

立法の契機

• 法律の制定や改正の契機

- **設定** 型問題…各省庁が自ら課題を設定
 - 立法の大部分が **内閣** 提出法案
 - 各省庁が組織内部で主体的に課題を抽出・設定
＜課題＞
 - 戦後の主要制度が環境変化の中で制度疲労が発生
+
 - 非効率な政策展開で利益の分配構造が硬直化
↓ 抜本的な「構造改革」が必要
 - 欧米諸国へのキャッチアップ型経済発展に代わるグランドデザインは提案できず、その場しのぎの制度改正
- **発生** 型問題…突発的なできごとや省庁外部からの働きかけが立法の契機に

発生型問題

事件・事故・災害

ex) サリン等による人身被害の防止に関する法律
原子力災害対策特別措置法

国会での

i) **見直し条項**

法律案に「〇〇年後に見直すこととする」といった条文を附則として明記
⇒ 施行状況等を踏まえ見直しを検討し、必要と認められれば法律改正を行うとされているもの

ii) **付帯決議**

委員会毎に決議する、当該案についての行政機関への要望、運用上の注意

⇒ 本案とは別個に附帯する形で決議され、本会議にも報告されるが法的拘束力はない

立法にあたっての考慮要素

- ① 政策目的の達成
- ② 法手続きの尊重

法律による行政の原理

 →立法でも適切手続が必要

行政手続

 法（1993年制定・2005年改正）、情報公開法（1999年制定）
- ③ 資源の効率的使用
有限な資源（金銭、人員等）をいかに効率的に使用するか
予算、組織・定員に関してはスクラップ・アンド・ビルド
- ④ 関係者・国民の協力要求
強制力のみ→抵抗を招き、それを抑圧するコストが発生
政策目的への理解・納得に加え、綿密な実現プロセスを考える必要がある

立法にあたっての考慮要素

- ⑤ 波及効果
法案が予定しない領域にも影響力を及ぼす可能性→綿密な予想、検討が必要
※同種のケースへの波及効果
→併せて対応が必要か・論理的な切り分けが可能かの判断が重要
→制度の安定性が失われ、具体的妥当性と法的安定性の衝突の発生可能性
- ⑥ 個人的利益
組織における自身の評判、評価を考えることも否定できない
- ⑦ 組織的利益
組織の本能として、組織全体の利益、組織の存続・発展の可能性を重視
→省庁間の

