

与党による閣法事前審査制の見直しに関する考察

武蔵 勝宏

概要

議院内閣制議会の立法過程では、政府提出法案の採決において、与党の賛成を得ることが不可欠である。そのため、与党においては、党幹部によって所属議員に党議拘束がかけられるのが一般的である。この党議拘束は、英仏独の各国では、採決の段階でかけられるのに対し、日本の自民党政権では、内閣提出法案の閣議決定の事前に与党による審査が行われ、政務調査会部会での了承と総務会での決定によって、法案の国会提出に先立って実質的な党議拘束がかけられてきた。本稿では、こうした事前審査制を日本の与党が採用している理由として、日本の国会では、政府に議事運営権や審議促進手続に関する権限が付与されていないこと、凝集性の低い党内で自民党議員の造反を回避するために事前の調整で政府と与党を一体化化する必要性があることを指摘し、与党による閣法の事前審査が政権運営にとって不可欠であることを示した。しかし、こうした事前審査制が徹底することで、国会の審議機能は一層低下し、法案作成過程における不透明性の問題も改善されない。この事前審査制の問題点を解決するためには、内閣提出法案の事前審査の場と与党内審査に限定せず、イギリスの議会で実施されているように、議会への正式の提出前の段階で閣法草案を国会に送付し、国政調査の一環として、委員会で予備審査を行うという方法が検討されるべきであろう。この委員会による事前の予備審査において、与野党の議員から寄せられた意見が閣法草案の修正に反映されるならば、与党の事前審査制もおのずとその役割を縮小していくことになると思われる。

はじめに

議院内閣制においては、内閣に対する与党の支持は不可欠であり、与党からの支持を失った内閣は総辞職を余儀なくされる。したがって、議院内閣制諸国の与党会派においては、党内の一体性を維持することが政権存続の絶対条件となる。これを法案成立の観点から見た場合、政府提出法案を中心とする議院内閣制議会の立法過程では、法案の採決において、与党の賛成を得ることが不可欠となる。そのため、与党会派においては、院内政党の幹部による所属議員への党議拘束がかけられることになる。この党議拘束については、日本以外の英仏独の議院内閣制諸国では、採決の段階でかけられるのが一般的である（上田・五十嵐 1997:99）。これに対して、日本では、内閣提出法案（閣法と略される）に対して、閣議決定の事前に与党による審査が行われ、自民党においては、政務調査会の各部会での了承と総務会での全会一致が原則であり、そこでの決定が実質的な党議拘束となってきた。

このような事前審査制を採用している国は先進7か国（G7）では、日本の自民党政権のみである。では、なぜ、日本では、事前審査制によって法案の国会提出時から党議拘束をかけているのだろうか。この与党による事前審査制の起源は、戦後の国会制度の導入に際して、GHQによって国会審議への政府の干渉が徹底的に排除されたため、内閣と国会の調整手段として事前審査制が出現したとする説（大山 2003a:235-6）や、1955年の自民党の結党に際し、吉田内閣末期のように政府が与党の選好を軽視することによって政権が不安定化することを避けるため、政府与党の一体化の観点から事前審査制が

生成されたとする説がある（奥 2015:242-3）。この点について、民主党政権では、政府与党の一体的運営を目指して事前審査そのものが廃止されたものの、与党との事前調整を欠いたままでは、政権運営がおぼつかないことが露呈し、野田内閣において復活することとなった。自民政権であれ、民主党政権であれ、与党の事前審査制の起源は、凝集性の低い党内の一体性を高めるための調整手段として機能してきたといえるだろう¹。しかし、この与党の事前審査制こそが、首相や内閣のリーダーシップの発揮を妨げると同時に、国会審議の空洞化をもたらしてきたと批判されている（大山 2017:296-7）。

そこで、本稿では、こうした事前審査制を起因とする日本の国会審議の空洞化の実態を概観したうえで、事前審査制が日本において必要とされる要因を英仏独の議院内閣制諸国との比較を通じて考察することとする。まず、大山が指摘したように、日本における与党による事前審査制が、政府による議事運営権の欠如の代替機能であるとの仮説を検証する。次に、日本と同様に、政府が議事運営権を有しないドイツとの比較をもとに、日本の自民党が凝集性の低さから政府と与党を一体化するために事前審査制が必要とされることを検証する。最後に、英仏独の各国のように、与党の審査を事前審査から委員会における審査に移行させることは可能か、検討することとする。

1. 事前審査制を起因とする日本の国会審議の空洞化の実態

1.1 日本における与党の事前審査制とその影響

自民政権では、これまで事前審査制を採用することによって、与党議員に対して、内閣提出法案の国会提出時から党議拘束がかけられている。このことが、与党議員による委員会での質疑時間の減少や修正案提出の停滞、委員会審

議の日程闘争といった国会審議の空洞化の要因となっていることが推測される。

まず、委員会の委員の質問時間の配分については、衆参両院規則では、「委員は議題について自由に質疑し及び意見を述べる事ができる。委員から発言を求めたときは、その要求の順序によって、委員長がこれを許可する」（衆議院規則 45 条、参議院規則 42 条もほぼ同文）と規定されている。また、発言時間の制限については、「委員長は、委員会に諮り、質疑、討論その他の発言につき、時間を制限することができる」（衆議院規則 68 条、参議院規則 47 条）と規定されている。ただし、衆議院規則では、さらに、「予め時間を制限する場合は、各委員に対して均等にしなければならない」（衆議院規則 68 条 2 項）と定められている。したがって、本来、委員会における質問時間の配分は、会派に関わらず各発言者に均等でなければならないはずである。実際にも、1960 年代まではこうした法規に基づく運用が順守されていたが、1970 年代半ばころには、委員会の発言時間を各会派の所属議員数の比率に基づいて、各会派に割り当てる運用が衆参両院で定着するようになった。こうした法規に反する運用が行われるようになったのは、内閣提出法案の会期内成立を急ぐ自民党が野党側の発言時間を最低限度に抑えたいという事情があったとされる（今野 2010:295-6）。最新版の衆議院の委員会先例集では、予算その他の重要法案を審査する場合等に各会派の所属議員数（または委員会の所属委員数）の比率に応じて各会派に発言時間を割り当てるとしているが（衆議院事務局 2017a:57）、現状では、重要法案以外のすべての法案や国政調査にまでこうした割当てが当然となっている。もっとも、こうした所属議員数に応じた会派別発言時間割当制では、多数を有する与党側の配分が当然大きくなる。しかし、実際の運用では、各委員会の理事会において、与野党間の協議に基づいて、野党に有利な形で発言時間の配分が行われてきた。2009 年までの旧自公政権での与野党別の配分時間は、与党 3-4 割、

