



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北大立法過程研究会資料 政府における内閣法制局の役割
Author(s)	平岡, 秀夫; HIRAOKA, Hideo
Citation	北大法学論集, 46(6), 343-368
Issue Date	1996-03-29
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15655
Type	departmental bulletin paper
File Information	46(6)_p343-368.pdf



〈北大立法過程研究会資料〉

政府における内閣法制局の役割

平岡秀夫

〈目次〉

- 一 内閣法制局の事務
 - 二 法令審査
 - 三 内閣法制局の存在、役割に対する評価
- 〈質疑応答〉
- 〈資料1〉 〈資料2〉

ただ今ご紹介いただきました内閣法制局の平岡です。立法過程研究会にお招きいただきましてありがとうございます。現在は内閣法制局第三部に参事官として勤務している。内閣法制局についてはかつて参事官経験者である井山氏が本研究会で報告しており、その記録の中では三年経って一人前であるとなっているが、私は今の職務に就いて二年強しか経っておらず、まだ一人前ではないということになる。そのため十分な情報の提供、あるいは内閣法制局の役割の適切な評価を伝えることができるか不安ではあるが、出来る限り率直にお話します。

私は二年前に内閣法制局にくる前は、もともと大蔵省において、経験的にいえば、大蔵省の行政の中で、金融、財政、税制をやってきた。現在内閣法制局第三部の中で、私は大蔵省関連の法律案、政令案の審査を行っている。これまで行ってきた法律案の審査としては、ウルグアイラウンドがまとまりWTOが発足するに伴う国内法の整備のうち関稅定率法、関稅法、関稅暫定措置法などの関稅立法、消費稅の稅率アップ等の消費稅法の改正、阪神・淡路大震災関連の臨時特例法としての關係立法のうち関稅關係、具体的には法人稅、所得稅、地價稅や関稅に関する臨時特例法、予算に關連した財政處理のための特例法、財政法で發行が認められておらず個々の立法が必要な特例公債を發

行するための特例公債法、年金制度や健康保健法改正に伴い、民間の年金や健保制度改正に合わせた国家公務員共済組合法の改正法、株式の利益償却や社員持ち株会に譲渡するための自己株式の取得を認めた商法の改正に伴うインサイダー取引の防止や情報開示のための証券取引法の改正などにかかわってきた。

一 内閣法制局の事務

(1) 概要

まず最初に基礎的な知識として、内閣法制局の事務、予算、機構についてお話しする。内閣法制局とは一言でいって内閣の法律顧問である。具体的には、大きく分けて、法律問題に関する内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べる意見事務と、法律案、政令案、条約の審査立案を行う審査事務がある。定員が全部で七六人おり、一番のヘッドは内閣法制局長官であり、その下に各省の次官クラスである内閣法制次長がいる。意見事務を行うのは第一部であり、第二部から第四部までが審査事務を担当する。また長官総務室というものがあり、そこでは庶務的な仕事や人事的な仕事を行っている(資料1)。

(2) 意見事務

第一部が行う意見事務は、平成六年において記録としてとめたもので二二件あり、また記録としてとめたもの以外に、各省からの照会は年間数百件にのぼるときいている。また文書による照会回答については、それを編集して「内閣法制局意見年報」を発行する。かつては法律関係が不明確、不安定であり、多く文書による照会回答が多く行われたが、ここ十数年間文書による意見回答は行われておらず、しばらくの間「意見年報」は発行されていない。

また意見事務と並んで内外国際法制並びにその運用に関する調査事務も第一部の仕事である。

(3) 調査事務

第二部から第四部の仕事として、前述したように法律案、政令案、条約の審査を行う審査事務がある。条約の審査といつても、条約そのものの内容は外交交渉の中で決まっておき、法制局の主な仕事は、英語などを日本語に直す際適切な日本語であるかの審査ということになる。この第二部から第四部の仕事の

分担はどのようになっていいるかは資料中に書かれており、そちらを参照していただきたい(資料1)。

(4) 内閣法制局の実績

次に第一部から第四部にどの程度の実績があるのかお話しする(資料1)。

別表第一にあるのが意見事務の件数である。また、別表第二をみると、第一二九国会においては法律案は全部で九三件提出されており、そのうち七五件が政府提出である。また衆議院提出、参議院提出はそれぞれ一三件、五件であり、そのうち政府提出のものはかなりの確率で成立している。また第一三二国会において政府提出の法律案がどういう状況であったかというところ、一〇二件提出があり、一〇二件すべて、一〇〇パーセント成立しているという状況である。参考までに申し上げると、議員提出法案のうち否決されたものが一件あり、これは介護休業等に関する法律案であり、また継続審査のものが衆院、参院それぞれ一件ずつ、衆院の方は臓器の移植に関する法律案であり、参院の方は高齢社会対策に関する法案である。

別表第三にあるのが昭和二九年以降内閣提出の法律、政令、

条約の公布件数である。昭和二九年から四〇年ぐらいまでは、戦前は勅令で対応してきたものを法律で対応する必要があったということや、基本的な法律の整備が必要であったこと、経済、社会が大きく変化する時代であったために、それに対応して社会保障、中小企業対策などが必要であった等の理由から、多くの件数が記録されている。それ以後は、法律が整備されてきており、既存の法律の見直しに入ったということで比較的安定し、年間一〇〇件程度である。

次の別表第四にあるのが審査事務の件数である。この中で一番大変なのは法律案の審査であるが、政令案の審査も多くのウエイトを占めている。

(5) 参与

内閣法制局には、学識経験者の意見を求めるために参与がなされている。これは法律上おかれたものではなく事実上おかれたものであるが、月一回参与会を開いている。この学識経験者の中には、現在では加藤一郎先生や塩野宏先生、佐藤功先生、内閣法制局長官経験者などがおられ、高度の法律的判断の必要とされる事案について意見を求めるものであるが、必ずしもこ

