

論文の内容の要旨

論文題名 立法の制度と過程

氏 名 福元 健太郎

本稿は、「制度は過程に影響するが、制度設計者が意図した通りとは限らない」ということを、近代日本の立法を例として実証的に論じる。すなわち、立法における様々の制度が、実際の政治過程において、必ずしも期待通りには機能してこなかったことを明らかにする。かねてより、二院制をはじめとした国会改革論が繰り返されてきたものの、その多くは制度の趣旨について理念的に論じるのみで、制度から帰結する過程に関する裏付けを欠いているため、いかなる政治的立場からなされたものも地に足のついた議論になっていない。本稿は、立法をめぐる制度改革論に対して、実証的な知見を提供する。

さらに分析手法に関して、議事録検索や情報公開請求などの質的分析だけでなく、ゲーム論や統計分析（簡単な記述統計に始まって生存分析などの応用的手法まで）などの量的分析をも駆使して、議会を研究する際のアプローチに幅広いレパートリーが備わっていることを示す。各章の具体的内容は概略以下の通りである。

序章では、問題意識を説明する。まず第1項で「制度が過程に影響する」という考え方を強く打ち出した新制度論について、立法以外の日本政治への適用を中心にして概観する。次いで第2項で「制度は過程に影響するが、制度設計者が意図した通りとは限らない」事例を指摘した後に、その要因として、合理的政治アクターの戦略的行動、その他の制度との間で相互作用、制度の内生的変化、を挙げる。その後第3項は、焦点を本稿が扱う日本の立法分野における制度と過程の問題に絞る。まず、議院内閣制やコンセンサス型民主制などの政治体制によって立法過程を説明するのは、限界があることを確認する。その上で、政府・与党・野党の相互関係や、下位レベルの立法に関する制度の働きにもっと注意する必要があることを述べる。これらを踏まえて第4項で、本稿が具体的に扱う3つの制度、すなわち政府法案提出手続、二院制、定足数を、以上の文脈に位置づけ、次章以降の構成を紹介する。末尾で本稿で使用するデータの概要を略述する。

第1章では、政府法案提出手続という制度が戦中に始まって1961年に確立するまでを歴史的に検討する。内閣は国会で重要法案が廃案となる事態（過程）を避けるために、予算国会への提出予定法案件名・要旨調及び提出時期等調を整え、重要法案を選別して提出期限をかける制度により、法案数を削減しようとした。しかし内閣には、各省庁が重要でない法案や期限に違反した法案を提出するのを止める政治力はなかった。他方で提出期限に遅れることは重要法案でないというシグナルであったので、国会はこれらを廃案とすることが比較的多かった。つまり政府法案提出手続は期待通りには機能しなかったが、想定外

の形でその目的を果たした。そのために、この制度は（ゲーム論で言うベイジアン完全均衡として）今日まで定着してる。以上を、情報公開法などにより入手した公文書を通じて明らかにする。

第2章は、二院制という制度が意図した政治過程を生まなかったことを論じる二院制論批判であり、本稿の中心をなす。何故二院制が必要かという繰り返される疑問に対する答えは、1つは議員構成の面において上院（戦後日本では参議院）が年長で経験や知識に富むという意味でよりシニアな議員を擁することであり、もう1つはそうであるが故に法案審議の面において上院が慎重かつ充実した高い水準を示すことである、とされてきた。しかしどちらの主張も、戦後日本の衆議院と参議院とを統計分析によって比較すると、実証的には支持できない根拠薄弱なものでしかない。

まず第1節では、議員構成について衆参どちらがシニアかを考察する。全ての衆議院議員と参議院議員とを比べると、年齢については後者がシニアだが、学歴と在職年数については前者がシニアであり、知的専門職は職種によって異なることがわかる。憲法や公職選挙法は参議院議員をシニアにするための制度をいくつか用意していたものの、設計時の意図通りに機能したのは6年の固定任期が個々の在職年数を伸ばした点だけであった。全国区・比例区の存在や被選挙権の高めの下限年齢などは、全く効果がなかった。むしろ影響力が大きかったのは、制度よりもその政治的運用であり、参議院議員としてのシニオリティを評価しない自民党政権の人事慣行や、参議院における独自会派（緑風会等）や無所属の多さは、参議院をジュニアにする効果があった。

続く第2節では、衆参の法案審議を比較する。全ての内閣提出法案を分析すると、衆参の審議過程は相互補完よりも重複が圧倒的に多いことが分かる。更に、概して衆議院の方が参議院よりも、先議院の方が後議院よりも、衆院先議法案の方が参院先議法案よりも、高い傾向にあり、二院制の意図とは逆の結果が生じている。さらに、何度も参議院改革の処方箋として唱えられてきた、参議院の先議案件の増加、審議日程の確保、予備審査の活用は、必ずしも有効ではなく、衆議院の優越を規定した憲法に原因がある訳でもないことを、実証する。

二院制がその趣旨通りに機能していないのは、同じ公選制の下で、議員や審議が異なる2つの議院を作るという、根本的な矛盾に起因すると私は考える。つまり、非選出部門であった貴族院を、選出部門である参議院に衣替えしつつ、かつ同じく選出部門である衆議院との差別化を図るという憲法の制度設計には、そもそも無理があるということである。

なお生存分析はなじみのない読者も多いと思われるので、補論で入門的な解説を付した。通常とは逆に、離散時間モデルの極端な場合として連続時間モデルを説明しているところが特徴である。

第3章は、定足数という制度を俎上に載せている。建前として、定足数は与野党を問わず議員に登院を促すためにあるはずだが、議員が選挙区活動その他の政治活動のために国会を欠席しても、多くの場合それらは見過ごされる。実際には、与党議員の出席が少ない時に野党が審議を中断する国対戦術の一手段として用いられてきた。以上を、先例集とという資料を用いつつ明らかにする。

終章では、以上の要旨をまとめた上で、序章で述べた政党の戦略的行動を確認し、制度改革には実証研究が不可欠であることを、本稿の含意として述べる。

なお本稿は、著者が作成した2つのデータ・セットを用いている。1つは内閣提出法律案(閣法)のデータである。これは第1回特別国会(1947年)から第147回通常国会(2000年)までの間に、内閣が提出した全8090本の法律案を対象にしている。もう1つは国会議員のデータである。これは現憲法が施行された1947年4月以降1990年6月までに在職した全ての衆議院議員(2072名)と参議院議員(1178名)を対象にしている。なお従来の研究で資料操作の手続が不明なものも少なくはないので、この点について厳密を期すため、使用した変数の正確な定義と典拠資料について、巻末の付録で詳述した。

さらに議員データについて、簡単な記述統計(集計値)により、どのような前歴・属性を持った者が選挙を経て国会議員としてリクルートされるのか、国際比較を交えつつ検討している。従来のように議員の前歴を1つに限るのではなく、複数の前歴を考慮することで相互の連関を分析している。その結果、新たな知見として、定年制のため公明党と共産党の引退年齢が若いこと、公明党は若年層・地方議会議員出身が多いこと、社会党において議員ポストが労組幹部の上がり職と化していったこと、民社党はともかく共産党も社会党ほど官公労に人材を依存していないこと、地方政治家が国会議員になる上で県議を経ることが重みを年々増してきたこと、などが明らかになる。