附帯決議に関する国会議員への意識調査

Survey on attitudes to parliamentarians on "incidental resolutions"

石井和孝
ISHII Kazutaka

要旨　本稿が取り上げる附帯決議は、国会において、本案である法律案に附帯して、当該法律の実施に際しての希望、留意事項等を委員会が決議するものであり、法的拘束力は無いものの一定の政治的効果はあるとされている。しかし、この附帯決議は、遵守状況の確認が十分になされていない等、現状、十分に活用されているとは言い難い状況にある。

今回実施した附帯決議に関する国会議員への調査結果をもとに、国会議員が附帯決議についてどのような役割を期待し、どのような点をメリットと感じているか等、附帯決議に対する国会議員の意識と、会派ごとの対応を検証し、附帯決議が十分に活用されない原因を検討する。また、この検討結果をもとに附帯決議の活用に向けた対策について提言する。

1　はじめに

附帯決議とは、国会において、委員会が法律案を可決する際に本案である法律案に附帯して行う決議で、当該法律の実施に際しての希望、留意事項等を法律案自体とは別個に決議するものである。決議された内容に法的拘束力は無いが、政府を代表して所管大臣が「決議の趣旨を尊重する」旨を回答するため、一定の政治的効果はあると考えられている。

筆者は、国会及び国民が行政統制を行う手段が限られている我が国の状況のなか、附帯決議が行政統制の手段のひとつとして活用できるのではないかという視点から研究[1]をおこなってきた。そのなかで、附帯決議自体の遵守状況と遵守されなかった附帯決議に対する事後統制の状況について、それぞれ確認を行った。まず、附帯決議自体の遵守状況について、実際の附帯決議に規定された施策等が実行されているのかを行政資料等から確認したところ、附帯決議に「すみやかに必要な措置を講ずること」とされている事項について、対応する施策が実施されていない等、遵守されていない附帯決議が一部確認された[2]。次に事後統制の状況について、国会審議と裁判例の 2 つの方向から検証した。その結果、国会審議においては、国会側の附帯決議違反の指摘により、政府が方針を変更させる事例は確認できなかった[3]。また、裁判例の検証においては、少数ではあるが、附帯決議を根拠の一つとして採用し、政府の方針を転換させる判決に至る事例が確認されたものの、附帯決議について法的効力を有しないとして、切り捨てている裁判例もあり、全体としては活用されているとは言い難い状況であった[4]。このように、現状から見ると附帯決議は行政統制手段としては、十分に活用されてはいない。

この現状を前提としたうえで、附帯決議の活用について、さらなる検証を行うため、筆者は、国会議員等関係者へのインタビュー調査[5]を行うとともに、国会で附帯決議案の朗読を行なった国会議員に対して、自らが関わった個別の附帯決議の成立過程等の状況及び附帯決議全般に対する認識を確認するアンケート調査（平成 29 年度調査）[6]を行った。この調査によって、附帯決議の成立過程等については、ある程度明らかになったものの、国会議員の附帯決議に対する意識については調査が不足していた。そのため、今般、全ての

国会議員を対象に附帯決議に対する意識調査（平成 30 年度調査）を行った。

というのも附帯決議は、法で定められた制度ではなく、それを決議、運用する国会議員たちがどのような意図、目的を持って附帯決議を行い、その活用について、どのような考えを持っているかによって、制度自体の運用が大きく左右されかねず、これらを明らかにすることは、附帯決議の活用に関する検証に不可欠であるからである。

本論では、今般、実施した平成 30 年度調査の結果から、附帯決議に対する国会議員の意識の特徴とそこから浮かび上がる課題を示したうえで、附帯決議が十分に活用されるためにどのような方策をとるべきかを提言する。なお、検証にあたっては、筆者が過去におこなった国会議員等に対するインタビュー調査及び平成 29 年度調査の結果も適宜引用することとする。

2　調査の概要

(1) 調査の目的

国会議員の附帯決議に対する意識及び会派ごとの対応を調査することによって、それが附帯決議の活用状況にどのような影響を与えているか考察・検証する。

(2) 調査対象

平成 30 年 7 月 23 日時点在籍の全国会議員　707 人

（内訳）

衆議院議員 465 人　参議院議員 242 人

(3) 調査方法

郵送方式

(4) 発送日

平成 30 年 7 月 23 日　締切：平成 30 年 8 月 31 日

(5) 回答数

70 人（回収率　9. 9%）

（内訳）

	衆議院	参議院	合計
自由民主党	26 人	1 人	27 人
公明党	1 人	1 人	2 人
立憲民主党 [7]	13 人	1 人	14 人
国民民主党 [8]	7 人	5 人	12 人
無所属の会	2 人		2 人
日本維新の会	2 人	2 人	4 人
希望の党	1 人	1 人	2 人
希望の会（自由・社民）		1 人	1 人
自由党	1 人		1 人
無所属クラブ		1 人	1 人
国民の声		1 人	1 人
日本共産党		3 人	3 人
合計	53 人	17 人	70 人

※本論中、「与党」は、自由民主党及び公明党を指し、これ以外の会派を「野党」とする。

(6) 調査項目（詳細は巻末に添付した調査票を参照のこと）

ア）附帯決議文案作成への関与の有無

イ）所属委員会に臨む際の附帯決議に対する姿勢
ウ）附帯決議に期待する役割
エ）附帯決議の具体的な効果・メリット
オ）附帯決議遵守状況の確認について
カ）附帯決議遵守状況
キ）所属会派における附帯決議への組織的対応
ク）附帯決議に関する研修、レクチャー等
コ）附帯決議に関する課題・意見

3　調査結果[9]

(1) 附帯決議文案作成への関与の有無及び附帯決議に対する姿勢

附帯決議の文案作成に関与したことがあるかどうかについて確認したところ、関与したことのある議員は 76.8％であり、2 割強の議員は文案作成に関与したことがない状況である。

また、所属委員会に臨む際の姿勢として、「原則として全ての附帯決議について、内容を把握することとしている」議員は、8 割を超えている。一方、「自分が文案作成に関わった附帯決議以外の内容は把握していない」とする議員は 1.5%（1 人）であった。

このことから、必ずしも全ての議員が附帯決議の文案作成に関わるわけではないこと、及び多くの議員が、所属委員会に関わる附帯決議について、把握したうえで、審議に臨んでいることがわかる。

表 1：附帯決議文案作成への関与の有無

	関わったことがある	関わったことがない	計
与党	21 人	7 人	28 人
	75.0%	25.0%	
野党	32 人	9 人	41 人
	78.0%	22.0%	
計	53 人	16 人	69 人
	76.8%	23.2%	

表 2：所属委員会に臨む際の附帯決議に対する姿勢

	原則として全ての附帯決議について、内容を把握することとしている	重要と考える附帯決議のみ内容を把握することとしている	自分が文案作成に関わった附帯決議以外の内容は把握していない。	計
与党	22	5	1	28
	78.6%	17.9%	3.6%	
野党	33	7	0	40
	82.5%	17.5%	0.0%	
計	55	12	1	68
	80.9%	17.6%	1.5%	

