国会改革と議院内閣制

――議員立法活用論を手がかりとして――

大山礼子

はじめに

国会改革は新しい問題ではない。遠くは帝国議会の時代にも一九三二（昭和七）年の「議会振興要綱」をはじめとする議会改革の試みが存在したし[1]、戦後は一九四七（昭和二二）年の国会法制定の直後から、絶え間なく国会改革論議が続けられてきた[2]。もっとも、戦後五〇年の間、継続的に活発な論議が行われたわけではなく、国会議員の汚職や国会内での乱闘事件の発生などをきっかけとして改革論議が高まり、数年後には沈静化するという経過を繰り返してきたのである。

こうした状況は日本に特有のものではなく、諸外国の議会でも類似の現象が観察されている[3]。行政国家化が進行する現代社会において、議会の機能回復は各国の議会に共通する「永遠の課題[4]」というべきものであり、不祥事の発生をきっかけとして繰り返し議会改革論議が再燃するのはむしろ当然といえよう。

しかし、一九九三（平成五）年の自民党政権崩壊は国会改革論議にも新しい展開をもたらした。従来の国会改革論議は、効率的に機能していると考えられていた行政（内閣および官僚組織）に対抗して、いかに国会の地位を高めるか、どのように国会の独自性を発揮するかに焦点があったといえよう。ところが現在は、逆に行政の機能不全が指摘され、政策の行き詰まりを打開する役割を国会に期待するようになってきた。もちろん、このような「国会待望論」は、単に政権交代後の過渡的現象とし

て浮上してきたわけではない。その背景には、すでに多くの論者によって指摘されているように、日本の政治・行政システム全体が転換期を迎えており、これまでの「追いつき追い越せ」型の目標に代わる国家自標を見出せずにいるという状況がある。いわば、国会に新たな国家目標構築の期待がかかけられているといってもよい。

最近、議員立法に再び注目が集まっているのも、「国会待望論」のひとつの現れとみることができよう。官僚制に新しい理念の創出を期待できないとすれば、議員立法の果たす役割が大きくなる可能性は十分にある。また、一方には、自民党政権崩壊後、現在までの歴代内閣が公約としている「地方分権」と「規制緩和」が、官僚制の抵抗にあって遅々として進まないという現実がある。地方分権や規制緩和は、事柄の性質上、従来の官僚制による政策立案に期待するのが困難な分野であり、議員立法の手法を活用して実現を図ろうという意見は説得力を持つ。(5)

しかし、地方分権のように内閣の公約として掲げられている重要政策であり、かつ既存の法体系の全般にわたる手直しを要する改革を実行するにあたって、議員提出法案を主体として取り組むのは容易なことではない。議院内閣制を採用している日本の国会において、アメリカ並みに議員立法を主体とする政策決定が果たして可能なのだろうか。また、それは本当に望ましいことなのだろうかという疑問もわく。

公約として掲げられた重要な政策は、内閣、特に内閣総理大臣のリーダーシップの下で具体化していくのが本来の姿であろう。これは議院内閣制に限ったことではなく、大統領制のアメリカにおいても、大統領の重要政策に関連する法案は、そのほとんどすべてが実質的には行政府によって作成されている。(6) 縦割りの官僚組織の抵抗を廃して政策を実行に移すためには、これまた多くの論者の指摘するように、首相のリーダーシップの強化こそが重要である。(7)「官」に対する「政」の影響力強化に賛同するにしても、この場合の「政」は、国会であるよりもまず内閣である。

もちろん、だからといって、国会改革が不要だというのではないし、議員立法活用論を全面的に否定するわけでもない。国会の現状が「討論の場」に値しないことは周知の事実であり、社会全体の転換期にあって、国会の

機能回復はこれまで以上に重要な意味をもつことになろう。問題は、国会改革は何を目的とするのか、国会が目標とする理想像とは何かということである。

議院内閣制下の議会においては、与党として活動するのか、野党として活動するのか、あるいは、会派の一員として行動するのか、議員個人として行動するのかによって、議員の活動のあり方に決定的な違いが生じる。いいかえれば、議院内閣制のもとでは、与党会派に期待される役割と野党会派に期待される役割、そして議員個人に期待される役割がそれぞれ異なるといえよう。しかし、これまでの国会改革論議ないし国会活性化論においては、この区別は必ずしも明確にされてこなかった。議員立法活用論を含む従来の国会活性化論では、国会内での活動主体による役割の違いを十分考慮せず、一括して「国会」の活性化を論じることが多かったために、議論の混乱を招いた面があるのではないか。

本稿では、上述の観点から、国会改革論議の再整理を試み、あわせて今後の議員立法の役割について考察することとしたい。

一　国会改革の目的

まず、議論の前提として、国会改革論議の対象となる国会の活動の範囲をあらかじめ限定しておきたい。

国会改革論議は、現実の国会が十分に機能していないとの認識から出発しており、いわば国会に対する批判的評価を暗黙の前提にしている。ところが、近年、主として政治学者の間で、日本の政策決定過程において国会の果たしている役割を再評価する見解が目立っている。[8] これらの見解は、与党内部の政策決定過程や与野党間の裏面交渉など国会外の立法過程をも視野に入れたうえで、国会議員の（そして議員の集合体である国会の）機能を高く評価する点に特色がある。

しかし、本稿では、議院の内部での議員の公的活動（討論、質問、投票、法案提出など）に限定して、国会の活性化を考えることにしたい。これは、国会の特性についての次のような認識にもとづく。

