

議員立法の活性化についての指針

平成八年八月七日

衆議院議長 土井 たか子
衆議院副議長 鯨 井 兵 輔

一 政策立案機能の充実・強化

国会は、政策立案の基礎となる予算、政策スタッフ、情報収集権限のいずれの面でも、残念ながら行政政府に比べ圧倒的に劣位にある。議員立法の活性化のためには、まず、この部分を改革する必要がある。

1 各政党（会派）の政策補佐スタッフの充実・強化を図るため、公的助成金の使途を、政策立案機能の充実・強化に関する分野に振り向けるよう制度を改善すること

国家財政の厳しい折り、新たな予算措置はなかなか望めない。そこで、会派の政策スタッフを充実するため、まずは既存の公的助成、具体的には、立法事務費の活用を図るべきだろう。

「立法事務費」は、法律上は「国会議員の立法に関する調査研究の推進に資するため必要な経費の一部として」支給されている。その額は、所属議員一人につき月額六十五万円の割合で算定した金額（例えば、百人の会派ならば、年間七億八千万円）である。

この立法事務費が本来の目的に使用されれば、各会派の政策スタッフは相当な数（両院でおそらくは五百名以上）となっているはずだが、現実はそうになっていない。実際は、立法事務費は会派を通して即座に政党に渡っており、その先どう使用されているか不明なのであるが、その相当部分は政党の運営経費に当てられているのだろう。政党には、政党の運営経費に当てるため政党交付金が別途支給されているのだから、「政党運営経費の二重取り」との批判が起こる所以である。

そこで、立法事務費については、その使途を政策スタッフの人件費、調査依頼経費等に法律上限定すると同時に、各会派に使途についての報告書を国会に提出させるように、法律（国会における各会派に対する法事務費の交付に関する法律）を改正すべきだろう。

（注）立法事務費、政党交付金の両方の制度があるドイツでは、立法事務費が政党の運営

経費に流用されると会派の政策スタッフが手薄になり議会で立法活動等に悪影響を与え
るとの理由で、立法事務費の用途が法律上その本来の目的に限定されている。その結果、ド
イツでは、会派の政策スタッフが充実しており（約七百人）、そのことが議員立法（特に議
員修正）が活発な一因となっているようである。

2 国会の立法補佐機構である議院法制局、常任委員会調査室及び国立国会図書館調査及び
立法考査局の機能を質・量とも拡充すること。また、その重要な役割を担う職について人材
を行政政府に依存することとならないよう計画的に人材育成を図るとともに、現に行政政府から
の出向者を当てている当該職については、計画的に速やかに国会職員を登用すること。

議員立法の活性化のためには、議員・政党に直属する政策スタッフの充実がまず必要であ
るが、それとともに国会の立法補佐機構の充実も重要な課題である。

しかし、立法補佐機構の人材の現状を見ると、その主要ポストの大半を行政政府の出向者が
占めており、あたかも「天下り（天上がり）天国」の様相を呈している。

行政政府の出向者（管理職としての出向者）は、常任委員会調査室の専門員（室長）は衆議
院で十八人中十四人、参議院で十五人中七人、法制局の部長級では衆議院で六人中三人、参
議院で六人中一人、国立国会図書館の調査及び立法考査局の専門調査員（室長等）で
は十六人中九人に及んでいる。

国会の自前の人材が育っていないから当座はやむを得ないとの意見もあるが、この状況は
余りに長い期間続いており、これまでのやり方を思い切って一新したとしても、「それはや
り過ぎだ」などと言う人は少なくとも国会にはいないはずだと思う。各事務当局は、①行政
政府の出向者が長期間そのポストを占めることにより国会職員の登用が相当に遅れてしまう
場合には、行政政府と協議してその出向者を一定期間後に行政政府に帰任させる、②行政政府の出
向者が定年等で退職した場合には、その後任は国会職員から登用することとし、これらの措
置を早急に行うための計画を策定すべきである。

（行政政府に比べ圧倒的に少ない人数で政策立案をこなすためには、行政政府以上に優秀な人
材を国会に集める必要がある。したがって、さらに一歩進んで、待遇面での魅力（例えば、
国会職員の定年引上げなど）を付け加えることを検討すべきだろう。）

3 委員の一定数（例えば、委員の総数の**四分の一**）から、委員会の審議において行政政府
の有する情報の開示が不十分であり、かつ、議員の行う審議又は法律案若しくは修正案の立
案に行政政府の有する情報の開示が不可欠である旨の申出がなされたときは、**委員会**は**原則**
として**行政政府**に対し当該情報の開示を要求するものとするよう、法律上の措置を講ずるこ

と。

行政府は地方公共団体や各種団体から政策立案のため必要な膨大な情報を収集・保有しているが、与党議員といえども、その情報にアクセスするのは困難だと言われている（もつとも、行政府に都合のいい情報は別だろうが）。

