公法解釈における立法者意思とその探究序説
── 地方自治関連立法動向研究の意義と方法 ──

下　山　憲　治

はじめに

2010年11月、地方自治に関連する諸法律の制定改廃の動向を調査し、立法過程を分析することで、その背景・経緯、趣旨・目的などを把握し、効果・影響について研究するため、地方自治総合研究所に地方自治関連立法動向研究会が設置された。同研究所監修による『逐条研究地方自治法』では、基本的な研究アプローチ(1)として、①その時々の改正理由・運用を中心とした実務解釈が理論的批判にさらされないまま公定解釈として通用することへの一対応として、国会の審議過程などを可能な限りフォローし、立法事実に留意すると共に、理論状況を踏まえ客観的な解釈の提示に努めること、②地方自治をめぐる法体系の全体像を把握するため、地方自治法のみではなく、関連法令改正による地方自治法への影響を把握すること、そして、③法制定や法改正にあたり、その必要性等に関する立法事実が国会の審議では明らかとならない場合があるため、法案作成過程にも踏み込んだ検討を行うなどして改正理由などを可能な限り明らかにすることが示されている。前記研究会では、これら目的の達成を目指しつつ、地方自治関連立法動向調査の作業と共にその意義と方法などの基礎的検討も行うこととしている。

立法それ自体は、政治的、経済的及び社会的諸条件の変化に対応するため動態的であることが求められる。前記①と③の指摘は、法解釈にあたっても、立法学ないし立法過程研究のアプローチが必要であることを明らかにしている。立法時点ないし法適用時点における社会的状況等を分析することによって、文言解釈や制度的限界を見極め、適切妥当な解決を提示し、また、必要に応じて適正な解決のための立法論を展開することも法解釈に関わる者の責務であろう。

（1）　地方自治総合研究所監修・佐藤英善編著『逐条研究地方自治法　別巻　新地方自治法』（敬文堂、2010年）の「刊行のことば」（佐藤英善執筆）参照。

本稿では、最近の「地域主権改革」第一次一括法を主な題材に、法案作成過程と法律制定過程を一連の立法過程ととらえ、立法者意思を把握するための分析と資料・対象の特定や方法、課題について序論的検討を行いたい。

Ⅰ　公法解釈における立法者意思とその取扱い

1.　法解釈の方法とそのあり方に関する議論

法解釈は、法的紛争の解決に用いる法（成文法及び不文法という法源）を発見し、その法を適用することにより解決を図る社会実践（価値判断）であることは、おおかたの一致をみた理解といえよう(2)。他方、法解釈の「方法」には、一般に、①法文に用いられる文言などを一般的な語法・文法に従って意味内容を理解する文理解釈、②個々の法文に限らず、当該法制度の仕組みや憲法を頂点とする法秩序との関連の中で、論理的、体系的にその意味内容を確定しようとする論理解釈ないし体系解釈等がある。以下では、このような解釈方法・技術それ自体ではなく、法解釈の目標ないしあり方（規準）(3)として、法解釈は、法制定時の立法者意思の発見・再現か、法適用時に解釈者による法文の意味内容（以下、これを便宜上「法律意思」と称する）の「合理的」解明か、いずれを追究すべきであるかに着目していく。

前者の立法者意思説では、「立法者」の意図や制定当時の状況について議事録などを通じ歴史的経緯を踏まえて解釈するもので、そこで再現された立法者意思が、たとえば、法解釈者が設定する複数ある解釈の選択肢の中から一つを選別するときの判断規準となる。そのため、法律制定後の時間の経過や社会状況・各種価値観に大きな変動があった場合には、法律制定当時の立法者意思に基づく法的判断の結論について妥当性が担保されないなどの批判がある。

他方、後者の法律意思説では、公布施行後、法律は社会で「客観的存在」として位置づけられるから、法適用時の事情等をもとに法解釈を行うことを目標とする。それゆえ、こ

（２）　たとえば、瀬川信久「民法の解釈」星野英一編集代表『民法講座別巻１』（有斐閣、1990年）１頁（45頁）。
（３）　最近のものとして、たとえば、青井秀夫『法理学概説』（有斐閣、2007年）468頁以下が詳しい。

の立場では、法解釈と法定立の境界が流動化するおそれがあり、また、解釈者の意思が反映されるから、恣意性や正統性・正当性が課題となる(4)。

ここで日本の最高裁判決において、立法者の意思について明示的に示したものをみてみると、たとえば、国籍法違憲訴訟最高裁大法廷判決(5)では、国籍法３条１項の規定はある時点以降憲法14条１項に違反するが、「国籍法３条１項が日本国籍の取得について過剰な要件を課したことにより本件区別が生じたからといって、本件区別による違憲の状態を解消するために同項の規定自体を全部無効として、準正のあった子……の届出による日本国籍の取得をもすべて否定することは、血統主義を補完するために出生後の国籍取得の制度を設けた同法の趣旨を没却するものであり、立法者の合理的意思として想定し難いものであって、採り得ない解釈であるといわざるを得ない」としたものがある（傍点引用者）。ここでの立法者の意思は「『合理的』という形容詞が示唆するとおり、法廷意見が現実の『立法者意思』を尊重する態度を示しているか否かにも疑問を差し挟む余地はある。むしろ、『立法者の合理的意思』という概念は、法廷意見の想定するあるべき制度形態を示唆するにすぎないのかもしれない」と指摘されている(6)。

また、最高裁判決の個別意見をみると、たとえば、名古屋中郵事件最高裁大法廷判決において、下田武三裁判官の意見では、「法令の規定自体に明確な足掛りを見出せない場合に、その法令の成立に至るまでの立法上の変遷を過去にさかのぼって調査し、その立法の経過と立法者の意思を究明して、解釈上の参考とすることは、一般に採用される手法であり、かつ、正当な手段であると考えられる。しかし、このような手法が正当とされるためには、当該立法の年代的経過を通じ、一貫して立法者の意思の統一性と継続性が存することが、必要な前提となるものと考えられる」(7)と指摘する。また、大東鉄線工場塩素ガス噴出事件最高裁判決における坂上壽夫裁判官の補足意見には、「立法者の意思あるいは立案当局者の説明は、成立した法律の解釈を拘束するものではないが、特にこれを不合理とする理由のない限り、これを尊重するのが望ましく、殊に刑罰法規に関して、立法のとき