縄張り争い

、行政改革等への抵抗など。
- ⑧ 政治的要素
法案のスムーズな成立のため政治家の理解が必要。

法律新規作成の手順

省内での作業

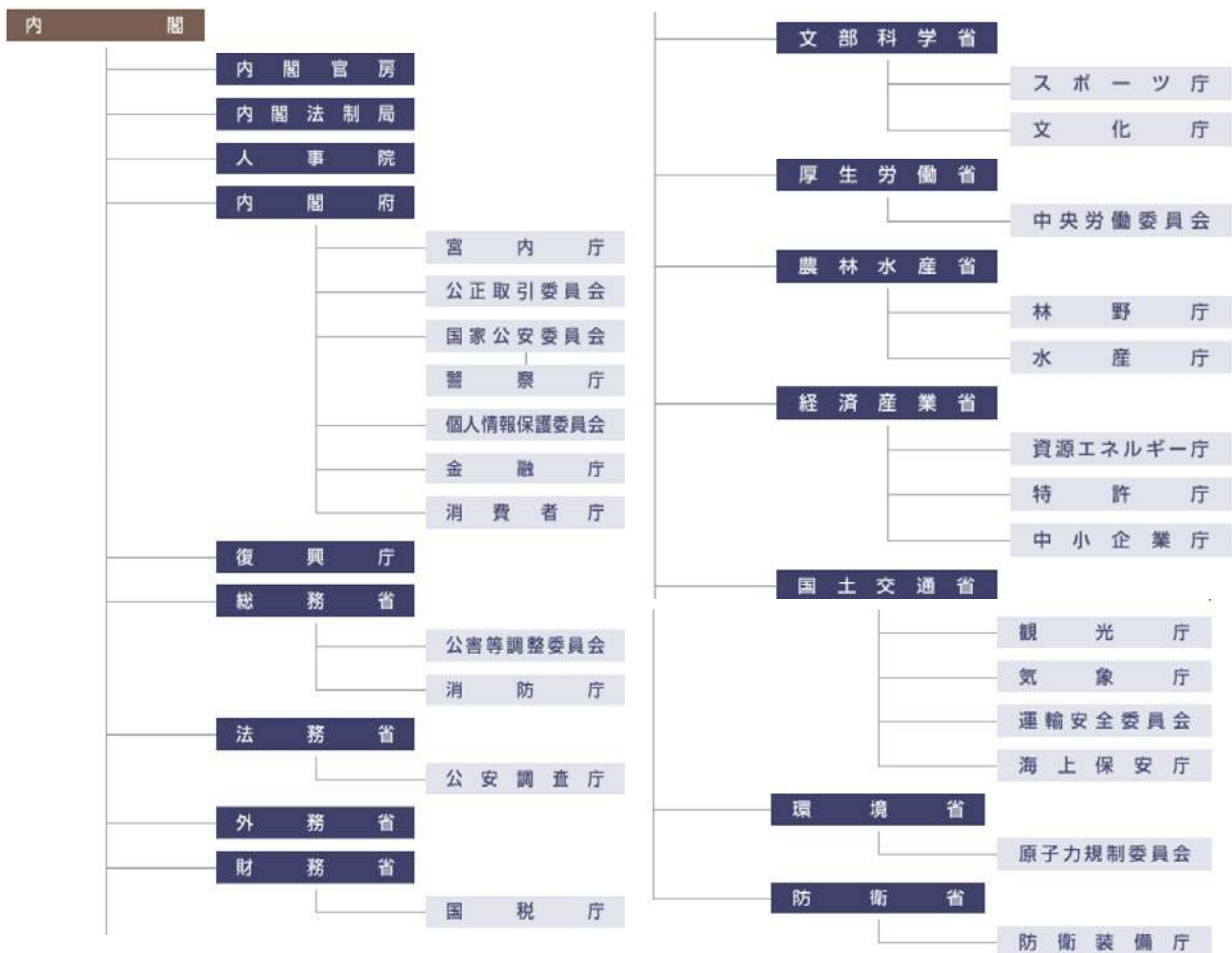
- ① 主管課の職員中心の“情報収集”
- ② 課長補佐クラス、若手を含んだ法令準備室による“ ツメ ” と “ バキ ”

