

議員立法の成立と制度の整備、実践

——平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律

(平成二十三年法律第九一号)における多元的政策提言実現のコストと効果——

宮崎 一徳

一、はじめに

国会において、議員立法、特に野党主導のものを成立させるには、それが政府・与党が当初から想定していたものでない場合、そのための追加の手間、財源等のコストを政府・与党は負わざるを得ない。ただそのコストを払うことで、当初想定されたものに一定の上乗せの措置がなされるのなら、それは国民にとって正の効果となる。本論では、多元的政策提言を採用することによる正の効果⁽¹⁾を、コストとの関係でどう考えるかを論点とする。

法案の提出前において、多元的政策提言、例えばNPO等からの働きかけを政府・与党が取り入れることはあり得る。政府・与党が法案を提出した後の国会のステージにおけるそれには、法案の修正や、野党主導の議員立法に与党が加わり超党派の議員立法として出し直すこと等が該当する。本論で扱うのは、後者のものである。

議員立法については、省庁の垣根を超えた問題で、具体的解決策を一気に示せないようなものに対する取組を扱う「基本法類」、すなわち「何々基本法」、「何々推進法」と称するような法律の中での割合の高まりということがある。^②「基本法類」は、議員立法の得意分野になっていると考えるが、今回、それらと対極の、短期間で具体的な問題解決をもたらしなければならぬ「緊急措置に関する法律」が議員立法で作られた例を取り上げる。

後述のキングダンのモデルからすると、取り上げた法案は、「政治の流れ」における「ねじれ国会」期ということが、「政策の窓」の開放に大きく影響したのは確かであろう。政府・与党の法案を成立させるために、野党主導の議員立法を成立させるという「ねじれ国会」期のコストを政府・与党は負わざるを得ないということは、一般的に理解されると思われる。ただ、「ねじれ国会」期にしか、そうしたコストを払う合理性が認められないのであろうか。

主に二つの理由でそれらの検証が具体的に行われていないと考える。一つは、与党は「ねじれ国会」を一刻も早く解消しようとすることから、憲法に様々にビルトインされた「ねじれ国会」におけるしくみや、そこでの運営手法等を認識し評価するという意向が働き難いということがあろう。^③政治の関心が薄いところに研究の関心も行き難いが、これは研究者として冷静に事案に向き合うかどうかの問題と考える。もう一つは、国会のステージにおける多元的政策提言の担い手である議員立法について、立法過程に加え、成立した場合のその法律の効果まで明確に把握できるものが少ないということがある。

本論で扱う法律は、その立案の契機から措置の執行状況までが、国会会議録と会計検査院の検査結果で詳しく示されているという稀な事例である。そうした意味で、この論点を検証するのにふさわしいと考える。

議員立法については、「①」のようにして作られ、「②」のような効果を示しているか^④が、なかなか把握しにくく、それゆえにその役割が不十分なものではないかとの印象を持たれやすい。①に関しては、特に全会派一致の常任委員

会や特別委員会の委員長提案によるものは、委員会審査が省略され、提出の経緯や内容に関する議論が会議録に残らないということが指摘される。②に関しては、予算を伴わない議員立法であれば、その施策の具体化がその後の政府による実施計画等に委ねられており、予算を伴う議員立法では、その施策に必要な財源は、通常、政府の当初予算には計上されておらず、財政支出を伴う施策にタイムラグが生じる等のことがある。閣法であれば、委員会審査が省略されるということはないだろうし、その施策に必要な財源は、通常、当初から予算案に計上されている。

そうした要素があることを否定するものではない。しかし、①については、法案の提出の経緯や解釈があまり問題とならず、行政の施策の効果につき与野党全会派がほぼ共通の認識を有するからこそ委員長提案の議員立法の審査が省略されていると考えられることや、他の議員立法においては、ある程度まとまった量の審議が国会で行われ、そのやりとりが会議録に記録されているものもあること等が反論としてあろう。②については、財政出動の、その規模だけに着目するなら、第一八五回国会で自民、公明から提出され、成立した、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成二五年法律第九五号）」に基づく、平成三〇年度の重点化プログラム等の予算は、三兆七六一九億七千万円に上る。①¹。施策が規模も含め議員立法だから不充分ということはないことがわかる。

法律の①が把握しやすければ、解釈が問題となった場合等に有効かもしれないが、評価はやはり②に関して、要は、法律自体が、どう行政に施策をさせる内容となっているかがポイントではないかと考える。それは閣法とも共通の問題ではないかと解する。

この点を論ずるべく、「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（平成二三年法律第九一号）」（以下、「仮払と基金の法」あるいは「仮払法」と言う。）を取り上げる。これは、「①どのように作られ」とい

う点で、珍しい野党主導の成立した議員立法であるが、与野党の協議も含め、立法過程が比較的詳しく会議録に記録されたものであり、「②どのような役割を果たしているか」という点で、法律施行後短期間で予算を伴う措置を行い、加えてその全体像が会計検査院により把握され報告されているものである。

このように①、②が把握しにくいと言えないものである。この法律における「議員立法だから」ということは、当時の政府・与党が選択した施策と違う施策をなぜ選択し、それがどう効果を発揮したかということの要因として分析の対象となる。更にまた、そうした分析は、議員立法の一概の評価を否定し得るものと考ええる。

この法律の分析においては、様々な情報があることから、民意を反映する「過程」を対象とする「政治学」と、それを「制度」として昇華させる「法学」、実践としての「公共政策学」の要素を有すると考える。順次触れたい。

