国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	議員立法と内閣立法の諸相―農林・環境分野の立法例を中心に―
他言語論題 Title in other language	Aspects of Relations between Legislation Initiated by Diet Members and by the Cabinet: With the Main Focus on Examples of Legislation on Agriculture, Forestry and Environment
著者 / 所属 Author(s)	茅野　千江子（Kayano, Chieko） / 前国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員　農林環境調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	786
刊行日 Issue Date	2016-07-20
ページ Pages	1-30
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	議員立法と内閣立法の関わり方について、対案と修正案、両者の役割分担、議員立法から内閣立法への転換、基本法にみる議員立法と内閣立法の役割という観点から、関連する立法例を紹介する。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

国立国会図書館
National Diet Library, Japan

議員立法と内閣立法の諸相
―農林・環境分野の立法例を中心に―

前　国立国会図書館　調査及び立法考査局
専門調査員　農林環境調査室主任　茅野　千江子

目　　次

はじめに
Ⅰ　対案と修正案
　1　概説
　2　対案を契機とする大幅な修正
　3　2本の法律案の一本化を行う修正
　4　検討条項を設ける修正
Ⅱ　議員立法と内閣立法の役割分担
　1　両者があいまって法整備が行われる場合
　2　内閣立法による対応が困難な場合
　3　各行政庁間の「狭間」の問題への対応の場合
Ⅲ　議員立法から内閣立法へ
　1　特別措置法から恒久法へ
　2　政権交代に伴う内閣立法への転換
Ⅳ　基本法にみる議員立法と内閣立法の役割
　1　基本法制定の状況
　2　基本法に求められる役割
おわりに

要　旨

①　我が国の立法過程において、議員立法と内閣立法の関わり方には種々のものがある。

②　国会において、しばしば生じる両者の関係が「対案」関係であり、また、審議や協議を通じた与野党の意見調整の方法として、「修正」は重要な役割を果たしている。修正の内容は、政治状況、法律案の内容等の影響を受けることになる。特に、近年のねじれ国会においては、閣法の修正率が高くなり、大幅な修正も多くなった。一方、「検討条項」を附則に設ける修正はしばしば行われてきており、「検討条項」は、政治的な落としどころの意味を持つとともに、政府に対する宿題としても有効に機能し、法制度の見直しの契機となっている。

③　一つの社会問題に関する政策形成において、技術的な知識と情報等が必要となる規制的な法整備については内閣立法により行われ、その一方で、補償問題など政治的な判断が求められる場面においては議員立法が行われる場合がある。また、種々の事情で内閣立法による対応が困難な場合に議員立法による解決が図られることがあり、特に、行政や法律の「狭間」の問題に関する議員立法の例は多い。

④　議員立法は与野党の協議が整えば短時日での成立も可能であることから、緊急の事態において議員立法で対応し、その後、その法律の施行の状況、専門家の意見等を踏まえ、内閣立法で恒久法として法整備が行われることがある。また、選挙による2度の政権交代が行われる中で、野党のときに議員立法により提出した法律案に関する事項について、政権交代後に内閣立法として成立を図る例もみられた。

⑤　近年基本法が増加しており、特に、平成10年以降、多くの議員立法による基本法が制定されている。これは「議員立法の活性化」が指摘される時期とも重なっているが、その背景には「政治主導」を目指す動きがあり、内閣立法の基本法についても、近年、首相主導、内閣主導の立法例がみられる。基本法は、「政府に対して、一定の政策目標を実現するための施策の策定及び遂行を求めるもの」であり、行政国家化が進む中、政府に対して、政策内容上の指示を与えるとともに、行政監視機能を果たすための有効な手段となり得る。このような行政の民主的コントロールの手段としての基本法は、議員立法により担われるべきとの見方もある。いずれにしても、基本法が期待される役割を発揮するためには、制定時の精査と、制定後の実施法の制定及び施策の遂行に対する国会によるチェックとコントロールが求められる。

はじめに

我が国の立法過程[1]において、議員立法[2]は、内閣立法とあいまって、必要な法制度の構築のために行われてきた。近年における政治、経済、社会情勢の大きな変化の中で、立法過程にも変化が生じたが、そのような変化の中で、①「議員立法の活性化」が「国会審議の活性化・透明化」に寄与し、「国会改革」において一定の役割を果たしてきたこと、そして、②与野党の議員により「政治主導」の議員立法が活発に行われるようになったことについて、既に、別稿[3]において概観したところである。その中で、議員立法の立法例についても一部触れているが、議員立法の立法過程は様々であり、内閣立法との関わり方にも種々のものがある。

本稿では、近年における立法過程をめぐる変化を踏まえつつ、実際の立法における議員立法と内閣立法との関わり方について、主として農林・環境分野の議員立法の立法例[4]を中心に紹介することにより、議員立法が、立法の現場においてどのように用いられ、また、どのような役割を果たしているか、その一端を明らかにしようとするものである。

Ⅰ　対案と修正案

1　概説

議員立法が行われる類型[5]の一つとして古くから取り上げられてきたのは、閣法[6]に対して、野党から、同一の案件に関して異なる内容の法律案が提出される「対案」[7]である。重要法案といわれるような閣法については、野党が対案を提出するか否か、対案が提出された後には、与野党の合意形成に向けた協議の行方がどうなるか、ということが注目され、しばしば報道で取り上げられてきた[8]。これまでの国会運営において、対案が提出されていても、実質的な審

＊　本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は、平成 28 年 5 月 20 日である。

⑴　我が国の立法過程については、差し当たり、茅野千江子「議員立法序説」『レファレンス』776 号, 2015.9, pp.3-19. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9497209_po_077601.pdf?contentNo=1> 参照。

⑵　本稿において、「議員立法」は、「①衆議院又は参議院の議員（衆議院及び参議院の委員会・調査会・憲法審査会として提出する場合もあるのでその場合の委員会・調査会・憲法審査会を含む。）の提出する法律案に係る立法活動、又は②これによって成立した法律」の意味に用いる。これに対し、内閣（政府）の提出する法律案に係る場合には「内閣立法」という言葉を用いることとする（同上, p.3 の注(2)参照）。

⑶　茅野千江子「議員立法はどのように行われてきたか」『レファレンス』780 号, 2016.1, pp.31-62. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616692_po_078003.pdf?contentNo=1>

⑷　「修正案」は、前掲注⑵の「議員立法」ではないが、国会の審議過程における各党の意見表明や合意形成において「対案」と同様の役割を果たしており、また、議員の発案によるもの、という点での共通点もあるので、本稿においては、議員立法の立法例と同様に取り上げる（茅野　前掲注⑴, pp.17-18.）。

⑸　茅野　前掲注⑶, p.52.

⑹　国会に法律案が提出されると、内閣が提出した法律案は「閣法」と、衆議院の議員又は委員会・憲法審査会が提出した法律案は「衆法」と、参議院の議員又は委員会・調査会・憲法審査会が提出した法律案は「参法」と呼ばれ、提出された国会の会期ごとに、提出順に番号が付される。

⑺　「対案」という言葉は、本文中のように用いられることが多いが、閣法に対して提出された野党の法律案に限定されるわけではない。「内容上競合する（異なる内容を定め、一部を削除し、又は付加するなど両立しない点を含む）法律案の総称ということができる」（榊正剛「法律案の審議」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義　補遺』商事法務, 2011, p.178.）と説明されるように、複数の法律の相互の関係を指し、「A 法律案と B 法律案は対案関係にある」などとも表現される（茅野　前掲注⑴, p.17.）。

議が行われない時期もあったが、近年は国会運営が変化し、閣法とともに対案が審議されるようになったといわれている[9]。野党は、「責任野党」として、また、政策担当能力を示すため、「対案」を提出するが、与党が野党に対して対案の提出を求める場合もある[10]。

対案関係にある閣法と野党提出法律案は、国会における審議を経て、以下のように、様々な結論に達することになる。

① 閣法が提出時の内容のまま成立
② 閣法に対して修正が行われ成立
③ 閣法も野党提出法律案も成立せず（近年は、通常「撤回」）、各党間で協議した結果が新たな議員立法（多くは、委員会提出法律案）として提出され成立[11]
④ 閣法は成立せず、野党提出法律案に対して修正が行われ成立
⑤ 閣法も野党提出法律案も不成立（③を除く。）

議院内閣制を採る我が国の立法過程においては、衆議院と参議院の多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」である場合を除き、通常、①又は②となり、閣法の成立率は高い状態で推移してきた。加えて、我が国では②となる場合も少ないといわれてきており、その修正内容をみても、あまり大きな修正は行われない傾向にあった[12]。しかし、近年生じた選挙による2度の政権交代の前後のねじれ国会においては、政権交代が意識される中で、活発に議員立法が行われ、国会の審議や各党間の協議を通じて合意点が模索されることになった。その結果、②となる場合が大幅に増え、内容的にも大きな修正になることが少なくなかった。また、③となる場合もしばしば生じ、閣法の成立率は大きく変動した[13]。

対案が提出された場合はもちろん、そうでない場合であっても[14]、国会において与野党が合意形成に至るための意見の調整方法として、「修正」は重要な役割を果たしている。特に、ねじれ国会や与野党が伯仲する場合においては、政府・与党が譲歩を余儀なくされ、「異例」といわれるような修正が行われることもある。以下では、まず、対案を契機として大幅な修正が行われた立法例を、続いて、対案関係の法律案ではないが、ねじれ国会の下、2本の法律案が修正により閣法に一本化された大修正の例を紹介する。そして、各党間の意見調整の結果、しばしば修正により閣法の附則に置かれることとなる「検討条項」について、立法例を基に整理する。

---

(8) 「税と社会保障　一体改革修正協議　民・自きょう合意　対案修正折り合う」『毎日新聞』2012.6.15等。対案が提出された場合等における与野党間の協議は、しばしば「修正協議」と報道などにおいて表現される。

(9) 茅野　前掲注(1), p.22; 同　前掲注(3), pp.35-38.

(10) 「揺れる民主　対案の歴史」『日本経済新聞』2007.5.24;「生活攻防　与党、民主に対案要求へ」『毎日新聞』2008.2.7.

(11) ③は、「修正」によるものではないので、紙面の関係もあり、本稿ではこれ以上詳述しないが、東日本大震災関連の立法例にはしばしばこのような経過をたどるものがみられた（茅野　前掲注(3), pp.54-57参照）。

(12) 茅野　前掲注(3), pp.34-35, 39-41.

(13) 茅野　前掲注(3), pp.41-43.

(14) 立法の現場では、必ずしも、各党が作成した法律案や修正案の全てが国会に提出されるわけではない。未提出の法律案や修正案等があり、それらが各党間の協議の場に示され、それらを基に協議が行われる場合もある（例えば、Ⅲ1（1）で紹介する立法例参照。）。未提出の法律案・修正案は相当数あり、参議院においては、第145回国会において、作成された法律案67件のうち提出されたのは22件で、約7割が未提出と紹介されている（河野久「議員立法―実務的見地から―」『ジュリスト』No.1177, 2000.5.15, p.86.）。また、衆議院においても、多くの未提出法律案や未提出修正案があることがデータで示されている（衆議院法制局『衆議院における議員立法の記録（第一回国会―第一七〇回国会）』2009, pp.3-6.）。

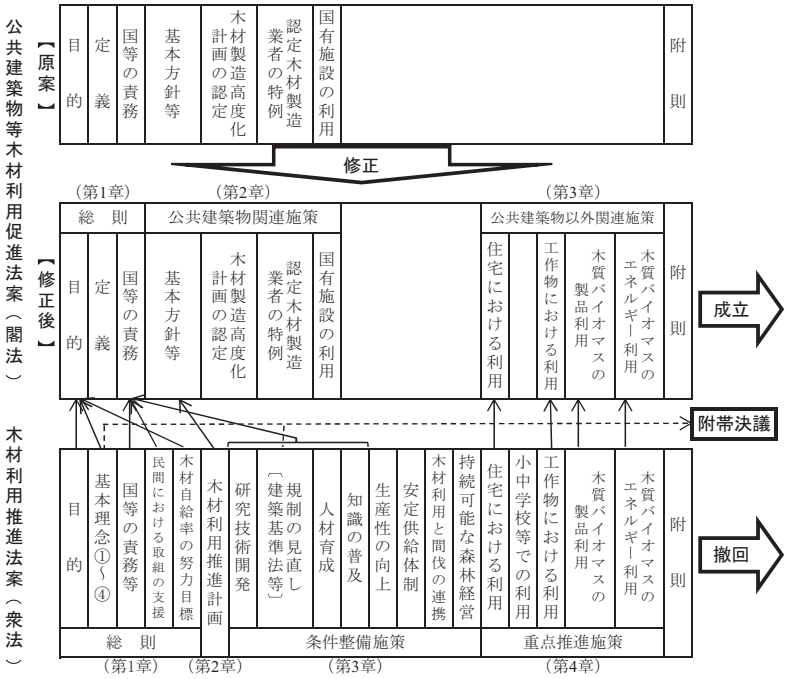
２　対案を契機とする大幅な修正

（1）野党提出法律案を閣法に大幅に取り入れた例（Ⅰ1の②）―公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律（平成22年法律第36号）―

我が国は、国土の3分の2が森林であり、木材自給率は、昭和30年代半ばごろまでは8割を超えていたが、安価な輸入材の利用等により低下し、平成7年以降は20%前後で推移していた[15]。その一方で、昭和20～40年代に大量に植林が行われた人工林が利用可能な状態になっており、その活用によって森林資源の循環利用を図ることが喫緊の課題となった。また、地球温暖化の防止の観点からも、森林の重要性が再認識されるに至った。そのような中、第171回国会（平成21年1月5日召集）に、与党であった自由民主党（以下「自民党」）・公明党が「地球温暖化の防止等に貢献する木材利用の推進に関する法律案」（衆法第31号）を提出したが、平成21年7月21日の衆議院の解散により審査未了（いわゆる「廃案」。以下同じ。）となった。平成21年の衆議院議員総選挙による民主党（当時）[16]への政権交代（以下「平成21年の政権交代」）の後、第174回国会（平成22年1月18日召集）に、政府から「公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律案」（閣法第45号）が提出され、その対案として、自民党・公明党は、改めて、「地球温暖化の防止等に貢献する木材利用の推進に関する法律案」（衆法第16号）を提出した。閣法が、木材利用の促進を図る対象を特にその利用が遅れている公共建築物等に限定したのに対し、衆法は、より広い対象や用途について木材利用の促進を目指す内容となっていた。委員会審査、民主、自民、公明の3党間協議を経て、平成22年5月13日、衆法の内容を大幅に閣法に取り入れる形で修正が行われた[17]（図1）。

この時は、衆参ともに与党が過半数を占めており、そのような中で「与党が野党の修正要求を大幅に受け入れるのは極めて異例」と評されたが、「国産木材の利用促進を加速させたい民主党が修正に応じた」と報じられた[18]。