⇒ 策定された原案が、課長、局長、大臣官房文書課の検討を受けて、大臣の承認を受ける

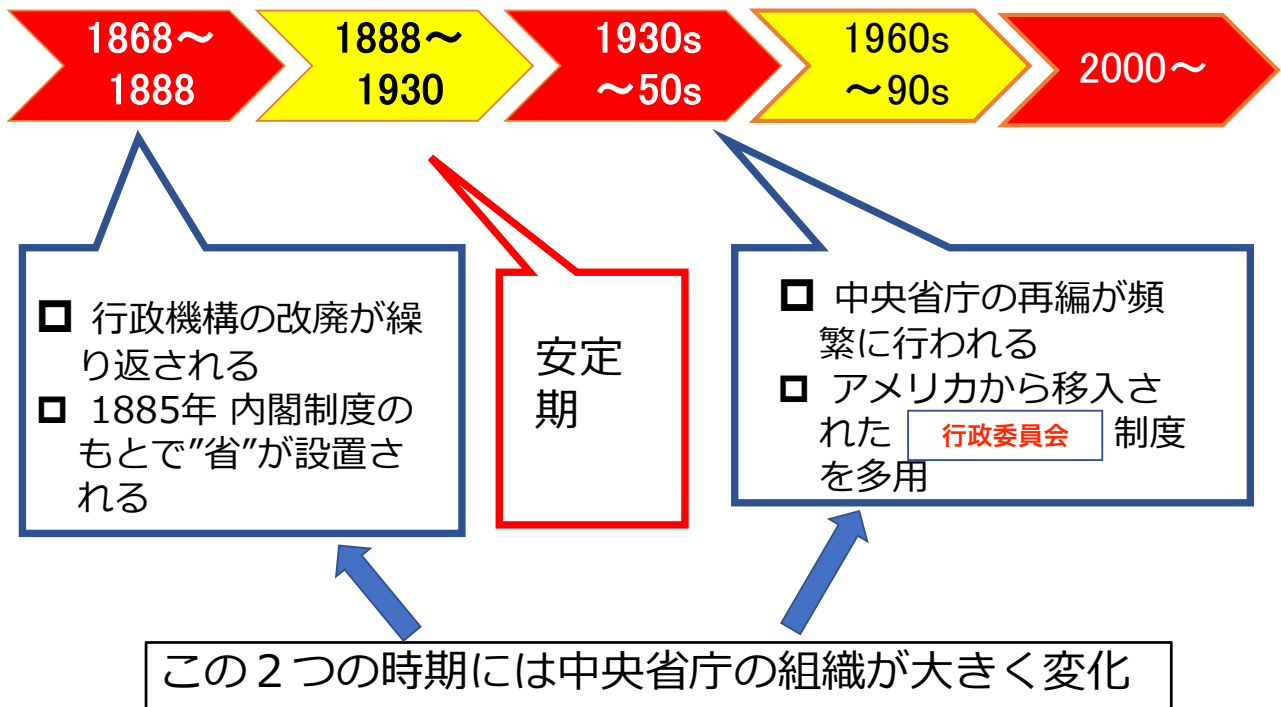


省外との調整

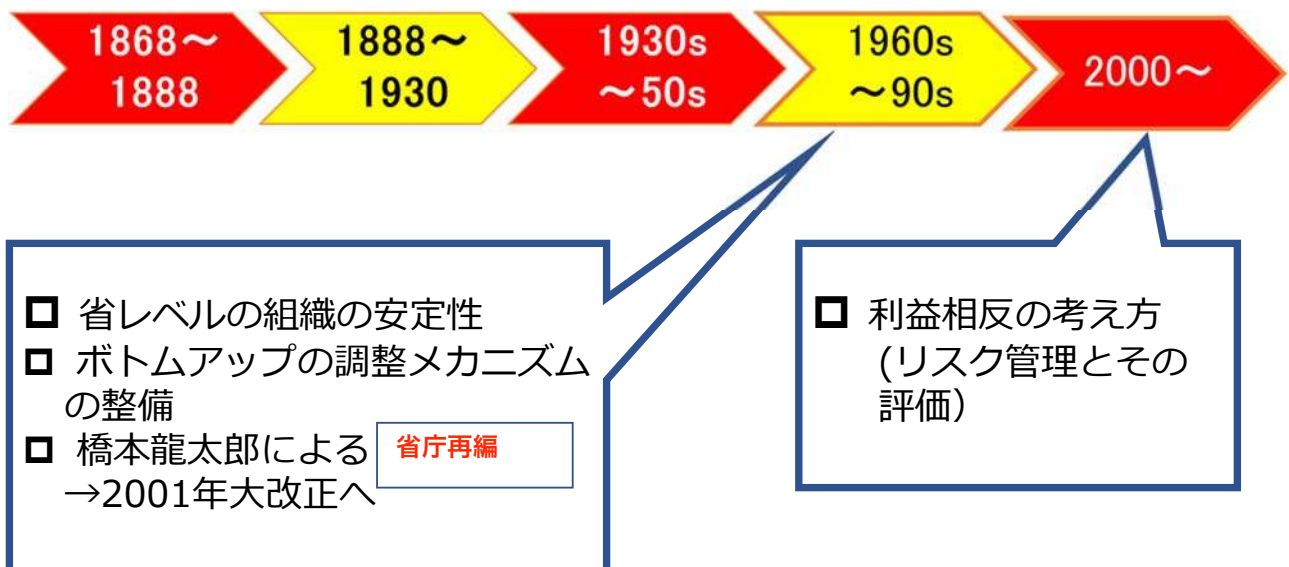
- ① 内閣法制局の **法令** 審査（必要性、公益性、既存の法制度との関係）
- ② **府省** 間協議（説明会 → 見解の提示 → 細かい協議）
- ③ 与党説明、国会審議



省庁の編成と調整



省庁の編成と調整



自民党政権下での中央省庁組織の安定と2001年の大改正

省庁内部の組織編制

- 垂直方向の編制
 - 画一的なライン
 - 全省庁統一の名称
 - 国際組織行政 法で規定
- 水平方向の編制
 - 柔軟なスタッフ系統
 - 規格化されず
 - 省により異なる名称

府省のタイプ

- 政策形成における組織の行動様式でタイプ分け
 - 多くの省は 現場 型
 - 外務省…対外交渉がメインなので政策形成が受動的
 - 経産省…他の官庁との交渉が多く官房などの幹部層の役割が大きい
 - 総務省行政管理局、財務省 主計 局…査定業務のため受動的