二、民意を反映する「過程」

(一) 立案の契機

平成二三年四月二八日、自由民主党福島県議会議員会東北地方太平洋沖地震災害対策本部から「要望書 東日本大震災の対応について」が、合わせて自由民主党福島県選出国会議員四名連名の「原発事故被害地域に対する特別立法(議員立法)」の早期制定を求める要請書」が谷垣禎一自由民主党総裁宛に出された。県の要望事項に「原子力発電所事故の影響を受けた商工業、観光産業、農林水産業等全ての損害については、電気事業者の責任範囲にとどめず風評被害も含めて国の責任において全額補償するとともに、早期に支払うこと」、「復興財源については、県及び市町

村に前渡しすること」等の記載があり、これらが後に「仮払と基金の法」と呼ばれる第一七七回国会参第九号「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案」（佐藤正久君外九名発議）につながっていったのである。

当該福島県選出議員の動きから、当時野党の参議院自民党の政策審議会議員立法ワーキングチームの動きになり、衆議院議員との調整等を経て、同じく野党であった公明党の関係議員との調整、そして他党にも呼びかけて、議員立法としての提出及び緊急の成立が目指され、結果として、自由民主党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本・新党改革、社会民主党・護憲連合の議員が発議者に入り、六月一日に参第九号が発議されたのである。

衆議院の委員会では吉野正芳代議士がこの経緯について、「この法案ができるきっかけになったのは、自民党の四人の国会議員です。ここにおられる佐藤正久議員、森議員、そして岩城光英議員と私です。この四人は、毎週水曜日のお昼にカレーライスを食べながら意見交換しています。それぞれの方々が福島県内をくまなく歩いていました。そこから出てくるいろいろな意見、要望、こういうものを意見交換した中で、今一番何が困っているのか。それは、避難しているのにお金がない、これだけの損害をこうもっているのにお金が一つもない、国で何とか仮払いをしてほしい、こういう意見が多数を占めておりました。そして、自民党の福島県連、県会議員の方々からも同じような意見が出されました。」「そういう中で、この四人が、まず仮払い法案をつくらう、そういう思いで原案をつくらせていただき、自民党の佐藤 P T でオーソライズされ、その結果を与党、野党の会議の場で、福島県の会議の場で皆さんに御説明し、荒井先生、小熊先生等々の御理解を得ることができて、この法案提出に至ったわけでありました。」と発言している。同法案は、参議院の特別委員会に七月七日に付託され、翌八日に趣旨説明聴取がなされた。与野党の修正協議の過程等も含めて、かなり多くのことが会議録に残されている。いわゆる「ねじれ国会」期の議員立法審査ならではと

言えはそうだが、この時期、他の議員立法でも同様な例が見受けられる。ポルスビーの言う「アリーナ型議会」ではなく「変換型議会」の姿が見られるのである。

(二) 内容と提案の理由

次に法案の概要を会議録から見て行きたい。発議者の佐藤正久議員は、「(略)原発から放出された膨大な量の放射性物質により、原発周辺の市町村の方々は、理不尽にも故郷を追われ、放射能による健康被害の危険性におびえながら、長期間にわたる避難生活を余儀なくされております。」「また、広範囲にまき散らされた放射性物質により汚染された農作物や水産物の出荷制限、あるいは避難指示等による企業活動の停止など、その影響は福島県のみならず周辺各県も含めた広い範囲に及んでおります。」「これらの方々に対しましては、東京電力株式会社より仮払補償金の支払が進められているところでありますが、対象が限定されていること、金額についても被害者等が置かれた苦しい立場を反映したものでないこと等の理由から、現在行われている仮払補償金の支払は、被害者の迅速かつ適正な救済という視点が不十分と言わざるを得ません。このような現状に鑑み、当該被害に係る対策に関し国が果たすべき役割を踏まえ、国が被害者に仮払金を支払うとともに、応急対策に関する事業に要する経費を支弁するため、地方公共団体が設ける基金について国が補助する本法律案を、思いを同じくする同僚議員とともに提出した次第であります。(略)としてゐる。」

(三) 委員会審査の論点

法案の論点を見ると、与党民主党の谷岡郁子議員は、「(略)福島県を始めとする自治体の方々(略)これ以上仕事

をつくらぬでくれというのが本音ではなかるうかというふうには思わざるを得ません。そして、その新たな混乱というものがそこにおいてできるということにならうと思えます。簡単に言えば、東電が機構をつくってその機構が仮払いを早くできるようにするというのが一番多くの人を巻き込まないで単純にやる方法論ではないかというふうに考えます。「この衆議院にかかっております機構法、これを早く上げていただいて、そして早く仮払いを機構自身ができるようにして、機構内で完結して精算もできるようにするというのが最終的には一番人々が早く救われる道ではないか(略)」とし、仮払いの体制等につき議論がなされた。佐藤議員は、「(略)一番大きな違いは、現在の政府が提出しております支援機構法案、これには東電による仮払いという部分が明文化されていないと。要は、現在も民間間で、東京電力の厚意で今やっているという状況でございますので、結果として被災者から見ますと額が少ない、遅いという部分があるかと思えます。」と反論した。政府・与党の救済策とは別の視点からの政策提言を行っていることが示されている。