¹ 建林は、自民政調部会で制度化されたログローリング型の意思決定方式によって、自民党議員間の横の政策的な合意が形成され、この互恵主義的な交換関係によって、委員会や本会議での自民党議員の一体的な行動が確保されてきたとする。事前審査は、そうした議員間の互恵主義的な調整の役割を担い、党執行部による党議拘束は、上からの規律とは異なって、こうした互恵主義からの逸脱を防ぐための補強に過ぎないとしている（建林 2006:177-81）。

野党6・7割の比率で野党に有利に運用されてきた。さらに、2009年から2012年までの民主党政権時代には、当時の小沢一郎民主党幹事長が与党議員の質問時間を減らす意向を示し、それに応じる形で野党となった自民党の要求によって時間配分を与党2野党8と、さらに野党への傾斜的な配分が行われた。しかし、2017年総選挙後、与党側は、自民党国会対策委員長を通じて与党5野党5への時間配分の見直しを要求し、立憲民主党は従来の与党2野党8を主張したが、結局、与党1野党2とすることで与野党が合意した。2018年の通常国会では、予算委員会の質疑時間の割当てを与党3野党7で配分することが合意された²。

このように、委員会での与党議員の質問時間は、予め理事会において決定されている。与党の質問時間が少ないのは、事前審査制によって、自民党議員の要求がすでに反映されており、総務会の決定により、党議拘束がかかっているため、与党議員には改めて質問するメリットはなく、その必要性もないという面もある。しかし、実際には、質問時間をどう配分するかは、与党にとっては、野党の質問時間を減らして、国会審議を短縮することに狙いがあるといえ、事前審査制の結果として、与党の質問時間が省略されるという量的な問題に直ちに帰結するわけではない。2017年総選挙後の自民党から質問時間の配分見直しが要求されたのは、自民党内の若手議員から国会での与党議員の質疑機会の確保を求める声が高まったことによるものでもあった(石川他2018:96)。問題は、与党議員の質問時間の長短よりも、むしろその内容が、政府案に対する肯定的な意見のみで、批判的な意見や代替案を提示するものではないというその質にあるといえよう。

そこで、次に、委員会での法案審査を踏まえて、与党側からどのように修正案の提出が行われているかの実態を分析することとしよう。表1は、民主党が野党第一党になった1998年から2018年までの成立した内閣提出法案に対して衆議院の委員会において可決された閣法修正案を

提出会派の組み合わせによって件数を比較したものである。最も件数が多いのは、野党第一党を含む与野党共同提案で全体の約7割を占める。ねじれ国会になるとその割合はさらに増加する。野党第一党の合意を得ないと、与野党逆転の参議院を通過させることが困難になるからである。これに対して、野党第一党を除く与野党共同提案の割合は全体の1割にも満たない。野党第一党との合意が困難な場合に、与党単独での採決を避けるために、野党第二党以下の政党が補完政党として、修正で取り込まれていることの表れであろう。一方、与党単独の修正は、その大半が施行期日の修正、法律番号の修正、規定の整理などの形式修正であり、内容修正は与党単独修正の3割程度しかない。与党としては、すでに事前審査によって与党側の要求は内閣提出法案に反映されており、党議拘束もかかっているため、与党単独で内容を修正する必要性が低い。野党側からの修正要求に対して、法案通過のために部分的な内容修正に応じ、与野党共同で修正するというのが、委員会での修正の一般的なパターンとなっているといえよう。したがって、野党単独提出の修正案が衆議院で可決されることは修正議決件数全体の4%程度と極めて少なく、また、委員会での審査を踏まえて政府が内閣提出法案を修正するということもねじれ国会での限定的な場合を除いてない³。

以上のデータから、事前審査制の採用と与党議員に対して法案の国会提出時から党議拘束がかけられていることが、与党議員による委員会での質疑時間の減少や修正案提出の停滞、委員会審議の日程闘争といった国会審議の空洞化の要因となっているとの推測について、以下のように結論付けることができる。まず、内閣提出法案に対して、与党は野党の質問時間の配分を縮小し、与党の配分を増やそうとする傾向にある。しかし、それは与党の質問時間を増やすこと自体に主要な目的があるわけではなく、むしろ、野党による質問時間を短縮し、内閣提出法案を通過させるための期間の短縮に狙いがあると考えられる。したがって、事前審査制が与党

² 「質問時間与党3野党7」『朝日新聞』2018年1月26日朝刊。

³ 政府修正は、委員会の議題になった後に内閣から修正承諾要求書が提出され、議院が修正を承諾した事例とした。1998年以降の衆議院では6法案が該当する。その他に、委員会の議題となる前に内閣から修正申入書が提出された事例が1998年以降の衆議院で2法案が該当する。後者の場合は、議院の承諾は必要ないので、政府修正にはカウントしなかった(衆議院事務局2017b:645-52)。

表 1 衆議院の委員会において成立した閣法に対して可決された修正案の提出会派の組み合わせ（件数比較）

		与党単独	内、形式 修正	野党第一党 を除く与野 党共同	野党第一党 を含む与野 党共同	野党単独	委員長 提出	政府修正	合計 (政府修正 除く)
橋本・小淵	98年	6	4	1	3	0	0	0	10
小淵	99年	2	1	4	9	1	0	0	16
小淵・森	00年	1	1	0	8	0	0	0	9
森・小泉	01年	2	1	0	12	2	1	0	17
小泉	02年	3	1	0	2	0	0	0	5
小泉	03年	6	5	0	10	0	0	0	16
小泉	04年	2	1	0	10	0	0	0	12
小泉	05年	2	1	0	6	0	0	0	8
小泉・安倍	06年	0	0	0	4	0	0	0	4
安倍・福田	07年	2	0	0	3	0	0	0	5
福田・麻生	08年	4	3	0	13	0	1	0	18
麻生	09年	1	1	0	19	1	0	0	21
鳩山	09年	0	0	0	0	0	0	0	0
鳩山・菅	10年	1	1	2	4	0	0	0	7
菅・野田	11年	2	2	0	22	1	0	5	25
野田	12年	6	3	0	19	2	2	1	29
安倍	13年	1	1	3	18	0	0	0	22
安倍	14年	2	2	1	8	1	0	0	12
安倍	15年	1	1	2	2	2	0	0	7
安倍	16年	1	1	2	6	0	0	0	9
安倍	17年	2	2	2	6	0	0	0	10
安倍	18年	0	0	2	1	0	0	0	3
	合計	47	32	19	185	10	4	6	265

注) 成立した閣法のみを対象として算出。野党第一党は、1998年から2009年の麻生内閣まで民主党、2009年から2012年の鳩山内閣から野田内閣まで自民党、2013年から2017年まで民主党、民進党、2018年は立憲民主党を指す。