	能動的	受動的
集権 (官房系統主体)	企画型	査定型
分権 (ライン主体)	現場型	渉外型

省庁の活動の実態

順次回覧

型の処理

- 組織末端の起案者が起案書を作成、上位の者へ決裁箱を通して移動させ、決裁権者が押印して決裁
 - ① 時間と労力の節約
 - ② 決定が書類として残る
 - ③ すべての役職の人が、決定に関与
 - ④ OJTの機能を果たす
- ⇒ 形式的で、時間を浪費

持ち回り

型

- ① 判断が難しく重要
- ② 上位者の実質的な決定への関与が必要
- ③ 時間をかけられない
- ⇒ 会議、その前後の個別の調整（根回し）
- 不在の場合は下位の者が代決
- 稟議書を作成せず、組織としての決定を行う
- ⇒ 時間をより削減

法案作成プロセスに見る情報共有型組織

- 法案策定でも増員、組織改編を行わない

法案準備

- 室にメンバーを各課は送るが、残った職員が行った職員の分の業務を補完する。
- ⇐ 課単位である程度の組織的余力が存在するため

- 水平的調整をメインとしながら、行政府全体での調整が行われる

- 局内調整…各課が法案準備室に職員を送り出すことで、課の間での水平的調整
- 府省間は協議により調整が行われる
（内閣、官邸など上からの調整ではない）

審議会の機能

専門的・技術的知識の提供

- ・立案において、高度な専門知識が求められる場合の知識提供を行う

諸利益の調整と協力体制の構築

- ・各利益団体などの代表として選ばれた審議会委員が、各々の調整や協力を図る

論点整理とスケジュール管理

- ・法案作成において詰めるべき論点を整理し、その進行におけるスケジュールを管理する

権威の付与

- ・官僚だけでなく専門家も立案に関わることで、政策に「お墨付き」を与える

国民に開かれた行政

- ・各界の意見を反映させることで、国民に広く開かれた印象を与える

審議会の問題点

- ・①審議会 = 「官僚の **隠れ蓑**」 論

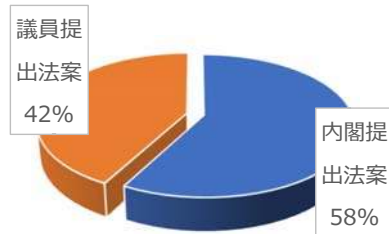
官僚が人選し、官僚が用意した資料を基に審議を進める
審議時間に制約があり、議事録も非公開が普通

- ・⇒審議会の権威に依拠して、自らの責任回避との批判

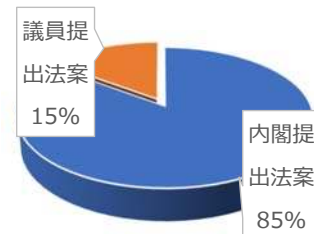
- ・②そもそも専門的知見が活かされていない
ex)BSE問題における審議会では、2人の専門家が法律で禁止を主張した事項が、農水省の方針により先送り

内閣提出法案が優位

法案提出割合
(第1回国会から第153回国会まで)



法案成立割合
(第1回国会から第153回国会まで)