図1　公共建築物等木材利用促進法案の修正（イメージ）



（注1）「公共建築物等木材利用促進法案」とは「公共建築物等における木材利用の促進に関する法律案」（第174回国会閣法第45号）」をいい、「木材利用推進法案」とは「地球温暖化の防止等に貢献する木材利用の推進に関する法律案」（第174回国会衆法第16号）」をいう。
（注2）　木材利用推進法案の内容と、修正により公共建築物等木材利用促進法案に全部又は一部反映された部分の対応関係を、矢印で示している。なお、木材利用推進法案の「小中学校等での利用」は、公共建築物等木材利用促進法案の原案の段階から、「公共建築物等」における利用として対象となっていた部分である。
（出典）　第174回国会参議院農林水産委員会会議録第8号　平成22年5月13日pp.17-20等を基に筆者作成。

⒂　林野庁「⑵ 我が国の木材需給の動向」『平成23年度　森林・林業白書』2012.4.27. <http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/23hakusyo_h/all/a51.html> 最近は、国産材の供給量の増加、輸入材の大幅な減少によりやや上昇している。
⒃　以下、本稿では、政党の名称と省庁の名称については、「（当時）」を省略する。
⒄　野党提出法律案の内容は、「附帯決議」（茅野　前掲注⑴, pp.18-19.）に盛り込まれる場合もある（図1参照）。

（2）閣法を全部修正した例（Ⅰ1の②）―沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法（昭和52年法律第40号）―

第80回国会（昭和51年12月30日召集）において、政府から提出された「沖縄県の区域内の駐留軍用地等に関する特別措置法案」（閣法第4号）に対しては、野党（日本社会党、公明党・国民会議、日本共産党・革新共同）から対案として「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の土地の位置境界及び地籍の明確化に関する特別措置法案」（衆法第6号）が提出された。当時の「保革伯仲」の国会情勢を背景として[19]、沖縄の復帰に際して制定された「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律」（昭和46年法律第132号）に定める使用期限が迫る中、閣法について、題名を野党提出法律案である衆法の題名とほぼ同じにした上、内容的にも、衆法の内容や他の野党の意見も「勘案して」、閣法の「全部修正」が行われ、成立した[20]。これは、「非常に稀有な例」[21]と紹介されている。

（3）野党提出法律案を基に修正が行われた例（Ⅰ1の④）―金融機能の再生のための緊急措置に関する法律（平成10年法律第132号）等金融再生関連4法―

バブル経済崩壊後の金融機関の破綻処理が急務となる中、「金融国会」ともいわれた第143回国会（平成10年7月30日召集）は、平成に入ってから2回目となる「ねじれ国会」の状態にあった[22]。政府から、「金融機能の安定化のための緊急措置に関する法律及び預金保険法の一部を改正する法律案」（閣法第2号）等が提出されたのに対し、野党3党（民主党、平和・改革、自由党）は、対案として「金融機能の再生のための緊急措置に関する法律案」（衆法第5号）等4法律案を提出した。その後、「1カ月近くを要した修正協議の結果、野党案をベースに政府案を一部取り入れる内容の修正を与野党共同で行うという異例の決着をみた」[23]。

3　2本の法律案の一本化を行う修正―地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律（平成22年法律第67号）―

我が国の農林水産業を取り巻く環境は厳しく、農林水産物価格の低迷、担い手の高齢化と後

---

⑱「木材利用法案　バイオマスも追加　与野党大幅修正に合意」『日本農業新聞』2010.5.10. また、この修正合意の時期は、会期末まで残り1か月で、参議院議員通常選挙を控え、国会における与野党の攻防が激しくなる中、この国会に提出された農林水産省関係の閣法4本のうち1本しか成立していない状況であった。しかも、その4本のうち、重要法案と位置付けられていた「六次産業化」に関する法律案（Ⅰ3参照）が未だ審議入りしていなかった。このため、この修正については、「六次産業化」に関する法律案の審議を促進し、「成立させるための苦肉の策」とも報じられた（「ニュース三面鏡　農水省提出法案、成立いまだ1本　党と事前調整が不足」『日本農業新聞』2010.5.18.）。

⑲　昭和49年の参議院議員通常選挙及び昭和51年の衆議院議員総選挙により、衆参ともに「保革伯仲」の政治情勢になり、また、ロッキード事件（昭和51年）を始めとする政治汚職が大きな政治問題となる中、「従来のような重要法案を強行採決によって強引に通過させる議会運営は」できなくなり、「むしろ与野党の妥協による政治運営が強いられたという傾向」がみられたと指摘されている（上田章『議員立法五十五年』信山社出版, 2005, pp121-122.）。

⑳　第80回国会衆議院内閣委員会議録第14号　昭和52年5月9日　pp.27-30; 第80回国会参議院内閣委員会会議録第10号　昭和52年5月13日　pp.1-2.

㉑　上田　前掲注⑲, pp.127-129.

㉒　茅野　前掲注⑶, p.40の注(48)参照。

㉓　片山敦嗣「金融再生関連4法の概要」『時の法令』1586号, 1999.1.30, pp.6-7. 政策に強い「政策新人類」と呼ばれた与野党の若手議員による協議の結果によるもので、野党提出法律案を「丸呑み」ともいわれた（伊藤和子「「ねじれ国会」における国会審議の諸相」『北大法学論集』Vol.61 No.5, 2011, p.132.）。なお、閣法は審査未了となった。また、2の（2）と（3）は、手法は異なるが、ともに、野党提出法律案の内容を基にする法律が成立したことになる。

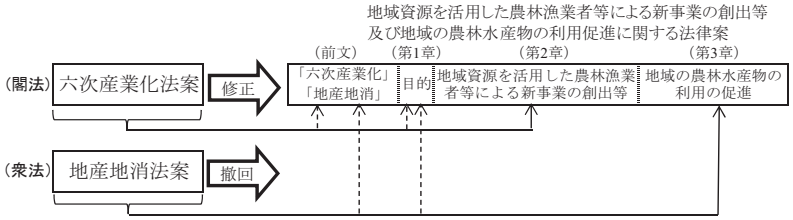
継者不足、農林漁業者の所得の減少等により、農山漁村の活力の低下がいわれてきた。平成19年の参議院議員通常選挙後のねじれ国会[24]において、参議院で比較第一党となった民主党は、第171回国会（平成21年1月5日召集）に、戸別所得補償制度の導入、食料自給率の向上、六次産業化の促進等、民主党が農林水産分野において目指す改革の方針をとりまとめた「農林漁業及び農山漁村の再生のための改革に関する法律案」（衆法第2号）を提出した。一方、自民党・公明党は、「地産地消促進法案」（衆法第54号）を、同じく第171回国会に提出した。

その後、平成21年の衆議院の解散により、これらの法律案は審査未了となり、平成21年の政権交代の後、最初の通常国会となる第174回国会（平成22年1月18日召集）において、政府から、「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案」（閣法第50号）が提出された。他方、自民党・公明党は、「地産地消促進法案」を一部手直しした「国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案」（衆法第21号）を提出した。両法律案は、ともに継続審査となり、その後、平成22年7月の参議院議員通常選挙の結果、再びねじれ国会となった秋の臨時国会（第176回国会（平成22年10月1日召集））において、一括して審議が行われることとなった。衆議院農林水産委員会の筆頭理事らによる修正協議が進められ、その結果、図2のように、両法律案を「合体」させる修正が行われた[25]。

両法律案は、ともに農山漁村の活性化を図るための法律案であるが、内容が競合して、どちらかの法律案しか成立し得ない「対案関係」にはない。したがって、それぞれ、別々に成立させるという方法もあり得たが、「目的や理念で重なる部分が多いこともあり、民主、自民両党が一本化する方向で調整」[26]し、閣法を基に、修正によって衆法の内容が付加された形となった。それぞれの法律案において、こだわりのある「六次産業化」と「地産地消」という言葉を、「題名」と法律の本体に当たる「本則」においては使わないこととし、法律の制定の理念を宣明するために修正で置いた「前文」の中だけで使う形で与野党間が合意に至ったものである[27]。

なお、この例が、2本の法律案を、閣法を基にして修正によりつなぎ合わせる形で「一本化」又は「合体」を行うものであるのに対し、両案を併合して1案とする修正、すなわち、「両案を基本としつつ、それぞれのよいところを採用して一本化する」という修正の方法がある。これ

図2　六次産業化法案の修正（イメージ）



（注）「六次産業化法案」とは「農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案」（第174回国会閣法第50号）をいい、「地産地消法案」とは「国産の農林水産物の消費を拡大する地産地消等の促進に関する法律案」（第174回国会衆法第21号）をいう。
（出典）　第176回国会参議院農林水産委員会会議録第4号　平成22年11月19日 pp.2-9 等を基に筆者作成。

---

(24)　茅野　前掲注(3), p.41.

(25)　この修正について、解説の中で、「合体」という語が使われている（横山博一「農山漁村における六次産業化と地産地消等を総合的に推進」『時の法令』1880号, 2011.4.30, pp.4-6.）。「対決国会　「熟議」の兆し　農村振興など与野党妥協し法成立」『朝日新聞』2010.12.4.

(26)　「民主、自民　6次化法案を修正」『日本農業新聞』2010.11.11.

(27)　「六次産業化」は「民主党が参院選マニフェストで掲げた看板政策だけに」野党の反発もあり、「合意形成は難しいかに見えた」が、「両党の衆院農林水産委員会の筆頭理事らが修正協議を開始」し、「「産業」重視の政府案と「消費」重視の野党案を合体させ、生産から消費までを包括する案に結実した」と評された。「法案の趣旨が失われないなら妥協は必要」（与党議員）、「今回の協議がねじれ国会のモデルになる」（野党議員）という協議の担当者のコメントが紹介されている（『朝日新聞』前掲注(25)）。なお、成立した法律は「六次産業化・地産地消法」と呼ばれている。

は、「併合修正」という「大変珍しい方式」であり、これまで、内閣立法と議員立法の関係では例はなく、対案関係にある与党提出法律案と野党提出法律案に関して行われている[28]。

4　検討条項を設ける修正

（1）概説

国会に提出された法律案について、修正により、法律案の本則に定める内容そのものの変更は行わないが、委員会審査の中で議論になった点等に関し、附則に今後の検討に委ねる旨の規定を置くことで与野党間の協議が整う場合がある。このような規定は、「検討条項」又は「見直し条項」と呼ばれる。与野党間の協議の結果、いわば政治的な「落としどころ」として、置かれることが少なくない[29]。なお、法律案の国会への提出の段階で、既に、その附則にこのような規定が置かれている場合もある。近年、制定された法律の附則に、このような条項が置かれている例が多いのは、規制緩和の推進が図られる中で、政府において新たな規制を設ける場合には、一定期間の経過後に必要な見直しを行うこととされてきたことによる[30]。

法律案の修正には、①「形式的な修正」[31]と、②法律案の内容について変更を加える「実質的な修正」がある。検討条項又は見直し条項（以下「検討条項」）は、法律案の本則の内容の変更ではないが、法制度の成立後の運用やその後の見直しに影響を及ぼすものであり、②に属するものと考えられる[32]。本来、法律の制定・改正は、「立法事実」[33]があれば、いつでも行うことができるものであり、検討条項がなくても当然行われるべきことでもある。しかし、立法の実態としては、法律を制定・改正することは容易ではなく、各府省の場合には、会期という時間的制約の中で法律案の提出には府省としての優先順位もある[34]。近年、規制緩和の推進の観点

---

(28)　最近では、「日本国憲法の改正手続に関する法律」（平成 19 年法律第 51 号）に関して「併合修正」が行われたが、その審議の際に、「併合修正」について、「共通事項のある複数の議案を修正の対象として、それらを一本化した上で、異なっている部分についてはいずれかの議案の内容を採択するなどとする修正の方法」と説明されている（第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その一）　平成 19 年 3 月 29 日　p.5. 関連して、pp.1-3, 20-36 参照。）。併合修正に至る経緯については、橘幸信・高森雅樹「憲法改正国民投票法の制定―国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備―」『時の法令』1799 号, 2007.12.15, pp.9-10 参照。

(29)　法制執務用語研究会『条文の読み方』有斐閣, 2012, p.105. 国会の審議における「野党の抵抗」に対する「与党の譲歩」として、その譲歩の度合いの低い順に、①慎重審議の要求を踏まえての採決日の延期、②野党の主張に沿った内容の確認答弁、③野党の意向を盛り込んだ附帯決議、④将来の制度見直しを義務付ける見直し条項、⑤野党の要求に応じた法律案の内容の修正、⑥当国会での成立の断念（継続審査又は廃案）等が挙げられている（中島誠『立法学―序論・立法過程論―　第 3 版』法律文化社, 2014, p.229.）。

(30)　「今後における行政改革の推進方策について」（行革大綱）（平成 6 年 2 月 15 日閣議決定）において、新たに規制に関する規定を設けるに当たっては、各府省は、趣旨・目的等に照らし適当としないものを除き、一定期間経過後に、その規制について見直す旨の条項を盛り込むこととされ、その後も、規制緩和推進計画等において拡充されつつ引き継がれている（規制に関する政策評価の手法に関する研究会「規制に関する政策評価の手法に関する調査研究・報告書」2004.7.22, p.16. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/pdf/kisei040722_4.pdf>）。

(31)　法律案の国会への提出から成立までに時間がかかると、法律案の採決の段階で、既に法律案に規定する施行期日を徒過している場合や、規定する施行期日までには準備が間に合わない場合等が生じることがある。それらの場合には、施行期日の変更とそれに伴い必要となる規定の整備（適用関係など）に関する修正が必要となる。

(32)　川﨑政司「国会審議の機能と評価に関する一考察（2）」『議会政治研究』No.76, 2005.12, p.92.

(33)　「何らかの法的規律を必要とする社会的実態」（山本庸幸「法律の立案」大森・鎌田編　前掲注(7), p.315.）。これは、「単なる「生のデータ」などではなく、そこから「抽象的な事実」を抽出・構成し、立法目的や立法手段の合理性を支えるものとして立案者によって再構成された、理論的・規範的なもの」と解されている（橘幸信「議員立法の実際」同, pp.108-109, 117-118.）。

(34)　中島　前掲注(29), pp.79-80.

