

学説における「立法の意義」・「法律の留保」と

立法実務における「法律事項」

しおみ まさゆき
総務委員会調査室 塩見 政幸

本誌は『立法と調査』と称している。ところで、この立法とは法律を制定することであると言えば簡単であるが、立法の意義あるいは法律で定めなければならない事項については、学説、立法実務において従来から種々の議論がある。本稿では、最近の学説の動きも踏まえて、立法の意義、法律事項等に関する考察を行うこととする。

1. 憲法学説における立法の意義

(1) 形式的意味の立法と実質的意味の立法

憲法第41条は、「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」と定める。通説的見解によれば、「立法」には形式・実質の二つの意味があり、形式的意味の立法とは、国会の一形式である「法律」（国会が制定する法規範）の定立をいい、実質的意味の立法とは、「法規」という特定の内容の法規範の定立をいうとされる。そして、第41条の「立法」は、実質的意味の立法であるとされている¹。

このように解する理由付けについては、以下のようなものがある。

第1は、国会の権限を明確にできないとするものである。例えば、「もし、憲法四一条が、国会の議決によって定立される「法律」という名称をもった成文法を制定しうるのは国会だけであるということを規定しているにすぎないならば、それは同語反復であるか、せいぜい国会以外の機関が「法律」の形式で法規範を定立することを禁ずるだけのことになってしまい、憲法上の権限帰属の解釈としては妥当でないからである」²等である。

第2は、内閣が独立命令を制定する権限を有すると解されるおそれがあるとするものである。例えば、「ここにいう「立法」を形式的意味の法律の制定と解すると、国会以外の機関、たとえば政府・内閣が独立命令を制定する権を有するとしても、それは国会が「国の唯一の立法機関」だという原則と少しも矛盾しないことになり、本条の趣旨が失われてしまうおそれがある」³等である。

(2) 実質的意味の立法・法規の意義

ア 学説の整理

このように、通説的見解では、第41条の「立法」を実質的意味の立法、すなわち「法

¹ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第五版）』（岩波書店、2011年）285頁以下、野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第五版）』（有斐閣、2012年）78頁以下参照。

² 野中ほか・憲法Ⅱ79頁。

³ 宮沢俊義（芦部信喜補訂）『全訂日本国憲法』（日本評論社、1984年）343頁。

規」の定立であるとしているが、実質的意味の立法あるいは「法規」とは何かについては、諸説ある。

<赤坂教授の整理>

赤坂正浩教授は、次のように学説の整理を行っている⁴。

- ① 一般的権利制限規範説 = 国民の権利を制限し、国民に義務を課する成文の一般的法規範
- ② 一般的規範説 = 国民の権利義務に関係すると否とを問わず、およそ一般的抽象的法規範
- ③ 権利関係規範説 = 権利の制限だけに限定せず、広く国民の権利義務に関係する法規範（個別具体的な規範も含む。）
- ④ 一般的権利関係規範説 = 国民の権利に関係する一般的抽象的法規範 = 一般性という概念要素を維持しつつ、権利制限規範の要素を権利関係規範にまで拡張し、一般的規範性と権利関係性の双方を実質的法律のメルクマールとする。
- ⑤ 形式的法律概念一元説 = 第41条後段は国会に対して、他の憲法規定に抵触しないかぎりどのような内容の形式的法律も制定する権限を与えたとする。

そして、憲法学説では、①説を採用する論者はおらず、②説と④説とが拮抗しており、少数説ながら、③説と⑤説も無視できないと要約している。

また、赤坂教授は、次のような自説を述べている。

第一に、実質的法律は、「私人の権利義務に直接関係する、原則として一般的な、しかし場合によっては個別的な規範」と定義されるべきである。このような法規範の定立は、憲法第41条の「唯一の立法機関」条項により、国会の専属的所管事項である。

第二に、行政組織の大綱の決定も国会の専属的所管事項だが、その根拠は第41条後段ではなく、第41条前段及び第66条第1項・第73条第4号に求められる。

第三に、憲法は、国の政策の基本方針など国会が適宜形式的法律を制定できる国会制定法の競合的所管事項の領域も広く認めている。こうした競合的所管の根拠は、第41条前段の最高機関規定に求めることができる。しかし、第41条後段も、実質的法律は形式的法律でのみ定められるという専管的立法権の授権規定であると同時に、最高機関規定と結合して、概念上は実質的法律に含まれない規範の競合的定立権を授権した規定と読まれるべきであろう。

<佐藤教授の整理>

また、佐藤幸治教授は、次のように学説の整理を行っている⁵。

法規とは何かという問題について、対象事項に着目する考え方（A説）と規範の性質に着目する考え方（B説）に大別する。

A説の原型は、権利を制限し義務を課す規範というものであるが（A₁説。内閣法11条、内閣府設置法7条4項、国家行政組織法12条3項参照）、今日では権利付与規範も含め（A₂説）、さらには行政各部の組織も含めて広く解する説（A₃説）がある。これに対し、B説は、一般的・抽象的規範性に本質をみようとするものである。

A説やB説のような限定は議会が現実に行っていることと大きく乖離しているとして、むしろ「立

⁴ 赤坂正浩「立法の概念」『公法研究』第67号（日本公法学会、2005年）148頁以下参照。

⁵ 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）432頁以下参照。

法権」をもって憲法を除き最高の法形式である「法律」を制定・改廃する権能と捉えようとする見解が主張されることになる（C説）⁶。

そして、佐藤教授は、国民主権の下で唯一の強い民主的正統性をもつ議会が、現代社会にあって、A説やB説が想定してきたことよりもはるかに多くのなすべき課題に直面していることは率直に受け止めなければならないとしている。

「法規」の意義を考えるに当たっては、佐藤教授の整理にある対象事項と規範の性質に着目することが重要であるので、以下それぞれについて検討する。

イ 対象事項

<伝統的法規概念>

「法規」の意義を考える出発点は、「一般的・抽象的な法規範のうちで国民の「自由と財産」を制限する法規範の制定だけを議会の権限として留保し、法律事項を狭く限定したドイツ立憲君主制憲法の特色を示す考え方である」伝統的・古典的な「法規」概念である⁷。これは、「民主政原理の代表者としての議会が、君主政原理の代表者としての君主および官僚との闘争と和解の結果として、歴史的に獲得した最小限の権限であり、その目的は、議会（立法権）に対する政府の（命令権）の侵入の防止にある」とされる⁸。

明治憲法下では、立憲君主制であり、議会の役割は、国民の権利を護るために君主の権力を制限することにあつたと考えられていたので⁹、「法規」の意義も、国民の権利を守る観点から考えられたと思われる。