の参与会の意見が内閣法制局の意見となる訳ではない。

二 法令審査

(1) 審査のポイント

以上が内閣法制局の行う仕事の量的な側面からの説明であるが、次に法令審査についてどのように行われているかについて説明する。ここでは、内閣法制局について書かれた文献を引用しながら説明する(資料2)。審査についてであるが、審査のポイント、審査の手順、審査に対する評価の順に話をしたいと思う。

まず審査のポイントであるが、「正確で分かりやすい法令作りを」のなかで内閣法制局長官(当時)である茂申俊氏が述べている。同氏は、法律は強制力をもち、国民の権利義務にかかわることが多いということから、その政策について本当に法律が必要であるのかということと、その政策について本当に法律が必要であるのかということとをまず審査すると述べている。審査するとは、議論を通じてその法律の必要性を考えると、このことである。その法律が必要であるということになった場合には、憲法で保障された基本的人権などの観点から、どのよう

な要件でどのような対象をどのような手続きで規制するのかという点で審査を行う。その後は表現などをどうするかといった形式的な問題についても検討する。その際に最も重要なことは、出来る限り正確な条文になるようにすることであると同氏は述べている。

それ以外に審査のポイントが述べられている文献として、内閣法制局参事官である遠藤文夫先生が書かれた、法学教室一七三号「内閣提出法律における法作文成の過程」(有斐閣)がある。

また私なりに審査のポイントを述べる。内容については、基本的には法制局に持ち込まれる前の段階で、審議会や各省間の折衝で決定されている場合が多く、内閣法制局に持ち込まれた段階でそのようなものが否定される場合はまずあり得ないと思われる。ただ、他の法体系との関係で生じる規制の程度や手続のバランスの問題についてはかなり力を入れてみている。

最も手間暇がかかり、かつ後からチョンボといわれるのが形式上の問題である。私自身もこれまで何度か間違いを犯しており、反省することも多い。形式的な問題というのは私自身の経験からいえば、例えば、法律をいつから施行するかという問題がある。本則のさまざまな異なった施行期日にあわせて付則の

経過措置の施行期日をそれぞれ別に細かく規定しなければならぬのであるが、それをうっかり忘れてしまい、そのことを先輩から指摘されるということがあった。

また、法律の準用をする場合の読み替え規定についてもルールがある。もともと法律が存在する場合に誤ることは少ないが、新たな法律を作る場合には、審査の過程で読み替え規定に対応する元の条文を変更した場合に、読み替え規定の方の条文の引用を変更し忘れるということがある。

その他に、言葉づかいにもルールがあり、前述の遠藤先生も書いているが、「若しくは」と「又は」にはどのような大きさの関係があるか、「及び」「並び」にはどのような大きさの関係があるか、これらが三段階、四段階にわたる場合にはどのような使われるかというようなルールがある。これを一つ一つ習得する必要がある法制局の中では、「法令整備会議」というものを設けており、同じ内容のことをいう場合には出来る限り文言を統一するようにしているのである。私が「法令整備会議」において提供した題材は「金額と額の使い分け」であった。皆さんはどのような場合に「金額」を用い、どのような場合に「額」を用いるか関心が無いと思われるが、調べてみると、七割くらいがある一定のルールで使い分けがなされている。この使い分

けは、実際に自分が審査を行つて、どちらの言葉遣いを用いればよいかといった文言の用い方に疑問をもつた場合に始めて、過去の記録を調べることになるが、その記録の中で文言の使い分けに気づき、以後の使い分けに気をつけるようになるのである。先ほど述べたように井山氏が「三年経つて一人前」とおっしゃるのは、このようなことを一つ一つ覚えていくうちに、三年経てば記録を見るようなこともなくなるといった意味ではないかと思う。

このように、審査のポイントについては、政策の本身自体を法制局の方が左右することは少なく、法体系上のバランスをとる、表現を統一する、論理的整合性をとる、正確な文章にするというような形式的な整理を行う事が中心となる。私は、このような仕事は必ず誰かが行わなければならないと思うが、政策の立案、決定過程に余りかわることができないという点で若干物足りなさを感じる。

(2) 審査の手順

次の審査の手順について述べる。審査の手順について書かれた文献として、法制局部長（当時）であつた関氏がお書きにな

つた、「内閣提出法案の立案過程」ジュリスト一九八四年一月一一五日号（有斐閣）、前述の遠藤氏の論文が詳しいものとしてあげられる。

まず、大きな流れとして、一年間通じての流れを説明する。最初に、八月末日までに大蔵省の方に概算要求を提出するとき、法律が必要なものについてはその概要を内閣法制局に提出してもらふことになる。この場合、概算要求の提出は法律、政令で定められているが、法律案の概要提出は特に法律で定められているものではない。

次に、九月二〇日までに次の通常国会に提出する法律の件名と要旨を内閣参事官室に提出する。このとき内閣参事官室に提出されたものが内閣法制局に送付されることとなる。通常は、この時点から、勉強が必要なものについては、以後勉強を始めることになる。例えば、私自身も今度の通常国会に提出を予定しているものに関しては、大蔵省関連について塩の専売制度の廃止についてかわつてゐる。これは規制緩和の一環としてのものであるが、塩の専売制度の歴史、規制の内容、今後どのように変えて行く方法がありうるか等について既に勉強を行つてゐる。また、現在問題となつてゐる金融破綻問題についても、預金保険法などの金融法について、今後どのような制度をとる

ことが考えられ得るのかについて検討を行っている。

翌年の一月に入ると、俗称文書課長会議と言われる、内閣法制局と内閣参事官室の共催で、通常国会に提出する予定の各省の法案について各省の文書課長からヒアリングを行うこととなる。法制局はこれにより、予定されている法律案ほどの程度の量があり法制局としてどのような準備が必要か、閣議で決定できるのはいつ頃であろうかといったことを判断し、法案提出の順番づけのようなことを行うのである。

ここでも一つのルールが存在する。予算関連法案については、予算の国会提出から三週間以内に閣議決定し、その他の法案については、予算関連法案の最終期限から四週間以内に閣議決定するというものである。出来る限りそれに沿って閣議決定の日を予定を立て、その日に間に合うように審査を行っている。