国会には憲法上（六十二条）国政調査権が与えられており、これに基づき、議院又は委員会には、国会法一〇四条で報告・記録提出要求権限が、議院証言法で証人喚問・書類提出要求権限が与えられている。しかし、これらの権限は憲法上（五十六条二項）過半数の議決により行使されることになっている一方で、議院内閣制では国会の過半数を制した会派が時の政府を作り出し支えるという仕組みとなっているため、行政府から強制的に資料を提出させるために国会がこれらの権限を行使することは、容易なことではない。

したがって、国会が国民の立場に立って行政府を適切にチェックし、充実した立法活動等を行うためには、国会が行政情報入手するこれまでのシステムを抜本的に改革する必要がある。

この提言では、委員会の委員の四分の一が集まって「〇〇」についての行政情報が議員が行う国会審議や法律案などの立案のために是非とも必要だから、委員会は行政府に対して資料要求して欲しい」と申し出た場合、委員会は、申し出後二週間経過したら、行政府に対し資料要求をしなければならぬ（この二週間の期間内に資料要求すべきでないという議決が過半数でなされたら、委員会は資料要求をしない）という新しい仕組みを提唱した。行政府に対する資料要求を委員の四分の一が要求したら、過半数の委員が反対の旨の議決をしない限り、いわば自動的に委員会が資料要求を行政府に対して行うという、これまでの原則・例外の関係を逆転させたシステムであるが、原則・例外を逆転させた結果、行政府に対する資料要求がタイムリーに行えるという効果が生じるだろう。

（注）① 「四分の一」としたのは、憲法五十三条は議員の四分の一に対し「臨時会の召集要求権」を与えており、この程度の議員数（＝委員会レベルでは、委員の四分の一）が集まればこのシステムを動かすこととしていいだろうとの判断からである。

② 「委員会」に限定した（議院を外した）のは、憲法五十六条二項の「議院の議事における過半数原則」に配慮したものである。（③も同じ）

③ 「原則として」とは、資料要求の申し出後二週間以内に過半数による反対議決があった場合にはこのシステムは発動されないという意味である。システム発動を最終的には過半数の意思にかかわらずしめる仕組みとなっているので、憲法五十六条二項（過半数原則）に

実質的に適合していると言えよう。

④ 資料要求の相手方は、議院証言法などと異なり、「**行政府**」に限定しており、国民や民間会社の保有する情報についてはこのシステムは発動しないこととしている。国民のプライバシー情報などについて国政調査権が発動される事態を防止するためである。

4 国会の委員会や立法補佐機構等が収集した国政上の重要な情報を集中管理し、議員の要請に応じて迅速に当該情報を提供するとともに、国会情報等を広く国民に提供するため、国会情報センターを設置すること。

二 議員立法を提案しやすくする環境の整備

議員立法を活性化するためには、議員の法律案提出を制限している現行の制度を緩和・撤廃すべきである。緩和・撤廃に伴い議員立法の提出数が飛躍的に増加したとしても、その内のどれを優先的に委員会審査で取り上げるかを委員会ステージで決めればいいのであり、議会としては何の不都合もないはずである。

1 国会法第五十六条等を改正して、議員発議の場合に要求されている賛成者の員数要件を緩和すること（例えば、一〇人（予算を伴う法律案等については二〇人）とすること）。

員数要件については、①余り小人数だと地元向けのお手盛り法案が相次いで出されるのではないか、②現行程度の議員を説得できないような法案では出す意味がないのではないかなど意見もある。しかし、若手議員（一、二回生議員）が現行の賛成者数を集めるのは容易でないのが実情だと思われるので、若手議員が議員立法に積極的に取り組めるようにするためにも、員数要件は緩和すべきである。（なお、「緩和」の中には、究極は議員一人でも提出できるようにすることも含まれている）

2 現在行われている各会派の機関決定を議員立法の発議・提出の必要条件としないこと。

現在、衆議院における議員立法の提出については、「機関承認制度」が先例化した慣行として定着している。「機関承認制度」とは、提出・賛成議員の所属会派の機関承認を得た議案（＝その旨の会派責任者の承認印のあるもの）のみを議院は受理し、それ以外は受理しないという制度であり、このような制度を採用したい旨の会派の申し出を議院運営委員会ベースで確認し、先例化したものである。

「与党としては内閣の方針に反するような法案の提出を認める訳には行かない、だから、

この制度は議院内閣制の必然的産物だ」という議論もあるようだが、同じ議院内閣制をとっているイギリスなどではこのような制度をとっていないことから見ても「必然的産物」などとは言えないと思う（特に、野党は内閣に直接関与しないのだから、野党にとってはこの機関承認制度は議院内閣制と全く無関係のはずである）。議院内閣制下で与党として困るといふ法案については、与党は議会での議論の成行きを見守り採決の段階で否決する旨の党議拘束をかければいいのであって、議員の法案提出権自体を会派がストップし法案が議会で議論されることを事前に阻止するという現在の姿は、国民の前で議論するという議会主義の原点から見てやり過ぎだと言われても仕方あるまい。

