

＜報 告＞

我が国における法律案作成における 政治的決定

綿 貫 芳 源

まえがき

本報告は、昭和62年12月18日と19日の2日間にわたる独協大学主催の第1回独協国際フォーラム (Dokkyo International Forum) 「対外摩擦と日本の政策決定」において、表記の題目で私が行った報告（英語）の原稿に若干加筆したものである。従って、独協大学国際交流委員会が編集した前記フォーラムの報告を併せて参照して頂ければ幸甚である。

1 我が国における法律案作成

ベアワルド教授の報告にも指摘されているように、我が国における政治的決定手続の大きな特色は、アメリカを含む西欧諸国におけるように意見の対立の上で多数意見によって決定するというのではなく、グループ内での調和と協調によって決定するという形を採っている。このような特色づけは正確であると私も解している。そして、ベアワルド教授 (UCLA) が、日本にも対立と競争があるにも拘らず、このような対立がどのような方法で克服されているかの研究が従来余り行なわれていない点に問題があるとする結論に私も賛成である。そこで、本報告は、政治的決定の一つである法律案作成過程において、国民の意思や利益を代表する政党と専門的知識の所有者である公務員とがどのように関与し、どのような影響力を行使しているかを紹介し、この点についての事例研究の一つの資料を提供することを目的とする。

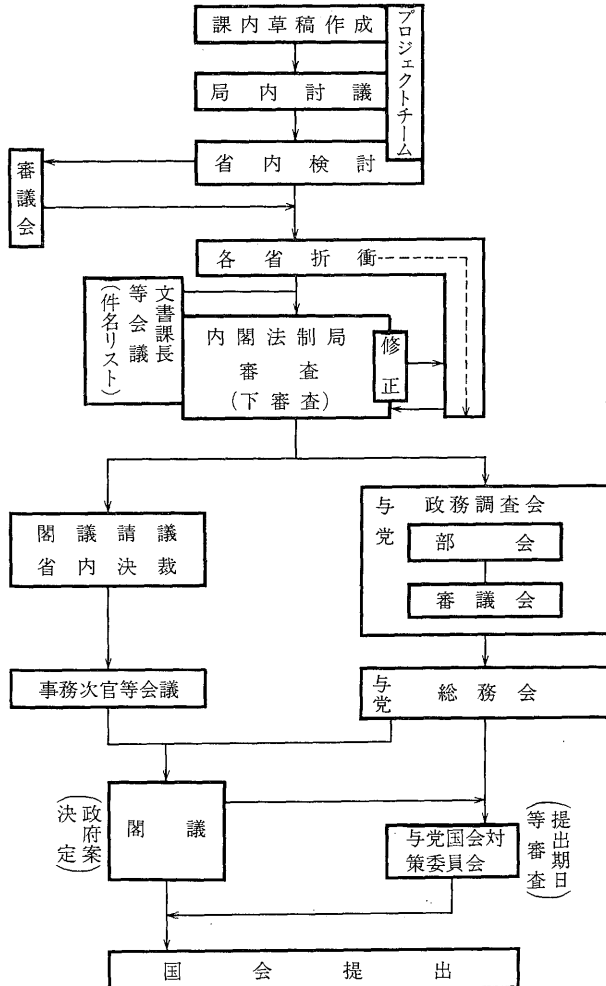
近代国家が19世紀の古典的な民主制から現在の大衆民主制に移行するに伴い、その行政活動の範囲が著しく拡大し、その内容も多様化してきた。このように、行政活動の範囲や内容が変わってくると、国民を代表する政党が行政全般について責任を負うことが困難になり、公共政策の決定について最終的責任を負いながらも、その具体的執行については専門技術者としての公務員または官僚に頼らざるを得なくなってくる。このことは、単に公共政策の執行のみならず、その基礎をなす法律の草案作成についても同様であって、公務員の果す役割を無視することができなくなっていることは、現代国家に共通する事項と思われる。