<対象事項の拡大—権利義務に関係する事項>

現行憲法が制定され民主主義が確立し、国会の地位・権限が強化されたため、学説は、「法規」の対象事項を拡大することに努めた。

拡大の第1は、権利を制限し義務を課す事項だけでなく広く権利義務に関係する事項についても法規とすることである。

例えば、「立法権を国会に独占させる本条の趣旨から見て、法規とは直接または間接に国民を拘束し、あるいは国民に負担を課する新たな法規範を意味する」¹⁰、「国民の既存の権利を制限・侵害しているか、それとも政府が新たに利益を創設・提供しているかの区別は困難であることにかんがみると、既存の権利を「制限・侵害」している場合のみを法律事項とするのでは狭すぎるであろう」¹¹等の見解がある。

<対象事項の拡大—行政組織>

拡大の第2は、行政組織の大綱に関する事項についても法規とすることである。

例えば、「行政機関が国民の権利・義務に関わる処分を行い、法規命令を定めることか

⁶ 赤坂教授の整理の⑤説と佐藤教授の整理のC説は、実質的意味の立法＝「法規」の意義に関する見解とは言えないかもしれないが学説の整理として便宜触れた。

⁷ 芦部・憲法 286 頁。

⁸ 高見勝利『芦部憲法学を読む』（有斐閣、2004年）110頁。

⁹ 高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第2版）』（有斐閣、2010年）324頁参照。

¹⁰ 宮沢・全訂日本国憲法 343頁。

¹¹ 長谷部恭男『憲法（第5版）』（新世社、2011年）314頁。

らして、行政機関の組織編成が、国家と国民の関係に関する法規範を必要的立法事項とする法規概念と無縁とはいいがたい。国民の権利義務について定める法規範は、必ずしも個別の法律や個々の条文を単位として存在するわけではない。また、民主的観点からして、公の政策の企画・立案を行う行政組織の編成のあり方は、その基本的部分において国民代表によって直接定められることが望ましい¹²等の見解である。

なお、行政組織と法律の根拠の必要性については、行政法学説において盛んに議論されている。国民の権利義務に関連づけて行政組織に関する事項を法規に含める見解、一般的規範説から行政組織に関する事項も「立法」とする見解等があるが、憲法第41条の国会を「国権の最高機関」としている点に着目して、国会による行政の民主的統制の一環として、基本的な行政組織編成権が国会に帰属するとする「民主的統制説」が、行政法学では最も有力であるとされている¹³。

ウ 規範の性質

<一般的抽象的規範>

規範の性質として、実質的意味の立法は一般的・抽象的な法規範であるとする見解がある。例えば、「民主主義の憲法体制の下では、「実質的意味の法律」をより広く捉え、およそ一般的・抽象的な法規範をすべて含むと考えるのが妥当である。この法律の一般性・抽象性（合わせて一般性とも言う）とは、法律が不特定多数の人に対して、不特定多数の場合ないし事件に適用される法規範であることを意味する。法律の受範者も、法律の規制が及ぶ場合ないし事件も、不特定多数であることによって、それは誰に対しても平等に適用され、事件の処理について予測可能性が充たされることになり、経済社会の発展が促されたのである。それは法治主義の思想に適合する観念であった¹⁴等の見解である¹⁵。

<個別・具体的規範>

これに対して、個別・具体的な規範を定めることも実質的意味の立法に含める考え方もある。例えば、「実質的意義における立法とは、国家の統治権により法規を定める行為を意味する。法規とは普通には行政又は司法の基準となるべき国家と人民との関係に付いての一般的な法的規律の成文の定を意味するものであるが、国家と人民との間に従来の国法には存しなかつた新なる法的規律を定めるものであれば、一事件に関する具体的定を為すものでも、法規の観念に属する¹⁶等の見解である。

(3) 国民主権モデルにおける立法

¹² 長谷部・憲法 314 頁以下。

¹³ 宇賀克也『行政法概説Ⅲ（第2版）』（有斐閣、2010年）8頁以下参照。

¹⁴ 芦部・憲法 286 頁。

¹⁵ 法律の一般性については、高見・芦部憲法学 111 頁、阪本昌成『憲法理論Ⅰ（第3版）』（成文堂、1999年）265 頁以下・274 頁以下、玉井克哉「法律の「一般性」について」芦部信喜先生古希祝賀『現代立憲主義の展開下』（有斐閣、1993年）383 頁以下等参照。

¹⁶ 美濃部達吉（宮沢俊義補訂）『日本国憲法原論』（有斐閣、1952年）331 頁以下。

筆者は、最近では高橋和之教授が提唱した国民主権モデルにおける立法という見解に注目している。その見解の概要は、次のとおりである¹⁷。

<近代立憲主義の二つのモデル>

近代立憲主義の中に、立憲君主政モデルと国民主権モデルがある。

立憲君主政モデルにおいては、君主政原理（君主主権）が出発点に置かれ、そこから君主が憲法を欽定して自己の権力を制限するという論理をたどる。

これに対し、国民主権モデルでは、国民主権を出発点にして、主権者たる国民が憲法を制定し立法権・執行権・裁判権を創設する。立法権を授権された議会は、国民の直接的な代表者であることから、優越的地位を与えられる。あらゆる法定立は、まず法律によってなされなければならない。

<立法の意味>

立憲君主政モデルによって理解すれば、そこでの議会の役割は、国民の権利を護るために君主の権力を制限することであり、そのために立法（法律制定）への同意権を獲得したのであるから、「実質的意味の立法」とは国民の権利を制限し、あるいは、国民に義務を課す法規範（これが「法規」と呼ばれた）の定立として理解される。もっとも、議会在法規以外の事項について法律を制定することも、君主に異論のない限り可能であった。そこで、内容が「法規」であるかどうかに関係なく、議会による法律制定を「立法」と呼ぶときには、「形式的意味の立法」と称された。

立法の観念を国民主権モデル（立憲民主政モデル）で理解すれば、主権者国民が憲法を制定し、その中で国会を国民の直接的な代表者にして、かつ、最高機関であると規定し、立法権を授けているのである。しかも、その立法について、憲法は何らの事項的限定も定めてはいない。とすれば、国会は、憲法の下において、いかなる事項についてであれ、まず最初に法的規律を行う権限を授けられたと理解すべきではなからうか。その、憲法の下において始源的規律を行う最高位の法規範が法律であり（ただし性格の異なる条約と条例の問題はここでは除外する）、立法とはかかる意味での法律を制定することなのである。ゆえに、憲法を直接「執行」しうるのは法律であり、行政権は法律のないところで法律の根拠なしに行動することは許されない。その意味で、行政とは、法律の「執行」なのである。