以上が一年間を通じた大きな流れであるが、次に個々の法律案の審査について述べる。前述したように、難しい法律の場合は、各国の法制度、現在の日本の法体系とのバランスなどを勉強しなければならず、かなり前から研究を始めることになる。しかし、最も重要なのは、担当省庁が具体的な条文案を作成し、それを法制局に持ち込んでからの検討である。このような審査は、建前としては各省から閣議請議を行う段階で法律案等が持

ち込まれてから行うのであるが、それでは間に合わないため、予備審査、あるいは下審査と呼ばれる閣議請議のかなり前から条文案の審査を行うことになる。条文審査は、第一読解、第二読解、第三読解というように何度となく繰り返されるものである。一度の読解で分からないことがあった場合でも、頭を休めて次に読んだ際に理解することがあり、そのような意味で一度の読解で済まずということはしない方がよい。多忙のため政令などの場合は一回の読解で決裁にまわさざるをえないこともあるが、そのような場合はミスが多々あるものである。

読解が終わると、次に直属の上司である部長に説明をし、部長の了解を得て次長、長官に対して説明を行うことになる。この説明については、内閣法制局は他の省庁と大きく異なっている。他省庁、例えば大蔵省の場合は、部長局長説明、次官説明、大臣説明においては、多人数によって説明を行い、質問に対しては説明者のいずれかが答えることができる。そのため企画立案を行った者や実務に明るい者といったさまざまな組み合わせで説明を行うことができる。他方、法制局の場合には説明は参事官一人で行うのである。そのため、一人であらゆることに答えられなければならない部分については差し戻しや宿題となり、先へ進むのに時間がかかることに

なる。

(3) 審査に対する評価

次に審査に対する評価について述べる。これについては、増島俊之氏の「行政手続法立案実務担当者の制度立案化を巡る判断」公法研究第五六号、「日本のパワーハウス・内閣法制局」For Sight 一九九五年四月号において詳しく述べられている。また、前出した法学教室の中で、仲氏、寺田氏も内閣法制局の審査の際どのようなことがあったか述べている。

各省から法制局に説明にくるのは基本的には課長補佐であり、若干の例外はあるが私よりも先輩は通常説明には来ない。先輩が来た場合には遠慮が出てしまい、自由に意見を述べることができないということからも、できるだけ先輩が来ないようにしてもらっている。

この説明においては、法制局側は、自己の行う法制局内部での説明の際あらゆることを聞かれるため、各省の説明者に対してさまざまなことを質問する。そのため、各省の説明者は、内閣法制局は非常に細かいところだと思うようである。このことは増島氏も述べており、行政手続法の審査について、自身はも

っと簡単に済むと思っていたものが、内閣法制局長官の「通常国会によくやく間に合うくらいである」という発言を聞き、「内閣法制局の法案審査の緻密さは驚くべきものである」としている。私自身大蔵省関係の行政処分について同法にかかわったが、行政手続法自体はそれほど長い法律ではない。しかし、他に行政処分について定めた法律は多くあり、その法律の一つ一つについて行政手続法との関係でどうあるべきかをチェックする。この作業は膨大なものであり、非常に時間がかかる。

また、「借地借家法の制定過程」法学教室一七三号（有斐閣）のなかで寺田逸郎氏は、「審査の実時間は、併せて一カ月程度になっただろう。現実には閣議提出の直前まで条文の一部について誤りはないか、より良い選択肢はないかということが議論された」と述べている。あらゆる観点から議論をするため、通常の文章では十分な程度の書き方であっても、突き詰めて行くと問題が生じてくるのであり、それが議論の過程の中で完全なものとなるのである。

三 内閣法制局の存在、役割に対する評価

(1) 意見事務に対しての評価

ここでは、内閣法制局の存在、役割についての評価を意見事務と審査事務とに分けて紹介する。

意見事務に対しての評価の一つは、龍崎孝「小沢一郎の逆襲」(サンドケイ出版)の中で述べられている。この中で、湾岸戦争の際の自衛隊の国連軍派遣にあたって、法制局に意見を求めた際の小沢氏の発言として、「本来法制局は政府の立場に立つて憲法の解釈や法案の策定にあたるべきもの。自衛隊の国連軍参加は、日本が国連に加盟するときにも議論になった。集団安全保障の理論を採り入れれば解釈は可能であり、そういう視点から政府の政策に理論的に肉付けをするのが本来の仕事ではないか。」というくだりがある。

意見事務については内閣法制局は堅いと言われている。これについては法制局の経験者が反論をしている。例えば前出の茂串氏の論文では、自衛隊の問題に関連する訳ではないが、一般論として、「時代に応じた弾力的な法律解釈の必要な場合もある」と述べている。

また、同論文には「筋は通して絶対に曲げない。しかし問題によっては、新しい事態が出てきたときに、従来ある事実に着目して意見を述べてきたものが、基本的な考え方を変えずとも、自ずからスポットライトの当て方が変わる。すると自ずから表

現が変わってくる場合がある。」というくだりがある。これは、時代の変遷に応じて、本来なら立法によって手当すればよいものが、それには時間がかかり、また法律自体ある程度の幅の解釈が可能であるということと述べていると思われる。しかし、これまでの政府の統一見解や国会答弁の關係でも、解釈に限界がある場合があり、そのような場合には法制局の考え方に對して、批判がでてくるといふことだと思われる。

(2) 審査事務に対するの評価

次の審査事務に対するの評価であるが、『議會—官僚支配を超えて』(岩波新書)で、弁護士五十嵐敬喜氏と朝日新聞編集委員の小川明雄氏が書かれた中で審査事務の評価がなされている。そこでは、裁判所は違憲審査権をもつが、内閣法制局は立案の過程の中で法案が憲法に反していないかを審査するものであり、「行政機構の一角である内閣法制局が、裁判所が審査する前に、各省庁が法案を起草した時点で、それが新憲法はどうか、明治以来連綿として築かれてきた法律の膨大な体系に反していないか事前に審査するものであり、否ということになれば、法制局は法案を書き直させるのである。内閣法制局こそ、

