

## 国会の機能

中村 昭雄

### はじめに

一八九〇年一月二十九日に第一回帝国議会在開設されて以来、二〇〇〇年で議會開設一一〇年を迎えた。日本国憲法は、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定めた。しかし、国会が本来の機能を十分に果たしているかどうか、厳しく問われなければならない。

「国会は平成九年に五〇年を迎えたが、代表民主制の議會として、主権者たる国民の多元的意思を反映する場として、どのような活動をして来たのであろうか。こう問い直してみると、まだ改革されなければならない多くの問題をかかえて今日に至っているといわなければならない。国民の期待する活動がなされないために、いまや、国民の国会に対する信頼は、ほとんど失われているといつてよい。『立法府の衰退』とか、『議會主義の凋落』とかいわれて久しいが、未だに復権の途を見出していない<sup>(1)</sup>。これは、国会を取り上げたある叢書の刊行の辞の一部であるが、「議會離れ」・「国会不信」という国会の現状をよく表現している言葉である。

しかし、この「立法府の衰退」という現象は、何も今に始まったわけでもなく、またわが国の国会だけに特有のもの

でもない。古くは二〇世紀初頭にイギリスの政治学者J・ブライスがその著『近代民主政治』（一九二一年）で立法府の衰退を指摘しているように、世界的に「議會衰退論」が指摘されている。このことは、議會の衰退が現代民主制の国に共通してみられることを物言っているのである。

「現代国家は、かつての消極国家から積極国家に変わって、行政府が非常に強くなった、その結果、十九世紀に花開いた議會が衰退してしまった、というのです。日本の学者だけでなく、欧米の学者も、現代ではもはや立法は立法府の仕事でなく、行政府の仕事である」という指摘は、そのようなことを的確に言い表している。<sup>(2)</sup>しかしわれわれは、西歐の議會と日本の國會が置かれている状況を同一視してはならない。それは成田憲彦が、「それにもかかわらず西歐では議會はまだ十分に機能し、多様な機能を果たしていますし、更に一層有効に機能を果たそうと努めていることを見過ごしてはなりません。特に、七〇年代の欧米先進国で特徴的なのは、議會の復権ということでした」と指摘するように、われわれは西歐における議會の復権の努力も見落とすべきではないのである。<sup>(3)</sup>

本稿では、こういった現代の議會が置かれている立場を踏まえ、議會の機能とは何なのか、といった問題について、わが国の國會を中心に考察する。まず、議會の機能について今一度その概念や今までの研究を整理し、次に国会論について述べる。最後にわが国の國會改革や新しい国会像について触れる。

## 一 議會の機能

ここでは議會の機能について、いくつかの考えを整理してみる。

第一は、ウォルター・バジヨットの見解である。バジヨットは有名な『イギリス憲政論』（一八六七年）で、衆議院の機能として六つの機能をあげている。<sup>(4)</sup>第一の機能は、選出機能である。つまり、行政部の長官を選出する機能であり、

その中でも首相の選出が最も重要な機能である。バジヨットはアメリカの大統領制と比べて、衆議院は選出したいと思う者を選出し、罷免したいと思う者を罷免できるとして衆議院を真の選出団体とした<sup>(5)</sup>。第二の機能は、国民の考えを表明する機能である。第三の機能は、教育的機能である。バジヨットは、議会は国民の知らないことを、国民に教えなければならぬ、としている。第四の機能は、報道機能である。衆議院は人々の困苦や不満を、主権者である国民に報告するのが任務だとし、この機能を重要度の点で、第二番目の地位に置くべきだと、バジヨットは考えていた。第五の機能は、立法機能である。そして第六の機能として、財政機能をあげている<sup>(6)</sup>。ただ、バジヨットはこの立法機能を重要だとしながらも、ほかの機能に比べて同じ程度に重要であるとはいえないとしている。イギリスの議会史では、初期議会の主な役割が立法機能にあったわけではないことは、しばしば指摘されることである<sup>(7)</sup>。

この点に関連して、近代民主主義は議会の立法機能を主要な機能とした。わが国でも例外ではなく、わが国の現行憲法は、「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」(第四一条)と規定し、立法機能を重要な機能としている。ただし、この立法機能が、憲法の規定するように機能しているかどうかは、別の問題である。実態は、国会に提出された法律案をみると、提出件数では約七〇%が内閣提出であり、成立件数では約八五%が内閣提出である。提出件数も成立件数も圧倒的に政府立法が多く、政府の優位は明らかである。行政府の力が強くなり、立法機能は立法府の占有ではなく、行政府の機能といった実態を示している<sup>(8)</sup>。このことを考えると、バジヨットの指摘はそのままわが国の国会に当てはめることはできないが、わが国の実態を見るならば、示唆に富む指摘であると言わざるをえない。