（4） 以上については、前注（3）、青井『法理学概説』470頁以下。歴史的観点は、磯村哲編『現代法学講義』（有斐閣、1978年）90頁以下（磯村哲執筆）参照。また、ドイツの議論については、たとえば、K. Larenz/ C-W. Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Aufl., 1995, S. 137 ff.; K. Röhl/H-C. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 3.Aufl., 2008, S. 627 ff.; F. Müller/R. Christensen, Juristische Methodik, Band.I, 10. Aufl., 2009, Rdn. 360 ff., 362 ff. und 442 ff.; B. Rüthers/ C. Fischer/ A. Bink, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 6. Aufl., 2011, S. 422 ff.参照。
（5） 最大判平成20年６月４日民集62巻６号1367頁。
（6） 長谷部恭男「国籍法違憲判決の思考様式」ジュリスト1366号（2008年）77頁（80頁）。
（7） 最大判昭和52年５月４日刑集31巻３号182頁。

からさほど歳月の経過していない時期において、処罰範囲を立法者の考えていたところよりも著しく拡張して解釈することについては、とりわけ慎重でなければならないものというべきである」[(8)]というものがある。

以上では、立法者意思（ないし立案当局者なるものの説明）を法解釈においてどのように扱うべきかが議論されている。法文そのものが立法者意思の表れであるから文理解釈を基本にしつつ、その解釈にいくつか選択肢がありうるとき、その選択の合理性・説得力に関わる判断規準ないし判断方法が問われているのである。そしてまた、解釈にあたっては、自己の解釈の論拠を明確にし、反証可能性を担保した論証が不可欠である。その論拠・論証の材料の一つとして、立法者意思があり、その立法者意思の解明・究明方法を検討することもまた重要となる。

2. 地方自治関係裁判例の分析から

（1） 行政委員会委員の月額報酬制をめぐる事例

立法者意思ないし法の趣旨について、ここではより具体的に行政委員会委員の月額報酬制の違法性が争われた事例の最高裁判決[(9)]を取り上げ、検討を進めたい。すなわち、滋賀県特別職の職員の給与等に関する条例は、労働委員会の委員、収用委員会の委員及び選挙管理委員会の委員（会長、委員長を含む）に対し、月額報酬を支給する旨定めている（４条及び別表２。以下「本件規定」）。滋賀県の住民である原告は、上記委員らに対する月額報酬の支給差止めを求めた住民監査請求が棄却されたため、本件規定が地方自治法（以下、この事例分析において「法」と記す）203条の２第２項に反し違法・無効であるとして、被告滋賀県知事に対し、法242条の２第１項１号に基づき上記報酬に係る公金支出の差止めを求めた。

第一審[(10)]は法203条の２第２項本文の例外として、同項ただし書に基づき条例で非常勤職員に月額報酬を支給できるのは、「その勤務実態が常勤の職員と異ならないといえる場合に限られる」ところ、上記委員の勤務実態は到底そうとはいえないから、本件規定は違法・無効として請求を認容した。原審[(11)]は、1956（昭和31）年法改正

（8） 最三小判昭和62年９月22日刑集41巻６号255頁。
（9） 最一小判平成23年12月15日民集65巻９号3393頁。
(10) 大津地判平成21年１月22日判時2051号40頁。
(11) 大阪高判平成22年４月27日判タ1362号111頁。

によって同項ただし書が付加された趣旨と、現時の地方公共団体における財政的困難、また、より適正、公正、透明で、説明可能な行政運営が強く求められる社会状況を踏まえ、「法２条14項及び地方財政法４条などをもより強く意識する必要がある」として、「当該職務の内容・性質や勤務態様、地方の実情等に照らし、法203条の２第２項本文の日額報酬制の原則によらずに月額報酬制をとるのを相当とするような特別な事情がある」場合にそれが許容されるとする。そのうえで、「本件規定が同条項本文の原則に矛盾抵触して著しく妥当性を欠く状態になっているかどうか、そしてそのような状態が相当期間内に是正されていないといえるかどうか」により判断し、違法と評価した。

従来の裁判例では、月額報酬を定める条例の規定を違法・無効と判断したものに、本件第一審及び原審のほか、仙台市行政委員報酬支出差止請求事件(12)がある。他方、月額報酬制を適法とした裁判例には、労働委員会等委員月額報酬支出差止請求事件(13)や栃木県公金支出差止請求事件(14)等(15)があり、調査した限り、違法とした裁判例よりも多数である(16)。このように下級審では判断が分かれていたが、最高裁によって、結論として、本件委員の月額報酬制を定める本件規定は、法203条の２第２項の趣旨に照らし「特に不合理であるとは認められ」ないと判断されたが、その主要な理由は次のとおりである。すなわち、

法203条の２第２項ただし書に実体的要件の定めはなく、また、人材確保の必要性等を含む普通地方公共団体の実情等に上記各委員を含めた非常勤職員の報酬制度が適合するかは、当該普通地方公共団体ごとの「財政の規模、状況等との権衡の観点を踏まえ、当該非常勤職員の職務の性質、内容、職責や勤務の態様、負担等の諸般の事情の総合考慮による政策的、技術的な見地からの判断を要する」。「このこ

(12)　仙台地判平成23年９月15日判例集未登載。

(13)　名古屋地判平成22年７月15日判タ1362号102頁。

(14)　宇都宮地判平成22年12月16日判例自治349号60頁、東京高判平成23年10月12日判時2137号37頁。

(15)　以上のほか、たとえば、狭山・美原医療保健センター監査委員報酬返還請求事件（大阪地判平成18年７月７日判タ1247号186頁、大阪高判平成19年５月30日判例集未登載）、川崎市公金支出差止請求住民訴訟事件（横浜地判平成22年８月４日判例自治342号44頁）等がある。

(16)　なお、議員のうちから選任された非常勤の監査委員について、支払方法である月額制は適法であるが、報酬額は月の終わりに就職し土日のみを残していた場合にも一律に報酬全額が支払われることとする規定を違法・無効とした裁判例として、東京地判平成22年９月30日判例集未登載がある。

とに加え、……昭和31年法改正の経緯も併せ考慮すれば」、同項は「普通地方公共団体の委員会の委員等の非常勤職員について、その報酬を原則として勤務日数に応じて日額で支給するとする一方で、条例で定めることによりそれ以外の方法も採り得ることとし、その方法及び金額を含む内容に関しては、上記のような事柄について最もよく知り得る立場にある当該普通地方公共団体の議決機関である議会において決定することとして、その決定をこのような議会による上記の諸般の事情を踏まえた政策的、技術的な見地からの裁量権に基づく判断に委ねたものと解するのが相当である」（傍点引用者）。