第一次違憲審査所なのである。こうして日本の官僚は、司法も含めて、三権をほぼ手中に収めたのである。それが、官僚が突出した最大の理由である。」と評している。

また、別の視点から審査事務に対する評価を述べたものとして、経済評論家の長谷川慶太郎氏と経済学者の植草一秀氏の「これからの日本経済」(学習研究社)がある。この中で長谷川氏が、官僚批判の文脈の中で、日本の官僚主導に関連して、「法律案の作成の際に内閣法制局に法案を持ち込むため、日本の法律はシステムテイクで漏れない。このような立派な法律体系をもった国はない。しかし逆に言うのがんじがらめである。」と述べている。これはプラスであるかマイナスであるか評価が分かれるところであろう。氏は同書において石油関連の法律を例に挙げ、「アメリカの石油関連の法律は全部で二万ページある。アメリカの石油関係の規制は、学者によってさまざまない体系があり、どのような体系を望むか弁護士が聞いてくるのである。」と述べている。

榊原英資氏(当時大蔵省財政金融研究所長)の「もう一人の日本異質論者に対する反論」中央公論一九九五年五月号にも、審査事務に対する評価がある。これは外国からの、官僚が通達などによって勝手に法律を変更してしまっているという批判に

答えたものである。榊原氏の主張は、英米法制度の国から日本に対して批判があるが、「日本は大陸型の法制度である」ということから始まる。英米法体系は、判例の積み重ねで構築されるため、ある意味透明性があるが、日本の場合は内閣法制局が統一的に法律の解釈を行い、それを演繹的に政省令、通達の形で事前に確定しておくのである。政省令、通達の作成の段階で官僚が勝手なことをしているというのが外国からの批判であろうが、そのことは、日本の弁護士の人数が一万四千人であるのに対してアメリカのそれは八〇万人であり、その違いは日本が非難されるものではないということと同様のことであろうという主張のようである。

要は、法律を立案する段階においては、過去の歴史や現在の法制度、憲法との関連といったものなど、あらゆる視点から検討を加えて、それができた場合には現在の法制度と矛盾が生じないようにする。その枠の中で政令や省令、通達があるということである。長谷川氏についても榊原氏についても、それが日本の経済社会にどのような影響を及ぼしたかを評価したものであろう。

法制局について書かれた文献はあまり多くはないが、調べてみたところでは以上のようなものがある(資料2)。

〈質疑応答〉

Q 審査の際、ほとんど手直しはしないのか。また、するとすればどのようなことを行ったのか。具体的な例としてどのようなものがあるか。

A ほとんどすべて手直しがされていると思う。その場合、法制局側が意見を述べ、それに対応して各省庁が法案を手直しして持ち込む場合がほとんどである。手直しの例としては、主語がはっきりしない場合、論理が不明確である場合、言葉がルール通りに用いられていない場合等様々である。

ただ税法については毎年のように改正され、立案者が慣れているため、手直しが少ない、あるいはされない場合もある。

Q 誤植などのミスについて、短期間の間に完璧を帰すのは困難であり、法案成立後にミスを発見することもあるだろう。そのようなミスの中には国民の権利義務に関するものもあると思うが、その場合の対応についてどのように行うのか。

A 明らかなきりである場合でも、法律の場合は国会の議決により成立するものであるため、政府が正誤の形で修正せず、国会の議決によって修正されるようにすることが多い。具体的には、誤りのある法律の次の改正の機会に、同時に誤った

部分も修正することになる。法律の適用関係を変えてしまうなどの、法律の重要な部分に誤りがある場合は、次の改正の機会を待つということではなく、即座に改正されるよう手続をとることとなると思うが、そのようなミスは経験がない。政令の場合は国会の議決の問題がなく、単純で明白なミスは官報の正誤表の形で修正することが多い。

Q 法律解釈は内閣のみに限られるのではなく、国会にも解釈権があり、最終的には裁判所による解釈で決定される。内閣法制局の解釈は重みがあるが、立法院が法制局とは異なった解釈を行い、最終的には裁判所に任せてもよいと思われるが、どのように考えるか。

A 法制局が、法案について憲法上問題がある場合には慎重に審査を行うのは当然である。内閣法制局の方が堅く議院法制局が柔らかいかとか、あるいはどちらが許容範囲が広いとかは不明であるが、両者の考え方が異なるということは有り得ることであろう。

Q 上記の質問に関連して、過去の例で内閣法制局が憲法との関連で規定を修正したり、通さなかった例があればどのようなものか。

A かつて関税率法の輸入禁制品の関連で、猥褻物の規制と

表現の自由との関係で、最高裁の判決を踏まえて、その猥褻性の判断を審議会の手続きを通じて行うように法律が修正されたことがあるが、それは法制局の審査の段階の問題ではないであろう。

また、例えば、特定の営業活動について免許制、許可制をとる場合、職業選択の自由との関係をどのように考えるかの問題があると思うが、このような問題については政府としては、まず審議会などによってその方向性を決定するのであるが、法制局としても必要に応じ所管省庁からの相談に応じることになる。従って、所管省庁が法制局に持ち込んだ法案が違憲となるようなものであることはほとんど考えられない。

Q 予算関連法案に関して、大蔵省による審査は存在するのか。また存在するとすれば法制局の審査とはどのように異なるのか。

A 大蔵省の審査は、主計局の法規課で行われる。ここでは法案の文言についてチェックするのではなく、財政法、会計法の立場から問題はないか、政策形成の過程の中で、法律で手当すべき事項について財政的に見てどのようにお金が使われるかといったこと、つまり予算担当係の査定と法案に食い違がないか、法律の内容が、将来的に予算を拡大したり他の