同じくイギリスの政治学者であるハロルド・ラスキは、『イギリスの議会政治』(一九三八年)で衆議院の機能・役割について以下のように五つあげている。第一は、法案提出権を持つ政府を作ることが衆議院の第一の機能である。衆議院の生命は、信頼すべき強力な過半数に指示された政府をつくることであり、それでこそ政府は、世論の動きを国政に

反映させることができるのである。第二は苦情の処理機能で、政府は不満の原因を取り除くよう最善を尽くし、政府に確実に責任を取らせるのである。第三は情報収集機能で、あらゆる情報をどの程度議会が引き出して国民の前に明らかにできるか、ということである。この質問応答から行政の実態が国民の目の前に公開され、国民は絶えず行政を監視することができ、結果として官僚制の悪弊が生じる可能性を減少させることができる。第四は討論の機能で、衆議院は討論機関である。討論を通じて国民大衆に関心を持たせ、国民の意思形成に大きな影響を及ぼすのである。今日の用語では、政治的社会化機能とすることができる。第五は選択機能で、ある議員が政府の役職、例えば大臣になれるかどうかをテストする方法である。衆議院は議員の人物評を通じて資質ある者を大臣にするのである。<sup>(9)</sup>

『イギリスの議会政治』は第二次世界大戦前に書かれたものであるが、いずれも今日読んでも極めて有益な示唆を与えてくれるものである。特に、第三の情報収集機能と第四の討論の機能は、そのまま現在の国会を考えるとときに参考になるものである。この場合の情報収集とは政治行政情報の公開をも含むもので、わが国ではようやく情報公開法が成立し、また、国会における政策評価といった問題や政策決定システムの改革なども着手されはじめたのである。また、国会が討論の場であるということはまさに至言であり、国会復権のためにも極めて重要な機能である。

## 二 現代の議会機能論

ここでは、現代の議会機能論について整理してみる。まず、議会の機能を最初に類型化したネルソン・ポルスビーは、議会の分類を試みた。彼は議会を分類するために、二つの視点で分類した。第一の視点は政府の活動（立法活動）が専門化・特定化されているかという視点で、第二の視点は人々が例えば特定の政策に影響を与えるというように、どの程度政治過程に影響を与えたり、アクセスできるかという視点である。言い換えれば政治システムが閉鎖的か、開放的か

表1 議会形態類型

国会の機能	政治体系が	
	閉じられている (closed) とき	開かれている (open) とき
政府活動が 専門化されていない とき (Unspecialized)	1. 議会は存在しない：ジャン タ (junta) またはクリー ク (clique) が法を作成す る	3. 専門化された議会はない： 町民大会 (town meeting) や民会 (folk moot) が法 を作成する
専門化されている とき (Specialized)	2. 指導者達の集団会議：十分 な審議を経ないで賛成をす る (rubber-stamp) 議会	4. 政争の場としての議会： (Parliamentary arena) 変換力のある議会 (trans- formative legislature)

出典：N. W. Polsby, "Legislatures" in F. I. Greenstein, N. W. Polsby eds. *governmental institutions and processes Handbook of Political Science Volume 5.* (Addison-Wesley Publishing Company, 1975) p263.

石田光義「政治機構」飯坂良明他『モダン・ポリティクス』学陽書房、1978年、146頁を参考にし、一部表現を改めた。

ということである。この二つの軸の組み合わせで、議会を四つに分類する。政治システムが閉鎖的で、政府の活動が専門化されていない場合は、議会は存在しないで、評議会とか小集団（派閥）が法律を作成する。専門化されている場合は、指導者たちの集団会議が存在し、十分な検討をしない議会が存在する。政治システムが開放的で、専門化されていない場合は、専門化された議会は存在しないで、町民会や民会で法律を作る。専門化されている場合は、政争の場としての議会と変換型議会が存在する。<sup>(10)</sup>ここに、現代民主主義国家の議会が当てはまるのである（表1）。

