

# 分裂議会における 官僚の立法準備行動

特許庁による法案根回しの実態

A Bureaucrat's Anticipated Reaction to the Divided Diet  
Case Study on a Bill Lobbying by the Japan Patent Office

松浦 淳介

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程 /  
東洋学園大学人文学部兼任講師

Junsuke Matsuura

Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University /  
Part-time Lecturer, Faculty of Humanities, Toyo Gakuen University

本稿は、参議院の多数を野党が占める分裂議会の発生が官僚の立法準備行動にどのような影響を及ぼしたのかを明らかにするため、特許庁が2007年7月に分裂議会が発生する前の2006年常会に提出した意匠法等の一部を改正する法律案と、分裂議会が発生した後の2008年常会に提出した特許法等の一部を改正する法律案の立法過程を比較分析した。両法案はいずれも政治的に争点化することなく、野党からの賛成も得て国会を通過した法案であったが、本稿の分析結果は、分裂議会の発生前後で特許庁の官僚の法案根回し行動に大きな差異があることを示した。

This paper analyses the legislative process of the bill on partial revision of the design act, etc. and the bill on partial revision of the patent act, etc., for the purpose of describing the bureaucrat's anticipated reaction to the divided Diet in 2007-2009. Although both bills passed Diet smoothly, this empirical analysis showed that the bill lobbying by the Japan Patent Office had changed a lot after the opposition party gained a majority of the House of Councillors as a result of the Upper House election in 2007.

Keywords: 分裂議会、官僚、根回し、意匠法、特許法

## 1 問題の所在

近年の分裂議会 (divided Diet) の発生は<sup>1</sup>、日本の統治にかかわる重大な問題の存在を明らかにした。すなわち、衆議院の多数を獲得し、内閣を組織したとしても、参議院から安定的な支持を取りつけ

ない限り、法案の成立は保証されず、政権の運営が困難な状況に陥るということである<sup>2</sup>。2009年8月の総選挙において、圧倒的な勝利をおさめ、歴史的ともいえる政権交代を果たした民主党が、翌年7月の参議院選挙に敗北するや、その重点政策の多くを

取り下げざるをえなかったばかりか、予算の執行に不可欠な法案を成立させるのにも苦しんできたことはその証左といえよう。

しかしながら、表1において、近年の両議院における閣法の審議結果を確認するならば、一致議会から分裂議会に代わったからといって、法案が国会を通過しなくなるとは必ずしもいえない。たしかに、分裂議会のもとにおける2008年の常会（第169回国会）においては、一致議会であった前年の常会（第166回国会）と比較して、法案の成立率は91.8%から78.8%へと低下しているが、2009年の常会（第171回国会）においては、それが89.9%となって2007年7月に分裂議会が発生する以前の水準に戻っている<sup>3</sup>。また、民主党政権にとって初めての通常国会となった2010年の常会（第174回国会）は、一致議会であるにもかかわらず、法案の成立率は54.7%ときわめて低い一方、分裂議会のもとにおける2011年の常会（第177回国会）では80.0%の成立率となっている<sup>4</sup>。さらに、分裂議会になったとはいうものの、参議院で否決されたり、修正されたりする法案が増加するともいえず、2008年常会と2009年常会においては、修正された法案は一件もなく、2011年常会については否決された法案は皆無である。

「動かない国会」などと一般に広く考えられている通説に反するこれらの事象を理解するには、国会において法案の成立を図ろうとする閣法提出者の戦略的な行動について考慮する必要がある（増山2003）。すなわち、閣法提出者は法案を成立させるには衆議院だけでなく、参議院からも同意を得る必要があることを十分に認識し、あらかじめ両議院、とくにそれぞれの多数会派の意向を忖度して、支持獲得のために、いわゆる「予測的対応」（anticipated reaction）をとる<sup>5</sup>。それは参議院の閣法提出者に対する「黙示的影響力」（implicit influence）の行使として捉えることができるが<sup>6</sup>、閣法提出者の予測的対応の結果として、国会へ提出された法案には当初から両議院の政策選好が反映されているばかりか、その同意がすでに取りつけられていることさえあると考えることができる。このような観点に立つならば、参議院の多数を野党が占める分裂議会において、閣法が必ずしも国会を通過しないわけではないことが理解される。

しかしながら、これまでの国会研究においては、国会へ提出された法案の審議結果のみにもとづいて、その影響力が推論されることが通常であったといえる。たとえば、参議院に関する数少ない実証研究のひとつである福元（2007）もまたその例外では

表1 両議院における閣法審議結果

常会	提出 (継続)	参議院 先議 (%)	成立 (%)	衆議院				参議院				
				継続	修正	否決	未了	継続	修正	否決	未了	
一致	2000	97 (9)	21(21.6)	90(92.8)	0	5	0	7	0	0	0	0
	2001	99 (1)	20(20.2)	92(92.9)	7	11	0	0	0	2	0	0
	2002	104 (2)	22(21.2)	88(84.6)	12	4	0	0	4	1	0	0
	2003	121 (5)	22(18.2)	118(97.5)	3	13	0	0	0	1	0	0
	2004	127 (0)	26(20.5)	120(94.5)	7	9	0	0	0	0	0	0
	2005	89 (2)	15(16.9)	75(84.3)	0	12	0	6	0	0	6	2
	2006	91 (3)	18(19.8)	82(90.1)	9	2	0	0	0	1	0	0
2007	97 (2)	16(16.5)	89(91.8)	8	1	0	0	0	2	0	0	
分裂	2008	80 (4)	4 (5.0)	63(78.8)	15	13	0	0	0	0	1	2
2009	69(14)	4 (5.8)	62(89.9)	0	17	0	6	0	0	8	1	
一致	2010	64 (2)	9(14.1)	35(54.7)	17	6	0	1	0	1	0	10
分裂	2011	90(19)	13(14.4)	72(80.0)	13	13	0	2	1	1	0	0