（２） 法203条の２第２項ただし書の趣旨

法203条の２第２項は、行政委員会委員等に対する「報酬は、その勤務日数に応じてこれを支給する。ただし、条例で特別の定めをした場合は、この限りでない」と規定している。このただし書は、1956（昭和31）年法改正の内閣提出法案にはなかったものの、国会審議の過程、公聴会における行政委員会団体の代表者らからの意見聴取後、議員修正案として衆議院で加えられ、成立したものである(17)。

このただし書の立法趣旨について、原審は、法案の国会審議過程、本文とただし書という原則・例外関係、当初の改正案の趣旨でもある給与体系の「公明適正化」や国の非常勤の職員に対する報酬支給方法との平仄等、そして、事実の概要に記載した現時の状況を勘案し、第一審よりも表現上比較的緩やかではあるが、「月額報酬制をとるのを相当とするような特別な事情」を要すると限定的に理解した。これに対し、たとえば、前掲栃木県公金支出差止請求事件東京高裁判決では、国会審議過程を詳細に検討し、「非常勤職員に対する報酬は……勤務量に応じて支給されることが原則であるが、実際問題としては、非常勤の職員には各種のものがあり、……各委員会の委員については、……その職務の内容や勤務の態様に照らし、報酬を一律にその勤務日数に応じて支給するような取扱いをすることが具体的事情にそぐわないこととなるおそれがあるとの懸念が示されたことを受けて、各地方公共団体においてその判断により特別の定めをすることを認める旨を明らかにしたもの」がこのただし書であるから、勤務実態が常勤の職員と異ならない場合に限られず、本最高裁判決が挙げた各要素を考慮して、各地方公共団体が「自主的な判断の下に行うことができる」と判示した。

---

(17) 詳細は、たとえば自治庁編『改正地方制度資料第十二部』（大蔵省印刷局、1957年）363頁以下参照。

学説では、第一審判決に比較的好意的なものもある(18)が、地方議会の裁量を狭く理解しすぎていると批判的なものが多い(19)。なお、研究者による解説は、相当程度簡略化されているが、概ね以下と同様である(20)。

自治庁関係者の1956年改正に関する解説書(21)によれば、「非常勤職員に対する報酬の支給は勤務日数に応じて支給する旨の原則を定めたが、……それは勤務量即ち具体的には勤務日数に応じて支給されるべき筋合のものであるので、その趣旨を明瞭にし、これをもって非常勤職員に対する報酬の支給の原則としたものである。ただ、これはあくまで原則であって、非常勤職員のうちにも勤務の実態がほとんど常勤職員と異ならず、常勤職員同様に月額年額をもって支給することが合理的であるものや、勤務日数の実態を把握することが困難であり、月額等による以外に支給方法がないもの等特殊な場合も予想されるので、ただし書きを設け、条例で特別の定をすることにより、例外を設けられるようになっている」とされている。

本来は、法文における文言上、その趣旨をより明確にすべきであるといえるが、地方財政上の困難の克服を考慮しながらもこのただし書が挿入された経緯や国会での審議、質疑応答をみる限り、ただし書の趣旨は限定的理解よりも緩やかで、前掲東京高裁判決の理解が妥当と思われる。それゆえ、本最高裁判決は、上記のような学説及び下級審裁判例の多数の理解に沿うもので、解釈にあたり、まず条文の文言を中心に理解し、法改正の経緯を追加的考慮要素としている点には留意が必要である。なお、本判決は、法203条の２第２項ただし書に関する改正経緯や立法事実をも踏まえたこのような理解が、憲法94条における地方自治の本旨の一要素である団体自治と、1999年の法改正で挿入された地方自治法解釈にあたっての基本的視点（法２条12項）等と齟

(18)　佐伯彰洋「判批」判例自治339号（2011年）33頁以下。

(19)　第一審判決については南川諦弘「判解」判例自治317号（2009年）101頁、田中孝男「判解」速報判例解説（法セ増刊）５号（2009年）37頁、安藤高行「労働委員会の委員の報酬について」月刊労委労協639号（2009年）19頁以下、原判決については南川諦弘「判解」判例自治331号（2010年）102頁等がある。

(20)　たとえば、地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法Ⅲ』（敬文堂、2004年）1100頁参照。

(21)　降矢敬義『改正地方自治法詳解』（東京法令出版、1956年）131頁以下参照。なお、横浜市総務局長あて「法律解釈の疑義について」（自治庁公務員課長回答・1956年７月31日自丁公発第109号）、自治庁次長通知「地方自治法の一部を改正する法律及び地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律の施行に関する件（通知）」（1956年８月18日自乙行発第24号）及び長野士郎『逐条地方自治法（第４次全訂新版）』（学陽書房、1960年）620頁も参照。

齬がないことを前提とするものと思われる。

3. 公法解釈における立法者意思と検討課題

日本の法解釈論では、法律意思説に立脚しつつも、折衷的なものが多く、立法者意思を解釈の基礎ないし有力な考慮要素であるとする一方、社会状況や価値観の大きな変化によって立法者意思に依拠することでは紛争解決の妥当性が担保できないときには「法律意思」を優先するなどと理解されることが多い(22)。ただし、解釈によって時代や社会の動向に順応してきたといえる民法領域に軸足を置いたこの種の議論がそのまま公法学の領域、特に、権利制限・権力の行使や地方自治法等の国・地方に関わる行政組織について妥当するのかは吟味が必要となろう。つまり、法治主義や民主主義の観点からすれば、事後的な事情や社会的価値観の変化等への対応は、本来、法律改正によるべきものである。しかし、それがなされていない場合にはそれ自体を立法者の意思の表れとみるべき場合もありうるのである。ただ、ここではひとまず、次の点について確認するにとどめたい。

たとえば、法理学領域からの議論(23)として、制定法の文理・体系解釈を出発点に、その解釈の結果として複数の解釈案があるとき、まず、立法者意思は有力な正当化根拠となるので立法資料によって歴史的意味内容を探求することが不可欠で、「立法者の意図も、テキストの文言と並んで有力な論拠であり、法律制定後日の浅く、社会経済的条件や社会の価値観の変化があまりみられない間は、このようにして確定されたものがそのまま法律の条文の規範的意味内容として妥当するのが原則」とされる。しかし、立法後、「社会的経済的状況や社会の価値観の変化が大きく、文理的・体系的意味を立法者の意図に従った解釈」では、具体的事件における解釈結果が「社会一般の正義・衡平感覚に著しく反した不合理な結果が生じる場合など」例外的にはありうるため、法解釈の目標としては、「問題事例に定位した歴史的コンテクストの中で、(ⅰ)憲法をはじめ関連法規・判例など実定法規準全体と原理整合的であること、(ⅱ)その法規の適用対象となりうる同一類型の事例に普遍的に適用可能であること、(ⅲ)その時々の社会一般の理念的正義・衡平感覚とも適合すること」により、実定法規範の意味内容を解明し特定化することが目指されるべきであるとする。