(四) 参議院での修正協議の打切りと衆議院への送付

参議院での修正は成就しなかったものの、精力的に協議がなされた様子が会議録には記されている。発議者の浜田昌良議員は、「私も、今回の修正協議で、先週金曜日から合計一〇回、昨日は一日で四回行いました。今日の朝も行いました。そういう意味では、真摯に協議していただいたことに対して感謝申し上げたいと思っております(略)」と経緯を示し、更に修正協議の論点等も答弁で詳しく示している。後に衆議院で修正合意がなされるが、その基礎はここにあったと考えられ、まさに議会で法案を練り上げる過程がうかがえる。

法案は、野党多数の「ねじれ」の参議院本会議を、野党だけの賛成で通過し、衆議院に送付された。与党多数の

衆議院では、与党の合意がなければ可決されないが、その後、与野党の修正合意がなされ、法案が成立。平成二三年法律第九一号は八月五日に公布される。

参議院での修正協議打ち切り、衆議院での修正合意については、その理由、タイミング等について、詳細な情報は得られていない。衆参の与野党間で何らかの合意があったのか、あるいは参の発議者側の見切り発車だったのかは不明である。衆参での委員会質疑のやりとりや、閣法第八四号の「原子力損害賠償支援機構法案」と同じ日に衆議院の委員会では修正され、本会議で修正されたところを見ると、両案を同時に処理する合意がなされたこと（あるいはそれが見込まれたこと）が推測される。「ねじれ国会」期には、閣法も、野党多数の参議院で可決されるには、野党の合意が必要なのである。

以上が「①どのようにして作られ」の国会における部分である。県議会議員の要望、野党の要請を「民意」とする場合、それをどのように立法に、この場

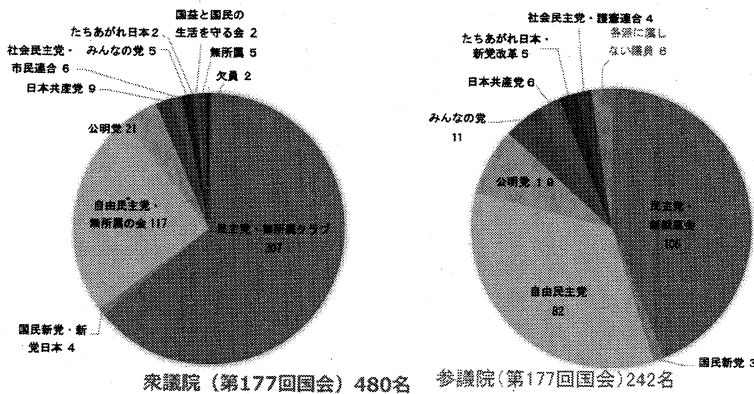


図1

*衆議院『衆議院の動き』、参議院『参議院審議概要』より作成。衆参のそれぞれのホームページ参照。

参法発議者の会派所属議員数は、自由民主党 82+公明党 19+みんなの党 11+たちあがれ日本・新党改革 5+社会民主党・護憲連合 4=121名。実際の平成23年7月15日の参議院本会議での投票結果は、欠席者がいた一方、各派に属さない議員のうち4名が賛成にまわり、投票総数 233 で賛成票 123、反対票 110であった。

合は、議員立法に反映させるかの「過程」が、いわゆる「ねじれ国会」の「変換型議会」の表出の中で、かなり明確に会議録等に残され、認識することができ、政治学的にも興味深い事例である。

キングダンの提唱した「政策の窓 (policy window)」モデルは、政策過程は、「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」からなり、これら互いに独立した三つの流れが一つに「合流 (カップリング: coupling)」したときに、特定のイッシュユーがアジェンダとして取り上げられ、特定の政策案が提示されるとされ、それを「政策の窓」の開放と表現する。「政策の窓」が開いている貴重な好機を捉えてカップリングのために尽力するアクターは「政策事業家 (policy entrepreneur)」と呼ばれ、議員、ロビイスト、学者、弁護士、官僚等がその役割を担い得るとされる。これを表にしたものが表一である。

この表に本法律案を当てはめて単純化し、分析したものを表二に示す。

法律成立までの分析を表二の形としてみると、三つの流れのうちの「政治の流れ」における「ねじれ国会」期であることを起因とする「変換型議会」の要素は重要で、特に与党が成立させたい同様分野の閣法がある中で、修正合意による「政策の窓」の開放に大きく貢献したと言えよう。また、未曾有の被害に対し、主に被災地出身の野党議員が、その状況下で自分たちができる最大限のものを探って努力した様子が、特に政策事業家の欄に、それらの者以外の者と同列に並びうる者が思い浮かばないことからも見えて来る¹⁾。彼らの中には、与党の経験や行政の経験を有する者もおり、政府の施策も認識しつつ、現場の声を力に、より手厚い復興支援策を求めて、調整を推進したことも大きいと考える。

表1 「政策の窓」の3つの流れ

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現状に関する指標 ・劇的な出来事や危機の発生 ・現行のプログラムに関するフィードバック (評価、苦情、経験) 	<p>○多様なアクターの様々なアイデア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・技術的実現可能性 ・関係者の価値観との合致 	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <ul style="list-style-type: none"> ・利益集団の支持もしくは反対 ・議会における勢力図の変化 ・行政府における重要人物の交代
政策事業家 (policy entrepreneur) の動き		

表2 「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律 (平成23年法律第91号)」の分析表
「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律案 (第177回国会参第9号)」

