

令和 5 年 6 月 12 日現在

機関番号：32702

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2022

課題番号：18K01424

研究課題名（和文）法案審議の実態分析と制度的基盤に関する研究

研究課題名（英文）Analysis of the Actual Situation of Legislative Deliberations and Research on Institutional Factors

研究代表者

幸田 雅治（KODA, MASAHARU）

神奈川大学・法学部・教授

研究者番号：10635460

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：日本の国会の法案審議の形骸化の原因を明らかにするため、具体的法案の議事録の分析をした。審議の大半を占める「政策」質疑はかみ合った議論となっていないこと、「解釈」質疑は政府解釈を明確化する質疑が少ないこと、最も重要な「法文（条文）」質疑（修正論議）はほとんど行われていないことが明らかとなった。

審議の形骸化の大きな要因は、「法案が社会にもたらす影響に関する文書」が法案に添付されないことにある。また、法案提出前段階の社会的言説の表出の不十分さ及び法案成立後の委任立法統制の不存在も明らかになった。

一方、英独仏は法案提出時に「法案影響評価書」添付の義務付け、国会の委任立法統制等が行われている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

具体的な法案審議の議事録を読み込んで、法案審議の不十分さを明らかにするとともに、その制度的要因を分析した。

英独仏における法案審議が充実している要因となっている制度的基盤を文献調査及び現地調査により分析した。

初めての研究と言え、学術的意義が大きい。

また、「国会の法案審議の改善方策」に関する提言は、国民に大きな影響を及ぼす法案審議の実効性を高める提言であり、社会的意義も大きい。

研究成果の概要（英文）：In order to identify the causes of empty deliberations on bills in the Japanese Diet, we analyzed the Diet Record of several bills. It became clear that discussions on "legislative policy," which composes the majority of deliberations, were not engaged, that discussions on "legal interpretation" were rarely asked to clarify the government's interpretation, and that discussions on "amendment to the bills" that is the most important "legal articles" were rarely asked.

A major reason for the lack of substance is that "Document explaining the impact of the bill on society" is not attached to the bill. In addition, inadequate representation of social discourse prior to the bill's submission and the absence of delegated legislative control after the bill's passage were also revealed. On the other hand, in the U.K., Germany, and France, the "Documentation of the bill's impact on society" is required to be attached the bill, and delegated legislative control by the Diet is in place.

研究分野：行政学

キーワード：論点の可視化 法案審議におけるEBPM 法案説明資料 法案の影響評価 国会審議の情報源 法案内容が明確になる時期

様式 C-19、F-19-1、Z-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

(1) 日本の国会における法案審議は、実質的な議論よりも手続き問題に多くの時間が費やされており、「国権の最高機関」としてふさわしい役割を果たしているとは言えない。1999年に「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」（国会審議活性化法）が成立したが、政府委員の廃止、副大臣制導入など形式面の変更にとどまり、実質的な審議の充実強化には結びつかなかった。特に、1970年代半ば以降、委員会での審議時間の減少、本会議の審議時間が益々少なくなるなど形骸化が進んできている。

(2) 国会における法案審議で、実際にどのような質疑が行われているのかについて、議事録から審議内容を分析し、当該審議内容に影響を及ぼす制度的要因を明らかにして国会における法案審議の形骸化を防ぐための提言を行うこととした。

2. 研究の目的

(1) 第一に、日本における具体的な法案審議を対象として、立法事実、法的妥当性、社会的効果の三つの観点から、社会的に提起されている言説の全体集合を構成し、実際の審議と比較し、本来展開されるべき審議が十分行われているかを客観的に検証する。

第二に、日本の法案審議が低調である制度的要因を検討するため、日本の国会と同じく議院内閣制を採る欧州諸国（英独仏）における法案審議についての政策議論の充実化をもたらしている制度的側面について調査分析を行うとともに、法案審議と制度面の関連性について、その要因を分析する。