我が国でも国会に提出される法律案に政府提出法律案と議員提出法律案のあることは、議員内閣制を採用する英国と同様であるが、我が国の特色は、英国の場合と比較して、議員提出法律案より政府提出法律案が非常に多い点にある。例えば、議員提出法律案が非常に多かった第71国会（昭和47—48年）についてみると、政府提出法律案が128件で成立数が103件、議員提出法律案は衆議院議員提出法律案が65件で成立数が14件、参議院議員提出法律案が25件で成立数が1件である。これに対して、英国の場合、議員提出法律案の多かった1974年から1975年にかけては、政府提出法律案が73件で成立数が73件、議員提出法律案が88件で成立数が10件である（比較立法過程研究会編「議会における立法過程の比較法的研究」39頁、307頁）。このように、政府提出法律案の成立数が多いことは英国の場合と共通するが、我が国では、議員提出法律案に比して、政府が提出した法律案が多い。このことは、法律案作成という政治的決定過程において、政府が極めて重要な役割を果たしていることを示している。

すべての政府提出法律案の作成過程が完全に同じというわけではないが、多くの法律案の作成過程は概ね次の如くである（次頁の図参照）。この作成過程は大きく二つの部分に分れる。一つは行政内部のそれであり、局内のプロジェクトチームによる要綱作成からはじまり、内閣法制局による審査で完成する。他の一つは政党によるものである。これは与党の政務調査会（以下政調会と略す）による審査であり、この審査をパスすると、最終的に閣議により政府案が決定され、それが国会に提案されることになる。ここで紹介しようとするの

我が国における法律案作成における政治的決定

内閣提出法案立案過程の概要



(関守「内閣提出法律案の立法過程」ジュリスト805号
25・27頁より引用)

は、行政内部における法律案作成過程において、単に専門家のみならず、広く国民の各方面の意見を吸収することを目的として、各省に設置されている審議会である。この審議会の権限等については法律学者が検討している（例、金子正史「審議会行政論」現代行政法体系7、11頁以下）が、このような法律的な問題点については別に検討することとし、ここでは法律案等の作成過程において審議会がどのような役割を果たしているかを、私自身の委員体験（法制審議会、中央公害対審議会）を基礎としながら、ここに紹介することにする。

2 審 議 会

審議会は地方公共団体にも広く設置されているが、ここでは国家行政機関に設置され（国家行政組織法8条）、主務大臣等の諮問に応じて、基本的事項や重要事項について調査審議し、答申することを目的とするもの（例、公害対策基本法27条2項）を検討する。審議会の調査、審議に基づく答申を得て、行政機関の内部的な法律の要綱が完成し、ついで、それは内閣法制局の法律的審査を経て、行政内部での法律草案は完成する。このような機能をもつ合議制機関がすべて審議会と呼ばれているわけではない（例、税務調査会）。しかし、ここでは同様な機能をもつものをすべて審議会に含め、その職務のうち法律案作成と政策決定との関係を中心として、その特色を検討する。従って、法律学者が問題としている審議会の答申の性質、更に答申と行政庁の処分との関係についてはふれない。このようにしてみると、審議会及びそこでの審理の特色は次の点にあると思われる。

第一の特色は審議会の構成である。審議会は法律または政令に基づくもの（国家行政組織法8条）もあるが、このような法令上の根拠がなく、行政機関の長の私的諮問機関として置かれる例も少なくない。このような例を含めると、その総数は213（昭和58年10月現在）に及ぶとされている。多くの場合、これら審議会は学識経験者、関係行政機関の旧職員および利害関係者等の委員から構成されている。これら審議会の委員の中には、当該行政機関の提案する原案に批判的意見をもつ委員を含むことが少なくない。しかし、これら委員は

すべて夫々の行政機関の長の任命によることから、原案に批判的意見をもつ委員が多数を占めるということはない。このことは、審議会が行政機関のかくれみののである等批判される一つの根拠となっている。しかし、審議会でのこのような批判的意見は少数意見にとどまるとしても、この少数意見が国会における野党の見解と一致することが多いことから、審議会での審議、討議は国会でのそれを予想させ、関係行政機関の担当職員に国会での審議に備える機会を与えることになる。このことは、審議会の運営を担当する公務員に極めて有意義な場を提供しているといえる。

