

Title	事前審査制の起点と定着に関する一考察：自民党結党前後の政務調査会
Sub Title	A study on the origin and the establishment of the Jizen Shinsasei (LDP's preliminary review system)
Author	奥, 健太郎(Oku, Kentaro)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2014
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.87, No.1 (2014. 1) ,p.47- 81
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20140128-0047

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

事前審査制の起点と定着に関する一考察

——自民党結党前後の政務調査会——

奥 健 太 郎

- 一 はじめに
- 二 自由党時代の政府提出法案と政調会
- 三 自民党結党と事前審査のルール化
- 四 自民党結党直後の事前審査——一九五六～一九五八年
- 五 事前審査制の定着と赤城書簡——一九五九～一九六六年
- 六 おわりに

一 はじめに

自民党政権を特徴づける政治手続きとして「事前審査制⁽¹⁾」という慣習が存在したことは広く知られている。本稿が考察するのは、この事前審査制がいつからどのようなようにして始まり、いつごろ定着したのかという点である。本周知のように、事前審査制の歴史を語る上で必ず言及されるのが、一九六二年赤城宗徳総務会長が大平正芳官

房長官に宛てた書簡（以下、赤城書簡）である。その内容とは次のようなものである。

二月二十三日

官房長官殿

自由民主党総務会長 赤城宗徳

法案審議について

一月二三日の総務会に於て法案審議に関し左記の通り再確認致したので御了承を願ひ度い

記

一、各法案提出の場合には閣議決定に先だつて総務会に御連絡を願ひ度い 尚政府提出の各法案については総務会に於て修正することのあり得るにつき御了承を願ひたい。（後略）⁽²⁾

近年の政治学界では、この赤城書簡を起点として事前審査制が始まったとする見方が通説的な位置を占めつつある。例えば、野中尚人は『自民党政治の終わり』（ちくま新書、二〇〇八年）の中で、「一九六二年の赤城総務会長による書簡が、与党自民党による法案の事前審査体制への嚆矢であり、早くも六〇年代の後半にはほぼ定着したと考えられる」と明言し（一八五頁）、飯尾潤も『日本の統治構造』（中公新書、二〇〇七年）の中で「一九六〇年の赤城宗徳政調会長（六二年の赤城総務会長の誤記と思われる―引用者注）の政府への説明の申し入れなどの事実も発掘されて、法案の事前審議制の発達の歴史も明らかになりつつある」（八八頁）として、赤城書簡に注目して事前審査制発達の歴史を説明する。この他定評ある学術書⁽³⁾や政治学の教科書⁽⁴⁾、マスコミ関係者の論説⁽⁵⁾の中にも、赤城書簡は事前審査制の起点としてしばしば登場する⁽⁶⁾。

しかしながら、本当にこの一片の書簡から事前審査制は始まったのだろうか⁽⁷⁾。不思議なことであるが、これま

での研究を振り返っても、実際にそれを確かめたものはないようである。

そこで本稿は、おそらくこれまで研究に使われたことのない『政調週報』⁽⁸⁾という資料を用いて、事前審査制の起点と定着の過程について考察する。『政調週報』について簡単に紹介すると、同資料は政調会の活動記録であり、確認できる限りでは一九五四年から一九六六年までのものが残されている（ただし一九五四年は二号欠号）。内容は年代によって異なるが、一九五四年から五八年までは予算案、政府提出法案、議員提出法案等に関する政調会の審議記録が掲載されている。一九五九年以降は審議経過は省略され、政調会が了承した法案等の内容紹介となっている。この資料の中で本稿が特に注目するのが、政調会による政府提出法案の「了承」の日付である。これを『官報』⁽⁹⁾に記載される閣議決定の日付と突きあわせていけば、事前審査の度合いを数量的に確認することが可能になるからである。

本論に入る前に「事前審査制」という用語の意味を本稿なりに定義しておきたい。

第一に、そもそも「審査」とは何だろうか。一般に「審査」という言葉には物事の可否、優劣を決めるという意味が込められている。したがって、与党による政府提出法案の「審査」とは、政府が提出しようとする法案に対し、与党が「了承」等の表現で是非を判断した場合を指す。後述のように、省庁から法案について情報を入手し審議しただけでは「審査」とは呼ばない。なお今日事前審査という場合、政調会、総務会の議決を経て閣議決定される手続きを指しているが、本稿では総務会の審査までは必ずしも含めない。政調会の了承をもって党の了承と見なすが、その理由は本論の中で明らかにするであろう。

第二に「事前」の意味であるが、「事前」「事後」は法案提出の閣議決定を基準とする（実際の国会への法案提出は、通常閣議決定数日後に行われる）。つまり閣議決定より前に与党が了承した場合は事前了承、閣議決定の後了承した場合を事後了承と呼ぶことにする。

第三に「制」という表現の意味である。「制」という語も多義的な意味を含むが、ここでは定着した慣習という意味で使う(例えば、「輪番制」)。したがって、事前審査の手続きがほぼ逸脱例なく実行されるようになったとき、事前審査制が定着したと理解したい。

こうした意味での事前審査制は、いつからどのように始まり定着していったのか、本稿は『政調週報』のデータを基本資料として分析し、通説とは異なる姿を明らかにしていく。

二 自由党時代の政府提出法案と政調会

自民党の前身政党である自由党の政調会では、政府提出法案を事前審査していたのだろうか。第一九通常国会(一九五四年)⁽¹⁰⁾ 当時の『政調週報』の記録を使って分析していこう。

政府提出法案を国会審議に先立って与党が審議すること自体は、決して自民党特有のことではない。古くは桂園時代からそれは見られ、太平洋戦争中ですら翼賛政治会による事前審議は行われていた。⁽¹¹⁾ したがって、自由党においても事前の審議は行われており、『政調週報』にもその記録が残されている。

政調会の審議はおよそ次のようなスケジュールで行われる。政調会による政府提出法案の事前審議が開始されるのは、一月下旬のことである。それは政府予算案が閣議決定され、各省庁の提出法案の内容が固まるからである。各省庁は一月下旬から、自由党政調会の各「部」(部は各省庁および国会の常任委員会とはほぼ対応⁽¹²⁾しており、自民党の部に相当)において説明を行う。政調会側は、各省庁の説明を聞いて審議を行い、時には法案の「了承」にまで進む。一月下旬から大体三月までは政府提出法案中心に審議が行われ、政府提出法案の審議に一段落がつく三月頃から議員提出法案の審議も始まる。また国会審議の過程で政府提出法案を修正する場合も、政調会

表1 第19国会における政府提出法案と政調会

	閣議決定日との関係	該当数	構成比(%)	内訳		
				重要法案	主要法案	一般法案
説明どまり 48法案	事前	40	21.9	2	9	29
	同日	4	2.2	2	0	2
	翌日以降	4	2.2	0	0	4
了承 42法案	事前	27	14.8	0	11	16
	同日	6	3.3	2	1	3
	翌日以降	7	3.8	0	3	4
	不明（閣議決定日不明のため）	2	1.1	1	0	1
その他のかたちで言及		19	10.4	1	11	7
非掲載の法案		74	40.4	0	10	64
計		183	100	8	45	130

注 前国会からの継続法案は含まない

で修正内容を確認、承認する場面が見られる。ちなみに、こうしたスケジュールは、自民党時代もほぼ同様である。それでは自由党時代、事前審査というべき手続きは広く行われていたのだろうか。政調会の対応結果は表1にまとめた。第一九国会では一八三本の政府提出法案が提出されたが、『政調週報』に登場する法案は一〇九本である（第一九国会中、『政調週報』は一九号発刊されているが、そのうち二号分欠号があるので実際はもう少し多いはずである）。このうち四八本の法案は記録を見る限り、省庁からの「説明」はあっても、「了承」という行為に進んでいない。表1ではこれを「説明どまり」と表現している。ちなみに説明のタイミングは、四〇本までもが閣議決定前日までに行われていることから、省庁側が閣議決定前に法案を与党議員に説明し、情報提供する風習はこの当時から存在したと考えられる。