から検討条項を置くこととされていることも、検討条項が見直しの契機としての効果を持つことを示すものといえる。また、このような検討条項が議員立法や修正案によって規定された場合には、政治主導の表れとして、先送りになった問題や実際に法律を運用することにより明らかになる問題等について、「行政府に対する宿題」として必要な対応を求めるものといえる[35]。

（2）検討条項の書きぶり

検討条項には、様々な規定の仕方がある。ここでは、第171回国会（平成21年1月5日召集）に内閣提出法律案として提出された「農地法等の一部を改正する法律案」（閣法第32号）の検討条項を例に、修正・議員立法と閣法の書き方の違いに触れながら、簡単に整理する。

閣法第32号は、農地制度について「平成の農地改革」ともいわれる抜本的な制度の見直しを行う内容であったため、提出時の閣法の附則には、次のような検討条項が規定されていた。

（検討）

第十九条　［①］政府は、［②］この法律の施行後五年を目途として、［③］新農地法及び新農振法の施行の状況等を勘案し、国と地方公共団体との適切な役割分担の下に農地の確保を図る観点から、［④］新農地法第四条第一項及び第五条第一項の許可に関する事務の実施主体の在り方、農地の確保のための施策の在り方等について検討を加え、［⑤］必要があると認めるときは、［⑥］その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

2　①政府は、前項に規定するもののほか、［②］この法律の施行後五年を目途として、［③］新農地法、新基盤強化法、新農振法及び新農協法の施行の状況を勘案し、［⑤］必要があると認めるときは、［④］これらの法律の規定について検討を加え、［⑥］その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。（［　］内は筆者補記）

衆議院農林水産委員会における審査・各党間協議を経て、修正が行われ、附則第19条の検討条項についても、閣法に規定されていた第1項及び第2項を繰り下げ、それらの前に、新たに次の第1項から第3項までが追加されることになった。

［1］［①］政府は、［③］農地制度における農業委員会の果たすべき役割にかんがみ、④農業委員会の組織及び運営について検討を加え、［⑥］その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

2　［①］政府は、［③］農地の農業上の利用の増進等を図る上で農地に係る正確な情報を迅速に提供することが重要であることにかんがみ、［④］農地に関する基本的な資料の整備の在り方について検討を加え、［⑥］その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

3　［①］政府は、［③］国内の農業生産の基盤であり、地域における貴重な資源である農地が、それぞれの地域において農業上有効に利用されるよう、［④］農地の利用に関連する計画その他の制度について検討を加え、［⑥］その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。（［　］内は筆者補記）

この①から⑥までについて整理すると、以下のようになる。

① 検討を行う主体：これらの検討条項では、検討を行う主体は「政府」となっているが、そのほかに、a)「国」とされている規定[36]、b)主語はなく、条文は主として受け身の形で書かれた規定[37]等がある。a)及びb)は、政府だけでなく、国会も検討等を行う主体に含めて考えられる

(35)　法制執務用語研究会　前掲注(29), p.104.

(36)　例えば、「障害者基本法の一部を改正する法律」（平成23年法律第90号）附則第2条。

場合に用いられ[38]、特に、議員立法で法律の制定・改正が行われ、次の見直しについても議員立法の可能性がある場合に使われることが多い。

② 検討時期：閣法第32号の提出時における検討条項では、検討時期について、「（この法律の）施行後五年を目途として」とされていたが、そのほかに、「施行後○年を経過した場合において」、「施行後○年以内に」等、通常、何らかの文言が入っていることが多い。先述した規制の新設の際に置かれる検討条項の場合には、必ず、この検討の時期が明記されることとなっている。なお、修正で追加された検討条項について検討時期が明示されていないのは、検討の対象となる事柄について、時期を区切った検討が困難等の判断があったためではないかと思われる。

③ 検討の際の視点・勘案事項：検討の際にどのような視点で検討するのか、また、「勘案」すべき事項は何か、などということが規定される場合が多い。「～を勘案し」とされるほか、「～を踏まえ」、「～（の）観点から」、「～に配慮しつつ」、「～に鑑み」等の語が用いられる。

④ 検討の対象：制定・改正された制度の施行の状況等、広く捉える場合もあるが、議員立法や修正による検討条項では各党間で議論となった具体的な事項について規定される場合も少なくない。閣法第52号の修正の際にも、個別事項に関する検討条項（第1～3項）が追加された。

⑤及び⑥ 検討結果に基づく措置：内閣提出法律案の場合、閣法第52号の提出時の検討条項のように、「政府は」、「検討を加え」、「必要があると認めるときは」、「（検討の結果に基づいて）必要な措置を講ずるものとする」等と規定するものが多いが、検討を行うか否かの判断も政府に委ね、「必要があると認めるときは」、「検討を加え」、とする例もある[39]。他方、議員立法や修正による検討条項では、措置を講ずるか否かの判断を政府に委ねる例は少なく[40]、主語がなく、「必要があると認められる場合には」とする例はある[41]。また、閣法第52号の修正により追加された検討条項のように、検討の結果に基づき、直接、「必要な措置を講ずるものとする」等と書くものが多い。「必要な法制上の措置を講ずるものとする」と、講ずべき措置の内容を明記する例もある[42]。

以上で紹介した以外にも、検討条項には、様々なバリエーションがある。特に、議員立法又は修正による検討条項については、その時々の政治状況の下における与野党間の協議の政治的判断を示す内容になることが少なくなく[43]、一般的には、内閣提出法律案に提出の段階で規定されている検討条項に比べると、議員立法又は修正による検討条項の方が、政府に対して、検討結果に基づき措置を講ずることを求める表現が厳しい傾向にある。

---

(37) 例えば、「環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律の一部を改正する法律」（平成23年法律第67号）附則第2条第2項。主語がない規定の場合には、「（検討の対象となる事柄）について」、「検討が加えられ」、「必要な措置が講ぜられるものとする」など、ほとんどの場合において、受け身の形で規定されている。

(38) 法制執務用語研究会　前掲注(29)

(39) 例えば、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の一部を改正する法律」（平成16年法律第40号）附則第4条。

(40) 例えば、「自然再生推進法」（平成14年法律第148号）附則第3項。

(41) 「政府が」、「必要があると認めるときは」「必要な措置を講ずる」とすると、措置を講ずるか否かの必要性の判断主体が「政府」となるため、議員立法や修正の際の与野党間の協議において懸念が示され、より客観的に必要性が判断される意味合いで「必要があると認められるときは」という表現が用いられるようである（「過労死等防止対策推進法」（平成26年法律第100号）附則第2項等）。両者の表現の違いについては、検討条項に関する発言ではないが、第177回国会衆議院会議録第35号　平成23年7月28日　p.17参照。

(42) 例えば、「農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律の一部を改正する法律」（平成26年法律第77号）附則第6条。委員会における議論や各党の協議を経て修正により設けられた（第186回国会衆議院農林水産委員会議録第13号　平成26年4月23日　pp.2, 20-21.）。

(43) 吉田利宏・いしかわまりこ「見直し条項の意味を考える」『法学セミナー』No.640, 2008.4, pp.87-88.

なお、制定時は、条文数も少なく、措置の内容としても十分ではないと考えられた議員立法が、その後、検討条項に基づき数次にわたる検討・見直しが行われ、さらに、内閣立法による対応も併せて行われる等、法制度の拡充が図られた例は、少なくない[44]。

Ⅱ　議員立法と内閣立法の役割分担

議員立法と内閣立法の役割分担については、議員立法が多く行われる場合を類型化することによって両者が果たす役割の違いを特徴的に示す方法もあるが[45]、ここでは、両者の「関わり方」という観点から三つの場合について紹介したい。

1　両者があいまって法整備が行われる場合

一つの社会問題をめぐり、議員立法と内閣立法が、それぞれの役割を果たしながら、その問題の解決に向けて必要な施策が講じられている例は少なくない。ここでは、アスベスト問題に関する政策形成の例を中心に記述する。

(1) アスベスト問題に関する政策形成

(ⅰ) 経緯

アスベスト（石綿）は、安価で耐熱性、耐腐食性及び耐薬品性に優れた物質として建材を中心に広く使用されてきたが、健康被害を生じさせるという重大な問題がある。1970年頃には、発がん性についても、我が国において広く知られるようになっていた。一方、その輸入量は1960年代から急増して、1970年から1990年にかけて年間約30万トン輸入されたといわれる。アスベストは、①建造物や自動車等の生活の様々な場面で用いられ、仕事上だけでなく多様なばく露の機会があったこと、②ばく露による健康被害が発症するまでには30～40年程度の潜伏期間があること（「静かな時限爆弾」ともいわれる。）等から、1970年代以降の利用最盛期にばく露した人たちのアスベスト関連疾病の発症は、今後ピークを迎えると予測されている。[46]

(ⅱ) 議員立法と内閣立法等の動き

アスベスト問題に対応するための議員立法と内閣立法の動きをみると、政府は、「じん肺法」（昭和35年法律第30号）の制定や「大気汚染防止法」（昭和43年法律第97号）等の改正、関連する政令や規則の制定や改正等により、まずは、アスベストを扱う労働者の健康被害の防止のための、続いて、一般環境へのアスベストの飛散防止のための「規制」の措置を講じてきた[47]。また、国会においては、まず、政府に対する質疑により多くの問題提起が行われ[48]、平成4年には、日本社会党がアスベスト使用の全面禁止を内容とする議員立法[49]を提出した。1990年代後半に欧州を中心にアスベスト使用禁止の動きが活発化し、我が国においては、平成16年以

---

(44) 例えば、「児童虐待の防止等に関する法律」（平成12年法律第82号。以下「児童虐待防止法」）の制定時に法律案の作成に関わった議員は、「今まさに虐待されている子供たちを救うため、緊急立法的に一歩を踏み出す法律を作らなければ」との思いが強く「不十分なところは後で改正すればよいと考えた」と報じられた（「法律物語　児童虐待防止法下　親のケア、後回しの施行　まずは保護　「緊急立法」　来年秋見直し規定」『読売新聞』2002.7.22.）。

(45) 差し当たり、茅野　前掲注(3), pp.46-54参照。

(46) 鈴木良典「アスベストによる健康被害とその救済に関する動向―補償・救済制度とアスベスト訴訟を中心に―」『レファレンス』785号, 2016.6, pp.55-61, 75. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9998198_po_078503.pdf?contentNo=1>

降、段階的に使用禁止となった(50)。一方、平成17年6月29日の新聞報道(51)等により、アスベスト製品の製造工場の従業員だけでなく、工場の周辺住民にも健康被害が発生していたことが明らかになり、アスベスト問題は、重大な社会問題となった（いわゆる「クボタ・ショック」）。これを機に、アスベスト取扱い工場周辺住民の中皮腫発生が相次いで確認され、また、アスベスト訴訟も増加した。(52)

平成17年に設置された「アスベスト問題に関する関係閣僚による会合」で取りまとめられた「アスベスト問題に係る総合対策」（平成17年12月27日）(53)においては、「隙間のない健康被害者の救済」のための新たな法的措置を講ずるため(54)、法律案を翌年の通常国会の冒頭に提出すること等とされていた。この法律案は、同じく総合対策において「今後の被害を未然に防止するための対応」として掲げられていた、①「大気汚染防止法」の改正（アスベストを使用している工作物について解体等の作業時の飛散防止対策を義務付け）、②「建築基準法」（昭和25年法律第201号）の改正（建築物における吹き付けアスベスト等の使用を規制）等を内容とする法律案(55)と併せて、第164回国会（平成18年1月20日召集）の冒頭に政府から提出され、平成18年2月3日、「石綿による健康被害の救済に関する法律」（平成18年法律第4号。以下「石綿救済法」）が成立した（同年4月施行）(56)。

この法律の附則には、「政府」を主語として、施行後「五年以内」の制度の見直しに関する規定が設けられていたが、それを待たずに、救済給付に隙間が生じていることが指摘されるようになった(57)。与党（自民党・公明党）は、プロジェクトチームにおける検討を経て、第169回国

---

(47) 同上, pp.58-61, 表2参照。規制対象の規制強化は、「労働安全衛生法」（昭和47年法律第57号）に基づく「労働安全衛生法施行令」（昭和47年政令第318号）、「石綿障害予防規則」（平成17年厚生労働省令第21号）（同規則制定までは「特定化学物質等障害予防規則」（昭和47年労働省令第39号））等の制定・改正により段階的に行われた。また、平成元年の大気汚染防止法の改正では、アスベストを「特定粉じん」として、工場等の製造施設の届出及び敷地境界での測定が義務化され、平成8年の改正では、建築物等の解体時の事前届出等が規定された。

(48) 国会の会議録を「アスベスト」、「問題」で検索すると、ヒットする件数は、「アスベストが本格的な社会問題として浮上」したとされる昭和61（1986）年頃から急増しており、その後、一時期減少したが、後述する「クボタ・ショック」後に大幅に増加している（国会会議録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp>）。

(49) 「石綿製品の規制等に関する法律案」（第125回国会衆法第12号。委員会に未付託のまま、いわゆる廃案）

(50) 鈴木　前掲注(46), pp.59-61. 労働安全衛生法施行令の改正により、平成16年から順次、製造等の禁止の対象が広がり、平成24年に全面禁止となった。

(51) 「クボタ社員ら “石綿死” 10年で51人　工場周辺住民も2人」『毎日新聞』2005.6.29, 夕刊.

(52) 車谷典男「アスベストの発がん性に関する国際的な知見集積と認識の形成」『日本衛生学雑誌』Vol.67 No.1, 2012.1, pp.5-6.