さらに、ポルスビーは、議会の機能を議会が外部の影響力からどれだけ独立しているかという違いに着目する。議会はさまざまな要求を法律に変換していく独立した能力を持っている。そしてこの変換という行為が重要な機能となる。その結果、ポルスビーは変換能力が高度に発達した、いわゆる議会の独立性が高い議会を変換型議会と呼んでいる。一方、変換能力が発達していない、いわゆる議会の独立性が低い議会をアリーナ型議会と呼んでいる。<sup>(11)</sup>

変換型議会とは、議会が実務的に法案の作成や修正を行なうもので、主体は個々の議員である。最も典型的なのはアメリカ議会である。ア

表2 議会の変換能力の決定要因

議会の独立	例	議会内多数派	議会政党の運営	継続的な政策に対する多数派
高度に変換能力をもつ	合衆国	高度に連合的	極めて非集権化されている	極めて柔軟
緩和された変換能力	オランダ スウェーデン	連合的 緩和された連合性	非集権的 かなり集権的	柔軟 かなり柔軟
緩和された政争の場	ドイツ イタリヤ フランス第IV共和国	連合的 連合的 不定	かなり非集権的 かなり集権的 非集権的	かなり柔軟 かなり固定的 柔軟
政争の場	イギリス ベルギー フランス第V共和国	緩和された連合性 厳しく基礎づけられている 厳しく基礎づけられている	集権的 集権的 集権的	固定的 固定的 固定的

出典 前出 N. W. Polsby 論文、p296.

前出石田論文149頁を参考にし、一部表現を改めた。

リーナ型議会では、議会は法律の作成というよりも、有権者に政策（の争点）を訴えることが中心的な議会活動になる。活動の主体は政党で、政党間の激しい討論や論争が展開される。典型的なのは、イギリス議会である<sup>(12)</sup>。表2は、ポルスビーが欧米諸国の議会を変換能力の観点から分類整理したものである。

アメリカ議会を代表とする変換型議会を一方の極に、イギリス議会を代表とするアリーナ型議会を他方の極にして、その他の国はその間に位置する。わが国の国会はアリーナ型議会と見られているが、必ずしもそのように分類することは難しいようである<sup>(13)</sup>。

さて、ここでは少し視点を変えて、アメリカでは議会の機能として何があげられているのか、現在アメリカで使用されている代表的テキストから紹介してみる。

第一に挙げるのは、アメリカ議会研究の第一人者といわれる R・リプライである。ここでは議会に関する標準的なテキストといわれる CONGRESS Process and Policy (4th ed) から引用する<sup>(14)</sup>。リプライは、まず第一のそして最も重要な機能として紛争解決機能（社会の統合機能）をあげる。いわゆる公共政策

をめぐって社会の様々な個人や集団に意見の対立が生じるが、その時に、議会はそれらの対立を解決するように力を貸すことである。そしてこの紛争解決という重要な機能を果たすために、議会は討議を行なうのである。そして、この紛争解決に結びつく政策に関係するさらに具体的な機能として、第一に立法機能、第二に行政の監視機能、第三に大衆の教育機能、第四に代表機能の四つをあげる。第二の議会と行政の監視機能について、ある計画が目的通りに実施されているか、あるいは計上された予算が当初の認可された目的通りに執行されているかを議会は確認する責任がある。監視機能は議会が作った計画と、それらを実施する官僚の両方を監督するのである。第三の大衆の教育機能に関して、個々の議員は常に大衆の教育に携わっているのである。実際、議員は大衆特に選挙区住民との接触到多くの時間を充て、彼らへの教育を試みる。演説、会合に出席すること、出身州と自分の選挙区への会報の送付など、こういったことは全て議員が当該地域に重要な争点に関して情報通としての見解を伝達する機会となる。

次にあげるのは、W・キープの議論である。<sup>(15)</sup>キープも議会の第一の当然の機能として、立法機能をあげる。アメリカ議会の主要な仕事は、法律を作ることである。特に最近数十年の政府によるサービスと機能の拡大は、多くのアイデアを法律にするという絶え間のない過程に貢献してきた。議会にはほかに三つの主要な機能として、行政監視機能、大衆の政治的教育機能、様々なクライアントを代表する機能がある。さらに、比較的重要でない機能として、司法機能とリーダー選出機能をあげる。

