

議員立法はどのように行われてきたか

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 法律案の提出・成立の状況

1 概観

2 近年の法律案の提出・成立の状況の変化

II 議員立法の種類と変化

1 類型化の際の切り口

2 類型の内容と変化

III 国会における合意形成と議員立法

1 ねじれ国会における合意形成のプロセス

2 合意形成のプロセスから見る変化と限界

IV 委員会提出法律案の審査形態の変化

おわりに

要 旨

- ① 「議員立法」は、その時々政治、経済、社会情勢の中で、数量的にも、内容的にも、審議面においても、変化しながら今日まで行われてきている。
- ② 議員立法の数量的な動きをみると、基本的に優位な状態で安定的に推移している内閣立法に比べ、大きく変化してきた。1950年代前半には活発に行われ、その後の「衰退」と評される時期を経過し、1990年代後半からは「活性化」といわれており、それは、提出件数・成立件数・成立率にも表れている。特に、2009年と2012年の選挙による2度の政権交代の前後のねじれ国会において、その傾向は顕著であり、閣法の修正率も高くなった。しかし、1990年代後半以降の議員立法の「活性化」については、これらの数量的変化だけでなく、内容的な変化、審議面における変化も併せて考える必要がある。
- ③ 内容的な変化を、議員立法の種類とその変化から見ると、古くからある種類でも、その趣旨や内容が変化したり、様々な問題に対応するための新たな議員立法の種類が認識されるようになったり、また、野党提出法律案の果たす役割、議員立法の契機などに着目した種類についても変化が見られる。これらの変化の背景には、「政治主導」により問題解決を図ろうとする、議員による積極的な議員立法への取組がある。
- ④ 審議面の変化としては、審議されないことが多かった議員立法の審議の機会が増え、特に、東日本大震災に対応するための法律については、議員立法が積極的に行われ、閣法とともに、国会の場で議員同士の活発な議論が行われた。そして、その結果を受けて、新たな議員立法が行われたり、修正が行われたりするプロセスをたどるものが少なくなかった。これらの審議経過をたどることにより、これまで、「審議の形骸化」の問題が指摘されてきた我が国の立法過程において、国民に見える形で議論が行われ、「国会審議の活性化・透明化」が図られた面がある。
- ⑤ また、成立した議員立法の多くを占めている委員会提出法律案は、通常、質疑などは行われないが、近年、法律制定の趣旨などについて、会議録に残る形で議論を行う取組が行われている。これは、「政治主導」の自負の下、議員が主体的に行った議員立法について、法律制定の趣旨などを明らかにしたいという意思の表れと思われ、そして、このような変化が、「国会審議の活性化・透明化」の要請に応えるものであることはいうまでもない。

はじめに

戦後70年の年月が経過したが、その間、議員立法⁽¹⁾は、その時々政治、経済、社会情勢の中で、数量的にも、内容的にも、審議面においても、変化しながら今日まで行われてきている。1990年代には、いわゆる55年体制が崩壊し、その後、選挙制度改革、行財政改革、地方分権改革など、次々と国の根幹に関わるような大きな制度改革が行われた。そして、2009年と2012年には、選挙による2度の政権交代も行われたが、そのような中で、国会や立法過程をめぐる状況にも様々な変化が生じることとなった。

我が国の国会をめぐるのは、「審議の形骸化」の問題が指摘されてきており、「国会改革」の議論において、「国会審議の活性化・透明化」に向けた改革の提案が繰り返し行われてきている。そして、それらの多くの中で、「議員立法の活性化」の必要性が指摘されてきた。

また、経済・社会の大きな変化を受けて、旧憲法の時代から続いてきた「官僚主導」の限界が指摘され、「政治主導」が求められることとなった。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の「首相主導」、「内閣主導」を目指す改革等へとつながったが、その一方で、「議員立法」への期待も高まり、与野党を問わない議員による「政治主導」の議員立法が活発に行われることとなった⁽²⁾。

本稿は、このような動きの中で、議員立法がどのように行われてきたか、ということ概観するため、議員立法の数量的な変化、内容的な変化、そして、審議面における変化について、「国会改革」及び「政治主導」との関係でどのような意味を持つか、という視点も取り入れながら整理を試みたものである。

I 法律案の提出・成立の状況

閣法、衆法及び参法⁽³⁾の提出件数、成立件数及び成立率については、法律案の作成・提出に関する様々な要素⁽⁴⁾により変化するが、その時々国会をめぐる政治状況の影響も大きく受けることになる。そのため、これらの数値は、それぞれの国会における審議状況の評価に用いられることが多い。また、より根本的な、国会の機能や議員立法の果たす役割を考える上の指標としても用いられてきた。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成27年12月12日である。

(1) 本稿においては、「議員立法」という言葉は、「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もあるのでその場合の委員会・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。これに対し、内閣(政府)が主体となる場合については、「内閣立法」という言葉を用いることとする。

(2) 我が国の立法過程、議員立法と「国会改革」及び「政治主導」との関係については、さしあたり、茅野千江子「議員立法序説」『レファレンス』776号、2015.9、pp.1-30。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9497209_po_077601.pdf?contentNo=1> 参照。

(3) 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に、提出順に番号が付される。

(4) 例えば、行財政改革や地方分権の推進などの関係で一度に多くの法制度の見直しが必要となる場合もあり、会期の長さなどにも影響される。

本章では、まず、第1回国会から第189回国会までにおける閣法、衆法及び参法の提出件数、成立件数及び成立率から我が国の立法の概況を確認するとともに、これまでの議員立法の動向を概観する。次に、12で、選挙による2度の政権交代の前後の期間を中心に、国会の政治状況等により8つの時期に分けて(表3)～(表10)の形で示し、それらの時期ごとの数値の変化から、議員立法がどのように行われたかを見ることとする。

1 概観

(1) 閣法、衆法及び参法の提出・成立の概況

第1回国会から第189回国会までの閣法、衆法及び参法の提出件数、成立件数及び成立率は(表1)のとおり⁽⁵⁾である。これらの数値が示すように、提出件数においても成立件数においても、閣法が優位となっている。このような状況については、現代国家においては「行政国家化」が進み、内閣は、広範な分野にわたって、行政施策の遂行上必要な立法を行い、また、その活動を通じて得た情報に基づき更なる施策の展開を行うことになるので、「ある意味当然のこと」ととらえられてきた。⁽⁶⁾

また、議院内閣制をとる我が国においては、①政府の提案する内閣提出法律案は、与党による事前審査制もあり、国会の賛成を得やすいこと、②議員提出法律案は、野党議員の提案が多くなり、国会で多数を占めている与党の賛成が得られず、成立に至らないものが多くなること、③議院内閣制における国会の役割は、「何よりもまず、執行府(政府)を創出し、安定化させること」にあり、政府が、「与党ないし政府の政策を実現するために」法律案を作成・提出し、その成立を期すのは「いわば議院内閣制の倫理であり生理であり」、内閣提出法律案が「第一次的・主導となるのは当然である」こと、などと説明されてきた。⁽⁷⁾

そして、このように内閣提出法律案が優位な状況にあることについて、「国会の地位低下として問題視する見解⁽⁸⁾もあるが、国会によるコントロールを重視して考えれば、内閣提出の法律案の増大自体を特に問題視する必要はない」とも指摘される⁽⁹⁾。また、このような傾向は、我が国だけでなく、議院内閣制をとる大陸諸国においても共通なものであり、議院内閣制の議会の立法過程では、内閣提出法律案を議員が実質的に修正する「議員修正」の役割が、議会の立法活動にとっ

表1 第1回国会(昭和22年5月20日召集)から第189回国会(平成27年1月26日召集)まで

	閣法	衆法	参法
提出件数(A)	9,758	3,828	1,509
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	8,293 (344)	1,298 (83)	211 (12)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A (%))	85.0 (88.5)	33.9 (36.1)	14.0 (14.8)

(注1) 「提出件数」(A)は、その国会において新規に提出された法律案の合計数。

(注2) 「成立件数」(B)は、その国会において新規に提出された法律案のうち当該国会において成立した件数。

(注3) 「継続成立」(B')とは継続審査となった法律案が後の国会で成立した件数を指し、成立件数(B)の外数として「成立率」の算定には加えていない。

(注4) 「成立率」(B/A)の欄の()の数字は、「継続成立」を加えて成立率を算定したもの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.135-140. <<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/071807.pdf>>等を基に筆者作成。

(5) 第1回国会以降の国会回次ごとの法律案の提出件数、成立件数及び成立率については、茅野 前掲注(2), pp.28-30(別表「国会回次別法律案提出件数、成立件数及び成立率」)参照。

(6) 芦部信喜「日本の立法を考えるにあたって」『ジュリスト』No.805, 1984.1.1, p.14; 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, p.47.

(7) 深瀬忠一「日本の立法過程の特色」中村睦男編『議員立法の研究』信山社出版, 1993, pp.13-14; 新正幸「立法過程」『ジュリスト』No.1133, 1998.5.1, p.115.

て重要な意味を持っている、と指摘されている⁽¹⁰⁾。

議員立法の中でも、衆法に比し、参法が提出件数・成立件数ともに少ないことについては、主に、衆議院が第一院であることから導き出される当然の帰結との意見がある⁽¹¹⁾。そして、その背景には、55年体制の確立後、参議院も政党化が進み、衆参ともに会派構成が類似する状態となっている実態がある⁽¹²⁾。

(2) 議員立法をめぐる動向

閣法、衆法及び参法の提出件数、成立件数及び成立率の国会の会期ごとの動向を見ると、閣法に比べ、衆法及び参法については、それらの数値がかなり大きく変化している。以下、数量的な変化を中心に、日本国憲法下の議員立法をめぐる動向を簡単にたどることとする。

(i) 第1～20回国会

第1回国会（昭和22年5月20日召集）から第9回国会（昭和25年11月21日召集）までは、新憲法下において、多数の閣法が提出され、成立したのに対して、議員立法の提出件数は少ないが、衆法、参法ともに成立率は高くなっている。この時期には、国会関係・選挙関係の法律をはじめ、文教、通産、厚生、労働、地域振興などの関係法律が成立している。この時期に特筆すべきこととして、参議院の会派であった緑風会⁽¹³⁾が活発な立法活動を行ったことが挙げられている。⁽¹⁴⁾

(8) 1970年代までの政治学の分野における現状認識は「官僚優位論」であったが、憲法学の立場からも、議会制民主主義に照らした規範的な観点から、「国会無能論」（官僚が作成し、国会に提出された法律案について、国会はお墨付きを与えるだけのラバースタンプという見方。閣法の成立率の高さ・修正率の低さが有力な根拠）が唱えられた。なお、それらに対し、1980年代以降、政治学者を中心に「国会機能論」、「政治優位論」ともいうべき議論が主張され、その後の変遷を経て、1990年代後半からは、「政治主導」という形で再び「政治優位論」が出てくることになる（中島誠『立法学—序論・立法過程論— 第3版』法律文化社、2014、pp.271-273；川崎政司「国会審議の機能と評価に関する一考察（二）」『議会政治研究』No.76、2005.12、pp.87-88；浅野善治ほか「〔座談会〕期待される国会像」『ジュリスト』No.1177、2000.5.15、pp.9-10。）。

(9) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第3版』有斐閣、2013、pp.357-358。

(10) 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、p.96；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.27；谷勝宏『現代日本の立法過程—党優位制議会の実証研究—』信山社出版、1995、p.221。後述するように、我が国の修正率は低く、議院内閣制の下での委員会としては「最強」といえる権限を持っているが、「法案修正は活発とはいいがたく、いわば宝のもちぐされの状態にある」と指摘されている（大山礼子『国会学入門 第2版』三省堂、2003、p.110。）。

(11) 谷 同上、p.230。著者によると、参法の成立率の低さは、与党の関与した成立の見込みのある議員立法の数が少ないからで、その理由として、①議員立法も、党内手続が行われ、提出の段階において国会対策委員会（以下「国対」）サイドで判断されるため、閣法と同様に衆議院に提出される数が増えること、②制定される法律は、新規立法より改正法の方が多く、その場合必然的に従前出された院から提出されるので、衆議院からの提出が繰り返されることが考えられる、としている。また、野党が対案を出す場合は、先議院である衆議院で閣法が審議中であることが多いので、衆法の提出が先行する、とも説明している。なお、「参議院が良識の府として特色のある議員立法を必要とされるのはそうした理由によると思われる」とも言う（同）。

(12) 岩崎 前掲注(10)

(13) 参議院の第1回通常選挙では、100名以上の無所属の当選者がおり、そのような無所属当選者を母体として結成された緑風会は、参議院の最大会派となった。衆議院とは一線を画し、党議拘束も行わず、独自の立場から、議員立法や修正を活発に行った。その後、参議院も政党化が進み、選挙のたびに所属議員の議席数は減減し、昭和40年6月、第48回国会をもって姿を消した（野島貞一郎編『緑風会十八年史』緑風会史編纂委員会、1971、pp.21-41、515-516；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』No.12、1989.12、p.16。）。

(14) 上田 同上、pp.13-16。なお、第174回国会（平成22年1月18日召集）までの新規制定の議員立法は、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.143-155。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050308_po_071807.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>参照。

第10回国会（昭和25年12月10日召集）からは、議員立法の数が急激に増加した⁽¹⁵⁾。この一因としては、「政府依頼立法」⁽¹⁶⁾という形で議員立法が行われたことが挙げられている。この後も議員立法の提出件数は多い状態で推移したが、成立件数は減少してきた。「利権法案」・「お土産法案」と批判されるような立法も多く、また、各省庁からの関係常任委員会の委員への依頼により、政府内で予算等の調整を終えていない法律が抜け駆ける議員立法として提出され、成立する例も少なくなかったといわれる⁽¹⁷⁾。

(ii) 第21回国会～1990年ごろ

第21回国会（昭和29年12月10日召集）において、「国会法の一部を改正する法律」（昭和30年法律第3号）が成立し、議員立法を行う際の賛成者要件⁽¹⁸⁾が設けられた。また、昭和30年に、いわゆる55年体制が確立し、昭和20年代の後半に活発に行われていた議員立法は「衰退」⁽¹⁹⁾していったといわれる。

その原因として、賛成者要件が設けられたことがしばしば挙げられるが、自由民主党（以下「自民党」）において議員立法をめぐる新しい制度・ルールが形成されたこと（機関承認の義務づけ、予算を伴う議員立法の提出を差し控える旨の総務会決定⁽²⁰⁾、内閣提出法律案の与党審査の慣行を開始し、党と政府の調整の上で内閣提出法律案として提出）の影響の方が重要であると指摘されている⁽²¹⁾。国会法改正後に、議員立法の提出件数は直ちに減少したわけではない。一方、与党の議員立法は抑制されて与党提出法律案が減り、大半が野党提出法律案となった結果、成立件数は減る傾向になり、「国会における最終的な製品としての法律に注目する限り、議員立法の重要性が著しく低下したことは明らかである」と評されている⁽²²⁾。

そのような中で、野党中心の議員立法は、成立を目標とするというより、政党の政策を法律案という形で表明することにより、世論に自党の政策を問うことに意義を求めるものであった、といわれる⁽²³⁾。また、55年体制が確立した当初は、自社二大政党であったが、徐々に多党化が進み、議

(15) 「衆法の新規提出数は1950年代初めにピークを迎えて議員立法ブームとなっている」と評されている（川人貞史『日本の国会制度と政党政治』東京大学出版会、2005、p.115.）。それまで議員立法が不振だった理由として、GHQによる承認が必要であったことが挙げられている（同、pp.181-182.）。

(16) 昭和25年に、衆議院副議長を団長として渡米した「米国の議会制度調査視察団」が、帰国後、国会における実現希望事項についての文書を両院議長に提出したことを契機として行われたもの。「立法院たる国会が自ら立法に任ずる」ため法律案の提出を「党を通じて議員より提出することに改める」とされたが、その結果、「実質的には完全に内閣が準備した法律案を、内閣が与党に依頼して、単にもつぱら形式的に議員立法の形で提出」された（佐藤功「いわゆる議員立法について―日本とアメリカの場合の比較―」『公法研究』6号、1952.4、pp.94-96；石村健『議員立法』信山社出版、1997、pp.27, 32.）。政府依頼立法が行われたのは、第10回国会（成立議員立法81件のうち31件）、第13回国会（昭和26年12月10日召集：同75件のうち15件）及び第16回国会（昭和28年5月18日召集：同67件のうち1件）の3回の国会だけであり、その後は行われていない（石村 同、pp.28-32.）。

(17) 上田章『議員立法五十五年』信山社出版、2005、pp.37-38；川人 前掲注(15)、pp.185-187, 194.