注1：審議結果は新規提出法案のみを対象としており、継続法案は含まれない。

注2：新規提出法案のうち、内閣によって撤回された法案が、2010年常会に1件、2011年常会に2件ある。

注3：2008年常会と2009年常会において、参議院が否決した法案（計9件）はいずれも衆議院の再可決によって最終的には成立している。

出典：参議院議事部議案課「議案審議表」（第147回国会～第177回国会）をもとに筆者作成。

ない。福元は両議院における法案審議に着目して量的な比較分析を行った結果、両議院の審議過程は相互補完よりも重複が圧倒的に多いことを示し、現状の国会は二院制である必要はないと主張する（第2章）。しかし、福元の分析はあくまで法案提出後の国会過程に射程が限定されており、法案が国会へ提出される以前の国会前過程における閣法提出者の戦略的な行動については考慮に入られていない。

その一方で、閣法提出者の視点から参議院の影響力を考察しようとする研究に竹中（2010）がある。竹中は首相と参議院の関係に焦点をあて、歴代の首相がいかに参議院から法案の支持を取りつけるのに腐心してきたのかを叙述し、それに失敗した場合、閣法成立の安定性が損なわれることをもって参議院の影響力を強調する（第7章）。しかし、竹中は「実質的に内閣を代表して法案の成立に責任を負っている」との理由から（p.17）、首相の参議院対策と閣法成立の安定性との関係を分析しているが、首相がすべての閣法について、実質的な関与をしているとは限らない。もっとも、竹中（2010）は閣法全体を対象とする研究ではないが、閣法の立法過程においては、各省庁の果たす役割もまた重要であり、参議院が閣法の立法過程に及ぼす影響を分析するにあたっては、そこにまで視点を拡げることが求められる。

したがって、本稿では、①分析の視座を閣法提出者の側にある各省庁に置き、②法案が国会に提出される以前の国会前過程をも射程に入れて、参議院における多数派の交代が各省庁の立法準備行動にどのような影響を及ぼすのかを分析する。具体的には、分裂議会の出現に対して、各省庁の官僚による法案の根回し行動がどのように変化したのかを明らかにする。そのうえで、分裂議会において、参議院の多数を占める野党が立法過程に大きな影響力を持っていることを示す。

## 2 分析枠組み

### 2.1 分析の対象

閣法の立法過程における各省庁の影響力については、「官僚主導論」と「政治主導論」との間で大き

な認識の差があるものの、各省庁がある一定の重要な役割を担っていることについては意見の一致をみるに違いない<sup>7</sup>。まず、各省庁はそれぞれが所管する政策分野に関係する閣法の原案を作成する。次に、各省庁の官僚は法案の成立に向けて、関係者との調整に奔走する。具体的には、与野党の議員などに対して「ご説明」というかたちで日常的に接触を図るなかで、それらの意向を探るとともに、法案に対する同意を得ようと説得を試みる<sup>8</sup>。

本稿では、そうした各省庁の官僚の立法準備行動に分裂議会が及ぼす影響について考察しようとするが、各省庁のなかでも、とくに経済産業省の外局に位置する特許庁に焦点をあてる。特許庁を分析の対象とする理由としては、以下の二点があげられる。第一は、所管法案が相対的にきわめて少ないことである。特許庁が所管する政策分野は、①特許、②実用新案、③意匠、④商標に特化されており、総務省や厚生労働省などのように、毎年10件以上もの所管法案を抱えることはない。

実際、2005年8月の総選挙以降についてみるならば、特許庁が所管する法案は、2006年常会（第164回国会）に2件（独立行政法人工業所有権情報・研修館法の一部を改正する法律案、意匠法等の一部を改正する法律案）、2007年常会（第166回国会）に1件（弁理士法の一部を改正する法律案）、2008年常会（第169回国会）に1件（特許法等の一部を改正する法律案）、そして、2011年常会（第177回国会）に1件（特許法等の一部を改正する法律案）を数えるのみである。このうち、2006年常会の意匠法等の一部を改正する法律案（意匠法、商標法、特許法、実用新案法および不正競争防止法の改正。以下、意匠法等改正という）と2008年常会の特許法等の一部を改正する法律案（特許法、実用新案法、意匠法、商標法および工業所有権に関する手続等の特例に関する法律の改正。以下、特許法等改正という）はともに、いわゆる産業財産権四法（特許法、実用新案法、意匠法、商標法）の改正であり、しかも、前者は一致議会に、後者は分裂議会にそれぞれ提出された法案である。したがって、両法案の立法過程を比較分析することによって、分裂議会の発生

表 2 意匠法等改正と特許法等改正の事前の位置づけ

国会	件名	予算 関係	提出 関係	法案 規模	他省庁 関係	与党 関係	閣議決定 希望日	法制局審査 希望時期	留意 事項
164 (一致)	意匠法等の一部を 改正する法律案		A	大		易	06/3/7	2月中旬 ～下旬	
169 (分裂)	特許法等の一部を 改正する法律案	※	A	中	法、財 易	易	08/2/1	1月上旬 ～中旬	