資料) 国会会議録、衆議院法制局ホームページ。

議員の質問時間を減少させるというよりも、むしろ、与党議員の政府案に対する質問内容において、政府案に対する建設的な批判や代替案の提示が見られないという、その質の劣化に影響を及ぼしていると考えられる。その結果、与党単独による修正は形式修正が中心で、委員会での審議を踏まえて、与党が単独修正したり、政府が修正したりするといったことは限定されている。このように、日本の国会では、事前審査制と厳格な党議拘束によって、国会における与党の役割は政府の代弁者に限定され、委員会の運営を政府対国会の関係ではなく、政府与党対野党の関係に固定化しているといえる。その帰結として、委員会審議は、その質的な面よりも、内閣提出法案を通すか通さないか、あるいは、閣法通過のために野党の要求を部分的に取り入

れるか取り入れないかといった与野党間の駆け引きを中心とした日程闘争の場となり、国会審議の形骸化をまねているといえよう。

1.2 英仏独各国における与党の政府提出法案への対応

これに対し、イギリスでは、政府与党の意思決定は内閣に一元化され、与党による事前審査という手続きはない。政府提出法案の内容は少数の与党幹部議員にのみ知らされ、一般議員は法案が議会に提出されてはじめてその内容を知ることになる。もっとも、1997年以降、法案草案（ドラフトビル）の段階で、政府がその内容を公表し、庶民院の省庁別特別委員会等で、草案を審査する事前審査（pre-legislative

scrutiny) が導入されることとなった (Blackburn and Kennon 2003:745)。この草案については、省庁別特別委員会等での審査の後、報告書の形で提出された勧告に対して、政府側がこれを受け入れて修正を施すという手続きがとられている (Norton 2013:83-4)。ただし、この事前審査は、どの法案草案を対象とするかが政府の判断に委ねられており、会期によって法案草案の数に増減がある (Rogers and Walters 2015:181)。また、議会の正式の委員会における審査であるため、日本のような与党だけによる党内での事前審査とは異なる。

他方で、イギリスにおいても、議会への法案提出後、党議拘束の前に委員会と並行して、与党内での法案審査が行われている。議会保守党、議会労働党とも、省庁に対応した主題別委員会があり、この党内委員会において一般議員から提出された意見や異議が、院内幹事を通じて、党幹部や内閣に伝えられる (ノートン 1999:78-81)。こうした党内委員会での審査は、あくまで一般議員に対して意見表明の場を提供しているのとどまり、党議の決定は、内閣や党執行部において行われる。ただし、党議の決定は、委員会における与野党議員の自由な討論と活動のあと、本会議での最終表決にあたって意思統一をはかるものであり、それに先立つ本会議、委員会での所属議員の自由な発言を拘束するものではない。また、院内幹事は登院要請通知書によって、党所属議員に対して参加する採決の日時とその重要性を伝えるが、この党議拘束に対して、1970年代には造反投票が2割に達し、以後も、造反投票の割合は保守党、労働党とも与党時に2割程度、野党時でも1割程度生じている (Kam2009:42-3)。しかし、それに対する処分としての除名やけん責はほとんど行われていない。党議違反に対する処分をほとんど行っていないのは、候補者選定が各選挙区の党組織の権限であるため、造反議員が次期選挙で不利をこうむるとは限らないからでもある (大山 2003b:138)。このように、イギリスでは、政党規律は議会政党の院内幹事を通じて党所属議員に対して実施されるが、議員が党の方針に従わ

ない場合に院内幹事がとりうる手段は説得しかないのが実情である (成田 1988:28)。

一方、フランスでは、閣僚と議員の兼職が憲法で禁止されており、与党会派及び与党議員は決して政府と一体の存在ではない。フランスでは、会派に理事部が設置されており、会派長を中心に、会派所属議員の提出法案や質問の審査が行われている (成田 1988:35)。しかし、与党会派による政府提出法案の党内での審査の機会はなく、委員会審議での法案審査を通じて、政府と与党会派との調整を行っている。したがって、委員会審査では、与党議員も野党議員と同じく、自由な立場から政府提出法案に対して意見を表明し、政府との交渉を踏まえた修正案の提出が与党会派から行われる。法案成立のために、委員会審査の状況のみで、政府自らが修正案を提出する場合も多い (成田 1988:37)。このようにフランスでは、委員会審議での与党議員の発言や修正案の提出を拘束するのは不可能であり、委員会審議での結論が党議の内容となる。そのため、フランスでは、党執行部による党議拘束が比較的緩やかで、党議に反する投票や棄権を選択する議員もめずらしくない (大山 2003b:139)。こうしてフランスでは、政府と与党との距離がイギリスより大きく、政府対国会の関係で法案審査が行われるため、政府が提出した法案の成立が危うい場合には、政府は与党からの修正案も含めて許容できるものだけを選択し、原案にそれを含めた修正案として投票にかける一括投票制度を活用したり、国民議会 (下院) において法律案の表決に政府の信任をかける仕組み (憲法 49 条 3 項) を利用したりすることになる。

同様に、ドイツでも、政府提出法案は、直接政府から議会に提出され、一般の与党議員は議会審議が始まるまで公式にはその内容に関与しない⁴。与党会派による審査はあるものの、それはあくまで議会での審議が始まってからのことである。ドイツにおいても、社会民主党やキリスト教民主・社会同盟は議会の委員会と並行して作業部会を設置し、党所属の委員が作業部会のメンバーとなって、法案の審査を詳細に

⁴ ただし、議会審議の始まる前の早い段階で、法案を作成する各省から、連邦政府が正式に決定する前の段階の法案を政党内務事務局等に送付する事前の情報提供が行われているとされる (川人 2015:132)。

行っている。この作業グループは、特定分野の専門家として、党の政策の指導的立場にあり、部会の審査結果が会派の議員総会の決定を経て党議となり、それに基づいて政府提案の法案が修正されることもしばしばある（川人 2011: 81）。このように、ドイツにおける党の方針はイギリスと異なって、党指導部ではなく、議会における徹底審議の末、会派単位の最終的な意思確認の手段として会派の議員総会において決定されるのを通例としている。そのため、ドイツでは、法案審議の採決段階で厳しく政党規律が実施され、党派投票が通常行われている。したがって、政党規律が強いのは、上からの強いリーダーシップではなくて、議会政党によって決定された合意によってである。ドイツでは、党議違反者に対する処分は実施されていないが、造反投票はまれであり、実質的には会派強制が強い拘束力を持っている（大山 2003b: 139）。