(2) 国会の法案審議の充実化のためには、審議段階における適切かつ必要な政策議論、つまり、「法案の社会への影響や効果が明らかにされること」や「幅広い利害関係者からの意見や疑問への応答がされること」が確保されるための仕組み（制度）を検討することが欠かせないが、法案提出前の段階での「法案の検討過程」や「法案提出前に国民の様々な意見が表出していること」も必要であるため、法案提出前の段階にも射程を広げることとした。併せて、法案成立後、法案審議が適切に政策の実施に反映されているかも研究することとした。

3. 研究の方法

(1) 具体的な法案審議の議事録を読み込み、分析を行った。対象とした法案は、「民法の一部を改正する法律（成人年齢の引き下げ）」（平成30年法律第59号）、「特定複合観光施設区域整備法（IR実施法）」（平成30年法律第80号）、「個人情報保護法等の一部改正法」（平成27年9月9日法律第65号）、「デジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律」（令和3年法律第37号）のうち、「自治体情報システムの標準化・共同化」関連部分及び「個人情報保護法」関連部分である。

(2) イギリス（政府提出法案に、政策の可能な選択肢の影響を分析する影響評価書（Impact Assessment）が盛り込まれた説明書（Explanatory Notes）を添付）、フランス（政府提出法案に、「影響評価（étude d'impact）」（法案が必要なものであるのかどうかを検討した結果を添付）、ドイツ（政府提出法案に、法律の影響評価（Gesetzesfolgen）を添付）の仕組みに関

する文献調査とともに、ドイツ及びフランスの海外調査で、関係者のヒアリングを行った。

4. 研究成果

(1) 法案の審議段階における問題点

欧米先進国がいずれの国も逐条審議を行っているのに対して、日本のみ逐条審議を行っていない。また、膨大な法案を1つに束ねる、いわゆる束ね法（関連法案）で一括審議するため、十分な審議が行われないまま、法案の採決に至るものが多い。日本の国会は、欧米先進国と比較して、圧倒的に短い会期及び審議時間であることに加え、2017年10月に安倍総理の指示を受けて与野党が協議し、与党と野党の質問時間の割合が2：8であったものが1：2になったことにより、質疑が不十分なまま法案が成立することが増えた。

これらは、既に多くの識者（大山礼子教授ほか）から指摘されているところであるが、これに加え、法案の修正案との同時審議がほとんど行われないことや国会の法案審議では政省令の内容も含めて審議するべきであるにも関わらず、政省令の内容が不明確なまま審議が行われていることが明らかになった。一方、イギリス及び欧米先進国では、法案と修正案と一緒に審議され、政府も修正案を提出できる。

(2) 具体的な法案審議の議事録の分析

国会での法案審議の審議内容を大きく「政策」に関する質疑、「法文（条文）」に関する質疑、「解釈」に関する質疑に分けて、議事録を分析した結果、審議の大半は「政策」に関する質疑（特に、大きな政策の方向性）であったが、お互いの主張をするだけで、かみ合った議論とはなっていないことが多かった。

次いで多いのが「解釈」に関する質疑であったが、条文の解釈を確認するにとどまっているものが圧倒的に多かった。本来は、法文をどう解釈すべきかについて議論を闘わせ、政府としてのあるべき解釈を明らかにすることが必要であるが、それは少なかった。

最後に、「法文（条文）」に関する質疑は、日本の国会審議が逐条審議でないこともあり、極めて少なかった。法文が適切でない場合は、国会審議を通じて、法文の修正を行うべきことを求め、修正議論をすることこそ、国会での法案審議の肝とも言えるが、このような質疑自体がほとんど行われていなかった。

不十分な法案審議の原因は、主として「法案が社会にもたらす影響を説明する文書」が法案に添付されていないことにある。

(3) 法案提出前における社会的言説の表出の不十分さ

法案提出前の段階において、利害関係者の意見が反映されているのか、法案の政策の正当性を基礎付ける根拠が明確になっているのかが不十分なまま法案が提出されることによって、実質的な法案審議が阻害されている実態が明らかになった。欧州先進国では、法案についてパブリックコンサルテーション（最低2か月、重要なものは3か月）が行われているのに対し、日本は、法案はパブリックコメントの対象外となっている。