注：資料に記載がない場合は、ここでも空欄のままにしている。

出典：内閣官房「法案提出時期調」（2006年常会、2008年常会）をもとに筆者作成。

が官僚の立法準備に及ぼす影響を析出することが可能となる。

第二は、所管法案の政治性が低いことである。特許庁の所管する法案が大きな政治的争点となることは少なく、むしろ一部の関係者や専門家に関心が限定されたものといえる<sup>9</sup>。しかし、国会に提出され審議される閣法の大部分は、政治的に注目されることなく、野党も賛成して可決される法案であり、逆に多くの関心を集め、与野党が激しく対立する法案は量的にはむしろ例外である<sup>10</sup>。したがって、論争的な法案よりは非論争的な法案にあえて焦点をあてることによって、大部分の閣法の立法過程に分裂議会が及ぼす影響について示唆を得ることができる。

以下、意匠法等改正と特許法等改正とがいずれも非論争的な法案であり、それゆえに両法案を比較分析することが妥当であることを確認するため、両法案の立法過程全体を俯瞰する。まず、両法案を所管する特許庁はそれらをどのような性格の法案として認識していたのであろうか<sup>11</sup>。そのことを知るうえで貴重な資料が、内閣官房の内閣総務官室によって編集されている「法案提出時期調」（以下、時期調という）である<sup>12</sup>。各省庁は毎年、常会の召集にあたり、内閣総務官から常会へ提出を予定している法案について照会を受ける。それに対する各省庁からの回答をまとめたものが時期調であり、そこには、法案ごとに予算関係法案か否かが明示されたうえで、提出関係<sup>13</sup>、法案規模<sup>14</sup>、他省庁関係<sup>15</sup>、与党関係<sup>16</sup>、閣議決定希望日<sup>17</sup>、法制局審査希望時期、留意事項についての記載がある。留意事項の欄には、2001年常会から重要法案であるか否か、そして、重要法案であるならば、その重要たる理由も多

くの場合、記述されるようになった（政権交代前の2009年常会まで）。

表2は、時期調において、両法案がどのように位置づけられているのかを報告している。それによると、意匠法等改正は予算関係法案ではないが、特許法等改正は予算関係法案であること、また、前者は法案規模が「大」であるが、後者は「中」とされていることなど、両法案にはたしかに違いが認められる一方で、次にあげるきわめて重要な共通事項が存在する。第一に、両法案はともに提出関係において「A」とされている。「A」は、法案の提出が確定していることを意味しており、それは分裂議会における特許法等改正に関しても変更はない。第二に、他省庁関係と与党関係において、ともに調整が容易とされている。これは、両法案が少なくともほかの省庁や与党の利害に反するものでないことを意味している。第三に、留意事項の欄に特定の記述がない。これは、両法案がとくに重要な法案として、ほかの法案よりも相対的に成立が強く望まれる法案ではないことを意味している。しかし、そのことは、両法案の重要度が低いというよりは、特許庁があえて「重要」と念押しするまでもなく、容易に国会を通過すると予想されていたことによると考えた方が自然である。

次に、両法案の国会審議過程を確認するが、周知のように、自民党長期政権のもとにおいて、閣法は国会への提出に先立って与党の審査を受けるものとされてきた。また、野党の側においても、独自に国会提出法案についてヒアリング等が行われる。まず、意匠法等改正について、自民党は2006年2月9日、および2月28日に経済産業部会において、3月2

日には政調審議会においてそれぞれ審査を行っている<sup>18</sup>。野党・民主党も1月25日、および3月1日に経済産業部門会議を開き、国会提出予定法案について官僚からヒアリングを行っている<sup>19</sup>。また、特許法等改正について、自民党は2008年1月23日に経済産業部会・知的財産戦略調査会合同会議において、1月29日には政調審議会においてそれぞれ審査を行っている<sup>20</sup>。民主党も1月30日に経済産業部門会議において官僚からヒアリングを実施している<sup>21</sup>。ここで重要なのは、それらがいずれも一、二回の審査で次の段階に移行、あるいは終了していることである。それはとりもなおさず、両法案が事前に大きな火種を抱えることなく、国会へ提出されるに至ったことを意味している。

表3は衆議院と参議院とにおける両法案の審議経過をまとめたものである。そこからは両法案がいずれも順調に両議院を通過していることが確認される。すなわち、前者は、2006年3月7日に参議院を先議として国会へ提出され、4月3日に参議院の経済産業委員会に付託された。翌4日に二階俊博経済産業大臣から趣旨説明を受け、6日に質疑が行われたのち、原案のとおり可決されると(附帯決議あり)、翌7日、参議院本会議において共産党を除くすべての会派の賛成で可決され、衆議院へと送付された。一方の衆議院においては、5月16日に経済産業委員会へ付託され、17日に二階大臣から趣旨説明を受け、26日と31日に質疑が行われた。質疑の終了後、共産党による反対討論が行われたが、原案のとおり可決され(附帯決議あり)、翌6月1日の衆議院本会議において共産党を除くすべての会派

の賛成で可決され、法律として成立した。

また、後者も分裂議会であるにもかかわらず、実に順調な審議経過をみせている。すなわち、特許法等改正は2008年2月1日に衆議院を先議として国会へ提出され、3月25日に衆議院の経済産業委員会に付託された。翌26日に甘利明経済産業大臣から趣旨説明を受け、4月2日に質疑が行われたのち、原案のとおり可決されると、翌3日の衆議院本会議において、共産党も含め全会一致で可決され、ただちに参議院に送付された。参議院においては、衆議院から法案を受領した翌4日に早くも経済産業委員会に付託され、4月8日に甘利大臣から趣旨説明を受け、10日に質疑が行われたのちに原案のとおり可決された。そして、翌11日の参議院本会議において、ここでも全会一致で可決され、法律として成立している。