そして、高橋教授は、「従来の学説は、立憲君主政モデルをベースにして日本国憲法を解釈し…法規の定立ということが、実質的意味の立法の基礎に置かれた…この発想からすれば、立法事項にあたらぬ領域については法律に基づく行政の原理は妥当せず、行政権は法律の根拠なしに、憲法を直接の根拠として行動しうるということになる」と従来の学説の発想を批判する¹⁸。

また、高橋教授は、国家作用としての「立法」と「行政」関係について、「分離型」（＝「立法」と「行政」は、立法事項により、あるいは、立法の一般性・抽象性により、区別され、分離される思考系列）と、「下降型」（＝「行政」を「立法」（法律）の執行として理解し、「立法」と「行政」は、完全に上下関係に置かれ、「行政」の内容は法律による授権としてのみ成立しているとする思考系列）の2つの思考系列があるとした上で、従来の学

¹⁷ 高橋・立憲主義 29 頁以下・324 頁以下参照。

¹⁸ 高橋・立憲主義 324 頁以下。

説を、「分離型」と位置付け、その解釈上の不都合を詳細に指摘しつつ、次の「下降型」を採るべきとしている¹⁹。

<下降型による解釈>

下降型思考とは、最高規範から出発し、その実現過程として下降する法の段階構造の図式を基礎に、立法と行政を位置づける考え方であった。したがって、最高規範を憲法とすると、その下での最高位の法制定を立法と捉え、その立法の実現（執行）を行政と捉えることになる。

これを法形式の側面で捉えれば、憲法の下における最高の法形式は、対外関係の法形式である条約を別にすれば、法律である。ゆえに、立法とは、法律の制定を意味する。

しかし、こう言ったからといって、立法を形式的意義に解したということでは、必ずしもない。なぜなら、ここでの法律は、国会が一定の手続に従って制定した法規範という意味においてのみならず、否、それ以上に、最高位の法規範という実質的意義において理解されているからである。

もともと、法律（lex, loi, law）というのは、最高位の制定法を意味した。その制定権を議会が国王から奪い取るのである。その結果、法律とは議会の制定した法であると観念されるようになる。

法律が最高位の法であるのは、最高機関としての国会が制定した法であるからだと説明するのは、この歴史的経緯を忘れた見解と言わざるをえない。「法律の優位」は、法律を議会が制定することから生じる結果ではなく、法律の観念自体に内包されたものであり、その法律を議会が制定することになったことこそ、民主主義の要請の下に生じた結果なのである。

日本国憲法は、そのような法律の制定権を国会に独占させた。それが、憲法四一条にいう「唯一の立法機関」の意味なのである。

（４）考察

高橋教授が、従来の学説が立法の意義を立憲君主政モデルで理解して、その延長で考えていたことを指摘しているように、従来の学説は、伝統的な「法規説」（赤坂教授の整理の①説、佐藤教授の整理のA₁説）を出発点として、国民主権が確立した現行憲法の下では「法規説」では範囲が狭いとして、実質的意味の立法の意義を拡大するという発想であったと思われる。これに対して、高橋教授の見解は、発想自体を見直し民主主義の観点を徹底したものと理解できる。

伊藤博文の『憲法義解』のうち、明治憲法第 37 条「凡て法律は帝国議会の協賛を経るを要す」の規定の解説中に、「「どのような事を法律を以て定める必要がありや？」というような問題に至っては、一つの例言を以て、これを概括するのは難しい。……法律及び命令の区域は、専ら各国の政治発達の程度に従う。そして唯憲法史を以てこれを論断すべきのみである」との記述がある²⁰。明治憲法下で立憲君主制を確立し自由主義の観点から国民の権利を制限し義務を課すためには法律が必要であるとした伝統的な「法規説」も、日本国憲法が制定され、戦後民主主義の草創期に、伝統的な「法規説」から対象事項の限定を

¹⁹ 高橋和之「日本国における「立法」と「行政」の概念・試論」小林直樹先生古稀祝賀『憲法学の展望』（有斐閣、1994年）（『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、1994年）にも所収）参照。緻密な分析であり、要約では不正確であるので原典を参照されたい。

²⁰ 伊藤博文（宮沢俊義校註）『憲法義解』（岩波書店、1963年）71頁。

取り外した一般的規範説も、それぞれ憲法史において一時代を築いたものと評価できる。今日の議会制民主主義の発展の状況からすれば、高橋教授の見解も今後憲法史の一時代を築くことになるのであろうか。

なお、一般的規範説の提唱者の芦部信喜博士が「現代における立法」の結びとして「わが国実定法を具体的に検討しつつ現代国家にふさわしい法律の観念を構成することが望まれる。その結果はおそらく、法律で定める内容について原則として憲法上別段の制限がない民主的な憲法体制においては、実質の意味の法律は形式的意味の法律とほぼ範囲を同じくすることになり…」としている²¹。

2. 行政法学説における法律の留保

(1) 学説の整理

ア 法律による行政の原理の内容の概観

法律による行政の原理は、行政法学にとって最も基本的な概念であり、行政法学説では精緻な議論が行われているが、櫻井敬子・橋本博之『行政法（第3版）』（弘文堂、2011年）13頁以下に従ってその内容を概観すれば、次のとおりである。

<法律による行政の原理の意義>

法律による行政の原理（法治主義）は、行政活動が法律に基づき、法律に従って行われなくてはならないことを意味する。この原理は、権力分立原理に根拠を有している（憲法41条・65条・76条）。

法律による行政の原理は、沿革的には、行政権が国民の権利・自由を侵害することを防止するという近代自由主義の思想から生まれ、次第にその射程が拡大されてきた。しかし、今日では、法律による行政の原理は、国民主権に基づく憲法下における統治の原理として理解されている。

<法律による行政の原理の内容>

法律による行政の原理の内容としては、①法律の法規創造力、②法律の優位、③法律の留保の3つがあげられるのが通常である。

法律の法規創造力とは、法律によってのみ法規を創造することができるということであり、法律の優位とは、法律が存在する場合には、行政活動はこれに反してはならず、法律違反の行政活動が無効になるということである。法律の留保とは、行政が具体的な活動をするに当たって、いかなる性質の行政活動について法律の根拠が必要とされるべきかという問題である。前の2つの原則は今日ではすでに当然のこととみなされているが、法律の留保については、学説上最も重点的に議論され、今日でも議論がある。

<法律の留保に関する学説>

- ① 侵害留保説 = 侵害行政についてのみ法律の根拠を要し、それ以外の行政活動については法律の根拠を要しないとする見解
- ② 全部留保説 = 行政活動のすべてについて法律の根拠が必要であるとする見解
- ③ 権力留保説 = 権力的な行政活動について法律の根拠を必要とする見解
- ④ 社会留保説 = 社会給付活動について法律の根拠を要するという見解