(53) アスベスト問題に関する関係閣僚による会合「アスベスト問題に係る総合対策」2005.12.27. 首相官邸ウェブサイト <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/asbestos/dai5/5sankou2.pdf>

(54) ①石綿の健康被害の特殊性（因果関係の立証が極めて困難、中皮腫や肺がんは重篤で予後が悪く、発症から1、2年で死亡するケースがほとんど）、②被害者が労働者でも、死亡した労働者の遺族が「労働者災害補償保険法」（昭和22年法律第50号。以下「労災保険法」）の申請をせずに、時効を迎え補償を受けられない場合があること、などから被害者を隙間なく迅速に救済するための制度の整備が求められていた（大川正人「石綿による健康被害者に対する救済給付・特別遺族給付金の支給等の救済措置を定める」『時の法令』1767号, 2006.8.15, pp.6-7.）。なお、平成18年に成立した石綿救済法に基づく制度は、民事上の賠償責任に基づく補償制度ではなく、その給付内容は、「損害の一部をてん補する要素を含む見舞金的なもの」と説明されている（大川　同, p.9.）。

(55) 「石綿による健康等に係る被害の防止のための大気汚染防止法等の一部を改正する法律案」（第164回国会閣法第3号）

(56) 衆議院の審議においては、提出された閣法に基づく給付と労災補償との格差などが問題とされ、民主党から修正案が提出されたが否決された。クボタ・ショック後、アスベストに関する総合的な対策について政治家の役割に期待する指摘や（「石綿被害広げた官の不作為　補償制度化、政治家の出番」『日本経済新聞』2005.7.21, 夕刊.）、与党内における議員立法の動きに関する報道もあった（「自民、中旬にも石綿対策」『日本経済新聞』2005.8.5.）。

会（平成 20 年 1 月 18 日召集）に石綿救済法の一部改正法案を衆議院に提出した（衆法第 18 号）。一方、ねじれ国会となっていた参議院に、民主党は、既に一部改正法案（参法第 14 号）を提出していた。与党と民主党との協議を経て、委員会提出法律案として提出され（衆法第 22 号）、平成 20 年 6 月 11 日に「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律」（平成 20 年法律第 77 号）が成立した。

その後、環境省からの諮問（平成 21 年 10 月 26 日）を受けた中央環境審議会は、その答申[58]において、石綿健康被害救済制度については、「当面は現行の基本的な考え方を維持していくこととするほかない」とし[59]、施行後「五年以内」とされた期間を過ぎても「見直し」は行われなかった。しかし、救済給付に「新たな隙間」が生じていたことから、その救済のための支給対象の拡大等について、各党において検討が開始され、与野党協議の結果、第 177 回国会（平成 23 年 1 月 24 日召集）に委員会提出法律案として提出され（衆法第 30 号）、「石綿による健康被害の救済に関する法律の一部を改正する法律」（平成 23 年法律第 104 号）が成立した[60]。

アスベスト問題に関しては、アスベストの「規制」の強化のための法律や政省令等の改正については、技術的な知識と情報を前提として行われるものであること等から政府による適時適切な判断とその実施が期待されるのに対し、「救済」の内容の決定については、政治的な判断が求められてきており、その両者があいまって、アスベスト対策が進められている。議員立法で法律が制定された場合は、その後の改正も議員立法で行われることが多いが、石綿救済法の場合は、制定時は内閣立法であったものが、制度の拡充に当たっての見直しは議員立法で行われることとなった。これは、財源的な問題等、政府部内の調整の困難さの中で、社会の要請に応えるためには政治的な判断が必要とされたためと思われる[61]。

（2）その他の立法例

（ｉ）児童虐待の防止に関する政策形成

児童虐待防止法[62]は、大きな社会問題となっている児童虐待を防止するため、議員立法により、制定され、その拡充が図られてきた。その一方で、児童福祉行政の基本を定める「児童福

---

(57) 石綿救済法では、存命中の認定申請が必要で、死亡後の解剖で中皮腫にり患していたことが分かった場合や、申請することなく死亡した場合には救済対象とならないこと等が問題となっていた。また、石綿救済法施行後に労災保険法に基づき遺族補償給付の支給を受ける権利が時効により消滅した者も救済対象とはなっていなかった（田中伸太郎「石綿の被害者とその遺族への救済の充実を図る」『時の法令』1826 号, 2009.1.30, pp.27-28.）。

(58) 中央環境審議会「今後の石綿健康被害救済制度の在り方について」（二次答申）2011.6.20. 環境省ウェブサイト <https://www.env.go.jp/press/files/jp/17739.pdf>

(59) なお、実質的な検討を行った中央環境審議会環境保健部会石綿健康被害救済小委員会の検討過程では、「早急に立法措置を講じて補償制度に切り替えるか、せめて給付の点において、労災補償や公害健康被害補償と同じ救済を実現できるものにすべきであるとの意見があった」と言及されている（同上, p.6.）。この答申について、「答申によって格差は原理的にも財源的にもやむを得ないものとされた今、支給水準の向上のためには、今一度、救済法の論理とは別に、被害は誰のどういった責任によって救済されるべきかを「すき間無く」検討し直すべきだろう」との指摘がある（池田直樹「アスベスト訴訟と制度改革」淡路剛久ほか編『公害環境訴訟の新たな展開―権利救済から政策形成へ―』日本評論社, 2012, pp.291-292.）。

(60) 米村優季「特別遺族給付金の支給対象の拡大と請求期限の延長―あわせて、特別遺族弔慰金等の請求期限も延長―」『時の法令』1906 号, 2012.5.30, pp.32-33. この改正法附則にも、施行後「五年以内」の見直し規定が置かれている。

(61) 大きな社会問題に関して、時には首相主導等の政治的決断により、議員立法による解決の道が模索されてきている（茅野　前掲注(3), p.47, 表 11（vii）及び p.49 参照）。

(62) 前掲注(44)参照。

祉法」（昭和22年法律第164号）の改正による組織や体制の見直しは、主として内閣立法で行われてきており、両者が連動して児童虐待防止対策の充実が図られている[63]。また、児童虐待防止法の制定時から議論のあった民法の親権に関する制度の見直しについては、「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律」（平成19年法律第73号）の附則の検討条項（第2条第1項）を受け、法務省を中心に、厚生労働省と連携した検討が行われ、内閣立法により「民法等の一部を改正する法律」（平成23年法律第61号）が成立している[64]。

（ⅱ）議員立法を受けた税法改正

議員立法により種々の社会問題に対応するための法整備が行われる際に、その施策の実施や推進のため、「税制上の措置」が必要とされる場合がある。そのような場合には、議員立法の法文上は、「政府」、「国」等が、「税制上の措置」を講ずるものとする旨の抽象的な規定を置き、その具体的な措置の内容を定める税法の改正等については、毎年度行われる税制改正の検討に委ねられ、内閣立法で手当てされる例[65]が多い[66]。

２　内閣立法による対応が困難な場合

法整備の社会的要請があり、その必要性は認識されながら、種々の理由から内閣立法による対応が困難で、議員立法によることになる場合は少なくない。

（1）カネミ油症事件関係仮払金返還問題

（ⅰ）経緯

昭和43年、福岡県北九州市のカネミ倉庫株式会社（以下「カネミ倉庫」）が製造・販売した米ぬか油を食した人に、皮膚症状等の全身に及ぶ様々な健康被害が生じた。米ぬか油の製造過程で混入したPCBが熱等により変化して生成された毒性の強いダイオキシン類（PCDF（ポリ塩化

⑹③　奥克彦「より強力な児童虐待防止法へ」『時の法令』1719号, 2004.8.15, pp.34-35, 39.「児童福祉法の一部を改正する法律案」（第159回国会閣法第34号）は、児童虐待防止法の制定時の検討条項を「一つの契機として」検討が進められ、その結果を受けて（尾崎守正「児童虐待防止対策等の充実・強化、新たな小児慢性特定疾患対策の確立等」『時の法令』1734号, 2005.3.30, p.23.）、平成16年の児童虐待防止法改正法案と同時期に国会に提出された（成立は第161回国会。平成16年法律第153号）。なお、第190回国会においても、児童虐待防止対策の拡充のため、児童相談所の体制強化を内容とする児童福祉法改正法案が提出され（閣法第55号）、成立した（平成28年法律第63号）。

⑹④　仁田山義明「虐待防止のため、立入調査等を強化し、面会・通信等の制限を強化」『時の法令』1803号, 2008.2.15, pp.22-23; 佐野文規「児童虐待防止のための親権制度の見直し―親権停止制度の新設、未成年後見制度等の見直し等―」『時の法令』1900号, 2012.2.28, pp.17-19. 民法の改正と併せ、関連する児童福祉法等の改正も行われている。

⑹⑤　例えば、「空家等対策の推進に関する特別措置法」（平成26年法律第127号）第15条第2項を受け、平成27年度には、同法第14条第2項の勧告対象の「特定空家等」に係る土地について固定資産税等の特例措置の対象から除外する措置が講じられ（小林宏和「空家対策を総合的かつ計画的に推進―立入調査、固定資産税情報の利用、要件が明確化された行政代執行が可能に―」『時の法令』1974号, 2015.3.30, pp.15-16;「危険空き家　税優遇廃止　固定資産税　「放置」減らす狙い　16年にも導入」『読売新聞』2014.11.23.）、平成28年度には、「空き家に係る譲渡所得の特別控除の特例」が創設された（「平成28年度税制改正の大綱」（平成27年12月24日閣議決定）pp.1-2.）。

⑹⑥　Ⅲ1（1）で紹介する「口蹄疫対策特別措置法」（平成22年法律第44号。以下「口蹄疫対策特措法」）第27条に基づく税制上の措置のように、議員立法で行われる場合もある（日比悟史・大塚友美子「口蹄疫に起因して生じた事態に対処するための手当金等についての税の臨時特例について」『時の法令』1879号, 2011.4.15, pp.38-47参照）。農家に支給された手当金等の所得を免税とする特例法について、「民主、自民両党ともに」税の「申告期限に間に合わせるには、審議をはぶける委員長提案で法案を迅速に成立させる必要があると判断した」と報じられた（「民主、自民　口蹄疫手当金の所得　免税へ議員立法」『日本農業新聞』2010.10.7.）。

ジベンゾフラン）等）が主原因とされ、被害は、北九州を中心とする西日本一帯に及び、一大食中毒事件となった[67]。

このカネミ油症事件の被害者は、昭和44年以降、カネミ倉庫、PCBを製造した鐘淵化学工業株式会社（以下「カネカ」）、国（厚生省、農林省）等に対して損害賠償請求訴訟を提起した。これらの訴訟の一部において、昭和59～60年に、下級審が「ダーク油事件」[68]に関する農林省の責任を認め、その判決の仮執行の宣言に基づき、国から原告に対して仮払金（原告829名に対して約27億円）が支払われた。しかし、その後、最高裁判所において、その判決が見直される可能性が出てくる中で、昭和62年、カネミ倉庫及びカネカとの和解が成立し、国に対する訴えは取り下げられることになった[69]。このため、仮払金の返還請求権が発生した国（農林水産省）は、「国の債権の管理等に関する法律」（昭和31年法律第114号。以下「債権管理法」）に基づき返還を求めることになった[70]。

一部の被害者から返還が行われたものの、生活費や治療費等で仮払金が手元に残っていない状況の人が多く[71]、「病苦の上に生活苦も抱える多くの被害者にとっては相当な負担」[72]となった。農林水産省は、債権管理法の債権の免除の規定（第24条第1項、第32条第1項）に沿って、被害者やその相続人と調停を行い、約6割の債務者等に対して債権免除の前段階となる「履行延期」をしたが、事件発生から40年近くが過ぎる中、被害者の高齢化、治療法が確立されていないこと、カネミ倉庫の賠償金の支払が一部しか行われないことなどの問題もあり、被害者の救済に向けた動きが活発に行われるようになった[73]。

（ⅱ）議員立法の動き

各党においても取組が始まり、民主党は、平成18年12月に、「カネミ油症被害者に対する特別給付金の支給に関する法律案」（第165回国会衆法第8号）を提出した。一方、自民党・公明党の両党は、平成18年5月から与党カネミ油症問題対策プロジェクトチームを設置して検討を行い、平成19年4月に、「カネミ油症被害者救済策（素案）」を取りまとめた[74]。

国の債権管理は、本来厳格に行われるべきもので、その例外を認めることについて債権管理法を所管する財務省が難色を示すことは当然のことであり、「多くの識者や関係者は「仮払金の免除は不可能」」と考えていたが[75]、「政治的に解決を求める動きが活発化し」[76]て、委員会提出法律案（第166回国会衆法第35号）としてまとまり、平成19年6月1日、「カネミ油症事件関

---

(67) 礒野弥生「カネミ油症と救済責任―カネミ油症判決と救済法をめぐって―」『環境と公害』Vol.43 No.3, 2014.Win, pp.28-29; 藤原寿和「カネミ油症事件における被害者救済運動の到達点と今後の課題―油症救済法の制定を受けて―」同, p.33; 衆議院調査局農林水産調査室『カネミ油症事件関係資料』2007, pp.1, 3-5.

(68) カネミ油症事件の起こる直前の昭和43年2月、カネミ倉庫が米ぬか油の副産物から製造した「ダーク油」を含んだ配合飼料によるブロイラーの大量死亡事件。この段階で、検査を行った農林省肥飼料検査所の職員が、厚生省に通報等を行っていれば、被害の拡大を防止できたとして、福岡高等裁判所判決（全国統一民事訴訟第1陣）等において農林省の責任が認められた（衆議院調査局農林水産調査室　同上）。

(69) 川名英之『検証・カネミ油症事件』緑風出版, 2005, pp.249-256.

(70) 衆議院調査局農林水産調査室　前掲注(67), p.2.

(71) 第166回国会衆議院農林水産委員会議録第16号　平成19年5月24日　p.2; 花立敦「カネミ油症事件関係仮払金返還債権の免除についての特例に関する法律（平成19年法律第81号）」『自由と正義』Vol.58 No.12, 2007.12, pp.136-137.

(72) 藤原　前掲注(67), pp.33-34.

(73) 平成14年6月に「カネミ油症被害者支援センター」が設立され、全ての被害者の恒久救済に向けた取組が始まり、仮払金返還問題の解決を含む提言をとりまとめ、さらに、マスコミ、国会議員等への働きかけも行った、とされる（同上, pp.34-35.）。このほか、日本弁護士連合会も、国等に勧告を行った。

(74) 同上, p.35; 衆議院調査局農林水産調査室　前掲注(67), pp.2, 28-29.

係仮払金返還債権の免除についての特例に関する法律」（平成 19 年法律第 81 号）が成立した。

近年、「適用対象を限定した個別的（受範者が特定人）・具体的（規範の及ぶケースが特定事件）な法律が」、「特例法」あるいは「特別措置法」、「臨時措置法」、「緊急措置法」などの形で制定される事例が多くなっている」と指摘されている(77)。ここで紹介した債権管理に関する特例を定める法律も、そのような例の一つとして挙げることができるだろう(78)。

（2）その他の立法例

（ｉ）証券取引法一部改正法案の修正

平成 17 年に、西武鉄道株式会社の有価証券報告書の虚偽記載を始めとして証券市場を揺るがす不祥事が相次ぐ中で、当時の「証券取引法」（昭和 23 年法律第 25 号。現在の「金融商品取引法」）を改正して、発行時の有価証券届出書だけでなく定期的に提出が要求される有価証券報告書についての虚偽記載（「継続開示義務違反」）についても課徴金を課すことの必要性が指摘された。金融庁も、その導入を検討したが、第 162 回国会（平成 17 年 1 月 21 日召集）に提出された「証券取引法の一部を改正する法律案」（閣法第 71 号）に盛り込むことは断念した(79)。それを受けて、議員立法による解決を図るための検討が開始され、既に提出されていた閣法第 71 号の修正という形で、継続開示義務違反に対する課徴金制度が導入されることになった(80)。

---

(75) 藤原　同上 一方、仮払金の返還をめぐる経緯、債権管理法の目的等から、「政治的解決」を求める指摘もあった（川名　前掲注(69), pp.290-295.）。

(76) 第 166 回国会衆議院農林水産委員会議録第16号　前掲注(71)

(77) 橘幸信「実務から見た最近の法律の特徴的な傾向―基本法・特例法の増加とその意義・問題点―」『法学セミナー』No.599, 2004.11, p.39. 従来も特例法は数多く制定されているが、最近の特例法が、「従来のものとは比べものにならないほど顕著に、個別的・具体的な事項を対象とした法律になっているように思われる」としている。「北朝鮮当局によって拉致された被害者等の支援に関する法律」（平成 14 年法律第 143 号）について、「これは、近代立法の原理・原則からすると大きな逸脱であり、現代における立法ないし法律の特徴を如実に示すものである」とし、「それは、近代立法から現代立法への構造的ともいえる転換に伴うもの」と評されている（高見勝利「「議員立法」三題」『レファレンス』629 号, 2003.6, pp.7-8. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999987_po_062901.pdf?contentNo=1>）。代表例として、「オウム真理教に係る破産手続における国の債権に関する特例に関する法律」（平成 10 年法律第 45 号）、「無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律」（平成 11 年法律第 147 号）、「オウム真理教犯罪被害者等を救済するための給付金の支給に関する法律」（平成 20 年法律第 80 号）等が挙げられている。