以上のように、英仏独の各国では、日本のように内閣提出法案に対して、与党が質問時間を短縮する、与党単独では内容修正をしない、政府が修正案を提出しないということはありません。少なくとも、採決の前までの段階では、政府対国会の関係から、与党が委員会審議において政府提出法案の審査を行っているのであり、最終的な採決の段階で初めて党議拘束によって与党の政府提出法案への賛成を確保しているのである。つまり、日本の自民党政権において、与党が事前審査制をとっていることが、日本の

国会審議の特異性の原因となり、国会審議の形骸化につながっているのである。

2. 政府による議事運営権の欠如の代替機能

2.1 英仏両国における議事運営権

次に、事前審査制が日本において必要とされる要因を英仏独の議院内閣制諸国との比較を通じて考察することとする。まず、大山が指摘したように、日本における与党による事前審査制が、政府による議事運営権の欠如の代替機能であるとの仮説を検証する。議事運営権とは、法案の議題設定や審議・採決のスケジュールを決定できる手続き上の権限を言い、通常の場合、議会多数派が掌握しているとされる（Cox and McCubbins 2005: 19-20）。この議事運営権に関して、英仏の両国においては、政府の主導権が確立されている。両国とも、政府提出法案の審議日程の設定は、政府もしくは与党によって実質的に決定されており、野党の抵抗を排除できる仕組みもある。以下、英仏日の政府による議事運営への関与について比較を行うこととする（表2参照）。

まず、イギリスでは、内閣の閣内相でもある庶民院院内総務が政府法案の審議の枠組みを決める責任と権限を持つ。庶民院規則では、議事

表2 政府の議事運営権と政党規律の関係

	イギリス	フランス	ドイツ	日本
政府の対議会権限	強い	強い	弱い	非常に弱い
政府提出法案の優先的議事日程の割当	政府議事が優先	優先的議事日程の通告	ない	ない
議事協議機関への政府の参加	院内総務・院内幹事長による非公式会談	議事協議会（議会関係担当大臣または政務次官）	長老評議会（連邦宰相府政務次官または担当大臣）	ない
政府による審議促進手段	プログラム動議 / ギロチン動議	一括投票制度 / 法案の表決に政府信任をかける	立法上の緊急事態（適用例なし）	ない
政党・会派の規律	トップダウン	弱い	ボトムアップ	ボトムアップ
与党の閣法審査	並行審査	なし	並行審査	事前審査
党議拘束の時期	採決段階	採決段階	採決段階	審議開始前

出所) 上田 (2012)、成田 (1988)、野中 (2013) 等に基づき作成。

の決定権は議院に属するが、この権限を政府に委任しており、政府議事 (government business) がすべての会議日において優先されると規定されている (庶民院規則 14 条 1 項)。

一会期の会議日は 150-160 日間とされるが、このうち、約 100 日程度が、政府提出法案の審議日に、政府の権限で優先的に割り当てることができる (上田 2012:557)。こうした制度的枠組みのもとで、議事日程については、政府が野党と協議しながら審議内容を決める。政府側からは、院内総務と院内幹事長⁵によって、議事日程が提案される。これに対して、野党側は長時間の討論を要求する。両者の調整は、院内総務と反対党院内総務、院内幹事長と反対党院内幹事長の間の非公式の会談で行われ、法案の本会議及び委員会の具体的な進行予定 (timetabling) について、非公式な合意が形成される。このルートが通常の経路 (usual channels) と呼ばれる (Rogers and Walters 2015:82)。

一方、こうした非公式の合意に基づき、審議時間が上限に達しても、野党がそれを順守しない場合には、時間配分動議 (ギロチン動議と呼ばれる) によって、強制的に討論を終結させる権限が担当大臣に与えられている。この動議は、最長 3 時間の討論を経て、表決に付され、動議によって定められた日程の期日になれば自動的に審議が打ち切られることとなる (庶民院規則 82 条)。このギロチン動議は、1970 年代前半まではあまり行使されなかったが、70 年代後半以降は、なかばルーティン化するようになっている (Rogers and Walters 2015:179)。近年では、このギロチン動議に加えてさらに、プログラム動議 (programme order) が制度化されるようになった。このプログラム動議は、1997 年に初めて反対党の同意のもとで導入され、2004 年からは庶民院規則 (83A 条～83I 条) に規定されるようになった。政府は、プログラム動議を法律案の第二読会の前に提出することができ、第二読会后、ギロチン動議と異なり、直ちに討論なしの表決に付することができる。可決された動議はプログラム命令と呼ばれ、このプログラム動議によって、付託先の委員会と委員会か

ら本会議への報告の期限が定められる。こうして、大臣によって提案されたプログラム命令に従って、政府が第二議会以降の政府提出法案の審議スケジュールを決定することができるようになっていく (Rogers and Walters 2015:180)。

このようにイギリスでは、政府が直接議事運営を行うことが庶民院規則で認められており、従来の非公式の通常の経路であれ、プログラム動議であれ、大臣または院内総務が直接に野党と交渉を行うこととなっていること、政府提出法案に反対する野党の議事引き延ばしに対して政府側が議事を強制的に進行させる手段が付与されていることなどから、政府側が議事運営に強い影響力をもっているといえよう (上田 2012:557)。

一方、フランスでも、憲法によって、政府は本会議の議事日程決定の優先権を付与されている。具体的には、2008 年の現行憲法では、4 週のうち 2 週の本会議が、政府が定めた順序によって、優先的に政府が議事日程への登載を要請する法案審査に留保されることが規定されている (憲法 48 条 2 項)。政府は会期の開始前に両院の議事協議会に対して、その優先的議事日程のために留保する週を告知することとされており、政府は、この優先的議事日程において、審議すべき議案とその順序、審議を行う会議を決定することができる (上田 2012:558)。この各院の議事協議会は、議長、副議長、委員会委員長、会派長等から組織されるが、通告を行ったうえで、政府も議会関係担当の大臣または政務次官を出席させることができる (Blachère 2012:34)。政府が決定する議事日程に対しては、野党のみならず与党が反対する場合もあり、したがって、実際には、議事協議会までに委員長と事前折衝を行い、政府が議会側との合意を得ておくことが求められる (勝山 1989:152)。

フランスにおいても、審議の難航が予想される重要法案について、下院では議事協議会が審議時間の上限を定めるプログラム化を行い、審議の効率化が図られている (高澤 2015:10)。また、政府による審議促進の仕組みとして、一括投票制度があり、野党が大量の修正案を出して

⁵ 庶民院院内総務は内閣の重要閣僚であり、庶民院院内幹事長も閣内相として大蔵政務次官 (Parliamentary Secretary to the Treasury) を兼ねる。

