

令和 6 年 6 月 20 日現在

機関番号：13601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2023

課題番号：18K01411

研究課題名(和文)国会の法案審議における「附帯決議」をめぐる政治過程の研究

研究課題名(英文)The study of the political process about "supplementary resolutions" in the Diet deliberations on the bills

研究代表者

遠藤 幹夫(Endo, Mikio)

信州大学・経法学部・特任教授

研究者番号：30812515

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、国会の法案審議に際し、法案採決に伴って付される「附帯決議」につき、戦後占領期から現在までの変遷を跡付けるとともに、当事者(議員・官僚)による決議の案文作成・調整過程及びその後の活用状況の解明を試みたもの。

附帯決議は、1970年代以降は毎年過半～3分の2程度の法案採決に付されている。

附帯決議の活用状況について、国会側・議員側は、現状においては必ずしも活発とは言えない。それに対し、担当省庁側の方がそれをより意識している。ただし、国会・与野党側に附帯決議の内容を組織的に点検する仕組みがないため、附帯決議の方向性に従うかどうかの判断は、極めて省庁側の裁量に委ねられている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

従来の政治過程論の研究においては、行政府内の法案の立案過程と、国会における審議日程をめぐる攻防(国対・議運など)は着目されてきたものの、国会における法案審議・質疑の内容(それ自体は法案内容に直接影響しない)はあまり着目されてこなかった。

本研究はそれに対し、国会の委員会における審議内容は「附帯決議」に反映され、かつ「附帯決議」がその後の政策立案や立法に一定の影響を及ぼすことを示すことにより、国会は審議内容の面でも一定の「機能」をしていることを明らかにする。これは、中央省庁において約20年のキャリアを有し、その間10本近くの法案作成に携わった当職の、実務と学界との橋渡しの取組でもある。

研究成果の概要(英文)： This study traces the changes in "supplementary resolutions" that accompany bills when they are voted on in the Diet, from the postwar occupation period to the present, and elucidate the process by which the legislators and bureaucrats draft and adjust the resolutions, as well as their subsequent use.

Supplementary resolutions have been used on approximately half to two-thirds of bills passed every year since 1970s. Among these, the "items that indicate the direction of further legal reform in the future," which is the main theme of this research, are thought to be included in approximately one in several resolutions.

As for the current state of utilization of supplementary resolutions, it cannot be said that the Diet and lawmakers are necessarily active in this regard. In contrast, the relevant ministries are more aware of this. However, the decision as to whether or not to follow the direction of the supplementary resolution is left largely to the discretion of each ministry.

研究分野：公共政策、行政学

キーワード：立法過程 附帯決議

様式 C - 19、F - 19 - 1 (共通)

1. 研究開始当初の背景

従来の政治過程論の研究においては、行政府内における法案の立案過程と、国会における審議日程をめぐる攻防（国対・議運など）には着目してきたものの、国会における法案審議（質疑）の内容（それ自体は法案内容に直接影響しない）は殆ど着目されてこなかった。

すなわち、国会が「機能する」と言う際の「機能」として着目してきたのは、審議時間の制約を交渉資源とした、議案の成立・不成立自体をめぐる駆け引き（「粘着性」の概念）や、国会審議が法案内容には影響しないことを前提に、立法機能に着目するのではなく、政党の意思表示の場（討論アリーナ）としての機能に着目すべきだとの立論などである。

しかし実際は、国会議員が相当の労力を割いている業務は、法案審議の質問作成であり、また当日の長時間に及ぶ審議対応である。答弁の作成・対応を行う省庁の担当閣僚及び官僚にとっても、多大な労力を割く点は同様である。その結果として、法案審議における質疑内容は、携わった国会議員及び閣僚・官僚にとっては、その後も長く共通の記憶に残り、そこで焦点となった議論は、たとえ当該法案自体には反映（議員修正）されなくても、その後の政策立案や次なる法案検討の際に、実際には無視できない影響力を持つことになる。

そして、この国会の法案審議における「論点・争点」の、一般に最も忠実なアウトプットとして、多くの法案に「附帯決議」が付され、関係議員・省庁担当者にとっての記憶の媒介装置（いわば申し送りメモ）として機能している側面がある。