次に「了承」にまで進んだ法案について見ておきたい。『政調週報』には省庁から説明を受けた後、「了承」という決定を下したことが確認できる法案があり、これが四二本である。さらに「事前」「事後」に注目すれば、閣議決定

日前日まで了承された法案（以後、事前了承法案）は二七本（一四・八％）、閣議決定当日に了承された法案（以後、同日了承法案）は六本、翌日以降に了承された法案（以後翌日以降了承法案）は七本である。閣議決定前に了承に進むケースは多いものの、閣議決定に与党の了承は必ずしも必要とされていなかったことが窺える。

また「非掲載の法案」は七四本に上る。欠号がなければ当然これより少なかったであろうが、それにしてもなぜこれらの法案が非掲載なのか。理由は判然としないが、一つの理由として考えられるのは法案の重要度である。かつて福元健太郎は『議會制度百年史』を基準に法案を「重要法案」「主要法案」「一般法案」に分類したが、本稿もその尺度を利用して表1には重要度別の内訳も記している。そこから非掲載の法案の多くは一般法案に分類されることが分かる。推測の域を出ないが、これらの法案は純行政的であるなどの理由で、重要度が低いゆえに政調会では論議されず、それゆえ『政調週報』に記録されなかった可能性が考えられる。

なお「その他のかたちで言及」とは、省庁からの説明や政調会の「了承」は確認できないものの、国会審議中の法案の修正協議などのかたちで『政調週報』に記録が残る法案である。

さて、以上の集計結果をまとめると、当時の政府と与党の間では、政府提出法案をめぐり次のような手続きが存在していたことが推測される。すなわち、法案を通したい省庁の側は、与党自由党の理解を得るべく閣議決定前に政調会に足を運んで説明を行った。政調会の側もそこから政府側の情報を入力しようとし、法案によっては了承にまで進んだ。しかし、与党の了承は必ずしも閣議決定の要件とは考えられていなかったのである。このことは、以下の第一九国会の議事録⁽¹⁴⁾からも裏付けられる。やや長文になるが引用する。

○福田（繁）委員（前略）この法律案（「出資の受入、預り金及び金利等の取締に関する法律案」——引用者）をお出しになるときに、大蔵当局は与党に対するどうい御連絡のもとにこの法案をお出しにされたか。言いかえれば、この

法案をお出しになるまでの推移を一応伺いたい、この思うのであります。(ママ)

○河野政府委員 お答え申し上げます。この法案を提案いたしますためにとりました手続は、政府部内において関係の各省が多いのでありますから、これらと十分に協議をいたしまして一応の成案を得たのであります。しかる後自由党の方ともよくお話し合いをいたしまして、たしか政調会の方にもお話し申し上げたと思っております。こちらでこの法案を提出することについて進めて行くことについてお話しをしたわけでありまして、しかる後におきまして、閣議の決定を経て提案をいたしました、こういうことになっております。(中略)

○福田(繁)委員 さすれば、今度は修正案を出されたところの提案者に私は伺いたのであります。この法案に関しては、銀行局長はたゞいま御答弁された通りであります。もう会期が切迫しておる今日、こういう同一法案に関して与党が修正されるとするならば、銀行局当局が立案する時分に政調会に御相談されたというのであります。何がゆえにそのときに十二分の御連絡をされなかつたか。(中略)

○藤枝委員 福田委員にお答えいたしますが、第一点の、政府と十分な連絡のもとにやらなかつたのは何ゆえかというお話であります。たゞいま銀行局長からお話がありましたように、私どもの政調会に政府から原案についての説明があり、いろいろ折衝いたしましたのは事実であります。ただその当時わが党内におきまして、この問題について、いろいろ異論があり、なかなかきまらぬが、しかし政府としてはできるだけ早く国会に提出して御審議を願いたいという御意向もありましたがゆえに、一応十分その間の妥結を見ずに政府の方において提出をされたといういきさつにありますことを御了承願いたいと思えます。(後略)

以上のように、自由党時代には政調会による政府提出法案の「事前審議」は確認できるものの、「事前審査制」というべき慣習は見られなかつたのである。

三 自民党結党と事前審査のルール化

一九五五年一月自民党が結党された。一般的に言って、組織が新たに創設された際、そこで新たなルールや取り決めがなされ、それがその後の組織の方向性を規定していくことは珍しくない。自民党の組織運営もその例外ではなかったと思われる。本章では結党とともに定められた政調会の新たな権限や仕組み、政策決定のルールについて論じていきたい。

第一に、最も大事な問題は党則において、政調会の権限が強化されたことである。自由党時代の政調会は「政務調査会は、政策の調査立案に当る」(党則一四条)⁽¹⁵⁾とあるだけで、その権限ははっきりしなかった。日本民主党(以下民主党)の場合も「政策の調査研究及び立案のため政務調査会を置く」(党則四二条)、「政務調査会の決定した政綱政策に関する事項はそれぞれ党の合議機関に報告し其の決定を経なければならぬ」(党則四七条)とある⁽¹⁶⁾だけであった。しかし、自民党の結党とともに発表された党則には、次のような規定が設けられた。

「第三〇条 政策の調査研究及び立案のため政務調査会を置く。

二 党が政策として採用する議案は、政務調査会の議を経なければならぬ」⁽¹⁷⁾

この新しい規定について、政調会副会長の福田赳夫は次のように説明する。

「新党は政策を以て立つ所以に基き、その結成の当初から政策重視の為に細密なる注意が払われている。その党の機構に於ても既に政務調査会の地位を確固不動のものに押し上げているが、昔から政党は政策を軽視するの結果、政務調査

会の地位も自ら重きを置かれなかったが、新機構に於ては、政務調査会の中に政策審議会を設け党の一切の政策、議案は政策審議会の議を経なければ党議として打出することが出来ない仕組としてある」¹⁸。

こうして結党とともに自民党の政調会は、党の政策決定機関として規定されるとともに、与党の協力を得たい政府側からすれば、最大の関門として位置づけられたのである。

第二は、政調会に党所属の衆参両院議員全員が加入することになったことである（党則三五条）。時代を遡ると、自由党時代、政調会に参加する議員は一部に限られたようである。戦前から議席を持っていた自由党議員村松久義は、一九五三年自由党の政調会を次のように批判している。¹⁹

「戦後の国会では―引用者注―所属委員会以外の重要問題に対しては知る機会も研究の機会もない。勿論政務調査会というものがある。が、調査会員に任命の通知もないのだから、自分が政調会とどういう関係にあるのか知る由もない。懐古趣味かも知れないが、戦前に於いては重要問題別に特別委員会が開かれて大いに論議せられ、政調会に於いて採否が決定せらるることが、党議決定の条件であった当時がしのばれてならない。本会議に於ける議会制度と相俟って、意見のある者は続々と政調会へ馳せ参じて、活発なる議論を斗わしたものであった。今日でもそのようにやって行けるのもあるが、当時は少なくとも招かれざる客といった様な卑屈さもなく、誰でも堂々と議論の会場に出入りして意見を述べられたものだった」。

このように政調会が一部の議員によって構成、運営されるならば、政調会の党内の利害調整機能は制約され、党の統制が困難になることが推測される。そこで自民党では政調会に党所属議員を全員参加させることで、政調

会による党内の利害調整、統制を企図したのではないだろうか。この点に関しては、政調会がまとめた「政務調査会はどう運営されているか」(『政策月報』一九五六年五月)という解説記事に次のような説明を見ることができる。

「政務調査会は(中略)党所属の衆参両院議員全員が、その構成者となり、これに前議員その他の学識経験者をも加え得ることになっている。従ってこの構成は、形式的には両院議員総会と同じ様であるが、実質的には全議員が、後述の各部会の何れかに属し、また党として重要政策決定前にこの政務調査会の総会を開いて自由に論議する等両院議員総会とは別個の機能をもつ」

この記事では、両院議員総会と政調会が同列に論じられていることが注目される。なぜならば、両院議員総会は党則上、緊急時に党大会(党の最高議決機関)に代わって開催されるものである。それを政調会の総会と同列に論じることが、政調会としては全議員の参加を根拠として、政調会による統制を正統化しようとしていたと考えられるからである。