抵抗する場合、政府は与党からの修正案も含めて許容できるものだけを選択し、原案にそれを含めた修正案として受け入れて投票にかけることができる。さらに、国民議会において法律案の表決に政府の信任をかけることができる（憲法49条3項）。この場合、24時間以内に不信任動議が提出されなければ、当該法案は可決したものとみなされるが、不信任動議が提出された場合には、表決に付される。これが可決されれば首相は辞職しなければならない、法案も廃案となる。しかし、不信任動議が否決されれば法律案は審議も表決もなしに可決したものとみなされる。このように、政府側にとって有利な手続きであるため、政府は野党議員による議事妨害を短時間で打ち切り、また、与党議員による修正や棄権を防止するために、この手続きを頻繁に用いている。もっとも、こうした審議促進手続は第4共和制憲法での強い議会の教訓から、第5共和制憲法において与党の引き締め的手段として導入されたことも指摘されている（Frears: 1990:41）。近年では安定した多数派の形成によって、審議促進手続の使用回数が減少しているといわれている（大山2013:96-7）。2008年の憲法改正では、審議促進手続について制限がなかった法律案の内容を予算法律案、社会保障財政法律案、一会期につきその他の一つの法律案に限定されることとなった（憲法49条3項）。

このように、フランスにおいても、政府に優先的な議事日程の設定権が付与されている。各院の議事日程を協議する議事協議会には、政府の担当大臣が出席し、その決定に関与している。また、政府は、政府提出法案の表決に信任をかけることによって、野党の抵抗を排除し、審議を促進する権限も付与されている。以上のことから、フランスにおいても、政府による議事運営のコントロールは強力であるといえる。

2.2 日本における議事運営権

これに対して、日本では、政府側には、議事日程の設定や協議に関して、議会に関与する手続きは存在せず、それらは、与党会派を通じて、各院の議院運営委員会や委員会理事会、非公式の国会対策委員会の場で行使される。幹事長や国会対策委員長は党の役職であり、政府の一員でもない。また、政府側には、野党の審議

引き延ばしを動議の可決で打ち切るギロチン動議や、法案の表決に政府の信任をかける審議促進手続はない。そのため、政府は国会に法案をいったん提出した段階で、その審議の進め方を与党に依存せざるをえない。しかも、政府による内閣提出法案の修正には議院の承諾が必要であり、政府が与党と野党の協議を踏まえて修正に応じるということもできない。それらはすべて与党によって代替される。さらに、一院を通過した後は、政府修正は一切できないことになる。このように、内閣からいったん国会に法案が提出されて以降は、政府はその法案の取り扱いについて、すべて、与党と野党の交渉に委ねざるを得ない。そのため、法案の国会提出後の与党会派と与党所属議員の行動を政府の意向と一致させるためには、内閣提出法案の国会提出前に事前の合意を事前審査によって取り付け、党議拘束を国会提出段階からかけることが欠かせないことになっているのである。

それでも、現実には、法案が国会に提出された後は、野党の抵抗などにより、内閣提出法案の成立率は100%ではなく、野党の要求による内閣提出法案の修正も少なくない。特に、日本の場合、野党は国会の会期が細切れであることに着目し、委員会理事会での全会一致ルールや定例日制、大臣の出席や資料要求などを通じて審議の進行を引き延ばして時間切れを狙う（岩井1988:128-32）。そのため、会期終了日までに法案が衆参両院を通過しないという事態が生じ、会期不継続の原則により、内閣提出法案は審査未了の危機に瀕する。その結果、与党による野党との交渉を前提に、会期末での内閣提出法案の未成立か修正かの比較較量にもとづき、廃案によるマイナスを回避することを選択した場合に、与党が野党に譲歩して修正要求に応じることが見られる。もっとも、このような野党の抵抗戦術も、現行の国会制度のもとでは、本会議多数派の議決によって委員会の審議を省略する中間報告や、議長や委員長が本来有する議事整理権を与党会派が行使することによって、いわゆる強行採決で突破することも可能である（川人2018:13）。事実、1990年代後半以降、ねじれ国会を除いて、与党が衆参両院の多数を占める状況下で、与野党が対決法案をめぐるデッドロックに乗り上げた際は、多数与党による強行採決が繰り返されてきた。野党による審議拒否

に対して、55年体制時のような世論の融和的姿勢は見られなくなったからである。もっとも、こうした与党による強行突破は、法案に対する世論の関心が強いほど、内閣支持率の低下という政権運営へのマイナスの影響を及ぼしてきた⁶。

このように、政府が内閣提出法案の可決成立を確実に担保できないのは、野党の抵抗力(ヴィスコステイ)の大きさとそれを強行突破することの世論形成に及ぼすマイナスの影響、政府側が国会の議事運営をコントロールできない制度的欠缺に原因があるといえる。

以上の英仏日の三か国を比較した場合、英仏両国では、議会の議事運営への政府の関与が権限として付与されており、与党会派を通じなくとも、政府が直接、議会運営の主導権を行使できる。また、野党の抵抗に対して、政府が審議促進を図る対抗手段が付与されている。これに対して、日本では、与党会派を通じてしか、政府は提出法案の審議・促進の手段を有しない。このことが、英仏両国において、日本のような与党による事前審査を必要としない、つまり、与党の事前承認を得なくとも、政府提出法案の成立を確保することが可能である理由として説明することが可能であろう。このように、日本における与党による事前審査制は、政府による議事運営権への関与が制度的に欠如していることの代替的または補完的な役割を有しているのである。

3. 政府与党一体化の必要性

3.1 ドイツにおける政党規律

これに対して、日本と同様に、ドイツにおいても、政府は提出法案についての議事運営への関与や審議促進の手段を有していない。にもかかわらず、ドイツでは、日本のような与党による事前審査は存在しない。

ドイツの場合、イギリスの政府議事やフランスの政府の優先的議事日程に相当する制度はない。つまり、一定の時間の議事日程を政府の決

定に委ねる制度は存在しない。ドイツにおける連邦議会の議事運営機関は長老評議会であり、この議事協議機関は、議長、副議長と会派の議席数に比例して配分される23名の議員からなるが、政府の代表者が参加することが慣行として認められており、連邦宰相府の担当大臣が出席している(Linn and Sobolewski 2015:28)。この長老評議会において、議会の活動計画、すなわち、どの週に会議を開き、その週の本会議や委員会等の時間帯の割り当てをどうするかといった審議の枠組みが各会派の合意によって決定される(上田 2012:562-3)。政府の代表者からは政府演説の計画について議事日程への掲載を要求することができるが、法律案の議事日程に関しては、与党会派が時宜に適した取り扱いに配慮するよう指示することに留まる。つまり、与党会派を通じて、政府は議事日程の決定に関与するに過ぎない(上田 2012:563)。また、政府側から連邦首相の信任決議の動議と特定の法律とを結合させていたにもかかわらず、当該法案が否決された場合に、立法上の緊急事態を宣言して法律の制定を促しうる仕組みが存在するが(基本法 81 条)、これまで行使された例はない(上田 2012:564)。したがって、政府は特段の審議促進手続に訴えることはないといえる。委員会段階においても、同様に政府が提出法案の審議時間の配分に関与することはできず、法案の成否は野党を含む委員会の決定に委ねられる(Helms 2006:99-100)。