(2) 附帯決議に期待する役割

附帯決議に期待される大きな 3 つの役割について、その期待度を「大いに期待する」「どちらかといえば期待する」「どちらとも言えない」「どちらかと言えば期待しない」「全く期待しない」の 5 段階から回答してもらったところ、「大いに期待する」と「どちらかと言えば期待する」を合計した割合がもっとも高かった項目は「議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割」（議事録的役割）であり、ついで「国会が政府をコントロールする手段としての役割」（行政統制的役割）、「法案に対する合意形成・調整手段としての役割（与野党の調整等）」（調整的役割）と続く。しかし、もっとも割合の低かった調整的役割であっても、期待する割合は 8 割近く、国会議員が附帯決議の役割として、これら全ての項目に一定の期待を持っていることがわかる。

なお、このような傾向のなかでも、調整的役割についてだけは、「全く期待しない」とする議員が、4 人（5.8%）おり、この 4 人は全て野党議員であった。

表 3：附帯決議に期待する役割

		大いに期待する	どちらかと言えば期待する	どちらとも言えない	どちらかと言えば期待しない	全く期待しない
国会が政府をコントロールする手段としての役割を期待するか。	与党	15	9	2	2	0
		53.6%	32.1%	7.1%	7.1%	0.0%
	野党	12	20	6	3	0
		29.3%	48.8%	14.6%	7.3%	0.0%
	合計	27	29	8	5	0
		39.1%	42.0%	11.6%	7.2%	0.0%
法案に対する合意形成・調整手段としての役割（与野党の調整等）を期待するか。	与党	14	12	1	1	0
		50.0%	42.9%	3.6%	3.6%	0.0%
	野党	10	17	8	2	4
		24.4%	41.5%	19.5%	4.9%	9.8%
	合計	24	29	9	3	4
		34.8%	42.0%	13.0%	4.3%	5.8%
議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割を期待するか	与党	12	11	3	2	0
		42.9%	39.3%	10.7%	7.1%	0.0%
	野党	19	18	3	1	0
		46.3%	43.9%	7.3%	2.4%	0.0%
	合計	31	29	6	3	0
		44.9%	42.0%	8.7%	4.3%	0.0%

(3) 附帯決議の具体的な効果・メリット

過去の附帯決議の内容や関係者へのインタビューをもとに、附帯決議の具体的な効果・メリットとして想定される 10 項目をあげ、それぞれについて、「効果・メリットは大いにある」「どちらかと言えば効果・メリットはある」「どちらとも言えない」「どちらかと言えば効果メリットはない」「効果・メリットは全くない」の 5 段階で回答してもらった。

前述の附帯決議の役割に関する質問は、附帯決議への期待を示しているのに対し、この

質問は、現場で実際に附帯決議がどのように役立っているかの実感を示しているといえよう。

なお、ここで挙げた 10 項目のうち 9 項目は、前述の附帯決議に期待する役割ごとに大きく 3 つに分類される。本論では、具体的な効果・メリットをこの 3 つの役割に基づいて分類し、それぞれ「行政統制的項目」「議事録的項目」「調整的項目」と呼ぶことにする。（「法案審議等成立直前の段階で判明した問題点でも、追加することができる」という項目については、前述の 3 つの役割に区分されるものではなく、それぞれの役割の前提となる事実[10]であるため、分類の例外とした。）

ア）行政統制的役割
- a）法案自体の趣旨や解釈を明確にすることができる
- b）省庁の作成する政省令、計画、ガイドライン等の内容について規定できる
- c）当該法案の運用にあたっての人員・予算等の体制整備を指示することができる
- d）法律の執行にあたっての禁止事項を定めることができる
- e）附帯決議が遵守されていないことを国会で指摘することによって改善を求めることができる

イ）議事録的役割
- a）法律案自体の射程には含まれないものの関連する社会問題等を記録することができる
- b）当該法案にかかる将来的な課題に対する検討、見直し等を記録することができる

ウ）調整的役割
- a）与野党の妥協点を調整するための手段として用いることができる
- b）法案に盛り込みづらい関係団体の意見を反映することが可能である

※その他

法案審議等成立直前の段階で判明した問題点でも、追加することができる

この 10 項目について「効果・メリットは大いにある」及び「どちらかと言えば効果・メリットはある」と回答した議員の割合順に整理したものが以下の表 4 である。

表 4：効果・メリットがあると回答した議員の割合順一覧

	項目	割合	分類
1	当該法案にかかる将来的な課題に対する検討、見直し等を記録することができる	89.6%	議事録
2	法案審議等成立直前の段階で判明した問題点についても、追加することができる	78.8%	その他
3	附帯決議が遵守されていないことを国会で指摘することによって改善を求めることができる	77.6%	行政統制
4	与野党の妥協点を調整するための手段として用いることができる	74.6%	調整
5	法案自体の趣旨や解釈を明確にすることができる	71.2%	行政統制
6	法律案自体の射程には含まれないものの関連する社会問題等を記録することができる	65.6%	議事録
7	法案に盛り込みづらい関係団体の意見を反映することが可能である	63.6%	調整
8	省庁の作成する政省令、計画、ガイドライン等の内容について規定できる	60.6%	行政統制
9	当該法案の運用にあたっての人員・予算等の体制整備を指示することができる	50.0%	行政統制
10	法律の執行にあたっての禁止事項を定めることができる	43.9%	行政統制

ここから読み取れる特徴は、大きく 2 点ある。

1 点目は、「当該法案にかかる将来的な課題に対する検討、見直し等を記録することができる」ことについて、評価が最も高く、他の項目に比べ、評価する議員の割合が非常に高い[11]ことである。前述の附帯決議に期待する役割に関する質問の結果ともあわせると、附帯決議の機能として、この項目を国会議員が最も重視していることがわかる。なお、この点について与野党の議員の間で傾向の違いは見られなかった。

2 点目は行政統制的項目について、評価のばらつきがある点である。「附帯決議が遵守されていないことを国会で指摘することによって改善を求めることができる」ことについては、メリット・効果があるとする議員の割合が、8 割近く（77.6%）、全 10 項目中 3 位と順位が高い。一方、その他の行政統制的項目については、「法案自体の趣旨や解釈を明確にすることができる」71.2%（5 位）、「省庁の作成する政省令、計画、ガイドライン等の内容について規定できる」60.6%（8 位）、「当該法案の運用にあたっての人員・予算等の体制整備を指示することができる」50.0%（9 位）、「法律の執行にあたっての禁止事項を定めることができる」43.9%（10 位）と、全体的に順位の低い傾向がある。特に政省令、予算、禁止事項等、具体的に行政を統制する項目について効果があると回答した議員の割合は、国会での指摘により改善を求めることができる点に効果があると回答した議員の割合と比べ、17％から 33.7％も低い。

なお、調整的項目については、「与野党の妥協点を調整するための手段として用いることができる」点について、野党議員の一部が、効果・メリットは全くないと回答しているのに対して、「どちらかと言えば効果メリットはない」も含め効果がないと回答する与党議員は一人もいない等、与野党の回答に差はあったが、統計的に有意な差ではなかった。