第二の審議会の特色として挙げるべきは、その政策決定機能である。審議会は当該行政機関の担当する職務権限に関する基本的事項及び重要事項を調査、審議すべきこととしている（例、公害対策基本法27条2項）ことが多い。夫々の行政機関はその基本的な政策の作成にあたって、事前に審議会の議を経ることとしている。このことは、審議会が法律案作成を含む行政機関の長期にわたる政策形成に大きな影響を与えていると私は解している。

最後に、第三の審議会の特色として、次の点を挙げることができる。それは審議会が夫々の行政機関の担当職員に各委員への事前了解または根廻しを行なう場を提供していることである。従って、審議会での法律案の審議手続は通常非常に時間がかかり、それが大きな欠点となっている。例えば、私が関係した環境影響評価法案についてみると、昭和50年環境庁長官が中央公害対策審議会に「環境影響評価のあり方」を諮問してから、昭和54年同審議会が環境庁長官に正式の答申を行なうまで約4年を要している。この答申に基づく草案は内閣法制局の立法審査、更に、政府与党である自民党の政調会の審査をうけてから、閣議決定の後、昭和56年国会に環境影響評価法案として提出された（詳細は日本環境協会編環境アセスメント資料要覧（上）・（下）参照）。しかし、昭和58年来議院の解散に伴い、同法案は審議未了となり、遂に廃案とされることになった（この経過についての簡単な紹介は、拙稿「環境影響評価制度の課題と展望」法律のひろば37巻4号4頁以下）。このような長期にわたる審議は政府提出法律案に広く見られるところである。環境庁職員を中心とする法律案の整備の努力にも拘らず、環境影響評価法が遂に成立せず、廃案となった最大の

理由は、政府与党である自民党の政調会にこれを成立させる熱意を欠いていたことにあったといえそうである。従って、現在は審議会による審議を経た法律案も政府与党の支持がないと、その成立がかなり困難になっていることを示している。

3 法律案作成過程における公務員の関与と限界

我が国の国家行政機関はそれぞれ審議会を設置しており、これら審議会による審議を通して、その基本的政策を形成している。このように、行政機関がそれぞれの分野について政策をもっていることは、我が国の公務員制度の大きな特色と思われる。このことは行政機関が一つの政治的勢力であることを意味し、そのことの可否は別として、その政策に副った法律案の作成または改正は、それぞれの機関の公務員または職員の協力が得られるが、その政策に反する法律案の作成にはその協力が得られず、その作成が非常に困難になることを示している。これらの点に関する最近の事例からみて、私は次のことがいえると思う。

第一に、法律案作成についての公務員の影響力は現在も依然として大きい。政治的に争いのある事案については、政党特に政府与党の影響力が大きくなりつつある。

第二に、旧憲法下の公務員または官僚の持っていた影響力とは比較しうべきもないが、現行憲法の下でもその持つ影響力は依然として大きいということである。そこで、このような影響力を持つ公務員は、マックス・ウェーバーのいう近代的支配の類型としての官僚制とはかなり異なるのではなかろうか (Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, fünfte, revidierte Auflage, S. 128)。そして、このことは公務員が審議会での審議を通じて、ある程度政党の役割を果たしていると解される。

第三に、このような我が国の公務員制度は、諸外国におけるような政変に伴う行政の大きな変更を避け、その長期的な視野に立脚する持続性のある行政作用またはサービスを国民に保障するのに役立っている。このような行政作用

我が国における法律案作成における政治的決定

の安定性は社会的、経済的に安定した時期には国民の権利利益を増進するのに役立つが、現在のように社会的、経済的変化が著しい時期には、その変化に対応できないという欠点をもっている。今後我が国の政策決定過程がどのように変化するかは、公務員とそれの持っている政策形成機能に、政党または内閣がどのように対応するかにかかっていると私は解している。