補者の専門性、業務遂行能力、財産形成過程、学歴と経歴、人格や周囲の評判などを中心に質疑がなされる。韓国では、米国上院の制度を参考に、2000年からこの人事聴聞会を開始している。<sup>(注21)</sup>韓国で初の女性首相に選出され、我が国でも話題になった韓明淑氏に対しても、2006年4月17～18日の2日間にわたり人事聴聞会が行われている。

今回の改正では、公職候補者に対する国会の審査をさらに徹底したものにすため、その対象を拡大した。これまでは、大統領や大法院長が指名した憲法裁判所裁判官や国務委員候補者に対しては、国会による人事聴聞会は行われなかったが、国会での審査を強化する側面から人事聴聞会の対象に含めることになった。任命同意案提出の際に添付する書類についても厳格化をはかった（人事聴聞会法改正及び国会法第65条の2「人事聴聞会」改正）。

### （その他）

前述したように、第17代国会が始まってから議員立法が大幅に増加した。そこで、国会議員の立法及び政策の調査研究を支援するために、国会議員手当等に関する法律を一部改正し、「立法及び政策開発費の支援」についての根拠規定をおいた（国会議員手当等に関する法律第7条の2「立法及び政策開発費」新設）。支給の基準や手続き等については、国会議長が院内の各交渉団体の代表議員と協議して定めると規定している。

その他、10年以上前から、学界や市民団体によりその必要性が主張されてきた小委員会の会議録について、運営の透明性を高めるため、速記方式で作成することを義務化する改正も行われた（国会法第69条「委員会会議録」改正）。

以上のような改正が行われた訳だが、これらの成果に対する国民や議員自らの評価は、必ずしも高くない。国会改革特別委員長イ・ユンソン議員は、今回合意された事項以外にも、交渉団体構成要件の緩和、国会の通年会期制への移行、対政府質問制度の改善等の問題が挙がっていたが、最終的には合意に至らなかったと述べている。<sup>(注22)</sup>新聞報道には、「国民が第17代国会議員総選挙において重鎮の多選議員を落選させ、政治家志望の若者を多数当選させたのは、既得権勢力と妥協せずに政治改革しろということだった」にもかかわらず、「国民の期待を満足させるには遠く及ばない」内容であるとの批判がみられる。<sup>(注23)</sup>

### 注

- \* インターネット情報はすべて2006年5月31日現在である。
- \* 法案、法律の条文及び会議録については、韓国国会 입법통합지식관리시스템（立法統合知識管理システム）<<http://search.assembly.go.kr/>> によった。
- \* 韓国国内の新聞記事については、韓国言論財団の新聞記事データベース KINDS <<http://www.kinds.or.kr/>> によった。

- (1) 我が国と同様、韓国でも、立法権は立法府である国会に固有の権限である。大韓民国憲法は、「立法権は国会に属する」（第40条）と規定し、立法権の国会専属主義を明らかにしている。しかし同時に、「国会議員及び政府は、法律案を提出することができる」（第52条）と規定しており、政府による法案の提出も認められている。
- (2) 選挙結果の分析については、以下の文献を参照。

- (財)自治体国際化協会「韓国の国会と第17代総選挙結果分析について」『CLAIR REPORT』No. 260, 2005.6.10. <[http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/cr260m.html](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/cr260m.html)>; 山本健太郎「韓国における政治改革立法と政党の動向」『レファレンス』No. 641, 2004.6, pp.36-56. <[http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200406\\_641/64102.pdf](http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200406_641/64102.pdf)>
- (3) 권대수 (クォン・デス)「디지털분회의장 9월 1일 첫선」(デジタル本会議場、9月1日初顔見せ)『国会報』No. 465, 2005.8, pp.54-61.; 『『デジタル国会』始動—韓国、全議席にパソコン』『日本経済新聞』2005.9.2.
- (4) 이한길 (イ・ハンギル: 国会法制室長)「제17대국회 의원발의법안의 특성」(第17代国会 議員發議法案の特性)『国会報』No. 473, 2006.4, pp.72-75. 以下、議員發議法案の件数等の数値及びイ・ハンギル法制室長の発言は、全て同論文による。
- (5) 同上, p.73.
- (6) 同上, p.74.
- (7) 同上, p.74.
- (8) 衆議院ウェブサイトの以下の URL を参照。  
<[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_gian.nsf/html/gian/kaiji162.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/kaiji162.htm)>
- (9) 米国会議会上院ウェブサイトの以下の URL を参照。  
<[http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two\\_column\\_table/Resumes.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/reference/two_column_table/Resumes.htm)>
- (10) 「의원법안159>정부법안118 — “입법활동 = 의원성적” 인식 확산… 졸속·부실입법」(議員法案159>政府法案118— “立法活動 = 議員の成績” という認識が拡散… 拙速・中味の無い立法)『NGOTIMES』2005.5.17.
- (11) 前掲注(4), p.75.
- (12) 「議員 ‘입법 지원처’ 신설 추진/국회도서관 조사과 확대 정보 제공 실무 지원키로」(議員 ‘立法支援処’ 新設を推進/国会図書館の調査課を拡大、情報提供実務を支援することに)『朝鮮日報』2004.7.15.; 「국회사무처, 100명규모 입법조사처 9월께 신설」(国会事務処、100名規模立法調査處
- 을 9월에 신설)『ソウル新聞』2005.4.30.
- (13) 「의원들 입법경쟁」(議員達の立法競争)『明日新聞』2005.11.23.
- (14) 韓国国会議案情報システム <<http://search.assembly.go.kr/bill/>> の検索結果による。
- (15) 「법 따로, 예산 따로. 이게 무슨 입법이야」(法と予算がバラバラ。これはなんたる立法か)『PRESSian』2005.3.29.
- (16) 「지난해 제출 법률 통과됐을 경우 드는 비용은 100兆」(昨年提出された法律が可決された場合、かかる費用は100兆)『ソウル経済新聞』2006.3.7.
- (17) 「선심성…당정협의 부실… “एं터리” 의원 입법안 급증」(ばらまき…党政協議不十分… “でたらめ” 議員立法案が急増)『京郷新聞』2005.12.27.
- (18) 同上
- (19) 「“국회의원 겸직, 왜 변호사만 허용하나”」(国会議員の兼業、どうして弁護士だけ許容するのか)『PRESSian』2005.4.28.
- (20) 「범죄수사 회피도구 전락한 불체포·면책특권」(犯罪捜査回避の道具に転落した不逮捕・免責特権)『내일신문』(明日新聞)2004.1.2.
- (21) 人事聴聞会法については、白井京【「短信：韓国」人事聴聞会法】『外国の立法』No. 217, 2003.8, pp.155-158. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/217/21708.pdf>>
- (22) 第255回国会第1次本会議録 p.4, 2005.7.6.
- (23) 「“개혁국회”는 물건너 간 것인가」(“改革国会”は遠のいたのか)『내일신문』(明日新聞)2005.6.28.

