

議員立法序説

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 農林環境調査室主任 茅野 千江子

目 次

はじめに

I 我が国の立法過程

- 1 法律案の国会への提出まで—立案過程—
- 2 法律案の国会への提出後—審議過程—

II 議員立法をめぐる状況

- 1 「国会改革」と議員立法
- 2 「政治主導」と議員立法

おわりに

要 旨

- ① 我が国の立法過程において、国会議員が法律案の作成等の立法活動に取り組む「議員立法」は、その時々々の政治状況や、社会・経済情勢の下、内閣が提出する法律案と相まって、必要な法律を整備するために行われてきている。
- ② 立法過程のうち、法律案の作成を行う「立案過程」についてみると、内閣提出法律案の場合は、基本的には、まず、各府省の各局・課の単位で法律案を立案し、その府省内の調整を終えた後、府省間の法令協議・与党の審査・内閣法制局の審査を経て法律案の内容が確定し、閣議決定後に国会に提出される。一方、議員提出法律案の場合は、様々な契機により、議員が、内閣提出法律案では対応できないと判断した場合に、府省の枠組みを前提としない形で立法活動が始まる。ときには、同じ問題意識を共有する超党派の議員による検討が行われるなど、政党の枠を超えた検討が行われることもある。各府省との調整を行う際も、最終的な判断は議員が行い、議院法制局の審査を経た法律案は、議員が所属する政党の手続を経て、国会に提出される。
- ③ 立法過程のうち、国会において法律案を審議・審査する「審議過程」においては、内閣提出法律案も、議員提出法律案も、基本的には同様の手続を経ることになる。以前から、「国会審議の形骸化」の問題が指摘されてきており、様々な論点を含む「国会改革」の議論の中でも、「国会審議の活性化・透明化」の問題がしばしば取り上げられている。そして、その中で、「議員立法の活性化」は重要なテーマとなっている。
- ④ 近年の「政治主導」を求める声の高まりは、1990年代以降の大きな社会経済の変化を受けて、従来の延長線上の政策では対応が困難な大きな政策変更が求められる一方で、「官僚主導」の限界も指摘される中で生じてきたものである。それは、縦割り行政の弊害を排し、トップダウンによる大胆な政策転換を可能とするため、「首相主導」・「内閣主導」を意味する「政治主導」を目指す制度改革等へと結びついた。その一方で、「議員立法」に対する期待も高まり、利益誘導的だと批判されたような意味合いの「政治主導」とは趣を異にする「議員主導」ともいうべき議員立法が活発に行われることになった。

はじめに

我が国の立法過程において、国会議員が自ら法律案の作成などの立法活動に取り組む「議員立法」は、その時々々の政治状況や、社会・経済情勢の下、内閣提出法律案の立案・提出と相まって、必要な法律を整備するために行われてきている。

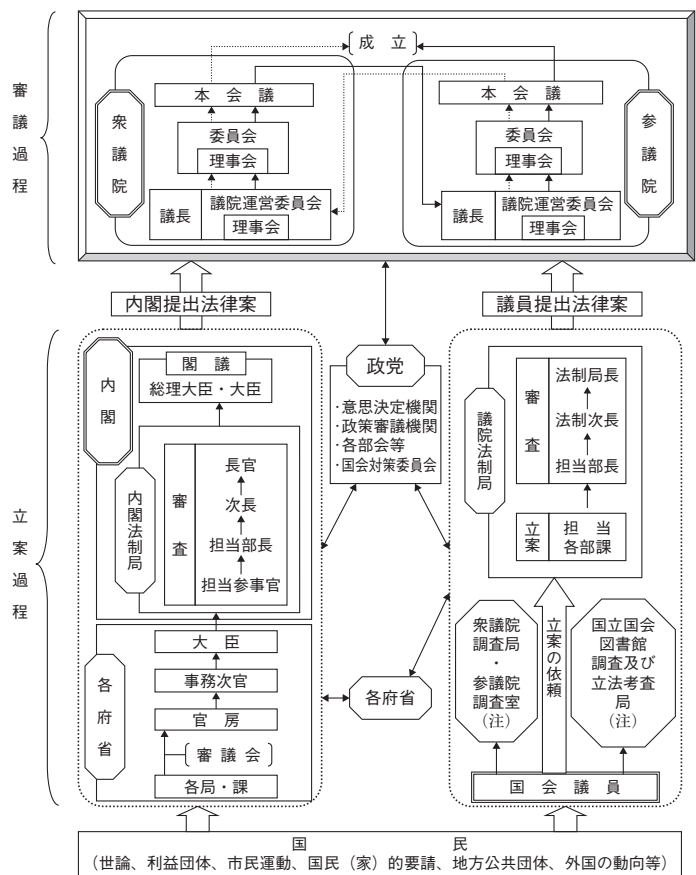
本稿は、議員立法がどのように行われているか、議員提出法律案の立法過程について、内閣提出法律案の立法過程と比較しつつ記述するとともに、「国会改革」及び「政治主導」と議員立法の関係について整理することにより、議員立法をめぐる基本的な情報を取りまとめたものである。

I 我が国の立法過程

我が国の立法過程において、法律案の提出権を有するのは、「内閣」（「内閣法」（昭和22年法律第5号）第5条）⁽¹⁾と「衆議院議員及び参議院議員」（「国会法」（昭和22年法律第79号）第56条）である。また、各議院の委員会、参議院の調査会及び各議院の憲法審査会は、その所管事項に関する法律案を提出することができる。その場合の提出者は、委員長、調査会長及び憲法審査会長となる（国会法第50条の2、第54条の4及び第102条の7）。

立法過程は、①法律案を提出⁽²⁾できる主体によって法律案が作成され国会に提出されるまでの「立案過程」、②国会に提出された法律案が国会において審議される「審議過程」の二段階に分けることができる（図1）。

図1 立法過程図



(注) これらの組織は内閣提出法律案を含む法律案一般の「審議過程」においても役割を有している。
 (出典) 深瀬忠一「日本の立法過程の特色—比較法的視点から—」『ジュリスト』805号, 1984.1.1, p.19を基に筆者作成。

* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は平成27年8月15日である。
 (1) 内閣が法律案提出権を有することについては、現行憲法の下では、明文の規定がないこと、国会が国の唯一の立法機関であるとされること（第41条）などから、かつて論議があった。消極説もあるが、通説はこれを認めており、また、このような憲法解釈を基に、内閣法第5条が内閣の法律案の提出権を規定している（野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第5版』有斐閣, 2012, pp.216-218; 大森政輔「内閣立法と議員立法」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義 補遺』商事法務, 2011, pp.44-46.）。
 (2) 国会法では、議員が議案の提案を行う場合には「発議」（第56条第1項）と、内閣、議院及び委員会という機関が議案を提案する場合には「提出」（第50条の2、第58条、第60条など）と使い分けている（浅野一郎・河野久編著『新・国会事典—用語による国会法解説— 第3版』有斐閣, 2014, pp.119-120.）。このような表現の違いはあるが、本稿においては、先議院へ法律案を提案する場合には、「提出」という語を用いることとした。

「議員立法」という言葉は、一般的に使われているが、法律上用いられている概念ではなく、通称又は俗称として用いられている言葉である。したがって、一義的に使われているものではないが、本稿においては、「①衆議院又は参議院の議員（衆議院及び参議院の委員会・調査会・憲法審査会として提案する場合の委員会・調査会・憲法審査会を含む。）が行う立法活動、又は②これによって成立した法律」の意味に用いる⁽³⁾。

本稿は、議員立法に関するものであるが、立法過程において、議員立法は、内閣提出法律案と密接な関連を有しており、また、議員立法の「立法機能」に果たす役割のみならず、「審議機能」に果たす役割を考える上でも有用である⁽⁴⁾ことから、本章において、内閣提出法律案に関する立法過程についても、併せて、簡単に記述する。

1 法律案の国会への提出まで—立案過程—

まず、内閣提出法律案の立案過程（図1左下枠）、次いで、議員提出法律案の立案過程（図1右下枠）について概説する。

(1) 内閣提出法律案について

(i) 契機

各府省では、局、部や課などにおいて、それぞれの所管する行政分野に関し、自ら見直しを行い、又は、政策遂行上不都合を生じた場合などに情報収集などを通じて社会ニーズを把握し、現行制度の運用などでは対応ができないと判断したときに、新たな立法に結びつくことになる。また、①与野党議員からの国会審議の際の質疑における指摘などの意見、②首相からの指示、③行政改革・規制緩和などの観点からの府省外からの働きかけ、④具体的な争訟における判決、⑤国際機関での交渉の結果・条約締結などがきっかけとなる場合もある。⁽⁵⁾

(ii) 政策内容の検討

政策内容を確定するため、実態調査、世論調査、関係団体からのヒアリングなどを通じて、立法の前提となる「何らかの法的規律を必要とする社会的実態」（「立法事実」と呼ばれる。）⁽⁶⁾を把握し、問題点の抽出、解決方法の検討などを行う⁽⁷⁾。立法による解決が必要と判断した場合には、法律案の内容について、まず、担当する課で法律案の概要を作成し、同じ省内の関係部局との間で調整を

(3) 「議員立法」という言葉については、②のみを対象とする考え方もある。しかし、近年は、立法過程における議員立法の役割等にも注目し、成立したか否かという結果だけでなく、①がどのように行われているか、ということを含めて論じられる場合が多くなっているように思われる（同上, p.114; 高見勝利「「議員立法」三題」『レファレンス』629号, 2003.6, p.4. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999987_po_062901.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>; 橘幸信「議員立法の実際」大森・鎌田編 前掲注(1), pp.102-103; 石村健「議員立法—実務と経験の中から—」信山社出版, 1997, pp.2-3; 只野雅人「「議員立法」と閣法」『公法研究』72号, 2010.10, pp.100-101; 谷勝宏「議員立法の実証研究」信山社出版, 2003など）。なお、「議員立法」に対し、内閣（政府）が主体となる場合に「内閣立法」という言葉が用いられることがある（大森 前掲注(1), p.41など）。

(4) 一般に、「議会」に期待される機能には、①国民代表機能、②立法機能、③審議機能、④行政府監視機能の四つがあるとされており、議院内閣制を採用している国では、⑤内閣創出機能が加わる。そのうち、②は、「一般的かつ抽象的な規範としての法律を制定する機能」とされ、③は、「公開の場で議論を行うことを意味し、議会が議会という名に値するものになるために必要な、基本的な機能」とされている（大山礼子『国会学入門 第2版』三省堂, 2003, pp.15-17.）。

(5) 中島誠『立法学—序論・立法過程論— 第3版』法律文化社, 2014, pp.42-47.

(6) 山本庸幸「法律の立案」大森・鎌田編 前掲注(1), p.315.

(7) 関守「内閣提出法律案の立案過程」『ジュリスト』No.805, 1984.1.1, pp.27-28; 中島 前掲注(5)

行う。また、法律、政令などに基づき設置されている審議会⁽⁸⁾などがある場合には、そこへの諮問・答申という過程も経ることになる。省庁内における意思決定は、極めて複雑かつ多様であるが、決定権を実質的に有しているのは局長―課長ラインである、との指摘がある。⁽⁹⁾

(iii) 法律案の原案の作成

担当する課において法律案の原案が作成され、局内・府省での検討・審査を経る。

(iv) 法令協議

法律案の内容に関連する事務を所掌する各府省間で、法令協議が行われる。この法令協議については、内閣としての意思統一を図る機能を有する一方で、省庁間の権限（省益）争いの弊害があることが指摘されてきた。すなわち、法令協議の際に、立法を要する事項について、行政機関が、お互いに自分の所掌事項であると主張する「積極的権限争い」や、お互いに自分の所掌事項でないとして主張する「消極的権限争い」などが生じることがあり、その結果、法律案の内容変更が行われたり、調整そのものが難航し、時には、法律案の提出に至らなかつたりすることもある⁽¹⁰⁾。なお、一般の法令協議に先立って、財務省（予算に関係する法律案について）、法務省（罰則・登記に関係する法律案について）、内閣官房（内閣人事局：組織の新設・改廃などに関係する法律案について）などと、事前に協議すべきものとされている⁽¹¹⁾。

(v) 内閣法制局審査

内閣提出法律案は、(vii)の閣議に付される前に、内閣法制局の審査を受けることとされている。（「内閣法制局設置法」（昭和27年法律第252号）第3条第1号）まず、(iv)の法令協議に入る前に、担当参事官により、①法律案の趣旨・目的、立法の必要性など、いわば「内容」についての審査、②施策の内容が固まった時期以降の「条文」についての審査が行われ、担当参事官から担当の部長に対する説明が行われる（「部長説明」）。次に、法令協議が終わり、各府省間で条文がほぼ固まった段階で、「次長説明」が行われる⁽¹²⁾。これらは、(vii)の閣議請議の際の内閣法制局の「本来の審査」に対して、「予備審査」（又は「下審査」といわれる。これらの審査においては、憲法との整合性、他の法律との整合性、法律案作成のルール（「法制執務」）に則っているか、などの点について審査される。⁽¹³⁾

(vi) 政党（与党）への説明

内閣提出法律案は、国会への提出前に、政党に対して、必要な説明が行われる。とりわけ、与党に対しては、説明の上、その了承を得なければ、国会への法律案の提出は事実上できない。これは、与党による「事前審査」ととらえられてきており、これらの手続を踏むと、国会への法律案提出後、委員会と本会議の採決の時には、通常は、「党議拘束」⁽¹⁴⁾という形で、その政党（この場合は与党）に所属する議員の賛成を得られることになる。この事前審査制は、いわゆる55年体制における自由民主党（自民党）長期政権の時代に定着したとされている⁽¹⁵⁾。連立政権の場合は、連立政権を構

(8) 行政機関に置かれる合議制の機関。学識経験者、関係団体の代表などによって構成され、専門的知識の行政への反映、関係者の利害調整などの役割を担う（山本庸幸「審議会の役割」大森・鎌田編 前掲注(1), pp.79-81.）。

(9) 中島 前掲注(5), pp.54-58.

(10) 同上, pp.88-90. 法令協議の困難さは、事例研究でも、しばしば指摘されてきた（井山嗣夫「政府立法の制定過程―国鉄改革関連法案を例にして―」『北大法学論集』45(6), 1995.3, pp.36-37 など）。

(11) 伊藤直「内閣提出法律案の企画立案」大森・鎌田編 前掲注(1), pp.59-60, 68-70. 組織の新設・改廃などに関しては、平成26年5月30日の内閣人事局の設置に伴い、総務省の所管から内閣官房の所管となった

(12) 同上, p.69.

(13) 同上, pp.68-69, 72; 遠藤文夫「内閣提出法律における法文作成の過程」『法学教室』No.173, 1995.2, pp.25-26. この予備審査が終わっているので、閣議請議の際の審査では、修正はないか、あっても、表現の統一、用字・用語の補正などの技術的なものである（遠藤 同）。

成する各政党においてそれぞれ審査を受けるほかに、それらの政党間の協議機関の了承も必要とされてきた⁽¹⁶⁾。

平成21年9月の政権交代を経て、平成24年12月からは、再び、自民党・公明党連立政権となったが、二度にわたる政権交代前とほぼ同様の与党審査が行われている。自民党・公明党それぞれの党内手続を経ることと併せて、「与党政策責任者会議」（連立与党としての政策決定機関）の了承を得ることで、与党審査が終了する⁽¹⁷⁾。

このような与党による事前審査制については、①国会において審議される前に、与党内の議論で法律案の内容が細部にわたり実質的に決まること（＝「インフォーマルな場での不透明な政策決定」であること）、②政府・与党の二元体制による決定と責任の所在の不明確さ、③国会審議の形骸化、④利益誘導型の「分配の政治」構造の一層の強化、⑤与党の中で特定の分野に強い影響力を持つ「族議員」をめぐる癒着・不正の温床となること、⑥省庁間の縦割り行政の助長、⑦低成長時代に入り、果敢な政策変更が求められるようになって省庁の壁を越えたトップダウンの政策変更は極めて困難であることなどの批判があった⁽¹⁸⁾。その一方で、我が国では、イギリスなどとは異なり⁽¹⁹⁾、憲法と国会法が規定する国会の議事手続において、内閣が、国会に提出した法律案の審議を促進する手段が全くないため、事前審査制は、内閣提出法律案を確実に成立させるための必要悪として成立したもの、とも指摘されている⁽²⁰⁾。

与党に対する事前説明に加えて、国会における審議の難航が予想される内閣提出法律案など、必要があると判断された場合には、野党に対する説明が行われる場合もある⁽²¹⁾。

なお、平成21年の政権交代後において、民主党は、「政府・与党一体の政策決定システム」を目指し、政策決定のシステムとして、それまで批判していた事前審査制は取らない、とした⁽²²⁾。しかし、このことは、(2)の(vi)で言及する「政策調査会の廃止」と「議員立法の活動の制限」と相まって、政務

(14) 「法律案、予算、決議案などの採決に当たり、政党がその所属議員に対して党の決定に従った投票行動を強制すること」をいう。議会制民主主義を支える不可欠の存在である政党に「自由意思で加入した議員が、また、その党への所属が当選に大きく寄与したはずである議員」が、「党の綱領に沿う党議の拘束を受けること」は、「党員としての基本的責務」であり、議員の「全国民の代表たる地位」（日本国憲法第43条第1項）と矛盾することにはならない、とされている（大森政輔「党議拘束」大森・鎌田編 前掲注(1), pp.206-207, 214; 松澤浩一『議会法』（現代行政法全集 11）ぎょうせい, 1987, pp.286-288.）。(2)の(vi)参照。

(15) 飯尾潤『日本の統治構造』中央公論新社, 2007, pp.123-124; 大山礼子『日本の国会一審議する立法府へー』岩波書店, 2011, pp.78-85; 星浩「自民党政調会と政策決定過程」北村公彦ほか編『55年体制以降の政党政治』（現代日本政党史録 5）第一法規, 2004, pp.412-413; 中島 前掲注(5), pp.96-101 など。なお、事前審査制の定着に至る経緯について異論もある（向大野新治「議案事前審査制度の通説に誤りあり」『議会政治研究』No.80, 2006.12, pp.12-16.）。

(16) 55年体制の崩壊後に成立した細川護熙連立内閣及び村山富市連立内閣においても、同様の与党の事前審査制が採られていたことが紹介されている（江口隆裕「内閣提出法律案における政党との調整」『法学教室』前掲注(13), pp.27-29.）。

(17) 中島 前掲注(5), 101-102。「与党政策責任者会議」は、両党の政務調査会長、会長代理などで構成される。

(18) 同上, p.120; 大山 前掲注(5), pp.5-6, 96-97.

