

議員立法と内閣立法の相違に関する一考察

河野 久

はじめに

法律案には、議員発議と内閣提出があるが、提案主体や提案手続きの違いはあっても、国会で議決されて法律になれば、その内容が議員立法であるか政府立法であるかによって、法解釈上問題となることはない。しかし、立法の対象事項は法上も実際上も若干異なる。

議員立法の現況を眺めながらその相違及び議員立法の特色を概観したい。

内閣立法の対象事項

議院内閣制の下では、政府主導の国政運営が行われるため、その政策を実施するために必要となる法律は政府において作成され、内閣から提出される。行政機構、国防、民事、刑事、税制、環境、労働等の基本的な法制度、予算関連法制、生活保障・福祉等の画一性または統一性が必要な制度、その他毎年必要となる各般の行政需要に対応するための法案等は、与党と一体となって内閣から提出される。

国会が唯一の立法機関であるとはいえ、必要に応じて集会して論議する会議体である国会は、毎年130件前後、多い年では200件を超える膨大な量の立法に対応する組織も情報も有しておらず、必然、内閣立法が中心となる。

しかし、内閣立法が中心とはいえ、内閣は、すべての事象について立法出来るわけではない。内閣立法は、議院の自律権等との関係から制約を受ける。

憲法第58条第2項は「両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する

規則」を定めることができるとしている。この規定に基づいて、両院共通事項や議院運営の主要事項は国会法で定めている。また、第62条の国政調査権の実施のため、議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律等を定めている。

すなわち、憲法によって議院の自律権や固有の権能とされた事項は、各議院の規則で定めるか法律で定めるかは別として、議員立法によるのが憲法の趣旨であると解される。これには会議の運営、院内の秩序、政治倫理等議院の運営に関するもののみならず、弾劾裁判所、国立国会図書館、議院事務局、議院法制局、議員秘書等も含まれ、その範囲は広い。

さらに、法律上は、必ずしも議員立法でなければならないわけではないが、議員の歳費関係その他議員の地位や政治活動に関係する事項も議員立法で定める例になっている。

議員立法の対象事項

議員立法の対象事項についてはどうであろうか。

国会は唯一の立法機関であることから、議員立法にはその対象や内容に制約はない。

必要とするならば、行政機関の設置や変更、民法、刑法、商法、訴訟法等の基本法制の改正も可能であり、現実にそのような法律案も提案される。従来は、議員立法と言えば地元対策や、選挙対策的なものが多かったが、現在では、内閣に具体的な施策を求め基本法や内閣立法で対応しきれない分野での立法、また、政府と与党との分担による立法も増加し、我が国の立法の補完的役割を果たしているといえる。

議員立法の比較的多い分野を分類例示すると以下のようなものである。

- ① 産業助成や業法、資格法など支援団体や業界の要望に基づくもの
- ② 地域振興、地域開発など地元の要望に基づくもの
- ③ 教育振興や災害対策立法
- ④ 障害者対策、配偶者暴力の防止、自殺対策、がん対策、医療過誤救済など福祉・弱者保護を図るもの
- ⑤ 文化財保護や国民の祝日など国民的関心事項
- ⑥ 臓器移植のように価値観の多様なもの
- ⑦ 政府に施策の推進を求める基本法
- ⑧ 配偶者暴力の防止のように私生活に関わるもの
- ⑨ 拉致問題対処のように政治的理由によるもの

⑩ 国会関係及び選挙制度

次に、最近の議員立法の具体例を掲げる。

参議院立法

障害のある児童及び生徒のための教科用特定図書等の普及及び促進に関する法律（平成20年法律第81号）
環境配慮契約法（平成19年法律第56号）
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）
救急医療用ヘリコプターを用いた救急医療の確保に関する特別措置法（平成19年法律第103号）
有機農業の推進に関する法律（平成18年法律第112号）
ドミニカ移住者に対する特別一時金の支給等に関する法律（平成18年法律第103号）
自殺対策基本法（平成18年法律第85号）
配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の一部を改正する法律（平成16年法律第64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）
配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成13年法律第31号）
公職選挙法の一部を改正する法律（平成12年法律第118号）（参議院の比例代表選出議員の選挙制度を非拘束名簿式に改め、参議院議員の定数を削減するもの）
性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律（平成15年法律第111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）
ダイオキシン類対策特別措置法（平成11年法律第105号）
児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（平成11年法律第52号）
被災者生活再建支援法（平成10年法律第66号）