このように、ドイツでは、イギリスやフランスとは異なり、政府による議事運営への関与は与党会派を通じて行使するという点で、限定的であり、日本の仕組みに近いともいえる。しかし、ドイツにおいては、政府権限は弱い半面、連立政権の運営上、連立与党内での合意に基づく多数派の規律が確保されている(野中 2013:196-7)。また、基本法 38 条 1 項 2 段の規定によって、厳格な党議拘束は違憲とされているが(村上他 2018:56)、会派の議員総会の決定に基づいて、採決段階での政党規律が実施されるため、実質的な会派強制は強い拘束力を持っている。さらに、会派間の一致が必要とされる長老

⁶ 第二次安倍内閣以降、特定秘密保護法案(2013年)、平和安全法制関連法案(2015年)、組織的犯罪処罰法改正案(2016年)の各対決法案において与党が強行採決を行った前後で内閣支持率が平均して約5%程度低下している(朝日新聞が実施した世論調査の結果による)。

評議会において合意を形成できなくとも、議題の設定を本会議における与党の多数決で可決することでこれを実現できるため、多数派が有利な形で議事運営の決定を促す手段となっている (Ismayr 2009:156)。こうした連立合意と会派の規律、議事運営における多数派の主導権に基づいて、ドイツでは、政府が与党会派と連結することで政府提出法案の成立を確実にしていることが指摘できる。

3.2 日本における政党規律

これに対して、もともと日本の自民党は、かつての中選挙区制の時代、派閥の連合体と言われたように、党としての凝集性は低く、与党議員に対する規律の執行が難しいため、党議拘束に違反しても、その処分は実効性が低かった。そのため、事前審査制によって与党議員の意見を反映させることが、議会における造反回避のための一体性を高めることとなってきたのである。以上の点から、日本において、与党の事前審査制を必要とする理由について、日本の与党内の凝集性の低さから、政府と与党の間の事前の調整のための事前審査を行うことで、国会内での与党議員の一体的な行動を確保する必要性があるとの仮説が成り立つ。

理論的には、政党内の一体性を規定する要因としては、政策選好の一致などの政党の凝集性が高いか、もしくは、政党規律の強さに依存す

るといえる (図1)。このうち、政党の凝集性を規定するのは、党内におけるイデオロギーや政策選好に関する一致度、選挙上の共通の利益、制度に対する共有された態度などがあり、造反行動に至る過程では、特に、議員各自の政策選好の不一致がその直接的な要因となりうる。こうした凝集性が低い場合に、政党の投票行動における一体性を高めるためには、政党規律の強化が不可欠となる (Bowler et al, 1999:5)。こうした一体性の確保の方法には、党執行部のトップダウンによる党議拘束または一般議員のボトムアップによる調整がある (建林他 2008:153-4)。前者の政党規律が強い国はイギリスであり、後者の調整能力が高い国は、日本 (与党事前審査)、ドイツ (会派の議員総会) であるとされる。一方、フランスの場合、政党規律は弱く、政府が主導することで一体性が確保される。このように、政策選好の一致としての政党の凝集性または、政党規律 (調整) のいずれかの帰結として、政党による議会内での一致度である投票行動の一体性が確保される (Hazan 2003:7)。

ところで、日本の場合、中選挙区制から小選挙区制への移行に伴い、与党では、候補者公認権を有する党執行部の権限を強め、議員に対する首相権力による規律の執行を容易化したことが指摘されている (竹中 2006:242-3)。しかし、衆議院の与党議員の投票行動における造反件数は小選挙区制導入後も減少しておらず、恒常的に生じている (濱本 2018:246)。これまで、内

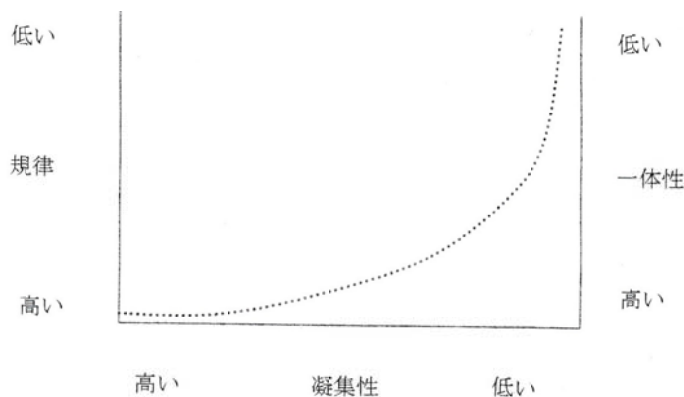


図1 政党の凝集性、立法過程での規律と投票行動の一体性の関係

出所) Hazan (2003:7)

閣提出法案が与党議員の造反投票によって否決に至った事例は、2005年の郵政民営化法案に限られている。しかも、この法案は、小泉内閣において与党が事前審査において承認を付与せずに国会提出された2例に含まれるものであり、こうした事前承認を欠いたことが与党議員の造反の背景ともなっている。

こうした自民党議員が党執行部の政党規律に対して、造反投票を行った誘因に関して、先行研究では、政治的基盤の脆弱な政治家が再選可能性を高めようとした結果であるとする再選誘因（河野 1995:38-9）や、反主流派が役職を獲得するために行動した結果であるとする昇進誘因（Nemoto et al. 2008:524, Fujimura 2007:258）、議員個人の持つ政策目標の実現を目指した結果であるとする政策誘因（建林 2004:161）などがある。

2005年の郵政民営化法案に対して、党議拘

束に違反する反対投票を行った衆議院議員 37名と賛成または棄権にとどまった衆議院議員 211名の投票行動を従属変数とする2項ロジスティック回帰分析でも、郵政族議員度の高い議員が政策阻止の実現のために造反投票を行ったこと、非主流派の亀井派や堀内派等が派閥単位で造反を行ったことに反対投票の要因があることが明らかになっている（表3）。非主流派議員にとって、首相や執行部に対する非協力的姿勢が、対立的な政策の決定にあたってより増幅されて行使された結果、造反につながったと考えられる。

こうした造反議員の行動原理は、民主党政権においても共通しており、小島（2015:33）も、民主党政権では、主流派グループに所属していない議員の場合、政策選好が乖離するにつれ、逸脱確率が上昇することを示している。にもかかわらず、郵政民営化法案が衆議院段階で通過