(19) イギリス及びフランスでは、政府が議会の議事日程の決定に深く関与している。また、ドイツも政府は議事日程の決定に関与している（高澤美有紀「欧米主要国議会の議事日程等決定手続」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』872号, 2015.8.6, pp.4-5, 7-9. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9479645_po_0872.pdf?contentNo=1>）。

(20) 大山 前掲注(5), p.85. 議院内閣制を採用する国では、一般に、内閣は、与党議員への配慮を最優先にしているとしつつ、我が国の事前審査体制の特徴として、「審査がきわめて組織的かつ緻密に実施」されること、事前審査の対象が「各省庁による起草段階の法案」であることが挙げられている。イギリスを含め議院内閣制を採るヨーロッパの国々では、事前の政府と与党議員との協議は非公式な折衝レベルにとどまるところが多く、しかも、意見の対立が解消されない場合には、議会の審議に持ち越される（同, pp.81-85.）。

(21) 伊藤 前掲注(11), p.71.

三役として政府に役職を得た議員以外の与党議員の中に、政策形成に参画できないという不満を生むことになった⁽²³⁾。その後、鳩山由紀夫首相から菅直人首相、更には野田佳彦首相へと、二度の首相の交代に伴いシステムは変更され、野田政権においては事前審査になった、と説明された⁽²⁴⁾。

(vii) 閣議

政党（与党）への説明が終了した後、主任の大臣が法律案について「閣議」を求める（この閣議を求める手続を「閣議請議」という）。①閣議を求める法律案についての内閣総務官室への説明、②内閣総務官室から送付された法律案についての内閣法制局の審査を経て、「閣議決定」が行われる。なお、閣議までに、衆議院・参議院のどちらを先議の院とするかが決められ、閣議決定の当日又は翌日に、内閣総務官室から先議の議院の事務局（議事部議案課）に提出される。⁽²⁵⁾

(2) 議員提出法律案について

(i) 契機

議員立法は、議員が、①日常的に接する選挙民の声や、地元などにおける活動などを通じて、直接、具体的な問題を把握したり、②各種調査結果や報道などによって提供される社会のいろいろな情報を受けたり、③自らの信念に基づき何らかの政策の必要性を感じたり、④市民団体などの要望を受けたり、と、様々な契機で、立法による解決が必要ではないか、と考えるところからスタートする⁽²⁶⁾。内閣提出法律案の場合と同様、法律案に盛り込もうとする政策内容やその政治的・社会経済的な背景は様々であり、企画立案に至るプロセスも多種多様であるが、立法の中心となる議員の個性が色濃く反映することの多い議員立法の場合は、そのような傾向が、特に顕著である⁽²⁷⁾。また、野党が、選挙公約などに示した政策内容を明確な形で世に表明する手段としても議員立法が用いられてきており、近年も、マニフェスト等に示された政策の立法化が試みられている。

近年、議員立法の契機として、特に多くなってきたのが、放置できない社会的な問題について早急な対応が求められ、政府からの法律案の提出を待つことができない場合⁽²⁸⁾や、担当省庁が取組に消極的で立法化が期待できない場合など、政府としての対応が何らかの理由により困難な場合で

⁽²²⁾ 山口二郎『政権交代とは何だったのか』岩波書店、2012、pp.84-85。各省庁の副大臣の主宰する「政策会議」において、所属の議員に対する法律案の説明が行われるが、その場での意見を法律案に反映させるか否かについては、各省庁の政務三役の判断に委ねられた（中島 前掲注(5)、p.126.）。

⁽²³⁾ 山口 同上 菅内閣への交代の時に政策調査会が復活するまでの間、党内の不満に配慮して、政策を議論する場として、各委員会の筆頭理事が主催する「質問（等）研究会」（後には、「議員政策研究会」）が設けられた期間もあった（「民主、議員政策研究会新設へ 中堅・若手の不満に配慮」『朝日新聞 DIGITAL』2010.3.7. <<http://www.asahi.com/seikenkotai2009/TKY201003060344.html>>）。なお、菅内閣の時に復活した政策調査会の位置付けについては、あくまでも政策の決定を行うのは政府であり、政策の「提言機関」である、と説明されていた（第175回国会衆議院予算委員会議録第1号 平成22年8月2日 p.35; 第176回国会参議院予算委員会議録第6号 平成22年11月18日 p.14.）。

⁽²⁴⁾ 第181回国会衆議院内閣委員会議録第2号 平成24年11月7日 p.37; 「政策決定の一元化撤回 政調会長を閣外へ 自民型に類似」『朝日新聞』2011.8.31.

⁽²⁵⁾ 伊藤 前掲注(11)、pp.58-59, 64-65, 71-74。法律案について、衆議院先議とするか参議院先議とするかは国会（最終的には議院運営委員会理事会（後述））で決められるが、政府としての意向は伝えられる。

⁽²⁶⁾ 橘幸信「法律ができるまでの流れ—議員立法を中心として—」『法学セミナー』No.499, 1996.7, p.28。これまで、多くの議員立法の立法過程が紹介されている。「連載」の例として、①「Check the 議員立法（No.1-No.24）」『法学セミナー』No.508-531, 1997.4-1999.3（中心となった議員自らが語るもの。）、②「法律誕生」『日本経済新聞』2013.5.12-2014.3.30（「法律を作るという国会議員の本来の仕事に着目。法律成立に懸けた政治家のドラマ」を描く連載とされ、多くの議員立法や与野党の修正協議などを紹介。）がある。

⁽²⁷⁾ 橘 前掲注(3)、p.104.

ある。先述したように、各省庁の間の積極的・消極的権限争いなどにより調整がつかない場合⁽²⁹⁾もあるが、そもそも、行政機関の「縦割り」の所掌や実態の下では自らの所管する行政の守備範囲を超えた検討や提案は難しいことから、行政の「狭間」に置かれたような社会問題に対応するため、省庁の枠に囚われない議員立法による解決を目指す場合⁽³⁰⁾もある。

同様に、近年増えているものとして、社会経済が大きく変化する中で、特定の分野の政策について、国として施策を進めるべきであるにもかかわらず、複数の省庁が関わるためうまく連携できず進まない場合などにおいて、政府に対して、そのような施策の総合的、一体的な推進という方向性を示すことなどを内容とするものであり、しばしば、「基本法」という形に集約される⁽³¹⁾。

(ii) 政策内容の検討

議員は、立法事実を把握するため、政策担当秘書⁽³²⁾、政党の政策担当スタッフなどを使って、又は、自ら、現地調査などの実態把握のための調査、関係者や関係団体、関係行政機関などからのヒアリングなどを行うとともに、以下の立法補佐機関⁽³³⁾を利用して、問題の解決のための政策を形成することになる。運用の実際におけるそれぞれの主な役割は次のとおりである。なお、衆議院調査局及び参議院調査室と国立国会図書館調査及び立法考査局については、議員提出法律案に限らず、内閣提出法律案を含む法律案一般の審議・審査過程においても一定の役割を有している。ここでは、それらの立法補佐機関の基本的な位置付けと議員立法に関連する役割について記述する。

・衆議院調査局及び参議院調査室（常任委員会調査室・特別委員会調査室）

（国会法第43条、「議院事務局法」（昭和22年法律第83号）第12条、第15条、第16条、衆議院事務局調査局規程、参議院常任委員会調査室規程など）

その業務は、「委員会における委員の活動を手助けすること」であり、具体的には、委員会における法律案の審査のため、法律案参考資料の作成、附帯決議・決議（後述）の原案の作成及び案文の最終的な調整への参画、法律案の委員会での可決後の本会議における委員長報告の原案の作成などを行う。また、委員会における法律案の審査等に関連する資料提供やその説明を行う⁽³⁴⁾。議員

28 (例) 平成26年9月以降、希少な赤サングの価格の高騰を受けて、日本の領海内などで、中国のサング船と見られる船舶が多数確認されたが、罰金額が低く抑止効果が不十分との指摘があり、罰金額の引上げのための法改正が強く求められた。全会一致の委員会提出法律案として、平成26年11月18日及び19日の2日で改正法が成立した（近藤怜「外国漁船の違法操業に対する罰金額の引上げ」『時の法令』1978号, 2015.5.30, pp.40-41.）。

29 (例) 当時、「おれおれ詐欺」による現金の振込先として、売買された預金通帳の口座が悪用されていたことから、正当な理由のない預金通帳などの売買・譲渡などを禁止するための法改正が議員立法で行われた。緊急に対応する必要があったにもかかわらず、関係省庁の調整に時間がかかるため議員立法とした、と説明されている（「改正金融機関顧客本人確認法 「おれおれ」対策、2カ月で成立（法律誕生）」『日本経済新聞』2014.1.19.）。

30 (例) 廃棄物処理は環境省の所管であるが、東日本大震災後、福島第一原子力発電所事故による放射性物質に汚染された廃棄物の処理については、環境省は権限がなく対応できなかったため、議員立法により迅速に処理体制の確立が図られた（「放射性物質汚染対処特措法 与野党で足並み、協議円滑に（法律誕生）」『日本経済新聞』2013.7.21.）。

31 大森 前掲注(1), pp.50-51; 川崎政司「基本法再考（一）」『自治研究』Vol.81 No.8, pp.59-61.

32 平成5年の国会法改正によって「主として議員の政策立案及び立法活動を補佐する秘書一人」が各議員に付されることとなった（国会法第132条第2項）。この政策担当秘書も、広い意味では、立法補佐機関と位置付けられる（廣瀬淳子「立法補佐機関—その意義とわが国の現状—」『ジュリスト』No.1177, 2000.5.15, p.52.）。

33 これらの立法補佐機関は、戦後の新憲法の下で「国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関」となった国会の実質を確保するため、アメリカ議会にならって設置されたものである（橘 前掲注(3), pp.127-130.）。立法補佐機関についてのアメリカ、イギリス、ドイツとの比較分析、立法過程における位置付け・役割等については、以下の文献が詳しい。蒔田純『立法補佐機関の制度と機能—各国比較と日本の実証分析—』晃洋書房, 2013.

34 新井実「常任委員会調査室—委員会のよろず相談承り所—」『法学セミナー』No.499, 1996.7, p.46.

提出法律案について、参考資料の作成、趣旨説明の原案の作成、経費文書（後述）の作成の際の経費の見積りなどを担当する⁽³⁵⁾。

・各議院の議院法制局

（国会法第 131 条、「議院法制局法」（昭和 23 年法律第 92 号）、衆議院法制局事務分掌規程、参議院法制局事務分掌規程など）

後述するように、議員の依頼に基づき、法律案の作成を念頭においた大綱、要綱などの作成、最終的な法律案の作成、党内手続や委員会審議における法制面からの補佐などの一連の作業を行う⁽³⁶⁾。

・国立国会図書館調査及び立法考査局

（国会法第 130 条、「国立国会図書館法」（昭和 23 年法律第 5 号）、国立国会図書館組織規程など）

国立国会図書館は、我が国で発行された出版物を網羅的に収集し、一般国民の利用に供する一般国民のための図書館という面も有するが、その一義的任務は、国会議員に対するサービスである。このうち、主として「立法調査サービス」を担当しているのが、調査及び立法考査局である⁽³⁷⁾。国内外の立法の基礎となる情報の収集・分析・提供を行い、とりわけ外国の諸制度や立法例などの調査・情報提供を特徴とする。国会において今後論議の対象になりそうな事項についての調査を自発的に行い刊行物に掲載しており、議員提出法律案の立案に際し、これらの資料提供等を行うとともに、議員等からの依頼により、新たな調査に基づく情報提供も行う⁽³⁸⁾。

以上の立法補佐機関の利用の仕方は、実際には、依頼者である議員により、また、議員立法ごとに異なる⁽³⁹⁾。

法律案の形にするための「立案の依頼」は、各議院に置かれている議院法制局に対して行われる。依頼の方式や手続に決まりはなく、依頼は、議員本人が行うこともあれば、その意向を受けた政策担当秘書、政党の政策担当スタッフなどが行うこともある。また、依頼の内容についても、大体の考え方を示して法案化を依頼する場合から、かなり具体的にまとまった政策内容を示す場合まで、具体化の度合いは様々である⁽⁴⁰⁾。

議員立法の検討のプロセスも、それぞれの議員立法により様々である⁽⁴¹⁾。

近年、政策内容の検討の形態として多くなっているのが、立法化を念頭においた特定の問題について、党内にプロジェクトチームやワーキングチームなどと呼ばれる検討の場を設け、取りまとめの責任者を決め、集中して議論しながら、政策内容を詰めていく方法である。また、単独の政党内で、又は、超党派により議員連盟が作られ、検討が行われることもある⁽⁴²⁾。

議院法制局は、依頼を受けた法律案の作成に向けて検討を行うとともに⁽⁴³⁾、政策内容の確定作業の際には、内閣法制局の審査と同様、最終的に法律案になることを念頭に置きつつ、憲法との適合性、他の法律との整合性、政策目的とその実現の手段との関連性などの観点から、助言などを行

(35) 衆議院事務局『衆議院ガイドブック 平成 26 年版』2014, p.84; 廣瀬淳子「国会の政策形成過程と立法補佐機関」城山英明ほか編著『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部, 1999, p.290.

(36) 笠井真一「衆議院法制局—法律の条文化から審査まで?—」『法学セミナー』No.499, 1996.7, p.41.

(37) 第 2 次世界大戦後に、アメリカの議会図書館の中で議会サービスを担当する部門（現在の議会調査局）をモデルに創設された（廣瀬 前掲注(32), p.51.）。

(38) 山口和人「国立国会図書館調査局—国立国会図書館のもう一つのカオ」『法学セミナー』No.499, 1996.7, pp.44-45.

(39) 橘 前掲注(3), pp.127-128.