(78) このような「処分的法律」については、「法律の一般性」との関係で議論があるが（初宿正典「法律の一般性と個別的法律の問題―いわゆるオウム規制法の制定を契機として―」『法学論叢』Vol.146 No.5･6, 2000.3, pp.39-41.）、「議会が、現代国家の当面する政策課題について、法律を道具として使用することで、主導的に、その処理ないし実現をめざすもの」との見方がある（高見　同上, p.9.）。

(79) この背景について、金融庁の検討に対し、違反行為によって得られる経済的利得相当額を徴収するという当時の課徴金の考え方を前提とすると「課徴金の算出方法があいまいで、憲法が禁止する二重処罰に当たる恐れがある」と内閣法制局が「難色を示したため」と報道された（「修正案、衆院通過　有価証券報告書の虚偽記載に課徴金」『朝日新聞』2005.4.27; 第 162 回国会衆議院財務金融委員会議録第 20 号　平成 17 年 4 月 20 日　pp.9, 15 参照）。

(80) 修正案の作成に至る経緯として、議員間の議論により、当時の課徴金の考え方とは異なる考え方（政府案と同様に、違反行為の抑止を目的としつつ、①課徴金額の水準を「経済的利得を勘案しながらも、違反行為の抑止のために必要かつ合理的と思われる額」とし、②政策的観点から罰金との調整規定を設けること）を採用して課徴金の額の算定を行うこととされたことが紹介されている（吉田尚弘「継続開示義務違反に対する課徴金制度の概要―証券取引法の一部改正に係る衆議院修正―」『JICPA ジャーナル』Vol.17 No.9, 2005.9, p.39.）。修正案の提出者からは、「ディスクロージャーは証券市場を支える最も基本的な制度であり」、「証券市場に対する信頼を確保し、一般投資家を保護するため」継続開示義務違反に対する課徴金制度を導入することとしたと趣旨説明が行われた（第 162 回国会衆議院財務金融委員会議録第 21 号　平成 17 年 4 月 26 日　p.19.）。なお、その後、課徴金制度については、対象範囲、課徴金の額が見直され、拡充が図られている（漆畑貴久「平成 20 年金融商品取引法改正における課徴金制度の見直しの意義と問題点」『嘉悦大学研究論集』Vol.52 No.1, 2009.10, pp.35-36, 38-41, 44-48.）。

（ⅱ）いわゆる年金記録問題への対応

いわゆる年金記録問題の解決に向けて、議員立法により、①年金記録の訂正に伴う年金の増額分が5年で時効消滅する問題について特例措置が講じられたり[81]、②事業主が従業員の給与から源泉控除した保険料を国に納付していなかった問題について保険給付の特例措置等が定められたりした[82]。

3　各行政庁間の「狭間」の問題への対応の場合

近年「政治主導」が求められるようになった背景の一つとして、縦割り行政の弊害が指摘されることが多い[83]。社会経済情勢が大きく変化する中で、各省庁の所管する行政の「狭間」ともいえる分野で様々な問題が生じ、議員立法による解決が図られる場面が増えている[84]。この「狭間」には、既存の行政庁の所管のどこにも属さない場合もあるが、複数の行政庁の所管に関わり、その調整の困難さなどから、内閣立法としての着手が遅れる場合や行われない場合もある。このため、行政の第一線となる地方公共団体が困難な対応を迫られる問題に、議員立法による解決が図られる例がしばしばみられる。この「狭間」の問題は、2の「内閣立法による対応が困難な場合」でもあるが、該当する例が少なくないことから、別建てにして整理した。

（1）　鳥獣被害防止特措法の場合

近年、鳥獣による農林水産業の被害が深刻化している。著しい被害をもたらす鳥獣については、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律」（平成14年法律第88号。以下「鳥獣保護法」[85]）に基づく保護管理などの施策が講じられてきたが、十分な効果が上がらなかった。被害の増大により、農作物被害という経済的な損失だけでなく、高齢化している農林漁業者の営農意欲の減退、耕作放棄地の増加等の悪影響が指摘され、さらに、人身被害も増加傾向にあるといわれた[86]。このような状況を背景として、与党内に対策を検討する場が設けられ、その検討結果が法律案として取りまとめられ、第168回国会（平成19年9月10日召集）に提出された（衆法第12号）。その後、与野党間の協議を経て合意に達し、委員会提出法律案として提出され（衆法第17

---

(81)「厚生年金保険の保険給付及び国民年金の給付に係る時効の特例等に関する法律」（平成19年法律第111号）年金記録問題が国会や参議院選挙の大きな争点となる中で「高度の政治的判断に基づき提出・制定されたもの」と評され、それゆえの立法過程の特質についても付言されている（吉田尚弘「年金記録問題への対応の一環として、時効の特例措置を設ける」『時の法令』1799号, 2007.12.15, pp.37-40.）。野党からの内閣立法により対応すべきとの意見について、法律案の提案者は、「時効」の特例措置を定めることは、法律的には相当な決断が必要で、法体系の美しさにこだわる方もいる政府の中で議論をしたら時間をかけても結論が出るか分からない。そういう中で「我々政治家として決断した」と答弁している（第166回国会参議院厚生労働委員会会議録第28号　平成19年6月12日　p.5.）。

(82)「厚生年金保険の保険給付及び保険料の納付の特例等に関する法律」（平成19年法律第131号）; 石引康裕「厚生年金関係の年金記録問題の解決を図るための特例法の制定」『時の法令』1806号, 2008.3.30, pp.44-55. 本来は、事業主と従業員との当事者間の問題とも考えられるが、現実には種々の問題があり、保険料を納付していた落ち度のない従業員の救済が困難な状況であった。「国民の税金で穴埋めしていいのか」等の観点から「政府提出は見送られ、与党提出の議員立法と」なり（「逆転国会　光と影　修正協議　与党歩み寄り　成果優先　議論置き去り「消えた厚生年金」救済法案」『朝日新聞』2007.12.26.）、与野党による共同修正を経て、全会一致で成立した。

(83)　茅野　前掲注(1), pp.22-23参照。

(84)　同上　pp.7-8参照。

(85)　鳥獣保護行政の所管は、昭和46年の環境庁の発足を契機として農林省から環境庁に移管され、鳥獣保護法も環境庁長官が所掌することになった。鳥獣保護が一層強化されることとなり、その後も鳥獣の保護のための施策が講じられたが、その一方で、農林業被害等は深刻化し、人と鳥獣の共存が課題となっていた。

(86)　白鳥孝太郎「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための施策を総合的かつ効果的に推進」『時の法令』1810号, 2008.5.30, pp.26-27.

号)、平成 19 年 12 月 14 日、「鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律」(平成 19 年法律第 134 号。以下「鳥獣被害防止特措法」)が成立した。

鳥獣被害防止特措法は、鳥獣保護法とあいまって鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止を図ろうとするものであり、①農林水産大臣が定める「基本的な指針」と鳥獣保護法の基本指針との整合性の確保(第 3 条第 3 項)及び環境大臣との協議(同条第 4 項)、②農林水産大臣の関係行政機関の長等への協力要請と環境大臣の鳥獣保護等の見地からの農林水産大臣に対する意見(第 11 条)、③国及び地方公共団体の農林水産担当部局と鳥獣保護担当部局との緊密な連携確保(第 12 条第 1 項)などの規定が設けられている。これらからもうかがわれるように、この問題への対応は、農林水産業行政と環境行政との難しい調整が必要とされた(87)。

鳥獣被害防止特措法の施行後も、鳥獣による農林水産業の被害は拡大し、人の居住地域への熊、イノシシ等の侵入も頻発する一方で、鳥獣駆除の担い手である狩猟者の減少や高齢化には歯止めがかからず、鳥獣の捕獲等に関わる人材の確保が急務となった。それらを踏まえ、平成 24 年と同 26 年にも議員立法で改正が行われている(88)。

なお、このような状況の中で、環境行政における対応も変化し、「従来の「鳥獣の保護」を基本とする施策から、一部の鳥獣については積極的に捕獲を行い、生息状況を適正な状態に誘導する「鳥獣の管理」のための施策への転換を図り、抜本的な鳥獣対策を進めるため」、「鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律」(平成 26 年法律第 46 号)が、平成 26 年 5 月 23 日、内閣立法として成立し、法律の題名にも「管理」という言葉が入った(89)。

(2) 海岸漂着物処理推進法の場合

海洋から漂ってきた様々なごみが海岸に大量に漂着することにより、港湾機能の低下、漁業被害、生態系への悪影響など、多くの被害が生ずることになる。そのような漂着ごみは、「事業系一般廃棄物」として事実上漂着した市町村の負担で処理されることから、漂着ごみの被害の大きい離島地域等の自治体にとって、財源的にも人的にも大きな負担となっていた。環境 NGO、地方自治体が様々な活動を行う中、政府も対策の検討に着手したが、外国からの漂着物も含むことから発生源対策の難しさもあり、また、漂着ごみに関する制度・行政機関が多岐にわたり、有効な対策を講ずることは難しい状況にあった(90)。

こうした中、平成 18 年から与党内で漂着ごみ対策に関する検討の場が設けられ、関係各省庁や自治体首長も参加して検討が行われ、平成 21 年 2 月には議員立法の方針が示された。その

---

(87) 同上, pp.28-29, 32-33.

(88) 下野久欣「鳥獣による農林水産業被害の防止施策を効果的に推進」『時の法令』1919 号, 2012.12.15, pp.43-44; 参議院法制局「成立参法の紹介 鳥獣による農林水産業等に係る被害の防止のための特別措置に関する法律の一部を改正する法律(平成 26 年 1 月 19 日法律第 111 号)」<http://houseikyoku.sangiin.go.jp/bill/outline26111.htm> 参照。

(89) 改正後の題名は「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」。環境省「鳥獣保護管理法 鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律の一部を改正する法律の施行について」<https://www.env.go.jp/nature/choju/law/law1-2/index.html>;「改正鳥獣保護法きょう施行 「保護」から「管理」に」『日本農業新聞』2015.5.29.

(90) 高野恵亮「海岸漂着物処理推進法の成立―そのプロセスと意義―」『嘉悦大学研究論集』Vol.55 No.2, 2013.3, pp.15-17. ごみが漂着した場所によって、「港湾法」(昭和 25 年法律第 218 号。港湾内)、「漁港漁場整備法」(昭和 25 年法律第 137 号。漁港や漁場)、「海岸法」(昭和 31 年法律第 101 号。堤防や消波ブロック等の海岸保全施設)、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」(昭和 45 年法律第 137 号。その他の一般海岸)がそれぞれ適用されるが、一般海岸への漂着が多い。そのほかにも、「河川法」(昭和 39 年法律第 167 号)、「離島振興法」(昭和 28 年法律第 72 号)、各自治体の条例等も関連し、それぞれの法律に関連する行政機関も多岐にわたることになる(同, pp.17-19.)。

後、法律案の与党内の検討、野党との調整を経て、第171回国会（平成21年1月5日召集）に、委員会提出法律案として提出され（衆法第46号）、平成21年7月8日、「美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律」（平成21年法律第82号）が成立した。この法律の制定は、「様々な意義を有しているが」、立法過程論的にも、「各省間の関係が複雑に絡み合い、全会一致で閣議決定に持ち込むのが困難な問題について、議員立法という手法はまさにうってつけで」、「旧法のはざまに落ち込んだ問題」について、「現場の問題意識と議員のリーダーシップで解決に道筋をつけたものといえるものであり、まさに議員立法の存在意義を示す好例」と評されている(91)。

（3）放射性物質汚染対処特措法の場合

東京電力福島第一原子力発電所事故により放出された大量の放射性物質による汚染は、国民生活に大きな影響を与え、早急にその汚染に対処することが求められた。しかし、放射性物質による環境の汚染への対処については、「環境基本法」（平成5年法律第91号）を始めとする環境法制においては対象となっておらず、また、「原子力基本法」（昭和30年法律第186号）の下の原子力法制においても原子力発電所の事故により施設外に広く放射性廃棄物が拡散する事態を想定していなかったこと等から、既存の法体系において、「全く法がない、そういう欠陥を抱えた法制度だったと言わざるを得ない」(92)状態であった(93)。衆参の様々な委員会において、それぞれの分野の問題が議論され、各党においても立法化の検討が行われる中、与野党間の協議・調整を経て、委員会提出法律案としてまとまり（第177回国会衆法第29号）、平成23年8月26日、「平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法」（平成23年法律第110号）が成立した。衆議院環境委員会において、江田五月環境大臣（当時）は、「今回の議員立法によって、福島第一についてはこういうことでやろうという提案」をまとめていただき、「環境省が本当に重大な役目を担っていかなければならない」等と答弁した(94)。

Ⅲ　議員立法から内閣立法へ

1　特別措置法から恒久法へ

議員立法は、各党間の意見が一致すれば内閣立法と比べ短時日での成立が可能であり(95)、内閣立法より提出期限などの制約も少ない(96)。そのため、緊急の事態に対応するための立法が求められる場合に、議員立法による対応が行われることが多い(97)。

---

(91)　同上, pp.19-23.

(92)　第177回国会衆議院環境委員会議録第14号　平成23年8月23日　p.5. 江田五月環境大臣（当時）の発言。

(93)　前田圭介「放射性物質汚染対処特別措置法について―放射性物質により汚染された廃棄物の処理及び除染等の措置を規定―」『時の法令』1898号, 2012.1.30, pp.24-26.

(94)　第177回国会衆議院環境委員会議録第14号　前掲注(92) なお、「原子力規制委員会設置法」（平成24年法律第47号）の附則による環境基本法の改正で「適用除外規定」（第13条）が削除され、それを受け、個別の環境法についても整備されることとなった（中央環境審議会「環境基本法の改正を踏まえた放射性物質の適用除外規定に係る環境法令の整備について（意見具申）」2012.11.30. 環境省ウェブサイト <https://www.env.go.jp/council/toshin/t01-h2406.pdf>）。

(95)　大森政輔「内閣立法と議員立法」大森・鎌田編　前掲注(7), p.52; 高見　前掲注(77), p.11; 茅野　前掲注(1), pp.12-13.

(96)　伊藤直「内閣提出法律案の企画立案」大森・鎌田編　前掲注(7), pp.63-64, 77-78; 浅野一郎編著『立法の過程』（立法技術入門講座　1）ぎょうせい, 1988, pp169-170.