表 5：附帯決議に関する効果・メリット

		効果・メリットは大いにある	どちらかと言えば効果・メリットはある	どちらとも言えない	どちらかと言えば効果・メリットはない	効果・メリットは全くない	合計
法案自体の趣旨や解釈を明確にすることができる	与党	8	8	6	2	1	25
		32.0%	32.0%	24.0%	8.0%	4.0%	
	野党	11	20	8	1	1	41
		26.8%	48.8%	19.5%	2.4%	2.4%	
	合計	19	28	14	3	2	66
		28.8%	42.4%	21.2%	4.5%	3.0%	
省庁の作成する政省令、計画、ガイドライン等の内容について規定できる	与党	7	7	6	4	1	25
		28.0%	28.0%	24.0%	16.0%	4.0%	
	野党	9	17	13	1	1	41
		22.0%	41.5%	31.7%	2.4%	2.4%	
	合計	16	24	19	5	2	66
		24.2%	36.4%	28.8%	7.6%	3.0%	
当該法案の運用にあたっての人員・予算等の体制整備を指示することができる	与党	5	5	10	4	1	25
		20.0%	20.0%	40.0%	16.0%	4.0%	
	野党	3	20	11	6	1	41
		7.3%	48.8%	26.8%	14.6%	2.4%	
	合計	8	25	21	10	2	66
		12.1%	37.9%	31.8%	15.2%	3.0%	
法律の執行にあたっての禁止事項を定めることができる	与党	3	12	5	4	1	25
		12.0%	48.0%	20.0%	16.0%	4.0%	
	野党	4	10	14	6	7	41
		9.8%	24.4%	34.1%	14.6%	17.1%	
	合計	7	22	19	10	8	66
		10.6%	33.3%	28.8%	15.2%	12.1%	
附帯決議が遵守されていないことを国会で指摘することによって改善を求めることができる	与党	7	11	5	3	0	26
		26.9%	42.3%	19.2%	11.5%	0.0%	
	野党	10	24	5	2	0	41
		24.4%	58.5%	12.2%	4.9%	0.0%	
	合計	17	35	10	5	0	67
		25.4%	52.2%	14.9%	7.5%	0.0%	

		効果・メリットは大いにある	どちらかと言えば効果・メリットはある	どちらとも言えない	どちらかと言えば効果・メリットはない	効果・メリットは全くない	合計
法律案自体の射程には含まれないものの関連する社会問題等を記録することができる	与党	4	11	8	1	0	24
		16.7%	45.8%	33.3%	4.2%	0.0%	
	野党	6	21	9	4	0	40
		15.0%	52.5%	22.5%	10.0%	0.0%	
	合計	10	32	17	5	0	64
		15.6%	50.0%	26.6%	7.8%	0.0%	
当該法案にかかる将来的な課題に対する検討、見直し等を記録することができる	与党	12	10	3	1	0	26
		46.2%	38.5%	11.5%	3.8%	0.0%	
	野党	17	21	3	0	0	41
		41.5%	51.2%	7.3%	0.0%	0.0%	
	合計	29	31	6	1	0	67
		43.3%	46.3%	9.0%	1.5%	0.0%	
法案審議等成立直前の段階で判明した問題点についても、追加することができる	与党	7	11	6	1	0	25
		28.0%	44.0%	24.0%	4.0%	0.0%	
	野党	13	21	6	1	0	41
		31.7%	51.2%	14.6%	2.4%	0.0%	
	合計	20	32	12	2	0	66
		30.3%	48.5%	18.2%	3.0%	0.0%	
与野党の妥協点を調整するための手段として用いることができる	与党	12	10	4	0	0	26
		46.2%	38.5%	15.4%	0.0%	0.0%	
	野党	10	18	6	3	4	41
		24.4%	43.9%	14.6%	7.3%	9.8%	
	合計	22	28	10	3	4	67
		32.8%	41.8%	14.9%	4.5%	6.0%	
法案に盛り込みづらい関係団体の意見を反映することが可能である	与党	4	13	5	3	0	25
		16.0%	52.0%	20.0%	12.0%	0.0%	
	野党	7	18	14	2	0	41
		17.1%	43.9%	34.1%	4.9%	0.0%	
	合計	11	31	19	5	0	66
		16.7%	47.0%	28.8%	7.6%	0.0%	

(4) 附帯決議の遵守状況について

附帯決議の遵守状況の確認について、「制度化のうえ、定期的に行うべき」「制度化はしなくてもよいが、定期的に行うべき」「定期的に行う必要はなく、必要な場合にのみ行えばよい」「確認しなくてもよい」の 4 つのうち、どれを選択するかを尋ねたところ、確認しなくてよいと回答した議員は 1 名のみであり、ほぼ全ての議員が確認自体はおこなうべきであると考えていた。また、全体の 6 割以上が、制度化の有無の別はあるものの定期的に遵守状況の確認をすべきとしており、議員全体では、附帯決議の定期的な確認に前向きな傾向が伺える。

ただし、この問いの回答については、与野党の間で大きな差があった。野党議員のうち 44.7% が「制度化のうえ、定期的に行うべき」と回答しているのに比べ、与党議員のうち同じ回答をしている議員の割合は 11.5% に過ぎない。また、与党議員のうち 57.7% が「定期的に行う必要はなく、必要な場合のみ行えばよい」と回答しているのに対し、野党議員のうち同じ回答をしている議員の割合は 15.8% に過ぎない。この差は統計的に有意な差[12]であり、ここから、附帯決議の遵守状況の確認について与党議員の方が野党議員よりも消極的であることがわかる。

また、附帯決議が全体の何割ほど遵守されているか尋ねたところ、全ての附帯決議が遵守されているとする議員は、1.9% にすぎず、8 割以上の附帯決議が遵守されているとする議員まで範囲を広げても、その割合は 3 割に満たなかった。このことから、遵守されない附帯決議が一定数存在するとの実感を多くの国会議員が持っていることがわかる。

表 6：附帯決議の遵守状況の確認

	与党		野党		合計	
1　制度化のうえ、定期的に行うべき	3	11.5%	17	44.7%	20	31.3%
2　制度化はしなくてもよいが、定期的に行うべき	7	26.9%	15	39.5%	22	34.4%
3　定期的に行う必要はなく、必要な場合にのみ行えばよい	15	57.7%	6	15.8%	21	32.8%
4　確認しなくてもよい	1	3.8%	0	0.0%	1	1.6%
	26		38		64	

表 7：附帯決議の遵守状況

	与党		野党		合計	
1　全部遵守されている。	1	5.0%	0	0.0%	1	1.9%
2　8 割遵守されている	9	45.0%	5	15.6%	14	26.9%
3　6 割遵守されている	3	15.0%	14	43.8%	17	32.7%
4　4 割遵守されている	3	15.0%	6	18.8%	9	17.3%
5　2 割遵守されている	2	10.0%	5	15.6%	7	13.5%
6　全部遵守されていない	0	0.0%	1	3.1%	1	1.9%
わからない	2	10.0%	1	3.1%	3	5.8%
	20		32		52	

(5) 附帯決議に対する組織的な対応

各会派において附帯決議に対する組織的な対応（附帯決議の遵守状況について継続的に確認するため、特に留意すべき附帯決議について、新たに所属する委員会で引継ぎを受けたり、会派の方針として遵守状況を確認すべき附帯決議を決めている等）が行われているかについて尋ねたところ 42.6% の議員が行われているとしたが、その具体的な内容については、「提起・賛同・反対を組織的に行っている[13]」「現場の理事から国対経由で政調に確認の上、現場にて附帯決議を付けているが遵守状況については特に何もチェックしていない[14]」といった附帯決議策定時点での組織的対応に関するものが散見され、決議後の遵守状況の確認に関する具体例は限られていた。