(40) 同上, pp.104-105. 議院法制局は、立案の初期から関わり、立案段階の全般にわたって補佐することが多いと指摘されている（岩崎隆二「議院法制局五十年・その概況と課題」『議会政治研究』No.50, 1999.6, p.23.）。

(41) これまでの実際の立法過程については、前掲注(26)の①及び②の資料を参照されたい。

う。他の法律との整合性についても、議院法制局においてチェックを行うが、成立が見込まれる法律案については、条文化の段階より前の検討段階から、依頼議員からの指示を受けて、又は、その了承を得て、議員に代わって議員提出法律案に関し、関連法令の解釈・運用を確認したり、意見の取りまとめ・調整を行うため、主な政府関係部局と連絡を取ることもある。⁽⁴⁴⁾

議院法制局における検討の結果、輪郭がはっきりしてきた政策内容は、「大綱」、「要綱」、「骨子」などと題する、法律案の概要を表す文書の形に整理され、それを基に、まずは、議員立法の中心になっている議員が、党内の部会などの主要なメンバーである議員の了解を取り、また、プロジェクトチームなどがある場合にはそのメンバーの間で意見の集約を図るなど、党内の関係者間での非公式の合意形成が行われる。特に、党として大きな関心のある法律案に関する場合は、この要綱の段階で、(iv)の党内手続に先立って、党の関係機関の了承を取り付けることもある。また、連立与党の場合、他の与党への働きかけを、この段階で行う場合が多い。さらに、超党派での協力の下でのスムーズな成立を目指し、他の政党への働きかけを行う場合もある。

(iii) 法律案の作成

議院法制局の担当課において、政策内容として確定した大綱、要綱、骨子などに沿って、また、法制執務に従いながら、条文化の作業を行う。

(iv) 政府関係部局との調整

与党議員の依頼による法律案などの成立が見込まれる法律案については、成立後の円滑な運用のため、依頼議員からの指示を受けて、又はその了承を得て、議院法制局において、各府省の関係部局から意見を聴き、必要な調整が行われる。この場合、内閣提出法律案の法令協議と同様、関係部局から問題点が指摘されたり、関係部局間に意見の対立が生じたりする場合などがある。依頼の趣旨に即して、法制度としてどうあるべきか、執行に当たり問題があるか否かなどの観点から議院法制局において論点を整理し、依頼議員に報告が行われる。関係部局が、直接、依頼議員に意見を伝える場合もある。それらの情報を基に、議院法制局において調整案を作成して提示することもあるが、最終的には、依頼議員が法律案の内容について判断することになる。⁽⁴⁵⁾

(42) 超党派の議員連盟において検討された議員立法の例としては、「臓器の移植に関する法律」（平成9年法律第104号、制定時）や、「スポーツ基本法」（平成23年法律第78号）などがある。なお、「議員連盟」は、かつては、趣味の同好会や外国との友好を目的としたもののほか、「イデオロギー的色彩の強いものが目立って活動的であった」が、1970年代に入ると、「特定の行政分野や業界と結びついたものが、多く作られるようになった」として、「族議員」と並んで、政策決定への自民党の影響力の大きさを示すものとしてとらえられた時期がある（佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1986、p.95.）。また、民主党政権時においても、業界に対応した議員連盟が設立されたとの指摘がある（山口 前掲注22, p.87.）。

(43) 橘 前掲注(3), pp.107-108. 議院法制局は、依頼者にヒアリングを行うことにより「依頼内容」を確認することになるが、そのヒアリングを通じて、依頼者は「自分が本当に何をやりたいのか、を理解」することになり、実は、依頼内容の確認のためのヒアリングは、「(依頼内容の)形成・構築」そのものといっても過言でない、といわれる。内閣提出法律案の作成において、内閣法制局が、各省庁の作成した法律案の「審査」のみを行うのに対し、議員立法における議院法制局の役割は、「審査」だけでなく、政策内容の助言や具体的な「立案」の段階を担うことになる（同, p.130; 河野久「議員立法—実務的見地から」『ジュリスト』前掲注32, p.86.）。

(44) これは、(iv)とともに、内閣提出法律案の法令協議に対応する作業である。「議員立法の場合は、この「各省協議」は無縁である」と記述されたものもあるが（石村 前掲注(3), p.84.）、現行法令の第一次的な有権解釈は行政庁が行うこととなり、運用の実態も行政庁が把握していることから、成立後の円滑な運用に資するため、各府省との実質的な協議が行われる例が多い（橘幸信「議員提出法律の立法の過程」『法学教室』前掲注(13), pp.34-35 など）。

(45) 浅野一郎編著「立法の過程」『立法技術入門講座』ぎょうせい、1988、p.154; 橘 前掲注(3), p.113.

(v) 議院法制局審査

議院法制局において、担当課が作成した法律案について、部長⁽⁴⁶⁾、法制次長、法制局長と、順次、審査が行われる。これらの審査の際にも、憲法との適合性、他の法律との整合性、政策目的とその実現の手段との関連性、法制執務などの観点から審査が行われる。

審査終了後、議院法制局の担当課は、法律案要綱、法律案のほか、法律の一部改正の場合には新旧対照表などの資料も添えて、依頼された議員に報告する。

(vi) 党内手続

議員が法律案を国会に提出するに当たっては、その所属する政党に置かれている、政策審議機関、意思決定機関などに諮り、法律案の内容、立法の必要性などについて審査を受け、順次、その了承を得ることが必要となる。それぞれの機関の名称やシステムなどは政党ごとに異なっている。また、二度の選挙による政権交代の前後で手続などが変化した政党もある。とりわけ、その位置付けを含めて、大きく変化したのが、(1)(vi)でも触れたとおり、平成21年の政権交代により与党となった民主党である。民主党は、政権交代直後、「政府・与党一体の政策決定システム」を目指して、党内での政策審議機関であった政策調査会を廃止するとともに、議員立法については、原則として、「選挙・国会等、議員の政治活動に係る、優れて政治的な問題」以外の議員立法は行わない、という方針を示した⁽⁴⁷⁾。その後、菅政権において政策調査会は復活し、また、議員立法の制限についても緩和されていった経緯があり⁽⁴⁸⁾、それに伴い、議員立法に関する党内手続のシステムも変遷した。

提出前に各党で党内手続を経た法律案については、内閣提出法律案が与党の事前審査を受けた場合と同様に、所属議員は、委員会や本会議の採決の際には、「党議拘束」という形で賛成の投票を義務付けられることになる。

このように、政党化を前提とする現在の国会においては、議員立法の際に、特定の議員が、法律案の内容の確定や法律案の作成などにおいて中心的な役割を果たしているにもかかわらず、「与党（提出）法案」、「野党（提出）法案」、「〇〇党（提出）法案」などといわれるように、その議員が所属する政党として提案しているのが実態である⁽⁴⁹⁾。

この議員立法の際の「党内手続」と「党議拘束」については、内閣提出法律案について(1)(vi)で述べた「事前審査」と「党議拘束」の問題と同様に、国会において審議される前に、院外の組織である政党本部で各党の法律案に対する賛否が決定され、所属議員は、衆議院議員か参議院議員かを問わず、実質的に国会の審議のすべての過程を通じて拘束されることから、国会における自由な審議を阻害するのではないかという点が問題とされてきた。そこで、①党議拘束をかける対象を政党の基本政策などに限定するべき、②党議拘束をかける時期を「法律案の国会提出前」から「国会での審議後」とするべき（すなわち、採決の段階で投票行動の統一のために行うこととする。）などの意見が

(46) 部長審査は、(ii)の「政策内容の検討」の段階で、まず、「内容」についての審査が行われる場合が多い。重要な法律上の論点がある場合には、さらに、法制次長、法制局長への報告も行われる。

(47) 平成21年9月18日付けの小沢一郎幹事長名「政府・与党一元化における政策の決定について」；中島 前掲注(5), p.126; 橘 前掲注(3), p.148.

(48) 議員立法の緩和の背景としては、まず、(1)(vi)で述べたとおり、政務三役として政府に役職を得た議員以外の与党議員の間に、不満が生じることになり、「政策に強い関心を有する中堅議員を中心とした猛烈な巻き返し」が断続的に続き、内閣立法では解決できない課題を前に「[例外]扱いの議員立法が続出した。」(橘 同上, pp.148-149.) また、平成22年7月の参議院議員通常選挙後のねじれ国会以降は、その対応として、野党の協力を得るため柔軟に修正協議に応じることができるよう議員立法の制限を緩和し、党内手続も整備したと報じられた（「議員立法の要件緩和 民主、野党協力得る狙い」『日本経済新聞』2010.10.9.）。

(49) 浅野・河野編著 前掲注(2), p.116.

出されてきた⁽⁵⁰⁾。なお、特に、議員の価値観、倫理観を尊重し、その判断に委ねるべき内容の法律案である、として、多くの政党が党議拘束をかけない取扱いをした例もある⁽⁵¹⁾。

議員立法においては、このように、まず、当該議員が所属する政党の党内手続を経ることになるが、連立政権を構成する与党の議員立法の場合には、内閣提出法律案の場合と同様、与党間の協議が行われる⁽⁵²⁾。現在の自民党・公明党連立政権においては、「与党政策責任者会議」において与党として取り組む法案について了承を得ることで、与党審査が終了することになる。

(vii) 政党間協議と委員会提出法律案

(vi)のような所属政党における手続のほか、議員立法の迅速かつ円滑な成立を期す場合には、国会への法律案の提出前に、「委員会提出の法律案」とすることを旨として、政党間で法律案について協議を行うことが多い⁽⁵³⁾。これは、国会法において、「委員会は、その所管に属する事項に関し、法律案を提出することができる」(第50条の2第1項)とされているものであり⁽⁵⁴⁾、その法律案については「委員長をもつて提出者とする」(第2項)とされていることから、「委員長提出法案」、「委員長提案」などともいわれる⁽⁵⁵⁾。この場合、各政党に所属する委員(議員)が、委員会の所管に属する法律案の内容について協議・意見調整を行い、「全会一致もしくはそれに準ずるくらいの会派[筆者注：2参照]の賛成を必要とするというのが一種の先例」⁽⁵⁶⁾となっている。この委員会提出法律

50) 前田英昭「国会における法案審議の活性化」中村睦男・大石眞編『立法の実務と理論—上田章先生喜寿記念論文集—』信山社出版, 2005, pp.904-908.

51) 「ある種の事案、例えば、生命・倫理の根源に関係し、個人の良心に基づく判断に委ねられるのが相当であるものについては、それが党の綱領に抵触しない限りは、党議拘束をかけず、各人の自由な投票に委ねられることがある。」(大森 前掲注(4), pp.207-210.) 具体的には、平成9年の「臓器の移植に関する法律案」(第139回国会衆法第12号)の採決の際には、日本共産党を除く各会派が、議員の生命観、倫理観に深く関わる問題であるという理由から、党議拘束を外して審議に臨んでおり、採決の際も、各人の自由な投票に委ねられた。平成21年の同法の改正の際にも、同様の取扱いがなされている(同; 笠井真一「移植医療の適正な実施に資する「臓器移植法」の制定」『時の法令』1557号, 1997.11.15, p.8; 仁田山義明「「脳死は人の死」という考え方を前提に、本人の意思が不明でも遺族の承諾により臓器摘出が可能に」『時の法令』1849号, 2010.1.15, p.46.)。

52) 議員立法において、連立を組む与党間協議をどのタイミングで行うかということは、デリケートな問題である。55年体制の崩壊後、一時期を除き連立政権が続いているが、連立政権の体制となって間もないころには、与党のうちの1党内で立案作業・手続を先行させ、その後他との与党に協議したことにより、意見調整が難航した例があったことが紹介されている(長谷田晃二「科学技術基本法—議員が役所をひっぱり—」『法学セミナー』No.499, 1996.7, p.51.)。

53) 他の党へ協議を持ちかけるタイミングや協議の形態はいろいろである。一度、特定の政党だけで提出してしまうと、他の党との協議がしにくくなることなどに配慮して、提出前の接触が図られることも多いようである。委員会提出法律案は、本来、2の「審議過程」における問題であるが、この段階で政党間の協議が行われ、その提出が決まるものが多いことから、ここで取り上げることとした。なお、一部政党による法律案提出後も、全会一致を目指し、協議が続けられることも多い(村川一郎『自民党の政策決定システム』教育社, 1989, p.268.)。

54) 委員会が法律案を提出しようとする場合には、①委員長が起草案の趣旨及び内容を説明する場合と、②各党の議員から起草案が示され、その起草案を成案とし、委員会提出の法律案にすべしとの動議が提出され、趣旨説明が行われる場合がある。また、最近の例は多くないが、③委員会に設置された小委員会の草案について報告が行われ、その案を委員会の成案として、委員会提出の法律案とされる場合もある。①の例：第168回国会衆議院農林水産委員会議録第4号 平成19年12月11日 p.1; ②の例：第180回国会衆議院環境委員会議録第12号 平成24年8月28日 p.2; ③の例：第126回国会衆議院交通安全対策特別委員会議録第6号 平成5年6月8日 p.1。ただし、③の例については、衆議院の解散によって、参議院において審議未了廃案になり、第128回国会において成立したときは②の形態となっている。

55) 参議院の調査会も同様に調査会として法律案の提出ができることとされており(国会法第59条の4)、憲法審査会も国民投票に関する法律案を提出できることとされているが(第102条の7)、これらを、以下「委員会提出法律案」と記述する。

56) 向大野新治『衆議院—そのシステムとメカニズム—』東信堂, 2002, p.61.

案については、提出された院の委員会の審査を省略して直ちに本会議の議題とされることとなる⁽⁵⁷⁾。そして、本会議において可決され、もう一つの議院（後議院）に送付された後の委員会審査についても、法律案の提出前に各党間で協議が行われ、委員会を構成する全部又はほとんどの党が賛成していることから、質疑は行われないか、行われても短時間のことが多い。審議日程についても調整が整いやすく、短時日での成立が可能となる⁽⁵⁸⁾。そこで、緊急の対応が求められる場合などには効果が大きい⁽⁵⁹⁾、その反面、審査が省略され、会議録に議論の内容が残らないことから、立法の契機や必要性・妥当性に関する立法事実、各条の意味や実施に当たっての留意すべき点などが明らかにならないことが問題点として指摘されてきた。⁽⁶⁰⁾

(viii) 法律案の提出

法律案の提出には、(vii)で述べた委員会として法律案を提出する場合を除き、提出者となる議員のほかに、一定数の「賛成者」が必要とされる（国会法第56条第1項）。この法律案の提出に必要な賛成者の数は、その法律案の内容が、「予算を伴う法律案」かどうか、すなわち、「その法律を施行するため、既定の予算の補正又は提出されている予算の修正が必要となる等、予算に変更を加えなければならないもの」かどうか⁽⁶¹⁾により異なり、次年度以降の予算に影響する場合も対象となる⁽⁶²⁾。また、衆議院又は参議院のどちらに提出するかによっても異なる。衆議院に法律案を提出する場合、予算を伴わない法律案の場合は20人以上、予算を伴う法律案の場合は50人以上の賛成者が必要とされている。参議院の場合は、それぞれ、10人以上、20人以上とされている⁽⁶³⁾。⁽⁶⁴⁾

この賛成者の要件は、昭和30年の国会法の改正により設けられたものであり、それまでの国会法では、1人の議員でも法律案を提出できることとされていた。選挙区受けを狙った、いわゆる「お土産法案」や「利権法案」の提出の抑制のために「自粛立法」として設けられた制約である、といわれている⁽⁶⁵⁾。しかし、この要件については、その効果を疑問視する意見⁽⁶⁶⁾があり、また、①立法府のメンバーである国会議員が本来有する発議権を不当に制約するものである⁽⁶⁷⁾、②小会派の

57) 衆議院事務局『衆議院先例集 平成15年版』[2003], p.286; 参議院規則第29条の2。なお、委員会提出の法律案の決定については、衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』[2003], p.149及び参議院事務局『参議院委員会先例録 平成25年版』2013, p.55を参照されたい。

58) 浅野・河野編著 前掲注(2), p.115.

59) 行平克也「国会審議の活性化と議員立法」中村・大石編 前掲注(50), p.745.

60) 松澤浩一「国会における法律案の審議」『法学教室』前掲注(43), p.39; 小島和夫「議員発議法律案をめぐる問題と検討」『議会政治研究』No.12, 1989.12, p.9; 前田英昭「議員立法と国会改革」中村陸男編『議員立法の研究』信山社出版, 1993, pp.585-587など。

61) 竹中治堅監修, 参議院総務委員会調査室編『議会用語事典』学陽書房, 2009, p.353.