ここでは、緊急の要請に応え、政治主導で議員立法による対応が行われたのち、同様の事態が今後生じた場合に必要となる措置を内閣立法で恒久法に位置付けた例を紹介する。

（1）口蹄疫対策特措法から家伝法改正へ

平成22年4月20日、宮崎県で発生が明らかになった口蹄疫は、「家畜伝染病予防法」（昭和26年法律第166号。以下「家伝法」）に基づく措置が講じられたものの、短期間に爆発的にまん延し、5月18日には、東国原英夫宮崎県知事（当時）が非常事態宣言を行うに至った。同日、農林水産省に設置されていた牛豚等疾病小委員会（専門家により構成）は、今回の口蹄疫は伝播力が強く、これまでの殺処分と移動制限による方法だけではまん延防止は困難で、排出されるウィルスを抑制するためのワクチンの使用を検討すべき時期にある、との見解を示した(98)。これを受け、内閣の口蹄疫対策本部は、10キロ圏内の全ての牛・豚を対象に、殺処分を前提としたワクチン接種(99)を実施すること等の防疫措置を決定した(100)。事態は急を要したが、ワクチン接種後の感染していない家畜の殺処分（予防的殺処分）に法律上の根拠はなく、農家等の協力と同意を得て進めるしかなかった(101)。しかし、補償内容への不満や農家の心情等から、地元自治体との交渉は難航した(102)。このような事態を受けて、各党において議員立法の動きが本格化した(103)。野党は、5月25日に、自民党が衆議院に、公明党が参議院にそれぞれ法律案を提出し(104)、その後、与党・政府との協議を経て、翌26日に委員会提出法律案が提出された（第174回国会衆法第26号）。27日には衆議院本会議で可決され、28日に参議院の農林水産委員会及び本会議でも可決され、同日、口蹄疫対策特措法が成立した(105)。

それまでにも、昭和26年に制定された家伝法では対応できない事態は生じており、内閣立法で改正が数度行われていたが、この時は、当時の緊急事態に対応するため、議員立法により特別措置が講じられた。これは、緊急時の時限的な措置であり、平成24年3月31日限り、「その効力を失う」とされた（附則第2条）。その一方で、検討条項が設けられており、畜産農家の大幅な規模の拡大等、家伝法の制定当時とは実態が大きく変化していること等を踏まえ(106)、口蹄

(97) 上田章「委員会審議の活性化と議員立法」中村睦男編『議員立法の研究』信山社出版, 1993, p.534.

(98) 「口蹄疫で宮崎県知事　非常事態を宣言　全県民に協力要請　農水省小委　ワクチン検討へ　防疫さらに強化」『日本農業新聞』2010.5.19;「口蹄疫　厳戒封じ込め　「非常事態」知事が宣言」『朝日新聞』2010.5.19.

(99) 口蹄疫のワクチンは、完全に感染を防ぐことはできないが、感染の速度を抑えることは期待できるとされる。その一方で、ワクチンを接種した場合、感染していても家畜の症状が分かりにくく、気付かずに他の家畜等に病気を拡げる可能性があるため、移動を制限した上で速やかに殺処分することされている（農林水産省「口蹄疫について知りたい方へ　一般の方向けQ&A」<http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_fmd/syh_siritai.html>）。

(100) 「口蹄疫　10キロ圏処分　政府対策本部　ワクチン使用　20キロ圏内　早期出荷に助成」「拡大阻止　窮余の一手　口蹄疫ワクチン」『日本農業新聞』2010.5.20.

(101) 「宮崎口蹄疫　ワクチンの準備急ぐ　現地対策本部「1軒1軒を説得」」『日本経済新聞』2010.5.20, 夕刊.

(102) 「口蹄疫　副農相と協議　地元自治体、難色　「補償内容が不透明」」『毎日新聞』2010.5.21.

(103) 「口蹄疫対策で特措法　民、自、公検討　農家支援を強化」『日本農業新聞』2010.5.19.

(104) 「口蹄疫対策緊急措置法案」（第174回国会衆法第22号）及び「口蹄疫対策特別措置法案」（第174回国会参法第11号）。なお、民主党も法律案を作成したが、提出には至らず、民自公の3党による協議の中で、三つの法律案を対比しながら議論して、合意案が作成された（武本俊彦『食と農の「崩壊」からの脱出』農林統計協会, 2013, pp.229-231.）。

(105) 「口蹄疫　殺処分に強制力　ワクチン接種後　特措法案あす成立」「接種ほぼ終了　21農家　同意せず」『読売新聞』2010.5.27;「「強制」に反発と理解　口蹄疫、予防的な殺処分可能に　「家族同様…」「拡大防ぐ」」『日本経済新聞』2010.5.28, 夕刊; 小林宏和「口蹄疫への迅速かつ的確な対処とまん延防止に向けて」『時の法令』1864号, 2010.8.30, pp.6-10. 本法は、予防的殺処分のほか、諸費用は基本的に国が全額負担すること等を定めていた。

(106) 「予防法施行は約60年前　畜産の現状に合わず」『日本経済新聞』2010.5.28, 夕刊.

疫対策特措法が効力を有する平成24年3月31日までの間に、家伝法の「抜本的な見直しを含め、所要の措置を講ずるものとする」とされた（附則第6条）。

その後、農林水産省に設置された第三者から成る「口蹄疫対策検証委員会」において、宮崎県で発生した口蹄疫に関し発生の前後からの国、県の対応等について検証が行われ、平成22年11月24日には報告書が取りまとめられた[107]。また、同月の高病原性鳥インフルエンザの発生とその後の発生状況等も踏まえ、家伝法の改正作業が進められ、平成23年3月4日には改正法案が内閣から提出され、3月29日に、「家畜伝染病予防法の一部を改正する法律」（平成23年法律第16号）が、一部修正の上、成立した。この改正により、口蹄疫のまん延を防止するためにやむを得ない場合における予防的殺処分と国の全額補償について、家伝法に一般的な規定が設けられ、口蹄疫対策特措法の該当する規定（第6条）は役目を終えて削除された[108]。

（2）災害廃棄物処理特措法から災害対策基本法等の改正へ

東日本大震災では、地震や津波によって、多くの廃棄物が発生したが、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（昭和45年法律137号）では、災害により生じた災害廃棄物の処理も、日常的なゴミなどの処理と同様、市町村が行うこととされていた。しかし、市町村自体が、被災し、職員や庁舎にダメージを受け、廃棄物の運搬車や人手が不足する中、災害廃棄物の処理が遅れる地域がかなり生じていた。復旧・復興のため、一日も早い処理が求められ、県内外での広域的な処理体制の構築や、国が直轄で処理することの必要性が国会で議論されるようになった。そのような状況の下、まず、野党4党（自民党、公明党、みんなの党、たちあがれ日本）が、「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法案」（第177回国会衆法第19号）を提出し、その1週間後には、政府が、「東日本大震災により生じた廃棄物の処理の特例に関する法律案」（第177回国会閣法第85号）を提出した。両案について、国会における審議と各党間の協議の結果、災害廃棄物処理についての国の代行等について、野党4党案の内容を基とする委員会提出法律案（第177回国会衆法第26号）とされることとなり、平成23年8月12日に「東日本大震災により生じた災害廃棄物の処理に関する特別措置法」（平成23年法律第99号。以下「災害廃棄物処理特措法」）が成立した[109]。

東日本大震災の際には、その復旧・復興、被災者支援、財政措置等の分野で約50本の立法措置が講じられたが、その際に得られた教訓を生かし、大きな災害時において迅速な対応ができるよう、今後の大規模災害に備えた災害対策関連法制の整備を進める方針等が示された[110]。災害廃棄物の問題については、「災害対策基本法」（昭和36年法律第223号）の第二弾の改正となる「災害対策基本法等の一部を改正する法律」（平成25年法律第54号）により、廃棄物処理の特例に関する規定（第86条の5）が新設されたが、災害廃棄物処理特措法のような国による「代

---

(107) 口蹄疫対策検証委員会「口蹄疫対策検証委員会報告書」2010.11.24. 農林水産省ウェブサイト <http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_fmd/pdf/kensyo_hokoku_sho.pdf>

(108) 農林水産省「家畜伝染病予防法の改正について」<http://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/eisei/e_koutei/kaisei_kadenhou/>

(109) 近藤怜「東日本大震災により生じたがれき処理の特別措置について」『時の法令』1897号, 2012.1.15, pp.46-47.

(110) 「防災対策の充実・強化に向けた当面の取組方針」（平成24年3月29日中央防災会議決定）総務省消防庁ウェブサイト <http://www.fdma.go.jp/neuter/about/shingi_kento/h24/tsunami_hinan/01/sanko_02.pdf>）や、この方針を受け提出され成立した「災害対策基本法の一部を改正する法律」（平成24年法律第41号）の附則第2条（衆議院における修正で追加）、衆参の災害対策特別委員会における附帯決議等。これらを踏まえ、大規模災害からの復興に共通する一般的な枠組みを定める「大規模災害からの復興に関する法律」（平成25年法律第55号）等も成立している。

行」処理に関しては規定されなかった。その後、「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靭化基本法」（平成25年法律第95号）に基づき閣議決定された「国土強靭化基本計画」（平成26年6月3日閣議決定）等において、災害廃棄物の適正・迅速な処理の実施に向けた計画の策定が重要な課題として位置付けられ、また、環境省に設置された「巨大地震発生時における災害廃棄物対策検討委員会」においても、災害廃棄物処理特措法で定められた国による「代行」の一般制度化、都道府県の役割の強化等を含む提言(111)が行われた(112)。この提言に示された考え方を基に、平成27年7月10日、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律」（平成27年法律第58号）が内閣立法により成立した(113)。

２　政権交代に伴う内閣立法への転換

（1）概説

我が国の国会においては、いわゆる55年体制の下で、長期にわたり一党優位の状態が続いたが、平成21年と同24年には、選挙による政権交代が行われた。この2度の選挙による政権交代の前後のねじれ国会において、政権交代を目指し、活発な議員立法の提出と国会における審議が行われたことについては別稿で紹介したところである(114)。野党は、マニフェスト等に示した政策を法案化し、審議することにより政策担当能力を示し、政権党となった時には、その政策の実現を内閣立法で目指すことになる。正に、議会の機能についての分類における「アリーナ型議会」的な審議が行われたともいえる時期であった(115)。

（2）農業分野の立法例

政権交代に伴い、内閣立法への転換が行われた農業分野の立法例としては、Ⅰ3で紹介した「六次産業化」に関する法律案が挙げられる(116)。また、平成24年の衆議院議員総選挙による自民党・公明党への政権交代（以下「平成24年の政権交代」）によって与党となった自民党・公明党は、野党時代に、「戸別所得補償制度に代わる制度の両輪」(117)として「農業等の有する多面的機能の発揮を図るための交付金の交付に関する法律案」（第174回国会衆法第35号。以下「多面

---

(111)「巨大災害発生時における災害廃棄物対策スキームについて（平成27年2月）」環境省災害廃棄物対策情報サイト <http://kouikishori.env.go.jp/action/investigative_commission/scheme/>;「巨大災害がれき　国が撤去　「東日本」復旧妨げ教訓　改正法案提出へ」『読売新聞』2015.2.5.

(112) 下山憲治「地方自治関連立法動向研究（11）廃棄物処理及び清掃に関する法律及び災害対策基本法の一部を改正する法律（2015年7月17日法律第58号）」『自治総研』448号, 2016.2, pp.117-118.

(113) 山田智子「災害廃棄物対策の強化・推進に向けて」『時の法令』1989号, 2015.11.15, pp.26-27. ただし、国による代行の規定ぶり・内容は災害廃棄物処理特措法とは若干異なっている（災害対策基本法第86条の5第9項等; 同, p.36.）。

(114) 茅野　前掲注(3), pp.39-44, 54-59.

(115) 次の選挙の政権選択を賭け、議会で与野党が討論することにより争点を明らかにする、という点では「アリーナ型議会」的ではあったが、その一方で、その時期の国会は、議員立法の成立率や閣法の修正率も高く、社会からの要望を議会が集約して政策を形成、修正して法律に変換するという「変換型議会」としての面も併せ持った時期ともいえるように思われる（同上, pp.57-58.）。

(116) これに対して、民主党が平成19年の参議院議員通常選挙のマニフェスト等に掲げ、第168回国会において提出し、参議院で可決、衆議院で否決された「農業者戸別所得補償法案」（参法第6号）に関しては、民主党政権時に、制度そのものは予算措置としてモデル対策、本格施行と実施に移されたものの、法律案の提出には至らなかった（「戸別補償　3党に聞く」『日本農業新聞』2011.12.17.）。なお、平成24年の政権交代後、第183回国会（衆法第26号。民主党・生活の党・社会民主党）等に法律案が提出されている。

(117)「担い手新法案を提出　多面的機能法と両輪で　自民党」『日本農業新聞』2011.5.30.

的機能法案」）及び「農業の担い手の育成及び確保の促進に関する法律案」（第177回国会衆法第10号。以下「担い手総合支援法案」）を提出しており、平成24年の政権交代により与党に復帰後、それらを基に制度の導入に向けた議論を開始したと報じられた[118]。その後、担い手総合支援法案に関しては、「骨格部分として盛り込んでいた農地の集積を図る仕組みは」、「与党になってから農地中間管理機構法[119]として日の目を見ることができ」たと説明されている[120]。また、多面的機能法案についても、対象・内容についての差異はあるものの、閣法として「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」（平成26年法律第78号）が成立した[121]。これらの例において、内閣提出法律案として提出した法律案の内容は、ともに、野党時代に提出した法律案の内容と同じものではないが、そこで目指していた理念や政策内容に沿って、与党・政府内における検討・調整が行われ、成立に至ったものということができよう。

（3）その他の立法例

その他の分野における例として、平成22年3月31日に成立した「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」（平成22年法律第18号）を挙げることができる。これは、民主党が野党時代に議員立法として提出した法律案と手法は異なるが「いわゆる高校段階の授業料の実質無償化を実現するための法律」とされる[122]。

Ⅳ　基本法にみる議員立法と内閣立法の役割

近年、基本法が相次いで制定されている。本章で取り上げる基本法とは、「基本法」という名称を持ち、特定の政策分野について、どのように施策を推進していくかという方針を示す法律である[123]。基本法については、様々な視点から論じられているが、本章においては、基本法を「議員立法の基本法」か「内閣立法の基本法」かという視点からみることにより、近年の基

---

(118) 「多面的機能直接支払い　導入へ議論本格化　自民　野党時代の案軸に」『日本農業新聞』2013.2.18;「自民党「担い手支援の両輪に」 多面的機能・担い手法案を検討」『全国農業新聞』2013.2.22.

