

立法過程への市民参加事例とその論点整理

市民がつくる政策調査会 小林幸治

1. 事例

- 1) 事例1：生物多様性基本法
- 2) 事例2：海洋基本法

2. 立法過程の整理

1) 事例1：生物多様性基本法（2008年5月制定）

起案主体：NGO 野生生物保護法制定をめざす全国ネットワーク¹

提案内容：「野生生物保護基本法」（2003年6月）

経緯：生物多様性条約に対応した国内法の整備、鳥獣保護から野生生物の保護へ、等々

類型：議員立法

国会（政党）対応：

衆議院議員に個別に投げかけ（2002年）

衆議院法制局との協議

マニフェストへの記載（2007年参議院選挙：民主党）

環境部門²「生物多様性対策小委員会」を設置（座長：田島一成衆議院議員）

生物多様性基本法の制定を提案（2008年：公明党代表）

「自然環境保全に関する小委員会」で関係者ヒアリング（2008年：自民党）

与野党協議

全会一致で成立（2008年5月）

協議の主体： 野党とNGO

与党（・政府）と官僚（環境省）

協議段階での条件提示

「与野党協議におけるNGOのゆずれない6項目」を提示

- ・生物多様性（持続可能な利用）の定義
- ・生物多様性都道府県計画
- ・事業計画の立案の段階における環境影響評価の推進
- ・自然環境の保全等
- ・政策形成への民意の反映等
- ・生物多様性の保全等に関する法制の整備等

¹ 「野生生物保護法の制定と、あるべき野生生物保護制度の確立」を目的にしたNGOのネットワーク。詳しくは、<http://www.wlaw-net.net/index.html>

² 各政党ともに、ほぼ衆参の委員会に対応する形式で、部門会議(部会)を設置している。

検証

「生物多様性基本法」の解説書刊行³

- ・ 共著 自由民主党衆議院議員：谷津義男、北側知克、盛山正仁/民主党衆議院議員：末松義規、田島一成、村井宗明/公明党衆議院議員：江田康幸
- ・ 目次 第Ⅰ部 生物多様性基本法の策定経緯と概要/第1章 生物多様性基本法誕生の背景/第2章 生物多様性基本法の制定経過/第3章 生物多様性基本法の概要/
第Ⅱ部 関係資料

2) 事例2：海洋基本法

起案主体：シンクタンク組織 海洋政策研究財団⁴

提案内容：「海洋と日本「21世紀の海洋政策への提言」」 2005年11月

経緯：国連海洋法条約に対応した国内法の整備、等々

類型：議員立法

国会（政党）対応：

海洋基本法研究会（2006年：代表世話人：武見敬三参議院議員（当時）/座長：石破茂衆議院議員/共同座長：栗林忠男慶応義塾大学名誉教授/事務局：海洋政策研究財団/関係省庁もオブザーバー参加）⁵

海洋政策大綱 - 新たな海洋立国を目指して - （2006年12月）

超党派の議員立法として法案準備（2007年）

賛成多数で可決・成立（2007年4月）

協議の主体

・ 民間シンクタンクの提言を基に、超党派の政治家の主導で、海洋関係各分野の有識者、関係者、関係各省庁が参加

検証

海洋基本法フォローアップ研究会⁶

- ・ 成立に尽力した政治家・有識者等が引き続き連携協力
- ・ 海洋基本計画の策定・実施に関して、産業界、学会、市民団体、自治体関係団体など広範な関係者に意見提出、参加

³ 2008年11月(ぎょうせい)。

⁴ 詳しくは、<http://www.sof.or.jp/jp/index.php>

⁵ 自民、民主、公明の各党国会議員が参加。http://www.sof.or.jp/jp/news/151-200/156_3.php

⁶ 自民、民主、公明の各党国会議員が参加。

3. 論点整理

1) 事例から

起案主体：多様な主体

法律の種別：いずれも基本法

経緯：国際ルール（条約）から国内法への流れが1つの要素に

類型：いずれも議員立法

国会（政党）の対応： 個別議員 野党から与党へ
超党派議員による

協議の主体： 野党とNGO、与党と官僚
与野党議員、研究者、官僚

検証： 立法に関わった議員による出版物の発行

立法に関わった議員、研究者等によるフォローアップ研究会（官僚はオブザーバー）

2) 論点の整理

立法とは

社会は多くの市民により形成される。その市民の集合体のひとつである国における、社会を形成し生活を営む際のルールが法律である。そして、その法律は国会の議決を経て制定されるものである。⁷「ルールづくりが立法、ルールの実行が行政、ルールをめぐる紛争の解決が司法である」と一応いえるにしても、こうした領域の間の境界線はもちろん自明ではない。」（杉田）⁸ということであろう。