問題の流れ	政策の流れ	政治の流れ
<p>○問題の認識</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷東日本大震災における原子力事故による被害の発生 (平成23年 (2011年) 3月) と救済の不十分感 ▷福島県議会自民党議員の問題意識 ▷福島県出身野党国会議員の問題意識 	<p>○多様なアクターの様々なアイデア</p> <p>○議論による修正、検討対象の選定</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷福島県議会自民党議員からの「要望書 東日本大震災の対応について」 ▷福島県出身自民党議員等の立法化の考え、関係野党議員からの発議者に加わるにあたっての考え ▷参議院法制局による整理 	<p>○政策形成に携わる人々の政策案の受入れの姿勢</p> <ul style="list-style-type: none"> ▷「ねじれ国会」期 ▷与党が早期成立を目指す「原子力損害賠償支援機構法案」(第177回国会閣法84号)の存在 ▷十分な救済を求める世論
政策事業家 (policy entrepreneur) の動き		
<ul style="list-style-type: none"> ▷福島県出身自民党参議院議員が法制局に立法化を依頼。それらの議員が中心になって、党内手続き、他の野党との調整等を行う。 ▷発議者には、福島県出身の他の野党議員等も加わる。それら発議者が与党との修正協議や国会対策的駆け引き等も中心になって行う。 		

三、「制度」として昇華させる

「制度」への昇華について、まず合意された修正の中身について見てみたい。

(一) 修正の中身

法律案の概要については、先に示した。このうち主に仮払いの部分¹⁾が修正されることになる。修正の中身については、修正案の説明では、「第一に、国が行う仮払金の支払いについて、「特定原子力損害を受けた者の早期の救済のために迅速なものであり、かつ、国民負担の観点から適正なものでなければならぬ。」との規定を追加することとしております。」「第二に、仮払金の支払いに関する事務の一部を都道府県知事が行うこととする旨の政令を定めるに当たっては、都道府県知事に過重な負担を課することのないよう十分に配慮するものとしております。また、主務大臣または主務大臣から事務の委任を受けた都道府県知事が仮払金の支払いに関する事務の一部を行うにふさわしい者として政令で定める者に委託することができる事務については、会計法に基づく支出の決定及び交付の事務を除くものとしております。」「第三に、この法律における主務大臣は、文部科学大臣及び特定原子力損害を受けた事業者の事業を所管する大臣その他の政令で定める大臣としております。」「第四に、この法律の施行期日を「公布の日から起算して十日を経過した日」から「公布の日から起算して四十五日を超えない範囲内において政令で定める日」に改めるものとしております。」「第五に、国は、この法律の施行後おおむね二年以内に、平成二十三年原子力事故に係る原子力事業者による損害賠償の支払いの状況、この法律の施行の状況等を踏まえ、この法律の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとしております。」として¹⁾いる。「変換型議会」

のまさに「変換」の内容である。

この修正の「第一」及び「第二」は、前述の谷岡議員の主張にもあるものである。「第二」に関しては、衆議院の委員会で太田和美代議士は、「原子力損害賠償支援機構も、これは委託先の対象になり得るんじゃないかなというふうに思っているんですけど」と問い、発議者の浜田議員は、「例えば東京電力にかわって損害賠償の事務を担当されるのか、そういうことになってくるのであれば、そういう実務を同じく共有するわけでございますのであり得るかと思っておりますが、ただ、この法案自体がまだ審議途中でございますので、これ以上の答弁はご勘弁いただきたいと思っております。」と答えていた。

「第四」に関して、太田代議士は、「本法律案は仮払いの枠組みだけを想定しております。対象損害の範囲、そして仮払金の算定方法、必要書類等、そして実際の仮払いに必要な事項を十一項目にわたる政令で定めているんですね。この法律の公布から、それを十日後から施行するということになっているんですけども、十日で十一もの政令を整えることが果たしてできるのかなというような疑問がございます。」と問い、これに対し浜田議員は、「一日も早く被災者に仮払いをしたいという思いから、最低限の日数でございまして十日といたしましたが、十日ですべての政令がそろうとは思っておりませんでした。ただ、法律を見ますと、全体で十三の政令が規定されておるんですけども、それは五月兩式にできていいではないか。」「困っている方には、まずその部分だけでも一気通貫の政令をつくり、それを順番につくっていったって、ある段階でもう一遍政令を見直せばいい、こういう考えもございますので、(略)」と答えていた。⁽¹⁾ 第四の部分は、与党の考えを入れ、発議者側が「四十五日を超えない範囲内において」で妥協したことがわかる。

(二) 法律と政令

前述のとおり、政令で規定することがいくつもあつたが、平成二十三年八月五日の法律公布の後、①「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律の施行期日を定める政令（平成二十三年九月一六日政令第二九三号）」で施行日が法律公布後四五日目の九月一八日とされ、②「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律施行令（平成二十三年九月一六日政令第二九四号）」（以下、「仮払法施行令」と言う。）が出された。

同じく九月一六日に、次の三つの規則が出された。③「文部科学省・厚生労働省・農林水産省・経済産業省・国土交通省関係平成二十三年原子力事項による被害に係る緊急措置に関する法律施行規則（平成二十三年九月一六日文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省令第一号）」、④「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律施行令第七条第三項の規定による日本銀行国庫金取扱規程等の規定の適用についての技術的読替えに関する省令（平成二十三年九月一六日財務省令第六三号）」、⑤「平成二十三年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律の施行に伴う会計検査の実施に関し必要な事項を定める規則（平成二十三年九月一六日会計検査院規則第七号）」である。④と⑤は、法律の第八条第四項で、仮払金の支払に関する事務として資金の交付を受けた者に関する法律の第八条第五項の規定を受けてのものである。内容に関する主たる政令は②で、規則は③である。これらにより、法の執行の体制が整うこととなった。