(119) 「農地中間管理事業の推進に関する法律」（平成25年法律第101号）

(120) 第186回国会参議院会議録第21号　平成26年5月14日　pp.1-2. 自民党議員の質問の際に述べられており、同じく「法案の骨格部分として盛り込んでいた新規就農者への支援部分」は「民主党が予算措置で実施に移し」たと説明された。また、担い手総合支援法案第1条では、「青年等の就農促進のための資金の貸付け等に関する特別措置法（略）、農業の担い手に対する経営安定のための交付金の交付に関する法律（略）等に基づく農業の担い手の育成及び確保に係る制度を見直すこと等を通じて農業の担い手の育成及び確保の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進し」と規定されており、平成24年の政権交代後、自公政権下でこれらの法律も改正されている（第185回国会閣法第15号、第186回国会閣法第49号参照）。

(121) 天野英二郎「多面的機能支払制度の創設―農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律案―」『立法と調査』352号, 2014.5, p.57.

(122) 河村雅之・長谷浩之「公立高校の授業料無償化及び高等学校等就学支援金制度の創設」『時の法令』1865号, 2010.9.15, pp.6-7. なお、平成25年には、制度創設時に修正で置かれた検討条項に基づき、制度の見直しが行われた。

(123) 通常、施策の推進に当たっての基本理念、その基本理念の実現のために必要な施策に関する基本的な事項、推進体制（審議会、会議、本部等）等について規定するが、その具体的な施策の内容については、別に定められる実施法や行政庁の政策決定に委ねられることが多い（西川明子「基本法の意義と課題」『レファレンス』769号, 2015.2, pp.44-47. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8969569_po_076903.pdf?contentNo=1>; 茅野　前掲注(3), pp.49-50参照。）。基本法と実施法は、法の形式的効力からみると、同じ「法律」であるが、基本法の「指導法・指針法」としての役割や実施法に対する優越性がいわれることが少なくないとされる（川﨑政司「基本法再考（3）基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』82巻1号, 2006.1, p.69.）。

本法をめぐる変化と求められる役割について記述する。

1　基本法制定の状況

表1のとおり、基本法は、昭和30～40年代に相次いで制定されたが、昭和45年の「心身障害者対策基本法」（昭和45年法律第84号）が制定されて以降、20年近く新たな基本法は制定されなかった。しかし、平成元年以降、とりわけ平成10年以降に多くの基本法が制定されており（平成28年5月1日現在、基本法48本中41本が平成に入って以降に制定されたもの）、議員立法により制定されたものが多い（41本中26本）(124)。

基本法制定の傾向をたどると、①戦後間もない時期に制定された「教育基本法」（昭和22年法律第25号）と原子力基本法は「戦後改革を象徴する理念を掲げることを主眼と」(125)し、②昭和30年代の後半の傾向としては、高度成長時代において「低生産部門の産業あるいは事業の近代化・合理化、さらにはその保護を図ることを目的に、それらに方向づけを行うものとして」、「農業基本法」（昭和36年法律第127号）、「中小企業基本法」（昭和38年法律第154号）、「林業基本法」（昭和39年法律第161号）などが制定され、③昭和40年代には、高度成長の下で生じた「社会的な歪み・弊害に対処するための対策法」として「公害対策基本法」（昭和42年法律第132号）、「消費者保護基本法」（昭和43年法律第78号）等が制定されている。そして、④近年の「活発な動き」は「戦後システムの変革期の時期に当た」り、「新たな時代に対応しうるような理念やシステムを構築していくことが求められ」、また、「新たに理念・原則の確立や法的対応を必要とする分野」が次々生み出される中で、「新しい社会の形成を目指すための基本法が相次いで制定されているほか」、「改革を進めるための基本法も現れるようにな」り、①から③までの時期に制定された「基本法の改正も活発に行われている」と評されている(126)。

このうち、平成以降の動きをもう少し詳しくみると、先述したとおり、平成10年以降に、特に、議員立法による新規の基本法の制定が大幅に増えているが、これは、「議員立法の活性化」が指摘される時期(127)と重なっている。そして、これらの背景には、1990年代以降の社会経済情勢や国際情勢の大きな変化への対応をめぐり、「官僚主導」の限界が指摘され、その一方で生じた「政治主導」を目指す動きがある(128)。

また、近年の基本法の制定については、議員立法が多いということだけでなく、内閣立法の基本法についても、「官僚主導ではなく、内閣総理大臣が主導し、プロジェクト方式等によりいわばトップダウンの形で立案され提出されたものや、与党の動き・対応が大きく作用したもの

(124)　この点について、「日本の立法過程の特色として指摘されていることの1つ」である、法律の多くが内閣立法で議員立法の数は少ないという評価は、基本法に関しては「当たっていない」とした上で、「基本法がある特定の省の事務に属しない、つまり個別の省では法案の提出がスムースに行かないという面と、関係グループが所管の官署に出向いても積極的に対応してくれないので、国会議員に直接働きかけるといった面」があるかもしれないと評されている（塩野宏「基本法について」『日本学士院紀要』Vol.63 No.1, 2008.9, p.4.）。この論考が書かれた後も、議員立法の基本法は増え続けたが、1990年代以降の議員立法の基本法の増加の背景には、後述するとおり、「政治主導」により政策決定が行われる場面が増えたことが挙げられるものと思われる（茅野　前掲注(1), pp.22-27; 同　前掲注(3), p.50.）。

(125)　塩野　同上, pp.3-4.

(126)　川﨑政司「基本法再考（1）基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』81巻8号, 2005.8, pp.56-58.

(127)　茅野　前掲注(3), p.38.

(128)　「政治主導」を求める動きは、「首相主導」・「内閣主導」を目指す改革へつながった一方で、「議員主導」による議員立法の活性化につながった。なお、「首相」、「内閣」は、議院内閣制を採る我が国において、国会によって選出された政治の領域に属する（茅野　前掲注(1), pp.22-27参照）。

表１　題名中に「基本法」を含む制定法律（制定年及び内閣立法・議員立法別）

内閣立法	制定年	議員立法
教育基本法（昭和22年法律第25号）（平成18年に全部改正）	昭和30年	原子力基本法（昭和30年法律第186号）
	35	
災害対策基本法（昭和36年法律第223号）		*（ｽﾎﾟｰﾂ振興法（昭和36年法律第141号）（平成23年に全部改正））*
農業基本法（昭和36年法律第127号）（平成11年廃止）		
中小企業基本法（昭和38年法律第154号）		*観光基本法（昭和38年法律第107号）（平成18年に全部改正）*
（沿岸漁業等振興法（昭和38年法律第165号）（平成13年廃止））		
林業基本法（昭和39年法律第161号）（平成13年「森林・林業基本法」に題名改正）	40	
公害対策基本法（昭和42年法律第132号）（平成5年廃止）		
		消費者保護基本法（昭和43年法律第78号）（平成16年「消費者基本法」に題名改正）
交通安全対策基本法（昭和45年法律第110号）	45	心身障害者対策基本法（昭和45年法律第84号）（平成5年「障害者基本法」に題名改正）
	：	
	：	
	：	
土地基本法（平成元年法律第84号）	平成元年	
環境基本法（平成5年法律第91号）	5	
		高齢社会対策基本法（平成7年法律第129号）
		科学技術基本法（平成7年法律第130号）
中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）	10	
男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）		ものづくり基盤技術振興基本法（平成11年法律第2号）
食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）		
循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）		
高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号）		
水産基本法（平成13年法律第89号）		*特殊法人等改革基本法（平成13年法律第58号）（平成18年3月31日失効）*
		文化芸術振興基本法（平成13年法律第148号）
知的財産基本法（平成14年法律第122号）		エネルギー政策基本法（平成14年法律第71号）
食品安全基本法（平成15年法律第48号）	15	少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）
		犯罪被害者等基本法（平成16年法律第161号）
		食育基本法（平成17年法律第63号）
住生活基本法（平成18年法律第61号）		自殺対策基本法（平成18年法律第85号）
教育基本法（平成18年法律第120号）（教育基本法（昭和22年法律第25号）の全部改正）		がん対策基本法（平成18年法律第98号）
		観光立国推進基本法（平成18年法律第117号）（観光基本法の全部改正）
		海洋基本法（平成19年法律第33号）
		地理空間情報活用推進基本法（平成19年法律第63号）
国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）	20	宇宙基本法（平成20年法律第43号）
		生物多様性基本法（平成20年法律第58号）
		公共サービス基本法（平成21年法律第40号）
		バイオマス活用推進基本法（平成21年法律第52号）
		肝炎対策基本法（平成21年法律第97号）
		東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）
		スポーツ基本法（平成23年法律第78号）（スポーツ振興法の全部改正）
交通政策基本法（平成25年法律第92号）	25	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靭化基本法（平成25年法律第95号）
		アルコール健康障害対策基本法（平成25年法律第109号）
小規模企業振興基本法（平成26年法律第94号）		**水循環基本法（平成26年法律第16号）**
		アレルギー疾患対策基本法（平成26年法律第98号）
		サイバーセキュリティ基本法（平成26年法律第104号）
		都市農業振興基本法（平成27年法律第14号）

（注１）　時系列的な分布を明らかにするため、失効し、又は全部改正若しくは廃止された基本法についても記すこととしたが、それらについては斜字体として区別することとした。また、題名中には「基本法」の語はない法律であっても、特定の政策について「基本法」的な位置付けで運用され、その後、当該政策に関連して制定された基本法に引き継がれたもの（当該基本法の附則で当該法律が廃止され、又は、当該法律の全部改正によって当該基本法が制定された場合における当該法律）についても、参考までに、括弧書きで、かつ、斜字体で記した。
（注２）　農林水産・環境分野関連の基本法は、ゴシック体で示した。
（出典）　西川明子「基本法の意義と課題」『レファレンス』769 号, 2015.2, pp.52-54. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8969569_po_076903.pdf?contentNo=1> 等を基に筆者作成。

などもみられ」ることから、「基本法の場合には、政治の側のかかわりの度合いが一般の法律の場合に比べ強いケースが多いといえるのではなかろうか」(129)と指摘されている。そのうち、特に近年の内閣立法の基本法で特徴的なのは、複数の省庁が関わる分野であったり、新たな政策分野に国を挙げて取り組んだりする場合に、「首相主導」、「内閣主導」で基本法の制定が行われていることである(130)。昭和45年までに制定された内閣立法の基本法の制定過程をみると、与党内の検討や与野党の法律案提出などの政治的な動きが影響した例は認められるが、「首相主導」や「内閣主導」の意味での「政治主導」が発揮された例はみられないようであり、内閣立法の基本法の取組み方に変化がみられる(131)。

さらに、基本法は、「計画的・体系的に、あるいは何らかの統一的基準や考え方に基づいて整備されてきているものではな」く(132)、近年の基本法の数の増加、多様化の状況は、「基本法」の位置付け・性格等を分かりにくいものとしているとも評されており(133)、「なぜその分野が基本法の対象となったかについて、政治的判断という以上の説明のつきにくいものが多い」とも指摘される(134)。

2　基本法に求められる役割

(1) 概説

基本法の類型として、①「理念型」又は「宣言型」、②「政策型」(135)、③「対策型」(136)、④「改革推進型」の四つの分類が行われている。その上で、基本法は、複数の性格を併せ持つものもあり、評価も異なり得るので、①から④までの分類は「どの性格が比較的強いのかといった程度の一つの目安にとどまり、それほど厳格なものではない」と付言されている(137)。

---

(129) 川﨑　前掲注(126), pp.54-55, 66.

(130) 「首相主導」、「内閣主導」の例としては、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(平成12年法律第144号)、「知的財産基本法」(平成14年法律第122号)等が挙げられる。一方、「循環型社会形成推進基本法」(平成12年法律第110号)については、平成11年10月の自民党・自由党・公明党による連立政権の発足の際の政策合意文書に「基本的枠組みとしての法律の制定を図ることが明記されたことがきっかけ」となったと紹介されている(川﨑　前掲注(126), p.66.)。

(131) 例えば、災害対策基本法は、各省庁縦割りの個別法による災害対応が行われる中、昭和34年の伊勢湾台風を機に、基本法制定の機運は急速に高まり、当時の岸信介首相も、国会で早期の基本法制定に言及して政府部内で法案の準備を進めたが「諸般の事情から提案にいたら」ず、その後、自民党で検討された案が「政府をして提案せしめることとなった」(今井實「災害対策基本法について(1)」『自治研究』37巻12号, 1961.12, pp.87-91.)。「交通安全対策基本法」(昭和45年法律第110号)も、内閣総理大臣の諮問機関が基本法の制定について強く要望し、総理府においても検討が進められたが、関係省庁との意見調整等で法律案の提出には至らなかった。その一方で、各党の活発な法律案の提出の動き、交通安全委員会による政府から交通安全基本法案を提出すべきとの決議を受けて、内閣立法により、交通安全基本法が成立した(五十嵐耕一「交通安全対策基本法について」『自治研究』46巻8号, 1970.8, pp.81, 85-87.)。

(132) 川﨑　前掲注(126), pp.53-54.

(133) 同上　さらに、このことが「基本法の妥当性に関する疑問や議論を強めることにもつながっているようにも思われる」としている。

(134) 毛利透「基本法による行政統制」『公法研究』72号, 2010.10, p.89. 挙げられている基本法の例から、議員立法、内閣立法共通の傾向と捉えられているようである。

(135) 「政策型」は、それぞれの行政分野の国の政策の目標、方向、大枠等を示し、それを踏まえて政府に対して施策の推進を促すものとされる(川﨑　前掲注(126), pp.59-60.)。「農業基本法」は、それ以降に制定された「政策型」の基本法の「型」、「形式」において「先導的役割」を果たしたとされている(菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』vol.45 no.7, 1973.6, p.18.)。

(136) 「一定の行政上の対策の基本を定め、社会秩序の維持、福祉の向上、被害の予防・救済」等を図る対策立法とされ、具体的な措置等を定める災害対策基本法、食品安全基本法等が典型例とされる(川﨑　前掲注(126), p.60.)。

(137) 同上, pp.59-61.