(18) 一人でも提出することのできた議員提出法律案の提出の際に、一定数以上の賛成者を必要とすることとされた（国会法第56条第1項；茅野 前掲注(2)、pp.13-14 参照）。

(19) 川人 前掲注(15)、pp.173-174.

(20) 昭和30年代に、政府から、度々自民党に対して予算を伴う議員立法の抑制が申し入れられており、自民党においても、そのような方針が決定されたと報道された（古賀ほか 前掲注(14)、pp.122-123；同上、pp.194-196.）。

(21) 川人 同上、pp.198-199. 議員立法が抑制される一方で、内閣提出法律案の提出の際の「与党審査」の政策決定過程が整備されていった、とされる（同）。茅野 前掲注(2)、pp.5-6 参照。

(22) 川人 同上、pp.196-197. 第22回国会（昭和30年3月18日召集）以降、与党である自民党は「議員立法にきわめて消極的になり、特に、予算を伴う議員立法を提出しなくなった」と指摘されている（同）。

(23) 上田 前掲注(13)、pp.16-17.

員立法における野党法律案の提出状況も変化した。日本社会党（以下「社会党」）案がほとんどであった状態から、民社党、公明党、日本共産党（以下「共産党」）からも法律案が提出されるようになり、それらの野党各党の法律案の中には、成立には至らなかったものの、何年か後には、それらを参考にして、内閣提出法律案、与野党共同による議員提出法律案などの形で提出され成立した例があった⁽²⁴⁾。これは、「政策先取型」などといわれるものである（Ⅱ2(2)(ii)参照）。

その後、議員立法は、提出件数も減少傾向をたどり、提出件数、成立件数ともに低い状態で推移し、特に、1990年前後に最も低調になったといわれる。これは、野党法律案の提案が落ち込んだためと指摘されている⁽²⁵⁾。

(iii) 55年体制の終期～連立政権の始まり（1990年代半ばごろ）

1990年代に入っても、議員立法の提出件数は引き続き低い状態であったが、第115回国会（平成元年8月7日召集）から生じていた衆参のねじれ状態⁽²⁶⁾を背景として、国会の審議状況に変化が生じた。野党側は、閣法に対して、それまでの審議拒否などの抵抗戦術ではなく、現実的な対応をとって賛成する比率が高くなり、その一方では、対決法案に関する対案や政策先取型の法律案などを野党共同で提出する例が増加した。与党側の野党提出法律案に対する対応も変化し、ほとんど審議されなかった状態から、本会議で重要法案の対案である野党法律案の趣旨説明が行われる例や、委員会において「与野党両案が一括して議題とされ」、「白熱した議論が展開」される例が見られるようになった。また、閣法の修正率は低いものの、対決法案の提出前の手直しや審議を通じた実質的な修正など、野党の影響力が増大したとされる。その一方で、政策先取型の野党法律案の実質的な審議はほとんど行われなかったとも指摘されている⁽²⁷⁾。

リクルート事件（昭和63年～平成元年）に続き、佐川急便事件（平成4年）、ゼネコン疑惑（平成5年）などの不祥事が続いて「政治改革」が懸案となる中、平成5年7月の第40回衆議院議員総選挙の結果、自民党は過半数に及ばず、第127回国会（平成5年8月5日召集）において、社会党、新生党、日本新党、公明党、民社党、社会民主連合、新党さきがけ（以下「さきがけ」）による細川護熙連立内閣⁽²⁸⁾が誕生した。これによって、38年間続いた自民党の長期政権は終わった⁽²⁹⁾。そして、その後、政権は、新生党等による羽田孜連立内閣、自民党、社会党、さきがけによる村山富市連立内閣、自民党、社会党（平成8年1月25日から社会民主党（以下「社民党」））、さきがけによる橋本龍太郎連立内閣へと変遷した⁽³⁰⁾。細川連立内閣時代には、野党であった自民党議員が推進役となることで超

⁽²⁴⁾ 上田 前掲注(17), pp.66, 73. 衆議院では、民社党は昭和38年から、公明党は昭和42年から、共産党は昭和47年から、予算を伴わない法律案は提出できるようになった。なお、多党化に伴い、賛成者要件が少数政党の立法活動を抑制することになったと指摘されている（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』前掲注(13), pp.7-8.）。

⁽²⁵⁾ 川人貞史「連立政権下における国会運営の変化」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.111, 114。「自民党単独政権における制度疲労が野党にも及んでいたということであろうか」（同，p.114.）と評されている。

⁽²⁶⁾ いわゆる「ねじれ国会」といわれる状態になったのは、平成に入って以降で5回ある。その最初の「ねじれ国会」が、平成元年の参議院議員通常選挙後であり、自民党は大敗し、日本国憲法下の初期に、参議院に緑風会が議席を持っていた時代以降、初めて、与党が参議院で過半数を確保できない状況となった。しかし、このときは、野党が多党化しており、民社党、公明党など中道勢力の協力を得ることで「何とかしのいでいくことができた」といわれる（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.88-91; 伊藤和子「『ねじれ国会』における国会審議の諸相」『北大法学論集』Vol.61 No.5, 2011.1, pp.129-132.）。

⁽²⁷⁾ 谷勝宏「議員立法の機能化に関する実態分析」『名城法学』Vol.47 No.3, 1997.12, pp.183-188.

⁽²⁸⁾ このときの「政権交代」は、選挙結果を受け、各党が連立を組んだことによるものであった。

⁽²⁹⁾ 北岡伸一『自民党一政権党の38年—』中央公論新社，2008，pp.262-269, 288, 294-295.

党派・委員会提出の議員立法の成立につながったり、参議院自民党の議員立法コンテストから法律が成立したりするなど、連立与党の賛同も得て野党主導の議員立法の成立が見られた。村山連立内閣時代においては、新進党（平成6年12月結党）が議員立法を積極的に提出したが、政策先取的な内容の法律案については、依然として、委員会審議に入れなかった、と指摘されている。⁽³¹⁾

(iv) 1990年代後半以降—議員立法の活性化—

「政治改革」の機運の高まりの中で、各方面から、「国会改革」の一環として「議員立法の活性化」を求める主張が行われた⁽³²⁾。国会においても、土井たか子衆議院議長・鯨岡兵輔衆議院副議長の私的諮問機関である「国会改革に関する私的研究会」が、平成6年6月に「国会改革への1つの提言」を取りまとめ、平成8年6月には「議員立法の活性化について」を提言した⁽³³⁾。また、参議院においても、同年12月に、斎藤十朗参議院議長の諮問機関「参議院制度改革検討会」が、参議院改革に関する5項目の答申からなる報告の中で、「議員立法の充実」を取り上げている⁽³⁴⁾。

そして、平成9年以降、法律案の提出件数、成立件数は、それ以前に比べると大幅に増えた。また、成立した法律の内容についても、①いわゆる「六法」といわれるような基本的な法律である商法などの改正法や特例法、②北海道拓殖銀行や日本長期信用銀行の経営破綻等を受けた「金融国会」（第143回国会（平成10年7月30日召集））における金融再生のための金融関係法律⁽³⁵⁾、③市民生活に密着したいわゆる臓器移植法やNPO法をはじめ、サラ金による高金利、児童虐待、ストーカーなどの社会問題に対応するための法律など、影響力の大きい法律が成立している⁽³⁶⁾。

そのような活性化の理由としては、①多くの政党が政府・与党を経験して政策立案能力が向上したこと、②イデオロギー的な対立軸がなくなり、各党間の政策に大きな違いがなくなって与野党間の協議が行いやすくなったこと⁽³⁷⁾、③経済社会の状況の大きな変化に対応できるような制度の見直し求められる中、官僚の不祥事による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」が求められるようになったこと、④与党議員提出の議員立法がかなり増加したこと⁽³⁸⁾、⑤一般市民の立法への要望に基づきいわゆる市民立法の現象が広がってきたこと、⑥参議院改革の一環として「議員立法の活性化」が提唱され、参議院の各党派が積極的に取り組むようになったことなどが指摘されている⁽³⁹⁾。

さらに、この時期に、国会運営における変化も見られ、対案ではない野党提出の政策先取型の法律案について、実質的な審議が行われる例が見られるようになった⁽⁴⁰⁾といわれる。

30) 神田広樹「戦後主要政党の変遷と国会内勢力の推移（資料）」『レファレンス』761号, 2014.6, p.62. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8689381_po_076103.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

31) 新進党の議員立法は、審議を通じて政策の相違を有権者に明らかにする機能の点でも、政策形成への実質的影響力についても、1980年代の野党4党以上と評したものがある（谷 前掲注27, pp.189-195.）。

32) 古賀ほか 前掲注14, p.123; 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=>

33) 上田 前掲注17, pp.169-177.

34) 古賀ほか 前掲注14, p.123; 参議院「参議院のあらまし 参議院改革の歴史」<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/rekisi.html>>

35) 後述する平成10年の参議院議員通常選挙の後のねじれ国会において、バブル経済の崩壊後の金融機関の破綻処理が急務となる中、政策に強い「政策新人類」と呼ばれた与野党の若手議員による協議の結果、野党案が修正の上成立し、野党法案を「丸呑み」ともいわれた（伊藤 前掲注26, p.132.）。

36) 河野久「議員立法—実務の見地から—」『ジュリスト』前掲注(8), pp.84-85.

37) 谷 前掲注27, p.196.

38) 川人 前掲注25, pp.114-115.

39) 河野 前掲注36; 橘幸信「議員立法の実際」大森・鎌田編 前掲注(6), pp.145-146.

(3) 閣法・閣法に対する修正の動向

ここで、閣法及び閣法に対する修正の動向についても、簡単に紹介する。

55年体制の期間までの閣法について、次のような分析が行われている⁽⁴¹⁾。

① 第1回国会から第22回国会までは、戦後の混乱期の多党時代であったが、新憲法下の新規立法期と位置づけられる時期であり、1通常国会当たり200件近い提出件数となっており、成立率も、90%を超える会期が多かった。

② 55年体制確立後の第24回国会以降は、提出件数は、①の時期より少なくなった。成立率は、与党が圧倒的多数を占めていた時期を含め、①と比較して低くなり、特に、与党が安定多数を確保していた時期に、必ずしも高率となったわけでない。また、同じ与野党伯仲期でも、時期により成立率が低下したり高くなったりしており、政府・与党サイドでの提出法律案の数の抑制のほか、野党側の対応いかんが成立率に影響を与えていることが推測される。

③ 会期によっては、与野党が対決する重要案件や、個々の法律案とは直接関係のない重大な政治問題などによって国会審議が影響を受け、著しく成立率が低下する場合もある⁽⁴²⁾。

また、併せて、閣法に対する修正率について、(a)与党が圧倒的多数を占めていた時代には高く、国会における修正によって与野党間の意見調整が行われていたと考えられること、(b)保革伯仲時代には野党が対決型の国会運営の方針で臨むか否かによって修正率よりむしろ成立率に影響を及ぼすこと⁽⁴³⁾、などが指摘されている⁽⁴⁴⁾。

55年体制の後には、一時期を除き連立政権が続くことになるが、平成19年の参議院議員通常選挙による衆参のねじれ状態に入るまで、閣法の成立率は高い状態で推移し⁽⁴⁵⁾、一方、閣法に対する修正率は低い状態が続いた（表2）及び（表3）参照。

2 近年の法律案の提出・成立の状況の変化

ここでは、閣法、衆法及び参法の提出・成立の状況が、特に大きく変動した時期である、平成21年と平成24年の2度の選挙による政権交代とその前後のねじれ国会の時期を中心とする期間を、政治状況など国会を取り巻く状況の違いに着目して8つの時期に分け、閣法、衆法及び参法の

(40) 谷 前掲注(27), pp.202-203. 与党側の対応の変化の理由として、小選挙区比例代表並立制の導入に伴い政党本位の選挙の実質が強まる中、①与党として、対案も出さずに審議もしない消極的な対応が取りにくくなったこと、②与党サイドの政策の妥当性を審議過程を通じて国民に明らかにする対抗策として意味がある場合もあったことなどが挙げられている（同）。衆議院の委員会における衆法の採決結果を見ると、野党提出法律案の採決は、第47回国会（昭和39年11月9日召集）において野党提出法律案が否決された後、ずっと行われていなかったが、第118回国会（平成2年2月27日召集）において行われ、その後は相当数行われていることが紹介されている（行平克也「国会審議の活性化と議員立法」中村睦男・大石真編『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, p.744.）。少なくとも、これらの野党提出法律案については、委員会において、質疑などの審査が行われたことになる。

(41) 江口隆裕「立法過程における意見調整システムとその限界」『北大法学論集』vol.43 no.6, 1993.3, pp.13-16.

(42) 例として、70年安保や沖縄返還が問題となった第61回国会（昭和43年12月27日召集：55.8%）、ロッキード疑惑が問題となった第75回国会（昭和49年12月27日召集：63.2%）などが紹介されている（同上, pp.15-16.）。

(43) この点について、自民党が野党の要求を吸い上げて政府与党内部での政策決定の柔軟化を図ったため、実質的な修正の顕著な増加という影響は現れなかった、との指摘もある（谷 前掲注(10)）。

(44) 江口 前掲注(41), p.26.

(45) 川人 前掲注(25), pp.111-112. 平成13年までのデータに基づき、「連立政権下では、閣法が野党の強い抵抗にあって成立しない事態があまり起こっていない」と指摘されており、その後、平成19年の衆参ねじれ状態までは、同様の傾向が続いた。

提出・成立の状況を比較したい。なお、数値の比較をより明確にするため、その年の「本格論戦の場」として位置づけられ、基本となる会期の幅がほぼ共通する通常国会における数値を比較することとした⁽⁴⁶⁾。

(1) 政治状況等による時期区分ごとの変化

(表3)は、平成19年7月の参議院議員通常選挙の結果、「ねじれ国会」となる前の約10年間の通常国会⁽⁴⁷⁾における閣法、衆法及び参法に関するものである。この約10年間の期間は、平成10年の参議院議員通常選挙後の約1年のねじれの期間⁽⁴⁸⁾を含んでいるものの、基本的には、「ねじれていない」、すなわち、衆参の両院において与党が多数を占める状態がベースとなっている。第1回国会から第189回国会までの全国会に関する(表1)と比較すると、成立率は、全国会の平均値に近い数字ではあるが、閣法が若干高く、衆法・参法は若干低くなっている。

しかし、この時期よりさらに遡った10年間の通常国会(第112回国会(昭和62年12月28日召集)から第140回国会(平成9年1月20日召集)までの通常国会⁽⁴⁹⁾)における数値を示す(表2)と比較すると、閣法、衆法、参法の順に、「提出件数」の合計数は、それぞれ、1.3倍、2.5倍、2.8倍に、「成立件数」の合計数は、1.2倍、1.7倍、2.1倍となっている。衆法、参法の提出件数と成立件数が大きく伸びており、1990年代後半からの「議員立法の活性化」の傾向が数字からも窺える⁽⁵⁰⁾。なお、閣法に対する修正率は、(表2)の時期(9.6%)

表2 第112回国会(昭和62年12月28日召集)から第140回国会(平成9年1月20日召集)まで

	閣法	衆法	参法
提出件数(A) (1 通常国会当たり)	852 (85)	191 (19)	65 (7)
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	794 (6)	81 (3)	10 (0)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A) (%)	93.2 (93.9)	42.4 (44.0)	15.4 (15.4)
修正件数(C) (修正率(C/B) (%))	76 (9.6)	1 (1.2)	0 (0)

(※) 第112回、第114回、第118回、第120回、第123回、第126回、第129回、第132回、第136回及び第140回国会を対象としている。なお、通常国会である第117回国会は、会期の初めに解散となったため、衆議院議員総選挙後に開催された特別国会ではあるが、会期も長く実質的に通常国会のような審議が行われた第118回国会を対象とすることとした。
(注1) 「提出件数」(A)は、その国会において新規に提出された法律案の合計数。なお、「提出件数」(A)の欄に()がある場合は、()内の数字は、「提出件数」(A)を、対象となる国会の会期の数で除した数で(小数点第一位を四捨五入)、1通常国会当たりの提出件数として参考までに記した。
(注2) 「成立件数」(B)は、その国会において新規に提出された法律案のうち当該国会において成立した件数。
(注3) 「継続成立」(B')とは継続審査となった法律案が後の国会で成立した件数を指し、成立件数(B)の外数として「成立率」の算定には加えていない。
(注4) 「成立率」(B/A)の欄の()の数字は、「継続成立」を加えて成立率を算定したものを参考までに記した。
(注5) 「修正件数」(C)は、その国会において新規に提出された法律案のうち修正の上成立した件数。
(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.135-140. <<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/071807.pdf>>, 『衆議院公報』「附録 議案経過一覧」(各回次)等を基に筆者作成。