「仮払」と「基金」のうち、「仮払」に注目するならば、②の「仮払法施行令」により、福島、茨木、栃木、群馬各県において旅館業等の観光に関連する事業を営む中小企業者等が受けた観光客数の減少に伴う収益の減少を対象として、対象者ごとに簡易な方法で算定した原子力損害の概算額に十分の五を下らない割合を乗じて得た額を支払うこと

とされた。また、仮払金の支払の請求の受付事務を原子力損害賠償支援機構（以下、「機構」と言う。）及び東京電力に、仮払金支払請求についての原子力事業者への意見の聴取、仮払金の払渡しなどにかかる事務を機構に、それぞれ委託することができることとされている。法案審査で与党議員が主張していたように、機構がやはり役割を担うこととなっている。こうしてできた仮払金の支払の概要は、図2のとおりである。

(二) 法律と予算

法の執行には予算が必要である。まず、「仮払」の方だが、仮払金の支払に関する予算については、平成二三年度第三次補正で二六三億円が措置された。当該事務に関する予算は、平成二三年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費で一億三九〇〇万円余、平成二三年度第三次補正で七九二〇万円余計二億一八二〇万円余が計上された。

「基金」の方は、平成二三年度一般会計東日本大震災復旧・復興予備費により、内閣府は、①農林水産物、食品等の全量検査体制の整備、②子ども屋外活動の支援、③地域の「ふくしま」ブ

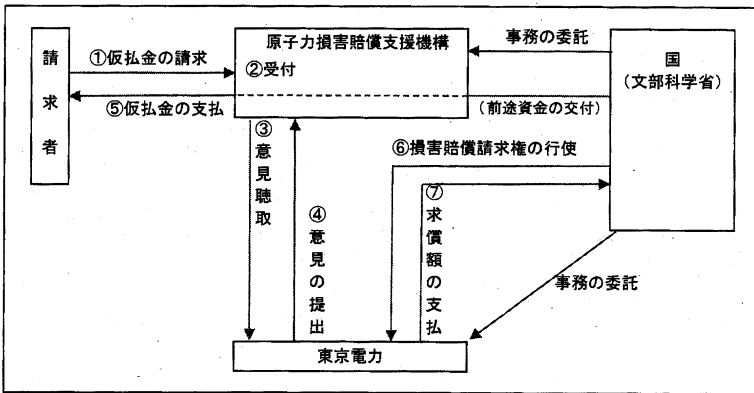


図2 仮払金の支払の概要

(会計監査院「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計検査の結果についての報告書」平成25年10月の図表0-7を基に作成。)

ランド価値回復にむけた各事業の財源となる原子力被害応急対策基金の造成に要する経費として四〇三億八五二五万円余を措置し、平成二四年三月に、放射線量低減対策特別緊急事業費補助金として福島県に同額を交付し、同県は福島県原子力被害応急対策基金を設置したのである。

これら修正による法の成立、規則等の整備、予算措置等で「制度」へ昇華したのである。

(四) 法律の執行と会計検査院の報告

法律成立後、会計検査院から「東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況に関する会計結果の結果についての報告書」が数次にわたって出され、その中で本法律の執行についても詳細に全体像が示されている。未曾有の大震災に関係するものゆえ、という事情はあるが、法律の役割、効果の貴重な検証材料となっている。

これは、参議院決算委員会において、平成二四年八月二七日、国家財政の経理及び国有財産の管理に関する調査のため、会計検査院に対し、東京電力株式会社に係る原子力損害の賠償に関する国の支援等の実施状況について会計検査を行い、その結果を報告するよう要請することが決定され、同日参議院議長を経て、会計検査院長に対し会計検査及びその結果の報告を求める要請がなされた(国会法第一〇五条による検査要請)ことによる。これに対して、会計検査院は、平成二五年十月一六日、平成二七年三月三日及び平成三〇年三月三日に、参議院議長に対して報告を行った(以下、「二五年検査院報告」、「二七年検査院報告」、「三〇年検査院報告」と言う)(会計検査院法第三〇条の三)。

「三〇年検査院報告」では、国の財政負担等の状況が示され、「仮払法による福島県原子力被害応急対策基金の設置費用」が四〇三億八五〇〇万円、「仮払法に基づく仮払金の支払に係る委託費用」が一八〇〇万円、それぞれ国の一

般会計から出されたと記されている。

仮払金の支払自体については、「二五年検査院報告」によると、一七億三三二六万円余に留まった。予算額二六三億円の六%にすぎない。この件については、「二五年検査院報告」に記述があるので、その部分を掲げる。ま
ず二六三億円は、旅行業等の観光に関連する六事業それぞれについて、各種統計データを用いた算式により算出され
た額を合算した見込額とされる。

〔売上総利益×(収入減少率—二三年原発事故以外の要因による減少率)×1/10×5/10〕÷仮払見込額

(1/10は、二三年原発事故後の風評被害を受けて、観光業者の一割が緊急的に国に対して仮払請求を行う(請求見込件数一〇、五三五件)との仮定によるものとされる。)