そのように相対的な類型ではあるが、多くの基本法は「政策型」に属し、「「基本法」といえばこの型の基本法を想定したかたちで議論されることが少なくない」といわれる(138)。そのような中で、近年、議員立法の基本法では、題名に「対策」という語を用いたり、内容的に「対策型」といえるものが相対的に増えているように思われる。もとより、「政策型」と「対策型」の区別自体、相対的なものとされている(139)が、「対策型」とも位置付けることのできる基本法が増えていることは、議員立法の類型として「問題即応型」(140)といわれるような立法例が近年増加していることと呼応している(141)。

基本法制定の趣旨については、内閣立法であるか議員立法であるかを問わず、「国会が自らの将来の活動を方向づける、というよりは、むしろ政府に対して、一定の政策目標を実現するための施策の策定及び遂行―場合によっては法律案を策定し国会に提出することを含めて―を求めることにある」(142)と考えられている。「消費者保護基本法案」(第58回国会衆法第21号)の審議において、宮澤喜一経済企画庁長官(当時)は、基本法の意義について、「ものの考え方を述べているというのがその趣旨であ」り、それにより個別の強制規定を置くより「もっと広い範囲で、意識の変化を導き出」し、「具体的な行政の姿勢の変化、あるいはその基本になる法令の変化になってあらわれてくる」と述べている(143)。

(2) 求められる役割

それでは、議員立法と内閣立法で、基本法に求められる役割に違いはあるだろうか。

(ⅰ) 対象とする行政分野の相違

「議員立法の基本法」と「内閣立法の基本法」について、基本法の対象とする行政分野という観点から、それぞれの基本法の「守備範囲」について指摘するものがある。「内閣立法の基本法」については、「行政の基本的分野における重要課題に関するもの」(例えば、教育基本法、環境基本法、「食料・農業・農村基本法」(平成11年法律第106号))や「行政権の行使を内容とするもの」(例えば、災害対策基本法)などについては、「行政施策遂行の責務を有する内閣が自ら法律案の提出を行うのが通例」としている(144)。一方、「議員立法の基本法」については、「行政施策の遂行上不可欠とまでいえ」ず「行政府の手が回り切らない」特定の行政分野について、「国会による行政監督ともいうべき権能の行使の一手法として」議員立法によって基本法が制定されているとする(145)。

---

(138) 同上, p.60.

(139) 同上

(140) 橘　前掲注(33), pp.153-156. 近年の社会経済情勢の変化の中で、新たに様々な問題が発生し、そのような問題に対して、縦割り行政の弊害等で行政庁が対応できない場合に、議員の「政治主導」の自負の下、議員立法により法整備が行われる例が増えている(茅野　前掲注(3), pp.47, 49.)。

(141) 「対策型」の増加については、毛利　前掲注(134), pp.88-89参照(「社会問題対応型」ともいうべき「対策型」が増加しており、「何らかの社会問題が政治的対処を要する重大性を有すると考えられる場合には、基本法制定という選択肢」へと向かう、と指摘する。)。

(142) 小早川光郎「行政政策過程と“基本法”」松田保彦ほか編『国際化時代の行政と法』良書普及会, 1993, pp.63-64. この中で論じられている「基本法」も、「農業基本法型の基本法」とされている(同, p.63.)。

(143) 第58回国会参議院物価等対策特別委員会会議録第10号　昭和43年5月8日　p.12. なお、政府から提出しようとしても意見の統一が、「非常に事実問題として困難であった」として、議員立法で行われたことの効果についても述べている(同, pp.11-12.)。

(144) 大森　前掲注(95), pp.49, 51. ここに示される分野の基本法の改正を議員立法で行うことについて、担当省庁が難色を示したことが紹介されている(宮路和明『みやじ和明　議員立法への挑戦』2010, p.163.)。

(145) 大森　同上, p.51.

表1の農林・環境分野における基本法の制定状況をみると、内閣立法の基本法としては、「森林・林業基本法」（昭和39年法律第161号）、環境基本法、食料・農業・農村基本法、循環型社会形成推進基本法、「水産基本法」（平成13年法律第89号）及び「食品安全基本法」（平成15年法律第48号）（以上、制定年順）があり、一方、議員立法の基本法は、「食育基本法」（平成17年法律第63号）、「生物多様性基本法」（平成20年法律第58号）、「バイオマス活用推進基本法」（平成21年法律第52号）、「水循環基本法」（平成26年法律第16号）及び「都市農業振興基本法」（平成27年法律第14号）（以上、制定年順）がある。食品安全基本法(146)を除き、内閣立法の基本法は、農林水産省、環境省の各省の「行政の基本的分野における重要課題に関するもの」について制定されていることになる。これらの分野の基本法は、内閣立法の基本法19本のうち6本を占めており、特に、農林水産省については、農業、林業、水産業のいずれの分野についても基本法を有している点が特徴的である(147)。先述したように、近年、「首相主導」、「内閣主導」により複数の内閣立法の基本法が制定されていることは、内閣立法の基本法に求められる役割の変化を示すものなのかもしれない。

一方、議員立法の基本法についてみると、法制定に至る契機はそれぞれ異なるが、共通しているのは、いずれも、複数の行政庁が関わる政策分野を対象としていることである。そのような政策を推進するためには、それらの行政庁の十分な連携強化が求められるにもかかわらず、行政庁間の調整には困難を伴う中、政治主導により基本法が制定され、その推進方針が示されたものということができる(148)。

（ⅱ）行政国家化という視点からみる相違

次に、視点を変えて、行政国家化との関係で、両者について考えてみたい。

現代国家において、行政の活動範囲は広く活動内容も多様なものとなり、「議会の立法権に対して行政権が優越的な地位を占める」(149)行政国家化が進む中、「議会は内閣に対して、そして、さらに行政官僚制に対して、政策決定においてかなりの裁量権を委ねざるを得ない。」(150)しかし、そのこと自体が問題なのではなく、その際に、政治的コントロールを達成できるか否かが問われることになる。基本法は、そのような場面において、立法事実に関する多くの情報を有する政府に対し、「政策内容上の指示」を与えるという意味を含んでいる(151)とともに、行政監

(146) 我が国初の牛海綿状脳症（BSE）の発生を始め、食品の安全性を揺るがす様々な問題が起こる中、農林水産省と厚生労働省の縦割り行政の弊害が問題となったことを機に制定され、食品の安全性の確保に関する施策の策定の基本的な方針を定めるとともに、内閣府にリスク評価機関として食品安全委員会が置くことを内容とする。

(147) 政策担当者の立場から、一つの行政庁所管の特定分野についての施策であれば、本来、行政府において、目指す施策を講ずればよく、必要であれば基本政策要綱のようなものを作って宣明すればよいことになるが、もう少し明確な形で国の意思として方向付けを宣明することが必要との判断で基本法を制定することとなるとの考え方も示されている（松元威雄「農業基本法案の概要とその問題点」『ジュリスト』No.224, 1961.4.15, p.13.）。なお、当初、政府は基本法の制定には慎重な態度をとったといわれる（中西一郎「農業基本法の解説」『自治研究』37巻7号, 1961.7, p.93.）。

(148) 例えば、都市農業振興基本法が基本法とされたのは、都市農業の意義・役割が見直される中、単に農業上の施策にとどまらず、都市の在り方にも関わる重要な国政上の課題であり、また、都市農業の振興に当たっては、都市計画や都市農業に関する制度の見直し、税制上の見直しが重要であることから、施策の方向性を明らかにし、個別具体的な制度の構築につなげていくため、と説明されている（坂本光「都市農業の安定的な継続と良好な都市環境の形成のために」『時の法令』1984号, 2015.8.30, pp.32, 34.）。

(149) 「複雑化した行政活動の担い手たる行政機関は、その規模において著しく拡大するとともに、その業務内容においても高度に専門化し」、その一方で、「議会は、そのような複雑・多様化し、高度の専門性を持つ行政活動の細部についてまで、議会が立法を行い、あるいは行動をチェックすることが実質的に不可能になってきた」と指摘される（森田朗『現代の行政　改訂版』放送大学教育振興会, 2000, p.25.）。

(150) 同上

視機能を果たしていくための有効な手段の一つとして位置付けることができる(152)。

すなわち、基本法により政策の大きな方向性を示し、細部にわたる具体的な法制度設計は、それぞれの分野の専門的知識と行政の実態を知る職業的行政官に委ねられることとなるが、その実施法の内容や政府の施策の遂行が、基本法によって示された方向性に沿うものとなるよう政治的にコントロールしていくことが求められている(153)。

これまでにも述べてきたように、近年の基本法は、議員立法か内閣立法かを問わず、「政治的判断」に基づくものが多い。これは、基本法における「政治主導」の表れ、「政」による「官」の統制とみることができるのではないか。一方で、「基本法を行政の民主的コントロールの手段の一つとしてとらえた場合」、議員立法か内閣立法かによって「意味合いが異なってきうるのでないか」(154)との指摘がある。すなわち、内閣立法の基本法は、「その内容や国会審議の状況によっては、政府の政策を追認し、それに対し白紙委任状を与えるのと同じになりかねず、政府に都合のよいものとなってしまいかねない」(155)ことが危惧されることから(156)、基本法は「議員立法により担われていくべきもの」(157)との見方も示されている。基本法が政府に対する指針としての意味を持つという原点に立ち返ると、議員立法により制定すべきとの考え方は示唆に富む。

いずれにしても、基本法が期待される機能を発揮するためには、その制定時において、「将来に向かって行政政策過程の適切な展開をもたらしうるような」(158)基本法であるかどうかが問われることになる(159)。また、社会経済情勢・国際情勢の変化の中で、基本法の示す方向性や内容が適切なものであり続けているか、という検証も必要となるだろう(160)。政策の方向性を示す基本法が短期間で頻繁に改正されることが望ましくないことはいうまでもないが、政策の

---

(151) 小早川　前掲注(142), pp.66-67. 各府省庁の設置法の規定は、それぞれの政策分野を主にどこが担当するかという枠付けを行うのにとどまるに対して、基本法は、設置法の規定では示されていない「政策内容上の指示」を関係省庁に対して与えるという意味を含む、とされる。

(152) 橘　前掲注(77), pp.40-41.

(153) 川﨑政司「基本法再考（4）基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』82巻5号, 2006.5, p.113.「基本法の制定は、あくまで手段であって、目的ではな」く、実施法となる関係法律や政府の施策の運用・具体化について、国会できちんと監視され、コントロールされていかなければならない（同）。

(154) 川﨑　前掲注(123), pp.79-80.

(155) 同上, p.80.

(156) 政策担当者にとっての基本法制定の意義は、「基本法」を通じて自ら行う政策を権威づけ、政策がいかに正当なものであるかを示そうとすることであり、他の法律より、基本法の方が、その権威づけの意義・期待が増幅すると考えられる、と指摘されている（亀岡鉱平「農業基本法の法運用―「基本法」論序論―」『早稲田法学会誌』60巻1号, 2009, p.169.）。一方、内閣立法か議員立法かを問わず、基本法の傘下に数多くの法律と権限を持ち、予算獲得上も有利になると思われるので「政治・行政にとっては大きな魅力である」との指摘がある（成田頼明「“基本法” 形式の課題」『書斎の窓』492号, 2000.3, 表Ⅱ.）。

(157) 川﨑　前掲注(123), pp.79-80. なお、この点については、「やみくもに議員立法の増加をいうのでなく、機能分担という視点から議員立法によって担われるべき分野やケースを確立していくことが重要であるとの認識に立ちつつ、基本法はその1つのケースになりうるとするもの」と付言されている（同, p.79.）。

(158) 小早川　前掲注(142), p.76.

(159) 基本法が、「単にある省庁の既成の政策を擁護し固定するという態様で政策過程の枠付けを行うにとどまるのであれば」高い評価を与えることはできないとされる（同上）。また、基本法が、議会の権能の強化や立法の復権につながるという期待される機能を発揮するようにしていくためには、「その制定の必要性と内容が十分検討されることが必要」と指摘されている（川﨑　前掲注(153), pp.112-113.）。しかし、現実には、議員立法か内閣立法かを問わず、「基本法の多くが行政の広範な裁量を認めたり、お墨付きを与えることで、行政の側に任せ切りにしてしまっており」、国会に期待される基本法による行政のコントロールということが「目論見どおりとはなっていない」とも評されている（同前掲注(123), pp.80-81.）。また、基本法に関する批判があることにも言及されている（同　前掲注(153), pp.110-112.）。

指針としての意味を喪失すれば、その段階で、基本法としての存在意義が問われることになる。

なお、基本法は、議員立法か内閣立法かを問わず、縦割り行政の弊害を排し、政府が一体となって総合的に施策の推進を図ることを期待される場合が多いにもかかわらず、「基本法自体が、縦割りの中に巻き込まれ、特定の省庁の所管法律となっているような様相を呈し」ているケースもあると指摘されている(161)。これまで、特に、省庁横断的な分野を対象とすることの多い議員立法の基本法においては、しばしば推進体制の中心となる会議等が内閣府や内閣官房に置かれ、その総合調整機能の発揮が期待されてきたところであるが、第189回国会（平成27年1月26日召集）において、内閣府・内閣官房の機能の見直し、各省等への事務の移管等を内容とする「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第66号）(162)が成立した。今後は、政府による施策の遂行についてのチェックにおいて、基本法の事務を移管された省等が、付与された総合調整機能を適切かつ十分に発揮できているか、という点についてのチェックも求められるものと思われる。

おわりに

本稿では、農林・環境分野の立法例を中心に、議員立法と内閣立法の関わり方、という視点からみた議員立法を紹介した。多くの政策課題がある中で、政府が積極的に取り組まない政策であっても、「国民の中に強い要望があれば、それに応える法律案を作成して議論を誘発する使命が」国会にはある(163)。ここに紹介したいくつかの例からは、国民の要望に応える形で、種々の問題に対応するために議員立法が行われてきたことがうかがえる。また、行政国家化の中で、近年活発に制定されている議員立法の基本法が、行政をコントロールする手法として有効に機能していくのか、今後の展開が問われている。

立法過程は、国会をめぐる政治状況、法律案の内容、他の法律案、国内外の社会経済情勢などの影響を受けて、それぞれの法律ごとに異なるが、さらに、議員立法においては、立案や提出前の各党間の調整、国会へ提出後の審議や各党の協議など、それぞれの場面において、中心になる議員の個性も反映される。これから、立法の現場でどのような立法過程の歴史が積み重ねられていくのか、期待と関心をもって見守りたい。

（かやの　ちえこ）

（本稿は、筆者が農林環境調査室在職中に執筆したものである。）

---

(160) 「農業基本法」（昭和36年制定、平成11年廃止）については、社会経済情勢や国際情勢の変化を受けて次々と新しい問題が生じる中で、農業政策の目的・内容は著しく変化し、農業基本法と具体的な諸法との関係が希薄化していったと指摘されている（亀岡　前掲注(156), pp.171-193.）。

(161) 川﨑　前掲注(123), pp.77, 89-90. 環境基本法について、中央環境審議会等が環境省関連の機関とされていることが、「単に機関設置の問題にとどまらず、環境基本法の規律自体が環境省関連だと解釈され」、その解釈は、「環境基本法の規律対象を環境省の守備範囲に限定し、かつ他省庁の守備範囲を環境基本法とは別のところに観念しかねない危険をはらんでいる」と指摘されている（松本和彦「憲法と環境基本法」『阪大法学』54巻4号, 2004.11, p.965.）。これを受け、「一般的には横断性・総合性が比較的高いと考えられている環境基本法」についても、「そのような問題が指摘されるのであれば、他の基本法は推して知るべしといえるのではなかろうか」と評されている（川﨑　同）。

(162) 中司光紀・新井智広「内閣官房・内閣府が政策の方向付けに専念し、各省等が中心となって強力かつきめ細かく政策を推進」『時の法令』1999号, 2016.4.15, pp.26-28参照。

(163) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法　第3版』有斐閣, 2013, p.358.