(46) 通常国会を中心にほぼ1年分で区切る「立法年」というとらえ方もある。

(47) 第142回、第145回、第147回、第151回、第154回、第156回、第159回、第162回、第164回及び第166回国会を対象としている。

(48) 平成10年の参議院議員通常選挙後の平成に入ってから2回目の「ねじれ国会」は、「金融国会」(第143回国会)を、野党案を「丸呑み」することで切り抜けつつ、連立の道を模索し、翌年10月には、自民・自由・公明の3党の連立により参議院の過半数を確保した。なお、このときの「ねじれ国会」までは、自民党は、参議院で第一党の地位は確保しており(40%超の議席数)、野党第一党は30%に満たない議席数の状態にあり、野党が多党化していたこともあって、未だ対立関係は激しいものではなかった(飯尾 前掲注②6, p.92; 伊藤 前掲注②6, p.130.)。その一方で、平成6年の選挙制度の抜本改正などを受け、「選挙により政権交代の起こる可能性がゆっくり強まり」、旧来型の与野党協調を背景とする国対政治の比率の低下や与野党激突傾向の強まりなど、国会審議にも一定の影響を与えたと指摘されている(飯尾 同, p.91.)。

(49) 第112回、第114回、第118回、第120回、第123回、第126回、第129回、第132回、第136回及び第140回国会を対象としている。なお、通常国会である第117回国会(平成元年12月25日召集)は、会期の初めに解散となったため、特別国会ではあるが、会期も長く、実質的に通常国会同様の審議が行われた第118回国会を対象とした。この10年間は、議員立法が一番低調であったといわれる1990年前後を含む期間である。

に引き続き、7.1%と低い⁽⁵¹⁾。

(表4)の期間は、平成に入ってから3度目となる「ねじれ国会」の状態である。平成元年と平成10年の「ねじれ国会」の状況とは異なり、平成19年の参議院議員通常選挙において、当時野党であった民主党が比較第一党となり、その議席も過半数に迫るもの(46%)となった。民主党が政権交代を目指して強い対決姿勢で国会運営に臨む中、政府・与党(自民党・公明党の連立政権)は、厳しい国会対応を余儀なくされた⁽⁵²⁾。閣法については、提出件数の絞り込み、衆議院段階での実質的修正の大幅な増加(修正率24.0%)、衆議院の3分の2の再議決など、政府・与党として様々な努力をしても、それまでより成立率は低くなった⁽⁵³⁾。一方、議員立法は、ねじれ後初の通常国会である第169回国会において17本(衆法14本：参法3本)が成立し、注目度が上がっていると報道された。しかし、これらについては提出前に与野党の協議や調整が行われ、審議時間が十分確保されていないとも指摘された。⁽⁵⁴⁾

(表5)は、民主党への政権交代後、平成22年7月の参議院議員通常選挙が行われるまでの期間に当たる。民主党は、国民新党・社民党と連立を組み、与党が衆議院・参議院ともに過半数を制し、「ねじれ」は解消していた。それにもかかわらず、閣法の成立率は54.7%と、通常国会における成立率としては過去最低となった⁽⁵⁵⁾。一方、衆法の成立率も低下した。これは、民主党が、政権交代直後、原則として、「選挙・国会等、

表3 第142回国会(平成10年1月12日召集)から第166回国会(平成19年1月25日召集)まで

【自公政権、ねじれ前】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A) (1通常国会当たり)	1,066 (107)	471 (47)	179 (18)
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	961 (28)	137 (14)	21 (0)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A (%))	90.2 (92.8)	29.1 (32.1)	11.7 (11.7)
修正件数(C) (修正率(C/B) (%))	68 (7.1)	3 (2.2)	0 (0)

(※) 第142回、第145回、第147回、第151回、第154回、第156回、第159回、第162回、第164回及び第166回を対象としている。

(注) (表2)と同様。

(出典) (表2)と同様。

表4 第169回国会(平成20年1月18日召集)及び第171回国会(平成21年1月5日召集)

【自公政権、ねじれ後】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A) (1通常国会当たり)	149 (75)	87 (44)	56 (28)
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	125 (4)	31 (1)	4 (0)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A (%))	83.9 (86.6)	35.6 (36.8)	7.1 (7.1)
修正件数(C) (修正率(C/B) (%))	30 (24.0)	2 (6.5)	0 (0)

(注) (表2)と同様。

(出典) (表2)と同様。

50) 「成立率」については、閣法、衆法及び参法ともに、(表2)の93.2%、42.4%、15.4%に対し、(表3)の数値の方が低くなっているが、これは、(表3)の期間は、提出件数の増加の幅が、成立件数の増加の幅より大きかったことによる。

51) 修正率は、1990年代半ばまでの平均値では2割程度となるが(福元健太郎『日本の国会政治—全政府立法の分析—』東京大学出版会、2000、p.45.)、そのうち、実質的な修正(施行期日の修正などの形式的修正以外のもの)は、減り続けてきたと指摘されている(同「内閣立法の審議過程の歴史的分析」『公共政策—日本公共政策学会年報2000—』日本公共政策学会、2000、p.4 (図6). <<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf2000/2000-01-005.pdf>>)。1990年前後から(表4)のねじれ国会までの通常国会の修正率は、(表2)及び(表3)のとおり、平均値が1割を切る状態であった。

52) 伊藤 前掲注26, pp.130-133.

53) 第169回国会は80本のうち63本、第171回国会は69本のうち62本が成立しており、それぞれ成立率は、78.8%、89.9%となっている。その一方で、閣法に対する修正率は、それぞれ、20.6%、27.4%と高くなった。

54) 「ねじれ通常国会閉幕 論戦空洞化浮き彫り 審議空転1カ月」『日本経済新聞』2008.6.21.

55) 「異例づくめの国会閉幕 政府法案廃案10年で最多 首相問責案は採決されず」『日本経済新聞』2010.6.17; 「選挙急げ 強引に幕 参院本会議なし 法案成立率最低」『朝日新聞』2010.6.17.

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ため⁽⁵⁶⁾、民主党議員による議員提出法律案が大幅に減少し、また、極めて限られた条件を満たす場合しか、議員立法は成立しない状況となったことによる⁽⁵⁷⁾。

(表6)は、平成22年7月の参議院議員通常選挙の結果、与党民主党が大きく議席数を減らし、連立与党としても参議院の過半数を制することができず⁽⁵⁸⁾、平成に入って4度目となった「ねじれ国会」の時期に当たる。しかし、平成23年3月11日に東日本大震災が発生したことを受け、その後は、震災関連法案を中心に閣法で成立する法律が増え、「震災で与野党協調」⁽⁵⁹⁾などと報じられた。史上最低だった前年の通常国会に比べ、大幅に閣法の成立率が上がったが(80.0%)、その一方で、閣法に対する修正率も高くなった(19.4%)⁽⁶⁰⁾。衆法については、成立率が大きく伸び(75.0%)、後述するような活発な質疑も行われた⁽⁶¹⁾。

(表7)は、民主党政権のねじれ状態の下、消費税率の引上げ等をめぐる意見の相違から民主党を離脱する者が続出する中で、自民党と公明党の協力を得られた分野以外では与野党の対立が先鋭化した時期である。大幅な会期の延長にもかかわらず(79日と、現時点で4番目に長い通常国会の延長幅)、閣法の成立率は66.3%と戦後5番目に低かった。しかも、閣法の修正率も高く(41.8%)、その多くはかなり大幅な修正内容となった。背景として、震災復興の協調路線ではなくなったこと、震災復興の対応からの民主・自民・公明の3党による協議の枠組みが消費税増税法成立を機に機能しなくなったこと、税と社会保障の一体改革関連法案の審議で多くの大臣が拘束され他の法律案の

表5 第174回国会(平成22年1月18日召集)

【民主党政権、ねじれ前】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A)	64	35	18
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	35 (1)	8 (0)	2 (0)
成立率(B/A)(%) ((B+B')/A(%))	54.7 (56.3)	22.9 (22.9)	11.1 (11.1)
修正件数(C) (修正率(C/B)(%))	4 (11.4)	0 (0)	0 (0)

(注) (表2)と同様。
(出典) (表2)と同様。

表6 第177回国会(平成23年1月24日召集)

【民主党政権、ねじれ後①】

【震災国会】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A)	90	32	24
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	72 (10)	24 (0)	4 (0)
成立率(B/A)(%) ((B+B')/A(%))	80.0 (91.1)	75.0 (75.0)	16.7 (16.7)
修正件数(C) (修正率(C/B)(%))	14 (19.4)	0 (0)	1 (25.0)

(注) (表2)と同様。
(出典) (表2)と同様。

⁽⁵⁶⁾ 茅野 前掲注(2), pp.6-7, 11.

⁽⁵⁷⁾ 「国会審議の活性化のための国会法等の一部を改正する法律案」(第174回国会衆法第20号)以外に、この国会に、民主党議員による議員提出法律案の提出はなく、成立した10件は、すべて委員会提出法律案(国会法第50条の2。同上, pp.12-13.)であった。

⁽⁵⁸⁾ 平成22年5月30日に、連立を組んでいた社民党が連立離脱を決定し(神田 前掲注(30), p.63.)、与党として、衆議院の再議決を可能とする3分の2の議席の確保もできなくなっていた。

⁽⁵⁹⁾ 「政府法案7割成立 去年は55% 震災で与野党協調」『朝日新聞』2011.6.23. この記事の後、会期は延長され、閉会後、「政府法案8割成立 震災で与野党協議相次ぐ」『朝日新聞』2011.9.1と報じられた。

⁽⁶⁰⁾ ねじれ国会でも閣法の修正はほとんどの場合衆議院で行われているが、これは各党の国対が関与して衆参を通じた修正協議が行われること、重要法案が衆議院先議で審議されることが多いことから、後議院となる参議院の賛成も得られるような修正が衆議院の議決の段階で行われることによるとされる(橘 前掲注(39), pp.147-148.)。

⁽⁶¹⁾ 民主党は、ねじれ国会以降、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の緩和など体制を整えたといわれる(「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.)。

審議が進まなかったことなどが指摘されている⁽⁶²⁾。その一方で、与野党協議の結果、閣法が撤回され、それに関する議員立法が提出され成立するなど、衆法の成立率は引き続き高くなっている(61.5%)⁽⁶³⁾。

(表8)は、平成24年末の衆議院議員総選挙の結果、自民党・公明党が政権に復帰したものの引き続き「ねじれ」の状況にあった時期に当たる。参議院議員通常選挙を控えて会期延長が難しいこと、予算編成のずれ込みに伴い審議期間が限られることなどから、閣法は提出件数を抑制して提出されたといわれ⁽⁶⁴⁾、成立率はそれ以前よりは高くなった(84.0%)が、重要法案の多くを成立させられないままの国会閉幕⁽⁶⁵⁾といわれた。閣法に対する修正率も高い(22.2%)。議員立法については、衆参ともに活発に提出されているが、参議院議員通常選挙を控え対決姿勢が強まる時期でもあり、会期延長もなく審議時間の確保も困難で、成立件数は少なく、成立率も低くなった(衆法7件(14.3%)：参法3件(9.4%))⁽⁶⁶⁾。

(表9)と(表10)は、ともにねじれ状態は解消しているが、それぞれの国会における政治状況を反映し、法律案の成立状況は大きく異なることになった。

(表9)は、ねじれ状態が解消後の最初の通常国会である。延長もなく150日間の会期どおりで閉会したが、閣法の成立率は極めて高かった(97.5%)。成立率が90%を超えるのは、第166回国会(平成19年1月25日召集)以来のことであり、ねじれの解消により与党が一貫して

表7 第180回国会(平成24年1月24日召集)

【民主党政権、ねじれ後②】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A)	83	39	38
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	55 (6)	24 (0)	7 (0)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A (%))	66.3 (73.5)	61.5 (61.5)	18.4 (18.4)
修正件数(C) (修正率(C/B) (%))	23 (41.8)	1 (4.2)	0 (0)

(注) (表2)と同様。
(出典) (表2)と同様。

表8 第183回国会(平成25年1月28日召集)

【自公政権、ねじれ解消前】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A)	75	49	32
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	63 (0)	7 (0)	3 (0)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A (%))	84.0 (84.0)	14.3 (14.3)	9.4 (9.4)
修正件数(C) (修正率(C/B) (%))	14 (22.2)	1 (14.3)	0 (0)

(注) (表2)と同様。
(出典) (表2)と同様。

表9 第186回国会(平成26年1月24日召集)

【自公政権、ねじれ解消後①】

	閣法	衆法	参法
提出件数(A)	81	46	29
成立件数(B) (継続成立(B') (外数))	79 (3)	18 (0)	3 (0)
成立率(B/A) (%) ((B+B')/A (%))	97.5 (101.2)	39.1 (39.1)	10.3 (10.3)
修正件数(C) (修正率(C/B) (%))	8 (10.1)	0 (0)	0 (0)

(注) (表2)と同様。
(出典) (表2)と同様。

(62) 塩田智明「第180回国会主要成立法律」『法学教室』No.387, 2012.12, p.49; 「3党協議路線、急失速 国会きょう閉会 増税法成立が潮目」『朝日新聞』2012.9.8.

(63) 例えば、「郵政改革法案」(第176回国会閣法第1号)等が撤回され、「郵政民営化法等の一部を改正する等の法律案」(第180回国会衆法第6号)等が提出され成立し、「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律案」(第180回国会閣法第11号)等が撤回され、「原子力規制委員会設置法案」(第180回国会衆法第19号)が提出され成立した。

(64) 川崎政司「第183回国会の概観(上)」『ジュリスト』No.1459, 2013.10, pp.72-75.

(65) 「国会 最後まで迷走 都議選で明暗 対決色強まる」『日本経済新聞』2013.6.27; 「対決優先 法案置き去り」『朝日新聞』2013.6.27.

(66) 塩田智明「第183回国会主要成立法律」『法学教室』No.396, 2013.9, pp.51-52; 川崎 前掲注(64), pp.74-75.

国会運営を主導したと報道された⁽⁶⁷⁾。また、注目点として、政権交代やねじれ国会により、なかなか立法が進まなかった課題について立法が行われたことが指摘されている⁽⁶⁸⁾。しかし、圧倒的多数を占める与党内での調整が終われば法律案が成立させられるため、政策の決定過程が見えにくくなった、表の国会論戦が減ったとも指摘された⁽⁶⁹⁾。議員立法も、与党主導で、国民投票法改正法などが成立し、衆法の成立率は前年よりかなり高くなった（衆法 39.1%：参法 10.3%）。一方、閣法に対する修正率は、久しぶりに低くなり（10.1%）、その内容も小規模なものが多かった。

（表 10）は、平成 26 年 12 月に行われた衆議院議員総選挙後の通常国会である。95 日という通常国会では戦後最長の会期の延長幅であったにもかかわらず、閣法の成立率は 88.0% と、安全保障関連法案をめぐる与野党の対立のあおりで「低水準」とも評される結果となった。議員立法についても、「党派対立の逆風が吹い」て、小型無人機（ドローン）の飛行規制法案など、「迅速な対応を目指すはずの議員立法も相次いで成立断念を強いられた」⁽⁷⁰⁾（成立率は、衆法 19.6%、参法 11.5%）。閣法に対する修正率は 12.1% であり、内容的にも、あまり大きな修正はなかった。

（2）数量的な変化の意味

閣法や議員立法の提出件数、成立件数及び成立率の数値は、通常国会が終わると、国会の審議状況を評価する指標として、新聞各紙で取り上げられることが多く、（表 3）から（表 10）までの数値の変化を見る限り、一定の意味はあるように思われる。国会審議は、まさに、「政治の産物」であり、「そのプロセスはきわめて政治的な性格の強いものである」⁽⁷¹⁾ということも表れている。

一方、これらの数値は、政策形成過程における「議会の機能」という観点から行われている、「アリーナ型議会」と「変換型議会」という分類とも関わっている⁽⁷²⁾。我が国の国会については、「実

表 10 第 189 回国会（平成 27 年 1 月 26 日召集）

【自公政権、ねじれ解消後②】

	閣法	衆法	参法
提出件数 (A)	75	46	26
成立件数 (B) (継続成立 (B') (外数))	66 (0)	9 (0)	3 (0)
成立率 (B/A) (%) ((B+B')/A (%))	88.0 (88.0)	19.6 (19.6)	11.5 (11.5)
修正件数 (C) (修正率 (C/B) (%))	8 (12.1)	1 (11.1)	0 (0)

(注) (表 2) と同様。
(出典) (表 2) と同様。

(67) 「与党ペース 法案成立 97% ねじれ国会解消 野党攻めあぐね 国会改革の実現未知数」『読売新聞』2014.6.21; 「法案、数の力で続々通過 成立 首相 VS. 野党、論戦減る」『朝日新聞』2014.6.22.

