

議員立法（90・4・19東京分館）

上田 章（昭20・文丙）

今日は、どうも先輩の方が多くございますし、またお役所におられた御経験のある方がだいぶおられますので、あまり一からお話するのは如何かと思いますが、まあ、議員立法、私、昭和二十三年に卒業しましてから昨年まで四十一年ばかり衆議院法制局におりまして、それこそ文字通り約四十年議員立法にタッチしておったものでございますから、その四十年勤めておった仕事の内容を三、四十分ぐらいでまとめてお話しするということ御勘弁を願いたいと思うわけでございます。

私、二十三年に東大を卒業しましたが、あの当時はみなさん御存知のように戦後の食糧難の時代でございますして、食うに困っていたものですから、食う方が先でございますしてどうも勉強するような雰囲気でなかった。それで、大学に残っておってもこれでは勉強もできまいと思つて、生啗りをした法律の方をもう少し押し進めていきたいなあというような気持ちでおったわけでござ

いますが、最近のコマーシャルに、「憲法二十二条職業選択の自由アハハ、」とかいうなんか変なコマーシャルがあるようでございますけども、新憲法が公布施行になりました、憲法41条に、「国会は国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」という規定が設けられ、これからは、国会が、少なくとも国民の代表が集まっている所でありますから、中心になつて政治をやることになるだろう。しかも、アメリカに押しつけられたような憲法でありますから、アメリカはご存じのように、議員立法だけだということになつておりますので、少なくとも、議員立法が多くなるだろう、というようなことで、最初から、衆議院法制局で法律を勉強しよう、法律を立案することにタッチしよう、というような気持ちでおつたわけですが、GHQがあつた当時はですね、それでも、議員立法を強化しなければならないというようなことで、政府がどうしても必要だというような法律案も議員立法に切り換えるという依頼立法というような形で、一時議員立法が増えたこともありました。

又、機構でいいますと、現在あります内閣法制局というのが、昔から政府提出法律案の立案をしておるわけですが、GHQは内閣法制局は旧官僚機構を代表するものとして解体命令が出され、法務府の一部局と小さくなりました。当時、内閣法制局におられた方々が実は、私の方に参られました。衆議院法制局の初代の局長は、入江俊郎さんでございまして、内閣法制局長官として新憲法の立案にタッチしておられた。それでその後、最高裁に入られたという方でございます。又、

内閣法制局の部長もやっておられた、鮫島さん（後の法制局長）や、参議院法制局には、のち局長になられた、今枝さんなどという方々が皆、衆議院や参議院の法制局に來られました、議院立法は、いよいよこれからの花形になるだろうという方向に進むのかと思っておりましたところ、残念といふべきか、講和条約が結ばれて、日本が独立してからは、内閣法制局もまた、現在の形に復活しますし、政府立法というのが、立法の中心になっているというようなことでございまして、議院立法は非常に政府立法に比べると、少ないという状況に逆戻りをしました。

今、申しましたように法律の提案権はどこかということになりますと、政府立法と申しましたが、これは内閣提出の法律案で、内閣が国会に提出するもの、それから、国会で議員が提出する法律、この、2つの方法があるわけですけど、政府の提出する法律は、先程もちょっと言いましたが、各省で原案を立案し、そして、内閣法制局がレビューして憲法上、問題ないか、他の法律との整合性はあるかどうかなどということを調べて、国会に提出されるというわけですが、私の方は衆議院・参議院とも、議院立法の補佐ということとでございまして、議院立法ということになってきますと、各省の役人に原案を書かせて手足のようにならうということにはなかなかまいりませんので、要綱的なものを書いた紙びら一枚、各党の政策審議会がもう少し、しっかりしているといふんですけれども、紙きれ一枚ぐらゐの要綱みたいなものをもってきました、これで一つ法案を作ってくれ、というような形で依頼されますので、要綱案の作成という一から、始まって数次

の法律案を作成し最終案決定まで法制局で面倒をみなければならぬ。そういう点が内閣法制局が最終的にレビューして、政府から提出される内閣提出法案とは、立案それから提出の段階までの経過が少し違っているという点をまず、前提に御認識願いたいと思うわけでありませう。

