

書評と紹介

上田 章編

『国会と行政』

評者：高藤 昭

【立法事務経験者からの国会権限拡張の訴え】

わが憲法上、国会は内閣（行政）、裁判所（司法）より一段高所にあるべき「国権の最高機関」、「唯一の立法機関」とされながら、現実には行政の肥大＝行政国家化、というよりは官僚主導国家の観を呈している。委任規定に満ちた授権立法的な法案が官僚のゴリ押しで成立し、また権力の集中したその官僚の腐敗ぶりがつぎつぎと露呈されている現状であるが、本書は、これを憂慮し、国会の機能強化、本来の権限奪回を訴え、かつその具体策を提示した書である。

著者らは、長年国会で立法事務に従事してきた幹部職員経験者と行政内部で立法事務に関与してきた経験者三人で、職務上身をもって感じてきた行政優越下の国会の姿への慨嘆の思いのたけが吐露されている。類書にない本書の価値は、まず立法事務機構内部からの告発であるということ、さらにその職務経験者にしてはじめて知りうる国政の裏側がわれわれに明らかにされている点にある。

なお、本書は現在の国会を多岐の面から考察、検討する信山社叢書「国会を考える」の第三巻

である。

【本書の内容】

三人の執筆者が各一章を執筆した三章から構成される。

第一章「国会と行政」（執筆者：上田章 - 元衆議院法制局長）は導入部としての概説的な部分で、まず行政権の概念とその実態としての国会に対する優越性が指摘されたうえ、国会の最高機関性が論じられる。ここで、憲法四一条の「国権の最高機関」の意義についての従来からの諸学説が検討され、同条を、六五条（行政権）、七六条（司法権）と同様に権限配分規定と読み、立法権も一内容とする「最高機関としての権限」を国会に属せしめたとする「本質的機能説」が提唱される。これは国会の最高機関性を最も強く主張する説で、これを理論的支柱として、国会の国民代表の理論、それと行政統制の関係、議院内閣制の意義、憲法上の国会の行政統制の権限や国政調査権が検討され、さらに最近、国会権限強化策としてとられた「決算行政監視委員会」、「委員会等調査権限強化」が紹介されている。

第二章「国会と政府」（筆者：松本進 - 元衆議院法制局第三部長）は、まず、議院内閣制の西欧における現状が紹介され、その本質や民主制との関係が論ぜられたのち、明治憲法以来の国会・政府関係の沿革と現行憲法下での構造（衆議院の内閣不信任権、内閣の衆議院解散権など）が上記「本質的機能説」その他の理論的問題とからめて論ぜられる。さらに国会による行政のコントロールの諸側面のうち、国政調査権が重点的にとり上げられ、その憲法上の由来や性格、その歩みが説明される。そして現在、その運用が政権抗争の手段と化して、官僚独占の情

報公開機能が発揮されていないことなどの問題点が指摘されたうえ、議院内少数者に国政調査の主導権を認める「少数者調査権」の導入の必要性が説かれている。

本章でもっとも注目されるのは、議院内閣制のもとでの官僚主導政策形成過程の批判的解説である。ここで、政策立案は官僚による発議 審議会の諮問 各省折衝 与党審査 事務次官会議 閣議と、ほとんど官僚の手によって進められている実情が明らかにされ、官僚の性格に言及されている。それは国家的政策の立案、決定、実施のための法的、物的、人的手段を備えた組織であるが、同時に「自己の利益を追求する自律的で閉鎖的な共同体」で情報の独占により議員から政策決定権を奪っている。そして、これに個人的利益を求める（族）議員が結合した議院内閣制の裏の実態が暴露されたうえ、この関係解消策として、閣議の実質化、官僚・族議員・業界との癒着排除、国会の監視体制強化、以上の実効性確保のための選挙制度と政治資金制度改革、の諸点があげられている。ここでは、同じ公務員でありながら国会職員の行政官僚に対する厳しいまなざしが感ぜられる。

第三章「国会と内閣 政治学の分野から」(執筆著者：本田雅俊 - 元内閣官房副長官秘書，現武蔵野女子大助教授)も、国会の権限が十分に機能せず、行政のチェック不能状態を問題として、この観点からわが国における国会と内閣の関係の実態が検討される。まず、明治以来の議会と政府の関係が回顧される。それと対比して、現行憲法上の国会の権能(とくに立法権と予算決議権)は強いにもかかわらず、政党政治のもとでの与党の事前の政策形成過程への関与のために国会審議が形骸化していること、また同じ議

院内閣制でも、イギリスでは与党議員が政府の上層部を占めるのに対し、わが国の与党は政府と別個に存在し、政策形成過程での審査を主たる役割としている特色、さらに議院内閣制のもとでは政府・与党の融合と野党の無力化がおり、ここで行政国家化、官僚主導化に拍車がかかる関係があきらかにされている。

つぎに立法府と行政府の接点としての内閣の派閥連合としての実態、国務大臣・行政長官同一人制が大臣の行政長官への専化、官僚の代弁者化、行政府の優位化を強めていることなどの傾向が指摘される。行政国家化によって議員立法は困難となり、官僚主導政策形成の一般化のなかで与党審査が唯一の実質的チェック機能をはたしてきて、野党の機能は議事運営を通じた法案の成立阻止にとどまるとされる。さらに衆議院による内閣不信任案提出のセレモニー化が憂えられている。弊害は否定できない「族議員」は、国会では十分審査できない政策を国会の構成員がチェックするという意味で官僚主導政策形成に一定の歯止めをかける効用面も認められている。

「審議会」の問題は、その答申等があたかも国民代表による利害調整済と見られて、それが国会審議の形骸化の要因であることにあるとする。さらに委任立法の多さ、法律の執行状況の国会による監視の弱さについても問題提起され、内閣自体についても総理大臣の権限強化、さらに内閣・与党の一元化が必要とされる。

ともあれ、三人の著者の国会の現状に対する憂いと改善への訴えがせつせつと伝わる一書である。

(上田章編『国会と行政』信山社、1998年12月、264頁、定価2,800円)

(たかふじ・あきら 法政大学社会学部教授)