(68) 例えば、行政不服審査制度改革、公務員制度改革、独立行政法人制度改革などのための法律が成立した。川崎政司「第 186 回国会の概観」『ジュリスト』No.1473, 2014.11, pp.44-46.

(69) 前掲注(67)

(70) 「法案成立率 低水準に 戦後最長も 9 割切る 安保法対立のあおりで」『日本経済新聞』2015.9.26.

(71) 川崎政司「国会審議の機能と評価に関する一考察 (一)」『議会政治研究』No.75, 2005.9, p.3.

(72) アメリカのネルソン・ポルスビー (Nelson Polsby) による分類。「アリーナ型議会」は、与野党の議会における討論により争点を明らかにして、次の選挙に向けた選択肢を国民に提示することを主とする議会であり、「変換型議会」は、議会における議論により利害を調整し法律の形式に変換してアウトプットすることを主とする議会とされ、アリーナ型の代表はイギリス議会、変換型の代表はアメリカ連邦議会とされてきたが、双方の国においても、議会のあり方は変化してきている（水戸克典「国会と政策形成過程」堀江湛・加藤秀治郎編『日本の統治システム—官僚主導から政治主導へ—』慈学社出版, 2008, p.96; 浅野ほか 前掲注(8), pp.28-29.）。また、アリーナ型は、議院内閣制の下の議会に、変換型は大統領制の下の議会に対応しているともとらえられるが、議院内閣制の在り方の相違を反映し、議院内閣制をとっていても、ヨーロッパ大陸の議会は、イギリスに比べて委員会の役割が大きく、内閣提出法律案の修正も活発に行われており、アリーナ型と変換型の「中間と評価できる」（大山前掲注(10), pp.25-26.）ともいわれる。

際に行われている国会審議の大半は、変換型とも、アリーナ型ともいえないような様相のものとなっているように見える⁽⁷³⁾又は「どっちつかず」⁽⁷⁴⁾などと表現されてきた。この点について、第135回国会（平成8年1月11日召集）から第183回国会（平成25年1月28日召集）までの閣法の成立率・修正率及び議員立法の成立件数の分析により、最近の国会について、「ねじれ国会を契機に、国会の変換機能は相対的に高くなっている」との見方がある⁽⁷⁵⁾。確かに、（表3）から（表10）の数値を見ても、ねじれ国会においては、議員立法の成立件数が増え、それまで低かった閣法の修正率が高くなる傾向は認められるが、他の要素の影響も認められ、今後の変換機能の動向については未知数の部分がある⁽⁷⁶⁾。

また、これまで、衆法や参法の提出件数や成立件数が増加したり、成立率が伸びたりすることは、「議員立法の活性化」の指標ともされてきたが、1990年代半ば以降の「議員立法の活性化」について論じられるとき、それらの数量的な変化と併せて、議員立法の対象となる内容の変化について指摘されることが多い⁽⁷⁷⁾。

そして、議員立法が増加したり、修正率が高くなったりしたことが、「審議そのものの活性化」には必ずしも結びついていない、との指摘もある⁽⁷⁸⁾。「議員立法の件数が多いか少ないかということ」を議論することもさることながら、やはり国会としては国民の納得する審議をすべきではないか⁽⁷⁹⁾、あるいは、「国民に開かれた審議が十分行われたかどうか」というプロセスが問われる⁽⁸⁰⁾との指摘が示唆に富む。

そこで、次章では、議員立法により具体的にどのような立法が行われてきたか、そして、ⅢとⅣでは、議員立法はどのように審議されてきたか、ということについて、近年の変化を中心に見ることとする。

(73) 川崎 前掲注(71), p.4.「現実の審議は、理念型をそのまま当てはめて論じ難いほど多様と言えよう」と続く（同）。

(74) 飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ—』中央公論社, 2007, pp.123-130. 内閣提出法律案は、事前審査制・党議拘束によって「国会における修正が極度に制約されているため変換型ではない」。55年体制下の野党の審議拒否に対する与党の強行採決など「かたちを変えたアリーナ型ともいえるが」、審議機能などは十分でなく、成立率もイギリスのように高くない、などと指摘されている。

(75) 武蔵勝宏「立法過程の変化—野田政権から安倍政権へ—」『北大法学論集』Vol.64 No.6, 2014.3, p.86. この点について、55年体制の下におけるⅠ1(3)の②や(a)、(b)とは異なる傾向があることが窺える。

(76) 「内閣主導確立の必要性を主張する近年の憲法学者や政治学者の間では、強い内閣を生み出すアリーナ議会指向が強い」との指摘もある（中島 前掲注(8), p.277.）。この点について、「日本で、変換型がアリーナ型と並ぶ議会審議のあり方として理念的に語られる場合」、与党の事前審査等による国会審議の形骸化に対し、「委員会審査の場と野党議員が一緒になって修正を加え、より良いものに仕上げてゆくべき」との考え方があり、そのことと、国家基本政策委員会や予算委員会・本会議をアリーナ型として活性化することは矛盾しないと思われ、「両者を上手に使い分け、車の両輪のように活用することで、初めて、国会のはたすべき役割というものが見えてくるような気がする」との意見（浅野ほか 前掲注(8), p.29.）を記しておきたい。

(77) 「議員立法の質の変化」と表現しているものもある（上田 前掲注(17), pp.182-190.）。河野 前掲注(36); 大山 前掲注(10), pp.74-75.

(78) 大山 同上, pp.258-259. 「国会の弱点は審議を通じた争点明示機能の弱さであり」、「政策決定過程を明らかにして有権者の理解を得る機能の弱さ」だとも指摘されている（同）。武蔵勝宏「民主党連立政権下の立法過程」『北大法学論集』Vol.61 No.6, 2011.3, p.148.

(79) 小島和夫「立法過程の現状と所見」中村編 前掲注(7), p.530; 浅野一郎「立法過程における議院の役割」中村編 前掲注(7), pp.511-512.

(80) 川崎 前掲注(71), p.6. 国会に関する評価については、「審議そのものにも目を向けた、多角的・実証的・総合的な評価が求められている」とも指摘されている（川崎 前掲注(8), pp.87-90.）。

II 議員立法の種類と変化

これまで、議員立法の立法例について、いろいろな類型化が行われてきているが⁽⁸¹⁾、これらを見ると、その類型化が行われた時点までに、どのような議員立法が行われてきたかを知ることができる。また、今後、議員立法が必要とされ、期待される分野を示唆するものでもある。その一方で、それらの類型が時期により変化していることから、議員立法が行われる分野、対象などが、今後も変化するものであることが予想され、したがって、必ずしも、それらの類型に限られるわけではないことも示されている。最近の立法例では、必要な法律を制定するため、そのときの政治状況（ねじれ国会、政府と与党の力関係など）に応じて、内閣提出とするか、議員立法で行うかという選択が行われているとも指摘されている⁽⁸²⁾。

先述したとおり、近年の「議員立法の活性化」については、単に、提出件数や成立件数などの数量的な増加だけでなく、議員立法の対象となる内容の変化を抜きに論ずることはできない。以下では、これまで行われてきた類型化の例などを基に、議員立法の種類とその変化から、議員立法の「活性化」の意味を考えてみたい。

1 類型化の際の切り口

まず、これまで行われてきた類型化の主な切り口を見てみたい。

- ① 対象となる分野・政策内容に着目した分類（国会関係、地域振興関係、特定の業界・資格関係、災害関係、農林・文教などの特定の政策分野関係など）
- ② 「成立」の可否や可能性に着目した分類（政策実現型、政策表明型、政策先取型、対案型など）
- ③ 成立過程の態様に着目した分類（超党派の議員集団による推進、国民的基盤での制定が適切、政府部内の調整困難、市民の要望が基など）
- ④ 主体に着目した分類（国会自律型、政策実現型（議員・政党の主体的な政策立案、政治主導）、政府依頼型など）

これらの切り口の複数を組み合わせて類型化するものが多く、また、1つの法律が、複数の類型に該当することも多い。

2 類型の内容と変化

ここでは、これまでの類型化の中で取り上げられてきた個々の種類のうち、主なものに関し、その内容と変化について記述する（なお、(1)の類型の具体例については、(表 11)を参照。）。

(81) これまでに諸氏により行われてきたそれぞれの議員立法の諸類型については、古賀ほか 前掲注(4), p.125 参照。併せて、橋 前掲注(39), pp.152-153, 155, 156-157; 大森 前掲注(6), pp.51-55; 中島 前掲注(8), p.252; 石村 前掲注(16), pp.194-220 参照。

(82) 橋 同上, p.156。「従前は、両者の間には、おのずとその本来の役割分担があるはずと考えられていた」としつつ、衆参のねじれが生じている場合には、「それに伴う特別な類型が生じることになる」と指摘されている（大森 同上, pp.48-50.）。なお、「事柄の性質上、内閣から提出されるのが原則」とされてきた法律案として、①内閣及び行政機関の組織、機能、運営等に関する法律案、②行政の基本施策に関する法律案、③いわゆる予算関係法律案が挙げられている（同）。前掲注(63)参照。

表 11 分野・政策内容に着目した類型別の議員立法の例

(i)	国会法(昭和22年法律第79号)、議院事務局法(昭和22年法律第83号)、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律(昭和22年法律第225号)、国立国会図書館法(昭和23年法律第5号)、議院法制局法(昭和23年法律第92号)、政治資金規正法(昭和23年法律第194号)、公職選挙法(昭和25年法律第100号)、政治倫理の確立のための国会議員の資産等の公開等に関する法律(平成4年法律第100号)、政党助成法(平成6年法律第5号)、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)、公職にある者等のあつせん行為による利得等の処罰に関する法律(平成12年法律第130号)、国会議員互助年金法を廃止する法律(平成18年法律第1号)、平成23年東北地方太平洋沖地震等による災害からの復旧復興に資するための国会議員の歳費の月額減額特例に関する法律(平成23年法律第11号)、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法(平成23年法律第112号)など
(ii)	離島振興法(昭和28年法律第72号)、豪雪地帯対策特別措置法(昭和37年法律第73号)、山村振興法(昭和40年法律第64号)、筑波研究学園都市建設法(昭和45年法律第73号)、半島振興法(昭和60年法律第63号)、大阪湾臨海地域開発整備法(平成4年法律第110号)、過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)、原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法(平成12年法律第148号)など
(iii)	弁護士法(昭和24年法律第205号)、司法書士法(昭和25年法律第197号)、建築士法(昭和25年法律第202号)、クリーニング業法(昭和25年法律第207号)、宅地建物取引業法(昭和27年法律第176号)、美容師法(昭和32年法律第163号)、調理師法(昭和33年法律第147号)、探偵業の業務の適正化に関する法律(平成18年法律第60号)など
(iv)	災害弔慰金の支給等に関する法律(昭和48年法律第82号)、地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律(昭和55年法律第63号)、地震防災対策特別措置法(平成7年法律第111号)、被災者生活再建支援法(平成10年法律第66号)、南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法(平成14年法律第92号)、津波対策の推進に関する法律(平成23年法律第77号)、首都直下地震対策特別措置法(平成25年法律第88号)など
(v)	酒に酔つて公衆に迷惑をかける行為の防止等に関する法律(昭和36年法律第103号)、動物の愛護及び管理に関する法律(昭和48年法律第105号)、医学及び歯学の教育のための献体に関する法律(昭和58年法律第56号)、小学校及び中学校の教諭の普通免許状授与に係る教育職員免許法の特例等に関する法律(平成9年法律第90号)、臓器の移植に関する法律(平成9年法律第104号)、子どもの読書活動の推進に関する法律(平成13年法律第154号)、身体障害者補助犬法(平成14年法律第49号)、文字・活字文化振興法(平成17年法律第91号)、海外の文化遺産の保護に係る国際的な協力の推進に関する法律(平成18年法律第97号)、海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律(平成23年法律第15号)、警察等が取り扱う死体の死因又は身元の調査等に関する法律(平成24年法律第34号)、再生医療を国民が迅速かつ安全に受けられるようにするための施策の総合的な推進に関する法律(平成25年法律第13号)、地域自然資産区域における自然環境の保全及び持続可能な利用の推進に関する法律(平成26年法律第85号)など
(vi)	火災びんの使用等の処罰に関する法律(昭和47年法律第17号)、貸金業法(昭和58年法律第32号)、流通食品への毒物の混入等の防止等に関する特別措置法(昭和62年法律第103号)、児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律(平成11年法律第52号)、ストーカー行為等の規制等に関する法律(平成12年法律第81号)、児童虐待の防止等に関する法律(平成12年法律第82号)、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律(平成13年法律第31号)、特定電子メールの送信の適正化等に関する法律(平成14年法律第26号)、偽造カード等及び盗難カード等を用いて行われる不正な機械式預貯金払戻し等からの預貯金者の保護等に関する法律(平成17年法律第94号)、高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律(平成17年法律第124号)、犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分金の支払等に関する法律(平成19年法律第133号)、鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律(平成19年法律第134号)、青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律(平成20年法律第79号)、美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律(平成21年法律第82号)、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律(平成23年法律第79号)、いじめ防止対策推進法(平成25年法律第71号)、過労死等防止対策推進法(平成26年法律第100号)、私事性的画像記録の提供等による被害の防止に関する法律(平成26年法律第126号)、空家対策の推進に関する特別措置法(平成26年法律第127号)など
(vii)	成田国際空港の安全確保に関する緊急措置法(昭和53年法律第42号)、オウム真理教に係る破産手続における国の債権に関する特例に関する法律(平成10年法律第45号)、ハンセン病療養所入所者等に対する補償金の支給等に関する法律(平成13年法律第63号)、北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律(平成14年法律第143号)、特定フィブリノゲン製剤及び特定血液凝固第1X因子製剤によるC型肝炎感染被害者を救済するための給付金の支給に関する特別措置法(平成20年法律第2号)、オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律(平成20年法律第80号)、ハンセン病問題の解決の促進に関する法律(平成20年法律第82号)、水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法(平成21年法律第81号)、口蹄疫対策特別措置法(平成22年法律第44号)、戦後強制抑留者に係る問題に関する特別措置法(平成22年法律第45号)、東日本大震災に伴う相続の承認又は放棄をすべき期間に係る民法の特例に関する法律(平成23年法律第69号)、東日本大震災復興基本法(平成23年法律第76号)、東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法(平成23年法律第99号)など
(viii)	原子力基本法(昭和30年法律第186号)、消費者基本法(昭和43年法律第78号)、障害者基本法(昭和45年法律第84号)、高齢社会対策基本法(平成7年法律第129号)、科学技術基本法(平成7年法律第130号)、ものづくり基盤技術振興基本法(平成11年法律第2号)、文化芸術振興基本法(平成13年法律第148号)、エネルギー政策基本法(平成14年法律第71号)、少子化社会対策基本法(平成15年法律第133号)、犯罪被害者等基本法(平成16年法律第161号)、食育基本法(平成17年法律第63号)、自殺対策基本法(平成18年法律第85号)、がん対策基本法(平成18年法律第98号)、海洋基本法(平成19年法律第33号)、地理空間情報活用推進基本法(平成19年法律第63号)、宇宙基本法(平成20年法律第43号)、生物多様性基本法(平成20年法律第58号)、バイオマス活用推進基本法(平成21年法律第52号)、スポーツ基本法(平成23年法律第78号)、強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法(平成25年法律第95号)、アルコール健康障害対策基本法(平成25年法律第109号)、水循環基本法(平成26年法律第16号)、アレルギー疾患対策基本法(平成26年法律第98号)、サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)、都市農業振興基本法(平成27年法律第14号)など
(ix)	株式の消却の手続に関する商法の特例に関する法律(平成9年法律第55号)、良質な賃貸住宅等の供給の促進に関する特別措置法(平成11年法律第153号)など