第三に、政調会の部会員を国会の常任委員をもって充てるという新方式が採用されたことも注目される。この方式は結党から約一ヶ月後に採用されたようで、一九五五年一月三日の『衆議院公報』に、自民党議員宛の次のような告知を見ることができ。

「常任委員各位は、その部属に応じて政務調査会各部に御入部のものとして御諒承を願います」

推測の域を出ないが、この新方式は次のような経緯で採用されたのではないだろうか。政調会に議員全員が加入するとなれば、議員を政調会のどこかに割り当てなくてはならない。そうすると所属の常任委員会を単位として政調会の各部会に所属させるといのは、自然な流れのように思われる。

そして、この新方式は政府与党関係に新しい局面をもたらした。既存研究が指摘するように、戦後の国会で採用された常任委員会制度は、各省庁と常任委員との間に強い結びつきを生んでいた。⁽²⁰⁾ その常任委員を各部会のメンバーとすることで、各省庁と各部会は接合されたのである。かくして、各部会は省庁と与党間の利害を調整しながら、政府提出法案の事前審査機関となることが想定された。先述の「政務調査会はどう運営されているか」は以下のように解説する。

「近代日本政治においては政策はきわめて複雑多岐であり、与党としては政府の各省とも緊密な連絡を必要とするから、従前の各党の例により（中略）内閣部、地方行政部、国防部、法務部、外交部、財政部、文教部、社会部、労働部、農林部、水産部、商工部、交通部、通代部、建設部の一五の部を設け（中略）、さらに党所属の国会議員は、何れかの部に所属することになっている。この所属方法としては、原則として国会内におかれている各常任委員には全国会議員が所属しているから、これをもってまた各部会の所属委員とされている。従って法律案等は第一次的には担当部会で十分に検討され、これがさらに審議会で審議される順序となっている。そこでかくて決定されたものは、一旦国会に提出されたときは、党の関係常任委員は、すでに事前に部会で検討済みであるからその審議も円滑に行われる。この方式も新機軸の一つである」。

第四に、政調会では、各部会の上位機関として政調審議会を新設された。なぜこれを新設したのか。「政務調査会はどう運営されているか」は、次のように述べる。

「新党の政策決定の上で一大新機軸を生み出したのはこの審議会であり(中略)、この審議会の特色は党として採用すべき政策、従ってこれに深い関係をもつ予算案、法律案はすべて細大もらさずこの審議会に付議され、決定されねばならないのであり、しかもこの審議委員は各部会を担当したり、またその責任者とならないことを原則とし、いわば閣議における無任所大臣的な立場をもつものと同様の役割をし、大所高所から、或いは総合的見地から政策を審議決定することである。(中略) 審議会は、もすれば分裂対立し勝ちな各省の政策の統合統一をはかる機能をもっている」(下線引用者)

審議委員が部会を担当しないのは、部会が省庁と結びつき、政策の「分裂対立」を生むことが明らかだったからであろう。つまり、政調審議会は、各省庁と結びついた部会間の調整、政策の統合を行うことが期待されていたのである。

以上のように、党則や政調会の新たな仕組みを概観すると、政調会には党内の利害調整、省庁与党間の調整、政策の統合の役割が期待されていたと考えられる。

このようにして政調会の権限と機能の強化が図られる中、一九五六年一月三〇日政調会で注目すべき方針が決定されている。「第二四国会提出法律案及びその他の議案の審査方針」(以下、第二四国会審査方針と略)がそれで、政調会はこの方針を政府に申し入れたという。⁽²²⁾ 長文になるがすべて引用する。

一、政府提出法律案及び議員提出法律案(他党提出のものを含む)はすべて当該部会の審議を経て政調審議会の議決を得るものとする。

二、二つ以上の部会に関係あるものは必ず関係部会に協議し、意見の一致せざるものは審議会の決定によるものと

する。

三、政府提出法律案は必ず閣議決定以前に審議会の議決を要するものとする。

四、審議会の議決を経た法律案その他の議案は総務会に連絡するものとする。

五、審議会における提出法律案の審議は原則として月曜日及び木曜日の定例日において行うものとし、緊急を要する場合は臨時審議会を開催して審議するものとする。

六、各部会は常時所轄各省と緊密な連絡を保持して国会における提出法律案の円滑迅速な審議をはかるものとする。

七、予算案、条約案その他議案の取扱いも右に準ずるものとする。

本稿の主題と密接に関わるのは「三」と「四」である。これが現実の政治過程で実行されているならば、「事前審査制」が既に結党当初から成立していたことになるからである。

ところで、実はこれと符合する資料は、政府側にも見ることができ、一九五五年二月五日、事務次官会議の席上、根本竜太郎内閣官房長官から次のような要請がなされた。

「法律案、条約、⁽²³⁾予算については自由民主党政策審議会と緊密な連絡をとり、その了解を得た上で閣議決定を経、国会に提出されること」

この二つの資料からは、政府与党の執行部の間で、政調会の了承を閣議決定の条件とすることで一定の了解があったことが読みとれる。それではこうした方針は、実行に移されたのであろうか。それを次章以下で検討しよう。

表 2 第24国会における政府提出法案と政調会

		該当数	構成比 (%)	内訳						不成立数
				重要法案		主要法案		一般法案		
				該当数	構成比 (%)	該当数	構成比 (%)	該当数	構成比 (%)	
了承された法案	事前了承	117	68.0	5	41.7	34	68.0	70	62.5	15
	同日了承	6	3.5	1	8.3	1	2.0	2	1.8	0
	翌日以降了承	13	7.6	2	16.7	6	12.0	16	14.3	0
了承できない法案		25	14.5	4	33.3	9	18.0	12	10.7	11
掲載の法案		11	6.4	0	0.0	0	0.0	12	10.7	0
計		172	100.0	12	100.0	50	100.0	112	100.0	

四 自民党結党直後の事前審査——一九五六—一九五八年

本章では自民党結党直後の三つの通常国会、すなわち第二四国会、第二六国会、第二八国会で政調会が政府提出法案にどのように対応したのか、特に事前審査はどの程度行われたのか『政調週報』を使って検証していきたい。

(一) 第二四国会（一九五六年）の分析

第二四国会から『政調週報』のボリュームは厚くなる。各部会の審議記録だけでなく、政審の記録も収録されるようになったからである。

表 2 に示したように、第二四国会では一七二本の法案が政府から提出され、一六一本（約九四％）の法案が『政調週報』上に掲載された。第一九国会の掲載率が約六〇％だったことを考えると大幅な増加である。その背景には、「政府提出法律案は必ず閣議決定以前に審議会の議決を要する」という方針が関係しているように思われる。つまり、政調会では網羅的に政府提出法案の審議を行い、それゆえにほとんどの法案が記録に残されたと考えられる。次に掲載された法案の内訳を見ていくと、政調会の最終意思決定機関である政審における了承が確認できた法案は一三六本に上る。その中で事前了承された法案は一一七本確認できる。割合にして六八％であるから、この数値をもって「事前審査制」というには物足りないが、自由党の場合一四・八％

であったことを考えると、自民党結党直後に一つの画期があったと見て差し支えないであろう。その一方で同日了承法案は六本、翌日以降に了承された法案は一三本にも上り、ここからもこの時期の与党審査は「事前審査制」と呼ぶには逸脱例が多く、ルールとして定着していなかったといえるだろう。

また「政審の了承が確認できない法案」は二五本存在する。これは『政調週報』上で議論したことは確認できるものの、政審の了承が確認できなかった法案である。その中には鳩山内閣の重要法案であった行政機構改革関連法案が一〇本含まれる。この問題は、当時の政府与党関係を浮き彫りにする事例と思われるので少し紹介したい。⁽²⁴⁾そもそも行政機構改革問題は、第三次鳩山内閣が憲法改正、税制改革に並ぶ重要政策として掲げていた問題である。行政機構改革の内容は多岐にわたるが、その主眼は政府の施策を行政部内に浸透させるための制度導入であったとされる。政府の意向を受け一二月二七日第三次行政審議会が設置され、審議会は二月二三日答申を行った。これを基に行政管理庁は「行政制度改革要綱案」を立案、これが三月六日閣議に提出された。しかしこの日閣議で了解を得るには至らなかった。