また、別の論者から、紛争の法的解決を図るための思考方法を念頭に置き、まず、解釈

---

(22) たとえば、広中俊雄『民法解釈方法に関する十二講』（有斐閣、1997年）４頁以下。
(23) 田中成明『現代法理学』（有斐閣、2011年）472頁以下。

時の参照事項として①法文自体の意味を考え（文理解釈）、②他の条文や法命題との体系的連関により法文の意味を限定する（体系的解釈）、③立法者が明示した立法目的や定義、法制度上の仕組みなどの関連付けを行い、法文の意味を特定する（立法者意思解釈）、④法文や関連法の歴史的背景などの事実を参考に意味を特定する（歴史解釈）、⑤正義や結果の妥当性等を踏まえた解釈者による「法律意思」の探求に区分する議論がある(24)。そして、法解釈には、①から⑤は欠かせないが、法律の忠実な適用を志向する場合には①が優先する。他方、立法者意思による適用を志向すれば③と①が優先され、体系的整合性を志向すれば③も②に従属させられ、そして、結論の妥当性を志向すれば⑤が志向されることになるが、いずれを優先するかの提言に「意味があるとは思わない」と指摘される。

さらに、民法学の領域から、法解釈の実質的側面に関し、法解釈における価値基準の優先順位として、①合憲性、②立法者意思、③法目的・趣旨、④歴史解釈（立法当時の社会状況などを踏まえ法文の空白を補充）とする考え方も唱えられている(25)。そして、第一に、立法者意思を探求し、それを当該事件に適用したときの可否、否の場合に他基準をもって修正補充する、そして、それを明確に判決文で表明するとのプロセスを提示すると共に、立法者意思を重視する学説も最近展開されている。

いずれにしても、立法者意思を解釈規準ないし有力な考慮要素とするなど程度の差こそあれ、それを当初から無視する議論はないと整理できる。そうであれば、次に問題となるのは、抽象的で多義的な法文・文言あるいは法文の空白について複数競合する解釈選択肢の優位性・説得力の判定基準である。最高法規としての憲法は当然として、立法者意思を解釈における解釈規準ないし重要な判断要素とする位置づけ方とその正当化根拠は、憲法原理、すなわち、民主制・民主的正統性や権力分立が考えられるほか、学説上議論はある(26)が憲法41条の国権の最高機関性も挙げられることがある。

次に、立法者は国会であるとしても「立法者意思」を探求する際の認識範囲（法案作成過程関与者や法案提出者の位置づけとそれら意思の扱い及び発見方法）などが論点として出てく

(24)　笹倉秀夫『法解釈講義』（東京大学出版会、2009年）５頁以下参照。

(25)　前田達明「法解釈への提言」同志社法学56巻６号（2004年）63頁以下、同「法解釈について」曹時64巻１号（2012年）１頁以下及び同「法解釈方法論序説」民商146巻３号（2012年）267頁以下。また、民法学領域では、前述の立法者意思と法律意思の組合せを考慮し、立案過程と制定過程における歴史的意味内容の確定作業を重視する考え方もある。前注(22)、広中『民法解釈方法に関する十二講』23頁以下及び同著『新版民法綱要第１巻総論』（創文社、2007年）65頁以下参照。

(26)　たとえば、大石眞『議会法』（有斐閣、2001年）80頁。

る[27]。さらには、認識・方法論上の検討課題として、「立法者意思」を発見・解明するための分析道具として何があるのか、その方法の合理性・反証可能性が問われる。そこで、立法学における体系（立法過程論と立法政策論）に着目しながら、以下では、立法者の範囲や立法者意思の探求方法等に関する検討を加え、課題のいくつかを明らかにしていきたい。

Ⅱ　立法者意思の探求方法と課題

1.　分析枠組みとしての立法過程論 ── 法案作成過程と法律制定過程

立法学の体系では、立法に関する現実の姿を客観的に分析・認識する「立法過程論」と実践的価値判断としての立法を構想する「立法政策論」に区分されることが多い[28]。本稿では法解釈作業の準備という視角から、立法者意思ないし立法趣旨等について立法過程論を参照しながら検討を試みる。

立法過程論には、実態と制度という二つの分析的側面がある。前者は、政治、経済及び社会における問題状況や各種要求、そして、それに対応すべき法律が成立するまでのさまざまなプロセスを対象とする。その過程では、さまざまな制度上の選択肢のうち、法律に取り込まれたもの、取り込まれなかったもの等を明確化することによって、立法者意思の確認や適切な法解釈・運用のあり方等を検討するための事実認識を得ることが可能となろう。後者の制度的側面では、法案立案に始まる過程を制度面から分析するもので、法律の組織的・手続的正統化と共に、立法者意思を発見・究明するための分析対象が明確化できよう。

他方、立法政策論は、立法過程論との連関を踏まえ、制定された法律がどのような実践的価値判断のもとに提案・制定され（立法意図・立案方針）、当該法案・法律が政治的・経

(27)　これらについては、宇佐美誠「立法者意思の再検討」中京法学34巻３・４号（2000年）369頁以下参照。

(28)　最近のものとして、たとえば大森政輔・鎌田薫編『立法学講義（補遺）』（商事法務、2011年）、中島誠『立法学 ── 序論・立法過程論（新版）』（法律文化社、2007年）がある。以下の検討にあたっては、松本進「社会科学としての『立法学』の構想」中村睦男・大石眞編『立法の実務と理論』（信山社、2005年）137頁以下に負うところが大きい。また、「立法過程」という表現の歴史的原意については、池田政章「立法過程の問題点」芦部信善編『現代法３　現代の立法』（岩波書店、1965年）242頁以下参照。

済的・社会的現実の中でどのような作用・効果を持つか等を対象とする。この立法政策論には、法律に用いる文言や表現の選択などに関わる立法技術論と、立法による解決が必要となる政治的・経済的・社会的課題とその背景にある価値観・目的の解明、課題解決のための法律内容（民事・刑事・行政のうち、いかなる法的手法を用いるのかなど手法の選択）と立案方針の検討、憲法との整合性、他の法制度との調整及び法律制定による政治的・経済的・社会的実態への影響予測を対象とする狭義の立法政策論に区分される(29)。