62) 後述する「内閣意見」に関する先例において、「予算を伴う法律案」として、その施行によって、①歳出の増加を伴うもの、②歳入の減少を伴うもの、③次年度以降の予算に影響を及ぼすものと区分して、事例が挙げられている（衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』前掲注(57), pp.112-117.）。なお、歳出増又は歳入減となるものでも少額の場合には「予算を伴う」としない（浅野・河野編著 前掲注(2), p.109.）。

63) なお、憲法改正原案を提案する場合は、衆議院において100人以上、参議院において50人以上の賛成を要する（国会法第68条の2）。

64) このため、それぞれの政党の衆参の所属議員の数によって、単独で法律案の提出が可能か、衆議院・参議院のどちらの院への提出が可能か、が決まることになる。そこで、「衆議院で二〇名前後の勢力の会派は、選挙の度にしばしば獲得議席目標として二一名の確保を挙げる。二一名の所属議員を持てば、一名を発議者とし他の二〇名を賛成者として、その会派独自の法律案を提出できるからである。」（今野彥男『国会運営の法理—衆議院事務局の視点から—』信山社出版, 2010, p.272.）ちなみに、予算を伴う法律案を単独で提出できる会派は、衆議院では自民党（290名）と民主党・無所属クラブ（72名）（平成27年6月1日現在）、参議院では自民党（113名）と民主党・新緑風会（58名）（平成27年8月3日現在）となっている。

立法活動を制限するという意図せぬ弊害が生じている⁽⁶⁸⁾など、議員立法の活性化を阻害するものとの批判がある。

この予算を伴う法律案については、「その法律が成立したとして、どれくらい費用がかかるか」ということを明らかにした文書（一般に「経費文書」と呼ばれる。）を添えて法律案を提出することとされている（衆議院規則第28条第1項、参議院規則第24条第1項⁽⁶⁹⁾）。

議員が法律案を提出⁽⁷⁰⁾するに当たっては、衆議院においては、賛成者の要件に加えて、議員が所属する政党の機関⁽⁷¹⁾の承認を必要とする、という取扱いが行われている⁽⁷²⁾。この「機関承認」の慣行についても、賛成者要件とは別の要件を付加するものとして、議員の立法活動に対する不当な事前制約であるとの指摘がある⁽⁷³⁾。

また、提出に当たって議院法制局の審査を経ていることは、法規上の要件とはされていないが、慣行として、これまで、議院法制局の立案審査を受けていない法律案は受理されていないようである⁽⁷⁴⁾。

2 法律案の国会への提出後一審議過程一

法律案が国会に提出されると、内閣が提出した法律案は「閣法」と、衆議院の議員又は委員会・憲法審査会が提出した法律案は「衆法」と、参議院の議員又は委員会・調査会・憲法審査会が提出した法律案は「参法」と呼ばれ、提出された国会の会期ごとの提出順に番号が付される。法律案の提出後は、閣法、衆法、参法は、基本的には、共通のプロセスを辿ることになる（図2）。

なお、国会内においては、議院の運営は、「会派」⁽⁷⁵⁾を中心に行われるが、本稿は、議員立法に

(65) 当時、各省別に設けられた常任委員会と各省との密接な関係に関する問題と併せて、議員立法が利権法案・お土産法的であること、予算措置を必要とする議員立法が政府の編成した予算と無関係に行われることによる財政上の問題などについて国会内でも検討が行われていたが、昭和29年の第19回国会における「乱闘国会」の後を受けた「議院威信保持に関する決議」（自粛自戒の共同声明）と、そこで約束された「いわゆる自粛三法」が「法改正の直接の引き金となった」（高見勝利「戦後の国会における委員会制度の導入とその改革—第二回国会における国会法改正に至る経緯を中心として—」中村編 前掲注(60), pp.66-89; 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会, 2005, pp.181-190.)。

(66) 川人 同上, pp.190-199; 前田 前掲注(60), pp.577-578.

(67) 大石真「立法府の機能をめぐる課題と方策」初宿正典ほか編『国民主権と法の支配—佐藤幸治先生古稀記念論文集 上巻』成文堂, 2008, pp.308-309; 大山 前掲注(4), pp.87-88.

(68) 上田章「第1回国会以来の議員立法とその経緯」『議会政治研究』前掲注(60), pp.6-8; 前田 前掲注(60), p.578 など。また、「会派の大小で法案の発議権を決して差別することは、国民から法案を比較検討する機会を奪うも同然」とも指摘されている（松澤浩一「国会法改正の史的概観（2）」『議会政治研究』No.16, 1990.12, p.39.）。

(69) この規定も、昭和30年の国会法改正による賛成者要件・予算を伴う議員立法などについての内閣意見（後述）に関する規定の追加直後の衆議院・参議院規則の改正で設けられた（川人 前掲注(65), p.196.）。

(70) 提出の際には、議事部議案課に案文を届けることで正式の手續となるが、セレモニーとして議長又は事務総長に提出することもある（向大野 前掲注(56), pp.59-60.）。

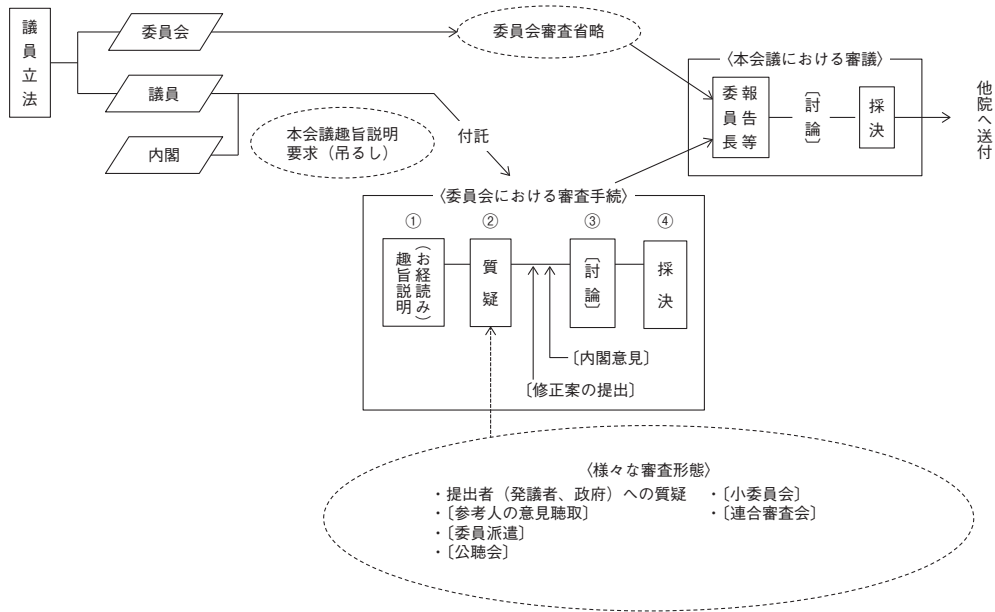
(71) 例えば、自民党の場合は、党四役（幹事長、総務会長、政務調査会長、国会対策委員長）のサインを要件としている（白井誠『国会法』信山社, 2013, p.134.）。

(72) 先例集の記載はないが、「確立した先例」とされ、「昭和27年の第13回国会に当時の自由党が初めて行った」ものといわれる（同上, pp.132-134 参照）。この「機関承認」の慣行については、機関承認印のない議員提出法律案を提出しようとした際、衆議院事務局が受理しなかったことについて、政党に所属していた議員が提訴し、その合憲性、違法性が争われた例がある。一審は原告が敗訴し、二審の東京高等裁判所も、衆議院の「自律的判断を尊重すべきであって」、独自に適法、違法の判断をすべきでないとして、控訴を退け、最高裁判所も上告を棄却した（最高裁判所第二小法廷判決平成11年9月17日；法務省訟務局『訟務月報』46巻6号, 2000.6, pp.108-123.）。

(73) 大石 前掲注(67), pp.309-310.

(74) 橋 前掲注(3), p.123.

図2 法律案の審議・審査の実際（イメージ）



（注1）〔 〕を付したものは、常に行われるわけではない。本会議における「質疑」、「修正案の提出」については、近年、例が少ないことなどから記していない。

（注2）審査形態として、「合同審査会」と「秘密会」もあるが、法律案の審査について、「合同審査会」は、第7回国会以降の開催例はなく、「秘密会」も、衆議院では、第168回国会の開催例の前は第22回国会まで遡り、参議院では、第32回国会以後の開催例はない。

（出典）橘幸信「法律ができるまでの流れ—議員立法を中心として—」『法学セミナー』No.499, 1996.7, p.31、衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』[2003]及び参議院事務局『参議院委員会先例集 平成25年版』2013等を基に筆者作成。

関するものであり、立案過程と審議過程における議員及びその所属する政党としての行動に着目するものであるので、以下においても、特に、「会派」の用語を用いる必要のある場合を除き、政党単位で記述する。

(1) 委員会における審査

(i) 趣旨説明と質疑

現在の国会法は、「委員会中心主義」を採っており⁽⁷⁶⁾、提出された法律案は、その内容によって、所管の委員会に付託され（国会法第56条第2項）、そこで審査が行われることになる。しかし、「議院運営委員会⁽⁷⁷⁾が特にその必要を認めた場合」には、まず、本会議で、法律案の提案の理由である趣旨説明と質疑が行われ（同第56条の2）⁽⁷⁸⁾、その後、所管の委員会に付託されることになる。この本会議における趣旨説明聴取の要求が各党から出された場合、議院運営委員会において取扱い

(75) 「会派」は、議院内で活動を共にしようとする議員の団体で、院内団体とも呼ばれるが、多くは、政党単位又は政党を中心として結成される（浅野・河野編著 前掲注(2), pp.82-83.）。

(76) 委員会には、常設の「常任委員会」（国会法第41条、衆議院規則第92条、参議院規則第74条）と、その国会で大きな問題となっているテーマなどの具体的な案件の審査を行うために設置される「特別委員会」（同法第45条第1項）がある（同上, pp.55-57.）。現行憲法下で、国会法によって国会にもたらされた改革のうち、立法過程に最も大きな影響を及ぼしたのは常任委員会制度の導入である、と指摘されている（大山 前掲注(15), pp.37-41.）。

(77) 各議院に設置され、議院の運営に関する事項、国会法・議院規則に関する事項などについて審議又は協議する常任委員会（衆議院規則第92条、参議院規則第74条）。通称「議運」。

(78) 衆議院事務局『衆議院先例集 平成15年版』前掲注(57), p.306。本会議における趣旨説明要求制度は、昭和22年の国会法制定時には規定がなかったが、第2回国会において、第56条の2が追加された。

についての結論が出るまでは委員会に付託されず、委員会審査に入れない、という取扱い（「吊るし」といわれる。）⁽⁷⁹⁾が慣例化している⁽⁸⁰⁾。このため、閣法、衆法、参法を問わず、法律案が国会に提出されて委員会に付託されるまで、かなりの日数を要しているのが現状であり、会期制度を採っていることとの関連で、委員会における十分な審議時間の確保・審議の活性化という観点から重要な問題となっている⁽⁸¹⁾。

議事運営をめぐる協議の場は、本来、議院運営委員会であるが、実質的な決定は、国会対策委員会（通称「国対」）で決まるといわれる⁽⁸²⁾。国会対策委員会は、多くの政党において正式の機関として位置付けられているが、「国会サイドから見れば」、「議院内の公式機関」ではない⁽⁸³⁾。そのような機関により非公開の場で行われる「インフォーマルで不透明な意思決定」については、「国対政治」として、国会審議の形骸化の原因の一つとして挙げられてきた⁽⁸⁴⁾。その一方で、実務経験者などから、交渉のすべてを公式の場で、かつ公開の場で行うことの困難さも指摘されている⁽⁸⁵⁾。

委員会を開催する際の議題、日程、質疑時間、質疑順序など、委員会の運営に関する事項については、「理事会」（委員長と理事から構成される打合せの場）で協議される。また、理事会は、委員会開会の直前に開かれることが多いことから、開会の前日くらいまでに、委員会運営について意見交換を行う目的で、委員長と理事が協議する「理事懇談会」が開かれる⁽⁸⁶⁾。この理事会や理事懇談会において、議員立法の法律案や修正案について、各党間の協議が行われることがある⁽⁸⁷⁾。

野党単独提出の法律案の審議日程については、例えば、野党単独提出による政府与党に先駆けた先行的な法律案のような場合には、政府案・与党案が提出されるまで審議されないのが通常となるなど、議員立法が審議される機会が少ないことが問題として指摘されてきた⁽⁸⁸⁾。諸外国の例を参考に、議員提出法律案を優先的に審議する時間を設けることなども提案されている⁽⁸⁹⁾。

委員会の審査⁽⁹⁰⁾に入るときには、まず、提案者（閣法の場合は所管大臣、衆法及び参法の場合は提出

(79) 浅野・河野編著 前掲注(2), p.121. また、委員会付託に合意したときは、「吊るしをおろす」といわれる（同）。

(80) 第13回国会から第16回国会のように、議案が委員会に付託された後に本会議で趣旨説明を聴いた時期もあるなど、本会議の趣旨説明と委員会への付託については長い経緯がある（行平 前掲注(59), pp.753-757.）。衆議院事務局『衆議院先例集 平成15年版』前掲注(57)では、「重要な議案について」、趣旨説明を行うとされている（同, pp.305-306.）。また、時期については、委員会に付託される前に聴取した場合も、付託後に聴取された場合もある、とされているが、参議院先例録では、「趣旨説明及び質疑が終了した後」に付託する、とされており（参議院事務局『参議院先例録 平成25年版』2013, pp.322-323.）、付託前に行われる例とされている。各党は、まず、法律案が提出された段階で、「自ら了解し又は提案したものを除く法律案についていずれも趣旨説明要求をする状況にあり、順次、各法律案の内容の確認をとりつつ要求を取り下げて」いくことになる。特に、「対決法律案などについては議院運営委員会で結論が出ず、付託されずに」、「日時を経過することもある。」（榊正剛「法律案の審議」大森・鎌田編 前掲注(1), p.188.）

(81) 行平 同上, pp.755-757.

(82) 中島 前掲注(5), p.221. 議運を「表の舞台」とするならば、国会対策委員会は「裏の舞台」と例えている。

(83) 大山 前掲注(4), pp.40-42.

(84) 中島 前掲注(5), pp.221-223 など。「国対政治」は、55年体制の下で形成されたといわれる。55年体制の崩壊後、細川非自民連立政権において、連立与党は、国会対策委員会を廃止したが、続く村山政権では、与党院内総務会の下に与党国会対策委員長会議が置かれ、平成7年、阪神淡路大震災後に、与野党国会対策委員長会談が復活したといわれる。（川人貞史「連立政権下における国会運営の変化」北村ほか編 前掲注(15), pp.119-130.）

(85) 中島 前掲注(5), pp.223-224; 村川一郎『政策決定過程』信山社出版, 2000, p.83; 坂本孝治郎「議院運営委員会と各党国会対策委員会の機能・構成について」前掲注(32), pp.107-108.

(86) 浅野・河野編著 前掲注(2), pp.54-55. 「委員会の議事を整理し、秩序を保持する」ことは、委員長の権限である（国会法第48条）ので、その職権に基づいて権限を行使することができるが、委員会の公正かつ円滑な運営を期して、通常、理事会において理事と協議した決定に従って権限が行使される。

(87) 田口迪「議員提出法律案の立案過程」『ジュリスト』前掲注(7), p.39 など。

者である議員)が「趣旨説明」⁽⁹¹⁾を行い、質疑が行われる。衆法及び参法の質疑の際には、政府に対する質問も行われるが、法律案の提出者である議員に対する質疑が行われ、議員同士の議論が行われることとなる。それに対し、法律案の審議時間の多くの部分を占める閣法の質疑の場合は、かつては、国務大臣と「政府委員」⁽⁹²⁾といわれた各省庁の局長級等の官僚の答弁が多く、特に委員会での答弁は政府委員の答弁が常態化していた。このように、直接国民に対して責任を負うべき議員同士の政策論争がほとんど行われなことも国会審議の形骸化の一因として指摘されていた。平成11年の、いわゆる国会審議活性化法⁽⁹³⁾の制定により、政府委員制度が廃止され、副大臣・政務官制度が新設されて、現在では、大臣・副大臣・政務官の答弁回数が大幅に増加しているともいわれる⁽⁹⁴⁾。

(ii) 対案と修正案

同一の案件に関して、内容の異なる複数の法律案が提出され、委員会で審査される場合がある。内閣提出法律案と野党提出法律案、与党提出法律案と野党提出法律案など異なる組合せがあり、どの法律案が先に提出されるかについても様々なパターンがある。野党が共同して法律案を提出する場合もあれば、各党がそれぞれ提出する場合もある。いずれも、それらの法律案相互の関係が「内容上競合する(異なる内容を定め、一部を削除し、又は付加するなど両立しない点を含む)法律案の総称」⁽⁹⁵⁾を「対案」ということができる。この場合は、これらの対案関係にある法律案について、一括して審議されることが多い。そして、委員会での質疑や理事会等における各党間の協議を通じて、法律案の内容について一本化が図られ、各党間の合意が得られたときは、「委員会提出法律案」として新たな議員立法が行われることもある。⁽⁹⁶⁾

一方、委員会において法律案について質疑を行っていく中で、委員会の構成メンバーである議員が、法律案の内容について、手直しを行った上で成立を図るべきと判断をした場合には、「議案修

88) 谷勝宏「議員立法の有効性の事例研究—NPO 法案の立法過程を通して— (二)」『名城法学』49巻1号, 1999.6, pp.119-120. 政府与党提出法律案の対案的な野党提出の法律案であれば、両案の一括審議により審議促進効果があるが、野党単独の先行的な法律案の場合は、審議するメリットが政府与党側になくことなどによる。

89) 大山 前掲注(4), p.87. イギリスでは、野党が発議する議案や議員提出法律案の審議に一定の日程が割り当てられ、フランスでも、憲法上、野党議事の日程が確保されている(高澤 前掲注(19), pp.4, 9.)。

90) 質疑、採決などの一連の議事手続について、国会法では、会議(本会議)については「審議」と、委員会については「審査」といっている(浅野・河野編著 前掲注(2), p.86.)。審査のため、他の委員会・調査会と協議して「連合審査会」が開かれたり、特に「小委員会」が設けられたりすることもある。また、一般的な関心の高い重要な法律案などについて、学識経験者などから意見を聴くため「公聴会」が開催されたり、「参考人」の意見聴取や、「委員の派遣」が行われることがある。(国会法第51条及び第103条、衆議院規則第43条、第55条、第60条、第76条及び第85条の2、参議院規則第35条、第36条、第60条、第180条の2及び第186条など)なお、「合同審査会」(国会法第44条)と「秘密会」(同第52条第2項)については、図2(注2)参照。

91) 「お経読み」といわれることがある(橋 前掲注(26), pp.30-31.)。

92) 「政府委員」は、大日本帝国憲法下では、憲法上、議院に出席し発言する権限を与えられていたが(大日本帝国憲法第54条)、日本国憲法では規定はなく、国会法旧第69条に、国務大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て任命できる旨の規定が置かれていた(竹中監修, 参議院総務委員会調査室編 前掲注(61), p.265.)。

93) 「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」(平成11年法律第116号)質疑の中心を政治家同士の政策論議にするため、委員会の対政府質疑は原則国務大臣等に対して行うこととされ、行政運営の細目的、技術的事項についての質疑の場合には、政府の職員を「政府参考人」として招致し、質疑が行われることとなった(伊藤和子「国会審議活性化法制定とその内容」『議会政治研究』No.52, 1999.12, pp.5-6.)。衆議院規則第45条の2及び第45条の3、参議院規則第42条の2及び第42条の3第1項 なお、内閣法制局長官、人事院総裁などは、「政府特別補佐人」として、出席・発言ができる(国会法第69条第2項、第70条)。

94) 中島 前掲注(5), pp.218-219.