国会を他の政府機関と異なる存在にしているのは、①国民の直接選挙によって選出された議員をメンバーとすることと、②公開の討論の場であることによる。現実の

国会は、②の側面が欠落しているとはいわないまでも、きわめて不十分であり、国会議員が行使している事実上の影響力を知るためには、裏面活動の実態の研究が不可欠である。しかし、表に現れない議員活動の影響力を「国会」の影響力として積極的に評価することは、国会機能のうち②の側面の軽視につながる危険性をはらんでいるとはいえまいか。そこで、ここでは公開の討論の場という国会の特色を重視し、あえて対象を議院内の公的活動に限定して議論を進めることとする。

では、国会改革は何を目的とするのか。国会のあるべき姿とは何なのか。国会改革の処方箋はすでに出尽くした感があるが、個々の提案がどのような国会像を目標としているのかは必ずしも明確でなかったように思われる。ここでは、議院内閣制の問題には立ち入らずに、国会改革の目的という観点からこれまでの改革論議を整理しておく。

かつて、自民党長期政権下において実現をみた国会改革のほとんどは、当然ながら与党側からの提案に基づくものであり、自由討議制の廃止や発議の人数要件強化などのように、国会審議の効率化ないしは政府優位の国会運営の確保を目的とするものが大半を占めていた。もとより審議の効率化を図ることは重要であるし、帝国議会時代とは異なり現在の政府は国会自身が選出したものであるから、審議における政府の指導力確保を直ちに反民主的とみなすのは誤っている。[9] しかし、単に法案を迅速に可決すればよいとするなら、国会の存在意義が問われることになる。国会改革の目的としては、効率的でかつ内容の充実した審議の実現をめざすべきだろう。

また同時に、各政党あるいは各議員はそれぞれ有権者の異なる意見を代表すべきものであり、彼らに十分な発言の機会が与えられなければならない。そこで、議会内の民主化が国会改革の第二の目的となる。ただし、小会派や議員個人の発言の機会を増やすことは、場合によって、国会審議全体の効率化を害することもあり得る。つまり、国会改革は、効率化と民主化という必ずしも両立しがたい二つの目的を持つといえよう。

さらに、議員活動の公開の問題も重要である。「公開の討論の場」という議会の性格を考えれば当然ではあるが、国会議員の活動内容を国民に公開し、国民の批判を仰ぐことは、国会改革の大きな課題である。とりわけ、

日本ではこれまで国会の公開性の問題に十分な注意が払われてきたとはいえない状況にあるので、効率化、民主化と並ぶ第三の目的として公開化をあげておく。

インディアナ大学のリーゼルバックは、アメリカ連邦議会における議会改革の目標として責任遂行能力（responsibility）、応答性（responsiveness）、説明義務（accountability）の三点を指摘しているが、[10] これらは、ほぼ効率化、民主化、公開化にそれぞれ対応している。リーゼルバックの議論を参考に、国会改革論議を整理すれば、次のようにまとめられよう。[11]

(1)責任遂行能力—審議の効率と充実

従来の効率性向上論では、行政府から見た効率、一言でいえば政府提出法案をいかに迅速に可決するかという側面に重点が置かれていたが、ここでいう責任遂行能力は単に能率的に審議を進めるという意味ではなく、審議の内容を充実させ、国会としての職務を果たすことを意味している。

具体的には、審議時間の確保（通年会期制の採用、予算委員会の総括質疑に全閣僚をくぎづけにする慣行の廃止、委員会定例日の弾力化など）、審議の改善（議員同士の討論を活発化するための質疑のあり方の検討など）、行政統制機能の強化（国政調査権の再検討）のほか、議員活動の支援体制の強化（補佐機構の充実、議員秘書制度の強化、諸手当の増額など）の問題もここに含めて考えることができるだろう。

(2)応答性の向上—民主化

応答性とは、有権者が一票を投じて国会に送り出した代表である議員が有権者の意思を十分に反映して活動しているかどうか、また有権者と議員とのコミュニケーションが確保されているかどうかを問題とする概念である。その前提としては有権者の意思を的確に反映する選挙制度が重要であるが、国会内では、特に少数会派や議員個人の活動の自由の保障が課題となる。議員の法案提出権の保障や質問制度の改善[12]は、応答性の向上に役立つと考えられる。自由討議制の復活も、より国民の関心に直結したかたちで討論を活発化させるきっかけとなり得るかもしれない。

(3)説明義務—国会情報の公開

国民代表機関である国会の性格上、国会審議に関する情報（国会が入手した行政情報を含む）は、最大限公開

されなければならない。国会情報センターの設置は、国会情報の公開を促進する効果を持つであろう。また、国会議員が有権者に対して自らの行動を説明するという観点からは、個々の議員の活動状況の公表や政治資金収支の透明化などが重要である。

二　議院内閣制下の国会改革

1　議員活動の日米比較

議会改革の目的とされる事項には、国会であれ外国の議会であれ、共通する部分が多い。したがって、アメリカ連邦議会における議会改革論議を参考にして、国会改革の目的を考えることも可能であった。しかし、冒頭で述べたように、大統領制をとるアメリカと議院内閣制の日本とでは、議会内での議員の活動様式にかなりの違いが存在する。

アメリカ連邦議会は、バラバラな議員の集合体というべきものである。そもそも大統領制のもとでは、与党と野党という区別は概念として存在しない。もちろん、大統領と同じ政党に属しているか否かによって、大統領の立法計画に沿って提出された法案（形式的には議員提出であるが）に対する議員の反応は当然変化するだろう。また、その議院における多数派 majority に属しているか、少数派 minority に属しているかということが、院内の議員活動に重大な影響を及ぼすことも事実である。しかし、この違いはあくまで相対的なもので、議員の活動の基本はまず議員自身の信条であり、選挙民との関係にある。政党組織が弱く、候補者は予備選挙のプロセスを通じて自力で選挙戦を戦わねばならないことも、議員の独立性を一層高める原因となっている。