予算関連法令に影響を与えるものではないかなどをチェックするものである。法制局は財政の問題ではなく、法文の整合性などのチェックを行うものである。

大蔵省の法律案に関する審査は法的に権限の存するものではないが、各省庁が持ち込んだ法案に財政・会計法規の専門家として助言を与えるという形で行っているものと思う。

Q 国会に対する政令の報告義務を課した場合の合憲性はどうか。

A 政令の制定については立法による委任が必要であるが、個人的には、政令の制定後に国会に対し報告義務を課す必要があるような問題であるならば、政令に委ねる範囲を明確に法律の中に規定することで対応も可能ではないかと考える。国会による委任の際に基本的な枠組みを確定するのであり、政令によって制定された内容が問題を生じる場合は、最初から問題の起こらないような内容のものとして法律を制定することができないのではないか。

また政令は官報で公布されるのであり、報告義務はなくとも、国会は制定された政令についてその内容を把握し、必要に応じ議論を行うこともできると考える。

Q 第一部で行われる意見事務について、扱われる法律問題の

範囲、回答までの期間、どの程度の意見の重みがあるのか。

A 第一の法律問題の範囲については、法律、政令に基づいて、所管官庁が行政行為を行う際に、現在の法律、政令で許容されているかどうかという観点等から質問してくるケースが多いと思う。別表第一（資料1）を見れば分かるように、さまざまな省庁から意見照会は行われており、内容的にもさまざまと言える。

第二の回答までの時間は、意見照会の内容によって異なる。意見事務の場合は第一部に七～八人いる参事官全員が協議し、次長、長官とあけて行くため、ある程度の時間がかかると聞いている。

私の経験としては、信用金庫の連合会が海外支店を出すことが信用金庫法上可能かを第一部に意見照会したところ、様々な角度からの検討が行われたため、回答までにおよそ一年かかったということがあった。

意見の重みについては、各省は現行の法制度の下である行爲を行うことができるかたずねるものであり、不可能の回答が出た場合に、あえて不可能とされる行政行為を行う省庁は存在しない。可能であるとの回答を得た場合には、その省庁はその行為を行うことについての、法律上の問題をクリアし

たことになる。

Q 公文書による意見照会について、どのような状況にあるのか。

A 最近公文書による意見照会が行われていないと聞いています。原因としては、法制度が定着してきているため、文書で回答するような問題が最近ないこと等があると思う。かつては地方公共団体の意見照会が多く、その場合は文書による回答にならざるを得なかったのだろうと思われる。

Q 国会との関連において、法制局長官が答弁するが、事前に法制局全体で綿密な準備を行うのか、法制局長官の判断で回答が行われることがあるか。

A 法制局長官の答弁は必ずしも意見事務にかかわるものだけではなく、審査事務に関連して答弁を求められることがある。法制局の場合は、長官、部長クラスが政府委員になっており、法制局の意見を国会において求められる場合に対応している。現在の国会のシステムは事前に質問の内容が法制局に通告されるため、基本的な問題から発展的な問題に至るまで周到な準備を行って対応している。しかし、国会の場において事前通告のない問題についての質問が長官に向けられる場合があり、その場合には後ろに控える部長、当参事官が補佐して

対応する場合もある。

Q 内閣の統一見解は法制局でまとめられるが、そのまとめかたはどのようなになっているか。

A 直接そのような仕事をしたことがないため確かなことは言えないが、一般的には、もともと責任や権限のある各省が原案を作り、第一部がチェックした上で、法制局の幹部の了解を得るといった形をとっていると思う。

また、問題によっては、法制局止まりではなく、政府、内閣全体として見解をまとめることもあるのではないかと思われる。

Q 参与会で議論される高度な法律問題とは具体的にどのようなものか。

A 憲法問題が最も議論するのに適当な問題であると思うが、憲法問題がない場合もあり、私の担当した参与会の際は、ウルクアイラウンドに関連して、知的財産権の保護の強化について議論してもらった。知的財産権を侵害する物品は現在輸入禁制品になっており、例えば種苗法における品種登録による権利を他の知的財産権と同様に水際取締の対象に含むべきかを取り上げた。その際の諸先生方の意見としては、他の知的財産権と同様に取り扱うことに積極的な方もあったが、国

内の私法の体系の中で十分に保護されていないにもかかわらず、行政庁が直接、行政権を行使して取締まることは慎重であるべきだとして、消極的な方もおられた。

これまで参与会で議論された例としては、薬事法による薬局開設許可の距離制限の可否について、人格なき社団等についての間接国税の課税及び罰則の適用について、法人と理事の利益が相反する場合の法人の代表権について、特定の資格者に対する不利益処分の公表について、電話利用のトラブルの防止と通信の秘密等の関係について、機関委任事務と情報公開条例について、などがある。

Q 最高裁で違憲判決が出された場合、当該条文の削除などにかかわる法制局の役割はどうか。

A 基本的には法律の所管は各省にあり、違憲判決が出された場合に法制局が各省に指示を出すという立場ではない。しかし、その問題について所管官庁と意見交換、協議を行うことは有り得る。

Q 裁判所が合憲限定解釈を行った場合に、法制局が裁判所の解釈を困難であると考へ、改正を行うことが有り得るのか。

A 例えば、輸入禁制品のうち「公安を害する図書」について、最高裁から非常に違憲性が強いとする意見が出た際に、法制

局としては所管官庁と議論をしたようであるが、最終的に改正されていない。結局のところ最終的に法案に対する責任もつのは各省であり、法制局が行うのは法案作成の中でのチェックが主となる。

Q 刑法の平易化の際に尊属殺重罰規定が削除されたが、法務省、法制審議会が行ったのか、あるいは内閣法制局がある程度議論したのか。

A 平易化自体については法制局の中でも多く意見を求められていた。(私自身は法案の担当でないため、尊属殺について意見を求められてはいない。)

Q 法案の審査事務を行う場合、学説はどの程度参照するのか。

A 学説を参考にしなければならぬというケースは多くはないと思うが、当該問題についてどのような学説が存在するかは、資料としては必ず用意する。そのような学説をも踏まえ、法律案を審査するよう努めている。