表 8：所属会派における附帯決議への組織的対応

	与党		野党		合計	
行なっている	7	31.8%	19	48.7%	26	42.6%
行なっていない	15	68.2%	20	51.3%	35	57.4%
	22		39		61	

(6) 附帯決議制度に関する研修

国会議員になってから、附帯決議の制度について、なんらかのレクチャーや研修を受けたことはあるかを尋ねたところ、7 割近く（68.2%）の議員が受けたことはないと回答した。

表 9：附帯決議に関する研修・レクチャー等

	与党		野党		合計	
受けたことがある	7	28.0%	14	34.1%	21	31.8%
受けた事がない	18	72.0%	27	65.9%	45	68.2%
	25		41		66	

4　調査結果に基づく考察

今回の調査結果のなかでも、特筆すべき点は、①全体的に附帯決議に対する評価が高かったこと、②組織的な対応が不足していること、③附帯決議違反に対する国会での指摘について、国会議員の意識と行動の間に齟齬があること、④与野党間で回答の傾向に大きな差がある項目があったことの 4 点である。以下、この 4 点について、個別に考察を行ったうえで全体を小括する。

(1) 附帯決議に対する評価

附帯決議の役割に対する期待を聞く質問では、3 つの役割それぞれに「期待する」と回答した議員の割合は、最も低い 1 項目でも 76.8％、残りの 2 項目は 8 割を超えた。また、具体的な効果・メリットについても、「効果がある」と回答した議員の割合が 7 割を超えた項目が、10 項目中 5 項目あり、その他の 5 項目についても 60％台が 3 項目、50％台が 1 項目，40％台が 1 項目と 10 項目中 9 項目については、半数以上の議員が「効果がある」と回答している。

加えて、附帯決議の遵守状況の確認についても、確認を行わなくてよいと答えたのは、わずか 1 名であり、確認の方法について、与野党の考え方に差があるものの、ほぼ全ての議員が附帯決議の遵守状況の確認を実施すべきとしている。

これらの結果から、国会議員が、附帯決議の効果とその遵守状況の確認について、一定の評価をしている傾向が確認できる。

特に議事録に将来的な課題等を記載できる点について議員の評価は高く、具体的には、「当該法案にかかる将来的な課題に対する検討・見直し等を記録することができる」という項目について、効果・メリットがあると回答した議員が 89.6% と、今回の調査で挙げた 10 項目のうちで唯一 80％を超えており、効果・メリットがないと回答した議員の割合も 1.5% と 10 項目中、最も低い。また、附帯決議に期待する役割に関する質問でも「議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割」に対する評価が最も高かった。加えて、本調査における議員のコメントのなかで「今後検討すべき内容を与野党共有することができる[15]」「政府が次のアクションをするために議論の足場をつくっておく[16]」「附帯決議を読むだけでこの法案の持つ課題や与野党間の問題意識を知ることができる点で意味はおおきい[17]」といった議事録的役割に期待する声があり、各法案の改正時の議論の足場として活用している様子[18]が確認できる。

ただし、附帯決議に対する国会議員の評価を考える際には、実質的な法案修正が困難な日本の状況[19]を前提として捉えたうえで考えなければならない。例えば、今回の調査で、附帯決議の課題や意見を自由記載方式で聞いたところ、「法案修正ができないなら、次善の策として附帯決議を最大限に利用すべき」[20]等法案修正が困難であるからこそ、附帯決議に期待するという意見が散見された。

このようなコメントには、法案修正の困難さと附帯決議の意義が表裏一体になっている状況が端的に示されていると言えるだろう。

(2) 組織的な対応の不足

約 4 割の議員が、所属会派において附帯決議に対する組織的な対応をしていると回答しているが、同一の会派のなかでも、「行っている」と回答する議員と「行っていない」と回答する議員とが混在する結果となった。このことは「組織的な対応」について、それぞれの議員が想定するレベルや方法にばらつきがあったことが原因と思われる。そのなかでも、組織的な対応の具体例として、附帯決議策定時の党内調整手続きのみを挙げる議員が散見され、質問中に例としてあげた「附帯決議の遵守状況について継続的に確認するため、特に留意すべき附帯決議について、新たに所属する委員会で引継ぎを受けたり、会派の方針として遵守状況を確認すべき附帯決議を決めている等」を行っている会派は、実際に「行っている」と回答した議員の割合よりも少ないことが推察される。

また、組織的な対応が十分でないことを指摘する「個人の力量に負う所が大きい[21]」「そのことをあとあとまで主張する議員がおれば、その中身は実現する可能性が高くなりますが、大方の議員はその時だけで忘れてしまう[22]」等のコメントが今回の調査では寄せられている。加えて、今回の調査以前に行なった国会議員へのインタビューにおいても、組織的な対応がなされていないことを指摘するコメントがあり、平成 29 年度調査においても、遵守状況の確認について会派ごとに統一的な対応がなされていないことが確認されている[23]。

このような状況から、各会派において附帯決議に対する組織的な対応、特に附帯決議の遵守状況の確認への対応が、十分になされていない状況が推察される。

また、組織的に対応していくためには、全ての議員が制度を理解することが重要であり、附帯決議の制度について、何らかのレクチャーや研修を受けたとする議員が約 3 割にとどまることは、上記の組織的な対応の不足と関連し、附帯決議の十分な活用を妨げる要因になっているのではないだろうか。

なお、この点について、本調査中、ひとつの興味深い指摘があった。この指摘をした議員[24]は附帯決議に関する問題の一つとして「組織的な対応が不十分であり、党内その他でシステマティックな教育がなされていないこと」をあげたうえで、野党の会派数が多い現在（調査時点）の状況が、附帯決議の運用に与える影響を懸念していた。附帯決議策定やそれに伴う交渉等は、各委員会の筆頭理事を中心に理事の間でなされることが多い。理事人数は会派所属議員数によるため、野党の会派数が多く、議員が分散している現在の状況では、理事を経験することなく筆頭理事になってしまうこともあり、かつては、理事を経験することにより「ある種の OJT[25] によって」附帯決議にかかる交渉等のテクニックを身につけていったものが、現在は十分に引き継がれていかない可能性があるというのである。

この議員の指摘は、前述の附帯決議制度に対する研修やレクチャーに関する質問において、他の議員から、附帯決議制度について「理事になって学んでいくもの[26]」とのコメントもあったことも考え合わせると、首肯できると言えるだろう。また、野党の会派数がさほど多くない状況であっても、少数会派は、常にこのような問題を抱えることになる。附帯決議の遵守状況の確認について、与党議員は消極的な傾向があることから、附帯決議に関する交渉や根回し等の能力について、与野党の議員の間に差が生じかねないこの状況は、最終的に附帯決議活用の妨げになることが想定される。