(注) (i)~(ix)は、本文中の、II2(1)の(i)~(ix)に対応している。なお、分類は、相対的なもので、他の類型にも当てはまりうる。また、紙面の関係で、新規立法だけに限定して紹介しているが、重要な内容の一部改正法も多い。

(出典) 橋幸信「議員立法の実例」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義補遺』商事法務、2011、p.155; 衆議院法制局『衆議院における議員立法の記録—第一回国会—第一七〇回国会—』2009; 衆議院法制局「成立した議員立法」<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-seiritsu.html>; 参議院法制局「成立参法の紹介」<<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/bill/index.htm>>等を基に筆者作成。

(1) 分野・政策内容に着目した類型

(i) 国会、選挙、政治資金関係の法律

これまでに行われたほとんどの類型化の中で、ほぼ挙げられている類型である。国会の自律権に基づくと考えられ、「国会法」(昭和22年法律第79号)をはじめ国会関係の法律は、議員立法で行うものとされてきており⁽⁸³⁾、「公職選挙法」(昭和25年法律第100号)、「政治資金規正法」(昭和23年法律第194号)など、選挙や政治資金などに関する法律の制定や改正も、議員立法による場合が多い。

(ii) 地域振興関係の法律

昭和20年代半ばには、特定の地方公共団体のための法律を制定する例が相次いだ⁽⁸⁴⁾。その後も、人口の減少、地域的な不便などにより、国としての支援が必要な地域(「過疎地域」、「山村地域」などの、いわゆる「条件不利地域」)を振興することを目的とする法律が議員立法により制定されている。地域の格差是正などを旨とし、関係地方公共団体の要望もあり、政党を問わず、そのような地域を選挙区とする議員がいるため、意見がまとまりやすい分野といわれる⁽⁸⁵⁾。5年、10年など、法律の有効期限が定められ、定期的に、内容の見直しを行うとともに期限を延長するための法律改正が行われる場合が多い。

(iii) 特定の業界に関する法律(業法・士(サムライ)法)

かつては、業界や団体の要望に応じる形で法律の制定が行われ、振興的な色彩が強かった⁽⁸⁶⁾。しかし、1990年代後半になると、そのような「業界ギルドないし業界保護法的なものはほとんど影が薄くなった」といわれ⁽⁸⁷⁾、「探偵業の業務の適正化に関する法律」(平成18年法律第60号)のように、その業務の適正化を目指した規制的な内容のものなど、これまでの立法例とは趣旨が変わったものが制定されるようになっていく⁽⁸⁸⁾。

(iv) 災害対策関係の法律

昭和20年代の後半には、個々の台風、地震などの被害に対応するため、災害ごとに、また、災害対策事業ごとに、多くの特別措置法などが制定された。これらの「災害特別法」は、恒久法として「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号)が制定され、激甚災害の指定が政令により行われることとなったため、ほとんどなくなった⁽⁸⁹⁾。一方、全

⁸³ 田口迪「議員提出法律案の立案過程」『ジュリスト』前掲注(6), p.34.

⁸⁴ 「広島平和記念都市建設法」(昭和24年法律第219号)などの都市建設法は、日本国憲法第95条の地方自治特別法として住民投票に付されており、占領下の特異な立法形式ともいわれる(田島信威「議員立法の実態と機能」同上, p.144.)。なお、政府提出でも、同時期に、京都などについて同様の法律が制定されている。

⁸⁵ 同上

⁸⁶ 小島和夫『法律ができるまで』ぎょうせい, 1979, pp.159-163.

⁸⁷ 上田 前掲注(17), p.188. 最近、久しぶりに、新たな資格法として、長年検討されてきた「公認心理師法」(平成27年法律第68号)が成立し、また、「内水面漁業の振興に関する法律」(平成26年法律第103号)など、農業・漁業分野を中心に、業法の立法も行われた。

⁸⁸ 「探偵業」については、業務運営の適正化の必要性が意識されつつ、「政官業総すくみ」状態にあったが、警察庁における立法化の検討がとん挫する一方で、トラブルは増加し、早期の立法化の必要性が高まったことを受け、「消費者や人権の保護を図るため」、「政治主導による制度設計」を行ったとされる(葉梨康弘『探偵業法—立法までの物語と逐条解説—』立花書房, 2006, pp.5-6, 9-13, 18-19, 22-27など)。

⁸⁹ (例)「昭和二十六年十月の台風による漁業災害の復旧資金の融通に関する特別措置法」(昭和27年法律第18号)このことが、いわゆる「お土産法案」として批判され、その抑制のため、昭和30年の国会法改正に結びついたとも指摘される。本来、関係省庁が予算措置を講じ、財政援助を行うものであるが、補助金の総額や補助率などについて財政当局と話し合いが付かない場合に議員立法で決着をつけるものが多かったようであると紹介されている(石村 前掲注(16), p.197.)。なお、「災害対策基本法」(昭和36年法律第223号)第97~99条参照。

国共通の災害対策のための法整備や、予測される全国規模の地震の防災対策などについては、議員立法による対応が行われている。なお、規模の大きな災害の発生時など、緊急に特別な対応が求められる場合の立法については、(vii)のグループとした。

(v) 議員の道德観、倫理観などに基づく法律

「議員個人の道德観・倫理観に基づく法律」という類型は古くからあり、別の切り口である「国民的基盤での制定が適切な法律」という分類⁽⁹⁰⁾と、例とされる法律は一部重なっていた。近年、議員立法が活性化する中で、「道德観、倫理観に基づく」ものとはいえないが、ときには党派を超えた議員個人の問題関心をベースとして、超党派の議員連盟などを基盤に立法化が推進されるケースがあると指摘されており、これらを、併せて、「議員個人型」としてまとめることもできる⁽⁹¹⁾。

(vi) 新たな犯罪類型、社会問題などに対応するための法律

社会は急速に変化し、その中で様々な問題が発生するが、縦割り行政の弊害や、行政サイドの躊躇などにより、行政庁が、社会的な立法の必要性に対応できない場面がしばしば生じる。そのような場合に、議員が「政治主導」の自負の下、法整備に取り組むものであり、近年、新たな類型として位置づけられている⁽⁹²⁾。法律名からも、新たな犯罪や近年の様々な社会問題への対応が議員立法により行われていることが窺える⁽⁹³⁾。

(vii) 大災害、重大な社会問題などに対応するための法律

上記(vi)とともに、「問題即応型」として分類することのできるグループである⁽⁹⁴⁾。

大きな災害や重大な社会問題が生じ、緊急に対応することが特に必要となる場合は、その対応のために大きな財政負担を伴うことも多く、また、関係省庁間で協議を行うための時間が限られることなどから、必要な立法措置を実現するために、政治的な決断が求められる場合が少なくない。近年では、東日本大震災による様々な事態に緊急に対応するため、多くの議員立法が行われた。

この類型の法律は、「国」としての対応に関わるものも少なくない。このため、議院内閣制をとっている我が国において、内閣総理大臣が、「与党の代表」としての立場で、直接、必要な議員立法の検討や推進を与党の議員に対して指示し、その一方では、内閣の「首長」として、それらの議員立法への協力を関係行政庁に指示する場合もある⁽⁹⁵⁾。

(viii) 特定の政策分野に関する基本法

近年の新たな類型として、「基本法」⁽⁹⁶⁾が挙げられる。ここでいう「基本法」は、基本法という

(90) 小島 前掲注(86), pp.149-158; 石村 前掲注(16), pp.195, 211-212.

(91) 橘 前掲注(39), pp.153-155. なお、この類型の中で、「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、議員の生命・倫理観に深く関わる問題であるという理由で、多くの会派が党議拘束を外して採決に臨んだ(茅野 前掲注(2), pp.11-12 参照)。

(92) 橘 同上, pp.153-156.

(93) 「議員立法になじまないと考えられてきた刑事法の領域でも」、「議員立法が現れた」として、「児童買春、児童ポルノに係る行為等の規制及び処罰並びに児童の保護等に関する法律」(平成11年法律第52号)、「ストーカー行為等の規制等に関する法律」(平成12年法律第81号)などが例として挙げられている(松原芳博「立法化の時代における刑法学」井田良・松原芳博編『立法学のフロンティア3』ナカニシヤ出版, 2014, p.128.)。閣法についても対案や修正案の提出など、「国会議員の主体的な活動がみられるようになった」としており、「議員立法の可能性を意識することで、法制審議会も、政治的、社会的要求に敏感にならざるをえず、世論に配慮した結論を短期間で出すことを余儀なくされるようになってきている」とも指摘されている(同)。(ix)参照。

(94) 橘 前掲注(39), pp.153-156. なお、(vi)との区別は相対的なものとなる(同, p.155.)。

(95) (例) 薬害C型肝炎の被害者の一律救済に向け、首相が、「自民党総裁として」、「議員立法を党との相談の結果、決めた」と報道された(「薬害肝炎、一律救済へ 福田首相「議員立法で」原告「大きな一歩」『読売新聞』2007.12.24; 「ニュースの理由 薬害肝炎救済で議員立法 首相の決断支えた政官」『日本経済新聞』2008.1.9, 夕刊.)。

名称を持ち、特定の政策分野について、どのように施策を推進していくかという方針を示す法律であり、施策の推進に当たっての基本理念、その理念の実現のために必要な施策に関する基本的な事項、政策の推進体制などについて規定するものが多い。具体的な施策の内容については、別に定める法律（この法律を「実本法」と呼ぶこともある。）や、行政庁の政策決定に委ねるものが多いことから、政策の方向性などを定める、いわゆる「プログラム法」的な性格を有する。平成27年10月1日現在で「基本法」という名称を用いている法律は48本、そのうち、内閣立法が19本、議員立法が29本と、議員立法が多く、また、平成に入って以降に制定されたものがほとんどを占めている（41本⁽⁹⁷⁾、そのうち内閣立法が15本⁽⁹⁸⁾、議員立法が26本）⁽⁹⁹⁾。

そもそも基本法は、「政府に対して」一定の政策目標に沿った施策の推進を求めることを主眼としており⁽¹⁰⁰⁾、これまで、多くの基本法が、各省庁の縦割りの弊害を緩和・是正し、政府が一体となって必要な施策を総合的に推進することを目指して制定されてきた⁽¹⁰¹⁾。また、国民代表機関である国会が、前述した「行政国家」化の中で、立法事実に関する多くの情報を有する政府に対して、行政監視機能を果たしていくための有効な手段としても位置づけられている⁽¹⁰²⁾。平成に入ってから議員立法による基本法の増加は、1990年代以降、変化する社会経済情勢や国際情勢に対応するため「政治主導」が求められたことを背景として、「議員主導」で政策決定が行われる場面が増えたことを示すものといえる⁽¹⁰³⁾。

(ix) 各分野の基本法的な法律

「基本法」という名称を持つか否かにかかわらず、一定の法分野における制度、政策等に関する基本を定める「実質的な意味の基本法」ともいふべき法律がある⁽¹⁰⁴⁾。この基本法的な法律については、これまで、担当となる省庁により制定・改正が行われてきており、特に、民法、刑法、商法などの法

⁽⁹⁶⁾ 大森 前掲注(6), pp.50-51; 橘 前掲注(39), p.154; 中島 前掲注(8), p.254。「基本法」という用語又は概念の用いられ方は、(viii)の「題名に基本法という名称をもつ法律」（「形式的な意味の基本法」ともいふべきもの）を指す場合以外に、①一定の法分野における制度、政策等に関する基本を定める「実質的な意味の基本法」として用いられる場合（(ix)）、②「憲法」とほぼ同義で用いられる場合（(例)ドイツ連邦共和国基本法）がある、とされる（川崎政司「基本法再考（一）—基本法の意義・機能・問題性—」『自治研究』81巻8号, 2005.8, pp.49-50.）。

⁽⁹⁷⁾ ただし、「農業基本法」（昭和36年法律第127号）が廃止され、「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律第106号）が制定され、「教育基本法」（昭和22年法律第25号）が全部改正（平成18年法律第120号）されたように、同一分野において基本法の制定・全部改正などが行われたものも含まれている。

⁽⁹⁸⁾ 内閣立法の場合においても、官僚主導でなく、内閣総理大臣が主導するトップダウンの形で立案・提出されたものや、与党の動き・対応が大きく作用したものなども見られるとして、基本法の場合は、他の法律より政治との関わりの度合いが強いことが示唆されている（川崎 前掲注(96), pp.54-55.）。

⁽⁹⁹⁾ 同上, pp.49-58; 西川明子「基本法の意義と課題」『レファレンス』769号, 2015.2, pp.3, 44-47, 50-54. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8969569_po_076903.pdf?contentNo=1>

⁽¹⁰⁰⁾ 小早川光郎「行政政策過程と“基本法”」松田保彦ほか編『国際化時代の行政と法—成田頼明先生横浜国立大学退官記念—』良書普及会, 1993, pp.63-64.

⁽¹⁰¹⁾ 川崎政司「基本法再考（三）—基本法の意義・機能・問題性—」『自治研究』82巻1号, 2006.1, p.77. この点は、多くの基本法において内閣府や内閣官房に推進体制の事務局が置かれ、その調整機能に期待されてきたことにも表れている。なお、第189回国会において、基本法に基づく事務を含め、内閣官房・内閣府の事務の見直し、各省等への事務の移管などを内容とする「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第66号）が成立した。

⁽¹⁰²⁾ 橘幸信「実務から見た最近の法律的特徴的な傾向—基本法・特例法の増加とその意義・問題点—」『法学セミナー』No.599, 2004.11, pp.40-41; 川人貞史『議院内閣制』（シリーズ日本の政治 1）東京大学出版会, 2015, pp.177-190 参照。

⁽¹⁰³⁾ 毛利透「基本法による行政統制」『公法研究』72号, 2010, p.90; 川崎 前掲注(96), p.8.

⁽¹⁰⁴⁾ 川崎 同上 例として、民法、商法、刑法や地方自治法などが挙げられている。

律については、法務大臣の諮問機関である法制審議会において、「慎重な法案審議を重ねて」⁽¹⁰⁵⁾、時間をかけて検討されるのが常であった。

そのような状況の下、第140回国会において、ストック・オプション（株式買受選択権）制度を導入する「商法の一部を改正する法律案」（衆法第24号）及び自己株式の利益による消却手続を緩和する「株式の消却の手続に関する商法の特例に関する法律案」（衆法第25号）が、平成9年4月30日、議員立法として、国会に提出され、5月16日に成立し、「その電撃的な商法改正には、誰もが驚いた」⁽¹⁰⁶⁾と評された。このような動きについては、多数の商法学者により「開かれた商法改正手続を求める商法学者声明」（5月12日）が発表され、法律案の内容をオープンにして十分議論、検討する機会がなく透明性に欠ける、という「立法プロセスに対する遺憾の意の表明」が行われた⁽¹⁰⁷⁾。また、一部の団体又は経済界・産業界からの強い要請を受けたもの、との批判的な見方もある⁽¹⁰⁸⁾。一方、法律案の提案議員からは、議員立法による解決を目指したことについて、社会経済の転換期に当たり、「官僚システム等の既存のシステムがうまく機能しない場合には、特に政治が構造改革に向けたリーダーシップを取っていくことが求められている」ことから「政治判断するに至った」と説明されている⁽¹⁰⁹⁾。経済社会の急速な変化に対し、それに応えるスピード感で必要な法制度の制定が求められる中で⁽¹¹⁰⁾、その後も、商法分野における制度の見直しが数次にわたり議員立法で行われることになった⁽¹¹¹⁾。また、定期借家権についても、議員立法による解決が図られ⁽¹¹²⁾、刑事法の領域においても議員立法が行われている⁽¹¹³⁾。

(2) 政策実現型と政策表明型

(i) 政策実現型

「議会における多数派の政策を背景とする議員提出法律をいうもの」で成立率が高い類型⁽¹¹⁴⁾、「提出者が成立を見込んで提出するもの」⁽¹¹⁵⁾などと説明される。与党議員による提案、与野党議員による共同提案、委員会提案があり、その法律案の政策内容としては、これまでに述べたいろいろな内容が含まれる。近年、与党議員主導の議員立法が増えており、このタイプの増加が、近年の「議員立法

⁽¹⁰⁵⁾ 居林次雄「商法における議員立法の是非—法制審議会との整合性—」『法律のひろば』Vol.51 No.4, 1998.4, p.62.