Q スタッフینگについて、参事官は出身省庁を担当するところが多いといわれるが、第二部から第四部までは分かりやすいが、第一部についてはどのようになっているか。

A 第二部から第四部についても参事官の数が限られており、すべての省庁から来るわけではないため、自己の出身省庁以

外の省庁を担当したり、自己の出身省庁の仕事を他の人に委ねることがある。第一部の場合も基本的には、出身省庁があれば、出身省庁を担当するが、第一部の特色としては、各参事官一人当たりの担当省庁が多いというところがあり、他の省庁と掛け持ちをすることになる。

また、第一部の参事官が、他の部が多忙な場合に審査事務を行うことがあるが、逆に他の部が意見事務を行うことは最近ではないと思う。

Q 憲法資料調査室では、具体的にどのようなことが行われているのか。

A 調査室長は第一部長が兼任し、独自に特定の事案を担当する訳ではなく、憲法調査会の報告の整理や、憲法についての新しい文献の整理がなされていると承知している。

Q 内閣法制局は従来との整合性を強調するが、新しい問題が生じた場合に、法制局内部の先例によつて判断するのか。対応できない場合は新たな見解をもつのか。

A 最も重要なのは論理性であり、論理が変わることはあり得ないと考えられ、論理に外れることは許されない。論理の範囲内である問題であるならば、状況に応じてある程度の弾力性は考えられる。

また、法律の論理が時代に即さなくなった場合は、法律の論理に拘泥するのではなく、法律改正が必要となるものと考える。

(文中、意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。)

〔付記〕 本稿は、一九九五年八月二三日に開催された北大立法過程研究会における報告及び質疑のテープを起こし、それに加筆し訂正を加えたものである。なお、本研究会は、平成七年度文部省科学研究費補助金総合研究(A) (研究課題名「立法過程における国会と行政府の役割分担」)の交付を受けて行われたものである。また、録音テープを起こす作業は、北大法学部学生渡部晃洋氏の協力をえた。

(資料1)

内閣法制局

一 事務の概要

内閣法制局は、内閣の法律顧問として、法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べ、法律案及び政令案の審査立案、条約案の審査、内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究、その他法制一般に関する事務を行っている。

以上の所掌事務は、四つの部(第一部から第四部まで)において分掌されている。なお、このほかに官房の事務を所掌する長官総務室(人事、庶務等の事務をつかさどる第一課及び会計事務をつかさどる第二課)及び国立国会図書館支部内閣法制局図書館が置かれている。

各別部の事務の概要は次のとおりである。

(一) 第一部

法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること、内外及び国際法制並びにその運用に関

する調査研究を行うこと、その他法制一般に関する事務（他の部の所掌に属しないもの）をつかさどっている。なお、同部に憲法資料調査室が設けられており、先に憲法調査会が提出した報告及び同調査会の議事録その他の関係資料の内容の整理並びに同報告に関する補充調査に必要な資料の収集に関するものをつかさどっている。

ア 意見事務

各省庁から照会された法律問題の処理件数のうち記録にとどめたものは、平成六年については二二件で、その省庁別及び法令別の内訳は別表第一のとおりである。このように記録にとどめたもののほか、軽微な事項についての照会は、ほとんど毎日受けており、年間数百件に達している。

なお、文書による照会回答は、その関係するところが、一行政庁のみにとどまらないものが多いので、それぞれの関係省庁にも写しを送付するようにしており、また、これらを編集した「内閣法制局意見年報」を発行し、配布している。

さらに、国会、閣議、事務次官等会議、各種の審議会等において政府又は内閣法制局としての意見の表明に必要な法律解釈に関する問題の検討は、自ら又は要求に応じて、

随時行っている。特に国会に対する関係で、憲法以下の各種法令の緊要な問題につき意見を求められることが増加する傾向にある。

イ 内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究

この調査研究は、所掌事務の遂行に必要な憲法、行政法等に関する判例、国会における先例及び政府答弁、学説、行政実例等の収集、整理、外国法令の収集、翻訳等をその内容とするもので、事案に応じ大局的な見地から基礎的かつ計画的に行われる場合もあり、特別の法律問題について個別に行われる場合もある。

(二) 第二部、第三部及び第四部

内閣提出の法律案及び政令案の審査立案、条約案の審査その他法制一般に関する事務（長官から特に命ぜられたもの）をつかさどっている。

各部の省庁別事務分担は、次のとおりである。

第二部

内閣、総理府本府、国家公安委員会、公害等調整委員会、官内庁、総務庁、北海道開発庁、防衛庁、環境庁、国土庁、法務省、文部省、郵政省、建設省関係

第三部

科学技術庁、沖縄開発庁、外務省（条約案の審査を含む）、大蔵省、労働省、自治省、会計検査院関係

第四部

公正取引委員会、経済企画庁、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省関係

審査立案事務

第二部から第四部までの三つの部で所掌する法律案は、憲法第七二条及び内閣法第五条の規定により内閣から国会に提出するものである。特に、憲法第七三条第五号及び第八六条の規定による内閣の予算提出権に関連して、予算関係の法律案は、その政策決定が内閣の責任に属していることからいって内閣提出とされる慣行となっており、年々の新規の政策を盛り込んだ法律案が内閣から国会に提出されているが、そのほか内閣が必要と認めて提出するその他の一般の法律案と合わせると、内閣提出の法律案は、国会で審議される法律案の大多数を占めている。ちなみに、第一二九回～第一三一回国会における法律案の提出及び成立の状況は、別表第二のとおりである。

次に、政令については、憲法第七三条第六号の規定により内閣が制定することとされており、法律の委任に基づき又は

法律を実施するために必要な政令の数は、毎年極めて多く、平成六年中に公布されたものは、四二一件（別表第三）に達している。

なお、条約については、憲法第七三条第三号の規定により、内閣がこれを締結する権能を有しているが、事前又は事後に国会の承認を経ることが必要とされている。平成六年中に国会の承認を受けた条約は一七件、公布されたものは一五件（別表第三）となっている。