さらに、日本では、十分な議論なしに法案が提出されることが頻繁に起きている。また、法律案の閣議決定が行われ、法律案が国会（衆議院又は参議院）に提出される時点まで、法

案そのものの内容が明らかになっていないことも多い。現に、2021年通常国会提出のデジタル改革関連6法などの重要法案で度々起きている。イギリス議会においては、立法過程の1つとして立法前審査という手続が導入され、国会への法案提出の3～4か月前に、草案の形式で政府提出法案が公表され、より広範な関係者による検討が可能となっており、法律の質を向上させている。

法律案が国会に提出される前の段階で、与党は事前審査制によって関与が保障されているが、野党が関わるプロセスはない。与党の部会等における審査は非公開の手続きであり、そこでどのような議論がされたのか国民には分からない。この与党事前審査制の問題は、以前から指摘されているが、改善は困難と思われる。

(4) 法案審議に関連した法案成立後における問題点

第一に、上述したように、日本は、国会での法案審議で、政省令の内容が明らかにされないまま審議が進み、法律が成立することが起きている。また、法律成立後に、国会で、政省令を審査する仕組みがない。イギリスでは、委任立法の審査を議会の委員会で行っている。両院合同委員会のほか、上院・下院それぞれの一般委員会や特別委員会があり、所掌や役割に応じた審査を行う。国会による「委任立法統制」である。ドイツ、フランスでも同様に、国会による委任立法統制を行っている。

第二に、日本は、政省令に関するパブコメがほとんど機能していない。日本のパブコメ期間は、行政手続法により、「原則として1か月以上」とされている。欧米の標準では、「2か月以上」であり、重要なものについては、3か月確保されている。一方、日本は「原則として30日以上」とされているにもかかわらず、一部の省庁では2週間、場合によっては、1週間しか確保されていない事例もある。また、30日を超える期間を設定しているところは皆無である。また、パブコメで「広く国民から集めた意見、情報」に対する検討期間が十分確保されていない上に、「広く国民から集めた意見、情報」に対する真剣な検討はほとんど行われていない。パブコメの結果の公表が政省令等の公布より著しく遅れる事例や意見提出期間の終了直後に政省令等を制定した事例が多くあり、国会審議で問題となり、総務省が、平成27年3月27日付け通知「行政手続法第6章に定める意見公募手続等の運用の改善について」（総管第29号）を各省庁に発出した。

第三に、法案採決の前提となった審議での法解釈等が国会審議なしに変更されることが起きている。これは、国会で十分な議論をして、それを前提に法案が可決されたにも関わらず、政府が勝手に解釈を変えることに他ならず、「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である。」（憲法41条）ことを内閣自体が否定する行為である。具体例として、生活保護法改正の法案審議での大臣答弁に反する生活保護法施行規則の一部改正（案）がパブコメにかけられ、批判を受けて撤回された事例、1983年の日本学術会議法改正での政府答弁に反して、2020年10月1日に日本学術会議の会員候補者を任命拒否した事例（法案成立の前提であった解釈を、国会審議なしに、政府が勝手に解釈を変えた）がある。

(5) 英独仏の調査結果

イギリスの説明文書（Explanatory Notes、EN と呼称）は、財務法案など（別の説明文書が提供される）を除き、政府が提出するすべての法案に必要である。EN は、法案を網羅的に説明することを意図したものではなく、法案の文脈を説明し、法案自体の条項から明らかでないことを説明し、法案が実際にどのように運用されるかの例を示すものである。内閣府作成の“Guide to Making Legislation 2022”（『立法の手引き 2022』）で、EN の作成方法等を詳細に定めており、この中で、「説明文は中立的なトーンで、平易な言葉で書かれている必要がある」とされており、特に、「中立的に」との記述は繰り返し出てくる。一方、日本の法案の内容説明は中立的とは言えない。