95) 榊 前掲注(80), p.178.

96) この場合、既に提出され審議の対象となっていた法律案については、近年は、通常「撤回」の手続が取られる。

正の動議」を提出することになる。この委員会における修正（「委員会修正」といわれる。）の動議は、その提出に一定の賛成者を必要とせず、1人でも提出できる⁽⁹⁷⁾。そこで、法律案を提出するための賛成者要件を満たさない少数会派（政党）が、政府案に対する対案的な内容を、修正案の形で提示することも行われる⁽⁹⁸⁾。また、修正案については、原案とともに質疑が行われることがある⁽⁹⁹⁾。

最終的には、内閣又は与党の提出した法律案が可決される場合であっても、より多くの議員の賛同を得るため、又は、いわゆるねじれ国会の場合には参議院における審議を見据えて⁽¹⁰⁰⁾、修正により、野党の提出した法律案の内容などがその中に取り込まれることもある。また、妥協的な合意形成の方法として、将来の制度の見直しを義務付ける「見直し条項」が追加されたり⁽¹⁰¹⁾、法律案の採決に際して動議として提出される「附帯決議」の内容に、成立後の法律の執行についての政府に対する意見や要望、将来の見直し検討等が盛り込まれたりする場合がある⁽¹⁰²⁾。

このように、対案と修正案は、形式は異なるが、各政党の政策表明とその後の政党間の意見調整、合意形成のための手段として、同様の役割を果たしている⁽¹⁰³⁾。

(iii) 採決

法律案について質疑が終局した場合、次の手順を踏んでから採決が行われる。

- ① 予算を伴う議員提出法律案又は修正案が提出されている場合には、内閣に対して、それらについて意見を述べる機会を与えることとされている（国会法第57条の3、衆議院規則第48条の2、参議院規則第50条等）。討論に入るまでに聴取するのを例とされており、通常、担当大臣が口頭で述べる⁽¹⁰⁴⁾。
- ② 討論は、各会派を代表する委員により、法律案についての賛否を明らかにして意見を表明するものであり、行われぬ場合もある。⁽¹⁰⁵⁾

採決が行われた後、(ii)で述べたような与野党の意見調整の結果や、法律の施行に際しての政府に対する委員会としての要望、運用上の注意などを内容として、附帯決議又は決議⁽¹⁰⁶⁾の動議が提出

⁽⁹⁷⁾ 衆議院規則第47条第1項、参議院規則第46条第1項 ただし、予算を伴う修正案については、経費文書の添付が求められる（衆議院規則第47条第2項、参議院規則第46条第2項）。

⁽⁹⁸⁾ 浅野・河野編著 前掲注(2), pp.139-140. 例えば、ある法律案の全部修正を行う内容の「修正の動議」を出せば、実質的に「対案」を出したことと同じ内容の提案ができることになる（行平 前掲注(59), p.746.）。しかし、このような方法を採用するのは、あくまでも、「対案」的な政策表明の場合に限られる。

⁽⁹⁹⁾ 衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』前掲注(57), pp.110-111. 例えば、復興庁設置法案の修正案の提出の際には、約3時間、「原案及び修正案を一括して質疑」が行われた（第179回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第13号 平成23年12月6日 p.2.）。実質的な修正が行われるときは、修正案について質疑が行われることが増えている。

⁽¹⁰⁰⁾ 橋 前掲注(3), pp.147-148.

⁽¹⁰¹⁾ 中島 前掲注(5), p.229.

⁽¹⁰²⁾ 同上 附帯決議は、「少数意見（修正・反対）との調整手法として機能していると見られる場合もある」と指摘されている（榊 前掲注(80), pp.198-199.）。

⁽¹⁰³⁾ 内閣提出法律案に対して、野党が「対案」を提出するか「修正の動議」を提出するかの選択は、法律案に盛り込む政策の内容の「差異」がどれくらいあるか、ということが指標とはなるが、本文中に記述したとおり、政党が法律案提出の賛成者要件を満たす議席数を一院で確保できているか否かにより結論が決まる場合（すなわち、修正案という選択しかできない場合）もある。また、政策の内容に大きな違いがない場合でも、当該法律案に対して最終的に反対する方針の場合、強い対決姿勢を示したい場合には対案の提出が選択されることがある。

⁽¹⁰⁴⁾ 例えば、「政府としては」に続き、「特に異存はありません」、「反対いたします」など。この内閣意見の聴取の制度は、議員立法の提案の際の賛成者要件とともに、昭和30年の国会法改正の際に設けられた（前掲注(65)参照）。予算を伴う法律案等の成立は、内閣の職責である予算の作成（日本国憲法第73条第5号）などに影響を及ぼすことから、このような意見を述べる機会が与えられている。（竹中監修、参議院総務委員会調査室編 前掲注(61), p.354.）

⁽¹⁰⁵⁾ 衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』前掲注(57), p.101; 浅野・河野編著 前掲注(2), p.138.

されたりすることがある。これらの採決の後に、担当大臣が発言を求め、その趣旨を尊重する旨を述べる⁽¹⁰⁷⁾。

(2) 本会議における審議と採決

委員会採決が終わり、委員会の審査が終了すると、本会議における審議となる。

本会議の審議では、委員長から委員会の審査についての報告が行われた後に、かつ、採決の行われる前に、質疑、修正案の提出（本会議修正）⁽¹⁰⁸⁾、討論が行われるが、委員長報告の後、直ちに採決される場合が多い⁽¹⁰⁹⁾。

(3) 他院への送付と他院における審議

本会議で可決された法律案は、後議院に送付され、委員会で同様の審査が行われ、可決され、本会議でも可決されると、法律として成立する。法律として成立するのは、法律案が、衆議院と参議院の両院で可決された場合であるが、衆議院で可決された法律案が、参議院に送られ、参議院でこれと異なった議決をした場合又は 60 日以内に参議院が議決しない場合において、衆議院で出席議員の 3 分の 2 以上の多数による再議決が行われたときは法律となる。（日本国憲法第 59 条第 1 項、第 2 項及び第 4 項）⁽¹¹⁰⁾なお、衆参両議院の議決が異なった場合に、両院協議会が開かれることがある。

（同第 59 条第 3 項、国会法第 83 条の 2-第 98 条）

II 議員立法をめぐる状況

我が国の立法過程においては、別表のとおり、内閣提出法律案が優位となっているが、議員立法の活性化の議論は繰り返し行われてきている。

日本国憲法第 41 条などを根拠として議員立法を中心的なものとするべきとの主張は現在もあるが、近年は、主として、内閣提出法律案が優位となることは前提とした上で、議員立法の活性化の必要性が論じられており⁽¹¹¹⁾、「国会改革」及び「政治主導」の観点から議論されることも多い。そこで、

⁽¹⁰⁶⁾ 閣法等に関する場合は「…法律案に対する附帯決議」とされる（(例) 第 189 回国会衆議院総務委員会議録第 13 号 平成 27 年 4 月 23 日 p.20.）。一方、委員会提出法律案に関する場合は「…に関する件」とされる（(例) 第 187 回国会衆議院農林水産委員会議録第 6 号 平成 26 年 11 月 18 日 pp.1-2.）。

⁽¹⁰⁷⁾ 榊 前掲注(80), pp.198-199. (例) 同上参照。

⁽¹⁰⁸⁾ 本会議において法律案の修正の動議を議題とするためには、法律案の提出の時と同様の賛成者の人数要件が規定されている（国会法第 57 条、衆議院規則第 143 条第 1 項本文、参議院規則第 125 条）。

⁽¹⁰⁹⁾ 榊 前掲注(80), p.186. 質疑が行われる例は極めて少なく、修正案の提出される例も少ない（松澤 前掲注(60), p.41.）。

⁽¹¹⁰⁾ 通常、この 3 分の 2 以上の多数で再議決することは極めて難しい。そこで、参議院で衆議院と異なる議決がされたとき、予算の議決（日本国憲法第 60 条第 2 項）、条約の承認（同第 61 条）及び内閣総理大臣の指名（同第 67 条第 2 項）において、「衆議院の議決を国会の議決とする」とされているのに対し、法律案の議決における「衆議院の優越性は」、「はるかに小さい」（野中ほか 前掲注(1), p.88.）。このため、「ねじれ国会」において、法律の成立が困難になる事態が生じることになった。

⁽¹¹¹⁾ 芦部信喜「日本の立法を考えるにあたって」『ジュリスト』前掲注(7), p.14; 清水睦「現代議会の立法をめぐる状況と展望」『公法研究』47 号, 1985.10, p.16; 上田章『議員立法五十五年』信山社出版, 2005, p.179; 大山 前掲注(4), pp.74-76, 82-89 など。なお、内閣提出法律案の優位については、①現代国家においては、行政活動の対象が様々な分野に及ぶ「行政国家」現象が各国共通の傾向であり、その結果、その行政施策の遂行のために必要な立法化作業は行政府により行われることが多いこと、②議院内閣制や事前審査制などにより、内閣提出法律案は成立しやすいこと、などから説明されている（芦部 同; 大森 前掲注(1), p.47; 深瀬忠一「日本の立法過程の特色」中村編 前掲注(60), pp.13-14; 新正幸「立法過程」『ジュリスト』No.1133, 1998.5.1, p.115.）。

この章では、「国会改革」及び「政治主導」と議員立法の関係について簡単に整理してみたい。

1 「国会改革」と議員立法

(1) 審議の形骸化の要因と活性化への提言等

立法過程の表舞台となる国会をめぐることは、これまで、多くの論者によって「国会審議の形骸化」の問題が指摘されてきた。

Iの説明の中で触れた項目もあるが、これまでに挙げられてきた「形骸化」の原因の主なものを整理すると、以下のようになる。

- ① 国会の場で議論が行われる前に、国会以外の場で法律案の内容が決まり、国会運営についても非公式な協議で決まるため、国会の審議において法律案に関する議論が低調なものになってしまうこと。(さらに、その具体的な原因として、内閣提出法律案についての与党の事前審査制、党議拘束、機関承認、いわゆる「国対政治」、会期不継続の原則に裏打ちされたスケジュール闘争など⁽¹¹²⁾。)
- ② 内閣提出法律案、議員提出法律案を問わず、本会議趣旨説明要求によって、委員会審査までに日数を要し、会期制度との関連もあり、委員会における十分な審議時間の確保が困難であること⁽¹¹³⁾。
- ③ 委員会質疑の実態において、国会ひいては国民に対して直接の責任を負わず、あくまでも國務大臣を補佐する立場に過ぎない「政府委員」に対する質疑が中心となり、議員同士の政策論争が行われないこと⁽¹¹⁴⁾。(この「政府委員」制度については、第146回国会(平成11年10月29日召集)から廃止⁽¹¹⁵⁾)

一方で、これまで、多くの「国会改革」に関する議論や提言等が行われてきた。その対象は、選挙制度、議員定数、政治とカネの問題、二院制の在り方など多岐にわたるが、「国会審議の活性化・透明化」(「国民に開かれた国会」の実現などの表現も使われている。)の問題も、繰り返し取り上げられてきている。また、「議員立法の活性化」については、国会改革の議論において、立法機能の強化の観点から論じられてきただけでなく、審議機能に着目して、「国会審議の活性化・透明化」の観点からも論点とされてきた⁽¹¹⁶⁾。

これまでの提言等において、「国会審議の活性化・透明化」のための改善策として取り上げられた主なものは以下のとおりである。

- ① 党議拘束の緩和・見直し(対象の限定、拘束をかける時期の見直し、衆・参両院にまたがる拘束の

⁽¹¹²⁾ 上田章・五十嵐敬喜『議会と議員立法—議員立法についての元衆議院法制局長との〈対論〉—』公人の友社、1997、pp.98-99; 原田一明「国会による行政コントロール—憲法学の視点から—」『議会政治研究』No.56, 2000.12, p.32; 松澤浩一「政党制と議事手続—回想・立憲政治と議会法(2)—」『議会政治研究』No.57, 2001.2, p.54; 前田英昭「内閣の立法責任と国会の役割」中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究—立法における政府の役割—』信山社出版、1997、p.51 など。

⁽¹¹³⁾ 行平 前掲注(59), pp.757, 765 など。

⁽¹¹⁴⁾ 伊藤 前掲注(93), pp.1-2; 同上, pp.765-766; 「社説 政府委員 「廃止」の前に質問の技磨け」『毎日新聞』1997.11.14.

⁽¹¹⁵⁾ 伊藤 同上

⁽¹¹⁶⁾ 平成以降の国会改革に関する提言等については、武田美智代・山本真生子「主な国会改革提言とその論点」『レファレンス』670号, 2006.11, pp.110-113. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999797_po_067004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>; 桐原康栄・帖佐廉史「国会改革の経緯と論点」『レファレンス』774号, 2015.7, pp.62-65, 70-73, 76-79. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9450626_po_077403.pdf?contentNo=1>> なお、本稿では、紙面の関係もあり、主として、審議機能の観点から記述するが、その強化・改善のための方策は、立法機能に関するものと重なる部分もある。

禁止など)

- ② 内閣提出法律案についての与党の事前審査制の見直し
- ③ 本会議趣旨説明は真に聴取したいものに限り、他の法律案は速やかに委員会に付託
- ④ 通年国会の実現、会期不継続の原則の廃止等
- ⑤ 政府委員制度の廃止と大臣等に答弁者を限定⁽¹¹⁷⁾、政治家同士の議論の機会の充実（本会議の活性化、委員会審査における「討議」導入、党首討論の原則毎週開催など）
- ⑥ 国対政治の見直し

また、「議員立法の活性化」も、その改善策の一つとして位置付けられてきている。そして、その「議員立法の活性化」のための方策としては、上記の関連項目（①、③など）のほか、独自のものとして、以下の項目が挙げられている。

- ① 議員提出法律案の発議要件の緩和・提出手続の簡素化
- ② 起草小委員会の活用、自由討議時間の確保、「逐条審査」の導入、対案の政府案との並行審議、優先的な審議時間の確保などによる審議時間の充実

なお、最近の国会における国会改革についての議論としては、第186回国会において、国会審議の効率化と充実に向けた国会改革案に、自民党、公明党、民主党、日本維新の会等7会派が合意したと報道された。その中には、「国会審議の充実化を図るため」、「提出議案は速やかに付託すること」、「議員提出議案の審議の促進を図ろうとするもの」としての「自由討議の活用」などが盛り込まれていた⁽¹¹⁸⁾。これらのうち、速やかな委員会付託については、一定程度実施されたものの、審査するかどうかは与野党の協議次第であり、「付託されたまま“たなごらし”という例が依然多い」⁽¹¹⁹⁾とも報じられている。

(2) 議員立法が審議の活性化に果たす役割

「国会改革」の議論において、国会審議の活性化の観点から議員立法の活性化が取り上げられる理由として、国会における審議が国民に見える形で行われず、低調になっている中で、議員立法により、国会という公開の場で、議員対議員、政党対政党による活発な議論を行い、国民に示すことが国会の在り方としてふさわしいことが挙げられている⁽¹²⁰⁾。

また、議院内閣制を採用していることなどから内閣提出法律案が優位であることを前提としつつ、その立法過程を、国会の実質審議で充実させるためのものとして議員立法の活性化をとらえる視

⁽¹¹⁷⁾ 平成11年の国会審議活性化法の制定、衆議院規則・参議院規則の改正により、政府委員制度の廃止などの措置が講じられるまでは、多くの提言等で指摘されていた項目であった（武田・山本 同上参照）。先述したとおり、現在では、大臣・副大臣・政務官の答弁回数が大幅に増加しているとの評価もあるが（中島 前掲注(5), pp.218-219.）、その一方で、「政府参考人」などの制度が残り、審議の基本的な仕組みはあまり変わっていない」との指摘もある（川崎政司「立法をめぐる基盤変動と課題」『法律時報』vol.87 no.8, 2015.7, p.54.）。

⁽¹¹⁸⁾ 「国会改革で合意 与野党7党」『日本経済新聞』2014.5.28; 「社説 国会改革 数ではなく論を競え」『朝日新聞』2014.5.28; 民主党 「国会審議の充実に関する申し合わせ」与野党7会派が合意」2014.5.27. <<http://www.dpj.or.jp/article/104450>> なお、その他の近年の国会改革の提言については、桐原・帖佐 前掲注(116), pp.76-79を参照されたい。

⁽¹¹⁹⁾ 「党首討論 11か月ぶり 国会改革 合意1年 「月1回」開催 有名無実化」『読売新聞』2015.5.21.