以上のように、法律案、政令案及び条約承認案件は、いずれも上記の分掌に従い内閣法制局の審査を経ており、平成六年中において第二部から第四部までで審査した件数は、別表第四のとおりである。

別表第一

平成6年省庁別及び法令別意見照会処理件数調べ

省 庁 別	件 数	省 庁 別	件 数	法 令 別	件 数
総務庁	1	郵政省	2	行政組織関係	4
国土庁	1	労働省	2	財 政 〳	5
法務省	1	建設省	2	教育・文化 〳	3
大蔵省	5	自治省	1	社会・厚生 〳	5
文部省	1	会計検査院	1	産業経済 〳	3
厚生省	3			土 地 〳	2
農林水産省	2	計	22	計	22

別表第二

国会会期別法律案及び条約承認案件の提出及び成立又は承認件数調べ

(第129回～第131回国会)

区分 回次	法律案総件数		内閣提出		衆議院提出		参議院提出		条 約 案		会 期
	提出	成立	提出	成立	提出	成立	提出	成立	提出	承認	
第129回 (常会)	93	(2) 80	75	(2) 67	13	10	5	3	15	(1) 11	平6.1.31～ 平6.6.29～
第130回 (臨時)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	平6.7.18～ 平6.7.22～
第131回 (臨時)	27	(9) 23	19	(8) 19	7	(1) 4	1	0	1	(4) 11	平6.9.30～ 平6.12.3
計	120	(11) 103	94	(10) 86	20	(4) 1	6	3	16	(5) 12	

(注) 上段()書きは、継続審査に付されていた法律案等で成立等した件数(外数)。

(参 考)

第129回国会(常会)における法律案提出件数及び成立件数の比率

区 分	内閣提出	衆議院提出	参議院提出
提出件数の比率	80.6%	14.0%	5.4%
成立件数の比率	83.8%	12.5%	3.7%

別表第三

内閣提出法律・政令・条約の公布件数調べ

(年別調査)

年別	区分	法 律	政 令	合 計	条 約
昭和	29	188	330	518	20
	30	146	338	484	19
	31	147	367	514	26
	32	161	353	514	21
	33	172	363	535	14
	34	190	392	582	18
	35	153	316	469	10
	36	219	437	656	18
	37	153	460	613	14
	38	171	395	566	35
	39	170	387	557	22
	40	143	387	530	30
	41	139	396	535	4
	42	140	376	516	21
	43	102	349	451	20
	44	92	320	412	11
	45	125	354	479	24
	46	114	383	497	22
	47	114	442	556	10
	48	108	378	486	13
	49	103	405	508	12
	50	75	381	456	24
	51	76	326	402	19
	52	85	333	418	18
	53	90	407	497	23
	54	67	321	388	10
	55	96	340	436	40
	56	83	348	431	23
	57	76	324	400	23
	58	71	276	347	17
	59	80	360	440	11
	60	92	334	426	9
	61	97	396	493	10
62	100	413	513	18	
63	98	367	465	8	
昭和64.平成元	2	86	355	441	9
	3	74	372	446	14
	4	98	388	486	7
	5	96	395	491	11
	6	91	410	501	9
	7	100	421	521	15

別表第四

法令案等審査件数調べ

(平6.1.1~12.31)

区 分	法律案	政令案	計	備 考
内閣・総理府関係	14	73	87	
法 務 省	8	19	27	
外 務 省	1	7	8	
大 蔵 省	13	59	72	
文 部 省	3	22	25	
厚 生 省	10	57	67	
農 林 水 産 省	10	21	31	
通 商 産 業 省	5	27	32	
運 輸 省	6	27	33	
郵 政 省	6	15	21	
労 働 省	3	23	26	
建 設 省	6	37	43	
自 治 省	11	30	41	
計	96	417	513	

○条約

承認案件 16件

署名案件 6件

公布案件 16件

(3) 参与

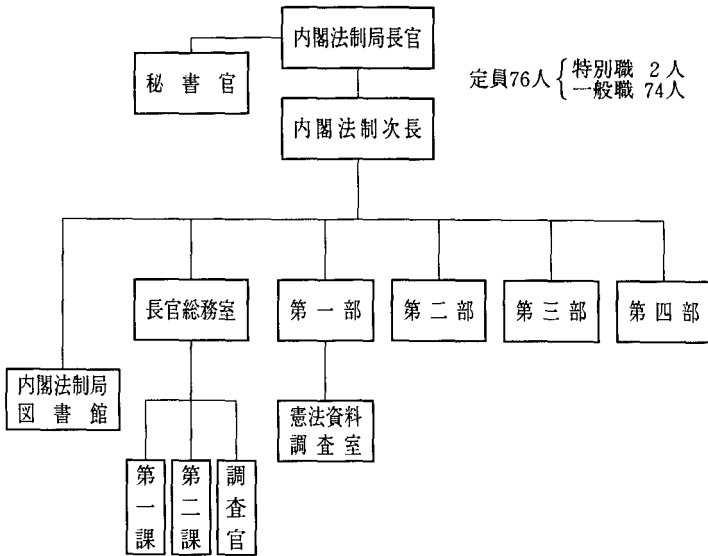
内閣法制局においては、昭和三四年度から参与を置き、所掌事務の遂行に当たり、学識経験者の意見を求めることとしている。

特に憲法上の問題があるものその他高度の法律的判断を必要とするものにあつては、参与会議を開催し意見を求めている。

(4) 外国法制調査

外国法制については、常に各種文献等による研究のほか、参事官を海外に派遣して、その運用の実際について調査している。

2、
機 構



3、
予 算 の 推 移

(単位：千円)