²¹ 芦部信喜『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971年）262頁。

⑤ 重要事項留保説 = 重要事項（本質的事項）について法律の根拠を要するという見解

なお、行政法学説は、法律を、組織規範（特定の行政機関の組織に関する定め）、根拠規範（行政機関が一定の行政活動をするに当たって必要とされる根拠規定）、規制規範（ある行政活動のやり方についての定め）に分類し、法律の留保については根拠規範の要否の問題として検討してきた。

イ 法律の留保に関する最近の行政法学説

法律の留保について、現在の議論の出発点は侵害留保説である。戦後、民主主義の観点の重視等から、全部留保説、権力留保説、社会留保説等が説かれたが、このような侵害留保説を補正する試みは必ずしも説得的でないとの指摘がある²²。確かに、各説には問題点はあるようであるが、一般的には法律の根拠を必要とする行政活動を拡大する方向での議論が行われている。最近の行政法学説において、この方向での議論として、次の重要事項留保説及び公行政留保説に筆者は注目している。

＜重要事項留保説＞

我が国での提唱者である大橋洋一教授によれば、重要事項留保説の内容は次のとおりである²³。

本質性理論（重要事項留保説）は、本質的決定は議会自らが下すべきであり、行政に委ねてはならないという。侵害留保理論を中核に含みながら、その拡張を図った見解である。法定化の要否は以下（a）（b）で説明する2つの基準により判断される。

（a）侵害留保理論の機能拡張

本質性理論は、市民の権利利益の保護を目的として議会コントロールを及ぼすという法治主義の観点に立って、基本的人権保障のために法律の根拠を要請する。ここでは、侵害留保の考え方は維持されている（したがって、侵害留保を後退させるものではない）。そのうえで、従来侵害とは捉えられてこなかった活動〔例：制裁的氏名公表〕について、その規制的機能に着目して、侵害留保の考え方を拡張しようとするのである。

（b）基幹的組織・制度、基本的計画の法定化要請

本質性理論は、民主主義の観点から、行政システムにおける基本的決定に法律の根拠を要請する。例えば、原子力発電所の立地計画などは、エネルギー政策、土地利用政策、雇用政策など、将来の社会のあり方を規定することから、議会の関与が要求される。国土計画、第2の予算と呼ばれる財政投融资についても、一般法を制定し、市民の概観可能性と批判可能性を保障することが要請されよう。また、補助金についても、基幹的な補助金には法律の根拠が要請される。これは補助金が税の減免と同様の効果をもつとか、受給者以外の競争者に競争上の不利益をもたらすといった理由からではない。基幹的補助制度であることから、議会による正当化が要請されるのである。

さらに、行政組織の基本構造について議会が決定すべきであるという考え方もここに含めて理解される（制度的留保理論）。これは、行政組織が大要どのようになっているのか、組織に対する市民の概観可能性を法律で保障しようとするものである。

²² 塩野宏『行政法Ⅰ（第5版）』（有斐閣、2009年）77頁。

²³ 大橋洋一『行政法Ⅰ』（有斐閣、2009年）33頁以下参照。

この重要事項留保説については、「この説は、侵害留保説と全部留保説との中間に位置する見解であり、その内容において健全な常識に適うものを含んでいると言うこともできる」²⁴、「侵害留保説では射程が限定されすぎており、他方、全部留保説、社会留保説、権力留保説について指摘されている問題を考えると、重要事項留保説によって、法律の留保の範囲の拡張を図るのがもっとも適切であるという見解が有力になりつつある」²⁵等の好意的な評価がある。ただ、何が重要（本質的）事項か不明確であるとの指摘も同時にされている。

なお、塩野宏教授も「侵害留保理論の自由主義的機能と現実の行政需要を前提とすると、侵害領域における法律の留保の原則は維持するとして、これに加えて、わが国民の将来の生活を規定するようなもの（たとえば国土開発計画）については、国民の法的利益への直接の影響とは無関係に、わが国の民主的統治構造との関係からしても法律の根拠を要する、という解釈も成り立つのではなかろうか」としており²⁶、重要事項留保説と類似の考え方を採っている。

< 公行政留保説（完全全部留保説） >

次に、芝池義一教授は、次のような公行政留保説（完全全部留保説）を提唱している²⁷。

これは、権力的行政のみならず、非権力的公行政についても法律の授権を要するとする説である。この説によると、契約による補助金の交付や行政指導についても、それらは公行政であるから、法律の授権が必要だということになる。

侵害留保説は国民の権利自由の防御を意図するものであるが、この公行政留保説は、これとは異なり、行政の民主的統制、行政の民主性の確保を意図するものであろう。

なお、芝池教授は、重要事項留保説について「行政の分野を問わず、重要事項については法律で定めることを要請する説である。行政の分野を問わない点は、公行政留保説と同じである。また、公行政留保説も、細目まで法律で定めることを要請するものではあるまい。両説の比較検討をすると面白い結果が出てくるかもしれない」としており²⁸、両説の類似性を述べている。

（２）考察

ア 行政法学説の傾向

法律による行政の原理は、もともと自由主義からの立論であった²⁹。戦後、民主主義の

²⁴ 小早川光郎『行政法 上』（弘文堂、1999年）129頁。

²⁵ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2011年）35頁。

²⁶ 塩野・行政法Ⅰ77頁。

²⁷ 芝池義一『行政法読本（第2版）』（有斐閣、2010年）57頁以下参照。なお、芝池教授によれば、公行政は、警察行政、社会福祉行政、教育行政、環境行政など、直接に国民の福祉の維持向上の公益の実現を目的とする行政であり、私行政は、国・地方公共団体による土地の賃借、文房具などの購入、庁舎の建築など、私人と同様の立場で行う行政である（同書17頁）。

²⁸ 芝池・行政法読本57頁以下。

²⁹ 塩野教授は、「この原理のイデオロギー的基礎は、権力分立がそうであるように、自由主義的政治思想である。行政が国民議会の参与する法律に服するというのは民主主義にも適合的であるが、これを整理したオット

進展とともに、法律による行政の原理も、民主主義の観点に重点を置いたものと解されるようになったと考えられる。そして、行政法学説において、民主主義の観点から行政を民主的にコントロールするため、法律の留保を必要とする事項を拡大する方向での議論が行われているようである。ただ、学説においては、自由主義の観点から権利を制限し義務を課す行政活動には法律の根拠を必要とする侵害留保の考えは維持されており、それに付加する形で、民主主義の観点からそれ以外の行政活動のうち法律の根拠が必要とされる範囲を拡大する方向で議論が行われているという状況であろうか。