日本でいわれるような党議拘束は、連邦議会には存在しない。以前にくらべると、党派所属が議員の投票行動を決定する傾向が強まっているといわれ、事実、下院では党派投票（Party Unity votes）の比率は増加の傾向にある（表1）。しかし、党派投票の定義そのものが「民主党議員の過半数が共和党議員の過半数と異なる表決をした投票」とされていることからもわかるように、党派投票の増加は議員に対する拘束の結果ではなく、他の要因（おそらくは大統領や党派幹部の指導力、あるいは法案の内容など）に基づくものである。党派のリーダーが持つ力は説得力だけであるといわれる[13]連邦議会では、

同じ政党に属する議員全員が一致して投票を行う機会は議長選挙等の場合に限られる。

このような状況においては、議員の院内の立法活動を研究するうえで、必ずしも所属政党や会派内でのポジションなどを考慮する必要はない。連邦議会の改革を考える際にも、議会を様々な考え方を持つ議員の集合体とみなして、対行政府関係や審議の改善を論じれば足りることになる。

ところが、国会の場合には、議員の所属会派に対する考慮を抜きにして、抽象的存在としての議員の活動を考えようとしてもあまり意味がない。日本のような議院内閣制の国では、議員の活動は当然会派中心になる（さもなければ議院内閣制そのものが成り立たない）。とりわけ日本では、議院内閣制をとる諸外国と比較しても党議拘束が強いために、議員が所属会派を離れて独自に行動し得る範囲は限られている。また、議員の所属会派が与党の立場にあるのか、野党であるかによっても、議員の活動は決定的な影響を被る。つまり、議員が与党会派の一員として行動する場合と野党会派の一員として行動する場合、あるいは会派を離れて行動する場合とでは、期待される役割が自ずと異なるのである。

したがって、議院内閣制の下での議員活動の活性化方策（すなわち国会改革の具体策）

表1 アメリカ連邦議会における党派投票の比率（百分比）

年	下院	上院	年	下院	上院
1953	52	—	1973	42	40
1954	38	47	1974	29	44
1955	41	30	1975	48	48
1956	44	53	1976	36	37
1957	59	36	1977	42	42
1958	40	44	1978	33	45
1959	55	48	1979	47	47
1960	53	37	1980	38	46
1961	50	62	1981	37	48
1962	46	41	1982	36	43
1963	49	47	1983	56	44
1964	55	36	1984	47	40
1965	52	42	1985	61	50
1966	41	50	1986	57	52
1967	36	35	1987	64	41
1968	35	32	1988	47	42
1969	31	36	1989	55	35
1970	27	35	1990	49	54
1971	38	42	1991	55	49
1972	27	36	1992	64	53

（注） 投票に参加した民主党議員の過半数が共和党議員の過半数と対立する票を投じた場合を党派投票とする.

（出所） Vital Statistics on Congress 1993-94, Congressional Quarterly, 1994. p. 200.

を考察しようとする場合に、議員がどのような立場で行動しているのかを考慮しなければ、実効性のある提案を行うことは難しい。たとえば、政府に対する監督権の行使は主として野党会派の任務と考えられるが、そのことを無視して、野党にも与党にも平等に政府に対する質疑時間を割り当てることが本当に国会改革の目的にかなうのかどうか。

そこで次節では、国会改革論議を、行為主体別（すなわち、行為主体が与党に属しているか、野党に属しているか、あるいは、会派としての行動なのか個人としての行動なのか）に再検討してみたい。

2　行為主体別に見た議員活動の活性化

議員の院内活動は、活動主体によって、図1のように四つに分類することができる。

(1) 野党会派

まず、野党会派による活動について考えよう。与党より先に野党を検討するのは、議院内閣制下の議会においては野党会派の活動が中心的な意義を持っているからである。議院内閣制のもとでの与党の最大の役割は、内閣を創出することである（より正確にいえば、内閣創出の母体となった会派が与党会派になるというべきであろう）。そこで、内閣に対抗する勢力としての国会の任務に関しては、逆に野党会派が主導権を握ることになる。

立法過程における野党の最大の役割は、政府提出法案の問題点を明らかにし、対案を提出して、国民に選択肢を提示することにある。政府提出法案はほとんど「完成品」であって議会の審議過程において修正を加える余地がないという現象は、実は日本の国会の特色であり、議院内閣制をとる国の議会でも法案の修正が盛んに行われるのがむしろ普通である。しかし、いずれにしても与党の賛成が得られる修正でなければ採択される余地はなく、後述するように、外国の議会で活発に行われる法案修正はほとんどが与党の提案に基づくものである。野党による対案の提出は、法案の修正そのものを目的とするより、国民に選択肢を提示し、次回の選挙に備えるという意味合いが強いといえよう。

図1

	野党	与党
会　派	(1)	(2)
議員個人	(3)	(4)

とすれば、野党会派による提案の内容について十分に国民に知らせることが重要であり、活発な討論を実施することが先決問題となるが、そのためには日本の国会の審議時間はあまりに短い。この点の改善は、国会改革の最大の課題であろう。同時に、限られた審議時間の中でも実質的な討論を行うための工夫、たとえば、修正案の提出時期の変更なども考えられる。[14]

また、どんなに活発な議論が行われたとしても国民の目にふれなければ意味がないので、審議のテレビ中継や議事録の配布のほか、国民にアピールするような討論方法の検討も必要であろう。

野党会派のもうひとつの重要な使命は、行政府のコントロールである。国会が行政府に対して持つ最大の武器ともいえる国政調査権の問題についてここで立ち入る余裕はないが、調査権の発動を現在のように議院の議決（すなわち多数を占める与党の意向）に委ねるのではなく、野党会派の主導による調査権の行使の可能性を考慮する余地がある。[15] また、野党会派の代表者による質問およびそれにともなう政府と野党との間の討論を活性化することも重要である。