以上を踏まえ、まず、ごく簡単に、法律成立までの制度的プロセスを法案作成過程と法律制定過程に分けて確認しておきたい。法案を議案として国会に発議または提出できるのは、国会議員及び議院委員会（国会法56条１項及び50条の２等）と内閣（代表者として内閣総理大臣。憲法72条、国会法58条・内閣法５条）である。そこで、内閣提出法案（以下「閣法」という）と議員提出法案等の一般的な作成プロセスを簡単にみておきたい(30)。

閣法の原案は、その対象事務を所管する府省庁が新規制定、改正ないし廃止のいずれかの方針に基づき作成する。その後、関係省庁等との意見調整（たとえば、地方自治体の事務に関わる場合には総務省との調整）、審議会に対する諮問などの手続きを経て、法案提出の見通しが立った場合には、法文化の作業を行い、法律案原案が作成される。そして、閣議に付される前、内閣法制局により審査(31)され、その後、同法律案が異議なく閣議で決定されると、内閣総理大臣からその法律案は国会（衆議院又は参議院）に提出される。なお、与党との意見調整等の段階もある。

議員提出法案の場合、法案提出を求める議員や会派等は、基本的政策・方針がある程度

---

(29) より実践的な観点から、①立法事実の整理、そして、立法による解決が必要な社会的課題であるときは、それを解決するための法律内容（民事、刑事、行政手法の選択等）の確定、②立案方針の確立、③法律事項の抽出と組み立て、④既存法令の表現を使用（立法技術的な内容）そして⑤確立された立法慣習に服すること（法制執務的内容）を法律立案の５原則として整理するものもある（山本庸幸『実務立法演習』（商事法務、2007年）３頁以下参照）。

(30) 以下の記述は、竹中治堅編『議会用語事典』（学陽書房、2009年）14頁以下を参照した。この内容は、概ね、内閣法制局ホームページ（2012年11月11日確認）に掲載されている内容と同一である。ただ、2009年の政権交代後は若干の相違があるのでここでは概括的に示しておくにとどめたい。最近の文献としては、たとえば、小泉政権から民主党政権発足までについて、武蔵勝宏「政権移行による立法過程の変容」国際公共政策研究14巻２号（2010年）29頁、また鳩山政権から菅政権発足までについて、同著「民主党連立政権下の立法過程」北大法学論集61巻６号（2011年）2196頁がある。

(31) なお、内閣法制局の審査前に、原案段階で予備審査が行われ、その後、主管省庁から出された内閣総理大臣あての閣議請議案の送付後、予備審査を経た法律案の審査が開始される。西川伸一「内閣法制局による法案審査過程」政経論叢72巻６号（2004年）259頁以下及び仲野武志「内閣法制局の印象と公法学の課題」北大法学論集61巻６号（2011年）183頁以下参照。

固まった段階で、その属する議院の法制局に立案を依頼し、法律案要綱が作成される。この要綱について依頼者の了解が得られた後、法文化され、依頼者である議員等に渡される。そして、議員の場合には、衆議院では20人以上、参議院では10人以上（予算関連法案の場合にはそれぞれ50人以上、20人以上）の賛成者を得たうえで法案が国会に発議される（国会法56条）。内閣または所管委員会が法案を提出する場合には賛成者を要しない。

議院委員会が発議する場合、その作成過程が詳らかにならないことが多い。たとえば、各会派の法案と閣法との調整が与野党協議（この場での記録作成や開示は不十分である）で行われ、その結果、新たな法案が委員会より発議されることがある。この場合、当該委員会ではほとんど質疑がないまま採決され、回付を受けた他議院で実質的な審査が行われることが多い。

国会での法律制定過程は、本会議の議決により省略もできるが、本会議での趣旨説明の後、適切な委員会に付託し（国会法56条２項、衆議院規則31条、参議院規則29条）、審査をするのが通常である。委員会では、①法案の趣旨説明（衆議院規則44条、参議院規則39条。閣法の場合には所管大臣が、議員提出法案の場合には発議者が行う）、②質疑応答、③討論そして④採決（その後附帯決議が行われることもある）が行われ議案に対する委員会審査が終わる。そして、議院の本会議で審議され、審査を担当した委員会委員長による報告（国会法53条、衆議院規則87条、参議院規則104条）、討論そして採決が行われる（衆議院規則114条以下、参議院規則91条以下）。その後、他方の議院に回付され、両議院で可決したとき法律が成立する。

次に、一例として、いわゆる「地域主権改革」一括法の成立までを概観し、検討を続けたい。

2.　「地域主権改革」一括法（第一次一括法）の成立過程

（１）　法案作成過程の概要

地域主権改革の基本的な流れは、2000年の地方分権改革後（ここでは、紙幅の都合上、2007年以降に焦点を合わせる）、それに続く制度改革として、2006年の地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会の第１次から第３次勧告を受け、義務付け・枠付けの見直しを中心とした地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（以下「第一次一括法案」という）が第174回国会に提出された。その後、「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、いわゆる第二次一括法案が第177回国会に

提出された[32]。

これら法案提出に至るプロセスは、概ね**表－１**にあるとおり、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施するため、地域主権戦略会議が設置され、前述の第三次勧告後、地方６団体から見直し要望のあった事項を中心に、内閣府から関係府省に対して義務付け・枠付けの見直しの検討状況を照会し、関係府省からの回答を踏まえ、大臣政務官同士による折衝等が行われた。その後、地域主権戦略会議で「地方分

表－１　地域主権改革一括法案提出までの概略

決定・関与機関	年　月　日	内　容
地方分権改革推進委員会	2007. 5. 30	「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」
地方分権改革推進委員会	11. 16	「中間的な取りまとめ」
地方分権改革推進委員会	2008. 5. 28	「第１次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」
地方分権改革推進委員会	12. 8	「第２次勧告～『地方政府』の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」
地方分権改革推進委員会	2009. 6. 5	「義務付け・枠付けの見直しに係る第３次勧告に向けた中間報告」
地方分権改革推進委員会	10. 7	「第３次勧告～自治立法権の拡大による『地方政府』の実現へ～」
政　務　官	11. 12～16	義務付け・枠付けの見直しに関する大臣政務官折衝
内　閣	11. 17	「地域主権戦略会議の設置について」（閣議決定）
副　大　臣	12. 1	副大臣合同会議による調整
地域主権戦略会議	12. 14	「地域主権改革の主要課題の具体化に向けた工程表」及び「地方分権改革推進計画（案）」
内　閣	12. 15	「地方分権改革推進計画」（閣議決定）
内　閣	2010. 3. 5	「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」（閣議決定）
内　閣	3. 29	第174回通常国会に同法案を提出
地域主権戦略会議	6. 21	「地域主権戦略大綱（案）」
内　閣	6. 22	「地域主権戦略大綱」（閣議決定）
内　閣	2011. 3. 11	「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第二次一括法）」（閣議決定）
内　閣	4. 5	第177回国会に同法案を提出