## 2.2 国会前過程における官僚の法案根回し

国会における意匠法等改正と特許法等改正の審議経過は、大きな政治的争点とならず、与野党の利害が鋭く対立することのない法案に関しては、一致議会だけでなく分裂議会においても、与野党が一致して賛成し、容易に国会を通過するものであることを示している。しかしながら、それはあくまで法案が国会へ提出されたのちの現象であり、そのことだけをもって、分裂議会の発生が非論争的な法案の立法過程にはいかなる影響も与えないと結論づけることはできない。前述のように、閣法提出者は事前に参議院の意向を付度したうえで、その同意を取りつけるために予測的対応をとる。それゆえ、分裂議会の

表3 意匠法等改正と特許法等改正の国会審議経過

国会	件名	提出	衆議院			参議院			公布
			委員会付託	委員会議決	本会議議決	委員会付託	委員会議決	本会議議決	
164 (一致)	意匠法等の一部を改正する法律案	06/3/7 参議院先議	5/16 経済産業	5/31 可決	6/1 可決	4/3 経済産業	4/6 可決	4/7 可決	6/7 法律 第55号
169 (分裂)	特許法等の一部を改正する法律案	08/2/1 衆議院先議	3/25 経済産業	4/2 可決	4/3 可決	4/4 経済産業	4/10 可決	4/11 可決	4/18 法律 第13号

出典：参議院議事部議案課「議案審議表」(第164回国会、第169回国会)をもとに筆者作成。

影響は、国会過程よりはむしろ、国会前過程における閣法提出者の行動変化というかたちで観察可能となるのである。

したがって、本稿では分析の射程を国会前過程まで拡張し、特許庁が両法案の国会提出に至る過程において、どのような行動をとったのかを比較分析する。そこで、とくに着目するのが、特許庁の官僚による法案の根回しである。先に記したように、各省庁の官僚は閣法の前案を作成するにあたり、与野党を問わず、関係議員に日々接触し、その意向を探るとともに、原案の内容について同意を得ようと説得を試みている。そうした法案の根回しは、官僚の立法準備作業においてルーティン化しているものといえ、事実、特許庁は意匠法等改正と特許法等改正の根回しのためにリストを作成している<sup>22</sup>。それには、担当者ごとに、いつ、どの議員に対して根回しを実施するかが具体的に記述されており<sup>23</sup>、この資料を用いることによって、特許庁の官僚による法案根回しの実態を明らかにすることができる。また、それはどの議員、あるいは政党が法案を成立させるうえで同意が欠かせないアクターとして官僚に認識されているのかを特定することにもなる。

### 2.3 本稿の仮説

立法過程における参議院の「拒否権」(veto)は、分裂議会だけでなく、一致議会においても変わらず憲法によって制度的に担保されている<sup>24</sup>。しかしながら、参議院による拒否権の実際の運用は結局のところ、その多数会派を中心とする議事運営に帰着する<sup>25</sup>。したがって、一致議会において、法案を成立させるには、衆議院とともに、参議院の多数を占める与党の同意が決定的に重要であるが、一方で、分裂議会においては、参議院の多数を占める野党の同意もまた不可欠となる。

ここで、一致議会と分裂議会とにおける官僚の法案根回し行動について、次の仮説が得られる。すなわち、一致議会においては、官僚は何よりも与党の同意を得ることを優先するが、分裂議会においては野党からの同意も重視せざるを得ない。ただし、ここで対象とする意匠法等改正と特許法等改正は、と

もに非論争的な法案であり、難なく国会を通過しているため、さほど根回しが必要とされず、したがって、分裂議会においても根回し状況に変化はないとの対抗仮説も考えられる。また、これまでは与党と野党をそれぞれ単一のアクターとして捉えてきたが、厳密には衆議院における与党と参議院における与党、同様に、衆議院における野党と参議院における野党とに分けて考えるべきであるかもしれない<sup>26</sup>。仮に、分裂議会において、野党に対する根回しが重視されるようになったとしても、それは衆議院野党に対するものであるのか、それとも参議院野党に対するものであるのかについても、検証される必要がある。

それでは、官僚がどのアクターをどれほど重視しているのかについて、どのような操作化を行うのであろうか。その指標としては、①根回しの対象者数と②根回しの時期が考えられる。まず、根回しの対象者数について、官僚は重視する政党、あるいは院内会派の所属議員に対して、より多くの働きかけを行うと考えることができる。ただし、官僚にとって、議員の「価値」は決して均一でないことに留意が必要である。それは、議員のポストや当選回数、実績などにもとづくものと思われるが、いずれにしても、長官が自ら根回しを担当する議員もいれば、それが課長クラスになる議員もいるように、待遇には明らかな「差」が存在する。つまり、長官担当レベルの議員に対する根回しと、課長担当レベルの議員に対する根回しとは、同じく一回の根回しであっても、その効果は大きく異なるはずである。さらに、個々の根回しの時間やその内容もまた検討される必要があるため、単に根回しの対象者数だけをもって、官僚が重視しているアクターを推定することに関しては方法論的に問題があるといわざるを得ない。

それに対して、根回しの時期はより適切な指標となるように思われる。官僚はそれが重視するアクターに対しては、より早い段階から接触を持とうとするであろうが、それは法案が国会に提出され、実際に審議されている段階よりも、それが国会に提出される前の段階の方が決定的に重要な意味を持つ。