(2)与党会派

国会における与党会派の活動の活性化を考えるうえで見逃せないポイントは、政府（内閣）と与党会派との関係のあり方である。

日本では、「政府与党」という表現が端的に示しているように、政府（内閣）と国会における与党会派とは完全に一体のものとみなされ、政府提出法案の審議に際しては、与党会派は原案どおりの可決を目標として行動する。むしろ、与党会派は、なるべく審議を活性化させないように行動するといってもよい。しかし、こうした政府と与党会派との関係は、かなり特殊日本的な現象なのである。[16]

本来、少数の閣僚によって構成される内閣と与党議員の総体である与党会派とが一体であるはずはない。一体と見えるのは、法案の与党審査という形で事前に綿密な協議が行われ、国会に法案が提出された時点では意見の相違が解消されているからである。

このような国会の現状をどう評価するかは論者の見方によるが、現状を変更しない限り、院内における与党会派の活性化を期待することは不可能であろう。また、現

在のシステムには、法案をめぐる政府と与党との折衝の内容が国民に伝わらないという重大な欠点がある。筆者は、政策決定過程の透明性を高めるために、与党会派はある程度政府と距離を置いた方がよいと考えるが、それには、逆説的であるが政府に国会審議への介入手段を与えることが必要なのではないか。最終的な局面では政府の介入によって法案の可決を促すことが可能となれば、与党会派の独自の行動を許容する余地が生まれるからである。

もし、与党会派が政府と距離を置くことに成功したならば、修正案の提出は与党会派の大きな役割となろう。実際、フランスやドイツの議会では法案修正が活発であるが、修正案の大部分は与党起源といってよい。[17] 法案を与党が修正するというと奇異な感じを受けるかもしれないが、国会でも、実は与党会派による政府法案の修正はきわめて活発で、ただそれが事前に国会外で行われているだけなのである。

また、成立した法律の旋行状況について国会が事後に追跡調査を行うことは、国会による行政府のコントロールの一環として有益であると考えるが、この場合は法律制定に関与した与党会派が主導的役割を果たすべきであろう。

(3)野党議員

議院内閣制下の国会が会派中心に運営されるのはある意味で必然的であるが、無所属の議員であっても有権者の一部分を代表している以上、国会内で自由に意見を表明する権利を認められなければならない（応答性の確保）。同様のことは、会派に所属するヒラ議員（陣笠議員）についてもいえる。

議員個人の活動を活性化する方策としては、まず質問制度の活用をあげることができる。国会の現状では、ヒラ議員の質疑の機会は限られているが、本会議の時間の一部を政府に対する議員の口頭質問にあてることも考えられる。[18] このことは、形骸化している本会議審議の活性化にも役立とう。また、議員の斬新なアイディアに基づく法案の提出は、個々の議員の活動を有権者にわかりやすいものにする効果があるだろう。

なお、議員個人の政策スタッフ（議員秘書）の充実や諸手当の増額は、議員の活動をバックアップする意味を持つ。[19]

(4)与党議員

与党会派に属するヒラ議員については、前項で述べた野党議員と同様の活性化方策があてはまるが、それ以外に政府への参画を拡大することも考えられる。

議院内の活動においてはどうしても与党より野党が主となるので、多数を占める与党議員の活動の余地はあまり大きくない。しかし、与党議員を単なる員数合わせにしか使わないのは人材の無駄であるし、議院内での活躍の道を閉ざされた議員が裏の影響力行使に重点を置く弊害もなしとしない。そこで、イギリスの例にならって、与党議員の半数程度に内閣のポストを与えるという構想が登場する。[20] ただし、イギリスの議院内閣制は内閣が議会の外に存在するのではなく、議会与党の幹部（フロント・ベンチャー）イコール閣僚であるという特色を持つので、それをそのまま日本に当てはめることは難しい。イギリスの制度は議院内閣制の母国とはいいながら、議院内閣制をとる諸国の議会のなかでかなり特殊であり、国会の問題を考えるにはフランスやドイツなどとの比較の方が有益である。この場合も、たとえばフランスで議会外の機関への議員参加が積極的に進められていることなどが参考になるだろう。[21]

三　議員立法の活性化

1　議員立法の現状と国際比較

第一回国会から一九九〇（平成二）年の第一一八回国会までの統計では、国会に提出された法案総数一〇、二四六件のうち内閣提出法案（閣法）が六、九二五件（六七・六％）の多数を占め、衆議院議員提出法案（衆法）は二、四六〇件、参議院議員提出法案（参法）は八六一件であった。成立件数ではさらに閣法の比率が高まり、七、〇〇四件のうち五、九七五件（八五・三％）を占める。成立率は閣法の八六・三％に対し、議員提出法案は三一・〇％であった。[22] この傾向は現在でもほとんど変化がなく、第一二九回国会（一九九四年一月三一日召集）における閣法の提出件数七五に対し、衆法一三、参法五であり、成立件数は閣法六九、衆法一〇、参法三であった。[23]

議員立法を国会の立法の主流にしなければならないという議論は、戦後まもない時期から存在した。一九四九（昭和二四）年には、アメリカ連邦議会を視察して帰国

表2　イギリス議会における法案提出及び成立件数

会期	提出法案件数※			成立法案件数		
	政府提出	議員提出	合計	政府提出	議員提出	合計
1984-85	56 37.6%	93 62.4%	149	54 72.0%	21 28.0%	75
1985-86	51 30.9%	114 69.1%	165	49 70.0%	21 30.0%	70
1986-87	39 31.5%	85 68.5%	124	36 70.6%	15 29.4%	51
1987-88	49 29.2%	119 70.8%	168	49 79.0%	13 21.0%	52
1988-89	37 20.7%	142 79.3%	179	37 80.4%	9 19.6%	46
1989-90	36 22.2%	126 77.8%	162	34 75.6%	11 24.4%	45
1990-91	52 30.1%	121 69.9%	173	49 71.0%	20 29.0%	69
1991-92	38 39.2%	59 60.8%	97	33 71.7%	13 28.3%	46
1992-93	52 23.6%	168 76.4%	220	52 76.5%	16 23.5%	68
1993-94	25 17.6%	117 82.4%	142	25 61.0%	16 39.0%	41