衆議院立法

肝炎対策基本法（平成21年法律第97号）
臓器の移植に関する法律の一部を改正する法律（平成21年法律第83号）
バイオマス活用推進基本法（平成21年法律第52号）
宇宙基本法（平成20年法律第43号）
公共サービス基本法（平成21年法律第40号）
あん摩マッサージ指圧師等に関する法律の一部を改正する法律（平成21年法律第20号）
水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する法律（平成20年法律第81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20号）
映画の盗撮の防止に関する法律（平成19年法律第61号）
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）
海洋基本法（平成19年法律第33号）
観光立国推進基本法（平成18年法律第117号）
がん対策基本法（平成18年法律第98号）
拉致問題その他北朝鮮当局による人権侵害問題への対処に関する法律（平成18年法律第96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に関する法律（平成17年法律第94号）
文字・活字文化振興法（平成17年法律第91号）
食育基本法（平成17年法律第63号）
特定船舶の入港の禁止に関する特別措置法（平成16年法律第125号）
公職選挙法の一部を改正する法律（平成15年法律第140号）（ маниフェストの配布を認める改正）
貸金業の規制等に関する法律及び出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律一部を改正す

る法律（平成15年法律第136号）
牛海綿状脳症対策特別措置法（平成14年法律第70号）
身体障害者補助犬法（平成14年法律第49号）
金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（平成10年法律第132号）
金融再生委員会設置法（平成10年法律第130号）
特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）

以上のように、議員立法の対象事項は拡大傾向にあるが、議員発議の法律案の成立率は低い。例えば、第171回国会（常会2009年1月5日～7月21日）では、継続審査を含めて、衆議院議員提案は91件中成立19件、参議院議員提案は40件中成立1件である。第169回国会（常会2008年1月18日～6月21日）は、それぞれ、65件中14件と35件中3件である。これに対し、内閣提出は、それぞれ、83件中66件、84件中63件である。

議員立法の成立率が低いのは、議員立法は与野党（特に与党の）の合意がなければ、法律として成立しないからであり、また、議員発議の法律案の多くは、内閣提出法律案に対する野党の対案や政策主張法案であるからである。議員立法で衆議院立法が多いのは、衆議院が第一院であり、政治状況により実質内閣立法が議員立法として出される場合もあり、また、参議院で起案されたものが衆議院から提出される例も少なくないからである。

発議と提出

国会法は、議員がその所属する議院に法律案として議案を提案することを「発議」（56条1項）と呼んでいる。これに対し、委員会がその議院に法律案を提案するとき（50条の2）及び議員発議（又は委員会提出）の法律案をその院で可決して他の議院に送ることを「提出」（56条の4、60条）と呼んでいる。また、内閣がいずれかの議院に法律案を提案するときも「提出」といつている（56条の2、58条）。

この用語の使い分けは意味があるのであって、議院や内閣が提案する法律案はもとより、委員会が提案する法律案も国家機関の確定した意思であるのに対し（提出）、議員発議の法律案は、法律案としては何ら異なるものではないが、委員会や議院で審議して法律案として提案してもらうための素材の提供（議論の対象となる案）であるからである。

すなわち、議員発議の法律案は、委員会又はその議院で可決されてから内閣提出法案と同じく国家機関の意思になるのであって、少なくとも委員会で可決される前の段階では提案した議員の案なのである。

しかし、このことは議員発議法律案を軽視するものではなく、この性質ゆえに発議要件さえ満たせば、議員は自由に種々の法律案を提案出来るのである。

先に述べたように、議員立法は、与党の合意がない限り成立しないが、成立が見込めないものでも、提案すること自体に意議を認めなければならない。与党でない限り、政党がその政策の実現を図ることは困難あるが、それを法案の形にして、国民に示し、また、他の政党に働きかけることは、重要な政治活動の手段である。内閣提出法律案と異なるところである。