⁽¹⁰⁶⁾ 居林次雄「議員立法の衝撃—ストック・オプションをめぐる商法改正問題—」『法律のひろば』Vol.50 No.8, 1997.8, p.70.

⁽¹⁰⁷⁾ これは、ストック・オプション制度の導入自体に反対するものでなく、「議員立法という立法形式を批判しているわけでも」ない、と説明されている（第140回国会参議院法務委員会会議録第9号 平成9年5月15日 pp.1-2. なお、法制審議会については、同, pp.5-6 参照。）。

⁽¹⁰⁸⁾ 大山 前掲注⁽¹⁰⁾, pp.84, 88; 武蔵勝宏「政権移行による立法過程の変容」『国際公共政策研究』Vol.14 No.2, 2010.3, pp.39-40; 中東正文「会社法改正の力学」井田・松原編 前掲注⁽⁹³⁾, pp.231-233.

⁽¹⁰⁹⁾ 保岡興治「ストック・オプション制度等に係る商法改正の経緯と意義」『商事法務』No.1458, 1997.6.5, pp.2-3.

⁽¹¹⁰⁾ 「社説 変革の時代にこたえる法制審改革を」『日本経済新聞』1998.11.24. この点について、「今回の議員立法が法制審議会商法部会の組織運営の改革につながることを期待する」との指摘もあったが（森本滋「議員立法によるストック・オプション制度」『商事法務』No.1459, 1997.6.15, p.7.）、平成13年の中央省庁等の改革の際には、法制審議会の運営面における大幅な改革が行われた（盛岡多智男『基本法立法過程の研究—法務省・法制審議会の立案と政治の関わり—』山梨学院大学行政研究センター, 2005, p.161.）。また、時代の変化に迅速に対応できる体制づくりに力を入れ、財界の代表者を審議メンバーに加えるなどの改善が行われた、とも紹介されている（高品盛也・高澤美有紀「会社法制度の見直しをめぐる動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.360, 2001.5.10, p.16.）。

⁽¹¹¹⁾ 武蔵 前掲注⁽¹⁰⁸⁾, pp.38-39.

⁽¹¹²⁾ 盛岡 前掲注⁽¹¹⁰⁾, pp.143-161.

⁽¹¹³⁾ 前掲注⁽⁹³⁾参照。

⁽¹¹⁴⁾ 田口 前掲注⁽⁸³⁾, p.36.

⁽¹¹⁵⁾ 中島 前掲注⁽⁸⁾, p.253.

の活性化」の一因と指摘されている⁽¹¹⁶⁾。

(ii) 政策表明型

「議会における少数派が、その政策は直ちに実現することは期待できないが、その政策を表明する手段として提案する議員提出法律」⁽¹¹⁷⁾などと説明されているグループである。

この中には、「対案型」と「政策先取型」(政策先行型・政策先占型ともいわれる。)がある⁽¹¹⁸⁾。このうち、政策先取型について、いわゆる育児休業法がしばしば例として挙げられてきた⁽¹¹⁹⁾。「基本法」の中にも、野党の法律案提出に「刺激されて」、与党・政府の取組に結びついた例があると紹介されている⁽¹²⁰⁾。これらの例では、まさに「先取」という言葉が表すように、野党の法律案の提出から少なからぬ年月を経過して同趣旨の法律が実現してきた。それに対し、近年では、同じく野党提出法律案が先行し、与党・政府の立法を促す契機となったと思われる場合でも、野党による法律案の提出後、同じ国会や回次の近い国会において「対案」として与党・政府から法律案が提出され、両案ともに審議の上で与党案が成立する例や、別途、委員会提出法律案としてまとまって成立する例が多く見られるようになってきている⁽¹²¹⁾。これは、近年、先述した「問題即応型」の議員立法が増えていることと無関係ではないように思われる。

(3) 超党派型と市民立法型

近年、「超党派の議員集団による推進」の形態による議員立法が増えている。議員連盟として取り組んだり、各党において特定のテーマについて設けられたプロジェクトチームが相互に調整・協力したり、委員会の理事会などを舞台として調整を行い、議員立法を目指すものである。このような超党派の議員グループが、官僚に委ねては解決が困難なテーマに主体的に取り組み、政治主導で立法を行う例が増加していると指摘されている⁽¹²²⁾。

また、市民グループなどの要望を基に議員立法が行われる「市民立法型」を新たな類型として位置づけるものがある。議員立法が、国民からの働きかけを通して、「国民発案制度」(イニシアティブ)の「代用品」として機能することが期待されるとの指摘があり⁽¹²³⁾、また、市民立法型の議員立法は、

⁽¹¹⁶⁾ 川人 前掲注(25), pp.114-118; 河野 前掲注(36), p.84.

⁽¹¹⁷⁾ 田口 前掲注(83), p.36.

⁽¹¹⁸⁾ 同上; 橘 前掲注(39), p.156; 中島 前掲注(8), pp.253-254.

⁽¹¹⁹⁾ 小野善康「育児休業法の立法過程—野党法案が形が変わり成立した事例として—」『アルテス・リベラレス(岩手大学人文社会科学部紀要)』47号, 1990.12, pp.143-145, 154, 165-168.

⁽¹²⁰⁾ (例) 第46回国会(昭和38年12月20日召集)に続き、第51回国会(昭和40年12月20日召集)に「消費者基本法案」(衆法第16号。民社党提出)が提出され、第58回国会(昭和42年12月27日召集)において「消費者保護基本法案」(衆法第21号。自民党・社会党・民社党・公明党提出)が提出され成立している(上田 前掲注(17), p.105.)。

⁽¹²¹⁾ (例) ①国内のBSEの発生による混乱に対応するため、第154回国会(平成14年1月21日召集)において、「伝染性海綿状脳症対策緊急措置法案」(衆法第4号。民主党・自由党・共産党・社民党提出(2月22日))の提出後に「牛海綿状脳症対策特別措置法案」(衆法第24号。各党協議後、委員会提出法律案(5月30日))が提出され、成立。②偽造された銀行カード等による多額の預金の払戻し事件が相次いだ問題に対処するため、第162回国会(平成17年1月21日召集)において、「無権限預貯金等取引からの預金者等の保護等に関する法律案」(衆法第12号。民主党提出(3月25日))の提出後に「偽造カード等及び盗難カード等を用いて行われる不正な機械式預貯金払戻し等からの預貯金者の保護等に関する法律案」(衆法第23号。自民党・公明党提出(6月21日))が提出され、成立。

⁽¹²²⁾ 谷勝宏『議員立法の実証研究』信山社出版, 2003, pp.8-9, 164-169. 55年体制の崩壊後における連立政権や部分連合の常態化により、政党間の政策の接近、議員の所属政党の流動化、分権化・自律化した個別議員の結集などが背景にあると指摘されている(同, pp.8-9.)。

「行政が直ちに行政施策として取り挙げ難い事項に関するものが多」く、内閣立法の「弱点を補う役割を果たすもの」とも評されている⁽¹²⁴⁾。

(4) 政府依頼型

戦後まもなく、先述した「政府依頼立法」が行われたことがあったが、その後も、「政府依頼立法的」なものが行われている。これは、政府部内で各省庁間の調整が困難であったか、困難が見込まれる場合⁽¹²⁵⁾、何らかの事情で「政府からは提出しにくい場合」⁽¹²⁶⁾などに与党が中心となって議員立法を行うものである⁽¹²⁷⁾。かつては、各省庁が法律案の作成等を行い、議員（所管委員会の委員長、与党の筆頭理事や関連部会の部長など）の名で議員立法の形をとる、という形態がしばしば見られたが、近年は、与党議員の立法に関する関心と実力の高まりなどにより、このように極めて形式的な政府依頼型の議員立法は少なくなっているようである。

以上、個々の類型の変化をみると、古くからある類型であっても、分野・政策内容から見た(1)の分類の(i)については、いわゆる国会審議活性化法や「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法」（平成23年法律第112号）など、国会としての新たな取組も見られ、(ii)～(iv)のように、かつての一部の地域、業界などの保護・振興が中心であったものから、より広い観点からの法整備を図る傾向が強くなっているものや、(v)～(ix)のように、議員立法が活性化したといわれる1990年代後半ころから、立法例が増えたり、新たな類型として位置づけられるようになったりしたものがある。これらの変化は、様々な問題に対し、「政治主導」による解決を図ろうとする、各党の議員の積極的な議員立法への取組によるものである⁽¹²⁸⁾。

また、政策実現の可能性に着目した(2)については、与党議員が積極的に議員立法を行う例（「政策実現型」）が増える一方で、「政策先取型」と言われた野党議員の提出法律案についても、比較的短期間のうちに与党・政府の法律案の提出が促され、立法化が実現する例が増えていることも、与野党の議員による「政治主導」の政策決定が活発に行われていることを表すものといえるのではない。なお、先述したとおり、対案型でも、対案型以外でも、野党提出法律案について、ともに国会における質疑や採決が行われるようになってきていることは、成立の可否にかかわらず、これらの法律案が、「国会審議の活性化」にも寄与していることを示している⁽¹²⁹⁾。

そして、(3)の超党派型や市民立法型の取組の活発化は、議員立法への取組の契機や、検討過程が、

⁽¹²³⁾ 大石真「国会改革をめぐる憲法問題」『法学論叢』Vol.141 No.6, 1997.9, p.10.

⁽¹²⁴⁾ 大森 前掲注(6), p.51.「特定非営利活動促進法」（平成10年法律第7号）、「被災者生活再建支援法」（平成10年法律第66号）などが、代表例として挙げられている。

⁽¹²⁵⁾ 「近時、困難が見込まれる政策調整を回避し、本来は内閣から提出すべき案件を議員立法に委ねる傾向がないとは言えない」と指摘されている（同上, p.48.）。

⁽¹²⁶⁾ 具体的には、①審議会の議を経ることとされているが反対が予想されるか、時間的余裕がない場合、②重要な憲法問題を含む場合、③それまでの政府見解との整合性が問題となる内容を含む場合、④政府部内に規制内容の厳しさ等から躊躇がある場合、⑤内容が射幸的であるため政治判断に委ねられる場合などが挙げられている（田口 前掲注(83), pp.36-37; 橘 前掲注(89), pp.152-153; 中島 前掲注(8), p.254.）。その他、国会の会期の後半などに立法の必要性が明らかになり、提出時期に制約のある閣法では対応できず、次国会を待たずに対応が求められる場合などもあるようである。

⁽¹²⁷⁾ 「準政府立法型・権限調整型」（田口 同上）、「特殊事情型」（中島 同上）などとも呼ばれる。

⁽¹²⁸⁾ 茅野 前掲注(2), pp.7-8, 26-27 参照。

⁽¹²⁹⁾ 川人 前掲注(25), p.118; 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.54.

一部の政党や議員だけによるのではなく、広がりを見せていることを示すものということができる。超党派の議員立法を「もっとも議員立法らしい議員立法」として、その支援のために、障害となる制度（議員立法の提出時の賛成者要件や機関承認）を見直すことの必要性も指摘されている。その一方で、超党派の議員立法の場合は、委員会提出法律案の形をとることも多く、その場合、後述するように委員会における実質的な審査が行われないことが多いことに対する懸念も示されている⁽¹³⁰⁾。この点について、その改善に向けた議員の取組を、IVで紹介したい。

III 国会における合意形成と議員立法

平成23年3月、東日本大震災が発生したときは、民主党政権下のねじれ国会の状況であったが、その大災害からの復旧・復興に向けて必要な対策を緊急に講じるため、与野党の協力により多くの法律が成立した。そして、それらの成立に至る国会の審議過程においては、各党が積極的に議員立法により政策を表明し、国会の場で活発な議員間の議論が行われ、合意形成に向けた真摯な取組が行われた。

「対案」や「修正案」は、これまでも立法過程において、それぞれの政党の政策表明、それを受けての政党間の意見調整や合意形成のために用いられてきたが⁽¹³¹⁾、特に、ねじれ国会においては、与野党間の合意形成を図る上で重要な役割を果たすことになった。

Ⅲ1では、ねじれ国会の下で、多くの議員立法が成立した東日本大震災関連の立法例を中心に合意形成に至るプロセスを紹介するが(2)~(5)、それらに先立ち、政権交代の可能性が意識される衆参のねじれ状態の下、最初の国会となった第168回国会(平成19年9月10日召集)において、与野党から法律案の提出後、国会における議論を経て合意形成に至り、初めて成立した法律の合意形成のプロセス(1)を紹介する(図1参照)。その上で、それらのプロセスをめぐる国会審議の変化と限界について、「国会審議の活性化・透明化」という観点を中心に整理したい。

1 ねじれ国会における合意形成のプロセス

(1) 「被災者生活再建支援法の一部を改正する法律」(平成19年法律第114号)の場合

平成19年の参議院議員通常選挙により過半数近い議席を確保した民主党は、強い対決姿勢で、第168回国会に臨んだ。これまでの国会運営では、国会という公の場で議論すると「互いのメンツがあって妥協しにくい」とされ、非公式の場での調整が行われてきたが、民主党は、国会審議を重視し、事前協議には応じないという姿勢を示した⁽¹³²⁾。そのような状況の下で、同じテーマについての法律を、与党は衆議院から、民主党は参議院から提出する事態が相次ぎ、一事不再議の原則⁽¹³³⁾も問題となって、審議は膠着状態となり、「誰も体験したことのない状況」の中で、合意形成の道が模索された⁽¹³⁴⁾。

「被災者生活再建支援法」(平成10年法律第66号)の一部を改正する法律案についても、民主党

⁽¹³⁰⁾ 大山 前掲注(10), pp.86-89.

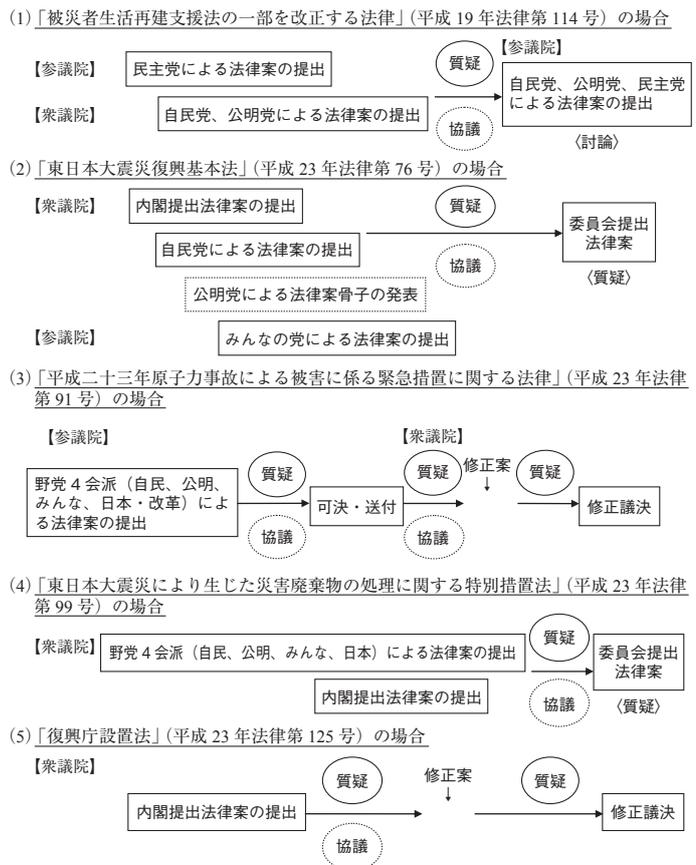
⁽¹³¹⁾ 茅野 前掲注(2), pp.17-18 参照。「修正案」は、前掲注(1)の「議員立法」ではないが、各党の意見表明や合意形成において、「対案」と同様の役割を果たしており、また、議員の発案によるものであるため、この章では、議員立法と同様に取り上げる。

⁽¹³²⁾ 「民主「生活4法案」行方は 被災者支援・肝炎対策 歩み寄り? 委員長提案 自民が模索」『朝日新聞』2007.10.12; 「逆転国会、合意の道模索 自・民軸に与野党 改正被災者支援法の成立 水面下協議で迅速」『朝日新聞』2007.11.21.