（資料）House of Commons Papers

※　ただし，下院に送付されずに終わった上院議員提出法案は含まれていない．公法案（public bill）のみ．

した「渡米議員団」が、衆議院に対して「憲法及びその他の法律に基く内閣提出の議案以外の法律案は党を通じて議員より提出することに改める」[24]よう要望した。これを受けて、第一〇回国会では、政府が準備した法案の提出を議員に依頼する形式（依頼立法）により議員立法を増加させる措置がとられた。しかし、この方法は煩瑣な手続を要し、実質の伴わないものであったため、まもなく使われなくなったという経緯がある。

その後も、主としてアメリカとの比較の観点から、議員立法を盛んにすべしとの提案が国会の内外で繰り返されてきた。しかし、アメリカとの制度上の違いを無視して、議員立法の比率が低いから国会は機能していないとする批判は、やや的外れであろう。[25]

国会の議員立法の現状を国際比較によって客観的にとらえようとするのであれ

表3 フランス議会における法案提出及び成立件数

会期	提出法案件数※			成立法案件数		
	政府提出	議員提出	合計	政府提出	議員提出	合計
1982	126 42.9%	168 57.1%	294	104 90.4%	11 9.6%	115
1983	109 54.5%	91 45.5%	200	116 85.9%	19 14.1%	135
1984	114 52.5%	103 47.5%	217	112 91.1%	11 8.9%	123
1985	112 43.8%	144 56.3%	256	122 97.6%	3 2.4%	125
1986	68 15.8%	362 84.2%	430	52 86.7%	8 13.3%	60
1987	93 24.9%	280 75.1%	373	90 71.4%	36 28.6%	126
1988	61 14.3%	367 85.7%	428	47 94.0%	3 6.0%	50
1989	88 30.8%	198 69.2%	286	85 83.3%	17 16.7%	102
1990	100 31.9%	213 68.1%	313	95 82.6%	20 17.3%	115
1991	98 34.3%	188 65.7%	286	80 85.1%	14 14.9%	94
1992	95 32.4%	198 67.6%	293	91 93.8%	6 6.2%	97
1993	95 15.7%	509 84.3%	604	69 77.5%	20 22.5%	89
1994	114 22.4%	394 77.6%	508	121 77.1%	36 22.9%	157

(資料) Bulletin de l'Assemblée nationale, Statistiques

※ その年に下院に提出された法案のみの件数．フランス議会は法案の会期不継続の原則をとっていないため，このほかに前年からの継続法案も審議される．また，下院への送付にいたらなかった上院議員提出法案もこの表には含まれていない．

表4　ドイツ連邦議会における法案提出及び成立件数

議会期	提出法案件数			成立法案件数			
	政府提出	連邦議会議員提出	連邦参議院提出	政府提出	連邦議会議員提出	連邦参議院提出	共同提案(1)
3 1957-53	394 65.0%	207 34.2%	5 0.8%	348 82.1%	74 17.5%	2 0.5%	0
4 1961-65	368 59.3%	245 39.5%	8 1.3%	326 76.5%	97 22.8%	3 0.7%	0
5 1965-69	415 63.5%	225 34.4%	14 2.1%	372 80.7%	80 17.4%	9 2.0%	0
6 1969-72	351 64.3%	171 31.3%	24 4.4%	259 77.3%	58 17.3%	13 3.9%	5 1.5%
7 1972-76	461 68.8%	136 20.3%	73 10.9%	427 82.8%	62 12.0%	17 3.3%	10 1.9%
8 1976-80	322 66.4%	111 22.9%	52 10.7%	288 81.4%	39 11.0%	15 4.2%	12 3.4%
9 1980-83	146 60.3%	58 24.0%	38 15.7%	104 74.8%	16 11.5%	8 5.8%	11 7.9%
10 1983-87	280 53.6%	183 35.1%	59 11.3%	237 74.1%	42 13.1%	32 10.0%	9 2.8%
11 1987-90	321 53.9%	227 38.2%	47 7.9%	267 72.4%	68 18.4%	15 4.1%	19 5.1%
12 1990-(2)	345 48.3%	235 32.9%	135 18.9%	205 64.0%	67 20.9%	18 5.6%	30 9.4%

（資料）　Statistisches Jahrbuch 1994

注(1)　提出後，共同提案に変更されて成立にいたったもの．

(2)　1993年末までの数字．

ば、アメリカではなく、同じ議院内閣制の国と比較した方が有益である。表2〜4は、イギリス、フランス、ドイツにおける議員立法の件数を示したものである。まず成立法案の件数を見ると、いずれも圧倒的に政府提出法案が優位にある。成立率の比較でも、政府提出法案が議員提出法案を凌駕していることは日本以上であるといえよう。日本との違いは提出件数にある。提出件数だけを見ると、イギリスおよびフランスでは、議員提出法案が多数を占めており、日本との際だった相違点になっている。ただし、ドイツでは議員提出法案は比較的少なく、件数の比率で見る限り日本とそれほどの違いはない。本稿ではそれぞれの立法手続に立ち入る余裕はないが、ドイツ連邦議会では会派中心の運営が確立しており、法案提出にも会派結成に必要とされる

人数の署名を要するとされていることが提出件数を抑制する要因となっているのである。[26] これに対して、イギリス、フランスでは、議員が単独で法案を提出できるので提出件数は多いが、必ずしも成立にはむすびついていない。