これには、日本の国会制度が大きく関係していると考えられる。すなわち、国会法は「内閣が、各議院の会議又は委員会において議題となつた議案を修正し、又は撤回するには、その院の承諾を要する。但し、一の議院で議決した後は、修正し、又は撤回することはできない」(59条)と規定し、内閣がひとたび国会へ法案を提出するや、それ自身による修正にきわめて大きな制約を課している<sup>27</sup>。このため、各省庁は両議院の意向を忖度して閣法の原案を作成するとともに、法案提出前に与党を中心に十分な根回しを行って、その同意を取りつける必要があるのである。先にも触れたように、自民党長期政権のもとにおいて、与党による法案の「事前審査」の慣行が制度化され、閣法は、自民党の部会から政調審議会、そして、総務会へと至る党内手続きを踏み、その同意を確認して初めて閣議決定され、国会へと提出されたのであった。

したがって、法案提出前の根回しとは、まさに法案への同意を得るための説得作業であり、場合によっては、その過程において法案の内容を変更することを余儀なくされることもある。それに対して、法案提出後の根回しは、その内容についての交渉というよりは事後報告であり、そこに内容変更の余地はほとんど残されていない。ここで注目すべきは、野党の位置づけであり、それがどの段階において根回しの対象となっているのか、そして、分裂議会の発

生によって変化が生じているのかという点である。

### 3 特許庁の官僚による法案根回し

意匠法等改正と特許法等改正とにおける官僚の根回しを比較分析するにあたっては、その前提として、根回しの主体と客体が両法案で合致していることが確認されなければならない。まず、根回しの主体について、意匠法等改正の根回しを担当したのは、長官、総務部長、業務部長、一部長、二部長、三部長、四部長、審判部長、総務課長、意匠課長、審議室長であり、特許法等改正においては、長官、総務部長、業務部長、総務課長、秘書課長、審議室長である。担当者は前者の方が後者よりも多いが、長官、総務部長、業務部長、総務課長、審議室長はいずれの法案の根回しも担当していることから、根回しの主体は同一的であるといえる。次に、根回しの客体について、根回しの対象とされている議員は、意匠法等改正においても特許法等改正においても、所管委員会の委員が中心である。すなわち、衆議院経済産業委員会の委員40名と参議院経済産業委員会の委員21名は、資料の提供のみも含めるならば、例外なく根回しの対象となっていることから、根回しの客体についても両法案において大きな差異はないといえることができる。

以上を踏まえたうえで、まず根回しの対象者数について確認する。表4は、意匠法等改正と特許法等

表4 法案根回しの対象者数

		衆議院				参議院			
		自民	公明	民主	他	自民	公明	民主	他
意匠法等 改正 (一致)	長官	14	2	1	0	2	0	2	0
	部長	72	4	8	1	25	11	5	1
	課長	34	1	7	0	7	3	5	0
	計(%)	120(58.5)	7(3.4)	16(7.8)	1(0.5)	34(16.6)	14(6.8)	12(5.9)	1(0.5)
特許法等 改正 (分裂)	長官	13	0	4	0	2	0	2	0
	部長	50	5	2	0	8	6	5	1
	課長	25	1	4	1	12	1	6	0
	計(%)	88(59.5)	6(4.1)	10(6.8)	1(0.7)	22(14.9)	7(4.7)	13(8.8)	1(0.7)

出典：特許庁「意匠法根回し状況」(2月28日版、3月30日版、5月25日版)、および「特許法等一部改正根回し状況」(1月31日版、2月19日版)をもとに筆者作成。

改正の立法過程において、特許庁の官僚によって根回しの対象とされた議員数を会派別に報告している。そこで最も特徴的であるのは、与党・自民党の厚遇である。すなわち、一致議会における意匠法等改正についても、分裂議会における特許法等改正についても、根回しの対象となった議員の実に4分の3が自民党所属の衆議院議員と参議院議員であった。また、長官が直接根回しを担当する議員数も、自民党が意匠法等改正において16名（衆議院議員14名、参議院議員2名）、特許法等改正において15名（衆議院議員13名、参議院議員2名）であり、ほかの会派とは明らかに差別化されている。こうした自民党に対する特別の待遇は、分裂議会の発生後も変わることなく続いているといえる。

しかし一方で、見逃すことのできない変化も観察される。それは、野党・民主党の議員に対する根回しである。たしかに、その全体に占める対象者割合に関しては、意匠法等改正と特許法等改正との間に大きな差異はないが、長官によって根回しを受ける議員が3名（衆議院議員1名、参議院議員2名）から6名（衆議院議員4名、参議院議員2名）に増えている<sup>28</sup>。ただし、ここではサンプル数が少ないため、この変化が誤差の範囲であるという可能性を排

除することはできない。

そこで、次に根回しの時期についてみる<sup>29</sup>。表5は、意匠法等改正と特許法等改正の立法過程において、特許庁の官僚がいつ議員に対して根回しを行ったのかを法案の提出前と提出後に分けて報告している。そこには、分裂議会の発生を境として民主党への対応が大きく変化していることが如実にあらわれている。すなわち、一致議会のもとにおける意匠法等改正において、官僚は与党たる自民党と公明党に対しては、法案が国会に提出される前段階において根回しを行っている一方、野党である民主党に対しては、法案が国会に提出されたのちに初めて接触を持っている。しかし、それが分裂議会のもとにおける特許法等改正においては、与党だけでなく、民主党に対しても法案提出前に根回しが行われるようになっていたのである。同法案の根回しは、2008年1月11日から開始されているが、民主党議員に対する根回しも同月18日から始まっており、しかも、それは課長級ではなく、長官と部長級によるきわめて丁寧なものといえる。