政調会では、三月六日に政府側から要綱の説明が行われた。しかし、政調会は行政機構改革に消極的であり、三月二二日の政審では「内政省新設（行政機構改革の中心的な論点の一つであった―引用者注）は今回は見送り」を決定したことが新聞で報じられ、⁽²⁵⁾『政調週報』にも「内政省については慎重検討を要するとの意見が圧倒的であった」と記録されている。⁽²⁶⁾しかるに、四月六日閣議は行政機構改革関連の一〇本の法案を閣議決定し、その中には内政省設置法案も含まれていたのである。この事例もまた第二四国会当時、事前審査がルールとして定着していなかったことを示すものといえよう。

再び表2に戻る。やや細かいことであるが、『政調週報』に記録が残っていない法案が一一本存在する。これは政調会が了承しなかったがゆえに非掲載というわけではなく、おそらく記録漏れと思われる。なぜならば、も

し政調会が了承していない法案であったならば、法案の不成立の可能性が高いはずだが、これらの法案はすべて成立しているからである。

以上、第二四国会の集計結果をまとめると、この国会は事前審査制の起点として位置付けられるが、逸脱例も多く事前審査がルールとして定着したとは言い難い。ちなみに、先に紹介した「政務調査会はどう運営されているか」は、「右の方針（第二四国会審査方針―引用者）は、お、む、ねほとんどすべての議案について実行され、かくて政府提案の重要法案は慎重審議の上決定提出され（中略）大体所期の目的を達することができた」（傍点引用者）といささか歯切れの悪い総括を行っているが、それは上述のデータと整合的であるように思われる。

（二）第二六国会（一九五七年）、第二八国会（一九五八年）の分析

第二四国会審査方針は、文字通り二四国会の審査方針であるが、この方針は一回限りで終わった方針であろうか、それとも先例として定着していったのであろうか。第二六、第二八国会について考察していきたい。

まず政調会としては、この方針を意識的に踏襲しようとしたことは確かである。第二四国会終了後も『政調週報』の裏表紙には、第二四国会審査方針の「三」と「四」を抜粋したものを、「国会提出法律案及びその他議案の審査方針抄」という見出しで毎号掲載したことが確認できるからである（一九五七年末まで）。そして、この政調会の方針は政府与党内でも受容されていたと考えられる。そのことを窺えるのが次の新聞記事である。

一九五七年二月の「足ぶみする法案審議」と題された記事²⁷は、第二六国会の休会明けから半月たつても政府の法案提出が遅れている理由を解説している。この記事はその理由として、①石橋新内閣の組閣で予算決定が遅れたために法案作成が遅れたこと、②いくつかの法案で各省庁間の意見調整が遅れていること、③新政府および与党人事が難航した影響を受けて、「自民党政調スタッフの人選がおくれ、このため政調各部会の法案事前審査が

はかどらないこと」(傍点引用者)の三つを挙げている。記事の書きぶりからして、与党政調会による「事前審査」は、赤城書簡を待つまでもなく、一九五七年の段階でも既に広く実施されていたことが窺える⁽²⁸⁾。

それでは法案の事前審査は量的にどの程度確認できるだろうか。表3は第二六国会の集計結果である。事前了承が確認できる法案は九九本(六三%)であり、前年の第二四国会よりも割合はやや落ちる。一方、同日了承、翌日以降の了承の法案は合わせて三八本で、比率に直せば約二四%となり前年よりやや多い。先の新聞記事にあったように、石橋内閣の成立による事前審査の遅れが影響しているのかもしれない。また、主要法案でも同日了承、翌日以降承認になるケースが少なくことが分かる。

第二八国会では(表4)、事前審査の度合いは上がる。一二三本と七八%の法案が事前了承されたことが確認できる。一方、同日了承、翌日以降了承の法案は全体の一五%程度に低下している。しかも重要度に注目すれば、そのほとんどが一般法案であり、重要法案、主要法案については、ほとんど事前了承されたことが分かる。これは、事前審査の浸透の度合いを示しているのかもしれない。先述した「国会提出法律案及びその他議案の審査方針抄」の掲載が一九五七年末をもって終了するのも、一九五八年にはその掲載の必要性がないほど、ルールとして浸透したことを示唆しているように思われる⁽²⁹⁾。

五 事前審査制の定着と赤城書簡——一九五九—一九六六年

本章では一九五九年から一九六六年までの通常国会の政府提出法案に対する政調会の対応を分析し、事前審査制の定着過程を考察していく。そのうえで赤城書簡の意味を改めて考察したい。

表 3 第26国会における政府提出法案と政調会

		該当数	構成比	内訳						不成立数
				重要法案		主要法案		一般法案		
				該当数	構成比 (%)	該当数	構成比 (%)	該当数	構成比 (%)	
了承された法案	事前了承	99	62.7	0	0.0	25	58.1	73	57.9	11
	同日了承	21	13.3	0	0.0	8	18.6	13	10.3	0
	翌日以降了承	17	10.8	0	0.0	5	11.6	23	18.3	0
	閣議決定日不明	2	1.3	0	0.0	1	2.3	1	0.8	0
政審の了承が確認できない法案		10	6.3	0	0.0	3	7.0	7	5.6	1
非掲載の法案		9	5.7	0	0.0	1	2.3	9	7.1	1
計		158	100	0	0.0	43	100	126	100	

注 前国会からの継続審議法案（24法案）は含まない（以下、他の国会も同様）。なお第26国会の重要法案2つはいずれも継続審議法案である。

表 4 第28国会における政府提出法案と政調会

		該当数	構成比	内訳						不成立数
				重要法案		主要法案		一般法案		
				該当数	構成比 (%)	該当数	構成比 (%)	該当数	構成比 (%)	
了承された法案	事前了承	123	78.3	11	100.0	30	85.7	82	73.9	14
	同日了承	15	9.6	0	0.0	4	11.4	11	9.9	4
	翌日以降了承	8	5.1	0	0.0	1	2.9	7	6.3	0
	閣議決定日不明	4	2.5	0	0.0	0	0.0	4	3.6	0
政審の了承が確認できない法案		3	1.9	0	0.0	0	0.0	3	2.7	0
非掲載の法案		4	2.5	0	0.0	0	0.0	4	3.6	0
計		157	100	11	100	35	100	111	100	

注 第28国会では実際は159法案提出されているが、政府予算案決定前に閣議決定された法案は集計の対象に含めなかった。『政調週報』の記録が政府予算案決定後から始まるからである。

(一) 事前審査制の定着

一九五九年以降の『政調週報』は情報量が落ちる。部会、政審の審議内容が掲載されず、政調会が了承した法案名と概要、了承した日付のみを掲載するようになったのである。しかも、一九六〇年から一九六三年は了承された日付も記載されず、法案が『政調週報』に掲載された号の発行日から、了承された時期が分かるに過ぎないのである。そこでこの年代については、次のような資料と基準で了承された日付を推定した。

基本的な資料として使ったのは『衆議院公報』の「広告」欄である。同欄には各党の会合の情報が告知（予告）されるが、そこには政審の議題となる法案名が掲載されている。そこで告知通り、その法案が政審で審議されたと見なす。多くの法案は一回しか議題として登場しないが、それは一回の審議で了承されたためと推測できるので、その日を政審の了承日と推定した。複数回登場する法案の場合は、何らかの理由で審議が一回で終わらなかったと考えられるから、最も遅い日付を了承された日付と推定した。

しかし、「広告」欄に登場しない法案は少なからずあり、それについては『政調週報』の発行日からさらに推計を重ねた。具体例から説明すると、例えば三月一五日号に「審議済」として掲載された法案は、三月一五日までに政調会です承されたと推定される。そして、当該法案の閣議決定が三月一六日以降であれば、その法案は事前了承されたと見なすことは可能であろう。一方、当該法案の閣議決定が三月一五日以前だったならば、政審の了承と閣議決定のどちらが先かは判別が難しい。本稿では前者のような場合（閣議決定日前に発行された『政調週報』に法案が掲載された場合）を事前了承法案、後者のような場合を「事前事後判定不能」として処理した⁽³⁰⁾（この基準で事前了承と判断した法案は、一九六〇年で八本、六一年で九本、六二年で九本、六三年で三本なので量的に少ない）。