#### 参考文献 (注に掲げたものは除く)

- ・ 김승환 (キム・スンファン)「의원발의법안, 어떻게 내실화할까」(議員發議法案、どうやって充実させるか)『国会報』No. 472, 2006.3, pp.86-91.
- ・ 문병호 (ムン・ビョンホ: 国会議員)「제17대국회, 이제는 질적 성장이다」(第17代国会、これからは質的な成長だ)『国会報』No. 470, 2006.1, pp.32-35.
- ・ 윤두환 (ユン・ドゥファン: 国会議員)「현행 입법

과정을 다시 생각해본다」(現行の立法過程を再考する)『国会報』No. 472, 2006.3, pp.34-37.

· 이로문 (イ・ロムン：議員補佐官) 「의원입법, 도움 받을 곳이 없다」(議員立法、助けてくれるところ

がない)『国会報』No. 472, 2006.3, pp.82-85.

(しらい きょう・海外立法情報課)

## 【短信：中国】

### 労働契約法（草案）の公表と意見公募

鎌田 文彦

#### I 労働契約法（草案）の公表

中国では、1986年から使用者と労働者との間で労働契約を締結し、双方の権利・義務を明確にすることが党と政府によって奨励されるようになり、1995年1月に施行された労働法において、労働契約に関する原則が定められた。その後、國務院の労働社会保障部が中心となり、労働契約の詳細を規定する労働契約法の起草作業が進められ、2005年12月に開催された第10期全国人民代表大会（以下「全人代」という。）常務委員会第19回会議に、「労働契約法（草案）」（原語は「労働合同法（草案）」）。以下「草案」という。）が上程され、初めて全人代の常務委員会レベルでの審議に付された。<sup>(注1)</sup>

その後、草案が、国民の切実な利益に関係し、生活に大きな影響を及ぼす重要法案であることに鑑みて、全人代は、草案に関する意見を公募することを決定し、2006年3月20日に草案を公表した。そして、4月20日までの1か月の期間内に、省・自治区・直轄市の人民代表大会、または中央の全人代に、郵送またはインターネットを通じて、草案に関する意見を寄せるよう広く社会に呼びかけた。<sup>(注2)</sup> 中国で制定前の法案が公表され、意見の公募がなされるのは、非常に珍しいことである。<sup>(注3)</sup>

#### II 中国における労働契約の現状

明文化した労働契約の締結が法的には定められているとはいえ、実際には、労働契約制度は中国では未だ普及しておらず、労働現場では、労働者の権利を侵害するような様々な弊害が生じていると言われている。

全国総工会（中国の労働組合の中央組織）が、労働組合（工会）が結成されている企業について調査したところ、労働契約を明文で締結している企業の本数は65.4万であり、調査対象となった企業総数の38.0%であった。それらの企業において、契約を締結している労働者の本数は5771.4万人であり、調査対象労働者の39.5%であった。労働組合が結成されている企業においてすら、このような状況なので、組合が結成されていない企業においては、労働契約の締結状況は、期待されたものからはほど遠い。<sup>(注4)</sup> 都市に出稼ぎに来ている農民労働者については、労働契約を結んで働いているのは30%前後にとどまると見られている。<sup>(注5)</sup>

労働現場では、賃金の不払い（特に農民労働者が被害にあっている）、超過勤務の常態化、職場の安全についての配慮の欠如、労働災害に対する補償の欠如など、労働者の権利を侵害する状況がはびこっていると指摘されている。<sup>(注6)</sup> 企業の中には、試用期間を長めに設定して、その間低賃金で働かせ、期間終了の直前に正規雇用