このことは、分裂議会において、参議院の多数を占める野党もまた特許庁の官僚にとって、事前に同意を得るべき重要なアクターとなっていることを意

表5 法案根回しの時期

			衆議院				参議院			
			自民	公明	民主	他	自民	公明	民主	他
意匠法等 改正 (一致)	提出前	長官	14	2	0	0	2	0	0	0
		部長	61	4	0	1	25	11	0	0
		課長	29	0	0	0	7	3	0	0
	提出後	長官	0	0	1	0	0	0	2	0
		部長	11	0	8	0	0	0	5	1
		課長	5	1	7	0	0	0	5	0
特許法等 改正 (分裂)	提出前	長官	11	0	4	0	2	0	1	0
		部長	48	5	1	0	6	6	3	1
		課長	25	1	0	1	11	1	1	0
	提出後	長官	2	0	0	0	0	0	1	0
		部長	2	0	1	0	2	0	2	0
		課長	0	0	4	0	1	0	5	0

出典：特許庁「意匠法根回し状況」（2月28日版、3月30日版、5月25日版）、および「特許法等一部改正根回し状況」（1月31日版、2月19日版）をもとに筆者作成。



味している。これを野党の側から捉えるならば、野党もまた与党と同様に、閣法の立法過程において事実上の拒否権を握ったとすることができる。したがって、分裂議会において、参議院が直接的に閣法の成立を拒むことがそれほど多くないのは、その多数を占める野党の同意があらかじめ取りつけられていることによると考えることができるのである。ただし、分裂議会の発生が立法過程における野党の影響力を増大させたとしても、それは、必ずしも参議院議員の影響力とは限らないことを確認しておく必要がある。表5に示されているとおり、分裂議会において、たしかに民主党の参議院議員も事前に法案の根回しを受けるようになっているが、衆議院議員も同様に根回しの対象となっている。それどころか、事前に長官からの根回しを受けた民主党議員5名のうち、実に4名が衆議院議員である<sup>30</sup>。したがって、2007年7月の参議院選挙の結果による分裂議会の発生は、参議院の多数を占める野党、とりわけその第一党である参議院民主党の影響力というよりは、むしろ衆議院議員を中心とする野党・民主党の影響力を強めたと推論するべきであろう。

#### 4 本稿の結論

本稿は、2007年7月の参議院選挙によって生じた分裂議会が官僚の立法準備行動にどのような影響を及ぼしたのかを明らかにするため、特許庁が分裂議会発生前の2006年常会に提出した意匠法等の一部を改正する法律案と、発生後の2008年常会に提出した特許法等の一部を改正する法律案の立法過程を比較分析した。両法案はいずれも政治的に争点化することなく、野党からも賛成を得て国会を通過した法案であったが、本稿の分析結果は、分裂議会の発生が法案提出前における官僚の法案根回し行動に明確な差異をもたらしていたことを示した。すなわち、特許庁の官僚は一致議会においては、法案の国会提出に先立って与党に対し法案の根回しを行う一方、野党に対しては法案の提出後に初めて根回しを行っていたのが、分裂議会となり、野党が参議院の多数を占めると、その第一党である民主党に対しても事前に根回しを行うようになったのである。これ

は分裂議会において野党も事実上、法案の「事前審査」に加わるようになったと同時に、立法上の拒否権を持つに至ったことを意味している。この点において、分裂議会の発生は、立法過程における野党の影響力を大きく強めたとすることができる。

このように、本稿は分裂議会の発生に対して、閣法提出者がどのような予測的対応をとったのかについて、官僚の視点からその一端を示した。しかし、残された課題も少なくはない。第一は、官僚の根回し以外の立法準備作業についての分析である。そのなかでも、とくに官僚が起草する法案の質的な内容については分析が及ばなかった。分裂議会の発生が、法案の内容にどのような影響を及ぼすのかを知るには、参議院の多数を占める野党の政策選好なども踏まえた分析が不可欠となる。第二は、知見の一般化である。本稿では、2007年7月の参議院選挙によって発生した分裂議会を取り上げたが、それ以外にも日本は少なからず分裂議会を経験している。とりわけ、2009年の政権交代によって与野党が逆転したのちの民主党政権においても分裂議会は生じており、そこでも本稿において観察された変化と同じ現象が見出されるのかについても検証される必要がある。第三は、ほかの閣法提出者の行動分析である。いうまでもなく、閣法の提出主体は内閣であり、それを支える与党の役割もまた大きい。とくに、分裂議会の発生が国会における法案の駆け引きをめぐる与野党関係にどのような変質をもたらしたのかは今後の研究課題である。

以上のとおり、残された課題は実に多く、また検証は容易でない。しかし、国会前過程における閣法提出者の行動から分裂議会を捉え直すという分析視角は、それが立法過程に及ぼす影響を正しく理解するうえで欠かすことのできない視点といえる。それはまた、現行の日本の統治機構のもと、これまでの政権担当者が直面してきた参議院問題を理解することと同時に、二院制をめぐる規範的な議論を行うにあたって不可欠となる実証的な知見を提供することにも貢献する。