このように一九六〇年から六三年まではデータの精度が落ちることに留意しつつ、以下論述を進めたい。表5では、一九五六年から一九六六年までの通常国会の集計結果をまとめた。また、長期的な傾向を分かりやすくするために、割合で示した図1も掲げる。これらをもとに事前審査の定着過程を探っていこう。

まず事前審査の度合いであるが、事前了承された法案の割合は、一九五九年にはさらに高まり八〇%を超えた。しかし一九六〇年から六三年までは若干低下する。その要因は基本的には、先述したデータのとり方に起因するものと思われる。というのも『衆議院公報』の「広告」欄で確認できない法案は、「事前事後判定不能」として処理せざるをえないことが多いからである。そして、こうしたデータ上の制約が解消された一九六四年以降は、大体九〇%を超える法案が事前審査を済ませて閣議決定されたことが確認できる。

次に同日了承の法案について検討したい。これは一九五九年以降も大体一〇%前後存在し案外減っていない。国会開会中の閣議は通常午前九時から開かれ、政審は午前一〇時に開始されるから、同日了承の法案は持ち回り閣議でもない限り、事後了承ということになる。しかし新聞報道で確認してみると、必ずしも事後了承とはいえないようである。そのことが分かる事例として、一九六〇年の「国土開発縦貫自動車道中央自動車道の予定路線を定める法律案」（以下、中央自動車道法案と略）の法案提出過程を紹介する。

これに先立つこと三年前、一九五七年に国土開発縦貫自動車道建設法が成立し、この法律に基づき中央自動車道が建設されることになっていた。この具体的路線を決める法律が中央自動車道法案だったのである。ところで、この法案が粗上に乗る中で、与党内では中央道よりも東海道を優先させるべきとの声が上がりが問題は紛糾した。

四月一日、政府は閣議でこの法案の国会提出を決定する予定であった。読売新聞の解説記事は伝える。

「（それまで中央道派と東海道派が対立していたが―引用者）三月三一日になって政調建設部会の調整がつき、東海道

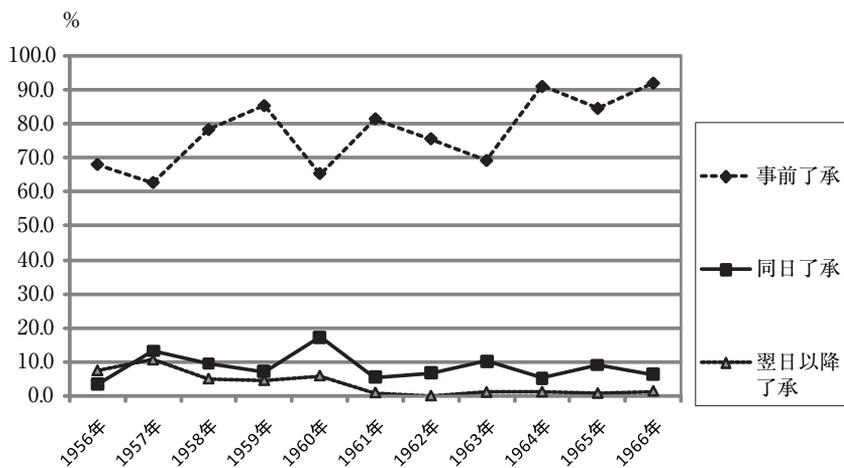
事前審査制の起点と定着に関する一考察

表5 政府提出法案と政調会（1956～66年）

	国会名	事前了承	同日了承	翌日以降 了承	事前事後 判定不能	非掲載法 案	その他	計
1956年	第24通常	117	6	13	0	11	25	172
1957年	第26通常	99	21	17	2	10	9	158
1958年	第28通常	123	15	8	4	4	3	157
1959年	第31通常	129	11	7	0	4	0	151
1960年	第34通常	98	26	9	9	8	0	150
1961年	第38通常	172	12	2	12	13	0	211
1962年	第40通常	121	11	0	20	8	0	160
1963年	第43通常	128	19	2	14	22	0	185
1964年	第46通常	154	9	2	3	1	0	169
1965年	第48通常	110	12	1	0	7	0	130
1966年	第51通常	128	9	2	0	0	0	139

注 前国会からの継続法案および政府予算案決定前に閣議決定された法案は含んでいない。「その他」とは表2～表4中の「政審の了承が確認できない法案」を指す。

図1 政府提出法案と政調会（1956～66年）



の方は高速自動車道の名称をやめて幹線自動車道とする、両法案は同時提出、並行審議するということで両派が折れ合った。この調整に基づき四月一日政府が中央道法案を閣議決定、党が同日政審会、総務会で東海道法案をきめるのをまっけて同時に国会に提出する予定になっていた⁽³¹⁾」

ところが、一日の政審、総務会で強硬な反対論が出た。二日『読売新聞』朝刊は次のように報じる。

「〔中央自動車道法案は―引用者〕一日の閣議で決定されたが〔誤報と思われる―引用者注⁽³²⁾〕、東海道幹線自動車道建設法案〔第二東海道法案〕との関係がこじれて同日中に自民党政審、総務会の了承を得られず、国会提出は来週以降に持ち越された。〔中略〕閣議決定も終わり国会に提出するというどたん場になって〔中略〕またもや自民党内の調整まじの形になったのである」。

結局この問題は、五月一日に政調会内の調整が完了して了承、一二日に総務会も了承した後、五月一三日に法案提出が閣議決定されている⁽³³⁾。

この事例から注目したいのは、第一に、政府側が部会の承認をもって、与党の了承と見なしていたが、特にそれは問題視されていなかったことである。第二に、そうであるがゆえに、同じ日に閣議と政審に同時並行的に法案を付議することは、手続き的に可能だったことである。同日了承の法案の中には、おそらくこうした手続きの下に発生したものがあり、そうであるならば、それらは事後了承とは必ずしも言い切れないであろう。

さて、再び表5、図1に戻って、翌日以降了承の法案について確認しておきたい。一九六〇年代以降の顕著な特徴は、翌日以降に了承される法案がほとんど見られなくなることである。一九六一年以降の発生確率はほぼ

一％であり、一九六二年のようにゼロという年もある。このことを先に見た事前了承法案の増加と重ね合わせて判断すれば、事前審査の手続きは、一九六〇年代初頭に慣習としてほぼ定着していたと考えられる³⁵。

もっとも以上の分析は、日付という限られた情報に依拠した論証なので、文字情報でこの点を補強していこう。まず最も端的な証言として、自治庁の官房長であった柴田護は次のように当時を回想している。

この予算折衝（昭和三六年度予算―引用者注）の前後を通じて痛感したことは、あるいは予算の編成について、あるいは法案提出について、与党と政府各省庁との間に、非常に緊密な連携ができつつあるということであった。私は、ちよどまる二年、国の当初予算の編成事務から離れていたのであるが（柴田は一九五八年六月から六〇年一月まで北海道に向向していた―引用者注）、この事情の変化は真先に感じられた。以前は、党との連絡はあったが、さして組織立ったものではなかったが、帰って来て感ぜられたことは、驚く程自由民主党が組織政党化しつつあることであった。このことは、一面においては好ましいことであった。根廻しのツボが一目瞭然であるからである。しかし、他面、各省庁と各部会との関係が緊密化してきたため、党の政策審議会というところが極めて重要なものになってきたのである。ただ、現在と違うのは、この頃には、まだ大蔵省の抵抗力は相当に強く残っていたこともあって、予算編成上は大問題だけを注目しておけばよかったのであるが、法律案については、そういうわけには行かなかった。それは、およそ法律案は、閣議に提出する前に、党の政策審議会、総務会の諒承をとりつけておくことが条件とされていたからである。そこで、うっかりしていると係争中の案件が政府段階で結着をつける前に、党の段階で先取りされて、党のすべてが済んだのだというわけで一方的な結論³⁶だけ押しつけられることになる。この推移を見定めるのは、官房長の仕事であり、総務課長、政府委員室の仕事であった。