ということ、現在でも政府提出法案というのは、通常国会、現在で言いますと選挙後でございますので特別国会でございますけれども、通常国会ですと政府案が大体七、八十件ばかり出ます。で、その八、九割が成立するという形でございますが、議院立法が大体通常国会、四、五十件。で、成立率でいいますと二割から四割ぐらい程度ということで、圧的に政府提出法律案の方が成立率もよろしゅうございますし、数も多いし、そしてまた、政府が今後行おうとしている政策、まあ、特にそれは予算に裏打ちされるものが多うございますので、予算編成権というのが政府にあるということもございまして、政府立法、特に重要法案のほとんどが政府立法として提案されるというような形が現状でございます。

なぜ、政府立法が中心をなしているんだらうかという点を一言で申し上げますと、やはりアメリカのような大統領制と違って、現在の日本国憲法は議院内閣制をとっている。この点が一番大きいんじゃないかと思うわけです。特に、選挙で多数党になった党の総裁が国会で主班に指名され、内閣を組織する、という形をとっておりますので、選挙で多数を得た党で行おうとする政策すなわち公約というものは、結局、内閣が実施するということになりますので、内閣から提出さ

れる法律案がどうしても中心になる。しかも、行政官庁というのは、非常に膨大な機構を抱えておりますので、絶えず、国民のニーズが奈辺にあるかというようなことを知りうる立場にありませんし、この法律については、こういう点は直さないといけないんじゃないか、又、どういう点が問題であるか、というようなことは、きめ細かく政府の組織というものを通じて、そういうものが具体化されていくというようなことが多いわけでございます。それともう一つは、逆に言いますと、国会議員は、本来、重要な法律案の提案権を持っているにかかわらず、選挙にかまけて勉強しない。どうも選挙の方が大事だということで国民のニーズが、どの辺にあるかというようなことは、直接、選挙民と対応することによって知る立場にあるにかかわらず、なかなかこれを吸い上げない。結局、行政機関まかせにする。というような形になってきて、内閣提出の法律案がどうしても主流をなすというようなことになるんじゃないか、と思うわけでございます。

では、議院立法には、どういふようなものがあるかということをお話するわけでございますけれども、国会は与党だけでなしに、野党もあるわけでございますので、その野党の法律案というのは、政府の機関、各省を利用するわけにゆきませんし、特に野党が選挙で政策として掲げたものを、具体的に法律案の形で提案するといった場合には、結局議員立法しか手が無いわけでございます。議員立法の大多数は野党法案である。（与党議員は政府提出法案に賛成する立場で議員立法をすることは少い。）特に、社会党・公明党・民社党、最近では社会党だけが伸び

まして、公明党・民社党、共産党すべて、議員数が五十人を割りましたものですから、予算を伴う法律案というのは、50人以上の賛成がないと提案できないという拘束がございますので、予算関連の法案は、社会党だけしか提出できない、というようなことになりまして、どうしても、野党法案でも社会党の法律案が中心になるということになるわけでございます。

野党の法律案というのは、議員の数が少ないわけですから提案するだけで通らないというのも、これも現実です。従っていくら我々が作成しても結局、日の目を見ないものが非常に多いというわけでございます。だから縁の下の力持ちだ、なんてよく言っておるわけでございますが、唯、野党の法案は、実は、あまりばかにできないんでございまして、一つは、その時にはすぐには通らなくても、何回も提案する間に、そのうちどうしてもやはり時代の流れに従ってそういう法律を作らなくちゃならないというような場合には、形を変えて、その後で政府立法、内閣提出の法律案として出されることが多いわけでございます。従って野党の法案というのは時代の先取りといえますか、先駆的な法案が結構あるわけございまして、例えば、今日大店法、「大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律」が日米構造協議で、問題になっておるわけです。その前身である「百貨店法」だとか「スーパー規制法」だとかいったものは、全部これ野党の方が先に提案をしております、そのうちに政府の方も「百貨店法」を制定し、それが形をかえて大店法とか「小売商業調整特別措置法」とかそういう形になって現行法になっておる、

