

# 弁護士が知っておきたい 立法の現場（立法府・国会）

## —立法の現場について～議員立法<sup>※1</sup>を中心に紹介

元・衆議院法制局参事 濱中麻実子 Hamanaka Mamiko (66期)



## 1 はじめに

近年は、「法律」を含めたいわゆるルールメイキングに関心を寄せる弁護士も増えてきており、その需要に向け、様々な情報やサービスが提供されているところ、その多くは「行政府」へのアプローチに関するものが大多数である。これは、法律の執行を担うのは行政権の帰属する内閣であるということや、我が国で成立する法律は内閣提出のもの（いわゆる閣法<sup>※2</sup>）が大多数を占めること等によるものと思われる。

釈迦に説法であるが、我が国の唯一の立法機関は「国会」である。まさに「立法」の現場である「立法府」で具体的にどのように法律が作られているのかについて、立法府（国会）から見た、法律（ルール）が出来上がる過程を、閣法と議員立法との対比も交えつつ紹介する<sup>※3</sup>。

(本稿中意見にわたる部分は筆者の私見である。)

## 2 立法過程（立案過程・審議過程）の概観

### (1) 立案過程（法律案の国会への提出まで）

議員提出法律案と内閣提出法律案の国会への提出までの過程については、図1を参照されたい。

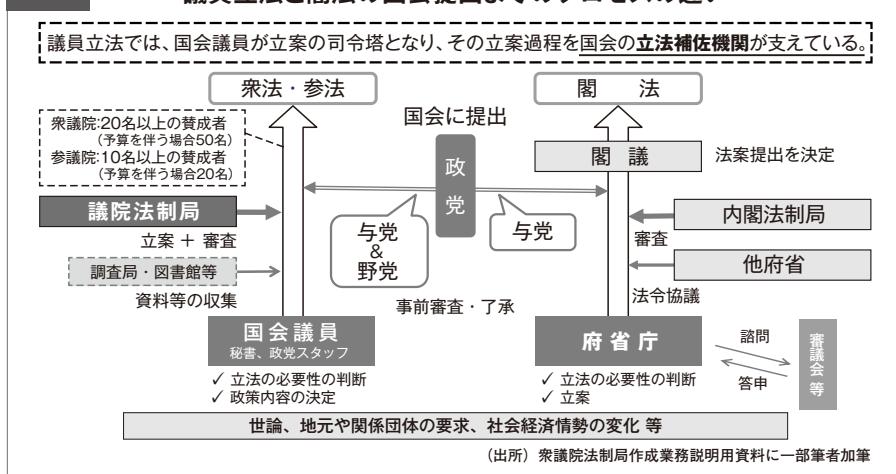
## (2) 審議過程 (法律案の国会への提出後)

法律案の国会への提出後における衆法、参法、閣法がたどるプロセスは基本的に同じであり、①委員会における審査・採決を経て、②本会議における審議・採決で可決されると、③後議の議院に送付され、④同様に委員会で審査・可決され、⑤本会議で審議・可決されると、⑥法律として成立する。

議員立法の特色の例として、「対案」と「修正案」がある。「対案」とは、同一の案件に対して、複数の政党から法律案が提出されることを指し（例：閣法に対する野党提出法律案）、「修正」とは、提出された法律案を審査の過程で修正することを指

す（「内閣修正」と「議員修正」があり、また、「本会議修正」と「委員会修正」があるが、本稿で「修正案」という場合は、委員会での議員修正を指すものとする）。対案や修正案のもつ意味・役割についての説明は割愛する。

図1 議員立法と閣法の国会提出までのプロセスの違い



※1 「議員立法」とは通称であり、本稿では、国会議員（又は委員長）により提出された法律案又は成立した法律を指すものとする。※2 法律案が国会に提出されると、内閣提出法律案は「閣法」、衆議院の議員・委員会が提出した法律案は「衆法」、参議院の議員・委員会が提出した法律案は「参法」と呼ばれる。※3 参考文献：大森政輔・鎌田薰 編『立法学講義（補遺）（第1刷）』（商事法務、2011）、茅野千江著『議員立法の実際－議員立法はどうのに行われてきたか－』（第一法規、2017）、法制執務・法令用語研究会 著『条文の読み方 第2版』（有斐閣、2021）など。また、本稿の内容を詳解したのものとして、「法律家が知りたい衆議院法制度からみた立法府・国会の現場」（中央経済社・「ビジネス法務」2024年11月号）。