柴田の回想に依拠するならば、一九五八年後半から一九六〇年にかけて各省と与党間の連携が急速に深まり、

一九六〇年代初頭には事前審査制は定着していたことになる。⁽³⁷⁾

第二に、筆者は一九五九年から一九六四年までの通常国会時の『読売新聞』を調査し、事前審査制からの逸脱事例を探そうとした。その結果、確認できた最後の事例が一九五九年の国民年金法案（閣議決定一月三〇日、政調会了承二月二日）であった。この事例も事前審査の定着という観点から興味深いので紹介しよう。

国民年金法案の要綱は厚生省において一九五九年一月一六日にまとまった。国民年金法案の提出が閣議決定されたのは一月三〇日であるが、新聞は「国民年金、一応閣議で決定」と見出しをつけ次のように伝える。

「政府は三〇日の閣議で国民年金法案について検討した結果今国会に提出する方針で、一応準備のため、閣議決定を行なった。同法案の内容については自民党ならびに関係各省間にまだ多少調整の必要があるため、この調整を待つて国会に提出する」(傍点引用者)⁽³⁸⁾

新聞によれば二月三日までに厚生、大蔵両省の調整が⁽³⁹⁾つき、自民党側も二月三日総務会で法案提出を正式決定したことが⁽⁴⁰⁾伝えられている。「正式決定」を伝える記事は次のように解説する。

「政府提出の国民年金法案は、さきに厚生省から発表された最後案のうち、自民党の一部から異論が出ていた⁽⁴¹⁾援護年金(無き⁽⁴²⁾出年金)の所得制限について、部分的にこれを緩和することで党内および大蔵省との了解がついたので、三日正式決定となったもの。さる三〇日の閣議で準備決定を⁽⁴³⁾すませているので、持ち回り閣議の必要なく国会へ提出できることになっている」(傍点引用者)

こうして同法案は二月四日国会に提出されたが、右の事例で注目されるのは「準備決定」という言葉である。実は、この「準備」という言葉は新聞独自の使い方ではなく、公式の閣議の記録である『閣議資料』（国立公文書館蔵）の中にも確かに存在する。一月三〇日の同資料の「閣議案件」の中には、当日閣議決定された法案名が記載されているが、国民年金法案は記載されていない。しかし別紙があり、そこには「準備のため」という文言が付された上で、同法案名が一件だけ掲載され、同法案の関係資料も添付されているのである。さらに二月三日の『閣議資料』の「閣議案件」の中にも、国民年金法案は出てこないが、別紙に次のような形で登場する。

「閣議（昭和三十四年二月二日）

（昭和三十四年一月三十日閣議に準備のためとして付議したもの）

◎法律案

前回配布 一、国民年金法案（厚生・大蔵省）（決定）」

つまり、政調会が了承した二月二日（この日閣議は開催されていない）、正式決定となったのである。ここからすると、おそらく「準備決定」というのは、いわば「仮決定」「条件付きの決定」であり、仮状態を解除するの(41)が自民党の了承であったと考えられる。こうした手続きからは、与党の了承なしに閣議決定することが、政府側でも正規の手続きからの逸脱として認識されていたことが窺える。

筆者が調べた限りでは、これ以後新聞レベルでは、翌日以降の了承が確認できる法案を見ることができなかつた。そしてそれは、前述のデータや柴田の回想などを踏まえると、実際の政治過程と整合的であると思われる。(42)以上、本節は『政調週報』のデータに文字資料を補足して考察したが、事前審査制は赤城書簡を待つまでもな

く、一九六〇年代初頭に慣習としてほぼ定着していたと考えられる。⁽⁴³⁾

(二) 事前審査制と総務会——赤城書簡の再検討

ここまで与党審査の主体を政調会に限定して考察してきたが、今日事前審査制という場合、政調会、総務会の了承をもって与党の了承としている。総務会は当時、政府提出法案の事前審査に加わっていたのであろうか。

これについて一九五九年の『政調週報』は、興味深い情報を含んでいる。それは法案ごとに政調会と総務会の了承した日付を記載しているのである。つまり政調会、総務会の了承という手続きは、すでに一九五九年から存在していたことが分かる。

この日付を利用してさらに分析を進めよう。まず総務会と政審の承認の日付を比べると、『政調週報』に掲載された一五一法案のうち、政調会と総務会の了承が同じ日に行われた法案は七〇本と約半数に上る。自民党本部の元職員のインタビューによれば、今日でも、政調会関係者は一つの法案を同じ日の政審(二〇時)と総務会(二二時)で通過させることを好み、これを「一気通貫」と呼んでいるというが、こうしたシステム化された手続きが、すでにこの時期に見られることは注目に値する。また残りの七七本の法案は、政審の了承の翌日に総務会です承されている(残り四法案は日付不明)。記録に残る全ての法案が政調会の了承から一兩日中に総務会で決定されているわけだから、総務会は事実上の追認機関となっていたと推測される。

次に閣議決定と総務会の関係を分析したい。ここでも日付の差に注目すると、閣議決定前日までに総務会が了承していた法案は九〇本、閣議決定と同日の了承は四七本、閣議決定翌日以降に総務会が了承した法案は一〇本である。閣議が九時、総務会は一一時が定刻であるから、五七本もの法案が総務会の了承を待たずに閣議決定されていたことになる。先の第二四国会審査方針の「四」も「審議会の議決を経た法律案その他の議案は総務会に

連絡するものとする」(傍点引用者)としていたが、このデータと重ね合わせるならば、一九五九年当時総務会の了承は、閣議決定の条件とは考えられていなかったことが窺える。⁽⁴⁴⁾

以上のことを踏まえて、赤城書簡について考察を加えたい。

そもそも総務会は自民党の党則上、「総務会は、党の運営及び国会活動に関する重要事項を審議決定する」(二六条)とあり、建前上は政調会よりも格上の党機関である。しかし、実際の政策決定過程においては、総務会の議決を待たずして閣議決定が行われていたことから分かるように、その存在は軽視されがちであった。⁽⁴⁵⁾一方、政調会は事前審査の主体として法案審議を行い、赤城書簡が出された一九六二年の時点で、政調会による事前審査はすでに定着していた。そこに出されたのが赤城書簡(「各法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会に御連絡を願ひ度い」)だったのである。つまり、赤城書簡は与党の事前承認の要件として、新たに総務会の承認も必要ないことを内閣側に通知した文書だったと考えられる。⁽⁴⁶⁾

そして、この総務会の要請は少なくとも自民党内では受け入れられたようである。このことを端的に示しているのが、これまた『政調週報』である。『政調週報』の表紙には、一九六二年二月九日号までは「政調審議会審議済」という表書きが存在した。ところが一九六二年二月一六日号から「政調審議会・総務会審議済」という表書きに変更されたのである。一月二三日の総務会決定を政調会が受け入れたことを示すのであろう。

こうして与党の事前審査には政調会だけでなく、総務会の了承までもが要件として加わるようになった。赤城書簡は事前審査制の「嚆矢」ではなく、今日一般に理解されている事前審査制に到達したことを示す文書であったと考えられる。

六 おわりに

本稿は事前審査制の起点と定着の過程を考察してきた。結論をまとめると以下の通りである。

そもそも自民党結党前、事前審査の手続きは一般化していなかった。政調会における官僚の事前説明や政調会の事前審議は広く存在したものの、政調会の了承は閣議決定の条件とは考えられていなかったのである。

このような政府与党関係は、自民党結党とともに大きく変わる。政調会の権限、機能の強化が進められるとともに、政府与党間では、自民党政調会の了承を閣議決定の条件とする取り決め(第二四国会審査方針)が行われたのである。

それでは、この取り決めは実際に守られたのか。『政調週報』のデータを分析した結果、結党当初の第二四国会では、事前審査の手続きは「おおむね」実行に移されたことが確認された。事前審査制の起点は、この第二四国会にあったというのが本稿の結論である。そして第二四国会審査方針は、その後も受け継がれ事実上先例として定着していった。