ここ数年、特に若手の議員を中心に各党横断的に政策立案の勉強会が行われるようになってきているが、結局会派の壁の前に法案作成・提出を断念しているケースが散見されるようである。

議会を議論の場として再生するためにも、この制度を早急に撤廃することが望まれる。

(注) ① 参議院では、院としてはこの制度はとっていないようである(この制度は「議院内閣制の必然」という議論は、この点でも説得力がない)。したがって、議員が法定の員数要件を満たした法案を提出すれば、参議院では受理されることとなるようである。

② この制度を撤廃すれば、どの党がどの法案に責任があるかについて国民が判断できないではないかとの議論もあるが、それについては、法案の採決の際の各党の党議拘束(賛否)の在り方を見れば十分に判断が可能であると思う。

三 議員立法に関わる国会審議の活性化

議員立法が提出されても、法案の中身について国会で十分に議論がなされないならば、国民に信頼される「開かれた国会」とは言えまい。国会審議の活性化を妨げている要因を早急に是正すべきである。

1 議員立法が発議された場合においては、その趣旨を早期に全議員に周知するため、法案の趣旨及び内容を簡明に記載した「要旨」を全議員に配布すること。

2 議員立法については、特に審議にかけることを遅延させたり、付託の引き延ばしが図られたりすることがないようにすること。また、特定の曜日等に一定の時間をかけて審議する

慣例を確立する等、議員立法の審議時間を確保するための措置を講ずること。

現実には、細切れの会期制の上に更に会期不継続制度（国会法六十八条）があるため、与党は閣法の処理を優先させ、野党はスケジュール闘争で閣法の廃案を狙うという議会運営となってしまう。提言のこの部分を実現するためには、結局、会期不継続制度の撤廃まで踏み込んだ議論が必要となろう。

（注）① 憲法（五十二条等）は会期制を採用しているが、会期不継続制度は会期制から必然的に派生するものではない。例えば、アメリカでは会期制を採用しているが、議事は全期間で継続する。

② 会期不継続制度とそれに基づくスケジュール闘争は少数会派の保護には役に立っていないとの議論もあるが、議会主義を採っている諸国における少数会派の保護とは、少数会派が議会で議論する時間を徹底して保証することである（例えばアメリカの上院本会議では、質疑打ちり動議を可決するには五分の三以上の賛成が必要である。しかも、この動議が可決されればすぐ採決に入れるというのではなく、動議可決後三十時間の質疑を行った後に初めて採決できることとなっている。）。

3 委員会審査においては、議員立法・内閣提出法律案ともに、政府委員等の行政府の職員を入れずに議員同士の自由な討議による実質的な審査を実施する段階を設けること。

閣法を議員が実質的に修正する「議員修正」は、議会にとって本来大きな役割を果たすはずのものである。各国でも、時の行政課題が閣法あるいは大統領の依頼立法の形で提出されるが、それに対し議会では活発に議員修正を行っている。

議員修正を活発化するには、委員会審査の過程で法案の内容について議員同士が自由な立場で議論する場を設ける必要がある。

（注） アメリカでは法案が無修正で成立することはほとんどなく、依頼立法でも跡形も無く修正されることも珍しくない。ドイツでは、閣法の六割について議員修正（主として与党修正）が加えられている。また、イギリスでは、閣法のうち二十五％程度が修正されている。

4 各政党（会派）の行っている党議拘束については、議案の内容に応じて緩和し又はかけないこととする、党議拘束をかける場合には審議が一定の段階（例えば採決の段階）に達してからかけることとする等、各政党（会派）においてその在り方を見直すこと。

現在は、各党とも法案提出について先ず党で機関決定を行っている。そのため、提出の段階で、閣法については与党の賛成が決定しており、また、議員立法（実質は「党」の法案として提出される）については提出党の賛成が決定している。したがって、法案についての国会審議は、各党が既に決定した態度表明を質疑の形で行い、しかる後に採決するだけというのが通常の姿となってしまうのである。

法案の実質的審査を国会の外で行ってしまい国会審議前から党議拘束をかけたのでは国会はガランドウになるのは当然であり、議会主義を採用している先進諸国では（議院内閣制の国も含めて）、党議拘束は、委員会での自由な活動の後本会議での最終表決にあたって意思統一を行うものに過ぎないのである。

党議拘束の問題では、その対象をどの範囲に限定すべきかの議論（＝党議拘束緩和論）も重要だが、議会活性化にとってより本質的な問題は**党議拘束をかける時期をいつにすべきか**である。その点でわが国の現在のやり方は国民の前で議論するという議会主義の理念に反していると言わざるを得ない。早急に是正することが望まれる。