以上のことから、日本の議員立法は、他の議院内閣制の国々との比較において、成立件数の面では低調とはいえず、問題があるとすれば提出件数の少なさであるといってよかろう。

2 議員立法の手続

国会における議員提出法案件数の少なさには、制度的な原因がある。

第一に、国会法そのものが、議員の法案提出権を著しく狭めているのが実情である。現行国会法第五六条は、議案の発議要件について次のように規定する。

「議員が議案を発議するには、衆議院においては議員二〇人以上、参議院においては議員一〇人以上の賛成を必要とする。但し、予算を伴う法律案を発議するには、衆議院においては議員五〇人以上、参議院においては議員二〇人以上の賛成を要する。」

ここでいう賛成者の人数には発議者は含まれないと解釈されているので、たとえば衆議院での法案提出には発議者一名プラス二〇名の合意が必要となる。修正案の提出についても、国会法第五七条により同様の要件が規定されている。この結果、議員の個人的な発想に基づく法案の提出が困難であるのはもとより、所属議員数二〇名以下の小会派が法案を提出することすら難しい状況である。

制定当時の国会法では、このような人数要件は存在せず、議員は単独で法案を提出できることとされていた。ところが、一九五五（昭和三〇）年の国会法第五次改正で、議員の法案提出手続が改められ、現行の要件が課せられたのである。この改正のねらいは、選挙区受けをねらった議員提出法案（いわゆるお土産法案）の提出を抑制することにあると説明された。

議員の法案提出を阻むのは国会法だけではない。次のような慣行上の問題点も存在する。

まず、法案を提出しようとする議員をサポートする体制は十分とはいえず、行政側からの関連資料の入手も難

し い。[27] しかも、議員個人が法案を提出するには、所属会派の了解を得なければならず、これがなかなか容易ではないという。[28] さらに最大の難関として立ちはだかるのが、法制局である。衆議院と参議院にそれぞれ設置されている法制局は、国会法第一三一条にもとづき、「議員の法制に関する立案に資する」ことを目的としている機関であるが、実際には憲法や他の法律との整合性の見地から法案の内容を厳しくチェックし「立法のための関所」[29]になっているといわれる。

3　提案主体別に見た議員立法の機能とその活性化

議員立法の機能は、提案の主体によって異なる。

(1)野党会派

まず、野党会派が提出する法案の場合は、すでに述べたように、政府法案に対する対案としての機能が最も重要である。また、特に社会福祉や労働の分野では、野党による先駆的な法案の提出をきっかけとして政府部内での検討が進み、やがて政府法案の提出、可決にいたるケースも少なくない。一九七五（昭和五〇）年の育児休業法は、その典型的な例である。

野党会派による議員立法の活性化のためには、人数要件を緩和して小会派にも法案提出のチャンスを与えるとともに、審議を改善して、法案提出のアピール効果を高めることが必要であろう。

(2)与党会派

与党会派と政府がほとんど一体とみなされている現状において、与党会派が法案を提出するのは、何らかの事情により、政府提出法案とするよりも国会から発議することがふさわしいと考えられる場合である。国会の運営にかかわる法案のほか、地域振興に関する法案や特定の業界に関する法案（いわゆる「業法」や「士法」）は、与党提出とされる場合が多い。[30] 政府提出とするには行政部内での調整に時間をとられるため、議員立法の形式を借りて提出される法案もある。[31] また、情報公開法案のように行政統制そのものを目的とした法案を与党会派提出とする方法もあろう。

与党会派と政府との関係が変化すれば、与党会派による修正案の提出が増加することも考えられるが、これも議員立法の活性化の範疇でとらえることができよう。

ここで、与野党の賛成を得て提出されるいわゆる「超

党派」の法案についてふれておこう。超党派の法案は委員会提出法案の形式をとることが多い。委員会提出法案は、一九五五（昭和三〇）年の国会法改正で導入されたもので、委員会が各党の合意のうえ法案を作成し、委員長の名で提出される。しかし、最近は委員会法案の起草のために小委員会が設置されることもなく、法案作成の経緯を知るすべはない。議員立法は、国民代表である議員が作成し提案するものであるから、政府提出法案以上に立案過程の公開性を高めることが重要であり、委員会提出法案の取扱いには改善の余地がある。

(3) 議員

議員個人の発想に基づく法案の提出は、人数要件が存在するために賛成者の獲得からはじめる必要があり、現実には非常に困難である。前述のように、会派や議院法制局も、提出を抑止する方向で働くことが多い。まして、成立にこぎつける可能性はほとんどない。

しかし、だからといって、議員個人の法案提出権を奪ってよいものではない。アメリカはもちろん、イギリスやフランスでも、成立率の低さにも関わらず、毎年多くの法案が議員から提出されている。たとえ成立にむすびつかなくても、法案提出は議員の考え方や活動の実績を選挙民にアピールする重要な機会だからである。なかには議員の斬新なアイディアが多くの同僚の賛同を得て、成立にいたるケースもあるだろう。[32]

法案提出権は議員の最も基本的な権利であり、それを阻害するような法規定や慣行は改めるべきである。選挙区への露骨な利益誘導を目的とした法案が提出される可能性もないとはいえないが、成立させなければすむことであり、提出自体を禁じるいわれはない。法案の内容の妥当性は有権者が判断することであって、会派や議院の機関が判断すべき問題ではない。[33] また、法案は完璧である必要はなく、審議過程で修正すればよいのである。議員の立法活動を積極的に支援するためには、国会法を改正し人数要件を撤廃するだけでなく、諸外国の例を参考に議員提出法案を優先的に審議する時間を設けるなどの工夫があってもよい。