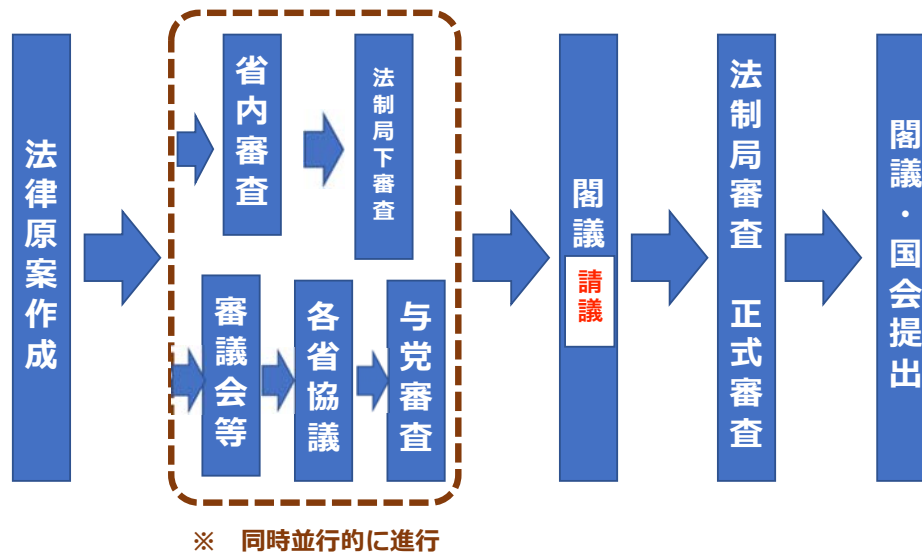
内閣提出法案が優位な背景

- 政策立案に不可欠な情報と専門技術を官僚が独占的に保持
- 国会や政党の政策立案能力が不足し、立法補佐機関も弱体化

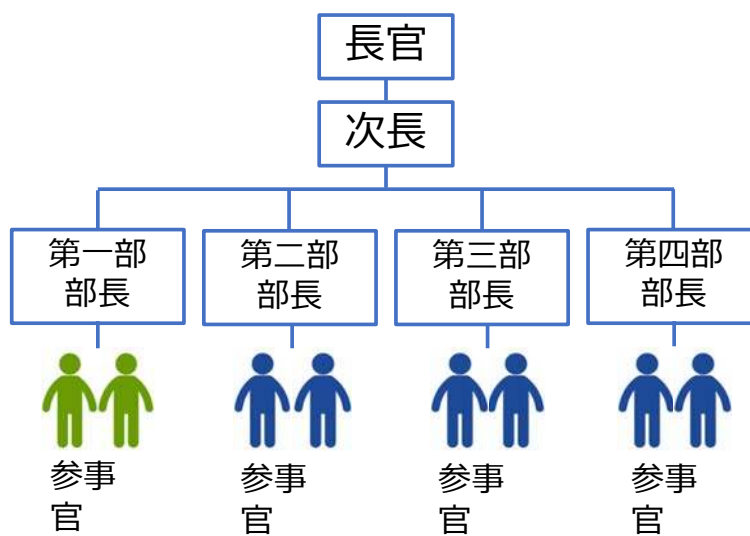
政権と内閣提出法案

- 2003～12年の第156回～182回国会まで
- ①ねじれ期と非ねじれ期の比較
 - ねじれ期：内閣提出法案の成立割合 低い（非ね86%→ね55%）
 - 修正割合 高い（非ね：9%→ね：30%）
 - 背景：参議院で多数を占める野党の影響力の増大
- ②自民政権下と民主党政権下の比較
 - 民主党政権下：内閣提出法案の成立割合 低い（自84%→民49%）
 - 衆議院提出法案の成立割合 高い（自：17%→民：22%）
 - 背景：民主党の国会運営能力の低さ、
与野党対立の打開策としての与野党共同提出法案
(注：民主党政権期はねじれ期の占めるウエイト高い)
- ⇒政権党の強さが内閣提出法案の成立を左右

法案提出の流れ



内閣法制局審査 内閣法制局の業務・組織



内閣法制局の組織と業務

- 組織
長官、次長、4つの部 各部には部長と各省庁からの出向者
- 業務
 - a. 意見事務
 - 内閣ないし内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見
 - 各省庁間の法令解釈の調整
 - 行政内部での意見の統一
 - b. 審査事務
 - 法律案や政令案、条約案を審査
 - 法案制定の必要性、法体系との整合性、表現、条文の論理的整序、文章の正確さ

内閣法制局審査の内容

- ① 法律として制定する必要性
- ② 既存の法体系との整合性
- ③ 表現の統一
- ④ 条文配列の論理的整序
- ⑤ 文章の正確さ

内閣法制局審査をめぐる評価

否定的	肯定的
<ul style="list-style-type: none"> ・ 官僚による実質的な司法権掌握 ・ 国会の裁量範囲を狭め、立法機能を制約 ・ 審査過程が公表されず、国会側の情報不足を招く ・ 過度の前例踏襲主義 = 保守性 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政策判断はしていない ・ 裁判所による違憲審査を減らし、法的安定性を確保

各省協議

の必要性と機能

- ・ 必要性：
 - ・ 閣議での全会一致を得る為、事前の省庁間の意見調整が求められる
- ・ 機能：
 - ・ 省庁間の諸利益の調整
 - ・ 法体系の整合性の確保
- ・ 省庁間調整における争点の類型
 - ・ a.新分野：技術、新産業の所管をめぐる対立
 - ・ b.多面性：1つの分野に様々な側面
 - ・ c.競合性：同じ目的の事業が、競合する関係にある
 - ・ d.特別性：全般的な施策と特定分野の施策での重複