行政の監視機能は、具体的に政府の政策を調査したり、再検討し評価したり、修正したり、拒否したりすることである。大衆の政治的教育機能とは、容易に見過ごされやすい機能であるが、大衆に情報を知らせたり、教えたりすることである。この機能は、古くはバジヨットの『イギリス憲政論』の中で、イギリス議会の下院について古典的な分析によって明らかにされている。また、W・ウィルソンの名著『議会と政府』の中の、「立法機能よりも重要なのは、人々が

全国民の関心をガラス張りのディスカッションにさらされる機関から受けるかもしれない政治問題を教えたり、指導したりすることである」という言葉を引用している。ウィルソンは、アメリカ議会はこの義務を果たすことに失敗してきたと述べ、議会は立法それ自体に没頭する代わりに、法を採択したり、修正したり、改正したりすることを優先してきたと考えていた。キーフは、現代の議会が大衆に対して広範囲にわたり豊富な教育を実質的に提供していると論じる学者は少ないと言っている。選挙区住民、地域、利益の代表機能に関して、連邦議会の議員は州議会の議員と同様に、選挙区住民の使い走りに、手紙や電話の応対に、政府行政機関との仲介に、選挙区住民が首都ワシントンを訪れた時に接待したり、多くの時間を充てていると、キーフは述べている。地域住民の問題を解決することは特に連邦議会議員にとっては重要なことなのである。それは二年毎に選挙があるからである。選挙区住民は地元の議員が選挙区と選挙区住民に細心の注意を払うことを期待しているのである。表3は、大衆の目から見た議員の最も重要な仕事に関するレポートである。

表3 大衆の目から見た議員の最も重要な仕事

選挙区の問題を解決したり、人々を援助したり問題や要求に対処すること。	37%
人々や選挙区を代表すること。選挙民や多数の要求に応じて議会で投票すること。	35%
人々と連絡を取り、選挙区を訪問し、会合を開き、選挙民を知ること。	17%
人々が何を要求し、考え、世論調査やアンケートに何を答えているかを知ること。	12%
議員は開会中、出来るだけ出席し、法案に投票すべきである。	10%
出来るだけ正直で、公平であり、約束を守り人格者であるべきだ。	10%
経済を発展させ低価格を維持し、インフレを防止し、仕事を増やし失業を減らす。	10%
争点をよく理解して、投票する前に法案をよく勉強すること。	9%
公平公正な法案を通過させることを期待する。正しい法が通過することを期待する。	8%
社会福祉や犯罪というような争点についての立場。	8%
メディアやニューズレターを使って議員がしていることを知らせ、争点や懸案の法案、ワシントンで起きていることなどを説明すること。	7%



議会の機能の中には、まぎれもなく裁判機能と思われるものもある。立法府が個人に関する論争を解決したり、それらの紛争に適切な法を適用するよう求めるのである。選挙と候補者の資質を判定する働きとしては、侮辱行為や無秩序な行動に対する処罰や免職、行政部門や司法部門の公務員を告発したり、役所から追放することである。憲法の視点からすると、議会の最も重要な司法的機能は公務員を告発したり追放したりする権限である。議会は憲法上の権限として、リーダーシップ選出機能を想定している。修正一二条によると、各州の大統領と副大統領を選出する大統領選挙人団は、(それぞれの氏名と得票数を) 上院議長に宛てて送付する。上院議長は上下両院議員の出席のもと、認証を開封し投票を数える。通常この仕事は、ふさわしい儀式であるが形式的に行われるのである。

### 三 わが国の国会論

国会が「国権の最高機関であつて国の唯一の立法機関」(第四一条)である以上、予算も法律もすべての政策は、最終的には国会で可決されなければ成立しない。国会は政策過程の最終段階で決定的な意味を持っており、重要なアリーナだと言わなければならない。

ところが、わが国では戦前から「強い政府・弱い国会」が通説化しており、国会に対する評価は低い。また、現代社会では一般に行政国家化現象が進行し、議会は形式的な審議機関に変質し、議会在立法過程でイニシアティブがとれなくなってきた。わが国では国会の機能を低く評価する「国会無能論」が長年にわたって指摘され、国会は政策過程で事実上無視されてきたのである。<sup>(16)</sup>

近年、この「国会無能論」に対し、国会の機能を再評価する研究が現れてきた。それはマイク・モチヅキの国会研究がきっかけとなった。モチヅキはヴィスコステイ概念を用いてわが国の国会の立法過程を実証的に分析した。ヴィスコ