(32)　これら法律については、岩崎忠『「地域主権」改革』（学陽書房、2012年）、地域主権改革研究会『解説地域主権改革』（国政情報センター、2012年）、川崎政司編『ポイント解説地域主権改革関連法』（第一法規、2012年）、小泉祐一郎『地域主権改革一括法の解説』（ぎょうせい、2011年）など参照。

権改革推進計画（案）」が示され、2009年12月15日に同計画が閣議決定された。地方分権改革推進計画では63項目（121条項）の義務付け・枠付けの見直し等が決定され、それが法文化された第一次一括法案は、義務付け・枠付けの見直し、条例制定権の拡大（41法律）と内閣府の所掌事務の追加（１法律）について、地方分権改革推進計画を踏まえ、関係法律の整備（42法律）を行うものである。

その後、第３次勧告のうち、第１次見直しの残りの義務付け・枠付け340項目（751条項）について、見直しが各府省に要請され、その対応が照会された。2010年３月下旬の各府省からの回答後、地域主権戦略会議での議論・政治折衝が行われることとされた。そして、同年、地域主権戦略会議で「地域主権戦略大綱（案）」が示された後、同大綱が閣議決定され、法文化された第二次一括法案は、基礎自治体への権限移譲（都道府県の権限の市町村への移譲 ── 47法律）、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大（160法律）につき関係法律の整備（重複を含め188法律）を行うものである。ただし、勧告内容とは異なる対応が一部あり、その代表的な例である児童福祉法等の施設等基準については、そのあり方を再検討することなどを条件に法案化に至っている。なお、「従うべき基準」「標準」「参酌基準」の内容等、本法案の基幹的制度の趣旨等もこの段階で多く判明する。ただし、それがそのまま、法律として制定されたまたは審査において否定されたかどうかは、改めて確認を要する。

（２） 法律制定過程の概要

以下では、プロセス自体に大きな差異はないので、第一次一括法案の制定過程をみていきたい。法案の審議については、本会議の能率的運用のため、適切な委員会に付託される。同法案は、第174回国会において参議院先議の議案として2010年３月29日に受理され、**表－２**のように、参議院でいったん可決されたものの、2010年４月28日に衆議院に回付・受理後、衆議院で閉会中審査が継続され、**表－３**にあるとおり、第177回国会において、「地域主権」との表記等に関わる修正案が自民党等により提案された。それが衆議院総務委員会の審査を経て、修正案とそれによる修正を受けない部分の原案が衆議院で可決されたため、再度、参議院で審査・可決後、成立した。

各議院の委員会審査では、前記修正部分のほか、野党各党から、従うべき基準、標準及び参酌基準の相互関係や使い分け、保育所等を中心とした社会保障領域を中心としたナショナルミニマム論、法案作成段階における意見聴取等の手続論などについて質疑が多く行われた。第177回国会で成立した同法は、「地域主権」の表記に関わる

部分を除き大きな変更はない。この点を踏まえ、両国会における質疑応答のうちのいくつかは地方公共団体が定める条例等の適法性について参考となるところも少なくない。ただ、以下では、具体的な質疑等の内容ではなく、立法者意思を究明するための資料の位置づけ等について検討を進めたい。

表－２　地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案の審議

議院：参議院	年月日	審議、審査の内容
本会議	2010. 4. 7	趣旨説明、質疑
審査委員会：総務委員会	4. 8	趣旨説明、質疑
総務委員会	4.13	質疑
総務委員会	4.15	参考人質疑
総務委員会	4.16	参考人質疑
総務委員会・内閣委員会連合審査会	4.19	質疑
総務委員会・厚生労働委員会連合審査会	4.22	質疑
総務委員会	4.27	質疑、修正案趣旨説明（自民等、公明、共産）、予算を伴う修正案に対する内閣意見聴取
総務委員会	4.27	討論、採決/原案可決（可否同数による委員長決裁）・修正案否決
総務委員会	4.27	附帯決議（省略）
本会議	4.28	委員長報告
本会議	4.28	討論、採決/可決（賛成多数）
議院：衆議院	**年月日**	**審議、審査の内容**
本会議	2010. 5.25	趣旨説明、質疑
審査委員会：総務委員会	5.25	付託/閉会中審査

表－３　地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案の審議

議院：衆議院	年月日	審議、審査の内容
審査委員会：総務委員会	2011. 4.14	趣旨説明
総務委員会	4.19	政府参考人出頭要求決議、質疑
総務委員会	4.21	政府参考人出頭要求決議、質疑
総務委員会	4.21	修正案趣旨説明、討論
総務委員会	4.21	採決/修正及び修正部分を除く原案可決（賛成多数）
総務委員会	4.21	附帯決議（下記添付）
本会議	4.22	委員長報告
本会議	4.22	採決/修正及び修正部分を除く原案可決（賛成多数）
議院：参議院	**年月日**	**審議、審査の内容**
審査委員会：総務委員会	2011. 4.26	趣旨説明、衆議院修正部分趣旨説明
総務委員会	4.28	質疑
総務委員会	4.28	修正案趣旨説明、討論
総務委員会	4.28	採決/可決
総務委員会	4.28	附帯決議（省略）
本会議	4.28	委員長報告、採決/可決（賛成多数）

衆議院総務委員会：地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の事項の実現に努めるべきである。

一　施設・公物設置管理に係る国の条例制定基準の設定に当たっては、地方公共団体が裁量を発揮できるよう配慮しつつ、現在行われている施設・公物設置管理の水準の維持・向上に資するように努めるものとし、必要に応じ、運用の実態について検証を行うこと。

二　地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直しによる事前届出制の導入に当たっては、現下の欧米における国債や地方債を巡る厳しい情勢を十分に踏まえ、いやしくも金融市場の混乱を招くことのないよう、慎重な配慮を行うこと。特に、リスク・ウェイトを零とする現行の地方債の取扱いを堅持するとともに、財政基盤が脆弱な市町村に対しては、地方公共団体金融機構の機動的な活用を含め、公的資金の確保と適切な配分に最大限の配慮を行うこと。