表3 郵政民営化法案に対する自民党議員の造反投票に関するロジスティック回帰分析の推定結果

		ステップ1 係数 (標準誤差)	ステップ2 係数 (標準誤差)	ステップ3 係数 (標準誤差)	ステップ4 係数 (標準誤差)
再選誘因	小選挙区当選 (2値)	.216 (.634)	.121 (.470)	-	-
	比例復活当選 (2値)	.177 (.776)	-	-	-
昇進誘因	当選回数	-.431 (.233)	-.433 (.233)	-.433 (.233)	-.444 (.236)
	当選回数 (2乗値)	.031 (.018)	.032 (.018)	.032 (.018)	.033 (.018)
政策誘因	郵政族議員度	.786*** (.194)	.786*** (.194)	.781*** (.193)	.779*** (.192)
派閥誘因	主流派グループ所属 (2値)	-1.283 (.990)	-1.278 (.990)	-1.276 (.988)	-
	非主流派グループ所属 (2値)	2.078** (.708)	2.078** (.709)	2.057** (.703)	2.754*** (.566)
統制変数	大臣・副大臣・政務官	-1.178 (.630)	-1.168 (.626)	-1.186 (.623)	-1.197 (.621)
定数		-2.565* (1.028)	-2.467** (.928)	-2.360** (.829)	-3.034*** (.729)
Nagelkerke R ²		.335	.335	.334	.325
N		248	248	248	248

注) ロジスティック回帰分析変数減少法ステップワイズ (Wald) を用いた。

*** p < .001, ** p < .01, * p < .05

出所) Musashi, Katsuhiko (2019, March) Reforming the Japanese ruling party's preliminary screening of cabinet bills. Paper presented at the 4th Annual Conference of Asia-Pacific Public Policy Network, Hong Kong.

可能だったのは、造反議員を最小限度ぎりぎりに抑える、首相権力による解散の脅しや、処分権限や候補者公認権を背景とする政党規律が働いた結果であるといえよう⁷。もっとも、こうした抑制策も、参議院において効果を発揮しなかったのも事実であり、衆議院の小選挙区制への移行後も、日本の国会において与党が事前審査を必要とするのは、凝集性の低い政策選好をテーマとする重要法案の国会審議での与党議員の造反を回避するのに政府と与党の一体化を図ることが不可欠であるためと指摘できよう。

おわりに

このように、日本の国会では、政府に議事運営権や審議促進手続に関する権限が付与されていないこと、凝集性の低い与党内で与党議員の造反を回避するために事前の調整で政府と与党を一体化する必要があることを要因として、与党による閣法の事前審査が不可欠であることを示した。では、この日本の事前審査制を政府に議事運営権が付与されていないドイツと同様に、委員会審査と並行した与党審査に変えることは可能であるといえるだろうか。そのためには、少なくとも、英仏独各国のように政府の一員が議院運営委員会に出席し、議案の取り扱いについて、意見表明の機会を認められることが前提となろう。しかし、議事日程に関する政府の対議会権限が強化されない限り、与党の事前審査による承認に代わる閣法の確実な成立の担保は得られないだろう。特に、凝集性の低い政策テーマに関して、党内の反対派議員の造反を前提に、重要法案を成立させるためには、郵政民営化法案の際に見られたように、首相に対する世論の支持が大きいこと、衆参両院の多数を与党が保持していること、候補者公認権や処分権限を有効に活用できることといった条件を政権側が備えていることが必要であろう。もっとも、これ

らの条件を政権側が満たすことは容易ではなく、事実、民主党政権での消費増税法案では、上記の条件を満たしていないことが、大量の造反とその後の政権喪失につながったと考えられる⁸。

こうした予測不能性によるリスクを勘案すれば、与党の事前の同意を確保する事前審査制の方が、法案提出者である内閣にとって立法コストが低いことになる。こうした事前審査の慣行を廃止するデメリットが、それを維持するメリットより大きいと政府側が認識していることが、日本の事前審査制の見直しにとっての最大の障害となりうるといえる。そうした点で、ドイツのように委員会審査と並行して与党審査を実施し、党議員総会での決定をもって採決段階で所属議員に党議拘束をかける方式に変更することは、政府を支える与党としても困難を伴うと考えられる。しかし、現状の事前審査制が継続される限り、国会審議が政府と与党対野党の関係に限定され、与野党が審議にプレイヤーとして参加する政府対国会の関係に移行することはない。公開されない密室での政府と与党の調整によって内閣提出法案の内容が確定される決定過程の不透明性の問題も改善されない。

一方で、内閣提出法案の事前審査の場を与党内審査に限定せず、イギリスの議会で採用されているように、議会への正式の提出前の段階で閣法草案を議会委員会に送付し、議会において事前に審議するという議会事前審査に移行させる可能性については、検討する余地があるといえるのではないか。実際に、日本でも、類似の制度として国会法58条に基づく予備審査制度がある。同制度は先議院での付託案件を後議院でも予備的に事前審査するものであり、参議院の審議時間を確保することを目的にその活用が参議院改革で唱えられたものの、現実には、ほとんど活用されていない(浅野・河野2014:122-3)。この予備審査を仮にねじれ国会において活用すれば、参議院の意向を踏まえたうえで、衆参両院の委員会と与野党合意による閣法

⁷ 郵政民営化法案が不成立の場合、小泉首相は衆議院を解散する意思であることを発言し、党内の選挙基盤の弱い議員への説得材料とした。その結果、郵政民営化法案の7月5日の衆議院本会議での採決では37名の議員が党執行部の方針に反して反対票を投じたものの、5票差で郵政民営化法案を可決可能な範囲内に造反を抑えることができた(竹中2006:226-7)。党議拘束を踏まえて棄権にとどまった議員は12名、そして、法案反対の会合に参加するか、党の関係部会で反対の意思を表明していたものの賛成に転じた議員は44名に達した(「ポスト小泉動き加速郵政法案、薄氷の可決」『朝日新聞』2005年7月6日朝刊)。

⁸ 民主党政権下の2012年通常国会で成立した消費増税法案では、与党の事前承認を得たものの、国会審議での与野党交渉の結果、法案修正で合意したことから、民主党内の亀裂は回復不可能となり、執行部による処分権限や候補者公認権も、世論の内閣支持率や与党への支持率が極度に低下している状況では、反対派議員に対して政党規律として全く作用しなかったのである。