ステイ (viscosity) という概念は、ジャン・ブロンデルが議會を国際比較するために用いたもので、政府が提案した法案を議會がどれだけ審議し、拒否または修正して簡単に通さないようにどれだけ抵抗したかという、いわゆる粘着力あるいは抵抗力のある状態を指している。反対に議會が政府の法案を簡単に通してしまう場合を粘着力・抵抗力がないという状態となる。<sup>(17)</sup>モチヅキはこのブロンデルのヴィスコステイ理論を用いて、日本の國會を実証的に分析し、國會が強いヴィスコステイをもち、政策決定機関として高い政策変換能力を持っていると評価した。特に、野党の抵抗力が非常に高く、日本の國會は決して無能ではなく、それなりに機能しているという「國會機能論」を主張した。モチヅキはその理由として、國會が短い会期制をとっているため、審議期間が短くなること、二院制、委員会制度、全会一致ルールなどの慣行をあげている。このことが政府・与党に不利に、野党には有利に働き、結果的に野党が政策決定過程で強い影響力を持つことを可能にしたという。<sup>(18)</sup>

ただし、モチヅキの主張に問題がないわけではない。たとえば「わが国では与党が内閣提出法案の事前審査を済ませてその成立の担い手となっているために、欧米の議會での審議とは大きく様相を異にしている。従って単に日本の國會もヴィスコウス（粘着的）だと指摘するだけでは、欧米の議會と日本の國會の機能上の差異は見失われ、國會の特徴は把握されない。また、日本の國會の実質的な過程は、國會外にまで延伸しているから、法案提出後の正規の過程を見るだけではそもそもその全体像は捉え切れない」。あるいは「國會というのは、法案の成立を阻止することではなく、そこで審議をし、その審議の過程で修正も行われ、そして法案が成立するということにこそ議會の使命があるのではないか」といういわゆる一種の病理現象から生じていること。さらに「ビスコシティの結果、どうであったかということの問題で、国民の意思が本当に國會に反映したのかどうか、という点が重要なのです。ということを考えて行きますと、このモチヅキの分析は、國會はどうあるべきか、国民は國會に何を期待するか、という視点がかけていたのではない

か」という指摘は、見逃してはならない点である。<sup>(19)</sup>

もっともこういった国会機能の見直しは、モチヅキが論文を発表した前年に、村松岐夫によって主張された。村松は、「日本国憲法下の国会を中心とする制度が、戦後日本に戦前とは異なった政治体系を定着させていったとみる。この観点からは、議会主義にもとづく政治過程を、したがって政党と利益集団の活動を統治の実質部分とみることになる」と、いわゆる戦前戦後断絶論を主張してから、国会無能論を見直すきっかけとなった。<sup>(20)</sup> こういった国会無能論の見直し、あるいは国会機能論は、七〇年代末以降に多元主義理論が提唱される時期とオーバーラップする。それは従来通説とされてきた官僚優位論に対抗する政党優位論が主張されてくるからである。<sup>(21)</sup>

曾根泰教・岩井奉信は議会機能説を検討しながら、「障害物競争モデル」を提起した。それは、政策形成過程で政府の政策に対して、マスコミ、世論、外圧、首相、審議会、象徴、自民党、野党、利益集団などが障害物となって、少なからず高い対抗力を持つという仮説である。<sup>(22)</sup> その後、岩井は立法過程に代表される政策形成過程を「障害物競争」とみなし、官庁、与党・自民党、内閣、国会という四つのステージにおけるアクターとの関係を検討し、七つの条件を析出し、過程論的アプローチと政策論的アプローチの融合を試みた。<sup>(23)</sup>

#### 四 新しい議会像

これまで議会の機能、わが国の国会の機能を中心に見てきたが、これからの議会、わが国の国会に求められるものは何であろうか。そのためには、現代における議会の役割、国会の機能をどのようにとらえていくかが問題である。その次に、議会は、国会はどうあるべきかといった問題を考えなければならぬ。

わが国の立法過程は、前述したように法律案の提出件数も成立件数も圧倒的に内閣提出が多く、政府主導になってい

る。わが国の立法過程は「実質官僚主導型の立法過程である<sup>(24)</sup>」。こういったわが国の立法状況の中で、現代の議会に求められる機能は何であろうか。