これらの法律案には、政策の先取りとして繰り返し提案することによって、世論の支持を得て法律の制定に導く例も少なくない。育児休業や介護法制などはその典型例である。

他方、多数の議員提案の中には、政治的主張として何年にもわたって提案され続けられるもの、予算措置を講じていない多額の予算を伴う法律案、法律の施行や関係法律の改正を別の法律に委任する法律案（所要の賛成者数を確保できない少数会派が予算法案扱いを避けるための便法）なども提案されることがある。また、選挙制度の改正法案や臓器移植法案のように同一事項について幾つもの法案が提案されることもある。多種多様である。

もっとも、成立の見込みのない政策法案であっても議院に提案するものであり、成立した場合には法律として機能できる内容のものでなければならない。したがって、議院法制局における法案内容の憲法適合性、合理的理由の存否、他法との整合性等の審査は、成立可能性の有無と関係なく行われる。

この審査の結果、法律案に憲法上の疑義もなく、また、全く実行不可能でもなければ、政党の政治的主張の法案化は尊重しなければならない。全てを内閣立法と同じ基準で評価していたのでは、特に野党の議員及び政党の立法活動や政治活動は著しく制限される。したがって、各議院ともこれら議員立法の発議については寛容である。

しかしながら、野党議員発議の法律案は、その議院で内閣提出法律案の対案として内閣提出法律案の審議と同時に行われる場合とか、与野党対決の法案の場合は別として、野党単独の法案が審議されることは少ない。

議員立法に許容される表現

議員立法なるがゆえに許容される表現もある。次の事例は、委員会で激しく議論された議員立法の数少ない例を参考にしたものである。法令用語の解釈、国会と内閣の関係、

国会の権能，議員立法の特色等の論点が含まれ，議員立法を考える上で参考になるものと思われる。

(事例)

野党は，新しく導入した税制を廃止して新税制を設ける内容の議員立法を発議した。その法律案の中に「新税制を審議するための協議会を総理府に設置し，内閣及び国会は，協議会から報告を受けたとき，速やかに所要の措置を講ずるものとする」との規定が置かれていた。

ところが，この規定の解釈を巡って与党から激しい批判が起こった。

すなわち，「講ずるものとする」は「講じなければならない」と同じ意味であり，行政機関の付属機関の意見に，内閣もさることながら，特に国会が拘束されることになるのは立法権の侵害である。そのような立法例は存在しない。憲法上疑義ありと主張した。

これに対し，提案者は「講ずるものとする」とは提案者の意思を表明したもので内閣も国会も拘束するものでないと主張した。

政治の問題は別にすると，この論争は，法律論的には「するものとする」という文言の解釈問題であった。

「ものとする」という文言は，行政機関に義務を課す場合に緩和的表現として用いられる例も多いが，立法者の意思を示す場合にも用いられる。「この法律は，5年以内に廃止するものとする」という規定はその例である。解釈は一義的でない。

このような場合には，立法の趣旨，経緯，内容等を参考として解釈するが，最終的には提案者の解釈によるのが普通である。しかし，この解釈上の対立については，国会が拘束されかねない規定は削除されるべきであるとの論が制して落ち着いた。

次に，この問題を議員立法の性質から検討してみたい。

議院自らが議員の立法活動に何らかの制約を課すことは，程度にもよるであろうが，可能であると解されている。法律案の発議要件の制限などはその例である。

仮に「するものとする」という文言が国会を義務付けるものであると解釈しても，行政機関の付属機関（協議会）の報告を尊重する規定は，国会が自ら起案して定めた制度であるから，許容されるものと思われる。

それに，国会が報告を受けても講ずるのは所要の措置である。報告内容は尊重されなければならないが，国会は，それに拘束されることはなく，必要な立法措置等を探ることが出来るのである。さらに，国会に対して協議会の報告の履行を強制する法的手段は存在しないので国会の権限が侵されることもない。

では，これが議員立法でなく内閣立法であったならばどうであろうか。

行政機関である内閣が、国会を拘束するものでないにしても、立法機関の国会に対して決意表明をさせるような規定を設けることは、立法権の侵害とまでは言わなくても、行政権の越権行為であると言えよう。したがって、内閣が立法する場合にそのような規定を設けることはない。そのほとんどが内閣立法である我が国の法律にそのような立法例がないというのは当然のことといえよう。