なお、前述したように重要事項留保説に対しては何が重要（本質的）事項か不明確であるとの指摘があるが、民主主義の観点による部分は、行政の民主的コントロール³⁰に資するかどうかといった漠然とした基準は立てることができるかもしれないが、自由主義の観点から国民の権利を制限し義務を課す事項といった明確な基準は望めないと考えられる³¹。

その部分については、民主主義のプロセスである国会の熟議と、選挙等を通じての国民の監視によって、行政の民主的コントロールに資するかどうかを決定するしかない。ただ、徐々に先例を積み重ねることで、その基準が明確化されていくのではないだろうか³²。

イ 考え方の方向性

ところで、高橋教授は、「国民主権モデルで立法と行政の性格を考えれば、立法とは憲法の下での始源的法定立・・・であり、行政とは法律の「執行」である。ここで「執行」とは、行政権のあらゆる行為が究極的には法律に根拠をもたねばならず、行政がケルゼンの意味・・・で法律の実現として現れるということを表現する」としている³³。

高橋教授が法律の留保について具体的にどのような見解であるか明らかでないが³⁴、高橋教授の「行政権のあらゆる行為が究極的に法律に根拠をもつ必要がある」という（理念的なレベルの）見解を踏まえ³⁵、いかなる性質の行政活動について法律の根拠が必要と

一・マイヤーにおいては、もっぱら自由主義のモーメントに重点が置かれていたのである」としている（塩野・行政法 I 69 頁）。

³⁰ 藤田宙靖教授は、国会による行政活動の民主的コントロールの意味を詳述している（藤田宙靖『行政法 I（第 4 版改訂版）』（青林書院、2005 年）83 頁以下参照）。

³¹ 塩野教授は「自由主義の原理であると、自由と財産を一方に置き、他方に侵害、つまり強制的モーメントを置けば、自然に答えが出てくる。これに対して、民主主義であると、どこまで法律の根拠を求めるかの答えが出難い」としている（塩野・行政法 I 75 頁以下）。

³² その過程では、立法の動向を踏まえて学説が基準を明確化し、また学説が先導して立法が行われることもあろう。

³³ 高橋・立憲主義 336 頁。

³⁴ 高橋・小林古稀 695 頁では「下降型」から法律の留保の問題をどのように考えるか別の機会に論ずるとしているが、筆者は見つけるに至っていない。

³⁵ 高橋教授が「行政がケルゼンの意味・・・で法律の実現として現れるということを表現する」としているのは、行政行為という下位の法規範が、上位の命令という法規範、更に上位の法律に妥当根拠を有するとするケルゼンの法の段階構造を意味しているが、行政法学説における法律の留保の議論とは異なる理念的なレベルで「行政権のあらゆる行為が究極的に法律に根拠をもつ必要がある」としているようにも考えられる。

されるべきかという行政法学説で論じられている法律の留保の問題を考えてみたい³⁶。学説で論じられる分野に踏み込むことになるが、法律の留保の問題は、立法実務において対象事項について法律で定めることがふさわしいかどうかを判断することと密接に関係するものであるから、筆者なりの考え方を述べる。

前述したように、現在の行政法学説において、民主主義の観点から行政を民主的にコントロールするため、法律の留保を必要とする事項を拡大する方向での議論が行われている。そして、民主主義の観点の徹底という理念では、高橋教授の見解と全部留保説は共通していると考え³⁷。問題は、具体的にいかなる行政活動にいかなる法律の根拠が必要であるかである。

全部留保説に対しては、「法律の根拠がない場合には行政は自由な活動をすることが許されないため、行政は実際上の必要が生じても法律がない限り具体的な対応をすることはできず、迅速に国民のニーズにこたえることができないという現実的な弊害が生じてしまう。また、全部留保説をとった場合、包括的な授權をする法律が増えるだけで、結局のところ法律による行政権の縛りが効かなくなるという指摘もある」³⁸、「全部留保説を説く論者の中には、組織規範をもって授權根拠と捉える立場もあるが、これは根拠規範を要請してきた留保理論を後退させる危険性を内包する」³⁹といった批判が行われている。

確かに、純粋な全部留保説のようにすべての行政活動に根拠規範が必要であるとするのは、非現実的であり、行政に求められる機動的な対応ができないことになろう。反対に、すべての行政活動について組織規範があれば足りるとするのは、法律による行政の民主的コントロールの要請を満たすものではない。結局、それぞれの行政活動の性格に応じて必要な法律の根拠はどのようなものかを個別に検討することが考え方の方向性として妥当であると考え。その際、従来の学説の成果を踏まえつつ、行政の民主的コントロール⁴⁰ができていようかどうかを検討するのである。

³⁶ 国民主権の確立と法律の留保の問題に関しては、藤田・行政法 I 82 頁以下参照。藤田教授が指摘するように国民主権の確立が法律の留保の妥当範囲と理論的に直結するとは考えないが、高橋教授の「行政権のあらゆる行為が究極的に法律に根拠をもつ必要がある」とする見解にふさわしい法律の留保の考え方や妥当範囲を検討する必要があると考える。

³⁷ 小早川教授は、「全部留保説は、侵害留保説を立憲君主制に対応するものとして排斥し、国民主権原理に則って国民代表機関たる国会を“国権の最高機関”とする現在の憲法構造のもとでは、国会以外の国家機関の活動はすべて国会の授權のよってのみ…行われようという考え方を、その基本としている」としているが（小早川・行政法上 123 頁）、高橋教授の見解と全部留保説の理念における共通性を示すものである。ただ、高橋教授は「ここで「執行」とは、…内閣が国会の決定を受動的に執行するにすぎないということではないことに注意が必要である。内閣は、自己の政策をもち、その実現に必要な法律案を国会に提案し、法律制定を獲得して政策を遂行していくことが期待されているが、その政策遂行が、法的には法律の執行という形態をとって現れるということである」としており（高橋・立憲主義 336 頁以下）、すべての行政活動に法律の根拠（正確には根拠規範）を要するとする純粋な全部留保説を採っているとは考えられない（塩野・行政法 I 80 頁参照）。

³⁸ 櫻井・橋本・行政法 17 頁。

³⁹ 大橋・行政法 I 32 頁。

⁴⁰ ここには侵害留保の考え方が含まれていると考える。なぜなら、民主主義の観点から行政の民主的コントロールを導くとしても、その民主主義は人権の保障を本質とする立憲民主主義であり、自由主義の観点を排斥するものではないと考えられるからである（芦部・憲法 17 頁参照）。ただ、アで述べた行政法学説の傾向のように、自由主義の観点からの侵害留保の考え方に付加する形で、民主主義の観点から行政の民主的コントロール