の修正作業がより加速することになると思われる。もちろん、この国会法に基づく予備審査は閣法の成案が対象であり、イギリス議会のような法案提出前の委員会による事前審査は閣法の草案という審議の対象の相違がある。そのため、閣法草案に対する予備審査を制度化するためには、国会法の改正が必要ともいえよう。しかし、この予備審査を国政調査の一環として閣法草案に対しても拡充すれば、内閣が国会への法案提出に先立って、提出予定の草案（法案要綱）を衆参両院に送付し、付託予定の委員会での実質審査を通じて、与野党議員からの意見を聴取するという手続きを実質的に導入することも不可能ではないと考えられる。一方、この閣法草案の予備審査の対象となる法案の選択は、イギリスでは内閣の判断に委ねられているが、日本において国政調査の一環として実施するならば、衆参両院の議院運営委員会において、政府の意向も踏まえて、与野党で調整して選択するという方法も考えられる。

いずれにしても、こうした新たな制度の導入には、与野党間の合意が不可欠であり、また、自民党がこれまで慣行としてきた事前審査制の見直しも必要となる。ただし、自民党の事前審査制を存置したままで、国会の委員会による新たな予備審査制を並行して導入することも不可能ではない。国会の委員会による事前の予備審査が定着し、実際に与野党の議員から寄せられた意見が法案草案の修正に反映されるならば、与党の事前審査制もおのずとその役割を縮小していくことになるのではないか。たとえば、特に与党内で対立の大きいテーマに限って、与党の事前審査制を用いるといった方法に変更することもありえるだろう。

参考文献

【日本語文献】

- 浅野一郎・河野久（2014）『新・国会事典（第3版）』有斐閣。
 石川裕一郎・石崎学・清水愛砂・志田陽子・永山茂樹（2018）『国会を、取り戻そう！—議会制民主主義の明日のために』現代人文社。
 岩井泰信（1988）『立法過程』東京大学出版会。
 上田章・五十嵐敬喜（1997）『議会と議員立法—議員立法についての元衆議院法制局長との対論—』公人の友社。
 上田健介（2012）『議院の議事運営に対する内閣の関与等について』曾我部真裕・赤坂幸一編『憲法改革の理念と展開—上—大石真先生還暦記念』551-82、信山社。

- 大山礼子（2003a）『比較議会政治論』岩波書店。
 大山礼子（2003b）『国会学入門（第2版）』三省堂。
 大山礼子（2013）『フランスの政治制度（改訂版）』東信堂。
 大山礼子（2017）『国会の機能と手続をめぐる問題』大石真・大山礼子編著『国会を考える』282-310、三省堂。
 奥健太郎（2015）『自民政務調査会の誕生』奥健太郎・河野康子編『自民政務政治の源流—事前審査制の史的検証』197-247、吉田書店。
 勝山教子（1989）『フランス第五共和制における“合理化された議院制”の構造とその改革（一）』『同志社法学』40（6）、116-76。
 川人貞史（2011）『議会と政党』川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子『現代の政党と選挙（新版）』69-86、有斐閣。
 川人貞史（2015）『議院内閣制』東京大学出版会。
 川人貞史（2018）『国会運営の比較政治的考察』『法律時報』90（5）、10-7。
 小島真一（2015）『民主党政権における党議拘束からの逸脱の計量分析』『六甲台論集』61（1・2）、23-37。
 河野勝（1995）『九三年の政治変動—もう一つの解釈』『レヴァイアサン』17、30-51。
 今野或男（2010）『国会運営の法理—衆議院事務局の視点から』信山社。
 衆議院事務局（2017a）『衆議院委員会先例集平成29年版』衆議院事務局。
 衆議院事務局（2017b）『衆議院先例集付録平成29年版』衆議院事務局。
 高澤美有紀『欧米主要国会の議事日程等決定手続』『調査と情報—Issue Brief』872、1-14。
 竹中治堅（2006）『首相支配—日本政治の変貌』中央公論新社。
 建林正彦（2004）『議員行動の政治経済学—自民党支配の制度分析』有斐閣。
 建林正彦（2006）『政権政党の組織的特徴—一体性、凝集性、規律、調整力』服部民夫・張達重編『日韓政治社会の比較分析』167-95、慶應義塾大学出版会。
 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史（2008）『比較政治制度論』有斐閣。
 成田憲彦（1988）『議会における会派との役割』『レファレンス』38（8）、5-43。
 ノートン、フィリップ（1999）『政党』川勝平太・三好陽編『イギリスの政治—改革に揺れる伝統国家』早稲田大学出版部55-81頁。
 野中尚人（2013）『さらばガラパゴス政治—決められる日本に作り直す』日本経済新聞出版社。
 濱本真輔（2018）『現代日本の政党政治—選挙制度改革は何をもたらしたのか』有斐閣。
 村上淳一・守矢健一/ハンス・ペーター・マルチュケ（2018）『ドイツ法入門（改訂第9版）』有斐閣。

【外国語文献】

- Blachèr, Philippe (2012) *Le Parlement en France*, LGDJ.
 Blackburn, Robert and Kennon, Andrew with Sir Michael Wheeler-Booth (2003) *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures 2nd ed.*, Sweet & Maxwell
 Bowler, Shaun, Farrell, David M., and Katz, Richard. S. (1999) *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press.
 Cox, Gary W., and McCubbins, Mathew D. (2005) *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge University Press.
 Frears, John (1990) The French Parliament: Loyal Workhouse, Poor Watchdog. In Philip Norton (ed.) *Parliaments in Western Europe*, 32-51, Frank Cass.
 Fujimura, Naofumi (2007) The Power Relationship between the Prime Minister and Ruling Party Legislators: The Postal Service Privatization Act of 2005 in Japan. *Japanese Journal of Political Science*, 8 (2), 233-61.
 Hazan, Y. Reuven (2003) Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation. *The Journal of Legislative Studies*, 9(4):1-11.
 Helms, Ludger (2006) Germany: Chancellors and the Bundestag. In

- Nicholas D. J. Baldwin (ed.) *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, 98-108.
- Ismayr, Wolfgang (2009) Functions, Organization and Decision-making Processes of the German Bundestag. In Edmund Budrich (ed.) *The German Parliament*, 5th ed., 133-190.
- Kam, Christopher J. (2009) *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press.
- Linn, Susanne and Sobolewski, Frank (2015) *The German Bundestag Functions and Precedents, 18th electoral term*, Kurschners.
- Nemoto, Kuniaki, Krauss, Ellis and Pekkanen, Robert (2008) Policy Dissension and Party Discipline: The July 2005 Vote on Postal Privatization in Japan. *British Journal of Political Science*, 38(3), 499-525.
- Norton, Philip (2013) *Parliament in British Politics*, 2nd ed., Palgrave and Macmillan.
- Rogers, Robert and Walters, Rhodri (2015) *How Parliament Works*, 7th ed., Routledge.