では、その起案者はだれか。政府立法の場合、その起案は各省庁の担当課である。⁹議員立法の場合は、国会議員、秘書、党関係者（政調なども含めた職員）などのほか、支援者・団体、研究者・組織、市民・団体（NGO等）、官僚など、多様であろう。

議員立法と市民立法

オーフスネットの学習会で、「政策は、法律に変換されることで、その実現が裏付けられる。圧倒的多数を占める政府立法の場合、国民の政策ニーズが直接法律に盛り込まれることはない。

官僚フィルターが作用する。議員立法は、議員が国会および省庁の事務方に打診して作ってきた。「議員」立法。現在は、公益・非営利組織(NPO)や市民が、国会議員を通じ、法制局を呼んで、NPO・NGOと勉強会を行い、法案作りに乗り出している。・・・NGO案の作成 法案作成 法案修正 議員立法案。」(草刈)¹⁰と示された。この文脈で捉えると、立法事実はそのもととなる“政策”が根拠とされる。政府立法の場合は、国民の政策ニーズ（要求）が立法事実とはされない、されにくい、ということである。だとすると、市民・NGO起案の法律案は、そのもととなる政策が重要なものと言えるのではないかと考える。

また、国会は唯一の立法機関であることから、その構成員である議員は立法が重要な仕事のひとつである。だからといって、日常的な議員活動から立法事実を見出すことは容易なことではな

⁷ 憲法第四十一条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

⁸ 市民立法入門(ぎょうせい)35頁。

⁹ 立法の過程(ぎょうせい)145頁。

¹⁰ オーフスネット学習会(2008年12月4日)草刈資料より。

いであろうことも想像できる。そこで、市民・NGOが起案者として、またその政策案、法律案の立案者として、重要な担い手になるのではないかと考える。“議員立法”の立法事実を補う“市民立法”ということが言えるのではないかと考える。そして、その流れが強化されることにより、国会のあり方を問うことになる大きな要素といえるのではないだろうか。さらにそのことにより、立法府の衰退¹¹に歯止めをかけ、国会（議会）が立法の主体とした機能を持ち得る機関に近づくことを期待するものでもある。

立法・法律の検証

また、先述の事例でも、立法・法律の検証を示した。1つは発行物としてその制定過程と法律の解説を立法当事者が行い、もう1つは立法当事者も含めた組織としてその後の検証を行おうという試みがされている。このことは立法事実の正当性を検証することを、立法府の側が行おうという試みであると捉えることができる。これまでは、“ルールをめぐる紛争の解決が司法”という文脈のもと、立法・法律の検証は司法の役割という考え方が少なくなかったからであろう。

では、立法・法律の検証を市民・NGOが行う可能性はあるのか。というよりも、これまでも少なからず行ってきたのではないだろうか。その例が、新規立法の起案だけではなく、既存法の改正も注視してきたことは、そのこと自体が立法事実の正当性への検証ではないかと考える。

オーフス条約との関連

オーフスネットの活動としては、オーフス条約と立法過程への市民参加について、多少なりとも触れる必要があろう。

1つは、市民・NGOが特に環境関連の法律案を起案する場合は、オーフス条約の考え方などをその内容に積極的に取り入れるべきであろう。

2つめは、条約前文にある「政府のすべての部門での透明性の確保が望ましいことを認識し、立法機関に対して立法過程においてこの条約の原則を実行するよう要請し、」ということを意識し、その実行を求めていくことであろう。

以上、1997年より市民がつくる政策調査会¹²事務局として、法律の立案・制定過程を比較的身近に見て、活動してきた経験から整理してみたものである。全く不十分な論点整理であり、特にオーフス条約との関連についてはオーフスネットの方々にご教示いただきたい事項であるが、多少なりとも市民・NGOによる立法過程への関与について、その手法やしくみなどを考える際の参考となればと思う。

¹¹ 立法の過程(ぎょうせい)82頁。

¹² 詳しくは、<http://www.c-poli.org/>