が参議院に、自民党・公明党が衆議院にそれぞれ法律案を提出したまま、しばらく動かない状態になった。その後、国民の生活に直結する法律案や弱者救済的な法律案について与野党の協議が動き出し、これらの衆参に提出されていた法律案について、同じ日に、それぞれの法律案の質疑を行った後に修正協議を行うことが合意された⁽¹³⁵⁾。そして、その際の修正協議の方法が、新しい方法として注目された。まず、与野党それぞれの法律案の内容をよく知る議員が「実務者」として1人ずつ選ばれ、「1対1」で内容についての合意案の骨格づくりを担当する。そして、与野党の法律案がそれぞれ審議された衆参の災害対策特別委員会の与野党の筆頭理事が1人ずつ加わり「3対3」という形で国会の審議も念頭に入れて合意案を検討し、さらに、3党(自民・公明・民主)の理事で、それまでの議論に加わっていなかった者も参加して協議・確認するという手順を踏んだ⁽¹³⁶⁾。

その結果、与野党がともに衆参に提出した法律案を撤回し、参議院から、自民党・民主党・公明党の共同提案の法律案として提出することとなった(第168回国会参法第9号)。その法律案については、参議院、衆議院ともに新たに質疑は行われなかったが、参議院の委員会においては2つの会派が賛成の討論⁽¹³⁷⁾を行い、衆議院の委員会においては各会派が「発言」を行った⁽¹³⁸⁾。

図1 ねじれ国会における合意形成のプロセス



(出典) 衆議院災害対策特別委員会議録、参議院災害対策特別委員会会議録、衆議院東日本大震災復興特別委員会議録、参議院東日本大震災復興特別委員会会議録等を基に筆者作成。

⁽¹³³⁾ 議事運営上の原則で、同一会期には、事情の変更がない限り、同じ事案について審議や議決はできないとされる。これを前提として、国会法第56条の4が昭和30年の国会法改正において追加された、といわれ、「当時の主たる立法趣旨は」、「両院の意思が実質的には一致しているにもかかわらず、当該議案が成立しないという不都合が生ずることを回避することにあつたとされている」が、その解釈については議論がある(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.98-99; 橘幸信「「一事不再議の原則」考—議事手続におけるルールと原理—」『千葉大学法学論集』Vol.14 No.2、1999.10、pp.116、125、129-131、151-153.) この原則について、国会における運用の仕方としては、単に適用可能性が判断される「ルール」ではなく、政治的に問題となる場面において、「諸事情を総合勘案しながらそのウエイト配分を微調整していく「原理」として機能していると考えべきではないか」との指摘が示唆に富む(橘 同、pp.104-107、153-154.)。

⁽¹³⁴⁾ 「与党 対応手探り 歩み寄りに期待 民主「法案の嵐」作戦」『東京新聞』2007.10.18; 「「一度議決した案件は不再議」ねじれに悩む与野党 法案の優先権不透明に 妙案なく「早い者勝ち」?」『日本経済新聞』2007.10.9; 「ガチンコ国会 野党「一事不再議」作戦 法案 丸のみ? 与党 策なし?」『産経新聞』2007.10.17.

⁽¹³⁵⁾ 「自・民「話し合い路線」へ 党首会談が契機 被災者生活再建支援法 衆参同時質疑後に修正協議」『毎日新聞』2007.11.1.

⁽¹³⁶⁾ 『朝日新聞』前掲注⁽¹³²⁾; 「与野党合意へ新方式 まず1対1で大枠 次に3対3で詰め」『朝日新聞』2007.12.1.

⁽¹³⁷⁾ 第168回国会参議院災害対策特別委員会会議録第5号 平成19年11月8日 pp.2-3.

(2) 「東日本大震災復興基本法」(平成 23 年法律第 76 号) の場合

未曾有の災害である東日本大震災からの復興のため、まず、政府が「東日本大震災復興の基本方針及び組織に関する法律案」(第 177 回国会閣法第 70 号)を提出し、自民党は「東日本大震災復興再生基本法案」(第 177 回国会衆法第 8 号)を議員提出法律案として提出した。両案は、衆議院本会議における趣旨説明・質疑の後、東日本大震災復興特別委員会(以下「特別委員会」)に付託され、質疑などが行われた⁽¹³⁹⁾。そして、特別委員会における審査と並行して、民主、自民、公明の 3 党は、特別委員会の委員長及び理事の了承の下、一本化に向けた修正協議を行った⁽¹⁴⁰⁾。その結果が理事会でも了承され、最終的には、法律案を一本化することで意見がまとまった。内閣提出法律案、自民党案ともに撤回され、協議結果に基づき、委員会提出法律案として提出されることとなったが、その起草の際には、政府と委員会提出法律案の「動議の提出者」(Ⅳの「第三」の記述を参照。)である議員に対して、「発言」という形で、約 2 時間の実質的な質疑が行われた。⁽¹⁴¹⁾

(3) 「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律」(平成 23 年法律第 91 号) の場合

福島第一原子力発電所事故による避難住民等の被害者に対する東京電力からの仮払補償金などの支払に関しては、被害者から、その対応が「遅い、対象が狭い、また不明確」などと指摘され、被害者に対する迅速な経済的支援等が緊要な問題となった。そのような状況の中で、自民党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革の野党 4 会派の共同提案により「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案」(第 177 回国会参法第 9 号)が参議院に発議された。特別委員会における審査の後、特別委員会と参議院本会議において、与党と一部野党を除く賛成多数で原案どおり可決され、衆議院に送付された⁽¹⁴²⁾。衆議院の特別委員会においては、提案理由説明の後、与野党間で修正協議が開始された。特別委員会での質疑の後、合意された修正案が提出され、さらに、原案及び修正案に対する質疑が行われた後、修正議決された⁽¹⁴³⁾。

(4) 「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」(平成 23 年法律第 99 号) の場合
東日本大震災で地震や津波により大量に発生した廃棄物について、一日も早い処理が求められる

⁽¹³⁸⁾ 第 168 回国会衆議院災害対策特別委員会議録第 5 号 平成 19 年 11 月 9 日 pp.2-4; 「逆転国会で法案初成立 被災者支援法の改正」『朝日新聞』2007.11.9. この合意形成に至るプロセスは、衆議院本会議における災害対策特別委員長の報告において「今後の国会運営の一つのモデル」と紹介された(第 168 回国会衆議院会議録第 11 号 平成 19 年 11 月 9 日 p.1.)

⁽¹³⁹⁾ 公明党は、法律案の提出はしなかったが、復興対策の法案の概要を示す「骨子」を取りまとめ、発表している。みんなの党は、参議院に、「東日本大震災復興の基本理念及び特別の行政体制に係る基本方針等に関する法律案」(第 177 回国会参法第 5 号)を提出した。

⁽¹⁴⁰⁾ このように、民主・自民・公明の 3 党の代表が、取りまとめに当たり、調整案を作り、各党に協議するという形式は、東日本大震災関連の他の法律案の合意形成に向けた協議方法としても数多くとられている。(例)「株式会社東日本大震災事業者再生支援機構法」(平成 23 年法律第 113 号)、「原子力規制委員会設置法」(平成 24 年法律第 47 号)など。

⁽¹⁴¹⁾ 佐藤雅浩「東日本大震災からの復興の円滑かつ迅速な推進と活力ある日本の再生を図る」『時の法令』1897 号、2012.1.15, pp.6-7. なお、参議院の特別委員会においても慎重な審査が行われた。

⁽¹⁴²⁾ 参議院における審議と並行して、与野党の担当者の協議が行われたが、合意に至らなかったことが、委員会質疑の際に述べられている(第 177 回国会参議院東日本大震災復興特別委員会会議録第 9 号 平成 23 年 7 月 14 日 pp.1-5.)。

⁽¹⁴³⁾ 大塚友美子「平成二三年原発事故被害者への国による仮払金の支払等について」『時の法令』1897 号、2012.1.15, pp.31-34. その後、衆議院の回付案に参議院が同意し、成立に至ったが、これは、修正は行われているものの野党案が成立した珍しい立法例といえる(前掲注⁽³⁵⁾参照)。

中、まず、野党4会派（自民党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本）が、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」（第177回国会衆法第19号）を提出し、その1週間後に、政府が、「東日本大震災により生じた廃棄物の処理の特例に関する法律案」（第177回国会閣法第85号）を提出した⁽¹⁴⁴⁾。両案は、本会議で趣旨説明、質疑が行われ、特別委員会に付託され、趣旨説明・質疑が行われ、その後、すべての会派が参加した実務者協議の場で与野党が合意に達し⁽¹⁴⁵⁾、委員会提出法律案とすることになった。その起草に際しては、各党からの「発言」という形で政府に対する確認的質疑が行われた。また、参議院の特別委員会では、政府及び法律案提出者に対する質疑が行われた。

(5) 「復興庁設置法」（平成23年法律第125号）の場合

政府提出の「復興庁設置法案」（第179回国会閣法第8号）の国会審議では、復興庁の実施権限をより強いものにすべき、などの活発な議論が行われた。それらの議論を踏まえ、民主、自民、公明の3党による修正協議を経て、復興庁設置法案の修正案が提出され、その後、約3時間、「原案及び修正案を一括して質疑」が行われた後、修正議決された⁽¹⁴⁶⁾。

2 合意形成のプロセスから見る変化と限界

1で紹介したのは、①国会の場で、各党の議員が、自ら提出した法律案等について意見を表明し、議員同士が活発な議論を行い、②その議論を基に、合意形成の道を模索するための協議は非公開の場に委ねられるが、③合意の後には、その結果を再び委員会という公開の場に戻し何らかの形で趣旨・経緯・合意内容などを明らかにする、というプロセスをたどって成立した立法例の一部である。もちろん、これらの例より前に、このような例がなかったわけではない。しかし、議員立法の活性化などの近年の立法過程における変化は、「審議そのものの活性化に必ずしも結びついていない」と指摘されたように⁽¹⁴⁷⁾、頻繁に行われているわけではなかった。そのような中で、東日本大震災関連法律案などに関しては、（表6）の議員立法や修正に関する数値の高さだけに価値があるのではなく、かなりの数の法律の成立に至る過程において、Ⅲ1の例のように、国会における議員同士の活発な議論を通じて合意形成が行われたという審議の在り方も併せて評価されるべきものと思われる⁽¹⁴⁸⁾。そして、このような審議経過をたどることにより、これまで「形骸化」が指摘されてきた国会審議について、その「活性化」や審議過程における「透明性の確保」の観点から「改善された」と評価できる次のような変化が生じていると考えられる。

第一に、従来の立法過程においては、国会の審議の場以外の非公式・非公開の場における各党内の議論や各党間の協議などにより法律案の内容が実質的に決まり、国民には議論が見えない点が問題として指摘されてきたが⁽¹⁴⁹⁾、これらの例では、国会の場で、法律案をめぐる、議員同士の活発な議論が行われており、議論の内容が見えるようになっている⁽¹⁵⁰⁾。合意に至る過程では、実務担

⁽¹⁴⁴⁾ 近藤怜「東日本大震災により生じたがれき処理の特別措置について」同上, 2012.1.15, pp.46-47.

⁽¹⁴⁵⁾ 第177回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第19号 平成23年8月9日 pp.3, 11.

⁽¹⁴⁶⁾ 森田和孝「復興庁設置法の解説」『法律のひろば』Vol.65 No.4, 2012.4, p.4.

⁽¹⁴⁷⁾ 大山 前掲注(10), pp.258-259.

⁽¹⁴⁸⁾ 同上; 川崎 前掲注(7), pp.6-7.

⁽¹⁴⁹⁾ 上田・五十嵐 前掲注(10), pp.98-99 など。茅野 前掲注(2), p.20 参照。

⁽¹⁵⁰⁾ 国会改革として、「国会で議員が活発に国政論議を戦わせ、その議論が国民にひしひしと伝わること」が国民の目に見える変化ではないか、との指摘がある（浅野ほか 前掲注(8), p.35.）。

当者の協議、3党協議、理事会・理事懇談会における各党の協議など、一部、国民からは見えない非公開の場の協議も行われてはいるが⁽¹⁵¹⁾、そのような協議後には、再び委員会の場において、協議の結果まとまった法律案・修正案に関して、各党の「発言」や、政府や「動議の提出者」に対する質疑、修正案に関する質疑などが行われている。これによって、合意された法律案や修正案の趣旨や内容、協議の経緯などについて、すべてではないかもしれないが明らかにされ、会議録に残る形になっている。なお、外国の議会においても、その審議のすべてが公開の場で行われているわけではなく、非公開の場での議論の必要性も指摘されている⁽¹⁵²⁾。

第二に、各党の党議拘束⁽¹⁵³⁾がかかる時期に関する変化である。これまでは、通常、党議拘束は、国会への法律案の提出前の党内手続（内閣提出法律案については与党審査）が終了した段階でかかると考えられており、このことが、国会審議を形骸化させていると批判されたり、審議を行った後の採決の段階でかけるべき、などと指摘されたりしてきた。この点について、これらの例においては、法律案の提出時に党議拘束がかかっていたとしても、採決の時には、委員会における質疑や与野党間の協議を受けて成立した合意に沿った法律案や修正案について党議拘束がかかることになる。これは、結果的に、党議拘束が採決時にかけられたことと同じ効果を生んでおり、また、法律案提出時の党議拘束が弱まっていると表現することもできるかもしれない⁽¹⁵⁴⁾。

このような委員会審査が行われることにより、提出件数も多く、審議時間の多くを占めている閣法の審議の活性化が図られることになる。また、議員立法の提出により、議員と議員、政党と政党が、政権交代を意識しながら、国会の場で議論を行う審議の実現によって、それぞれの政党の主張が明らかになるとともに、各党の意見を反映した合意形成にも至ることが可能となっている。これは、アリーナ機能も変換機能も、ともに十分とはいえないなどと評されてきた我が国の国会において、政権交代が可能な状況の下で、両方の機能がともに発揮された場面といえるのかもしれない。

(151) この点について改善が求められたり（（例）第180回国会衆議院環境委員会議録第6号 平成24年6月15日 p.7など）、協議中や協議後の審議の在り方などによっては批判が生じたりする（3党の修正協議中を理由に法案審議で閣僚が答弁を避けたり、3党合意の後は審議を急いだりすることに対して、他党から「密室談合」との批判があったと報道された（「修正協議は談合」みんな・共産など6党声明『朝日新聞』2012.6.15など。)) こともある。

(152) 大山礼子『日本の国会一審議する立法府へ』岩波書店, 2011, p.115; 同 前掲注(10), p.111. 議院内閣制ではあるが「変換型」の国会運営が行われるドイツでは、法律案について、委員会における実質的な審議過程は非公開となっており、「政権党・対抗党双方のメンツをつぶさないかたちで」法律案の形成が図られる（飯尾 前掲注(7), p.127.）。また、ドイツ連邦議会において、委員会を非公開とする理由について、「各委員が何ものにもとらわれず自由に発言し、集中的に討議し、最善の解決法を見い出すことを容易にするため」とされており、「一般国民を意識してことさら差異を際立たせようとする、レトリックを駆使した本会議での討論や対決姿勢と」「鮮やかな対象をなしている」とも指摘されている（齋藤純子「ドイツの立法過程と政府の役割」『議会政治研究』No.17, 1991.3, p.24.）。

(153) 茅野 前掲注(2), pp.5-6, 11-12.