(3) 附帯決議による行政統制

今回の調査において「附帯決議が遵守されていないことを国会で指摘することによって改善を求めることができる」点について効果・メリットがあるとした議員の割合は 77.6% である。この効果・メリットには、国会で指摘することによって、実際に改善が図れること及び政府を牽制し世論を喚起すること（政治的効果）の両者の意味が含まれていると思われるが、国会の実態を見る限り、両者とも、十分に効果をあげているとは言い難い状況である。

前述のとおり、国会審議に際して附帯決議違反の指摘を行なっても、政府の方針の変更を促すことは困難であることが確認されている。

また、指摘することによる政治的効果についても、第 181 回臨時国会から第 196 回通常国会のなかで、実際に附帯決議違反の指摘が議場でなされた件数は、確認できる限りでは、4 件 [27] にすぎず、いずれも効果をあげるにはいたっていない。

このように、実態を見ると附帯決議を国会で指摘することについて、その回数も限られており、効果があるとは言えない状況にあって、なぜ、8 割近い議員が、効果があると回答しているのだろうか。

そもそも、国会審議において、的確な時期を捉えて附帯決議違反を指摘し、かつ、何らかの成果をあげることは、多くの時間と労力を要する作業である。まず、多くの附帯決議は、野党側での原案作成後、与党内調整を経て成立するが、この与党内調整の段階で、所管省庁との協議が行われ、項目の削除や表現の後退（義務規定から努力規定への変更等）が行われることが多い [28]。この段階で、所管省庁との交渉を重ね、厳しく行政を規制する内容の附帯決議を成立させるのに困難を伴うことは、容易に推察される。また、その後、附帯決議の遵守状況について、継続的な情報収集を行い、所管省庁の予算確保の状況や委任立法等様々な動きに注意を怠らないでおく必要がある。しかも、その間、同じ委員会に所属するとは限らず、他分野の法案審議にも関わりながら、このような作業を継続し、法案の再度の改正時期等をとらえ、自分が当該委員会に所属していなければ、同会派の別議員から指摘させることも必要になる。

また、実際に国会で附帯決議違反に対する指摘を行う機会を確保することは、それ自体、時間的な制約があり困難である。なぜなら、国会で実際に審議されるのは、今まさに、新たに策定したり、改正をしようとしている法律であり、当然、国会での指摘も当該法律案そのものに対するものが主にならざるを得ず、あえて附帯決議違反の指摘を行えるような機会は、審議時間の制限があるなか、限られている。

このような状況のなか、8 割近い議員が、実際に国会での附帯決議違反に対する指摘に関わり、効果を実感したとは考えづらい。

また、行政統制項目のなかでも、政省令、予算、禁止事項等、具体的に行政を統制する項目に対する評価が低く、逆に国会で附帯決議違反を指摘することによる効果への評価が高かったが、この 2 つは、本来、相互に連携しており、一方が高ければ、もう一方も高いという相関関係を持つはずである。というのも、国会で附帯決議の不遵守を指摘して政府に改善を求めることに強い期待を持っているのであれば、附帯決議の書き振りはより具体的なものでなければならないからである。例えば、外国人材の受け入れに際して受け入れ可能な職種を政令において規定するといった場合、附帯決議は当該政令の内容に制限を加

えたり、特定の職種について受け入れ可能職種に含めない旨の禁止事項を規定する等、制限の内容を明確にしたり、努力規定ではなく義務規定にしたりといった、後から附帯決議違反を指摘する可能性を考えた工夫をしなければ、国会での指摘に実効性がなくなってしまうのである。このように、附帯決議の行政統制への活用という観点からみれば、具体的な行政統制的項目への評価が低く、国会で附帯決議違反を指摘することへの評価が高いという状況はアンバランスなものだと言えるだろう。

なお、具体的な行政統制項目に対する評価が低い理由として、このような内容の附帯決議を行うこと自体がそもそも困難であると思っているケースも考えられる。前述のとおり、厳しく行政を規制する内容の附帯決議を成立させることは困難であることから、具体的に行政を統制する項目について、その成立自体が困難だと考え、評価が下がったことも想定される。この場合には、このような項目を含んだ附帯決議を成立させること自体は困難であるものの、成立した附帯決議については、所管省庁との協議は整っており、国会での指摘・改善に効果を望めると捉えたのだと考えると、回答は矛盾しない。しかし、この場合でも、国会における附帯決議違反に対する指摘事例がごく限られている状況とは矛盾する。

これらの矛盾を見る限り、附帯決議による行政統制への活用について戦略的な視点（例えば、指摘を前提とした附帯決議文案の作成や機を捉えた国会での指摘等）を持ち、かつ実行している議員は多くないと言えるだろう。

(4) 与野党の差

附帯決議に対する意識について、基本的に与野党の間で大きな差はなかったものの、以下の 2 点については与野党の意識に差があった。

ア　附帯決議遵守状況の確認について

附帯決議の遵守状況の確認に関しては、野党議員は制度化のうえ定期的に行うべきとする議員の割合が多い。一方、与党議員は、制度化も、定期的に行う必要もないとする議員の割合が多い。このことは、前述の表 7 でみられるように与党議員が、野党議員より遵守されている附帯決議の割合を多く捉える傾向があるため、あえて確認を行う必要を強く感じなかったからとも考えられるが、いずれにしても、附帯決議の遵守状況の確認について、より消極的であることが伺える。なお、本調査において、与野党に統計的に有意な差が存在したのは、この点だけである。

イ　調整的役割に対する評価

「法案に対する合意形成・調整手段としての役割（与野党の調整等）」に対する期待については、統計的に有意ではないものの、野党議員の評価が与党議員による評価に比べて低い傾向がある。例えば、この役割に対して期待する与党議員は 9 割を超える（92.9％）が、野党議員は 7 割以下（65.9%）である。また、全く期待しないとした野党議員は 4 人であったが、与党議員は 0 人である。

この二つの差異の前提には、議院内閣制の特徴があるように思える。議院内閣制は、最大与党が実質的に政府を構成するため、国会での議論においても野党側から政府と与党がほぼ一体としてに扱われることが多い。特に我が国においては、政府が提出する閣法は、

できる限り原案のまま可決するという立場を与党議員も共有している[29]。

法案成立時に与野党の合意を得るために野党の要求の一部を入れた附帯決議を行なった場合、この、附帯決議の内容について、仮に法案成立後に実施されなくても、政府＝与党には、法案を原案どおりに成立させるという目的を既に果たしているため、調整的役割への評価は高くなる。しかし野党側からすれば、法案の成立だけではなく、自らの意見が反映されるか、少なくとも、政府に譲歩させたという成果を示せなければ、附帯決議をつけた意味がない。そのため、附帯決議が実際に遵守されないことを確認した野党議員においては調整的役割への評価が低いことが推察される。

また、このことから、法案成立時点で、目的をある程度達成している与党議員は、附帯決議の遵守状況の確認に対するモチベーションが高くなりにくい傾向があり、逆に、野党議員にとっての本番は、法案成立後の遵守状況の確認から始まると言ってもよく、モチベーションも高くなりやすい傾向があることがあわせて推察される。

さらに申し添えるなら、政府（行政）が与党の預かり知らぬところで、附帯決議を遵守していなかったとしても、政府＝与党と捉えられる状況では、これを指摘された場合、与党側の落ち度とされてしまう可能性があるため、与党は附帯決議の遵守状況の確認を制度化することや定期的な確認を行うことに消極的になるのではないだろうか。