この六%に留まった理由は、「東京電力は、観光業者に対する風評被害の賠償において、当初は、国の仮払金と同様に、二三年原発事故以外の要因による売上の減少を考慮することとし、阪神・淡路大震災後や東日本大震災後の統計データ等を基にして、賠償の対象とはならない二三年原発事故以外の要因による売上の減少が二〇%あるとして支払額を算定していた。このように、二三年原発事故以外の要因による売上減少率が二〇%とされたことにより、賠償を受けようとする観光業者が東京電力への賠償金の支払請求を留保していたとみられる中で、東京電力は、支払請求の受付の開始から一か月後の二三年一〇月に、観光庁から公表された統計データ等を踏まえるなどして、売上減少率の見直しを行った。具体的には、同年八月末までの損害に係る売上減少率を①二〇% (同年三月一日〜五月三十一日に適用) 及び〇% (同年六月一日〜八月三十一日に適用) 又は②一〇% (同年三月一日〜八月三十一日) とし、同年九月以降の損害に係る売上減少率は一律〇%として、二三年原発事故以外の要因による売上の減少については最終的に考慮しないこととした。一方、文科科学省も、同年一〇月に上記と同様に売上減少率の引下げを行うなどした。この

ような状況の中、賠償を受けようとする観光業者は、原子力損害の概算額に最大で一〇分の五を乗じて得た額までしか支払われない国の緊急措置としての仮払金ではなく、一回の請求でより多額の支払を受けられる可能性のある東京電力による賠償を選択することになり、国の仮払金の支払額が予算額の六％程度にとどまったと考えられる。」なお、仮払金を支払った国から東京電力に対する損害賠償請求権については、図表1-11の五〇件の全てについて行使されており、二四年三月末までに、一七億三三二六万余円全額が東京電力から国に対して支払われている。「また、文部科学省は、上記の仮払金の支払に関する事務の一部を、機構及び東京電力に委託しており、図表1-12のとおり、該当する委託契約は三件、支出額は計一八七五万余円となっている(略)。」

このように、「二三年原発事故以外の要因による売上減少率」の見直しを東京電力が行ったことで、国の仮払金の請求のメリットが失われたということである。次に、「二五年検査院報告」の図表1-11及び図表1-12を掲げる。図表1-12では、仮払金の請求件数が少なかったため、仮払金の支払に関する

議員立法の成立と制度の整備、実践(宮崎)

「25年検査院報告」より

図表1-11 国の仮払金の支払実績

(単位: 件、円)

請求年月	請求件数	支払件数	支払金額
平成23年9月	8	0	0
10月	29	0	0
11月	7	0	0
12月	3	35	1,456,953,278
24年1月	12	3	55,127,221
2月	3	12	221,184,437
3月	2	0	0
計	64	50	1,733,264,936

図表1-12 仮払金の支払に係る委託契約の状況

(単位: 千円)

契約件名	契約先(契約年月日)	当初契約額	変更契約額	支出額
平成23年度特定原子力損害に係る仮払金請求書受付業務委託事業	機構 (平成23年10月7日)	125,437	14,885	13,871
平成23年度特定原子力損害に係る仮払金請求書補正等業務委託事業	東京電力 (23年10月7日)	13,566	6,409	3,752
平成23年度特定原子力損害に係る仮払金払渡し業務委託事業	機構 (平成23年11月21日)	6,439	1,163	1,130
計	、	145,442	22,458	18,754

事務に要した支出額も、当初契約金額を下回っている。

「二七年検査院報告」をはじめ、この後の報告では、仮払金の支払額についての記述がない。「三〇年検査院報告」においては、前述のとおり、「仮払法に基づく仮払金の支払に係る委託費用」が一八〇〇万円、国の一般会計から出された」と記されている。図表1-12の一八、七五四千円との記載とほぼ符合するので、図表1-11以外の「仮払法に基づく仮払金の支払」は行われていないのではないかと考える。次に「基金」について見てみる。「三〇年検査院報告」では、次の図表1-6とおりになっている。

これらのうち、金額の一番大きい「県南・会津・南会津地域給付金事業」については、「二五年検査院報告」で詳しく記述されている。すなわち、国の原子力損害賠償紛争審査会が原子力損害の範囲の判定等についての平成二三年一二月に定めた指針には、自主的避難等対象区域以外の地域、福島県では二六市町村となるが、これらについても、個別具体的な事情に応じて賠償の対象と認められることとされていたものの、東京電力は、平成二四年二月末の段階

「30年検査院報告」より

図表1-6 福島県原子力被害応急対策基金の使用実績

(単位：千円)

事業名	事業費					
	平成 24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	計
県南・会津・南会津地域給付金事業	28,729,659	—	—	—	—	28,729,659
ふくしまの恵み安全・安心推進事業	3,768,529	123,506	55,565	419,456	—	4,367,057
福島県ブランド・イメージ回復支援市町村交付金事業	3,425,000	—	—	—	—	3,425,000
ふくしまっ子体験活動応援事業	988,309	830,345	338,733	240,206	—	2,397,595
早期帰還・生活再建支援交付金事業	—	—	—	—	2,000,000	2,000,000
観光復興特別対策事業	167,126	294,525	299,994	299,989	—	1,061,635
学校給食検査体制整備事業	752,578	—	—	—	—	752,578
リスクコミュニケーション機能強化事業	51,406	93,490	98,276	91,938	—	335,111
水道水質安全確保事業	180,142	—	—	—	—	180,142
その他	11,945	50,000	—	—	—	61,945
計	38,074,697	1,391,868	792,569	1,051,591	2,000,000	43,310,726
年度末の基金残高	5,321,776	3,931,754	3,144,888	2,095,076	95,077	