むすびにかえて—党議拘束の緩和—

国会改革論議は多岐にわたっており、本稿で取り上げた問題はそのほんの一部に過ぎない。それぞれについて

の詳細な検討は今後の課題としたいが、最後に党議拘束の問題について述べておきたい。

党議拘束の緩和は国会改革の課題の一つとして論じられてきたが、厳密にはそれぞれの会派の内部問題であって、国会法その他の手続の改善によって解決できるものではない。しかし、党議拘束の有無が国会審議の実質に重大な影響を及ぼすことも事実である。本稿で扱った議員立法の問題に関していえば、議員個人の法案提出を活発化させるためには、党議拘束の問題を避けて通ることはできない。

党議拘束の撤廃、ないし大幅な緩和を主張する議論もあるが、それでは議院内閣制の維持は難しい。[34] しかし、議員を会派の持ち駒としてしか扱わない過度の党議拘束は、国会の活力を殺ぐことになる。

問題は、議員の活動を会派としてどこまで拘束するのか、ということに尽きる。質問や法案の提出については、その内容が党の綱領などに真っ向から反するものでない限り、会派が議員の自由を束縛する必要はないのではなかろうか。また、重要法案の審議の場合でも、最終的な表決までの討論の段階では、ある程度議員の自由な発言を認める余地があると思われる。それぞれの議員が自分自身の意見を述べるのでなければ、討論は成立しない。

党議の決定にいたるプロセス、いいかえれば党内民主主義の問題も重要である。党議自体が、国会議員や場合によっては一般党員の参加による決定に基づくものであるかどうかによって、その拘束力に関する評価は異なってくる。

国会を実際に動かしているのは政党であり、政党内部の意思決定のあり方が、国会審議の内容をも規定する。国民の多様な意見を代表する複数の政党が存在し、政党内部で、また政党間で活発な議論を展開するようにならなければ、どのような改革を実施しようと、国会の活性化は望み薄といえよう。

（1）　議会振粛要綱については、大曲薫「昭和初期における議会改革の試み―議会振粛要綱を中心に―」（『レファレンス』四七八号　一九九〇年一一月）にくわしい。

（2）　国会改革の経緯に関するまとまった論考として、衆議院・参議院編　佐藤功著『議会制度百年史　議会制度史概観』（一九九〇年）がある。

（3）　アメリカ連邦議会の場合、ウォーターゲート事件に起

因する政治不信の高まりの中、一九七四年の選挙で大量の新人議員が当選を果たし、七〇年代後半の議会改革に結びついたといわれる。アメリカ連邦議会では現職議員の再選率が高く、通常八～九割に達するが、一九七四年の下院の再選率は七八・九%まで落ち込んだ。(*Vital Statistics on Congress 1993-94*, Congressional Quarterly, 1994, p. 58)

(4) Didier Maus, Rapport introductif, in Association française des constitutionnalistes, *La Réforme du travail parlementaire à l'assemblée nationale*, 1991 p. 7

(5) 五十嵐敬喜・小川明雄『議会　官僚支配を超えて』(岩波新書　一九九五年) 一三～一六頁を参照。

(6) 「議会は、公共政策の責任ある主導者ではなかった。むしろ、議会は、通常行政府によって案出される政策を、時間をかけて形成し、それに正統性を付与したのである。」(Leroy N. Rieselbach, *Congressional Reform-The Changing Modern Congress*, CQ Press, 1994, p. 32)

(7) 官僚組織の反対によって法案の作成が進展しない場合に議員立法で代用しようとする手法は、法律制定後の施行段階で問題を生じる可能性がある。かりに官僚のサボタージュによって法案の作成ができないのならば、法律はできてもその法律を施行するための施行令が遅滞なく制定される保障はないからである。これまで日本では施行令制定の遅延が問題となるケースは少なかったが、国によってはかなり大きな問題とされている。フランスの事例について以下を参照。

Nicole Goueffic, Le suivi des décrets d'application des lois par le Sécretariat général du Gouvernement, in *Contrôle parlementaire et évaluation*, La documentation française, 1995

拙稿「海外法律情報―フランス―施行されない法律」(『ジュリスト』一〇六三号)。

(8) 代表的な研究として、以下の文献をあげることができよう。

猪口孝・岩井奉信『族議員の研究』日本経済新聞社　一九八七年

岩井奉信『立法過程』(現代政治学叢書一二) 東京大学出版会　一九八八年

(9) 国会における政府の指導力は、諸外国の議会と比較すると、きわめて限定されたものであることにも留意しなければならない。行政府と議会が相互に独立しているアメリカの場合を除き、多くの国の議会では議事日程の決定などの議会運営について政府の介入が認められているのに対して、戦後の国会では、政府は議会運営に介入する手段をまったくといってよいほど失っている。

(10) 「改革は、立法府の政策決定を向上させ(責任遂行能力 responsibility)、市民が議会とコミュニケーションする機会を増大させ(応答性 responsiveness)、あるいは議会の活動を公の監視(public scrutiny)に対して開かれたものにする(説明義務 accountability)であろう。」(Leroy N. Rieselbach, op. cit., p. 21)

(11) 以下に掲げた拙稿では、議員活動の自由化、国会情報の公開化、議員待遇の改善の三点につき国会改革を論じているのでご参照いただきたい。
「議会―討論政治の確立」（ニュー・グランド・デザイン研究会編『政治改革宣言―近未来政治システム』亜紀書房　一九九三年　一一五～一三九頁）

(12) 国会における質問が低調であることについては、拙稿「討論の場としての議会―口頭質問の盛衰をめぐって―」（『レファレンス』四七八号　一九九〇年一〇月）参照

(13) 「任命権限 patronage も、規律に服させる力もない。大統領が閣僚を首にするように、上院議員を首にする権限もない。（中略）リーダーが持っている唯一の力は説得力だけだ。」（Lynden Johnson の発言（1960年）。Barbara Hinkley の引用による。Hinkley, *Stability and Change in Congress*, 4 th ed. Harper & Row, 1988 p. 182）