というようなことでございます。それから特に、野党の法案ということになりますとどうも、厚生省関係、労働省関係の法律が多うございます。特に労働関係で言いますと、「最低賃金法」だとか「家内労働法」だとか「港湾労働者の雇用安定法」だとか「駐留軍関係離職者等臨時措置法」だとか、いろいろありますが、これら全部野党の方が先に提案をいたしまして、その後、野党の内容通りじゃ、とても実施できないというようなことで、形をかえて政府から提出する、というような形で法律として成立したものが非常に多いわけでございます。

それとまた、その時の国会対策なり、他の法案との取引というような関係から、野党がイニシアティブを取った法案で、その国会で通ってしまったというようなものもございます。その典型的なものが「育児休業の法律」でございます。これは何回も野党が出しておりましたけれども、たまたま文教関係の法律との取り引きというようなことで、育児休業法は通ってしまつた。それから「連合国占領軍等の行為による被害者に対する給付金の支給に関する法律」だとか、そういう法律がいくつもあるわけでございます。野党の法律だからといって、あまりないがしろにできない。特に、最近のように、参議院の方で野党が多数でございますと、ねじれ現象とか一般に言つてゐるようでございますけれども、ちょうど今日、野党四党が予算の組み替え動議というのを衆議院の予算委員会で提案しているはずでございますけど、これは、内容的には消費税反対だということを選挙公約としてうち出したものですから消費税関連部分を全部削除するということが

中心でございます。それに対応して、消費税廃止法案とその関連法案を今日、やはり衆議院の方で議院立法で提出しているはずでございます。

実は、その消費税廃止法案は皆さんもう御存知のように、昨年の参議院の通常選挙後の臨時国会で、参議院が野党多数になったものですから、消費税廃止を公約として選挙に勝ったものでこれを実施するため消費税廃止法案以下、その財源法案まで九法案を提案をしたわけでございます。参議院法制局の方では新聞に書かれましたように、それこそ大蔵省にも全く連絡もとらず、わずか十数人ばかりで、約二カ月で、税法を九つも、立案をしたというわけでございます。それこそ、一般の人は「何だあんなミスをして」と言つて、参議院の法制局はなつとらんじやないかというようなことが新聞にも書かれましたし、だいふ問題にもなりました。しかし、我々、現実に立案にタッチして見る者から見ますと、税法のような特殊な法律をこの人数でこの日数で立案するのはとても無理でございます。

そんなことで参議院の方では、消費税廃止法案とその関連法案、九法案を提出しましたが、参議院は野党多数でございますから、委員会、本会議と通過しまして、去年の暮れ、衆議院の方にまわってきました。衆議院の方で審議未了、廃案ということになったわけです。今度は、衆議院の方が政府の方が消費税の見直し法案を提案しておりますので、消費税の見直し法案と野党の消費税廃止法案とが両方が委員会にかかつて、衆議院の方では与党が多数でございますから、見直

し案が通過すると、野党の廃止法案は否決ということになるわけでございます。見直し法案だけが参議院の方に回りまして、今度は参議院の方で、おそらく見直し法案は野党が多数ですから通らない。で、相打ちで結局、現行法がそのまま施行されるということになるんだろうと思えますが、そのままでもいいかどうかということになって、その後、どういう動きになるか、妥協案がはかられるのか。この辺は、今後の国会の動き次第にかかっているというわけでございます。

(その後各党両院代表による協議会が設けられた。)

そんなことで議員立法で野党の法案が多いということを申し上げたわけでございますが、それじゃ、通った法案というのはどんなものがあるんだという点をお話しをいたしますと、議員立法というのは、どうもお土産法案、まあ結局、選挙民に迎合するような法案が非常に多いんで、ろくな法案はないんだと言って一時あまり評判がよくない時がありました。最近はそのような法案も少くなりましたし、特に政府から提案するということになりまして、先ほど言いましたように、非常に慎重な手続きがある。各行政官庁で何回もドラフトを書き替え、数官庁と関係ある法案は協議をするというようなことで時間がかかるところから、そんなことではとても間に合わないというようなことで、議員立法であればそういう手続は必要なく、手っ取り早い、機動力があるというようなことで議員立法になる場合が、非常に多いんでございます。例えば、「新東京国際空港の安全確保に関する特別緊急措置法」という法律がありますが、これは成田新立法とか新