(注) 年度末の基金残高には資金の運用益を含む。

で、同指針で示されていない地域（二六市町村）を一律に当該賠償の対象とすることに難色を示していたことから、福島県は早急に基金を活用して二六市町村の住民に対して給付金を給付することとしたのである。

その後、平成二四年三月に東京電力は、二六市町村の申入れ等を踏まえ、県南九市町村の者の一部も賠償の対象者に追加するとともに、同年八月に、基金の積増しに充てるために、福島県に三〇億円の寄付を行っている。

「三〇年検査院報告」によれば、「福島県原子力被害応急対策基金の二四年度から二八年度までの使用実績は、図表1-6のとおり、計四三三億一〇七二万余円となっていて、資金運用益を加味した二八年度末の基金残高は九五〇七万余円となっている。なお、同基金の事業期間は二九年度までとされており、同県は、二八年度末の基金残高の全額を二九年度中に観光復興特別対策事業の費用に充当する予定であるとしている。」とある。

こうしたことより「仮払と基金の法」による「仮払」のみならず、「基金」の役割も一応終わり、法律の執行の全体像を把握できる時期となったのではないかと考える。

四、実践の検証

実践としての「公共政策学」の要素を、議員立法としての「仮払と基金の法」についての役割、効果として考えてみたい。

「基本法類」は、言わば議員立法の得意分野となっているが、本論で扱った「緊急措置に関する法律」は、それらとは対極の、短期的具体的な問題解決を求めるもので、特に与党の事前の合意がなければ、議員立法のあまり得意とする分野とは言い難いものである。

本法律は、そうしたものに、野党議員が、自分たちのやれることを探り、議員立法として正面から取組み、「緊急措置」という難しい分野で、成立させ、それなりの成果を実現したものと考える。

確かに、発議者の経費見込額と最終的な支出額の乖離というものはあった。これは政府自身が未曾有の事案による被災額の総額の見込さえ明言できない中では如何ともし難かったと考えるし、それにより発議者が意図した救済が行えなかったとは考えない。平成二三年七月一日の参議院東日本大震災復興特別委員会において、発議者の浜田議員は、仮払いの対象額等を「(略)海江田大臣が先週のお金曜日の衆議院本会議で、今回の原子力事故による損害賠償については数兆円に及ぶと答弁されました。残念ながら、原子力事故自体はまだ収束の見通しが立たず、損害が発生し続けている状態でございます。」「我々も、二次補正予算への計上要求ということで、この法案で約五千億円見込みをさせていただいておりますが、そのうち仮払金としては一応二千億円をお願いしておりますけれども、本法案が想定する仮払金の対象者については、基本的には原子力損害賠償紛争審査会の指針で定められた損害を受けられた方でありまして、支払額は損害額の概算額の十分の五を下回らない額から東京電力による仮払い補償金の支払額等を除いたものとお答えせざるを得ません。」と答弁している。

法律案の経費の記載は、法律となる部分ではなく、法律を執行する政府はそれに縛られない。特に法律案の経費見込の額が主たる論点となり、法律を執行する政府が、財政的のみならず政治的にも受け入れられないものであれば、与党の賛成はなく、そもそも法律は成立しない。

実践の部分については、議員立法の発議者たちも、法律成立後に、都道府県にその内容の説明を行ったり、政府・与党に様々に働きかけを行ったようであるが、数次の会計検査院報告により明確になったように、法律成立後の具体的な「制度」への昇華は、議員立法であっても、県が担う部分もあるが、基本的に政府が担ったのである。例えば「仮

払」が予算額の六%に留まったのも、当然政府が説明責任を負うのである。

議員立法による立案と法律の成立は、「仮払」及び「基金」の存在に帰結し、発議者の経費見込額との差はあったが、発議者が想定していた救済の属性的なものは実現され、野党議員を通して「救済したい（されたい）」という民意が、一定の救済をもたらした。その救済の額であるが、「仮払」で、その効果は時限的なものだったかもしれないが、少なくとも五〇件、一七億余円の救済が存在する。「基金」の方は、その総額四三三億余円のほぼ全額が使いつけられている。合計約四五〇億円の効果を示したと言える。

会計検査院報告では、「仮払と基金の法」については、制度と執行の内容の事実の記載しかない。しかし、それらのうち、「仮払」については、「二三年原発事故以外の要因による売上減少率」の見直しを東京電力が行ったこと、「基金」について、東京電力が、難色を示していた県南九市町村の者の一部も賠償の対象者に追加するとともに、基金の積増しに充てるために、福島県に三〇億円の寄附を行ったことは、「仮払と基金の法」の存在が影響を与えていたのではないかと考える。後者の三〇億円は約四五〇億円の内数であるが、東京電力による「仮払」の促進への影響を金額的に考えれば（そのデータはないが）、総額はより大きなものと考えて良いのではないかと考える。

五、おわりに〈多元的政策提言の反映〉

平成二〇年から同二五年の間に約五年間生じた「ねじれ国会」期であるが、またそうした状況が生じることは制度上あり得るが、それがいつ生じるかはわからない。「ねじれ国会」期では、本論にあるように、野党主導の議員立法で「緊急措置法」も成立させ得た。