(154) 「「党議拘束」からの解放は時代の必然の流れ」とし、①これまで一般的に行われてきた「閣法に対する野党の質疑」（＝「閣法に対するイエス、ノーの審議」）、②「閣法に対する議員立法の提案と審議」、③「議員立法と議員立法の応酬」という3つのパターンについて、「国会の審議が①から③に移行するに従って党議拘束は弱まるし、逆にその弱体化が②や③のパターンを促進する」との指摘が行われていた（五十嵐敬喜『議員立法』三省堂, 1994, pp.229, 236-237.）。また、審議段階では一定の自由な論議が必要であり、「与党議員による法案の修正が委員会で行われてこそ、与党議員の活躍の場が保障されよう」との指摘もある（孝忠延夫「議会の機能の強化」『ジュリスト』前掲注(7), p.110.）。なお、例えば、自民党であれば、法律案提出の際の党内手続の段階で、その後の各党間の意見調整の結果の修正等について現場（関連部会の部会長、委員会の筆頭理事など）へ一任されることもあり、また、その合意内容について、総務会長、政調会長などへ報告が行われたり、大きな政策内容の変更を伴う合意内容の場合には、改めて党内手続が行われたりする場合もあるようである。

もちろん、これらの法律案が審議された「ねじれ国会」において、他のすべての法律案の審査過程で、ここに紹介したような与野党の取組が行われたわけではない⁽¹⁵⁵⁾。同じ国会の会期中でも、政治状況は変化し、協調ムードになることもあれば、対決ムードになることもあり、また、それぞれの政党としての基本的な政策がある以上、法律案によっては、どんなに国会で真摯に議論しても合意に至ることができない場合があることも現実であろう⁽¹⁵⁶⁾。

様々な政治状況下において、それぞれの案件について各党が合意に至り、結論を得るためには、①それぞれの政党における党としての議論や政策を尊重すること、②国会という公の場で、議員が、国民に見える形で実質的な議論を行うこと、③各党の主張や立場を考慮しつつ意見調整・合意形成を行うこと、という3つの要請に応える難しい調整を行うことが求められる。言い換えると、審議過程ができるだけ国民に見えるのが望ましいことは言うまでもないが、どのような政治状況下でも、必要な法律は、何らかの形で、議員間・政党間の意見調整を行いつつ成立させなければならない。ねじれ国会については、「決められない政治」に対する批判が強かったが、その反面、「争点が明確化し、充実した審議につながった面もある」⁽¹⁵⁷⁾との見方があることを記しておきたい⁽¹⁵⁸⁾。

IV 委員会提出法律案の審査形態の変化

最後に、委員会提出法律案について、その審査形態の変化を見てみたい。

成立した議員立法の中で、多くを占める形態が、委員会提出法律案である。委員会提出法律案は、昭和20年代においてはあまり多くなかったが⁽¹⁵⁹⁾、その後、国会の会期によって多寡はあるものの、昭和40年代以降、その比率が高くなっている⁽¹⁶⁰⁾。

この委員会提出法律案については、実質的な審査が行われないことが多く⁽¹⁶¹⁾、短期間での成立が可能であることから、緊急に対応することが求められる事態などにおいては極めて有効に機能す

⁽¹⁵⁵⁾ むしろ、民主党政権下で「再議決が不可能な完璧なねじれの状態となった」平成22年の参議院議員通常選挙から平成24年末の解散に至るまで、「合意を前置きして法案の成立を担保するために政党間協議が前置きされることが日常の風景で」あり、「重要法案の修正や重要な議員立法は、事実上、幹事長、政調会長レベルによる政党間協議の回路によって進められ」、その他の多くの法案についても、「委員会の筆頭理事間の協議あるいはそれに類する実務者協議が先行し」、「委員会審議の多くは、後議の議院の審議も含め、ほとんど、前置きされた合意を追認する場となった」との指摘もある（白井誠『国会法』信山社出版、2013、pp.21-22.）。

⁽¹⁵⁶⁾ さらに言えば、仮に会期制度を見直したとしても審議時間には限りがある以上、すべての法律案について同様の審議を行うことは困難であろうし、また、その必要性もないように思われる。

⁽¹⁵⁷⁾ 杉田敦「『政治主導』を問い直す」『世界』807号、2010.8、p.138.

⁽¹⁵⁸⁾ 元参議院議長の斎藤十朗氏は、衆参のねじれ状態についての議論の中で、「参議院のための連立が組まれていることこそ、最大の問題」とし、むしろ『『ねじれ』の状態になったとき、衆参各院がどのように汗をかくのか、どのように修正し、どのように処理していくのが重要』と力説した、と紹介されている（本田雅俊「有識者の語る『あるべき参議院の姿』」『議会政治研究』No.80、2006.12、p.11.）。

⁽¹⁵⁹⁾ （例）第13回国会では、成立した議員立法は計75本（衆法64本：参法11本）であるが、そのうち委員会提出法律案は6本（衆法6本）で、新規成立法律38本（衆法34本：参法4本）の中に委員会提出法律案はない。

⁽¹⁶⁰⁾ 古賀ほか 前掲注⁽¹⁴⁾、p.126.

⁽¹⁶¹⁾ 委員会において、委員会提出の法律案として決定するまでに、その「委員長若しくは委員の発議又は小委員会の起草にかかる案について」「審査」し（衆議院事務局『衆議院委員会先例集 平成15年版』[2003]、p.149.）、又は、委員会が提出しようとする法律案の「草案」について提案者に対して「質疑を行い、必要に応じて国務大臣等の意見を聴取する等検討」を行う（参議院事務局『参議院委員会先例録 平成25年版』2013、p.55.）とされているが、趣旨説明の聴取後、「通例は直ちに採決が行われ」（行平 前掲注⁽⁴⁰⁾、p.745.）。なお、この後、通常、直ちに本会議の議題とされ（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）、本会議でも実質的な審議は行われない（前田英昭「議員立法と国会改革」中村編 前掲注⁽⁷⁾、p.585.）。

る。その一方で、質疑等が行われないことにより政策決定過程が不透明で、法律制定の趣旨・経緯や立法者意思、条文の解釈、施行後の運用に関する政府に対する留意事項など（以下「法律制定の趣旨など」）が、国民にはわからない点が問題とされてきた⁽¹⁶²⁾。例えば、特定の社会問題等に対応するため、各党が、それぞれ独自に法律案を作成したり、それを、1度は提出したりした後に一本化の協議をする場合や、ある党が作成した法律案を他党に提示して委員会提出法律案を目指して協議する場合などがあるが、それらの協議の多くは非公開の場に委ねられ、内容について合意できた段階で、委員会において、「〇〇法律案起草の件」（衆議院）又は「〇〇法律案に関する件」（参議院）が議題とされ⁽¹⁶³⁾、「起草案」（衆議院）又は「草案」（参議院）について、その趣旨と主な内容について説明が行われ、実質的な審査は行われないうまま、委員会提出法律案として決せられることになる。

この点については、以前から、議員により、法律制定の趣旨などを会議録に残すための努力が行われていたが、近年では、その内容を拡充するため、より積極的な取組が行われている。それらの具体的な方法は、以下のとおりである。

第一に、委員会提出法律案の「起草案」又は「草案」について趣旨説明が行われた後、「発言」という形で政府に対して簡単な「確認的質疑」⁽¹⁶⁴⁾を行ったり、各党から「意見表明」⁽¹⁶⁵⁾などを行ったりすることが、かなり以前から行われていた。しかし、それらの例はまれで、また、質疑の場合、質問者や質問の数は極めて少なく、所要時間もわずかであった⁽¹⁶⁶⁾。ところが、近年では、政府に対し、かなり充実した「確認的質疑」を行う例が増えている⁽¹⁶⁷⁾。

第二に、委員会において、まず、委員会提出法律案の提出が予定されている事項について、国政調査を行うための質疑を行い、そこで、その後に提出が予定される委員会提出法律案に関連する質

⁽¹⁶²⁾ 大山 前掲注⁽¹⁰⁾, pp.88-89; 谷 前掲注⁽¹²⁾, pp.552-553; 前田 同上 各党間で「事前に十分協議して、各党合意の上で提出されているから、内容を改めて審議する必要はないと言われる」が、審査が省略されると、関係議員以外の議員は、「法律案の内容を知らないか、知悉するには特別な努力を要」し、「もちろん国民はそれをほとんど知るべきがない」とする。また、「議員提出にかかる法律案といえども、政府の責任において施行されるのであり、その際、国会において立法意思を確認しておくことは、政府の恣意による運用の歯止めとして役立つ」とも指摘されている（前田 同, pp.586-587.）。参議院の委員会審査においても、衆議院の段階で質疑が行われなかったことについて疑問が呈された例がある（第171回国会参議院環境委員会会議録第11号 平成21年7月7日 pp.12-13.）。なお、議員立法に向けた各党による勉強会を完全に公開した例もある（馳浩編著『ねじれ国会方程式—児童虐待防止法改正の舞台裏—』北國新聞社, 2008, pp.10-14; 橋幸信「議員立法から見た「ねじれ国会」・雑感—「ねじれ国会」で何が、どう変わったのか?」『ジュリスト』前掲注⁽²⁶⁾, p.84.）。また、Ⅲ1で紹介した(2)と(4)の例のようなプロセスを経て委員会提出法律案としてまとまる場合については、法律制定の趣旨などは、会議録を見れば、国民も知りうる状況になっており、問題はかなり解決されている上、後述する第一、第三の取組も行われ、法律制定の趣旨などがさらにわかりやすくなっている。

⁽¹⁶³⁾ これらを議題とするとき、委員長から、「本件につきましては、先般来各会派間において御協議をいただき、今般、意見の一致をみましたので、委員長において起草案を作成し、委員各位のお手元に配付いたしております」（衆議院）、「本件につきましては、理事会において協議してまいりましたが、お手元に配付いたしておりますとおり、草案がまとまりました」（参議院）、「本件につきましては、〇〇君外〇名から、〇〇党、〇〇党及び〇〇党の共同提案により、〇〇〇法律案の起草案を成案とし、本委員会提出の法律案として決定すべきとの動議が提出されております」（衆議院）などと説明される。

⁽¹⁶⁴⁾ （例）第94回国会衆議院社会労働委員会会議録第18号 昭和56年6月2日 p.3.

⁽¹⁶⁵⁾ （例）第128回国会衆議院厚生委員会会議録第2号 平成5年11月9日 pp.41-44.

⁽¹⁶⁶⁾ 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—』前掲注⁽⁵⁾, p.3. <<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf2000/2000-01-004.pdf>> 政府に対する確認的質疑のほか、提案者に対する質問を1問行った例も含め、紹介されている（同, p.9; 第144回国会衆議院地方行政委員会会議録第1号 平成10年12月3日 p.3.）。

⁽¹⁶⁷⁾ （例）第161回国会衆議院内閣委員会会議録第8号 平成16年11月24日 pp.2-23. 2件の委員会提出法律案の起草案について、政府に対する確認的質疑が約2時間行われた。なお、Ⅲ1(4)参照。

疑を行い、政府から、運用に当たっての考えや方法などを聴取し、終了後に、改めて、「〇〇法律案起草の件」又は「〇〇法律案に関する件」が議題とされ、その際には質疑は行われまいというものである⁽¹⁶⁸⁾。この方法は、法律案に関連して、かなり具体的な質疑が可能であり、近年、かなり用いられるようになってきている。しかし、当然のことながら、まだ起草案又は草案が提出されていない以上、政府に対する質疑に限られる⁽¹⁶⁹⁾。

第三に、委員会提出法律案の起草案又は草案についての趣旨説明の後、法律案について「実質的な質疑」を行うというものである。委員長は、趣旨説明の後、各委員からの「発言」として議事を進めるが、委員は「質疑」と認識して、第一の政府に対する確認的質疑だけでなく、委員会提出法律案の「動議の提出者」（衆議院）又は「草案の提出者」（参議院）である委員に対しても質疑を行うもので、議員同士のかなり充実した議論が行われている⁽¹⁷⁰⁾。

これらのほかにも、委員長が、法律制定の趣旨などや各党間の議論の際の論点などについて説明を行う場合⁽¹⁷¹⁾もある。なお、法律の制定や改正について議論する場として委員会に法律案の起草のための小委員会を設置し（衆議院規則第43条、参議院規則第35条）、議論の内容を会議録として残す方法の活用も提案されている⁽¹⁷²⁾。

近年のこれらの委員会提出法律案の審査における変化は、「議員主導」の立法が増える中で、議員が主体的に作り上げた法律案について、国会の場で、法律制定の趣旨などを明らかにし、国民に明確に伝えるとともに、それに沿った法律の運用を政府に求めようとする意思の表れではないかと思われる。そして、このような変化が、「国会審議の活性化」や「審議過程における透明性の確保」の要請に応えるものであることはいうまでもなく、今後も取組が一層進むことが期待される。

おわりに

これまで、いくつかの観点から、「議員立法がどのように行われてきたか」ということを見てきた。

⁽¹⁶⁸⁾ 向大野新治『衆議院—そのシステムとメカニズム—』東信堂, 2002, pp.60-61. (例) 第154回国会衆議院農林水産委員会議録第12号 平成14年5月30日 pp.1-11; 第177回国会衆議院環境委員会議録第14号 平成23年8月23日 pp.1-11; 第187回国会衆議院国土交通委員会議録第6号 平成26年11月14日 pp.2-21.

⁽¹⁶⁹⁾ この第二の方法で、対政府質疑を行った後、さらに、第三の方法で、動議の提出者に対して、短時間、質疑を行った例もある(第189回国会衆議院環境委員会議録第11号 平成27年9月1日 pp.2-20)。なお、後議院の委員会においては、先議院における委員会提出法律案の提出者である委員長(又は委員長代理)に対する質疑を行うことは自由であり、議員同士の議論が可能であるが、委員会提出法律案の場合、各党が賛成していることもあり、これまで後議院においても質疑が行われることはあまりなかったと指摘されている(行平 前掲注(40), p.745.)。しかし、近年は、質疑などが行われる例が増えているようである。

⁽¹⁷⁰⁾ 通常、質疑の場合は、委員長は、衆参とも「これより質疑に入ります」と発言して議事を進行し、終了時にも「質疑」が「終局」したと表現するのに対し、この場合は、衆議院では「発言を求められておりますので、順次これを許します」、参議院では「質疑、ご意見等がありましたらご発言をお願いします」などと発言し、終了時にも「発言」という言葉を用いている((例) 第186回国会衆議院法務委員会議録第21号 平成26年6月4日 pp.2-23; 第180回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第8号 平成24年6月14日 pp.3-13.)。なお、Ⅲ1(2)参照。

⁽¹⁷¹⁾ 第169回国会衆議院青少年問題に関する特別委員会議録第10号 平成20年6月6日 pp.3-4.

⁽¹⁷²⁾ 上田章「委員会審議の活性化と議員立法」中村編 前掲注(7), p.533. このような小委員会の設置については、衆議院事務局『衆議院委員会先例諸表 平成15年版』[2003], pp.553-761(第18表)参照。ただし、起草のための小委員会が設置されても、「小委員会の議論が会議録として残っていることはまれである。」(上田 同)なお、起草のための小委員会ではないが、「日本国憲法の改正手続に関する法律」(平成19年法律第51号)の制定の際に、議論の公開を目指して、日本国憲法に関する調査特別委員会に「日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会」が設けられたこと等が紹介されている(橋 前掲注(162), pp.86-87.)。

題名のとおり、本稿は、これまで行われてきた議員立法の状況を記したものに過ぎず、議員立法は、これからもまた、政治情勢や社会の要請などを背景として変化を見せながら行われていくことになるだろう。東日本大震災からの復旧・復興のため、各党が法律案の提出により議員同士で議論しつつ合意形成を目指した活発な取組は、仮に、ねじれ国会でなくとも、国会の審議を活性化して国民に議論が見えやすくするとともに、より多くの政党や議員の意見を法律に反映させるために必要なものであるはずである。

二大政党制の実現を目指した小選挙区制の導入をはじめ、日本が、イギリスのウェストミンスター・モデルを範とした改革を目指すようになった1990年代には、イギリスでは、既に、議会の自律性強化の方向への改革など、変化が生じていたともいわれる⁽¹⁷³⁾。また、我が国と同様の二院制をとる他の各国においても、それぞれが抱える課題について、試行錯誤を繰り返しながら、議会の在り方を模索している⁽¹⁷⁴⁾。議会制度は、「今なお「18世紀の道具で現代の問題を処理しようとする」代表的な分野であり、「常に改革を心がけていなければ、ほとんど用なしの代物になってしまうだろう」として、「議会運営のあり方自体も根本的に考え直すべきであろう」との指摘もある⁽¹⁷⁵⁾。

政権交代により、与党と野党の両方の経験を有する議員も増えた中で、また、現在は、ねじれも解消し、一党優位ともいわれる政治状況の下で、今後、どのような国会運営が行われ、どのように合意形成に向けた取組が行われるか。そして、議員立法はどのように行われていくのか。今後の国会運営と議員立法の動向が注目される。

なお、本稿で紹介した議員立法をめぐる変化の中で、議員立法が実際にどのように行われたかということ、主として、内閣立法との関わり方という観点から、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。併せてお読みいただければ幸甚である。

(かやの ちえこ)

⁽¹⁷³⁾ 大山 前掲注⁽¹⁵²⁾, pp.125-136; 同「「政治主導」実現への処方箋」『都市問題—英国モデル追隨を越えて—』Vol.100 No.11, 2009.11, pp5-7.

⁽¹⁷⁴⁾ 大山『日本の国会—審議する立法府へ—』同上, pp.136-139; 岡田信弘編『二院制の比較研究—英・仏・独・伊と日本の二院制—』日本評論社, 2014 参照。

⁽¹⁷⁵⁾ 大石真『議会法』有斐閣, 2001, pp.173-175.