そうすると、国民の権利義務に関わる行政活動⁴¹に根拠規範が必要であるとともに、(1)イであげた「わが国民の将来を規定するようなもの(たとえば国土開発計画)」あるいは「行政システムにおける基本的決定」についても、根拠規範が必要であると考えられる⁴²。行政指導については、種々の形態があり、一概に法律の根拠の要否を論ずることができないと考える。最近話題となった牛肉の生レバーの提供禁止を例として筆者の考えを述べるなら、次のとおりである。

生肉を食べたことに伴い重大な食中毒が生じたとしても、その提供を禁止すること、営業停止にすること、罰則を科すことなどは、侵害留保の考え方から、法律の根拠規範⁴³がなければできない。ただ、食品衛生法上の法的規制が行われる前にも、行政指導により生肉の販売自粛が行われていた。国民の生命・健康に影響を及ぼす事例であるので、このような対応は必要なことであり、所管省庁である厚生労働省の設置法の中に「飲食に起因する衛生上の危害の発生の防止に関すること」⁴⁴という所掌事務が規定されているにもかかわらず、何の対応もしないなら行政の怠慢であるとも言えよう。

このような行政指導のように実質的に効果をあげ、業者、消費者に影響を及ぼしているものを「法的に無」として法律の根拠なくできると考えることはできない。その場合は、上記の設置法の所掌事務の規定(組織規範と解されている)を発動の根拠(併せて発動を限界付ける根拠)と考える。ただ、行政指導は行き過ぎになることもあるので、それについては行政手続法第32条以下の規制規範でチェックする。すなわち、このような場合、行政指導は組織規範により発動(併せて発動の範囲を限定)され、その適正さは規制規範でチェックするというので、行政の民主的コントロールが行われていると考えることができれば、全体としてその行政活動に法律の根拠があるとするのである⁴⁵。

結局、民主主義の観点を重視して法律の留保の問題を考えるなら、上記の考え方の方向性のように、行政の民主的コントロールができていのかどうかの観点から対象事項についてどのような法律の根拠をどの程度の規律密度で定めることが必要であるかについて検討する方法が妥当であると考え⁴⁶。今後、行政法学説において、行政の民主的コン

を導くという説明方法もあると考える。結果は同じであるが、民主主義の観点の徹底という立場には、行政の民主的コントロールの中に侵害留保の考え方が含まれるとする説明方法が適合すると考える。

⁴¹ 国民の権利を制限し義務を課す行政活動だけでなく権利を付与し義務を免除する行政活動も含む。後者について法律の根拠を要するとする説明方法には諸説あるが、国民の権利義務に関わる行政活動については国民にとって重要な事項であり行政の民主的コントロールのため法律の根拠が必要であると考え。

⁴² 根拠規範の規律密度は、行政活動の性質によって異なるであろう。特に、国民の権利を制限し義務を課す行政活動については、根拠規範は厳密に規定されなければならない。

⁴³ 食品衛生法第11条第1項に基づく食品の規格基準を定めると、規格に合わない食品を販売してならないことになる(同条第2項)。違反すれば、営業の停止・禁止、(第55条)、罰則が科される(第72条)。

⁴⁴ 厚生労働省設置法第4条第1項第38号参照。

⁴⁵ この部分の記述は、例示した行政指導について、組織規範を発動の根拠とする説明をしたもので、行政指導全般にわたって法律の根拠の要否を正面から論じたものではない。行政指導と法律の根拠については、塩野・行政法I 206頁以下、千葉勇夫『行政指導の研究』(法律文化社、1987年)37頁以下、松戸浩「行政指導の法的根拠」『広島法学』29巻4号等参照。

⁴⁶ 中川丈久教授の「政策的稠密度」の議論も同様の発想であろうか(中川丈久「行政活動の憲法上の位置づけ」『神戸法学年報』14号202頁以下参照)。また、全部留保説の論者の記述の中に、同様の発想をうかがうことができる。例えば、芝池義一『行政法総論講義(第4版補訂版)』(有斐閣、2006年)48頁以下参照。同書では、行政計画、行政指導、行政調査等に関する法律の根拠についての具体的な検討が行われている。

トロールの内容を具体化するとともに、行政行為、行政計画、行政指導等の各行政活動に関し、どのような法律の根拠をどの程度の規律密度で定めることが必要であるかについて個別具体的に論じられることを期待したい⁴⁷。

3. 立法実務における法律事項・強要性

(1) 問題の所在

立法実務において、政策のうち法律で定めることがふさわしいものであるかどうかの判断基準として、「法律事項」及び「強要性」という概念は、重要なものである。すなわち、立法実務においては、伝統的に「法律は権利義務に関わる法律事項を規定するものである」あるいは、「法の本質であるその強要性を全くもたないような内容の法令を作ることは避けるべきである」という考え方が存在している。

この問題を概観するための格好の素材として、財政構造改革法に関する次のような国会論議がある。財政構造改革法（正式名称：財政構造改革の推進に関する特別措置法（平成9年法律第109号））は、財政健全化を目標として、平成15年度までの赤字国債発行を毎年度削減し、財政赤字を対GDP比3%とする、そのための各歳出分野における改革の基本方針、政府が講ずべき制度改革等を内容とするものである。質問をする議員から同法には法律事項・強要性がないという批判があった。

◇平成9年10月21日 衆議院財政構造改革の推進等に関する特別委員会⁴⁸

○西川知雄委員 法律というのは、法律違反があると法的ないろいろな拘束力、法的な効果が生まれるから法律というのです。政治責任が生まれるのであれば、これは単に閣議決定だけでもいいはずです。法律にする必要なんて全然ないわけです。総理、いかがですか。

○大森政府委員（内閣法制局長官） この法律はいかなることを規定しているかということから始めなければなりません。この法律案は、政府が予算を編成するに当たって守るべき規範を規定しているものでございます。したがって、この法律案が成立いたしますとどういう効果が生ずるかということになります。

予算編成に当たって政府のよるべき基準、方針が、平成十年度以降、三年ないし六年という中長期にわたって国会の意思として明示されることになる。その結果として内閣は、その間、みずからの判断のみによって自由に、法定された方針等を変更して予算を編成し、提出することはできないという拘束を受けることは明らかでございます。

したがって、この法律案の内容、これは実質的に法律たるに値するものに満ち満ちておることが言えようかと思えます。

○西川知雄委員 法制局長官、よろしいですか。林修三、吉国一郎、角田礼次郎という方を御存じだと思っておりますけれども、いずれにしろ、内閣の法制局長官等を御経験なさった方が「例解 立法技術」という本を書いておられます。その中でこんな話をされております。