こうした状況は、現場にいる国会議員及び官僚にとっては共有されている一方で、学界には必ずしも共有されていない状況があった。

本件研究者は、経済産業省職員として20年近くの勤務経験を有し、その間、延べ10本弱の法律案の作成・国会審議対応に携わってきた。よって、このような学界と実務の認識の溝を埋める、橋渡しの研究を志したものである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、国会の各委員会での法案審議に際し、法案の採決に伴って付される「附帯決議」につき、戦後占領期から現在までの時系列の変遷を跡付けるとともに、当事者（議員・官僚）による決議の案文作成・調整過程及びその後の活用状況を解明することである。

これにより、従来の研究の主流であった「国会における審議内容は立法において大きな影響を持たない」との見解に対し、審議内容は「附帯決議」に反映され、かつ「附帯決議」がその後の政策立案や立法に一定の影響を及ぼすことを明らかにする。

3. 研究の方法

第一の工程として、国立国会図書館が公開している国会会議録検索システム（戦後占領期～現在）をデータソースとして用い、附帯決議の数量的な時系列変化（附帯決議が付された法案の割合の変化、附帯決議一本当たりの項目数・文章量の変化）を分析するとともに、テキスト分析を加え、附帯決議の内容の時系列変化（将来の更なる法改正を指示する項目についての本数や内容の変化）の分析を試みた。さらに、政府提出法案のうち、過去の法案に附された附帯決議が検討のトリガーとなっている法案の時系列変化などを明らかにすることにより、国会が、手続の難易度が高い法案自体の修正を避けつつ、審議内容をアウトプットする手法として、「附帯決議」という手法を進化させてきた軌跡を解明することを目指した。

次に第二の工程として、上記の、過去の附帯決議をトリガーの1つとして検討された法案の幾つかを事例として取り上げ、当該附帯決議の案文作成・調整過程、その後の所管省庁における次の法律案の検討過程等のケーススタディを行うことにより、附帯決議の立法過程における役割を、より具体的に解明することを目指した。この第二の工程においては、論文・刊行物、所管省庁の資料等による文献調査のほか、オーラルヒストリーの手法を用い、国会議員や議院事務局の職員、所管省庁の担当者等に対するヒアリングも実施した。

4. 研究成果

本研究の成果については、本件研究費の助成期間終了時点（令和5年度末）において取りまとめ・論文執筆作業の途中段階にあるが、現時点において研究の結果発見されている主な点としては、以下のような点が挙げられる。

(1) まず前提として、附帯決議には法律の根拠はなく、また法的拘束力も有しない。ただし、一定の政治的拘束力はある（政府としては決議の趣旨を尊重して行政遂行する責務を有する）と考えられている。

附帯決議は通常、委員会による法案採決の直前の短期間で作成・調整される。一般的なプロセスは、「原案作成」「野党内調整」「与党内調整（この過程で与党から関係省庁にも確認が入り、省庁側からも修正・削除意見を出す機会がある）」「与野党調整・合意」という流れである。なお、附帯決議は衆議院・参議院それぞれの委員会ですべてに付されるため、同一の法律案に対する衆・参の附帯決議の内容は必ずしも一致しない（大抵の場合、大筋では同様である）。

附帯決議の内容としては、法案の条文自体の解釈に関するもの、担当省庁における法案の運用方針（委任立法やガイドライン等の内容に関わるものを含む）に関するもの、法案を執行するに当たっての予算措置や行政の体制整備に関するもの、将来における更なる法改正の方向性を指し示すもの、その他（法案内容自体には含まれないが、法案審議で言及された法案に関連する社会課題について政府に検討を促すもの等）に大別できる。そのうちが、本研究で主たる分析対象とした項目である。

(2) 附帯決議は、戦後占領期においてはGHQの方針もあり、必ずしも積極的に付されなかったが、独立回復後は一貫して増加傾向となり、1970年代以降は、年により増減はあるものの、毎年過半～3分の2程度の法案採決において付されるようになった。近年では更に、附帯決議はいわば慣例として、与野党対決法案ばかりでなく、全会一致の法案（与野党間に法案自体の争点がない）においても多くの場合に付されるようになってきている。（より「委員会における法案審議の論点取りまとめメモ」の性格を強めていると言える。）

附帯決議の項目数も、時代を経ることに増加傾向にあり、近年では10項目を超える附帯決議も多い。それに伴い文章量も増加してきている。その中で、上記（将来における更なる法改正の方向性を指し示す項目）は、大部分とは言えないものの、数本に一本程度の附帯決議に含まれていると見られる（個別の附帯決議においてどの項目がに該当するかについては、当然に解釈の幅もあることから、最終的な統計的傾向は今後取りまとめ予定の論文で示したい）。