区 分 \ 年 度	元	2	3	4	5	6	7
(組織) 内閣法制局							
(項) 内閣法制局	668,674	702,455	743,940	782,102	810,118	853,743	896,972
内閣法制局に 必要な経費	668,674	702,455	743,940	782,102	810,118	853,743	896,972
(1) 人に伴う 経 費	579,826	610,279	653,454	693,046	715,920	755,795	778,371
(2) 一般事務 処 理 費	88,848	92,176	90,486	89,056	94,198	97,948	118,601

政府における内閣法制局の役割

◎第132回国会（常会）提出法律案等審議結果（平成7.6.22現在）

○ 内閣提出法律案

予算関係

		提出(うち※)	成立(うち※)	継続審査	審査未了
総 理 府	警 察 庁	5(0)	5(0)		
	総 務 庁	4(1)	4(1)		
	科学技術庁	1(0)	1(0)		
	環 境 庁	3(0)	3(0)		
	国 土 庁	3(0)	3(0)		
法 務 省		7(1)	7(1)		
外 務 省		2(1)	2(1)		
大 蔵 省		14(4)	14(4)		
文 部 省		1(1)	1(1)		
厚 生 省		6(4)	6(4)		
農 林 水 産 省		9(2)	9(2)		
通 商 産 業 省		7(3)	7(3)		
運 輸 省		5(0)	5(0)		
郵 政 省		9(2)	9(2)		
労 働 省		6(4)	6(4)		
建 設 省		8(3)	8(3)		
自 治 省		12(3)	12(3)		
計		102(29)	102(29)		

○ 条約

	提 出	成 立	継続審査	審査未了
外 務 省	18	18		

○議員提出法律案

	提 出	成 立	継続審査	否 決	審査未了	撤 回
衆 議 院	20	7		1	12	
参 議 院	6	2	1		2	1

第132回国会（常会）法律案等審議結果

平成7.6.22現在

提出別	提出 件数	衆議院審議結果				参議院 審議結果		成立	成立割合
		継続 審査	審査 未了	撤回	否決	審査 未了	撤回		
1 内閣提出法律案									
(1) 今国会提出のもの （うち予算関係のもの）	102 (29)							102 (29)	100% (100%)
(2) 前国会から継続審査 のもの									
2 条 約									
(1) 今国会提出のもの	18							18	100%
(2) 前国会から継続審査 のもの									
3 衆議院議員提出法律案									
(1) 今国会提出のもの	20		12		1			7	35%
(2) 前国会から継続審査 のもの	4	1		1				2	50%
4 参議院議員提出法律案									
(1) 今国会提出のもの	6	1				2	1	2	33.3%
(2) 前国会から継続審査 のもの									

〈資料2〉

参考文献

(概ね1985年以降のもの)

文 献・論文名	著 者 (肩書は執筆当時)	発 行 日	関係箇所
○立法過程の一事例研究 国鉄経営再建法を素材として (北大法学論集32巻2号)	井上嗣夫 (法制局参事官) (今回の研究会に関する前例)	81年	193~227頁
○Legislative Review in Japan (International Review of Administrative Sciences)	The Cabinet Legislation Bureau	82年	198~205頁
○内閣法制局百年史	内閣法制局百年史編集委員会	85・12・23	—
○内閣法制局の回想—創設百年記念	内閣法制局百年史編集委員会	85・12・23	—
○内閣提出法案の立案過程 (ジュリスト84年1月1—15日号)	関 守 (法制局第二部長)	84・1・1-15	25~ 33頁
○正確でわかりやすい法づくりを (時の動き昭和59年2月1日号)	茂申 俊 (法制局長官) 五代利矢子 (生活評論家)	84・2・1	6~ 19頁
○内閣制度創始100周年を迎えて (時の動き昭和60年12月15日号)	高辻正巳 (元法制局長官) 笹田 泉 (レポーター)	85・12・15	28~ 39頁
○日本のサンクチュアリ・シリーズ199・ 内閣法制局 (選択1991年4月号)	選択編集部	91・4・1	126~129頁
○ニッポン官僚よ どこへ行く (NHK出版) …上記の再録	生田忠秀	92・11・30	145~155頁
○行政手続立案実務担当者の制度立案化を めぐる裁判 (公法研究第56号)	増島俊之 (総務庁事務次官)	94年10月	182~183頁
○小沢一郎の逆襲 (サンドケー出版局)	龍崎 孝 (毎日新聞元小沢番記者)	93年7月	34~ 35頁

文 献・論文名	著 者 (肩書きは執筆当時)	発 行 日	関係箇所
○これからの経済 (学習研究社)	長谷川慶太郎 (経済評論家) 植草一秀 (スタンフォード大学 特別研究員)	93・9・30	63～ 66頁
○内閣法制局の概況 (民事法情報No. 83)	阪田雅裕 (法制局総務主幹)	93・8・10	5～ 8頁
○立法の過程－法律のできるまで (法学教室No. 173有斐閣) ・立法の過程の概観 ・内閣提出法律における政策決定過程 ・内閣提出法律における法文作成の過程 ・立法の過程－行政手続法ができるまで ・「借地借家法」の制定過程	加藤幸嗣 (北九州大学助教授) 関根謙一 (富士銀行顧問・元内 閣法制局参事官) 遠藤文夫 (東海大学教授・元内 閣法制局参事官) 仲 正 (総務庁行政管理局) 寺田逸郎 (法務省民事局第三課 長)	95年2月	11～ 15頁 16～ 22頁 23～ 26頁 49～ 51頁 52～ 54頁
○もう一人の日本異質論者への反論 (中央公論1995年5月号)	榊原英資 (大蔵省財政金融研究 所長)	95年5月	118～119頁
○日本のパワーハウス・内閣法制局 (Forsight 1995年4月号)	フォーサイト取材班	95年4月	106～109頁
○官邸2668日・政策決定の舞台裏	石原信雄 (前内閣官房副長官)	95・5・20	19～ 20頁 40,45～ 46,47頁
○刑法典とその平易化 (ジュリスト1067号)	松尾浩也 (上智大学教授)	95・6・1	2～ 9頁