三　地方公共団体の国等への寄附の原則禁止の見直しに当たっては、国等が地方の寄附等を前提とする不適切な施策展開を図ることや地方公共団体間の競争をいたずらにあおることがないよう、各府省等の遵守を継続的に監視するための措置を含む十分な担保措置を講ずるとともに、地方公共団体が不適切と考える国等からの寄附に関する行為に係る相談窓口を設けるなど、国と地方の財政秩序を乱す事態が発生しないよう万全を期すること。

四　基礎自治体への権限移譲については、これに伴い必要となる財政措置を的確に講ずること。

五　基礎自治体への権限移譲、義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の見直し、地方税財源の充実確保等の諸課題については、国と地方の協議の場の積極的な活用による国と地方の合意形成に努め、引き続き強力な推進を図ること。

　特に、国の出先機関の見直しについては、国と地方の役割分担の観点から早急に国の事務・権限の見直しを進め、これを地方公共団体に移譲する場合には、地方の財源・人員の確保等に十分配慮して移譲を行うこととするとともに、これを引き続き出先機関を通じて行う場合にも、可能な限り、各府省の縦割りにとらわれることなく総合的に実施する体制の整備に努めること。

3.　立法者意思の究明とその方法

第一次一括法は以上のプロセスを経て成立するが、一般に立法者意思の細部にわたる把握は、立法関連資料の存否や多寡の問題もあって困難なことが多い。そのため、まず、ここでは、立法者意思の発見と究明方法について検討し、今後の課題を示しておきたい(33)。

（1）　「立法者」の意思について

第一に、意思の把握対象である立法者の範囲である。憲法上、立法者は国会（憲法59条１項）であることは明らかであるが、法解釈にあたって考慮要素となる意思の主体は、いつの時点（法律成立時や法解釈時）の立法者か、賛成した過半数の議員か、より抽象化し過半数を形成した議員集団かなどの検討課題がある。一般論としては、法律成立時の過半数を形成した議員集団を念頭に置くことになろう。ただし、その意思の具体的把握は困難であり、かつ、解釈者の主観的評価が加わりやすいので注意を要する。それゆえ、いかに説得力と合理性を持つ根拠や推論を示すかが重要となる。また、法案は委員会審査が中心となるから、委員会での審査を踏まえその意思を把握し、それが本会議で受け入れられれば基本的には立法者意思と理解しても良さそうである。

さらに、通常、実際に法解釈が問題となる場合は法律成立ののち一定期間経過後であるから、その間、争点となる条文以外で、その解釈に関わる基本理念等を定める規定が改正等された場合、どのように解釈すべきであるかも一つの論点となる。前述Ⅰ－2.で検討した事案に類似して、争点となる法文自体の基本的内容は修正等されていないものの、その後に法の基本的規定が改正された場合で、当初の立法者意思と事後のものに齟齬があるときには、後者の理念・趣旨に沿って解釈し直すことが必要となろう。

第二に、立法者意思の中に「法案発議・提出者」等の意図を含めてよいかである。法案のすべての事項について質疑が行われるわけではなく、国会の議事録からは立法者意思が明確にならない部分も少なくない。その際、立法者意思として法案発議者・提出者、すなわち、法案提出議員等または内閣の意図が、国会の議事録以外で明らかになっているとき、それを立法者意思とすることが可能かという問題がある。さらに、

(33)　石田穣『法解釈学の方法』（青林書院新社、1976年）16頁以下、前注(27)、宇佐美「立法者意思の再検討」369頁以下、阿部泰隆「違憲審査・法解釈における立法者意思の探求方法」森島昭夫・塩野宏編『変動する日本社会と法』（有斐閣、2011年）69頁以下参照。

たとえば閣法の場合、法案作成過程関与者（関係部局担当者、審議会、内閣法制局など）の意見・答申等の内容、また、それら関与者が執筆した解説等で示された内容が、法案提出者である内閣の意図、延いては立法者意思あるいはそれを判断する重要な材料となりえようが、それが法案に組み込まれ、法律として成立したあるいは否定されたか等について個別に確認する必要がある。たとえば、閣法が国会で修正を受けた場合や法案発議・提出者と議院間の意思の齟齬が議事録から判明した場合、どの範囲で法案発議・提出者の意図が立法者意思とならなかったのかを明確にする必要があるのである。いずれにしても、その当時の政治的、経済的や社会的諸事情を踏まえ、立法事実を明らかにしたうえで、可能な限り、詳細な分析・検討が必要となろう。

なお、著作権侵害差止等請求事件では、著作権法附則における「この法律の施行の際現に」という文言が同法施行日のほか、その前日を含むかが争われたが、最高裁は、施行日前日を含まない旨判示した(34)。法案作成過程関与者（判決では「立法担当者」と表現されているが）は前日の午後12時は当日の午前零時でもあることから前日が入ると考えていたようである(35)。しかし、最高裁は、「本件文言の一般用法とは異なる用い方をするというのが立法者意思であり、それに従った解釈をするというのであれば、その立法者意思が明白であることを要するというべきであるが、本件改正法の制定に当たり、そのような立法者意思が、国会審議や附帯決議等によって明らかにされたということはできず、法案の提出準備作業を担った文化庁の担当者において、映画の著作物の保護期間が延長される対象に昭和28年に公表された作品が含まれるものと想定していたというにすぎないのであるから、これをもって上告人らの主張するような立法者意思が明白であるとすることはできない」と判示している。ここで注目されるのは、文言の一般的用法による文理解釈に立脚したうえで、立法過程関与者の理解と同一のものが立法者意思として「国会審議や附帯決議等」において明示的に確認されていないため、上告人の主張にその一般的用法に基づく文理解釈を覆すだけの説得力を認めていないところである。

（２） 立法者意思の調査資料について

次に、各議院の本会議議事録（憲法57条２項等）より、法案の趣旨説明、質疑応答や審議にあたった委員会委員長の報告から、一般に、成立した法律の立法者意思を見

(34) 最三小判平成19年12月18日民集61巻９号3460頁。
(35) この点の詳細は、宮坂昌利「判解」曹時62巻１号269頁（276頁以下）参照。

出していくことには異論はないであろう。それに加え、議院委員会の会議録で記録される提案理由説明や質疑応答等も、そのための資料として用いることができよう(36)。なお、会議録には、議事のほか、表決の数、公聴会や報告書などが記録される。これらのうち、いかなるものが立法者意思を究明するに役立ちかつ不可欠であるのかは、具体的内容をみて決めざるを得ない。ただ、法案審査にあたった委員会の報告書は、各議員に配布されるが、その内容は議決の理由・費用等について簡単に説明するもの（衆議院規則86条。参議院規則72条では同様の要領書の添付が求められている）であって、詳細な記述がなく、立法者意思の詳細な確認には向かない。しかし今後、規則改正を含め、より詳細な報告書作成が望ましい。