各省協議

の流れと帰結

- 各省庁との折衝の流れ
- 説明会→質問→再質問→意見→再意見→対面折衝
- 文書でのやり取り
- 協議を受けた各省庁
法令案が自省の所管行政に影響しないことを確認
- 省庁間対立の帰結
 - 1 覚書
 - 確認事項を書面で残す
 - 2 条文修正
 - 他省庁所管分野に波及しないことを法文上明らかにする
 - 3 閣議予定日の延期
 - 協議が決裂した場合の仕切り直し

各省協議の問題点

問題点

省庁間の権限争い

- 縦割り行政へのさらなる拍車
- 取り組むべき職務を犠牲にする
- 省庁間の連携やチェックが働かない

問題点解消法

- 国益を考える各省庁・職員の意識改革
- 明確なグランドデザインの提示
- リーダーシップを発揮する政治主導の確立

省庁間の政策調整

- 各省庁の排他的所掌を前提とした分担管理原則
 - →政策の独占、縦割りの硬直性、省庁をまたぐ政策課題への対応力の欠如
 - 各省の巨大化、相互の政策連携の不十分



- 1997年12月の 行政改革会議 最終報告
 - ① 内閣官房による総合調整
 - ② 内閣府（特命担当大臣）による総合調整
 - ③ 省庁間の相互調整
- →2001年1月 内閣法、内閣府 設置法、国家行政組織法の改正

閣議

- 内閣の最高意思決定機関 → 全会一致の原則
- 構成員：首相、大臣
 - 内閣官房副長官、内閣法制局長官が陪席
- 事務次官等 会議：閣議の前の最終調整の場
- 構成員：内閣官房副長官、内閣法制局次長、各省庁事務次官

日本の立法過程の特徴と課題

- ①官僚主導の立法過程
- ②インフォーマルで不透明な
- ③議事運営を巡るインフォーマルで不透明な国
対政治
- ④形骸化した国会審議
- ⑤低調な議員提出法案

(1) 官僚主導の立法過程

特徴

官僚主導の立法過程
国会提出後も官僚が法案成立に向けて根回し
国会審議の多数が内閣提出法案であり、各省庁の官僚がイ
ニシアティブを取る

課題

官僚は民主的正統性に欠ける
国家のグランドデザインを描きづらい
既得権益との利害調整能力が足りない

指針

官僚主導から政治主導へ（適切な政官関係）
官僚の政策立案能力向上

(2) インフォーマルで不透明な 与党審査（政府・与党二元体制）

特徴

法令に根拠がない与党審査（自民党政務調査会・総務会）が法案成立に重要
国会運営を円滑に行うべく、内閣と与党の一体性を確保
与党審査により自民党の政策立案能力が向上

課題

政府・与党二元体制により決定と責任の所在が不明確
族議員による利益誘導型の「分配の政治」

指針

マニフェストを起点とする政治過程のサイクル化
マニフェスト作成段階に事前に党内議論をし、首相のリーダーシップ強化

(3) 議事運営を巡るインフォーマルで 不透明な国対政治

特徴

与野党間の国会を巡る議事運営について、インフォーマルな機関である各党の国会対策委員会間で展開（国対政治）
議院運営委員会はそれを追認するのみとなる

課題

政権交代の可能性がない55年体制下で与野党間での役割固定
国対政治→決定と責任の所在を不明確にし、国民向けの対立を演出

指針

政権交代可能な二大政党制の下で、緊張感ある透明な国会運営

(4) 形骸化した国会審議

特徴

実質的な意思決定は国会の外にある非公式な機関にて不透明な形で行われている

課題

- ・与党審査・国対政治により、憲法に定められた国会内過程（討議・意思決定）が形骸化
- ・政府・与党二元体制という日本特有の議院内閣制に対する考え方と、それに基づいた制度運用に起因する根本的な構造的欠陥

指針

内閣と与党、内閣と国会の関係を中心とする統治機構のあり方にまで遡った考察

(5) 低調な議員提出法案

特徴

内閣提出法案が大半で、議員提出法案は少ない
国会は自ら立法するのではなく、内閣提出法案の修正や阻止、また与党・政府の疑惑や腐敗の糾弾が役割に

課題

国会の機能に関する考え方の対立（変換議会 v s アリーナ議会）
変換議会＝国会の機能は自らの立法。議員立法の拡充を目指す。
アリーナ議会＝議院内閣制の下では内閣提出法案が主流になるのは当然。国会は与野党が討議を重ね次期選挙に備える場

指針

内閣と与党、内閣と国会の関係を中心とする統治機構のあり方にまで遡った考察