⁽¹²⁰⁾ 上田 前掲注(111), pp.179-182. 内閣提出法律案が優位であること自体を否定するものではない、としつつ、政権交代も視野に入る政治状況の下で、それぞれの政党の政策を議員立法としてまとめ、各党が互いに公開の場で議論を戦わすことの重要性が指摘されている。なお、閣法の実質的な修正を行うことの重要性にも言及されており、そのための自由討議の導入の提案も行われている（上田・五十嵐 前掲注(112), pp.178-179.）。また、国会で議員が活発に国政論議を戦わせ、その議論が国民に伝わり、「国会を国民にとって身近な存在にすることが、国会改革の第一歩ではないか」との認識も示されている（浅野善治ほか「座談会 期待される国会像」前掲注(32), p.35.）。

点⁽¹²¹⁾も示されている。

ここで、これまでの国会審議の状況の変遷を概観する。

先述したとおり、内閣提出法律案については、与党による事前審査と党議拘束により、国会における実質的な審議機能は大きく制約されており、また、55年体制の下では、野党は、修正につながるような建設的な審議態度より、審議を止めるなど会期内での成立を阻むことで対応したとされる。そして、55年体制の下で、与党が参議院における多数を確保することのできない「ねじれ」状態が出現したときにおいても、多党化する野党の一部の協力を得て、与党・政府は、「何とかしのいだ」といわれる。しかし、その後、平成5年のいわゆる55年体制の崩壊、細川非自民連立政権の誕生、それらに続く政治改革関連法の成立などにより、「日本の政治構造が変動期」に入り、与野党の「対立」が激化する中、内閣提出法律案の成立を図るためには「法案修正による事態打開の可能性」を考慮する必要がある、とも指摘される状況となった。⁽¹²²⁾

一方、国会における議員立法の審議時間について見ると、平成5年以降、まだまだ十分ではないものの増加に転じたといわれる。それまで、審議されることが稀であった議員提出法律案について、対案の場合には、審議された上で、その内容が実質的な修正につながったり、また、対案でない野党提出法律案についても、委員会における実質審査が行われたりと、政府与党に代替する政策を提示する手段として議員立法が活用されていると指摘された⁽¹²³⁾。

そして、その後、二回の選挙による政権交代と、その前後のねじれ国会を含む期間においては、「決められない政治」が大きな問題となる一方で、各党が議員立法により積極的に政策表明を行い、国会において活発に議論が行われ、その結果、合意形成に至るというプロセスを辿ることにより、「国会審議の活性化・透明化」がある程度実現したと思われる案件も少なくない。

このような変化は、議員立法の活性化が、単に、内閣提出法律案の審議過程の活性化に寄与するだけでなく、より広い国会審議の活性化につながる可能性を有することを示したものと見える。具体的な審議プロセスの紹介については、別稿に委ねたい。

2 「政治主導」と議員立法

(1) 「政治主導」が目指される背景

近年、「政治主導」という言葉が頻繁に使われるようになってきている⁽¹²⁴⁾。古くから使われている言葉でもあり、その意味するところは多義的であるが、主として、「官僚主導」、「官僚支配」に対置して使われてきた⁽¹²⁵⁾。特に、近年は、我が国において官僚が伝統的に強大な力を持ち、実質的な

⁽¹²¹⁾ 只野 前掲注(3), p.100; 清水 前掲注(11)

⁽¹²²⁾ 飯尾潤「衆参における多数派の不一致と議院内閣制」『ジュリスト』No.1367, 2008.11.15, pp.88-92.

⁽¹²³⁾ 谷勝宏「議員立法と国会改革」『公共政策—日本公共政策学会年報2000—』日本公共政策学会, 2000, pp.1-3. <<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf2000/2000-01-004.pdf>>; 上田 前掲注(11), p.193.

⁽¹²⁴⁾ 例えば、国会の審議について見ると、昭和の期間において使用された件数はわずか15件であったのに対し、平成元年から平成27年5月までの間に既に1,700件を超えており、中でも、平成20年以降が半数以上を占めている(国会会議録検索システム <<http://kokkai.ndl.go.jp/>>による検索結果)。

⁽¹²⁵⁾ ただし、そもそも批判の対象とされてきた「官僚主導」とはどのようなもので、何が問題かの共通理解を欠いているだけでなく、それに対置され、その処方箋ともされてきた「政治主導」についても、憲法の規範や制度に関する理解の相違などが絡み、様々な理解や議論が見られる、と指摘されている(川崎政司「統治構造改革と政治主導—「政治主導」をめぐる議論の錯綜とその意義・射程・限界—」曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開—大石眞先生還暦記念— 上巻』信山社, 2012, pp.6-7.)。本稿においては、紙面の関係もあり、深く立ち入らず、これまでの使われ方の整理を中心に記述する。

政策決定を行ってきたことに対する是正という文脈で、「政治主導」という概念が用いられることが多い。

そのように、「政治主導」が目指されることとなった背景としては、まず、1990年代に入り、バブル経済の崩壊、冷戦の終焉、急速な少子高齢化、グローバル化の進行など、大きな社会経済の変化の中で、従来の延長線上の政策では対応できないような、大きな政策転換が求められることとなったことが挙げられている⁽¹²⁶⁾。また、その一方で、「官僚主導の限界」が指摘されており、①戦略性に富んだ迅速・大胆な意思決定を困難にし、縦割り行政が総合性の発揮を妨げるなど「政策立案」の観点からの問題と併せて、②民主的正統性を有する政治サイドを軽視した官僚の専横的な行動など「民主的統制と意思決定プロセスの透明化」の観点などからの問題も挙げられている。⁽¹²⁷⁾

こうした中で、縦割り行政の弊害を排し、首相及び内閣の強力なリーダーシップによりトップダウンによる大胆な政策転換を可能とするため、橋本龍太郎政権⁽¹²⁸⁾以降、「内閣主導」⁽¹²⁹⁾を意味する「政治主導」の実現を目指し種々の制度改革の取組が行われてきた⁽¹³⁰⁾。小泉純一郎首相は、それらの制度を活用し、また、「従来の慣例を破る積極的な動きによって、一挙に「首相主導」の内閣体制を打ち立て」た、ともいわれる⁽¹³¹⁾。

また、民主党は、平成21年の政権交代の際、マニフェスト⁽¹³²⁾において、「官僚丸投げの政治から、政権党が責任を持つ政治家主導の政治へ」(5原則の原則1)、「政府と与党を使い分ける二元体制から、内閣の下の政権決定に一元化へ」(同原則2)、「各省の縦割りの省益から、官邸主導の国益へ」(同原則3)などの政権構想を示し、「政治主導」の実現を目指した⁽¹³³⁾。

(2) 政策決定における「政治主導」の意味

(i) 政治主導の「政」とは何か

ところで、このように「政治主導」が目指された前提として、我が国における政策決定は、実質

⁽¹²⁶⁾ 中島 前掲注(5), pp.136-137; 山口 前掲注(2), p.75.

⁽¹²⁷⁾ 中島 同上 I1(1)でも記述したとおり、内閣提出法律案は、基本的には、担当の局・課からのボトムアップの形で政策決定が行われてきたため、これまでの行政の範囲内のことであれば対応可能であるが、省庁内でも局を超え、更にそれぞれ省庁の枠を超えた政策決定になると、そもそも権限がないことになり、また、その権限を越えた調整は難しい。なお、内閣官房及び内閣府の総合調整権限等が法律上明記されたことについては、同, pp.90-91 参照。

⁽¹²⁸⁾ 首相自らが会長を務める行政改革会議を発足させ、その報告に基づき平成13年の省庁改革等により政治主導のための政治装置が整備されるなど、今日いわれる政治主導の基礎条件を作ったといわれる(新藤宗幸『政治主導—官僚制を問いなおす—』筑摩書房, 2012, pp.55-70.)。それ以前にも、中曽根康弘政権も「大統領型首相」を標榜し、政治主導を追求した(同, pp.28-29, 32-34, 40-54.)。国会の審議において、「首相主導」及び「官邸主導」という言葉が初めて使われたのも、中曽根政権においてである(第101回国会参議院会議録第5号 昭和59年2月10日 p.67; 第107回国会衆議院外務委員会議録第5号 昭和61年12月19日 p.8.)。

⁽¹²⁹⁾ 平成10年6月に成立した「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)においては、「内閣機能の強化」、「内閣総理大臣のリーダーシップの強化」、「総合戦略機能の強化」等について規定されており、これらは「政治のリーダーシップ」を目指すためのものと位置付けられている(藤井直樹「中央省庁等改革の推進—二一世紀にふさわしい「この国のかたち」の再構築を目指して」『時の法令』1578号, 1998.9.30, pp.6-13.)。また、この基本法に基づいて、平成13年1月6日から新体制がスタートした(「特集 参院選政局の節目に 省庁再編 政策決定 政治主導に」『日本経済新聞』2001.1.3.)。

⁽¹³⁰⁾ 内閣機能強化への取組については、中島 前掲注(5), pp.290-307 参照。

⁽¹³¹⁾ 飯尾 前掲注(15), p.196.

⁽¹³²⁾ 「民主党の政権政策 Manifesto2009」2011.6.28. 民主党 HP <<https://www.dpj.or.jp/download/325.pdf>>

⁽¹³³⁾ 山口 前掲注(2), pp.66-79.

的に「官」のみによって行われ、「政」は関わってこなかったのであろうか。

I 1 (1)(vi)でも述べたように、内閣提出法律案の提出には、与党による事前審査が必要とされてきており、その過程で、与党の意見は政策に反映されることになる。そして、その事前審査制については、先述したとおりの問題が指摘されてきており、とりわけ、特定の分野の政策に強い影響力を持つこととなった族議員の存在は、党の政務調査会・総務会などの仕組みとともに政策決定の際の存在感を増し、政策決定における政府と与党の二元体制を生み出すことになったといわれる。これは、憲法の予定するところと異なる形で、議員が、行政権を統制する方法を見つけた、とも評されている⁽¹³⁴⁾。そして、そのような形での政策への関わりは、政治家の全体利益への関心を薄くさせた、とも指摘されている⁽¹³⁵⁾。

このような与党による政策への影響力は、「首相主導」、「内閣主導」という意味で「政治主導」という語が用いられるようになるかなり以前から、「与党・政治家主導」⁽¹³⁶⁾などを意味する「政治主導」として説明されてきた⁽¹³⁷⁾。その結果、今でも、「官」に対する「政」というとき、その「政」は、「与党」や「族議員」などのイメージの方が強いかもしれない。しかし、「内閣主導」、「首相主導」というときの主体である「内閣」と「首相」も、議院内閣制を採る我が国において、国会によって選出された政治の領域に属し、「行政府」又は「行政権」の中の上層部を構成する「政」である⁽¹³⁸⁾。そして、近年の一連の「政治主導」を目指す動きにおいて、その「政治主導」は、「首相主導」、「内閣主導」のことであり、「政党主導」「政治家主導」ではないとされる⁽¹³⁹⁾。

この点について、これまで、「官僚主導」との関係で論じられることの多かった「政治主導」であるが、「問題の本質は、官僚主導型にあるのではなく、多様な意見を持つ政治家の集団である与党内の意見をいかに上手くまとめ、官邸と円滑な調整を図り、官邸の意向を酌んだ政策決定をきちんとやれるかにある」との指摘が示唆に富む⁽¹⁴⁰⁾。

(ii) 「首相主導」と「内閣主導」—これまでの阻害要因と両者の関係—

近年、その強化が図られてきた「首相主導」と「内閣主導」であるが、そのような強化を図らなければならなかったほど、これまで「内閣」は、そして、「内閣」の首長である「首相」は、弱い権限しか持っていなかったのであろうか。

(134) 飯尾 前掲注(15), p.78.

(135) 同上, pp.102-104.

(136) 中島 前掲注(5), pp.24, 110-112, 143-145 など。

(137) この意味の「政治主導」は、「官僚」の判断ではなく、「政府・与党」による政策決定が行われたり、それが求められたりする場合に用いられた例がある一方で(「政治主導で緊急課題に取り組み」『読売新聞』1981.12.2 など)、選挙区への利益誘導、族議員の暴走などの批判的な文脈において用いられることもあった(「生産者米価諮問 政治主導を露呈 米審は形式的意味も“喪失”」『毎日新聞』1990.7.5; 竹中平蔵「旧態依然の新年度予算案は戦後最悪の公約違反だ」『エコノミスト』75 巻 3 号, 1997.1.21, pp.44-47.)。

(138) 飯尾 前掲注(15), pp.33-34; 森田朗「行政改革と行政学」『季刊行政管理研究』79 号, 1997.9, p.32.

(139) 新藤 前掲注(128), p.17; 中島 前掲注(5), pp.143-145; 平岡秀夫ほか「「政治主導」と国会改革」『世界』No.801, 2010.2, pp.29-30; 「どうするニッポン政策を質す(5)政治主導 明確な政策こそ求心力」『日本経済新聞』2001.4.14 など。

(140) 湯元健治「官僚主導から政治主導への転換の意味するもの」2009.8.27, p.2. 日本総研 HP <<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/yumoto/pdf/2985.pdf>> また、同様の視点から、「政治主導」は、「実は、与党の問題でもあり、与党における民意の表出・集約のあり方や、国会審議等における与党議員の位置付け・役割に関し、十分には議論がなされてこなかったということである」とも指摘されている(川崎 前掲注(117), p.54.)。そして、「首相主導」、「内閣主導」の意味の「政治主導」の実現のためには「与党の改革」も必要となり、その際には、「政府と有権者を結ぶパイプ役としての与党議員の役割」をどう生かし、「首相主導」、「内閣主導」の決定とどのように両立させるかが課題であるとも指摘されている(大山礼子「「政治主導」実現への処方箋—英国モデル追従を越えて—」『都市問題』Vol.100 No.11, 2009.11, p.7.)。

日本国憲法における首相の地位（第65条、第66条、第68条第2項、第72条（とりわけ「行政各部を指揮監督する」））は、制定時においては、極めて強いと考えられていた⁽¹⁴¹⁾。しかし、①内閣法による制限（第3条（分担管理原則）⁽¹⁴²⁾、第6条）、②戦後の公職追放により経験豊富な現職議員の多くが議席を失い初当選議員が多かったこと、占領当局が縦割り構造であったことが相まって縦割りの官僚支配を強めたこと、③自民党内の派閥抗争により、首相の任期は短いことが多く、また、大派閥の協力を得た首相の場合の政治主導は限られたものとならざるを得なかったこと、④派閥の影響力の増大により、派閥の意向を反映した順送りの閣僚人事となり、内閣は、首相より派閥への忠誠心を持つ集団となり、その一方で、頻繁な閣僚の交代は大臣の官僚組織への依存を強めたこと、⑤省庁間の総合調整を行う重要な役割を担う内閣の補佐機構（内閣官房）の規模と影響力が小さかったこと、⑥族議員の政策への影響力の増大が自民党内での権力の分散化を強め、党総裁である首相の求心力を弱めたこと、などにより、首相の政治主導が弱められていたとされる⁽¹⁴³⁾。

では、「首相主導」と「内閣主導」の二つの語は、同じことを意味しているのだろうか。報道などにおいても、必ずしも明確に区別されて用いられているわけではなく、二つ並べて使われている例もみられる⁽¹⁴⁴⁾。実際に使われる場面を見ると、首相の個性によって強いリーダーシップが発揮されるときに「首相主導」が使われてきたようにも見える⁽¹⁴⁵⁾。

本来、内閣は、首相を中心とする合議体であり、また、強力なリーダーシップによるトップダウンの政策決定を実現するための「政治主導」であることから、「内閣主導」を目指す先に「首相主導」があるにとらえられている。⁽¹⁴⁶⁾

また、戦後の我が国の内閣運営は、①首相が内閣を主宰し、国会で指名を受けた首相に閣僚の任免権があるという首相指導の原則、②各省の所管は各省の大臣の権限だという分担管理の原則（所轄の原則）、③内閣の方針は内閣という合議体が決定するという合議制の原則の3原則に基づくこととされてきたが、我が国においては、②が極めて強いこと、③の合議の際に全員一致を慣習としていることとのバランスからも、首相指導の原則を強めないと大きな政策転換は難しいことになる⁽¹⁴⁷⁾。

⁽¹⁴¹⁾ 飯尾 前掲注⁽¹⁵⁾, pp.26-27; 信田智人『政治主導 vs. 官僚支配—自民政権、民主政権、政官 20 年闘争の内幕—』朝日新聞出版, 2013, pp.37-40.

