

立法過程の実態を解明

西川伸一著『知られざる官庁・内閣法制局』五月書房

井田正道

本書は、新進気鋭の政治研究者による、内閣法制局に関する著作である。その構成は大きく2部に分かれ、第I部「内閣法制局——知られざる立法の中枢官庁」、第II部「法律を市民の手——議員立法と議院法制局」からなり、著者がすでに発表した学術論文を下敷きとして一般読者向けに書き直したものである。

『現代政治学事典』（大学教育社刊）によれば、内閣法制局とは「わが国における内閣の補助機関の一つで、内閣官房および国防会議とともに重要な役割を果たしている。（中略）立法過程における内閣、とりわけ内閣法制局の役割は近年ますます重要なものになっている」（749頁）としている。現代政治が取り扱う領域は専門化、複雑化しており、行政国家化がいつそう進展しているという背景が、内閣法制局の役割の増大に関係していると思われる。ところが、その割には内閣法制局に関する研究は少ない。その理由としては、

第1の理由は、研究対象としての内閣法制局の困難性である。本書で述べ

られているように、内閣法制局はわずか80名足らずの役所であり、参事官のすべてが outward 者で占められているため分析のメスを入れにくい。

第2の理由としては、内閣法制局の役割が、法案のチェックを主とするため、利益集団や政党など、政策決定に対する影響源の解明を中心にすえる従来の政策過程論では蚊帳の外に置かれていたことがあげられる。

本書の第I部では、内閣法制局の役割の大きさが明らかにされている。内閣法制局の役割として1つに政策の合法性の確認がある。たとえば、歴代政府が自衛隊を合憲としてきた背景に、内閣法制局が自衛隊を合憲と解釈してきた「お墨付き」がある。また、内閣法制局は、各省庁が作る法案を閣議決定の前に審査し、当該法案の合憲性のチェックや他の法律との矛盾がないかどうかを吟味する。したがって、著者は内閣法制局が事実上の拒否権を握っていると述べている。また、法案を「事前規制」ということは、「内閣法制局が最高裁判所に代わって、事実上、最終の違憲立法審査を行っている

ことを意味する」と述べ、行政部であるはずの内閣法制局が立法ばかりか、司法の役割まで果たしていることを指摘している。

第II部においては、従来の官僚主導の政策形成が、欧米へのキャッチアップが達成された今日では制度疲労をきたしていることを指摘し、議員立法の活発化を期待する。また、わが国で、議員立法が少ない現実を指摘し、その要因を挙げている。さらに、議員立法をサポートする議院法制局に関する記述もある。

とはいえ、本書の意義はなんと言っても、権力の中枢にありながら、従来の研究蓄積の乏しい機関であった内閣法制局に注目したことにある。近年におけるわが国の政治学は、日本の政策過程研究が花盛りである。そのなかには、アメリカの政治過程論と同様に圧力団体の政治的影響を重視するもの、また「政・官・財のトライアングル」に着目するエリート論的な視点などが交錯してきた。しかし、どのような立場に立つとしても、政策過程というプロセスには、自ずと限界がある。

著者にとって、立法過程に位置する内閣法制局という閉ざされた組織に照射を当て、しかも一般の読者向けにわかりやすい記述を心がけることは、か

なり困難な作業であったらう。このような困難な試みを行い、本書というかたちで成果をあげた著者に敬意を表したい。

本書に対して強いて難をいうならば、第I部と第II部とのつながりがやや不自然なことである。第I部では、内閣法制局という立法過程のなかの一部分についてのミクロな分析的記述が行われているのに対して、議員立法に関する第II部では、官主導と政治主導という政策過程全般に関するマクロなテーマでの記述となっている。一般読者向けということやむをえなかったのであろうが、第II部は、もう少し肉付けをして別の著作とした方がすっきりしたのではないかと思う。また、著者には今後、わが国の審議会制度のあり方などにも分析のメスを入れられ、提言を行われることを期待したい。高度に複雑化した今日の社会において、専門的知識の保有者の意見を社会に反映させる機会をより増やす必要があると、私は考えるからである。

（明治大学専任講師）

書評したい著作、書評してほしい著作を推薦してください。

次号では、加藤一夫著『エスノナショナリズムの胎動』（論争社）を紹介します。