「ねじれ国会」期でない場合、同様な法律を議員立法で成立させようという野党議員がいれば、一般的にそれら者は、現実的に、まずは超党派の合意を法案提出前にでも得ることが必要となつて来る。「与党が成立させたがつている閣法を成立させる代わりに」というような条件闘争が国会の現場で充分効果を發揮できる状況ではないため、超党派の合意に時間がかかれば、「緊急措置」を野党主導の議員立法で成立させることは困難となるからである。ただ、「平成二十八年熊本地震災害関連義援金に係る差押禁止等に係る法律（平成二十八年法律第六七号）」のように、明確な施策内容を短時間に超党派で合意できれば、議員立法での政策実現も可能なのではないかと考える。

省庁の垣根を超えた問題に対し、内閣のリーダーシップや議員立法が一定の役割を果たしていることについて、以前内閣官房・内閣府の拡大という観点から分析を行った⁽¹⁾。既存の問題解決のスキームでは不十分な、未曾有の災害対策等も同様に多元的政策提言が有効ではないかと考える。本論で扱った法律が修正合意され成立したことによって、政府・与党がベストな救済と考えていたものに更に約四五〇億円余の救済がプラスされて実現したのは事実である。政府・与党とは異なる視点での政策提言の有効性が示された例である。

こうした分析を通じ、多元的政策提言を採用することによる正の効果が期待される場合のコストとの関係は、非「ねじれ国会」期であるからとか、議員立法であるからとか、様々な既成概念にとらわれず、個々具体的に検討すべきであると考ええる。

政府・与党にしてみれば、自分たちが考える以外の、多元的政策提言を取り入れることには、多大な労力を要し、「ねじれ国会」期以外で、野党からの多元的政策提言を、議員立法を成立させる形で実現させることは、困難であると考えられるであろう。しかし本論で扱った「仮払と基金の法」の成立と実施に費やした手間とコストは、本当に受け入れられないほどの「多大な労力」なのであるか。与野党対立で審議が何日間もストップするような状況と比べて、実質

約一ヶ月の国会内での調整で成立に至る手間をどう考えるか、復旧・復興予備費や補正予算による財源措置が可能であった状況をどう考えるか、そして生じた効果をどう考えるか。非「ねじれ」期においても、状況によっては、こうした細かい実態に注目した判断がなされてしかるべきではないかと考える。少なくとも未曾有の災害対策の局面等、正に多元的政策検討が求められる案件では、あり得るのではないだろうか。これらは主に政府・与党側に求められる考慮である。

野党も含む多元的政策提言を実践したいと考える側も、議員立法を、自分たちの考えを明確化し、論戦の材料として、世論を喚起する等の道具とし、政府による措置を促すことも大切だが、本論で扱った「仮払と基金の法」の事例等を、単に「ねじれ国会」期のものでからとか、野党主導の「議員立法」だからとかで、非「ねじれ国会」期に考慮から一概に除外するのではなく、よく実態を見て、状況に応じて、政策実現のための手法と考慮すべきものではないかと考える。

注

- 1 本論における「多元的政策提言」とは、端的に政府・与党の議員、官僚等以外からの政策提言を指すこととする。
- 2 宮崎一徳『議員立法の役割』法政大学学術機関リポジトリ。
学術機関リポジトリポータル JAIRO (<http://jairo.nii.ac.jp/0044/00013524>) から法政大学学術機関リポジトリに。(https://hosei.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_snippet&all=&title=%E8%AD%B0%E5%93%A1%E7%AB%8B%E6%B3%95%E3%81%A%E5%BD%B9%E5%89%B2&count=20&order=1&pn=1&page_id=13&block_id=21)。当該論文第三章を「基本法類」に分類して扱っている。
- 3 宮崎一前掲『議員立法の役割』第三章 二の「(一)「ねじれ国会」による「変換型議会」の表出」等参照。
- 4 内閣官房のホームページより。(https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kokado_kyouseiinka/pdf/h30yosan.pdf) 平成三〇年(二〇一八年)六月一二日確認。

- 5 福島自民党ホームページに県議会議員からの要望書がある。(https://www.jimin-fukushima.jp/_userdata/h230428youbousyo.pdf)。国会議員による要請書は、関係議員から入手。
- 6 自民党福島県連トビックス・バックナンバーの頁 (https://www.jimin-fukushima.jp/menu/topics_index2011.html) に、二〇一一年六月一日の記事として、石破自民党政調会長に「損害賠償の早期支払い、原子力災害単独の基金の創設などを盛り込んだ特別立法の早期成立を強く要望した」との記述がある。
- 7 第一七七回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第一六号平成二十三年七月二十六日、一八頁。経緯については、若干省略があるが、「荒井先生」は、たちあがれ日本・新党改革の荒井広幸参議院議員、「小熊先生」は、みんなの党の小熊慎司参議院議員(当時)。
- 8 第一七七回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第七号平成二十三年七月八日。
- 9 第一七七回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第八号平成二十三年七月一日。
- 10 第一七七回国会参議院東日本大震災復興特別委員会議録第九号平成二十三年七月十四日。
- 11 議院法制局は、原案の議員の委員会対応の補佐も行う中で、修正を考えている議員側からの依頼等にも応えるので、さすがにそうした時期は、かなりの業務量となる。
- 12 宮崎、前掲『議員立法の役割』第四章の「二、成立した議員立法の「政策の窓」による整理」として、他の複数の議員立法について分析を行っている。参照されたい。
- 13 第一七七回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第一六号平成二十三年七月二十六日、一四頁。
- 14 第一七七回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第十五号平成二十三年七月二十五日、三頁。「第二」に關しても。
- 15 宮崎、前掲『議員立法の役割』第二章、二、内閣官房、内閣府の業務の拡大と議員立法の役割」参照。

(参議院事務局)