### 3 議員立法の立法過程

#### (1) 国会議員を補佐するスタッフ

①政治的スタッフ等と②公的補佐機関があり、各議院に設置されている議院法制局は②に該当する。国会議員がある政策を法律案の形にする場合や議員修正の場合に、議院法制局が法制執務的な事務を担当する。

議員立法の立法過程において、議院法制局は基本的に立案の初期から関わり、議院法制局は各省庁と内閣法制局の役割を併せ持つものといえる。

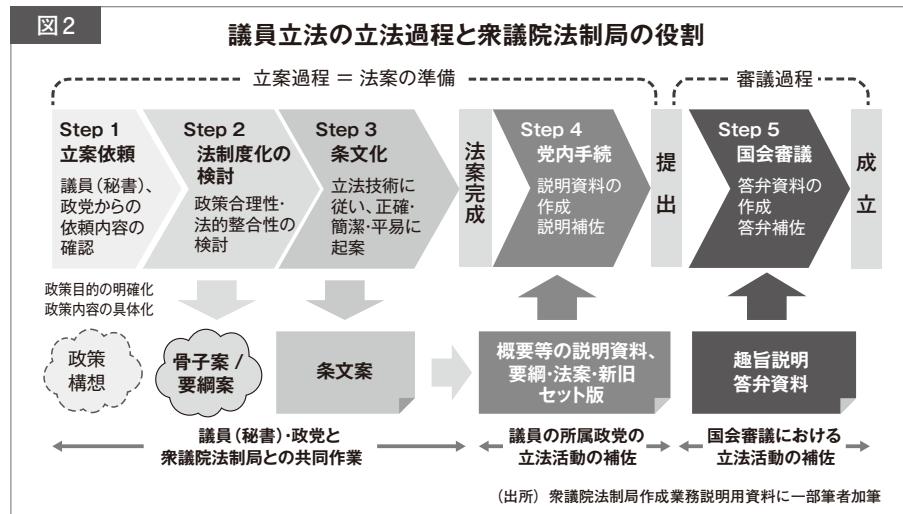
#### (2) 衆議院法制局の役割

議員立法（衆法）の立法過程と衆議院法制局の役割については、図2を参照されたい。

#### (3) 立法過程にアプローチする場合のワンポイントアドバイス

①オリジナルの条文案・新旧対照表らしきものを持参し、それをそのまま実現してもらおうとする方・団体もいる。依頼者や所属組織の利益の最大化を目指したいということは理解するが、一つの法制度を作るということは、多くの一般国民の利害に関わることである。政策合理性・法的整合性のあるバランスのとれた法制度を目指す視点は欠かせないため、そもそもオリジナルの条文案らしきものをアプローチに際して提示するかも含めて、留意されたい。

②弁護士側だからこそ効果的なアプローチとしては、「実際にこういった事例・課題があり、そのために必要な立法である」と端的に説明できる資料・情報として、現場の社会的・経済的事実を、国会議員サイドに伝えることがあげられる。例えば、弁護士側が外部から働きかけをして立法化に至った「自然災害義援金に係る差押禁止等に関する法律」（令和3年法律第64号）の例<sup>※4</sup>では、弁護士が実際に被災地で行った相



談事例をまとめた資料・情報の提供があり、それにより法律の必要性が補強されるだけではなく、「相談事例の中には、この法律ができても救済に至らないものがある」といったことも分かり、法律の対象を明確に整理することに役立った。

③また、議院法制局の作業は閣法の場合と異なり、「時間に追われた作業」である（特に対案や修正案の場合）。既に国会審議中の段階で、国会議員サイドに弁護士側から何らかのアプローチをし、又は国会議員サイドから弁護士側に意見を求めるケースもあると思うが、もし法律案・修正案への反映を望むのであれば、一分一秒でも早く、国会議員サイドにリアクションすることが求められている。

### 4 終わりに

紙面の関係で説明を相当簡略化したが、以上が、立法府側から見た法律（ルール）が出来上がるまでの過程である。法律が出来上がる過程を俯瞰することにより、ルールメイキングへの関与において、立法府に対してどのタイミングでどのようなアプローチが可能・効果的なのか等についての参考になれば幸いである。

N\_F

※4 <https://www.nichibenren.or.jp/document/statement/year/2021/210604.html>