わが国の立法過程は確かに政府主導であるが、立法は国会の議決がなければできない。問題は法案（政府立法）が国民の立場から見て、国民の意見が適切に反映されているかどうかということである。大切なことは、国民の多様な意見が政治に反映されているかどうかということなのである<sup>(25)</sup>。そのために国会は主体的になれるかどうかということである。行政優位、官僚優位といった状況の中で、国会が立法活動を含めて行政活動を監視、監督、統制、抑制していくことが肝要となる。立法府としての国会は民主的統制の根幹である。その中心は立法権（議決権）を通しての統制である。具体的には内閣提出法案に対して修正案で批判し、批判する対案を議員立法として提出することである<sup>(26)</sup>。

それでは、国会の立法活動を一層活性化させるためには国会はどうかあるべきなのか。すなわち、これは国会改革の問題である。この国会改革の問題は、一九八八年に発覚したリクルート事件をきっかけとして始まった一連の政治改革の延長線上にある<sup>(27)</sup>。そして九〇年代の政治改革の時代となった。ところで、国会改革の方策、改善策は、今までにも何度か論じられてきた<sup>(28)</sup>。それらの改善策の中で、わが国の国会に今一番期待されている機能は討論の機能ではないだろうか。わが国の国会は、国会が審議の場であり、議論の場であることを忘れ、議論をしないで法案を通過させるための与野党の国会戦略が優先されている<sup>(29)</sup>。いわゆる水面下の政治、見えない政治の横行である。このことが日本の政治全体を分りにくくしたり、政治不信の一因にもなっている。またすでに述べたように、わが国では議員が国の政治のあり方を決定（政策決定）し、それに従って官僚が政策を執行する（行政）という枠組みになっていない。すなわち、至るところで逆転現象が見られるのである。

こういった官僚主導の政策過程を政治主導に変えようという目的で一九九九年七月に「国会審議の活性化及び政治主

導の政策決定システムの確立に関する法律」いわゆる「国会審議活性化法」が成立した。その骨子は以下の通りである。各議院に、常任委員会として国家基本政策委員会を設置する（平成一二年の常会の招集日施行）、国会における政府委員制度を廃止し、國務大臣を補佐するため、内閣官房副長官・政務次官が本会議又は委員会に出席することが出来ることとする（第四百四十六回国会の招集日施行）、政務次官を増員し、その後、副大臣・副長官及び大臣政務官・長官政務官の設置等を行なう。<sup>(30)</sup>

政府委員制度の廃止により、国会審議の過程で各省庁の官僚が大臣の答弁を補佐したり、首相や大臣に代わって、国会答弁をすることがなくなる（但し、政府参考人として出席、発言することはある）。国家基本政策委員会の設置により、首相と野党党首の討論が週一回程度行われるようになった。政務次官を廃止し、副大臣、大臣政務官の設置により、二〇〇一年の省庁再編時から、彼らが大臣を補佐し、大臣に代わって答弁できるようになるのである。国会の質疑は従来の質問書と答弁書の原稿を棒読みする形式からディベート（討論）形式に変わる。大臣が議員に対して逆質問をしたり、あるいは反論なども自由にできる議論の場となる。国会審議のあり方が変わり、与党・野党を問わず政策形成能力が問われるのである。<sup>(31)</sup>もとより、この一つの法律の成立で国会の審議が活性化するわけではないが、「討論なき国会」を「討論する国会」にするための重要な契機となるであろう。

今わが国の国会に求められている機能は、討論の機能・審議の機能である。ハロルド・ラスキの指摘する討論の機能であり、ポルスピーのいうアリーナ機能である。国会を舞台にする議員同士の討論から、国会審議の実態が国民の目の前に公開され、国民（の代表）による行政コントロールが可能になる。一方、この討論を通じて有権者に政策の争点を明らかにし、有権者に関心を持たせることにもなるのである。国会は政策論争が自由にできる討論の場にならなければならない。<sup>(32)</sup>それが政治主導の政策決定システムの確立につながるのである。