(14) 修正案の提出は、むしろ審議の早い段階で行うべきだとする提案もある。（小島和夫「立法過程の現状と所見」中村睦男編『議員立法の研究』（信山社　一九九三年）五一八頁）

(15) ドイツやフランスの議会では、議会内の少数派である野党の要求に基づいて調査権を行使する道が開かれている。ドイツ連邦議会の手続については、孝忠延夫『国政調査権の研究』（法律文化社　一九九〇年）にくわしい。

(16) 政府と与党との関係については、成田憲彦『議会における会派とその役割』（『レファレンス』四五一号　一九八八年八月）がくわしい。

(17) 一九九四年のフランス議会下院の例では、修正案提出件数一二、四九九件のうち、社会党、共産党などの野党議員および無所属議員の提出によるものが六、三四四件で過半数を占めていた。しかし、採択件数では、二、三六四件のうち野党および無所属議員が提出したものは一〇三件に過ぎず、与党議員によるものが五九二件であったほか、委員会提出のものが一、一九五件、政府自身の提出によるものが四七四件であった。（Assemblée nationale, *Données statistique sommaires 1994*, 1995）

(18) 諸外国の議会では、様々な形式で口頭質問の機会を設けている。（前掲拙稿「討論の場としての議会」参照）

(19) もっとも、議院内閣制のもとで、議員の個人スタッフをアメリカ連邦議会並みに充実させるべきかどうかは別な問題である。アメリカの下院議員は秘書雇用手当の範囲内で最大二二名の秘書を雇用することができる。また、上院議員については、選出州の人口規模によって異なる秘書雇用手当の範囲内であれば、秘書の人数制限はない。（*Vital Statistics on Congress 1993-94*, Congressional Quarterly, 1994, p. 58）

(20) 小沢一郎氏の構想は、与党の中堅部分と内閣との一体化を図るため、「省庁ごとに二～三人の政務次官と四～六人の政務審議官ポストをつくり、与党議員を割り振るのがよい。その結果、閣僚を含めて与党議員のうち百五十～百六十人程度が政府に入る。政府ポストを与えられた与党議

員は、各省庁の局ごとの分担なり、テーマごとの分担なりを決めて政策を勉強し、政策立案に参画する」というものである。(『日本改造計画』講談社　一九九三年　六〇頁)

(21)　Guy Carcassonne, La résistance de l'assemblée nationale à l'abaissement de son rôle, *RFSP*, 1984, p. 911

(22)　衆議院・参議院編『議会制度百年史　資料編』一九九〇年

(23)　成立件数には継続法案を含む。第一二九回国会に限っては議員提出法案の成立率が向上しているが、ここから一般的傾向を読みとるのは今のところ困難である。ちなみに、第一二八回国会では衆法および参法の提出件数一七に対して成立は七件に過ぎなかった。(衆議院常任委員会調査室『衆議院の動き』第二号(平成六年版)三四七頁)

(24)　「国会における実現希望事項」(一九四九年四月二四日『第七回国会衆議院公報』第一〇六号)

(25)　既に述べたように、アメリカにおいてすら、重要法案は政府が作成し、委員長などに提出を依頼する場合が多い。これは、日本式にいえば「依頼立法」であろう。

(26)　イギリス、フランス、ドイツにおける議員立法の手続については、さしあたり、拙稿「英・仏・西独議会における議員立法」(『議会政治研究』一二号　一九八九年一二月)を参照。

(27)　小島和夫　前掲論文　五一六頁参照。

(28)　「議員立法だけでなく、議員固有の権利である質問についても、内閣に対し、書面による質問をすることは、国会法で認められているが、所属の部会長、政審会長、国対委員長の許可なしではそれを提出することは許されない。まさに自己規制、おせっかいのシステムが張りめぐらされている。」(渋谷修『議会の時代』三省堂　一九九四年　六十頁)

(29)　同書　五八頁

(30)　法案の内容による議員立法の類型化については、すでに多くの業績が存在する。主なものとして、小島和夫「議員立法の概観」(『北大法学論集』三三巻五号　一九八三年)、田島信威「議員立法の実態と機能」(『ジュリスト』八〇五号　一九八四年一月)など。

(31)　「選挙公約のような政府の重要政策は政府提出法律とすることがふさわしいが、余り政党色のないもので、しかも具体的事件を契機として早急にその対応策が迫られているが、政府提出法律案の手続では審議会への諮問、行政部内での調整等によって時間がかかり、急場に間に合わないといった場合に、小回りがきく議員立法によりその解決を図ろうとするケースであり、今までにもこういう議員立法が相当あったのではないかと思われる。」(上田章「委員会審議の活性化と議員立法」『議員立法の研究』五三四頁)

(32)　サッチャー前首相が新人議員時代に新聞記者の地方議会傍聴権に関する法案を提出し、成立させた例については、前田英昭「議員立法と国会改革」(『議員立法の研究』五六六頁以下)を参照。

(33)　法制局はとりわけ法案が憲法に抵触しないかどうかに

ついて、厳しくチェックするといわれるが、ある法律が憲法に反しているかどうかを決定するのはいうまでもなく司法（裁判所）の権限である。一見明らかに憲法に反する場合はともかく、見解の相違があり得るようなケースで法制局が事前に憲法違反を理由に法案の作成を拒むとすれば、問題である。

(34) 党議拘束の存在しないアメリカ連邦議会においては、選挙民への配慮を優先する議員を説得して重要施策に関連する法案を通過させることは容易ではなく、議院内閣制をうらやむ声もあるほどである。(Rieselbach, op. cit., p. 175)

（聖学院大学助教授）