次に、第一次一括法案審査の付託を受けた参議院総務委員会の審査段階で、内閣委員会または厚生労働委員会との連合審査会で質疑が行われている。連合審査会は、議院をこえる合同審査会（国会法44条）とは異なり国会法上の位置づけはなく、議院規則に簡単な定めがある（衆議院規則60条、参議院規則36条）にすぎない。この審査形式は、法案審査段階で関連する他の委員会の参加のもと、趣旨の聴取や質疑を行い、他委員会の意見を聴取・反映する付託委員会審査の特別形態であって、独立の審査機関ではないから、討論・表決は行われない(37)。そのため、連合審査会における他委員会委員の質疑の内容が付託委員会でどのように評価されたかは、留意が必要となる。

また、法案審査では、参考人の意見・専門的知見等を聴取後、質疑が行われる(38)（国会法106条）ことがある。公聴会や参考人質疑等から直ちに立法者意思が導かれるわけではないであろうが、その後の法案審査・審議を検証し、その意見等の扱いについては見極めが必要となる。特に、法案作成過程関与者である審議会委員等が参考人として発言した内容がどのように評価され、その後の審査で受容または否定されたかなどの点には留意を要する。さらに、かつては国務大臣を補佐する政府委員(39)の答

(36)　たとえば、閣法の委員会審査にあたっては、所管府省等が作成する「法律案関係資料」（提案理由、法案要綱、法案・理由、新旧対象条文、参照条文が記載）のほか、衆議院調査局及び参議院常任委員会・特別委員会調査室で作成される当該法案の「参考資料」がある。後者では、法案提出の経緯、法案の概要、ポイント等のほか、論点まで整理されていることがある。検証が必要であるが、この参考資料も一つの参照材料となろう。

(37)　たとえば、昭和54年３月衆議院事務局編『逐条国会法第３巻』（信山社、2010年）324頁以下参照。

(38)　公聴会（国会法51条１項）についても概ね同様である（衆議院規則76条以下、参議院規則60条以下）。前注(37)、『逐条国会法第３巻』645頁以下参照。

(39)　この詳細は、昭和54年３月衆議院事務局編『逐条国会法第５巻』（信山社、2010年）１頁以下参照。

弁内容は重要視されていた。しかし、1999年の「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」により、政府委員制度は廃止され、政府参考人制度が導入された。その結果、委員会での政府に対する質疑は国務大臣又は内閣官房副長官若しくは政務次官に対して行うものの、「行政に関する細目的又は技術的事項」について必要があるときは政府職員である政府参考人の出頭を求め、説明を聞くこととされた（衆議院規則45条の２及び45条の３、参議院規則42条の２及び42条の３）。したがって、「細目的又は技術的事項」の範囲は問題となりうるが、その答弁の位置づけ等にも留意を要する。

最後に、立法者意思の探求を考えるうえで、前述の著作権侵害差止等請求事件最高裁判決で附帯決議を指摘している点について、若干の検討を加えておきたい。というのも、一般に、附帯決議は、議決された法案に関連して委員会の意見や希望を表明するもので、国会法等に根拠はなく、法的拘束力もない(40)。ただ、本会議で「附帯決議がある」旨、委員長報告があり、その内容は報告書に記載される(41)。その内容は、たとえば第一次一括法につき、前掲のとおり、主として政府に対する、政令等で定められるべき運用上の留意点、施行後のフォローアップの要求、法律制定後の見直しの検討の要請等であって、所管大臣がその場で、附帯決議の趣旨を尊重する旨述べるのが慣例である(42)。それゆえ、少なくとも、政省令の制定や裁量行使のあり方などの法的評価の際に、何らかの形で考慮要素に入ることはあろう。ただ、前記最高裁判決で「附帯決議」が明示されているが、附帯決議でそこで争点となった重要事項が取り上げられるか（そもそもそれが許容されるか）という問題のほか、仮に示されたとしても、政治的にはともかく、それを当該法律に関する立法者意思の表れと位置づけることには疑問がある。

---

(40)　たとえば、法令用語研究会編『法律用語辞典（第４版）』（有斐閣、2012年）993頁。

(41)　ただし、金子・新堂・平井編『法律学小事典第４版補訂版』（有斐閣、2008年）1069頁によれば、本会議での議決の対象とはならないとされている。

(42)　前注(30)、竹中編『議会用語事典』20頁、35頁。なお、同書168頁では、法案につき附帯決議が付される内容として、「当該法律に含まれる条文について審査を行った委員会として有権解釈を表明する」旨の記載がある。

おわりに ── 地方自治関連立法動向研究の意義と方向性

地方自治に関連する立法動向の研究は、地方自治の保障の観点から、今日の地方分権、「地域主権」改革の実際を掘り下げて検討し、各種課題を浮き彫りにすることを目標としている。それはとりもなおさず、地方自治法の歴史的展開を基底に置き、強固な地盤の上に解釈を進めようとする姿勢でもある。このような研究作業は、立法者意思の把握方法それ自体にも、多くの検討課題があり、一朝一夕になるものではなく、地道に取り組むほかはない。

この立法動向研究はさらに、どのような判断のもとに、どのような法制度が創られていったかを探求し、立法過程の分析を通じて法律が示す意味内容や制度趣旨などを明らかにすること、そして、その成果を広く国民に知らせ、意思形成・意思決定の参考とすることも予定している。同時に、本来、国会で行うべきであるとも考えられるが、法の趣旨等と齟齬のある政省令のあぶり出しを行うことも予定している。

最後に、立法過程を追って行くと必ず突き当たる障壁がある。それは、委員会発議を含む議員立法や与野党協議、また、与党内での議論状況など、記録そのものが作成されなかったり、作成されても公開されないことである。新聞報道等が行われることはあるものの、第一次資料等に基づく検証ができないことが多い。開示できない事情のある場合や期間もあろうが、法案に関する記録の作成・保管そして開示は、民主国家における国会議員ないし立法関与者の使命であるといえ、この開示の制度化が望まれる(43)。また、たとえばドイツでは、法案の発議・提出にあたり、その趣旨・目的のほか、各条文の説明が記載された理由書が議会に提出され、公開されている。日本でも、同様にすることで法案発議・提出者の意図が明確化・可視化されることが望まれる。

（しもやま　けんじ　名古屋大学大学院法学研究科教授）

(43)　同旨、前注(25)、前田「法解釈方法論序説」291頁以下参照。