注

- (1) 信山社叢書 上田章、浅野一郎、堀江湛、中野邦観編、『国会を考える』(全七巻) 信山社、一九九八年刊行開始。
- (2) 成田憲彦「議会比較論」読売新聞調査研究本部編、『西欧の議会』読売新聞社、一九〇頁、一九八九年。
- (3) 同、一九二頁。
- (4) 『イギリス憲政論』は全九章からなり、ここでいう衆議院は第五章で、第四章の貴族院に続く章である。バジレット「イギリス憲政論」(小松春雄訳)、世界の名著60、辻清明編、『バジレット、ラスキ、マッキーヴァー』所収、一九七〇年、中央公論社。
- (5) 同、一七〇〜一七一頁。
- (6) 同、一七二〜一七六頁。
- (7) 石田光義「政治機構」飯坂良明他共著『モダン・ポリティクス』学陽書房、一九七八年、一四四頁。
- (8) 拙著、「政策過程における官僚支配」笠原英彦・玉井清編『日本政治の構造と展開』慶応義塾大学出版会、一九九八年、三六三頁。
- (9) ハロルド・ラスキ『イギリスの議会政治』前田英昭訳、日本評論社、一九九〇年、一二三〜一五二頁。
- (10) N. W. Polsby, "Legislatures": in F. I. Greenstein, N. W. Polsby eds. *Handbook of Political Science governmental institutions and processes*: Volume 5. (Addison-Wesley Publishing Company 1975) pp 262-263
- (11) *Ibid.*, p. 277. 尚、ポルスビーの議論は、前掲石田論文が参考になる。本論文も石田論文を参考にした。
- (12) 成田憲彦「議会比较論」一九二頁参照、読売新聞調査研究本部編、一九八九年、読売新聞社。アリーナとは、古代ローマの円形闘技場で、すり鉢状になった闘技場では観客席に座っている観衆には、闘技場の戦いのようすがよくわかるようになっていた。浅野一郎「討論の場」としての国会」二〇四〜二〇五頁、読売新聞社編『内閣・行政機構改革への提言』読売新聞社、一九九六年。
- (13) 成田前掲書、一九三頁。
- (14) Randall B. Ripley *CONGRESS Process and Policy* 4th ed. (New York: W. W. Norton & Company 1988) pp 19-29
- (15) William Keefe, "The Legislative Task", William Keefe and Morris Ogul, in *The American Legislative Process*, 9th ed. (Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1997) pp 18-40
- (16) 岩井奉信『立法過程』東京大学出版会、一九八八年、二二二頁。岩井は国会無能論の背景として、わが国の議院内閣制、自民党の長期にわたる一党優位体制、官僚制優位に関する「神話」の三点を指摘する。
- (17) 成田、前掲論文、一九四頁。

- (18) 岩井、前掲書二五頁。拙著、『日本政治の政策過程』芦書房、一九九六年、五三―五四頁。
- (19) モチヅキの理論に対する疑問は、成田憲彦「議会における会派とその役割―日本と諸外国―」国立国会図書館調査立法考査局『レファレンス』四〇頁、一九八八年。前掲成田論文、一九四頁。堀江湛「政治、行政責任と制度疲労」読売新聞社編『内閣・行政機構改革への提言』読売新聞社、一六二頁、一九九六年。浅野前掲論文、二〇二頁。
- (20) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、一九八一年、一三頁。
- (21) 岩井奉信「国会・内閣、『政治的神話』の検証」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、一九八六年や佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、一九八六年、などがそうである。
- (22) 曾根泰教・岩井奉信「政策過程における議会の役割」日本政治学会編『政治過程と議会の機能』岩波書店、一九八八年。
- (23) 岩井奉信「現代日本における政策過程論モデル」『レヴァイアサン』臨時増刊号、一九九二年夏、一七〇―一九二頁。占領終結以後から一九九〇年頃までの国会研究の動向は、伊藤光利「比較議会研究と国会研究」(『レヴァイアサン』第六号、木鐸社、一九九〇年)一七二―一八五頁が詳しい。
- (24) 浅野前掲論文、二〇一頁。
- (25) 拙稿、「政策過程における官僚支配」三六五頁。
- (26) 拙稿前出論文、三七五―三七六頁。
- (27) 政治改革については、田中宗孝『政治改革六年の道程』ぎょうせい、一九九七年を参照されたい。
- (28) 例えば、堀江湛・笠原英彦編著『国会改革の政治学』PHP研究所、一九九五年、などを参照。
- (29) 岩井奉信「国会再生は議員全員の課題」『改革者』平成十一年九月号、七頁。
- (30) 高田理「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」『国会月報』国会資料協会、平成十一年十一月号、五四―五五頁。
- (31) 松沢成文「国会改革で問われる議員の政策形成能力」『改革者』政策研究フォーラム、平成十一年九月号、一一頁。
- (32) 国会改革については『ジュリスト』(特集・国会の役割と改革の行方)一一七七号、有斐閣、拙稿前掲論文三七五―三七九頁を参照されたい。