(3) 附帯決議の活用状況について、まず国会側・議員側であるが、現状においては必ずしも活発とは言えない。これは、附帯決議のフォローアップ（例えば、当該法律の次の改正時における前回の附帯決議に係る検討状況の点検）に関し、与野党とも基本的に政党としての組織的仕組み・取組を有しておらず、総じて議員個人の属人的な取組に留まっていることが原因と考えられる。

よって、個別のケースにより、前回改正（数年前）の法案審議において中心的役割を担った議員が当該委員会に継続して在籍している場合には、前回の附帯決議で検討を指示した内容の反映状況が与野党内プロセス（政調の部会プロセス等）や委員会質疑で検討されることが多いが、そうでない場合には、大部分のケースで前回の附帯決議は十分にフォローされないこととなる。（ただし、国会議員も一定の政策的専門性を持つことを志向するため、当選回数を重ねている限りにおいては、同一の部会（党内）・委員会（国会内）に継続して所属することが多く、結果として、それなりの確度で前回の附帯決議につき何らかのフォローは行われている。）

(4) それに対し、より附帯決議の内容を意識しているのは、当該決議で次期法改正の方向性を指示された担当省庁側である。

省庁側では、法改正の方向性を検討する初期段階において、「当該法律に付された過去の附帯決議」はほぼ必ず検討材料の1つとしてテーブルに上げられ、当該附帯決議に指示された方向性に従うにせよ、そうでないにせよ、真剣な検討が加えられる（仮に従わない場合には、なぜ従わないのかについて明確に説明できるための理由付けも検討される）。

多くの場合、内部検討が一定程度熟し、審議会プロセスに移行した際にも、改めて審議会資料（参考資料）として過去の附帯決議がテーブルに載せられる。

ただし、附帯決議における（将来における更なる法改正の方向性を指し示す項目）は、大部分において「次期改正の期限・時期」を明示していないため、法改正のタイミング自体は、担当省庁側のイニシアティブで決められることとなりかねない。その点については、附帯決議でなく、法案本体の「附則」に規定される「見直し条項（検討条項）」が機能を補完することとなる。

この、法案附則条文における「見直し条項」は、1980年代までは殆ど規定されていなかったが（年間数本程度）、90年代において増加傾向に転じた。転機となったのは1997年の橋本内閣における閣議決定であり、規制の新設時には見直し条項を原則として付すこととされたため、それ以降、年間数十本の法律の附則に規定されている。さらに近年においては、見直し条項についてもある種の「慣例化」が生じており、特段の問題意識がなくとも横並び的に規定する流れが生じている。こうした見直し条項においては、具体的な検討課題を示すことなく、「政府は、この法律の施行後〇年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」といった条文が規定されている。

この「附則見直し条項」と「附帯決議の次期法改正の方向性を指し示す項目」の組み合わせにより、担当省庁としては、法改正時期と内容の両面において、国会の統制を受ける結果となる。

(5) ただし、上記(3)のように、国会・与野党側に附帯決議の内容を組織的に点検する仕組みがないため、上記(4)における担当省庁側の判断（附帯決議の内容に従うかどうかの判断）は、極めて省庁側の裁量に委ねられることとなっている。

よって、委員会審議における質疑内容（ここに国会議員・担当大臣・官僚は多大な労力を割いている）を国会の機能強化のために活かしていくという本研究のテーマに沿って提言するなら、政府側における法案検討の初期段階（現在のような、条文案がほぼ固まって国会提出の直前になっているタイミングでなく、少なくとも省庁における公開の検討プロセス（審議会）が開始されるくらいの時期）に、与野党の政調で部会プロセスを回し、過去の附帯決議を明示的にテーブルに上げた上で、「今次法改正の検討課題」を審議するような仕組みを設けることは一案であろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計0件

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

本研究については、研究の「第二段階」である、国会議員、議院事務局、中央省庁の官僚等へのヒアリングに関し、中途段階でコロナ禍が発生したことにより、対面でのヒアリングが実施困難となり、その間に当職（研究者本人）が専任の大学教員から中央省庁の課長級職員へと異動したこともあり、万全な形で再開できない状態で費用助成期間を終了した。コロナ禍以降の時期は、各種文献資料の読み込み・分析を中心に作業を進めた。

上記のような状況を受け、費用助成期間中に研究成果の取りまとめに至っていないが、現在、論文の作成作業を進めているところである（掲載誌未定）。

なお、研究中途段階において、信州大学経法学部・東京大学先端科学技術研究センターにおける研究会（非公式・対外公表なし）における発表及び討論を実施。

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------