⁴⁷ 法律の留保の問題については、学説と実務の乖離が指摘されることがあるが（塩野・行政法I 79頁等）、行政行為、行政計画、行政指導等の各行政活動に関し、どのような法律の根拠をどの程度の規律密度で定めることが必要であるかについて多くの行政法の教科書で論じるようになれば、乖離も縮小されるのではないだろうか。

⁴⁸ 第141回国会同委員会議録第4号27頁（平9.10.21）。

すなわち、法律的な強要性、いわゆるこれを破ったら、破った人がどういうふうなことを強要されるのか、強制されるのか、そういうことを書いていない、そんな法律、これは法律としてよくない、こんな法律をつくるべきじゃないというふうに、法制局の歴代長官三人が書いた、監修した本の中に書いてあるのです。まずそれを一つ指摘したいと思います。読んでもいいのですけれども、今度読んでおいていただきたいと思います。…

◇平成 10 年 12 月 11 日 参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会⁴⁹

○入澤肇君⁵⁰ … その次に、この法律を読ませていただきました。この法律は、厳密な意味での法律事項がありません。私は、毎年法律をつくる時に法制局と折衝して、法制局をクリアするのがいかに至難のわざであるかということをも身をもって実感してまいりました。いわゆる国民の権利義務に関する法律事項が法律のかなめになければ法律をつくらせてもらえないんです。一部改正法であっても最近はそのようになっていきます。これは全体として法律の数を少なくしようという内閣の立法上の方針があるようでございますのでやむを得ないでございますけれども、この法律は厳密に言えば法律事項がない。

一方で、歳出の抑制につきましては、これはいろんなことが言われておりますけれども、財政当局の威令は十分に各省に行き届いておりまして、ゼロシーリングであるとかマイナスシーリングであるとか、これは厳密に守られてきたわけですね。そういう意味では、私は閣議決定で十分ではないかという感想を持っているわけでありまして、…

○国務大臣（宮澤喜一君） …しかし、閣議決定で足りるという、なるほどそれでわかるのですが、そうでないという意味は、これは極めて政治的な、悪い意味でなく政治のリーダーシップというような意識からこういう会議が行われ法律が制定されたと思われまして、

そのことの一つは、やはり急速な高齢化に加えて急速な少子化がわかってまいりましたから、長期計画としてはどうも怖い、このままでは二十一世紀に行けないという感じ。それから、前の選挙でやはりリストラが大事だという意識が強うございましたし、たまたま平成八年度の成長が黒字であったものですからやれるような気がしまして、財政もリストラだと。これは大蔵省を悪者にするのは少しかわいそうなところがありまして、むしろ橋本総理大臣自身がそういうリーダーシップでやられたと思います。

したがって、そういうことからできましたから法律事項は少ないのですが、しかしその中で長い計画にキャップをかけたというようなことは、いろいろ御批判はあっても、やはりそういう広い政府・与党という基盤がございましたのでできましたので、この点は、いろいろ御批判はありまじょうが、一つの成果ではあった。…

○入澤肇君 私も、それなりに重要な政治姿勢を示す法律でありますから、わからないわけじゃないんです。ただ、政府が勝手に、例えば野方図な財政運営を行っている、これはけしからぬということで議会側がチェックをする意味で議員立法でこのような法律を出すということであれば非常によくわかるんですけれども、これは政府みずからが自分の手足を縛るような政府提案の法律にしているわけですね。そういうことであるならば、私はもっとつけ加えるべきことがあっているんじゃないかと思っているんです。…

（２）伝統的な見解

⁴⁹ 第 144 回国会同委員会会議録第 3 号 12 頁（平 10. 12. 11）以下。

⁵⁰ 入澤肇議員は、農林水産省出身である。

ア 政府見解

法律事項に関する政府の見解として、昭和 30 年に褒章条例（明治 14 年太政官布告第 63 号）が政令で改正された際、「栄典を授与するというのは、相手方に利益を与えるというものであって、別に相手方の権利、利益を拘束するものではないから、国会を通過した法律という形式をとらなくてもよい」⁵¹とする見解が引かれることが多い。そして、立法実務においては現在も侵害留保説によっていると学説は解している⁵²。

また、内閣法第 11 条は「政令には、法律の委任がなければ、義務を課し、又は権利を制限する規定を設けることができない」と定めており、この規定を反対解釈すれば、権利を制限し義務を課す規定以外の規定は、法律の委任がなくても政令で定めることができることになる。このような規定があることも、立法実務が侵害留保説を維持する理由となっているのであろうか。

なお、政府立法については、次のような閣議決定があるが、これによれば国民の権利義務に直接関係する事項を法律事項と考えているようである。

◇内閣提出法律案の整理について（昭和 38 年 9 月 13 日閣議決定）

- (一) 法律の規定によることを要する事項をその内容に含まない法律案は、提出しないこと。
- (二) 現に法律の規定により法律事項とされているもののうち、国民の権利義務に直接的な関係がなく、その意味で本来の法律事項でないものについては、法律の規定によらないで規定しうるように措置すること。…
- (三) 単純に補助金の交付を目的とする規定を法律で設けないこととし、現存のこの種の規定については、廃止の措置を漸次進めるものとする。…
- (四)・(五) (略)
- (六) (一)、(三) または (五) によることができない特別な事情があるときは、各省庁は、その法律案の提出につき、理由を具してあらかじめ内閣官房長官に説明し、閣議の事前了承を経るものとする。
- (七) (略)

イ 従来の内閣法制局関係者の見解

戦後、内閣法制局関係者が執筆し立法実務に大きな影響を与えた『法制執務提要』、『例解立法技術』、『法令作成の常識』、『立法における常識』⁵³等の文献では、法の本質が強要性にあるとして、強要性の要件を厳格に考えている。

例えば、内閣法制局長官であった林修三氏が執筆した『法令作成の常識』は、「道德律や宗教上の戒律ないしは会社、組合などの規約にまかせてよいこと、まかせるべきものを、みだりに法令の分野にとりこむべきでないし、また、政治、政策の一般の方針にまかせるべきこと、行政措置、予算措置などだけで実行できるものをみだりに法令の対象

⁵¹ 『ジュリスト』288号16頁以下 山内一夫内閣法制局第一部長発言。

⁵² 塩野・行政法 I 74 頁、宇賀・行政法概説 I 31 頁。

⁵³ いずれも内閣法制局長官の経験者の文献である。

佐藤達夫編著『法制執務提要』（学陽書房、1950年）、林修三『例解立法技術』（学陽書房、1955年）、林修三『法令作成の常識』（日本評論社、1964年）、高辻正己『立法における常識』（学陽書房、1954年）