フランスの影響評価（étude d'impact）は、「経済的、財政的、社会的及び環境的にどのような帰結をもたらすかの評価、並びに、予想される財政上の費用及び効果の評価」を行うもので、議会に対して十分な情報を提供すること、特に、議会が、自ら収集できない定量的データその他の統計にアクセスできる点にその有用性が見出されており、法案審議の充実化、政府に対する議会統制の実質化を図るものと位置付けられている。

ドイツの法律結果（Gesetzesfolgen）は、連邦政府の提出した法案を中心に法律のもたらす影響の評価を行うもの（連邦省共通事務規則（GGO））であり、当初は、財政に及ぼす影響、物価、環境への影響の記述が主であったが、記述すべき事項が徐々に詳細化し、2000年9月のGGOの全面改正により、法律案の目標、解決策、代替策、法律執行の費用について記述することが規定され、現在でも連邦政府提出法案は、このスタイルに従っている。

(6) 国会の法案審議の充実強化に向けた改善方策

調査研究を踏まえ、日本の国会の法案審議についての提言をまとめた。まず、法案の国会提出前の段階では、「法案を、国会への提出の3か月前に、公表することを義務付ける。」、「法案を国会に提出する前の段階で、野党が関与する何らかの手続きを確保する。」、「法案の検討過程を公表することを義務付ける。」、「法案の内容に関するパブコメを行うことを各省庁に義務付ける。」、「法案の検討に当たっては、審議会等の検討組織で十分な期間をかけて検討を行うことを義務付けるとともに、検討組織における議論は、公開するとともに、詳細な議事録を作成する。」ことを提言する。

次に、法案の国会審議段階では、「国会の会期を欧米先進国並みに拡充する。」、「与党の事前審査制の存在及び国会審議における野党の役割の重要性に鑑み、法案審議の質問時間を、与党：野党を2：8に戻す。」、「野党に修正案検討の時間を十分に与えた上で、原案と修正案を同時に審議する。」、「法案の質問時間のカウント方式を全ての審議において、片道方式に改める。」、「明確な答弁を避けたり、答弁漏れがあった場合、国民に対して速やかに公表するとともに、質疑をやり直すことをルール化する。」、「衆議院専門調査室作成の法案資料は、議員に提供した段階で、公表することをルール化する。」ことを提言する。

最後に、法案の成立後における改善方策として、「委任立法審査を国会の役割として位置づける。」、「政省令に関するパブコメを実効性あるものに改善する。」ことを提言する。

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2件

1. 著者名 近藤 幹生、幸田 雅治、小林 美希	4. 発行年 2021年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 240
3. 書名 保育の質を考える	

1. 著者名 幸田雅治・佐野亘・三木由希子・山口宣恭・早川和宏・飯田生馬・金井利之・二関辰郎・小池知子・太田雅幸・伊藤義文	4. 発行年 2019年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 248
3. 書名 公文書管理	

〔産業財産権〕

〔その他〕

<p>本研究成果を発表するためのシンポジウム「日本の国会審議の改善方策を考える～法案審議の制度的基盤の観点から～」を神奈川大学法学研究所及び明治大学自治体政策経営研究所の主催で開催した。このシンポでは、研究代表者及び研究分担者が登壇して、成果を発表するとともに、国会改革の第一人者である大山礼子教授（駒澤大学）の基調講演、研究協力者の小川有希子助教（帝京大学）及び板倉陽一郎弁護士（フランス）のフランスにおける法案審議の制度基盤に関する報告、毛利透教授（京都大学）も加わったパネルディスカッションなどを行い、本研究内容に関する多角的視点からの議論を行った。</p> <p>今後、本研究成果を書籍として出版する企画を進める予定である。</p>
--

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
研究分担者	牛山 久仁彦 (USHIYAMA KUNIHICO) (30308704)	明治大学・政治経済学部・専任教授 (32682)	

6. 研究組織（つづき）

	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
研究分担者	金井 利之 (KANAI TOSHIYUKI) (40214423)	東京大学・大学院法学政治学研究科（法学部）・教授 (12601)	

	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
研究協力者	小川 有希子 (OGAWA YUKIKO)		
研究協力者	板倉 陽一郎 (ITAKURA YOUICHIRO)		

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