法とか言ってますけども、昭和五十三年に成田新空港を開港する手はずで三月二十日に開港ということになっておったんですが、開港前に過激派集団が管制塔を占拠して、これをぶっ壊してしまった。で、開港できなかった。こんなことではだめじゃないかというんで、福田内閣の時なんですけど、何とか素早く施設を直して開港しなくてはならない。そのためにあの過激派集団が立てこもっている団結小屋という周辺の建物をぶつぶさなくちやならない、何とかしろ、というわけでございますが、政府の方ではびびっちゃって、しかも、どこがイニシアチブをとってやるべきか、運輸省か警察か、総理府でまとめるというのものもなかなか難しい。というようにとて、その時の自民党政務調査会筆頭副会長であった足立篤郎さんが政府ではまとまらない。議員立法でやろうということ一月ばかりで立案をしたということでございます。それで、二月後の五月二十日の開港に間に合わすということで、団結小屋をぶっ壊し、罰則を伴うというこの法案を成立させました。非常に効果があつたようで、その後妨害もなく無事に開港することができました。最近の二次工事につきましても、この成田新法というのは生きておりました、過激派対策としてこの成田新法が発動されたというようなことが新聞にも書かれております。このように緊急を要する事柄で、しかも政府の各省の所管にまたがっておってなかなか意見もまとまらないし、特にむつかしい問題について火中の栗を拾うような役所がないというような場合もあります、そういう時には議員立法になじみやすいというようなケースもあります。

それから「国立又は公立の大学における外国人教員の任用等に関する特別措置法」というものもありますが、これは公権力の行使にタッチするというような職には、外国人は雇うわけにはいかないのだという法理があるということで、政府の方では非常に堅くてなかなかそういう立案をしない。しかし、結局、これも議員立法としてこの法理に風穴をあげ、通過させたという経験もございませう。

次に私は直接国民から喜ばれたんじゃないかと思えます法律としては、祝日法の改正がございませう。もともと「祝日法」といのは、参議院の緑風会に属しておられた作家の山本有三さんが非常に熱心でありまして、制定にタッチされたのでありますが、祝日法の法律の前身というのは、ちよつと我々が使うような法律用語はあんまり使わずに、堅苦しくなくて非常に文学的なんでございますが、この祝日法が制定された後何回も改正がございませうけれども、日曜日が祝日にあたる時は、月曜を休みにするというのも議員立法でありましたし、それから、祝日と祝日との間にはさまれている場合には、これはもう祝日にしてしまふんだと、現在は五月四日でございますが、これも、議員立法であります。休みが増えるということはいいいこととございまして、みなさんに非常に喜ばれているというような法律もございませう。

また、サラ金二法と言いますけれども、サラ金対策として「貸金業の規制に関する法律」とそれから、「出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律の改正法」これなんかも最高

裁判所の判例があつたんでございますけれども、大蔵省が立案にあまりいい顔をしない、法務省もいい顔をしない、というようなことで、結局、議員立法として、取り締まりを厳しくしようというようなことで作った法律でございます。それから、これも昭和50年前後でございましたが、ねずみ講というのがはやった時のことです。熊本で、天下一家の会というのを、内村某が全国的にねずみ講として作りまして、これも被害が大きい、というんで、ねずみ講を取り締まるために「無限連鎖講の防止に関する法律」を立案をしました。結局その後ねずみ講も収まりました。その後、現金でなく国債によるねずみ講もできました。これも現行法では取締りできないということ、その後昭和六十三年になって改正を議員立法でいたしました。