## 注

- 1 本稿では、衆議院で過半数の議席を占めている与党が、参議院においてはそれを割り込んでいる国会状況を、与党が両議院の多数を占めている「一致議会」(unified Diet) に対して、「分裂議会」(divided Diet) と定義する。
- 2 高橋 (2006)、pp.100-101 を参照。
- 3 ただし、2007 年 7 月に発生した分裂議会においては、与党である自民党と公明党が衆議院において三分の二以上の議席を有しており、衆議院の再可決権を行使することが可能であったことに注意が必要である。自公政権は、2008 年常会において 6 件、2009 年常会において 8 件の法案をそれぞれ再可決によって成立させている。
- 4 2011 年常会においては、会期中の 3 月 11 日に東日本大震災が発生したことが法案の成立率に大きな影響を与えたであろうと思われる。実際、菅内閣は震災に関連する法案を計 26 件、国会へ提出しているが、そのうち 20 件が野党の同意も得て成立している。
- 5 Friedrich (1963) は「予測的対応」を「B が A の欲求や意図についての明示的なメッセージを A または A の代理人から受けることなく、A の願望を推量し、それに沿って自分の行動を形づくる」ことと定義する (pp.201-202)。
- 6 Dahl (1991) は、影響力を「明示的影響力」(manifest influence) と「黙示的影響力」(implicit influence) とに分けて論じる (pp.44-45)。また曾根 (1984) において、後者は「A が結果 X を欲する場合、A が B に X を行わせるように意図して行為したわけではないが、A の X についての要求が、B が X をしようとする原因となるとき、A は B に黙示的影響力を行使した」と定義されている (pp.144-145)。
- 7 立法過程における官僚の実務的な役割については、関 (1984)、城山・鈴木・細野編 (1999)、中島 (2007) が詳しい。
- 8 真淵 (2010) は、最終的な意思決定は議員が行うにしても、官僚が「ご説明」という名の説得・助言活動を通じて、議員に決定前提としての事実関係 (事実前提) を注入し、場合によっては、議員の価値観 (価値前提) をも変更させることがあることを重要視している (pp.13-14)。
- 9 京 (2011) は、一般の有権者や議員が強い関心を持たず、それゆえに、選挙の争点にもなることがない政策分野を「ロー・セリアンス」(low-salience) の政策分野と呼んでいる (p.5)。それによると、①特殊利益にかかわる政策、②選挙区を超えた利益にかかわる政策、③イデオロギーとはほぼ無関係な政策がロー・セリアンスの状態になりやすい政策とされている (pp.5-6)。
- 10 たとえば、2007 年 7 月に分裂議会が発生する前の一致議会 (第 163 回国会～第 166 回国会) において、与党単独の賛成 (全野党反対) で成立した法案は、全成立法案 213 件のうち 52 件 (24.4%) であり、分裂議会 (第 167 回国会～第 171 回国会) においては 157 件のうち 16 件 (10.2%) に過ぎない。
- 11 意匠法等改正と特許法等改正は、ともに特許庁総務部総務課の工業所有権制度改正審議室によって原案が作成されている。改正の経緯や具体的内容については、特許庁総務部総務課工業所有権制度改正審議室 (2007)、西田 (2008) を参照。
- 12 同資料は、一般に公開されている資料ではないが、行政機関の保有する情報の公開に関する法律 (平成 11 年 5 月 14 日法律第 42 号) にもとづき、内閣官房内閣総務官に対して資料の開示請求を行い、開示の決定を受けた。平成 23 年 3 月 31 日請求受付、同年 4 月 7 日開示決定 (閣総第 305 号)。
- 13 当欄には、提出確定の法案については「A」、提出予定の法案については「B」、提出するかどうか検討中の法案については「C」と、それぞれ記入するように指示されている。
- 14 当欄には、条文が 50 条以上であるなら「大」、49 条以下 20 条以上であるなら「中」、20 条未満であるなら「小」と記入するように指示されている。
- 15 当欄には、関係省庁名を記入したうえで、調整が容易なものは「易」、困難なものは「難」と記入するように指示されている。
- 16 当欄には、与党との調整が容易なものは「易」、困難なものは「難」と記入するようにされ、また、与党要望の有無、常任委員会の決議等の有無についても記載するように指示されている。
- 17 希望日が特定できない場合でも、希望時期 (○月上・中・下旬) を必ず記入するように指示されている。このことは、国会のスケジュール管理がいかに重要であり、内閣の側もそれに細心の注意を払っていることを示すものといえる。
- 18 第 164 回国会参議院公報第 15 号 (平成 18 年 2 月 8 日)、第 164 回国会参議院公報第 28 号 (平成 18 年 2 月 27 日)、第 164 回国会参議院公報第 30 号 (平成 18 年 3 月 1 日)。なお、自民党は 3 月 3 日と 3 月 7 日に総務会を開き、いずれかにおいて、同法案の国会提出を了承しているものと思われるが、『参議院公報』には当日の総務会の議題について記載がない。
- 19 第 164 回国会参議院公報第 4 号 (平成 18 年 1 月 24 日)、第 164 回国会参議院公報第 29 号 (平成 18 年 2 月 28 日)。
- 20 第 169 回国会参議院公報第 4 号 (平成 20 年 1 月 22 日)、第 169 回国会参議院公報第 8 号 (平成 20 年 1 月 28 日)。なお、自民党は 2 月 1 日に総務会を開き、同法案の国会提出を了承しているものと思われるが、『参議院公報』には当日の総務会の議題について記載がない。
- 21 第 169 回国会参議院公報第 9 号 (平成 20 年 1 月 29 日)。
- 22 意匠法等改正に際して、特許庁は「意匠法根回し状況」という名の、また、特許法等改正に際しては、「特許法等一部改正根回し状況」という名の根回し一覧表をそれぞれ作成しているが、それらは根回しの期間中、幾度となく更新されている。この資料は、一般に公開されている資料ではないが、行政機関の保有する情報の公開に関する法律 (平成 11 年 5 月 14 日法律第 42 号) にもとづき、特許庁長官に対して資料の開示請求を行い、開示の決定を受けた。平成 22 年 10 月 14 日請求受付 (受付番号 438 号)、同年 11 月 11 日開示決定 (特許 4)。
- 23 官僚が接触するターゲットはそれ自身が選ぶこともあるが、上司から指示されることもあるという。真淵 (2010)、pp.15-16。
- 24 Tsebelis (2002) は、政策を変更するために「同意」を得なければならないアクターを「拒否権プレイヤー」(veto players) と定義し、とくに憲法によって規定されている拒否権プレイヤーを「制度的拒否権プレイヤー」(institutional veto players) と呼ぶ。また、Immergut (1990) は、政策決定過程において特定のアクターが拒否権を行使できる段階を「拒否点」(veto point) と位置づけている (pp.395-398)。
- 25 日本の国会における議事運営の計量分析に増山 (2003) がある。
- 26 たとえば、自民党の参議院内会派である参議院自民