次に事前審査が慣習として定着したといえるのはいつか。データがやや欠落している時期ではあるが、事前了承された法案、事後了承になった法案の割合、これに同時代人の回想や新聞報道を補って判断すると、それは一九六〇年代初頭のように思われる。そして、一九六二年赤城書簡が出されたことにより、与党の事前審査の要件に総務会の了承が加わった。これにより政府与党間の政策手続きは、今日理解される事前審査制の姿に近づいたのである。つまり赤城書簡は事前審査制の「嚆矢」ではなく、制度化の最終局面を意味する文書として理解されるべきものと思われる。

【追記】

本稿は、科学研究費補助金（基盤研究C）「自民党政権の意思決定システムの形成過程に関する共同研究（研究課題番号・23530164）」の成果の一部である。

本稿は、二〇一三年度日本政治学会研究大会で報告した内容をもとにしている。討論者として貴重なコメントをいただいた牧原出東京大学教授、五百旗頭薫東京大学准教授にお礼申し上げる。また、自由民主党本部元政務調査会長室室長の中丸到生氏には長期にわたりインタビューさせていただき、自民党政権を理解するための様々なヒントをいただいた。この場を借りてお礼申し上げます。

- (1) 近年発行された政治学辞典では、事前審査制は「内閣が国会に提出する法案を与党が事前に審査する手続きのこと。わが国では一九六〇年代以降、自民党の長期政権の下で、政府提出法案はまず与党自民党の政務調査会の部会で審査され、次に政務調査会、総務会の了承を経て、国会に提出されることが慣例化した」と説明されている（『現代日本政治小辞典』、ブレーン出版、二〇〇三年、吉野孝執筆）。後述するように、本稿は事前審査制の起点を自民党結党当初の一九五六年に置いているので、その点で見解が異なる。
- (2) 「自由民主党総務会長提出 法案審議について」（国立公文書館蔵『内閣公文・国政一般・政党・政党の申入、要望・A5215・第5巻』）。
- (3) 例えば、川人貞史『日本の国会制度と政党政治』（東京大学出版会、二〇〇五年）、一九六頁。大山礼子『日本の国会』（岩波新書、二〇一一年）、七八頁。
- (4) 例えば、久米郁男他『政治学』（有斐閣、二〇〇三年）、二〇七頁。中島誠『立法学』（法律文化社、二〇〇四年）、八九頁。
- (5) 例えば、大久保好男（読売新聞論説委員）「小泉改革の成果の間われる年」（『国会月報』、二〇〇二年一月）。星浩（朝日新聞記者）「自民党政調会と政策決定過程」（北村公彦他編『現代日本政党史録・第五巻』、第一法規、二〇〇

〇四年)。

(6) もっとも、自民党結党当初から事前審査が存在したことに言及する研究はある。代表的なものとして、佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』(中央公論社、一九八六年)、岩井泰信『立法過程』(東京大学出版会、一九八八年)、福元健太郎『日本の国会政治』(東京大学出版会、二〇〇〇年)が挙げられる。ただし、これらの文献は、事前審査の起点や程度を掘り下げることではなく、また自民党側が赤城書簡でわざわざ事前審査を申し入れていることからして、当時の事前審査は実質的なものではなかったと推論しているが、本稿の立場はこれとは異なる。

(7) 赤城書簡の通説的理解に異を唱えた研究として、向大野新治「議案審査議案事前審査制度の通説に誤りあり」(『議会政治研究』、二〇〇六年二月)が注目される。向大野によれば、赤城書簡は「全く事前審査と関わりのないことで出されていた」という。すなわち、一九六二年当時、選挙制度審議会の答申を政府が採用することを恐れた自民党が、党の了承なく政府案を提出することを牽制するために出されたものであったという。その資料的根拠は明示されていないが、向大野のキャリア(衆議院事務局に勤務)からすると、重要な証言といえよう。

(8) 『政調週報』は国立国会図書館等複数の図書館に所蔵されていることが確認できるが、自由党時代のものは長崎県立図書館にのみ所蔵されており貴重である。

(9) 本稿では「官報情報検索サービス」から『官報』の情報を入手した。

(10) 第一九国会は一九五三年二月に開会し一九五四年六月に閉会しているから、正確には一九五三―一九五四年と表記すべきであるが、実質的な国会審議は一月の休会明けから始まるので一九五四年と表記した。四章以下の通常国会も同様に表記した。

(11) 戦前の事前審議については、村瀬信一『帝国議会改革論』(吉川弘文館、一九九七年)に詳しい。また翼賛政治会の事前審議については、官田光史「翼賛議会の位相」(『歴史学研究』、二〇〇九年二月)参照。

(12) 『政調週報』によれば、第一九国会当時、外交部、交通部、行政部、国土部、財政金融部、産業部、治安部、社会部、水産部、農林部、文教部、労働部の一二の部が存在した。

(13) 福元は『議会制度百年史』の「国会史」において、各国会の「概観」に記載された法案を重要法案、「主な法律案」として記載された法案を「主要法案」、それ以外を「一般法案」に分類した。

- (14) 『第一九国会衆議院大蔵委員會議事録』、一九五四年四月二八日。
- (15) 自由党の党則は「党則改正を決定」（「再建」、一九五三年一月号）より確認した。
- (16) 民主党の党則は「日本民主党党則」（憲政記念館蔵『村川一郎文書』）から確認した。
- (17) 『自由民主党史・資料編』（自由民主党、一九八七年）、三二頁。
- (18) 福田赳夫「新政局とわが党の使命」（『経済展望』、一九五六年一月）。
- (19) 村松久義「帰り新参傍觀記」（『再建』、一九五三年三月）。ちなみに、『政調週報』によれば、第一九国会における政調会各部による法案審議は、各部の「役員会」で行われることがほとんどであった。つまり当時の政調会は「役員」の肩書きを持つ一部の議員により運営されるもので、それゆえ多くの議員は村松のように「招かれざる客」という意識を持ったと思われる。
- (20) 川人貞史「一九五〇年代議員立法と国会法改正」（前掲、川人『日本の国会制度と政党政治』所収）、村井哲也「戦後政治と保守合同の相剋」（坂本一登他編『日本政治史の新地平』、吉田書店、二〇一三年）。
- (21) 自民党結党前後の政府与党間の調整の実相については、別稿で詳しく論じていきたい。
- (22) 『政調週報』、一九五六年第八号（自一九五六年一月三〇日至二月四日）。
- (23) 国立公文書館蔵『次官會議資料綴』、一九五五年二月五日。なお、この資料の存在は、前掲村井「戦後政治と保守合同の相剋」の中で初めて言及された。
- (24) この問題については、牧原出「内閣・官房・原局（二）」（『法学』、一九九六年八月）、黒澤良「自治庁創設への政治過程」（坂本一登他編『日本政治史の新地平』、吉田書店、二〇一二年）に詳しい。事実関係は、主として行政管理庁史編集委員会編『行政管理庁史』（行政管理庁、一九八四年）に依拠した。
- (25) 『読売新聞』、一九五六年三月二三日。
- (26) 『政調週報』（一九五六年第一五号）の三月二二日の政審の項。
- (27) 『読売新聞』、一九五七年二月一六日。
- (28) 一九五八年の第二八国会でもこれに似た記事がある（『読売新聞』、一九五八年二月二九日）。これによれば、一月二八日現在政府の法案提出が遅れているため、政府は法文化した法案について「自民党側に対し審議を促進し法案

の早期提出方針に協力するよう申入れた」とある。ここでも与党審査が政府の法案提出の条件と認識されていることが窺える。

(29) こうした事前審査の浸透ぶりを示す事例として、第二八国会の恩給法改正法案について紹介しよう。

恩給法は日本遺族会等の恩給団体の利害が関係するため自民党にとって重要な法案である。この法案提出に先立ち、岸内閣は一月に政府予算案を閣議決定し、恩給の増額分として三〇〇億円計上していた。しかし、党内では傷痍軍人の恩給を増額修正すべきという意見が強く、法案の国会提出が遅れた。これについて岸信介首相は二月一日、今松次郎総務長官、三木武夫自民党政調会長に「未調整分は後日委員会で修正してもよいから二十一日閣議決定の線は絶対くずさない」よう厳命したという(『読売新聞』、一九五八年二月一七日)。さらに一八日岸は三木に対し「平年度三百億円増額(予算案)のワクを絶対厳守し、そのワク内で操作しうる余地があったら考慮すべきだ」という指示を与えたと伝えられている(同、二月一九日)。