そんなところで、わりに議員立法というのは政府立法に比べると手軽にやれる、機動力があるというような意味あい、で、現実に問題になっている事柄に即応してすぐに対応できるというような面もあるものでございますから、そういう面では、今後も議員立法が大いに活用されていいんじゃないか、と思うわけでございます。

最近、私が辞める前に議員立法で一つ、置き土産のようにして通した法律があるんですが、これは「国会議事堂等周辺地域及び外国公館等周辺地域の静穏の保持に関する法律」というんですが、要するに、右翼の宣伝車が「汨羅の淵に波さわぎ……」と昭和維新の歌の音楽をかけながら、音楽かなんか分かりませんが、やかましく国会議事堂の辺りだとか、それから、中国大使館、ソ

連大使館のあたりをかけめぐるといふ光景がみられますが、「やかましくてたまったもんじやない」。「あれを何とかできないものか」といふ話は、実はもう昭和40年代からあったわけなんです。が、右翼と言えども、集会・言論・出版の自由はある、といふことで、なかなか取締れない。新しい立法をする、といふことになかなか御輿を上げない。現行法では、「軽犯罪法」で取り締めても、すぐに身柄拘束を解かれて駄目だ、というようなことで、何とかしなければという話がありながら、なかなか新法ができなかつたのであります。国会議事堂周辺だけでは、なかなか通らなかつたと思ふんですが、たまたま中曽根元総理がモスクワに行った時にゴルバチョフと会つて、一度日本に来て下さいよ、といふ話をした時右翼の宣伝カーのことが話題となり、中曽根さんからも、取締りの話がありましたし、議員はさんざん右翼の連中にはひどい目にあわされていますので、外国公館周辺と一緒に取り締まろうといふことでまとまつたわけでございます。この原案はもう相当なものでございまして、「警察官職務執行法」の特例法として直接強制の規定が大分盛りこまれていましたが、罰則強化といふことだけに落ちついて、なんとか通過したわけでございます。

こつういう法律が私の最後の置き土産となつたわけですけれども、最後になりましたが、議員立法の中心は言うまでもなく、国会内部の自律権に基づく、国会関係の法律でありまして、全部議員立法でございます。「国会法」をはじめ、「議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律、

いわゆる証言法というものも、もちろん議員立法で制定されております。それから、「公職選挙法」も制定当初から議員立法でございますし、定数は正も全部議員立法でやっております。現在問題になっております小選挙区制の問題、これは政府の選挙制度審議会に答申しておりますので、おそらく政府提案になると思いますけども、選挙制度をはじめとする国会関係法律は、全部議員立法で制定している、というわけでございます。

以上お話をしてみました。議員立法はあまり国の政策、特に政府の重要政策に関するようなものは内閣提出法律ということになって、なんと言いますか、話題にのぼるようなものは少ないと言ってしまうばさういうことになるわけでございます。私は法律の提案権が内閣提出か議員提出かということよりも、立法権というのは提案だけではなしに国会で提案されたものをその内容を審議し、賛成、反対の裁決をすること。これは、国会議員にだけ与えられた権限でございますので、ろくに審議もしないで最後に強行裁決のような形で、強引に通してしまうというような形で国会が運営されるというのは、これは、立法権が十分に機能しているとは言えないのではないかと思います。国会の審議が十分に尽されるということ、それから、なんと言いましたも、まあ、政府の機構というのは非常に膨大でございますから、国会は行政監督権を十分に行使する。そのために国政調査権というものが与えられてるわけでございますから、十分に国政調査権を活用しつつ行政監督権というものを行使する。そういう方向で国会が十分に機能して

くれることを、私は強く望んでいるわけでございます。最初に申しましたように、四十年ばかり
タツチした立案業務を三、四十分でまとめてしまったもので、さらにもともと法律の話というの
はあまりおもしろくないもんでございますから、大変申しわけございませんでしたがあととはなん
か御質問でもございましたら、私の知る範囲でお答えさせていただくこととして時間がきました
からこれで終らせていただきます。どうも御清聴ありがとうございました。

（白鷗大学法学部教授、弁護士・元衆議院法制局長）