このように、附帯決議に対する与野党間の意識の差は、政府と与党の一体性が、最大会派である与党による行政監視を弱め、真の意味での国会による行政監視を妨げていることを意味すると考えられる。

(5) 小括

今回の調査において、まず、明らかになったのは、附帯決議全体に対する国会議員の評価の高さである。期待する役割と効果への実感は、いずれも高く評価する議員が多かった。また遵守状況についてもほぼ全ての議員が確認すべきとしている等、国会議員の多くは附帯決議を重視しており、法的拘束力は無いながら、決して儀礼的で実行性のないものとしては捉えていないことがわかる。

しかしながら、このような国会議員の意識と実際の行動には、いくつかのギャップが存在する。特に活用する際に大きな時間と労力を必要とする行政統制的項目については、国会審議で、附帯決議違反を指摘することによって改善を図れるとしながら、その指摘自体がごく限られたケースでしかなされていない等、指摘を戦略的に行うための配慮や工夫が十分になされていない傾向があった。（逆に、その活用に大きな時間や労力を要しない議事録的役割については、実際に活用されており、期待も大きい。）また、附帯決議の活用をバックアップする各会派における組織的対応や研修は立ち遅れていることが確認された。さらに、附帯決議の遵守状況の確認及び調整的役割への評価については、与野党の意識に差異があった。

5　最後に

前項までの検討を踏まえ、附帯決議活用のための方策を、以下 2 点提言することで本論を結ぶこととする。

(1) 附帯決議の遵守状況確認の制度化及び外部化

今回の調査により、附帯決議の遵守状況の確認について、多くの議員が附帯決議の遵守状況を確認すべきであると考えていることがわかった。また、附帯決議が遵守されていないことを国会において指摘することについて、効果・メリットがあるとする議員が多いことがわかった。しかし、実際に附帯決議違反が国会で指摘される回数は少ない。

これは、国会審議のなかで、附帯決議違反を指摘する時間がとりづらいという状況と、附帯決議の遵守状況を継続して確認し続けるのに必要な時間と労力の負担が大きいことが、影響していると推察される。

法案について集中的に審議されるのは、当然、法案成立前である。従って、法案採決にあたり行われる附帯決議について、その遵守状況を国会の場で審議するには、当該法案が次に改正される機会を待たなければならない。確かに国会においては予算審査委員会のように、審議できる内容にほとんど制限がない委員会もあるが、通常は各法案に関する審議だけでも時間が足らない状況であり、既に成立した法案について、改めて時間をとって審議することは難しい。本来であれば、委任立法の策定等の当該法案に係る政策実施過程のなかで、再度審議を行い、附帯決議の遵守状況について確認するべきであるが、そのような時間を確保することは、議事日程上、困難である。

また、議員個人が附帯決議の遵守状況について継続的に情報収集等を続け、所管省庁の動きを注視し続けることについては、大きな事務負担を伴うとともに、所属委員会の変更等、多くの困難を伴う。

そこで、附帯決議の遵守状況の確認を議員個人が行うのではなく、外部機関に委託することを提案したい。このことは、議員個人の労力の軽減につながるのはもちろん、網羅的に附帯決議の遵守状況を確認することができるため、国会で真に指摘すべき項目を効率的に抽出することにもつながる。また、定期的に確認を行い、この結果を広く国民に公開することで、あえて国会での指摘を経なくとも、政府への牽制の効果を期待でき、各省庁へ質問主意書や各省庁からの非公式なレクチャーを受ける形で確認を行う場合にも活用できる。加えて、後述する組織的継続的対応を行うためにも役立つものである。

なお、このような取り組みはすでに一部で行われており、衆議院においては、平成19年3月30日に策定された「衆議院調査局ビジョン」[30]に基づき、第165回臨時国会の附帯決議から、衆議院調査局の照会に各省庁が回答する形で、すでに実施されている。調査対象は、決議されて5年間以内の附帯決議のうち、対応がいまだなされていないもので、毎年1月1日時点の附帯決議への対応状況を、衆議院調査局が取りまとめ、衆議院議員だけが見ることのできる立法ネットワークに掲載している。具体的には、附帯決議ごとの処理状況（措置済み、一部措置済み、検討中、未着手）、処理内容及び今後の予定（対応困難な場合はその理由）が調査項目となっている[31]。

しかし、平成29年度調査においても平成30年度調査においても、この点に触れる議員はおらず、議員へのインタビューにおいても、インタビュー対象の議員は、このような制度自体を認識していなかった。また、議員向けのシステムにのみ掲載しているため、一般への公開はされていない等の課題があり、当該制度が十分に活用はされているとは言い難い状況である。

このため、以下のような改善を図ったうえで、制度を両議院に拡大させ、運用すること

が具体的な対策として考えられる。

① 両議院の議院規則に規定し、恒久的な制度化を行う。

② 毎年度の報告書の公開を義務付け、結果を広く国民に周知する。

③ 措置済みと回答されたものについて、当該附帯決議が当初目指していた内容が、間違いなく達成されているかを確認する等、分析作業も併せて行う。

④ 議員は、報告書の内容に疑義があれば、再調査とその結果の報告を政府に求めることができることとする。

(2) 附帯決議に対する継続的な組織的戦略的対応

附帯決議を活かすには、組織的かつ戦略的な対応が必要となる。附帯決議策定の過程においては、政府への強制力が強くならないような修正を与野党の協議のなかで迫られることが多く、そのなかで、出来る限り当初の意向を残したまま決議に持ち込むという駆け引きも、もちろん重要ではある。しかし、その決議が遵守されているかを継続的に確認する人間がいなくなれば、いくら厳格な附帯決議をおこなったところで意味はない。

また、各議員の所属委員会も変更される可能性があり、選挙による議員自体の入れ替えもある。そのなかで、附帯決議を行った当初の意図を引き継ぎ、継続的に確認を続けていくことは、特定の議員の属人的な対応では困難である。

しかし、今回の調査や過去の調査及び議員へのインタビューによると、遵守状況の確認について、組織的な対応が十分なされているとは言い難く、附帯決議制度自体の研修も不足している。附帯決議を、より活用するため、附帯決議の遵守状況について、組織的かつ戦略的な確認を継続的におこなう仕組みづくりが重要となる。具体的には、附帯決議の遵守状況の確認を会派全ての議員で分担し、同じ附帯決議のなかでも、特に力を入れて確認すべきものと、そうでないものを会派の方針として定め、全議員に周知し、引き継ぎ事項として継承していくような対応が考えられる。

なお、この組織的対応については、会派レベルを超え、複数の会派による連携も、今後必要になると思われる。特に、野党会派が複数に分裂している状況では、ひとつの会派だけで、附帯決議の確認を続ける人員を確保するのは困難となるため、特定の附帯決議に関して、同様の問題意識を持っている会派同士が連携して対応していく必要が生じる。例えば、附帯決議ごとに担当を決め、複数の会派が協力して遵守状況の確認をし、省庁等との交渉経過を共有し、他会派に対応を引き継ぐことを可能とするような体制づくりが、今後必要である。