これを受け、自民党側では一九日政調会内閣部会、政調審議会の合同会議を開いたが意見がまとまらず、三木に具体案のとりまとめを一任した(同、二月一九日夕刊)。同日、三木は政調副会長や大蔵省主計局長、総理府恩給局長と協議の上、先に決まっていた戦死者遺族等への恩給増額分を削減して傷痍軍人側に回すという裁定を下した(同、二月二〇日)。これが党了承され、二二日予定通り恩給法改正法案は閣議決定へと至ったのである。

右の事例では、政府側と党側の意見が対立したものの、政府側が指示したスケジュール、枠組みの中で与党側は恩給法を調整し、承認へと至っている。その意味では政府側のベースで問題は処理されたわけだが、少なくとも形式において、政府側が政調会の了承を待って閣議決定に進むという手順を守ろうとしたことが注目される。つまり、事前審査の手続きは、政府与党内で守るべき「規範」として意識されていたように思われる。

(30) これ以外にも閣議決定日が不明な法案は、「事前事後判定不能」の法案としてカウントした。

(31) 『読売新聞』、一九六〇年四月一九日夕刊。

(32) 『官報』には四月一日の閣議決定案件として掲載されていない。また同日の『閣議資料』(国立公文書館蔵)にも閣議案件として掲載されていない。ただし、同法案の要綱は同日の『閣議資料』の中に添付されていることから、閣議で話題となったか、あるいは閣議に付議する準備はなされていたと思われる。

- (33) 『読売新聞』、一九六〇年五月一日夕刊、五月一三日。
- (34) 右に述べた基準で「翌日以降了承」に集計した法案の中にも、新聞で確認すると実際には事前了承であることが分かる法案もいくつかある。例えば、第三四国会（一九六〇年）のILO関連法案のうち四つの法案は四月二十八日に閣議決定されたが、『衆議院公報』上は五月四日が最後の議題日であるので、翌日以降法案として集計した。しかし、新聞報道によれば、これらの法案は四月二十八日夕方、政審と総務会で了承され、それを受けて同日夜九時からの閣議で閣議決定されている（『朝日新聞』、一九六〇年四月二十九日）。おそらく、五月四日の会合は法案の取扱い等の協議のためだったのだろう。このように『衆議院公報』は了承後の審議も掲載してしまうので、『衆議院公報』を使った推計には問題が残る。
- (35) この見解は通説的理解とは異なるようである。例えば岩井泰信は「一九六〇年代前半までの政策決定過程をみると、与党審査を経ることなく案件が国会に提出されているケースが数多くみられる。たとえば一九五八年の警察官職務執行法案では内閣から議院運営委員会に示される提出予定法案にも含まれていなかったものが抜き打ち的に国会に提出された」と指摘する（『政策決定システムのあり方』（『国会月報』、二〇〇二年三月）。しかし、この指摘に疑問が残る。まず「与党審査を経ることなく案件が国会に提出されているケース」として、警察官職務執行法案を挙げているが、新聞で確認すると同法案は、一〇月七日午前一〇時の政調審議会、地方行政部会、地方制度調査特別委員会、法務部会との合同会議で了承、総務会でも同日了承された。内閣はそれを受け、七日の持ち回り閣議で法案提出を決定したと報道されている（『読売新聞』、一九五八年一〇月七日夕刊）。また「数多く見られる」と述べるその根拠も不明確である。
- (36) 柴田護『自治の流れの中で』（ぎょうせい、一九七五年）、二九五―二九六頁。
- (37) こうした変化については別稿で詳しく論じる予定であるが、その要因の一つに、一九五八年夏から始まった「政策先議」があったと考えられる（『政策先議』については、牧原出『内閣政治と「大蔵省支配」』、中公叢書、二〇〇三年、に詳しい）。政策先議とは、政府予算案の概算要求段階から政調会がこれに関与する取り組みであり、『政調週報』上にも各部会の活動の様子が記録されている。こうした中で、省庁と与党の関係はさらに緊密になり情報も共有されて、法案の事前審査もスムーズに進んでいったことが想像される。

- (38) 『読売新聞』、一九五九年一月三〇日夕刊。
- (39) 『読売新聞』、一九五九年二月三日夕刊。
- (40) 『読売新聞』、一九五九年二月四日。
- (41) 同様の資料としては、一九五八年二月一日の『閣議資料』の中にも、「件名外案件」の中に「準備のため」と付言した上で、八つの法案が掲載されている。『政調週報』のデータと突き合わせると、この八本のうち七本までが一八日現在政調会で了承を受けていなかった。おそらくこの七本の法案は、与党の了承がないものの閣議決定を急がねばならず、そのため「準備決定」という形式をとったと推測される。
- (42) その他の根拠を記すと、『政策月報』（政調会の月刊誌）には毎月「政調の動き」という欄があり、そこには政調会による政府提出法案の審議状況が掲載される。通常国会開会中の同欄を一九五六年以降通読した限り、政調会による「事前審議」という語が初めて出てくるのが一九六〇年二月号であり、それ以後時々見られるようになる。「事前」という言葉が同時代の政調会関係者から自然に出てくるほど、事前審査は定着していたことが推測される。
- (43) 福元健太郎は、内閣側の資料を分析して、政府提出法案に関する政府内の提出手続きは、一九六一年に出された一連の公文書により現行のものになったことを指摘する（福元健太郎『立法の制度と過程』、木鐸社、二〇〇七年、三五頁）。一方、本稿は自民党側の資料を分析して、一九六〇年代初頭に事前審査制がほぼ定着したことを指摘している。その点で一九六〇年代初頭は、わが国の立法過程の一つの画期として位置付けられよう。
- (44) 一九六一年の新聞でも、犯罪防止法対策要綱は二月二〇日「自民党政調審議会の了承を得たので二一日、党側がこれを総務会にはかると並行して閣議決定する」という記事がみられる（『読売新聞』、一九六一年二月二一日）。
- (45) これに関連して、『朝日ジャーナル』（一九六三年七月）に「自民党総務会の強化」という記事がある。この記事は三木答申の中間報告に言及したものであるが、中間報告の中に「総務会は名実ともに党の最高機関であるように、その機能を強化しなければならない」とあるのに触れ、「この答申は党則の趣旨にそつて、ますます当たり前のことをいっているのだが、こんな当り前のことが改めて答申されなければならないほど、自民党の総務会は機能を喪失している」とし、「総務会は事後承認の機関となつてしまつているのが現状だ」と指摘する。
- (46) 注 6 に記したように、結党当初の事前審査に言及した研究は、わざわざ自民党が「再確認」を求めていることが

ら、当時の事前審査は実質的なものでなかったと推論している。しかし、本稿の立場はこれとは異なる。赤城書簡には、冒頭で引用した部分の直後に次のような「備考」が存在する。

「備考 各常任委員長、特別委員長、政調各部長には別紙の通り書類を発送致したので御承知願ひ度い。
二月二十三日

政調各部長 各常任委員長 各特別委員長 自由民主党総務会長 赤城宗徳

法案審議について

一月二十三日の総務会に於て法案審議に関し左記の通り再確認致したので御了承を願ひ度い。

記

各法案の審議は総務会において最終的に決定することになっていたので各常任委員会各特別委員会の段階において法案修正の場合は、改めて、その修正点等について総務会の承認を受けられ度い。」

改めて備考も含めて通読すれば、そこに通底する論理は総務会の党内における優越性の確認である。そうであるがゆえに、法案の閣議決定前に政調会だけでなく、総務会の承認も必要というのが赤城書簡に込められた意味だったと考えられる。