⁽¹⁴²⁾ 内閣法第3条によって「各大臣」は「行政事務を分担管理する」とされており、そのような分担管理原則の下では、内閣は、「官僚からなる省庁の代理人としての各省大臣が集合する内閣である「官僚内閣制」となり、「背景に有権者の負託を背負っているという議院内閣制の原則は薄らいでしまう」と指摘されている（飯尾 同上, pp.28-29.）。

⁽¹⁴³⁾ 信田 前掲注⁽¹⁴¹⁾, pp.40-57; 新藤 前掲注⁽¹²⁸⁾, pp.58-59.

⁽¹⁴⁴⁾ 「郵政改革 自民党内の論議 前進なく 首相、法案提出めぐり難しい判断(解説)」『読売新聞』2004.12.27; 「二元政治克服し真の政治主導めざせ(社説)」『日本経済新聞』2001.6.4 など。

⁽¹⁴⁵⁾ なお、国会審議においては、「首相主導」(平成27年7月31日現在で24件)より「総理主導」(同92件)の語が使われている例が多い。また、「首相主導」に近い使い方をされることが多いと思われるものとして、「官邸主導」(同235件)という言葉もある。

⁽¹⁴⁶⁾ 野中ほか 前掲注⁽¹⁾, p.176. 国会審議において、成田憲彦参考人は、総理大臣の権限強化について、内閣主導というのは現実にはどこの国でも背後にサポート役として付いている官僚主導になる。官僚主導を克服するのは内閣主導ではなく首相主導である、と述べている（第151回国会参議院憲法調査会会議録第4号 平成13年3月14日 p.5.）。民主党政権において、玄葉光一郎国務大臣が、自身の「政治主導」のとらえ方として、①それぞれの省庁の中における政務三役主導、②最終的には首相主導の二つであると考えている、と答弁している（第177回国会衆議院内閣委員会会議録第2号 平成23年3月9日 p.11.）。なお、目指すべき議院内閣制は首相中心の議院内閣制であるとの認識の下、衆議院議員総選挙において、政党・首相候補・政策の三点がセットで選ばれるようになれば、総選挙で信託を受けた首相の地位を向上させるなど、通常、首相の実質的な権力の増大につながる、と指摘されている（飯尾 前掲注⁽¹⁵⁾, pp.181-184.）。

(3) 「議員主導」の議員立法への取組

これまで使われてきた「与党・政治家主導」という意味合いの「政治主導」に対し、近年の国会における議論などにおいて、与党だけでなく各党の「議員」が協議して議員立法や修正などの形で政策決定を行った状況について「政治主導」という語が用いられている⁽¹⁴⁸⁾。

かつて利益誘導型などと批判されたような「政治主導」は別としても⁽¹⁴⁹⁾、「首相主導」、「内閣主導」の意味の「政治主導」が進められる一方で、国会議員が、議員として議員立法をはじめとする政策に取り組む「議員主導」⁽¹⁵⁰⁾ともいうべき「政治主導」の意義は認められるべきであり、両者は両立するものではないか、と思われる。

現に、「政治主導」を目指し、「首相主導」・「内閣主導」のための制度改革が進むのとほぼ軌を一にして、1990年代の半ば以降、議員立法待望論ともいわれる議員立法の活性化を求める声が強まったといわれる。この時期以降、議員提出法律案の提出件数、成立件数が共に増加し、また、それまで行われてきていた議員立法の類型にはない、多様な分野の法律が制定されるに至った。そのような活性化の背景としては、①平成5年の細川連立政権の成立以降、様々な連立政権が誕生する中で多くの政党が与党の経験を持ち政策立案能力が向上したこと、②激しいイデオロギー対立はなくなり政党間の協議を行いやすくなったこと、③官僚の不祥事などにより官僚制度への信頼の低下などから政策形成過程における「政治主導」が求められたこと、④与党議員の議員立法が増加したことなどが指摘されており⁽¹⁵¹⁾、迅速に措置する必要がある政策に関する立法をはじめ、議員が主導する形で多くの議員立法が行われている⁽¹⁵²⁾。

また、内閣提出法律案については、会期という時間的制約の中で成立を見込める法律案の数には限度があることから提出の優先順位が決められたり⁽¹⁵³⁾、「行政府の手が回り切らない」⁽¹⁵⁴⁾ため、提出に至らない場合もある。このように「内閣が自己の政策として重視していないものでも、国民の

(147) 「(憲法はいま) 21世紀臨調・西尾勝氏に聞く「首相主導の強化は不可欠」『読売新聞』2003.9.26; 森田 前掲注(138), pp.32-33; 新藤 前掲注(128), pp.191-193.

(148) 第143回国会参議院金融問題及び経済活性化に関する特別委員会会議録第11号 平成10年10月16日 p.2; 第169回国会衆議院文部科学委員会会議録第3号 平成20年3月19日 p.8など。なお、この意味と同様の超党派の議員の取組について「国会主導」という言葉が用いられている例もある(第169回国会参議院内閣委員会会議録第18号 平成20年6月3日 p.20.)。報道における最近の例としては、「海外犯罪被害に見舞金 死亡時200万円 今国会で議員立法」『日本経済新聞』2015.6.26など。

(149) 新藤 前掲注(128), p.187.

(150) ここで、「議員主導」という言葉を用いたが、その理由は、①「政治家主導」という用語は「内閣主導」と同様の意味で使われることもある一方で、利益誘導的な意味合いで使われることも多いこと、②I1(2)で述べたように、議員立法については党内手続が行われ、政党としての法律案の提案とはなるものの、立法活動の実態は議員の意思に基づき始められ、行われるものであるので「政党主導」という表現も適当ではないと考えたこと、③「国会主導」という言葉は、立法活動の主体となる「議員」が見えにくくなるとともに、「内閣主導」と対比されるおそれがあること、④「与党・政治家主導」という表現は、与党議員の特定分野への影響力(例えば、「族議員」)などのイメージがあり、かつ、与党議員に限られること(中島 前掲注(5), p.135など)などから、それぞれの語は用いないこととし、その一方で、「議員主導」という語は、与党議員に限定されない各議員による、政治家としての責任に基づく主体的な立法活動への取組という趣旨に近い表現ではないかと考えたことによる。

(151) 河野 前掲注(43), pp.84-85; 橘 前掲注(3), pp.145-146; 大山 前掲注(4), pp.74-75.

(152) (例)「サイバーセキュリティ基本法」(平成26年法律第104号)は、強い政治的なリーダーシップの下での施策の推進、迅速な対応の必要性から、「野党も含めた議員・政党の主導で提案され」、「迅速な成立」が図られた(関啓一郎「サイバーセキュリティ基本法の成立とその影響」『知的資産創造』23(4), 2015.4, pp.80, 86-87; 第186回国会衆議院内閣委員会会議録第23号 平成26年6月11日 p.5.)。

(153) 中島 前掲注(5), pp.79-80.

(154) 大森 前掲注(1), p.51.

中に強い要望があれば、それに応える法律案を作成して議論を誘発する使命が」国会にはある。そして、国会の中心的役割である内閣のコントロールを効果的に遂行するために必要な法制度を設計し法律化することは、「まさに国会が積極的に行うべきこと」とも指摘される。⁽¹⁵⁵⁾

「政治主導」は、内閣主導であり、その上での首相主導体制を構築すべきとしつつ、その一方で、与党議員が法律案や予算についての政策能力を高めることを否定する者はいない、として、省庁横断的な政策分野別の「政策空間」での議論と立法能力の向上が必要であり、そのような空間で「創意された法案を議員立法で推進することこそ、与党に問われている」との指摘もある。⁽¹⁵⁶⁾

様々な議論があるところであるが、変化する政治・経済・社会情勢に対応するため、そして、議員の「政治主導」という自負の下に、議員立法への積極的な取組が行われてきている⁽¹⁵⁷⁾。それらの近年における状況についての紹介は、別稿に委ねたい。

おわりに

本稿は、「議員立法はどのように行われてきたか」ということを概観するための序論として執筆したものである。

議員立法は、1990年代以降の政治・経済・社会の大きな変化を背景として、数量的にも、内容的にも、そして、その行われ方の面でも変化してきている。そこで、これまでの議員立法の動向、政権交代の前後を中心とする期間における法律案の提出・成立の状況、議員立法の類型、審議過程において議員立法が果たす役割、及び委員会提出法律案の委員会における「審査」の形態について、それぞれ、どのように変化してきたか、稿を改めて紹介したい。また、その際には、それらの変化が、「国会改革」や「政治主導」との関係でどのような意味を持つかという点についても検証を試みたいと考えている。さらに、そのような変化の中で、議員立法が実際にどのように行われたかということ、農林環境分野の具体的な立法例を基に紹介することを考えている。本稿と併せてお読みいただければ幸甚である。

(かやの ちえこ)

⁽¹⁵⁵⁾ 高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第2版』有斐閣, 2010, p.336.

⁽¹⁵⁶⁾ 新藤 前掲注⁽¹²⁸⁾, pp.187-188.

⁽¹⁵⁷⁾ ジェラルド・カーティス編著『政治家の役割—「政治主導」を政治の現場から問う—』日本国際交流センター, 2002; 保岡興治『政治主導の時代—統治構造改革に取り組んだ三〇年』中央公論新社, 2008 など。議員立法の現場に詳しい実務者としての立場からも、国民から直接選ばれた国会議員が、社会の変化に機敏に対応し、法制度設計を自ら行い、議員同士が議論しながら必要とされる方策を実現していく、という立法府主導の政策決定について、国民にはあまり知られておらず、このような国会の機能に対して過小評価という傾向がある、との指摘がある(笠井真一「議院法制局における法制度設計」中村・大石編 前掲注⁽⁵⁰⁾, pp.313-316.)。

別表 国会回次別法律案提出件数、成立件数及び成立率

国会回次	召集日	閣法				衆法				参法				合計			
		提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率
1 (特)	1947/5/20	161	150		93.2%	20	8		40.0%	2	0		0.0%	183	158		86.3%
2 (常)	1947/12/10	225	190		84.4%	21	20		95.2%	10	3		30.0%	256	213		83.2%
3 (臨)	1948/10/11	40	32		80.0%	5	4		80.0%	3	1		33.3%	48	37		77.1%
4 (常)	1948/12/1	23	22		95.7%	5	5		100.0%	9	6		66.7%	37	33		89.2%
5 (特)	1949/2/11	212	198		93.4%	22	14		63.6%	11	7		63.6%	245	219		89.4%
6 (臨)	1949/10/25	60	51	2	85.0%	11	10		90.9%	4	2		50.0%	75	63	2	84.0%
7 (常)	1949/12/4	196	187		95.4%	32	29		90.6%	11	8		72.7%	239	224		93.7%
8 (臨)	1950/7/12	20	17		85.0%	14	11		78.6%	2	0		0.0%	36	28		77.8%
9 (臨)	1950/11/21	43	37	2	86.0%	11	8	2	72.7%	3	2		66.7%	57	47	4	82.5%
10 (常)	1950/12/10	181	173		95.6%	70	59		84.3%	27	22		81.5%	278	254		91.4%
11 (臨)	1951/8/16	1	0		0.0%	0	0			0	0			1	0		0.0%
12 (臨)	1951/10/10	54	51	1	94.4%	8	6		75.0%	3	3		100.0%	65	60	1	92.3%
13 (常)	1951/12/10	249	236	5	94.8%	80	61	3	76.3%	19	11		57.9%	348	308	8	88.5%
14 (常)	1952/8/26	0	0			1	0		0.0%	0	0			1	0		0.0%
緊急集会	1952/8/31	0	0			0	0			0	0			0	0		
15 (特)	1952/10/24	187	50		26.7%	59	25		42.4%	16	2		12.5%	262	77		29.4%
緊急集会	1953/3/18	4	4		100.0%	0	0			0	0			4	4		100.0%
16 (特)	1953/5/18	169	159		94.1%	88	54		61.4%	20	13		65.0%	277	226		81.6%
17 (臨)	1953/10/29	15	15		100.0%	13	2		15.4%	0	0			28	17		60.7%
18 (臨)	1953/11/30	10	9		90.0%	3	3		100.0%	1	1	1	100.0%	14	13	1	92.9%
19 (常)	1953/12/10	183	176	2	96.2%	51	21		41.2%	22	6		27.3%	256	203	2	79.3%
20 (臨)	1954/11/30	11	10		90.9%	22	9	2	40.9%	2	1	2	50.0%	35	20	4	57.1%
21 (常)	1954/12/10	0	0			16	4		25.0%	3	0		0.0%	19	4		21.1%
22 (特)	1955/3/18	150	135		90.0%	78	35		44.9%	28	6		21.4%	256	176		68.8%
23 (臨)	1955/11/22	10	10	1	100.0%	9	5		55.6%	1	0		0.0%	20	15	1	75.0%
24 (常)	1955/12/20	172	141		82.0%	71	16	3	22.5%	13	7	1	53.8%	256	164	4	64.1%
25 (臨)	1956/11/12	10	4	2	40.0%	10	2	4	20.0%	1	0		0.0%	21	6	6	28.6%
26 (常)	1956/12/20	158	145	9	91.8%	50	15	5	30.0%	17	3		17.6%	225	163	14	72.4%
27 (臨)	1957/11/1	5	5	2	100.0%	13	2	1	15.4%	2	0		0.0%	20	7	3	35.0%
28 (常)	1957/12/20	159	144	1	90.6%	27	12	3	44.4%	19	4	1	21.1%	205	160	5	78.0%
29 (特)	1958/6/10	5	5		100.0%	16	0		0.0%	1	0		0.0%	22	5		22.7%
30 (臨)	1958/9/29	41	6		14.6%	13	0		0.0%	6	0		0.0%	60	6		10.0%
31 (常)	1958/12/10	185	171		92.4%	69	12		17.4%	14	0		0.0%	268	183		68.3%
32 (臨)	1959/6/22	2	2		100.0%	1	0		0.0%	0	0			3	2		66.7%
33 (臨)	1959/10/26	33	32	2	97.0%	26	2	2	7.7%	2	0		0.0%	61	34	4	55.7%
34 (常)	1959/12/29	155	124	1	80.0%	48	9	4	18.8%	4	2		50.0%	207	135	5	65.2%
35 (臨)	1960/7/18	0	0	4		1	1		100.0%	0	0			1	1	4	100.0%
36 (臨)	1960/10/17	0	0			7	0		0.0%	0	0			7	0		0.0%
37 (特)	1960/12/5	25	23		92.0%	7	4		57.1%	1	0		0.0%	33	27		81.8%
38 (常)	1960/12/26	211	150		71.1%	60	8		13.3%	35	2		5.7%	306	160		52.3%
39 (臨)	1961/9/25	75	68	1	90.7%	34	8		23.5%	12	1		8.3%	121	77	1	63.6%
40 (常)	1961/12/9	160	138	2	86.3%	49	7		14.3%	17	0		0.0%	226	145	2	64.2%
41 (臨)	1962/8/4	3	3	8	100.0%	11	2	1	18.2%	9	0	1	0.0%	23	5	10	21.7%
42 (臨)	1962/12/8	11	2	1	18.2%	1	0		0.0%	0	0			12	2	1	16.7%
43 (常)	1962/12/24	185	158		85.4%	53	7		13.2%	34	2		5.9%	272	167		61.4%
44 (臨)	1963/10/15	36	1		2.8%	7	1		14.3%	1	0		0.0%	44	2		4.5%
45 (特)	1963/12/4	13	11		84.6%	5	2		40.0%	0	0			18	13		72.2%
46 (常)	1963/12/20	174	156	2	89.7%	62	12	1	19.4%	18	1		5.6%	254	169	3	66.5%
47 (臨)	1964/11/9	10	10	2	100.0%	9	1		11.1%	0	0			19	11	2	57.9%
48 (常)	1964/12/21	134	124	1	92.5%	45	10		22.2%	19	4		21.1%	198	138	1	69.7%
49 (臨)	1965/7/22	5	3	1	60.0%	0	0			0	0			5	3	1	60.0%
50 (臨)	1965/10/5	15	3		20.0%	0	0			3	0		0.0%	18	3		16.7%
51 (常)	1965/12/20	156	136		87.2%	60	11		18.3%	18	0		0.0%	234	147		62.8%
52 (臨)	1966/7/1	0	0	2		0	0			0	0			0	0	2	
53 (臨)	1966/11/30	11	11	1	100.0%	1	1	2	100.0%	2	0		0.0%	14	12	3	85.7%
54 (常)	1966/12/27	0	0			0	0			0	0			0	0		
55 (特)	1967/2/15	152	131		86.2%	43	6		14.0%	13	0		0.0%	208	137		65.9%
56 (臨)	1967/7/27	2	1		50.0%	2	0		0.0%	1	0		0.0%	5	1		20.0%
57 (臨)	1967/12/4	8	7	1	87.5%	4	1		25.0%	0	0			12	8	1	66.7%
58 (常)	1967/12/27	108	90	5	83.3%	45	7		15.6%	15	2		13.3%	168	99	5	58.9%
59 (臨)	1968/8/1	0	0			0	0			0	0			0	0		
60 (臨)	1968/12/10	9	7		77.8%	3	0		0.0%	0	0			12	7		58.3%
61 (常)	1968/12/27	113	63	3	55.8%	58	4		6.9%	22	0		0.0%	193	67	3	34.7%
62 (臨)	1969/11/29	33	26		78.8%	2	1		50.0%	11	0		0.0%	46	27		58.7%
63 (特)	1970/1/14	109	98		89.9%	39	17		43.6%	22	1		4.5%	170	116		68.2%
64 (臨)	1970/11/24	27	27	1	100.0%	5	2		40.0%	0	0			32	29	1	90.6%
65 (常)	1970/12/26	105	93	3	88.6%	35	15		42.9%	19	0		0.0%	159	108	3	67.9%