参　考

附帯決議に対する意識に関する調査票

氏名：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

所属委員会（役職）：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿（＿＿＿＿＿＿＿＿）

（理事経験　有り（＿＿期）・無し）

※有り、無しのいずれかに○をつけてください。有りの場合は、理事を務めた期数をご記入ください。

【問 1】附帯決議の文案作成に関わったことがありますか。以下の 1、2 のいずれかに○をつけて回答ください。

1　関わったことがある。　　2　関わったことはない。

【問 2】所属委員会の附帯決議についてどのような姿勢でのぞんでいますか。以下の 1 から 3 のいずれかに○をして回答ください。

1　原則として全ての附帯決議について、内容を把握することとしている

2　重要と考える附帯決議のみ内容を把握することとしている

3　自分が文案作成に関わった附帯決議以外の内容は把握していない。

【問 3】あなたが附帯決議に期待する役割はなんですか。以下の項目への期待度について、1 から 5 のいずれかに○をつけて回答ください。

	大いに期待する	どちらかと言えば期待する	どちらとも言えない	どちらかと言えば期待しない	全く期待しない
国会が政府をコントロールする手段としての役割を期待するか。	1	2	3	4	5
法案に対する合意形成・調整手段としての役割（与野党の調整等）を期待するか。	1	2	3	4	5
議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割を期待するか	1	2	3	4	5

※上記の項目以外に期待する役割がありましたら、以下の括弧内に記入ください。

（　　）

【問 4】附帯決議の具体的な効果・メリットが実際に、あるか・ないか について、項目ごとに、1 から 5 のいずれかに〇をつけて回答ください。

	効果・メリットは大いにある	どちらかと言えば効果・メリットはある	どちらとも言えない	どちらかと言えば効果・メリットはない	効果・メリットは全くない
法案自体の趣旨や解釈を明確にすることができる	1	2	3	4	5
省庁の作成する政省令、計画、ガイドライン等の内容について規定できる	1	2	3	4	5
当該法案の運用にあたっての人員・予算等の体制整備を指示することができる	1	2	3	4	5
法律の執行にあたっての禁止事項を定めることができる	1	2	3	4	5
法律案自体の射程には含まれないものの関連する社会問題等を記録することができる	1	2	3	4	5
当該法案にかかる将来的な課題に対する検討、見直し等を記録することができる	1	2	3	4	5
法案審議等成立直前の段階で判明した問題点についても、追加することができる	1	2	3	4	5
与野党の妥協点を調整するための手段として用いることができる	1	2	3	4	5
法案に盛り込みづらい関係団体の意見を反映することが可能である	1	2	3	4	5
附帯決議が遵守されていないことを国会で指摘することによって改善を求めることができる	1	2	3	4	5

※上記以外の効果・メリットがあれば、以下の括弧内に記入ください。

（　　）

【問 5】行政監視の一環として、附帯決議の遵守状況について確認すべきと思いますか。以下の 1 から 5 のいずれかに〇をつけて回答ください。

1　制度化のうえ、定期的に行うべき
2　制度化はしなくてもよいが、定期的に行うべき
3　定期的に行う必要はなく、必要な場合にのみ行えばよい
4　確認しなくてもよい

【問 6】附帯決議は全体的に遵守されていると思いますか。以下の 1 から 6 のいずれかに〇をつけて回答ください。

1　全部遵守されている。
2　8 割遵守されている
3　6 割遵守されている
4　4 割遵守されている
5　2 割遵守されている
6　全部遵守されていない

【問 7】あなたの所属する会派は、附帯決議に対して組織的な対応（※）を行なっていますか。以下の 1、2 のいずれかに〇をつけて回答ください。

※附帯決議の遵守状況について継続的に確認するため、特に留意すべき附帯決議について、新たに所属する委員会で引継ぎを受けたり、会派の方針として遵守状況を確認すべき附帯決議を決めている等

1　行なっている。　　2　行なっていない。

※1 と回答された方は、その具体的内容を以下の括弧内に記載ください

（　　）

【問 8】国会議員になってから、附帯決議の制度について、なんらかのレクチャーや研修を受けたことはありますか。以下の 1、2 のいずれかに〇をつけて回答ください。

1　受けたことがある。　　2　受けたことはない。

※1 と回答された方は、その具体的内容を以下の括弧内に記載ください

（　　）

【問 9】附帯決議について、あなたが感じている課題や意見等ありましたら、括弧内にご自由にご記入ください。

（　　）

1）石井和孝（2015）「行政統制手段としての附帯決議」千葉大学大学院人文社会科学研究科修士論文
2）石井・前掲注 1「行政統制手段としての附帯決議」24-25 頁
3）石井・前掲注 1「行政統制手段としての附帯決議」43-44 頁
4）石井・前掲注 1「行政統制手段としての附帯決議」66 頁
5）調査の対象者及び方法については以下のとおりである。対面でのインタビューについては、半構造化インタビュー方式で行った。（肩書きは全て当時のもの）

日時	対象者	方法
H27.7.13	衆議院調査局総務課課長補佐野口厚紀氏	メールでの問い合わせに対し文書回答
H27. 11. 4	参議院議員山田太郎氏（日本を元気にする会政策調査会長兼幹事長代行）	対面によるインタビュー
H27.11.30	民主党政策調査会部長代理栂坂英樹氏	対面によるインタビュー
H27.12.9	神奈川大学大学院法務研究科（法科大学院）講師小幡雅男氏（元参議院調査室職員）	対面によるインタビュー
H27.12.24	環境省大臣官房広報室長　庄子真憲氏	対面によるインタビュー

6）(1) 調査時期
平成 29 年 8 ～ 9 月（調査票発送：平成 29 年 8 月 7 日　回答締切：9 月 7 日）
(2) 調査対象
第 189 回通常国会（平成 27 年 01 月 26 日～ 09 月 27 日）～第 193 回通常国会（平 成 29 年 01 月 20 日～ 06 月 18 日）において附帯決議の朗読を行った国会議員（調査時点で国会議員でない者も含む。）
全調査対象：105 人（うち、現職 95 人、現職以外 10 人）
※対象期間中に複数の法案について、朗読を行った議員がいることから、対象法案数は 275 件
(3) 調査項目
①個別の法案に関して
ア）附帯決議成立過程
イ）所管省庁との協議時期
ウ）附帯決議の原案作成に関わった者
エ）原案作成時期
オ）原案作成の際に参考にしたもの
カ）調整による原案変更とその段階
キ）当該附帯決議中特に強く意識した項目とその理由
ク）附帯決議の遵守状況の関係省庁への確認
②附帯決議全般について
ア）附帯決議の効果・メリット
イ）附帯決議の遵守状況について確認すべきと思うか
ウ）附帯決議違反について国会で指摘することによって改善が可能と思うか
(4) 回答
全回答者数：15 人（回答率 14.28％）　法案数：19 件（回答率 6.9％）
自由民主党　2 人
公明党　1 人
民進党（※附帯決議朗読時に民主党所属議員も含む）　12 人
7）衆議院会派「立憲民主党・市民クラブ」及び参議院会派「立憲民主党・民友党」
8）衆議院会派「国民民主党・無所属クラブ」及び参議院会派「国民民主党・新緑風会」
9）構成比のパーセンテージは小数点以下第 2 位を四捨五入しているため、合計しても必ずしも 100 とはならない。
10）例えば、法案審議において、初めて浮かび上がった問題について、成立直前に加えることが可能だからこそ、与野党の協議に用いられ、将来的な見直しを追加できるのである。また、法案審議において、当該法案の運用上大きな問題となる事項について、政省令に規定されることになっており、法案審議段階で不明であることが判明した場合には、政令等の内容を附帯決議のなかに盛り込むことが可能である。
11）当該項目以外の 9 項目は、期待すると回答した議員の割合が 70％台～ 40％台である（70％台（4 項目）、60％台（3 項目）、50％台（1 項目）、40％台（1 項目））なかで、期待する回答した議員の割合が 80％台後半である。また、次に割合の高い「法案審議等成立直前の段階で判明した問題点についても、追加することができる」ことを 10％以上上回っている。