- 党は、独自の会則や事務局を持つなど、衆議院議員を中心とする党本部に対して、一定の独立性を保持している。
- 27 大山 (2011) は、このほかに、法案の議事日程の決定に関する内閣の関与が限定的であること、そして、内閣に法案の成立を促す手段が与えられていないことを指摘し、憲法は議院内閣制を規定しながらも、国会の立法手続きについては、権力分立型を想定していると評している (pp.72-77)。
- 28 意匠法等改正において、長官によって説明を受けた民主党議員は、築瀬進参議院議員、大畠章宏衆議院議員 (以上、2006年3月14日)、渡辺秀央参議院議員 (3月15日) であり、特許法等改正については、大畠章宏衆議院議員、近藤洋介衆議院議員、渡辺秀央参議院議員 (以上、2008年1月18日)、古川元久衆議院議員、北神圭朗衆議院議員 (以上、1月31日)、渡辺秀央参議院議員 (2月5日 (二回目の根回し)) である。
- 29 法案根回しの時期は、ほかの所管法案の根回しや政党側の審査時期にも影響されうる。まず、前者について、特許法等改正が提出された2009年常会は、そのほかに特許庁が所管する法案は存在しないが、意匠法等改正が提出された2006年常会については、それとは別に独立行政法人工業所有権情報・研修館法の一部を改正する法律案が存在する。しかし、その法案が1月31日に国会へ提出されたのに対して、意匠法等改正が提出されたのはそれから1ヶ月以上のちの3月7日である。そのため、独立行政法人工業所有権情報・研修館法の一部を改正する法律案のための根回しが意匠法等改正の根回し時期に大きな影響を及ぼしたとは考えられない。次に、後者については、先にみたとおり、両法案に対する自民党と民主党の審査時期に大きな違いは認められない。
- 30 事前に長官によって説明を受けた民主党議員は、大畠章宏衆議院議員、近藤洋介衆議院議員、渡辺秀央参議院議員 (以上、1月18日)、古川元久衆議院議員、北神圭朗衆議院議員 (以上、1月31日) である。
- 特許庁総務部総務課工業所有権制度改正審議室「法令解説 産業財産権の保護強化と模倣品対策の強化」『時の法令』1778号、2007年、pp.32-48。  
中島 誠『立法学—序論・立法過程論』(新版) 法律文化社、2007年。  
西田 英範「法令解説 通常実施権等登録制度の見直し—併せて審判請求期間の見直し、優先権書類の電子的交換の対象国の拡大、特許・商標関係料金の引下げを実施」『時の法令』1814号、2008年、pp.35-56。  
福元 健太郎『日本の国会政治—全政府立法の分析』東京大学出版会、2000年。  
福元 健太郎『立法の制度と過程』木鐸社、2007年。  
増山 幹高『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学』木鐸社、2003年。  
増山 幹高「日本における二院制の意義と機能」慶應義塾大学法学部編『慶應の政治学 日本政治』慶應義塾大学出版会、2008年、pp.267-284。  
待鳥 聡史「分割政府の比較政治学—事例としてのアメリカ」『年報政治学 2009-I 民主政治と政治制度』、2009年、pp.140-161。  
真淵 勝『官僚』(社会科学の理論とモデル 8) 東京大学出版会、2010年。
- (未公開資料)  
特許庁「意匠法根回し状況」(2月28日版、3月30日版、5月25日版)、2006年。  
特許庁「特許法等一部改正根回し状況」(1月31日版、2月19日版)、2008年。  
内閣官房「法案提出時期調」(2006年常会、2008年常会)。
- Dahl, Robert A., *Modern Political Analysis*, fifth edition, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1991. (高島通敏訳『現代政治分析』岩波書店、1999年。)  
Friedrich, Carl J., *Constitutional Government and Politics: Nature and Development*, New York, Harper, 1937.  
Friedrich, Carl J., *Man and his Government: an empirical theory of politics*, New York, McGraw-Hill, 1963.  
Immergut, Ellen M., "Institutions, Veto Points, and Policy Results: A comparative Analysis of Health Care", *Journal of Public Policy*, 10, pp.391-416, 1990.  
Lukes, Steven, *Power: A Radical View*, London, Macmillan, 1974. (中島 吉弘訳『現代権力論批判』未来社、1995年。)  
Mayhew, David R., *Divided We Govern* (second edition), New Haven, Yale University Press, 2005.  
Mochizuki, Mike Masato, *Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet*, Doctoral Dissertation, Harvard University, 1982.  
Nagel, Jack H., *The Descriptive Analysis of Power*, New Haven, Yale University Press, 1975.  
Ramseyer, J. Mark, and Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, Cambridge, Harvard University Press, 1993. (加藤 寛監訳『日本政治の経済学—政権政党の合理的選択』弘文堂、1995年。)  
Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002. (眞柄 秀子・井戸 正伸監訳『拒否権プレイヤー—政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部、2009年。)

[2012. 2. 24 受理]  
[2012. 6. 18 採録]