国会回次	召集日	閣法				衆法				参法				合計			
		提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率
66 (臨)	1971/7/14	0	0			0	0			0	0			0	0		
67 (臨)	1971/10/16	22	14	1	63.6%	8	4		50.0%	0	0			30	18	1	60.0%
68 (常)	1971/12/29	115	95	9	82.6%	48	14		29.2%	10	0		0.0%	173	109	9	63.0%
69 (臨)	1972/7/6	0	0			0	0			0	0			0	0		
70 (臨)	1972/10/27	9	9	3	100.0%	4	3		75.0%	0	0			13	12	3	92.3%
71 (特)	1972/12/22	128	103		80.5%	65	14		21.5%	25	1		4.0%	218	118		54.1%
72 (常)	1973/12/1	95	79	15	83.2%	44	13	1	29.5%	10	0		0.0%	149	92	16	61.7%
73 (臨)	1974/7/24	0	0			3	0		0.0%	0	0			3	0		0.0%
74 (臨)	1974/12/9	14	14		100.0%	4	1		25.0%	10	1		10.0%	28	16		57.1%
75 (常)	1974/12/27	68	43	5	63.2%	40	19		47.5%	29	0		0.0%	137	62	5	45.3%
76 (臨)	1975/9/11	31	30		96.8%	7	1		14.3%	13	0		0.0%	51	31		60.8%
77 (常)	1975/12/27	69	58	1	84.1%	24	10		41.7%	20	0		0.0%	113	68	1	60.2%
78 (臨)	1976/9/16	9	8	6	88.9%	5	1		20.0%	6	1		16.7%	20	10	6	50.0%
79 (臨)	1976/12/24	0	0			0	0			0	0			0	0		
80 (常)	1976/12/30	76	65		85.5%	52	11		21.2%	19	0		0.0%	147	76		51.7%
81 (臨)	1977/7/27	0	0			0	0			0	0			0	0		
82 (臨)	1977/9/29	13	7	2	53.8%	7	1		14.3%	1	0		0.0%	21	8	2	38.1%
83 (臨)	1977/12/7	8	2		25.0%	3	3		100.0%	0	0			11	5		45.5%
84 (常)	1977/12/19	82	74	9	90.2%	33	10		30.3%	14	1	1	7.1%	129	85	10	65.9%
85 (臨)	1978/9/18	13	12	1	92.3%	6	4		66.7%	3	1		33.3%	22	17	1	77.3%
86 (臨)	1978/12/6	0	0			0	0			0	0			0	0		
87 (常)	1978/12/22	68	42	3	61.8%	36	7	1	19.4%	11	0		0.0%	115	49	4	42.6%
88 (臨)	1979/8/30	30	3		10.0%	22	0		0.0%	9	0		0.0%	61	3		4.9%
89 (特)	1979/10/23	0	0			7	0		0.0%	0	0			7	0		0.0%
90 (臨)	1979/11/16	25	15		60.0%	4	1		25.0%	0	0			29	16		55.2%
91 (常)	1979/12/21	92	66	9	71.7%	58	9		15.5%	17	1		5.9%	167	76	9	45.5%
92 (特)	1980/7/17	2	0		0.0%	0	0			0	0			2	0		0.0%
93 (臨)	1980/9/29	31	23	2	74.2%	18	5		27.8%	2	0		0.0%	51	28	2	54.9%
94 (常)	1980/12/22	74	69	3	93.2%	54	15	1	27.8%	14	1		7.1%	142	85	4	59.9%
95 (臨)	1981/9/24	5	3	2	60.0%	2	1		50.0%	1	0		0.0%	8	4	2	50.0%
96 (常)	1981/12/21	81	77	2	95.1%	41	17		41.5%	10	1	1	10.0%	132	95	3	72.0%
97 (臨)	1982/11/26	5	4		80.0%	1	0	1	0.0%	0	0			6	4	1	66.7%
98 (常)	1982/12/28	58	51	1	87.9%	18	6	2	33.3%	7	0		0.0%	83	57	3	68.7%
99 (臨)	1983/7/18	0	0			0	0			0	0			0	0		
100 (臨)	1983/9/8	13	13	5	100.0%	4	1	2	25.0%	5	0		0.0%	22	14	7	63.6%
101 (特)	1983/12/26	84	70		83.3%	45	8		17.8%	18	0		0.0%	147	78		53.1%
102 (常)	1984/12/1	84	77	8	91.7%	39	14		35.9%	7	1		14.3%	130	92	8	70.8%
103 (臨)	1985/10/14	12	10	6	83.3%	3	3		100.0%	1	0		0.0%	16	13	6	81.3%
104 (常)	1985/12/24	87	73		83.9%	23	9		39.1%	11	2		18.2%	121	84		69.4%
105 (臨)	1986/6/2	0	0			0	0			0	0			0	0		
106 (特)	1986/7/22	0	0			0	0			0	0			0	0		
107 (臨)	1986/9/11	28	24		85.7%	9	1		11.1%	3	0		0.0%	40	25		62.5%
108 (常)	1986/12/29	100	72		72.0%	21	9		42.9%	4	0		0.0%	125	81		64.8%
109 (臨)	1987/7/6	9	8	12	88.9%	11	2	3	18.2%	3	0		0.0%	23	10	15	43.5%
110 (臨)	1987/11/6	0	0			0	0			0	0			0	0		
111 (臨)	1987/11/27	5	5	3	100.0%	1	0		0.0%	1	1		100.0%	7	6	3	85.7%
112 (常)	1987/12/28	83	75		90.4%	15	9		60.0%	3	0		0.0%	101	84		83.2%
113 (臨)	1988/7/19	17	17	7	100.0%	8	6		75.0%	0	0			25	23	7	92.0%
114 (常)	1988/12/30	78	60		76.9%	10	4		40.0%	2	0		0.0%	90	64		71.1%
115 (臨)	1989/8/7	0	0			0	0			0	0			0	0		
116 (臨)	1989/9/28	8	8	17	100.0%	10	4	1	40.0%	14	1		7.1%	32	13	18	40.6%
117 (常)	1989/12/25	5	0		0.0%	0	0			2	1		50.0%	7	1		14.3%
118 (特)	1990/2/27	70	66		94.3%	16	8		50.0%	8	0		0.0%	94	74		78.7%
119 (臨)	1990/10/12	2	1		50.0%	0	0			0	0			2	1		50.0%
120 (常)	1990/12/10	93	83	1	89.2%	18	10		55.6%	3	0		0.0%	114	93	1	81.6%
121 (臨)	1991/8/5	6	1	6	16.7%	9	4		44.4%	1	0		0.0%	16	5	6	31.3%
122 (臨)	1991/11/5	14	14		100.0%	4	2		50.0%	1	0		0.0%	19	16		84.2%
123 (常)	1992/1/24	84	80	3	95.2%	12	7		58.3%	6	0		0.0%	102	87	3	85.3%
124 (臨)	1992/8/7	0	0			0	0			0	0			0	0		
125 (臨)	1992/10/30	10	10	3	100.0%	12	7		58.3%	5	0		0.0%	27	17	3	63.0%
126 (常)	1993/1/22	76	72		94.7%	26	6		23.1%	16	1		6.3%	118	79		66.9%
127 (特)	1993/8/5	0	0			0	0			0	0			0	0		
128 (臨)	1993/9/17	20	17		85.0%	11	4		36.4%	6	3		50.0%	37	24		64.9%
129 (常)	1994/1/31	75	67	2	89.3%	13	10		76.9%	5	3		60.0%	93	80	2	86.0%
130 (臨)	1994/7/18	0	0			0	0			0	0			0	0		
131 (臨)	1994/9/30	19	19	8	100.0%	7	4	1	57.1%	1	0		0.0%	27	23	9	85.2%
132 (常)	1995/1/20	102	102		100.0%	20	7	2	35.0%	6	2		33.3%	128	111	2	86.7%

国会回次	召集日	閣法				衆法				参法				合計			
		提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率	提出 件数	成立 件数	継続 成立	成立率
133 (臨)	1995/8/4	0	0			13	0		0.0%	0	0			13	0		0.0%
134 (臨)	1995/9/29	17	17		100.0%	22	6		27.3%	0	0	1		39	23	1	59.0%
135 (臨)	1996/1/11	0	0			0	0			0	0			0	0		
136 (常)	1996/1/22	99	99		100.0%	16	10		62.5%	5	1		20.0%	120	110		91.7%
137 (臨)	1996/9/27	0	0			2	0		0.0%	0	0			2	0		0.0%
138 (特)	1996/11/7	0	0			0	0			0	0			0	0		
139 (臨)	1996/11/29	12	9		75.0%	18	1		5.6%	2	0		0.0%	32	10		31.3%
140 (常)	1997/1/20	92	90		97.8%	45	10	1	22.2%	11	3		27.3%	148	103	1	69.6%
141 (臨)	1997/9/29	20	20	4	100.0%	22	3		13.6%	6	1		16.7%	48	24	4	50.0%
142 (常)	1998/1/12	117	97	1	82.9%	44	6	4	13.6%	6	1		16.7%	167	104	5	62.3%
143 (臨)	1998/7/30	10	7	10	70.0%	20	14	1	70.0%	10	1	1	10.0%	40	22	12	55.0%
144 (臨)	1998/11/27	6	6		100.0%	7	3		42.9%	5	0		0.0%	18	9		50.0%
145 (常)	1999/1/19	124	110	10	88.7%	38	13		34.2%	22	5		22.7%	184	128	10	69.6%
146 (臨)	1999/10/29	74	74	6	100.0%	19	5	1	26.3%	7	2		28.6%	100	81	7	81.0%
147 (常)	2000/1/20	97	90	7	92.8%	35	17	1	48.6%	20	2		10.0%	152	109	8	71.7%
148 (特)	2000/7/4	0	0			3	0		0.0%	0	0			3	0		0.0%
149 (臨)	2000/7/28	0	0			1	0		0.0%	8	0		0.0%	9	0		0.0%
150 (臨)	2000/9/21	21	20		95.2%	25	11		44.0%	17	1		5.9%	63	32		50.8%
151 (常)	2001/1/31	99	92	1	92.9%	64	17	1	26.6%	22	1		4.5%	185	110	2	59.5%
152 (臨)	2001/8/7	0	0			0	0			0	0			0	0		
153 (臨)	2001/9/27	28	28	5	100.0%	29	9	3	31.0%	11	1		9.1%	68	38	8	55.9%
154 (常)	2002/1/21	104	88	1	84.6%	47	12	3	25.5%	22	1		4.5%	173	101	4	58.4%
155 (臨)	2002/10/18	71	71	7	100.0%	9	5	4	55.6%	11	0		0.0%	91	76	11	83.5%
156 (常)	2003/1/20	121	118	4	97.5%	51	12	2	23.5%	18	2		11.1%	190	132	6	69.5%
157 (臨)	2003/9/26	6	6	1	100.0%	3	2		66.7%	5	0		0.0%	14	8	1	57.1%
158 (特)	2003/11/19	0	0			0	0			0	0			0	0		
159 (常)	2004/1/19	127	120		94.5%	59	14		23.7%	24	1		4.2%	210	135		64.3%
160 (臨)	2004/7/30	0	0			4	0		0.0%	4	0		0.0%	8	0		0.0%
161 (臨)	2004/10/12	20	19	5	95.0%	19	7	1	36.8%	2	0		0.0%	41	26	6	63.4%
162 (常)	2005/1/21	89	75	1	84.3%	39	17	2	43.6%	10	1		10.0%	138	93	3	67.4%
163 (特)	2005/9/21	24	21		87.5%	25	6		24.0%	3	1		33.3%	52	28		53.8%
164 (常)	2006/1/20	91	82	2	90.1%	40	10		25.0%	21	4		19.0%	152	96	2	63.2%
165 (臨)	2006/9/26	12	12	6	100.0%	8	2	3	25.0%	8	2		25.0%	28	16	9	57.1%
166 (常)	2007/1/25	97	89	1	91.8%	54	19	1	35.2%	14	3		21.4%	165	111	2	67.3%
167 (臨)	2007/8/7	0	0			0	0			2	0		0.0%	2	0		0.0%
168 (臨)	2007/9/10	10	10	4	100.0%	24	11		45.8%	14	1		7.1%	48	22	4	45.8%
169 (常)	2008/1/18	80	63		78.8%	32	14		43.8%	27	3		11.1%	139	80		57.6%
170 (臨)	2008/9/24	15	10	4	66.7%	3	1		33.3%	13	0		0.0%	31	11	4	35.5%
171 (常)	2009/1/5	69	62	4	89.9%	55	17	1	30.9%	29	1		3.4%	153	80	5	52.3%
172 (特)	2009/9/16	0	0			0	0			0	0			0	0		
173 (臨)	2009/10/26	12	10		83.3%	13	4		30.8%	4	1		25.0%	29	15		51.7%
174 (常)	2010/1/18	64	35	1	54.7%	35	8		22.9%	18	2		11.1%	117	45	1	38.5%
175 (臨)	2010/7/30	0	0			3	2		66.7%	1	0		0.0%	4	2		50.0%
176 (臨)	2010/10/1	20	11	3	55.0%	17	10		58.8%	10	0		0.0%	47	21	3	44.7%
177 (常)	2011/1/24	90	72	10	80.0%	32	24		75.0%	24	4		16.7%	146	100	10	68.5%
178 (臨)	2011/9/13	0	0			2	2		100.0%	2	0		0.0%	4	2		50.0%
179 (臨)	2011/10/20	16	10	3	62.5%	1	0		0.0%	8	0	1	0.0%	25	10	4	40.0%
180 (常)	2012/1/24	83	55	6	66.3%	39	24		61.5%	38	7		18.4%	160	86	6	53.8%
181 (臨)	2012/10/29	10	5	2	50.0%	4	1	1	25.0%	2	0	1		16	6	4	37.5%
182 (特)	2012/12/26	0	0			0	0			2	0		0.0%	2	0		0.0%
183 (常)	2013/1/28	75	63		84.0%	49	7		14.3%	32	3		9.4%	156	73		46.8%
184 (臨)	2013/8/2	0	0			0	0			0	0			0	0		
185 (臨)	2013/10/15	23	20	7	87.0%	29	8	2	27.6%	16	2		12.5%	68	30	9	44.1%
186 (常)	2014/1/24	81	79	3	97.5%	46	18		39.1%	29	3		10.3%	156	100	3	64.1%
187 (臨)	2014/9/29	31	21	2	67.7%	21	7	3	33.3%	7	1		14.3%	59	29	5	49.2%
188 (特)	2014/12/24	0	0			4	0		0.0%	0	0			4	0		0.0%
合計		9,683	8,227	344	85.0%	3,782	1,289	83	34.1%	1,483	208	12	14.0%	14,948	9,724	439	65.1%
					[88.5%]				[36.3%]				[14.8%]				[68.0%]

(注1) 継続審査に付された法律案の成立数は外数とし、成立率の算定には加えていない。

(注2) 合計欄における成立率の下段の[]内は、継続審査に付された法律案の成立数も加えた場合の成立率を参考までに記した。
(出典) 古賀豪ほか「帝国議会および国会の立法統計—法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法—(資料)」『レファレンス』718号、2010.11、pp.117-155。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050308_po_071807.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>等を基に筆者作成。