12）与党と野党それぞれの回答の発生率をχ 2 検定を用いて検証した結果、有意差が認められた。（$p<0.05$）
なお、与野党の調整済み残差は以下の通り。（「4　確認しなくてもよい」は期待値が 1 を下回ったため除外して検定を行った。）

	1　制度化のうえ、定期的に行うべき	2　制度化はしなくてもよいが、定期的に行うべき	3　定期的に行う必要はなく、必要な場合にのみ行えばよい
調整済残差（与党）	－ 2.634	－ 0.996	3.322
調整済残差（野党）	2.179	0.824	－ 2.748

13）野党議員回答。なお、当該議員は附帯決議に対して組織的な対応を行なっているかを確認する質問において、行なっていると回答している。
※なお、平成 30 年調査においては、回答者の氏名を明かさないことを条件に回答した議員が複数いたため、本論中では、平成 30 年調査における各コメントの回答者氏名は記載しないこととする。
14）野党議員回答。なお、当該議員は附帯決議に対して組織的な対応を行なっているかを確認する質問において、行なっていると回答している。
15）野党議員回答。附帯決議に期待する役割について確認する問の自由記載欄に記載された。なお、当該議員は、「議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割」について「大いに期待する」と回答している。
16）与党議員回答。附帯決議に期待する役割について確認する問いの自由記載欄に記載された。なお、当該議員は、「議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割」について「大いに期待する」と回答している。
17）与党議員回答。附帯決議全般に対する意見についての自由記載欄に記載された。ただし、当該議員は、「議事録に法案に対する懸念や意見を記録する手段としての役割」については「どちらかと言えば期待しない」と回答している。コメント全文は以下のとおり。
「議員の立場からすると、附帯決議を読むだけでこの法案の持つ課題や与野党間の問題意識を知ることができる点で意味はおおきい。とはいえ、法律はあくまでも法律として成立してしまえば、それがすべてであり、議事録や附帯決議は「参考」になるものであると考える。ただ、政府としては「その趣旨を尊重」し、「対処」することとはしているので、その限度で国会がチェックするということではないか。」
18）平成 29 年度調査において、法案審議に入る前に附帯決議案が作成されているケースも一定数あることが確認されており、その場合には、当該附帯決議案を読むことで、法案の問題点を事前に把握して審議に臨むことができるというメリットもある。
19）武蔵勝宏（2016）「〈北大立法過程研究会報告〉国会審議の効率性と代表性 – 国会審議をどのように変えるべきか」『北大法学論集』66（5）:301–326（311）頁　「1995 年から 2014 年までの国会で」、「ねじれ国会でなかった時期の閣法の修正率は 8.0%」
20）野党議員回答
21）野党議員回答。なお、当該議員は附帯決議に対して組織的な対応を行なっているかを確認する質問において、行なっていないと回答している。
22）与党議員の自由記載欄のコメント。コメント全文は以下のとおり。
「附帯決議は法律案策定において最終調整で使われる良い方法です。そのことをあとあとまで主張する議員がおれば、その中身は実現する可能性が高くなりますが、大方の議員はその時だけで忘れてしまうことが多く、特に野党の議員にとっては、それをきかっけに与党、政府に実現を目指すことが出来ると思います。頑張ってください。」
23）平成 27 年に実施した元参議院議員山田太郎氏（インタビュー当時は現役参議院議員）へのインタビューにおいて「附帯決議はその性質から当該附帯決議を主として作成した議員がいる間は関係省庁に抑えがきくが、当該議員がいなくなった場合には、一気に機能しなくなるといった面もある」との発言があった。
また、平成 29 年度調査では、各議員が関わった附帯決議について、遵守状況を所管省庁に確認したかどうかを確認したところ、確認の有無や方法について同じ会派内でも統一ができていない状況を確認できた。
24）野党議員。附帯決議全般に対する意見についての自由記載欄に記載されたコメント。なお、当該議員は附帯決議に対して組織的な対応を行なっているかを確認する質問において、行なっていないと回答している。
25）on-the-job training 職場での実務を通じて行う従業員の教育訓練
26）与党議員回答。附帯決議制度に関するレクチャー・研修の実施についての問いの自由記載欄に記載された。なお、当該議員は附帯決議制度に関するレクチャー・研修等は受けたことがないと回答している。
27）国会会議録検索システムにおいて、「附帯決議違反」、「附帯決議に違反」、「附帯決議に反する」、「附帯決議を無視」及び「附帯決議を反故」を質疑中に使用したケースを第 181 回臨時国会から第 196 回通常国会の間から抽出し、そのうち政府に対する附帯決議違反に対する指摘（疑いを含む）を実際に行っているケースを抽出した。なお、同様の確認を第 100 回臨時国会から第 180 会通常国会の間で行ったところ、17 件確認された。
28）平成 29 年度調査結果から。所管省庁との協議が行われたのが最も多かったのが、与党内調整時で、この与党内調整時に項目の削除や表現の後退が多くあった。
29）この点については、自民党議員である河野太郎氏も自身のホームページ上で、「議院内閣制の下では、政府に入った議員は連帯責任を負う」が「政府に入っていない与党議員には、本来、連帯責任はないはず」であるとして、政府に入っていない与党議員も拘束するシステム（党議拘束）を非民主的であると批判している。
河野太郎公式サイト　主張・政策≫政治改革≫議院内閣制を考える

https://www.taro.org/2012/11/2012622.php〔2019.2.17 アクセス〕

30）平成 18 年 5 月 31 日にとりまとめられた「衆議院事務局等の改革に関する小委員会中間取りまとめ」において策定が求められたもの。本ビジョン中に、以下のように附帯決議のフォローアップが規定されている。

「2　新たな業務の実施

(3) 委員会決議及び附帯決議に関する政府の処理状況調査委員会決議及び附帯決議のうち、過去一定期間以内のものを対象として、毎年、それらに対する政府の対処状況を継続的に調査し、衆議院立法情報ネットワークへの掲載等により情報を提供する。」

※衆調査局ビジョン ―衆議院調査局の調査業務の充実強化について―　衆議院 HP
http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/chousakyokuvision.pdf/$File/chousakyokuvision.pdf〔2014.12.23 アクセス。現在は HP 上には掲載されていない〕

31）衆議院調査局総務課職員への聴き取りによる。