にとりあげるべきものではないというべきであろう。要するに、法の本質であるその強要性⁵⁴を全くもたないような内容の法令を作ることは避けるべきだということである」としている⁵⁵。さらに、「国は、資金の融通のあつせんにつとめるものとする」や「予算の範囲内で、何分の一以内を補助することができる」という内容の規定も、法令の対象としてとりあげるのにあまり適当でないとしている⁵⁶。

なお、上記の文献の中には法律事項についての記述はないが、『法制執務提要』は、「一般的に人の権利を制限し、あるいは、これに義務を課するような法規を定めることは、法律の専属的な所管事項であるといわなければならない」としている⁵⁷。立法実務において、法律事項は、この専属的な所管事項（＝法規）を基に構成され、「法律で定めなければならない事項」あるいは少し幅を持たせて「法律で定めることがふさわしい事項」という意味で用いられているようである。

（3）最近の見解

ア 内閣法制局関係者の見解

現在の内閣法制局長官である山本庸幸氏が執筆した『実務立法演習』（商事法務、2007年）には、法律事項に関して次のような記述がある。

<法律事項> (13頁以下)

法律事項とは、人に権利を与え、又は義務を課す規定である。法律は、まさに法律事項を定める社会的規律であることから、その立案をしようとする法律案の法律事項を抽出し、これを組み立てることは、条文案を書く第一歩となる。

内閣法、国家行政組織法、各省設置法等の国の行政機関の組織及び権限に関する規定がある。これらは、一見すると権利義務に直接かかわる規定ではないように見えるが、実はこれも法律事項である。法律に基づく行政の原理の下では、これらの行政組織の権限には法律上の根拠が必要で、その意味では、権利義務にかかわる事項そのものであるからである。

<基本法> (63頁以下)

基本法は、普通の法律のようにそれ自体が何らかの意味での具体的な法律事項、すなわち国民の権利義務に関する事柄を規定しているというより、むしろその分野の政策のあるべき方向を示し、国、地方公共団体、国民などがそれぞれの立場においてどのような責務を有しているのかなどを明らかにする規定（いわゆる訓示規定）を中心にして構成されているものがほとんどである。

そういう意味では、基本法そのものには、国民の権利義務にかかわるような特段の具体的な法律効果は期待できないことが多い。しかしながら、その特定の行政分野においては、基本法を中核として法体系が構成されていることが普通である。そういう観点からすると、基本法は、これ

⁵⁴ 美濃部博士は、強要性が法の本質であるとしており（美濃部達吉『法の本質』（日本評論新社、1952年）68頁以下）、その内容について「要するに、法の外部的の附加物としての制裁又は強制執行というような強制手段は、多くの法に伴うものではあるが、法の本質上の要素をなすものではない。法が強要性を有するというのは、…法の規律がその本質において人をして必ずこれによらしむることを要求するものであり、これに依ると否とを自由なる判断に任さないものであることを意味する」としている（同書77頁）。

⁵⁵ 同書6頁。

⁵⁶ 同書7頁。

⁵⁷ 同書54頁以下。

らの法体系中の各法律のまさに基礎となる母法であるといつてよい。しかも、こうした個々の法律の制定のみならず、その解釈と運用に当たっては、その分野の基本法の解釈がその範となるべきであるし、事実、基本法はそのような位置づけの法律としての役割が期待されている。

＜振興法＞ (80 頁以下)

中小企業、農林水産業、地方などの振興のために、いわゆる振興法と称する一群の法律が立案されることがある。法律とは、法律事項すなわち人の権利義務にかかわる事項を規定する社会的規律であるという観点からすると、果たして振興のための法律というものができるものか、などという素朴な疑問がわいてくるのも無理からぬものがある。

しかしながら、中小企業振興法、山村振興法、新技術振興法など一群の法律が、現に存在している。振興法というものは、とりわけ制定の過程と制定後しばらくの間、実際に人々から大いに評価され、それなりの社会的経済的な役割を果たしてきている法類型だということである。すなわち、振興法というものは、民法や刑法の類のように、いわば法律の王道を歩むような存在ではないものの、その時々々の政策課題を捉えて、人々の関心を引き、その方向へと社会全体のベクトルを向けるという重要な働きをしているのである。

平成一八年には、中小企業のものづくり基盤技術の高度化に関する法律が制定された。これは、中小企業によるものづくり基盤技術に関する研究開発及びその成果の利用を促進するための措置を講ずるものである。ところが、この法律の制定を知った、とある中小企業経営者は、「ようやく我々のような金型業者にも、世間の注目が当たるようになった」と感激をしたという。これで我が国の中小製造者が元気になってもらえば、法律の体裁や経緯や格式など、そんなにうるさく言わなくてもいいのではなかろうかという気にもなるのである。

イ 議院法制局関係者の見解

＜立法技術入門講座＞

参議院法制局長であった田島信威氏が編集した『立法技術入門講座 2 法令の仕組みと作り方』（ぎょうせい、1991 年）は、強要性を法の本質としながらも、「もともと、最近では、補助金の支給、融資等を内容とした助成法規、基本的な政策方針を宣言する基本法規、各種の長期的な計画事業について必要な事項を定める計画法規などのように、必ずしも強要性を本質としないようなものも法令としてしばしば制定されるようになってきた。これらは、最近の法規概念の変化に対応して、立法の分野が拡大してきたことによるものである。このため、民事上、刑事上、行政上の制裁をもってその実現を強要するようなものだけが法令の対象であるということではできなくなってきたが、これらのものも、法令として制定される限りにおいては、それなりの規範性を持つに至るものである」としている⁵⁸。

＜What's 立法学＞

また、『時の法令』1646 号から 1680 号までの間 13 回にわたって連載された立法学研究会⁵⁹「What's 立法学」（2001 年～2002 年）は、最近の立法の傾向や学説を踏まえて、法律事項を検討している。その概要は次のとおりである。

⁵⁸ 同書 68 頁。

⁵⁹ 研究会名義であるが、議員立法の立案に携わった著者であると考えられる。

まず、最近の立法の傾向として、①特例法や特別（臨時）措置法といった形式の法律の増加とその中に見られる「法律の一般性」の欠如の傾向、②改革（基本）法や推進法などといった形式で、法律としての規範性のほとんどない「カタログ」的な法律や、早晚他のより具体的な実施法の制定によって取って替わられることが予定されているような一過性の「政策大綱」的法律の登場といった傾向があるとする⁶⁰。

このような最近の立法の傾向を踏まえつつ、一般的規範説、重要事項留保説等を参照して、「一般的・抽象的法規範の中でも、国民生活にとって重要な事項・国民の重大な関心事項のみが、法律事項となる」としている^{61・62}。また、「議員立法における「法律事項」の考え方を最大公約数的に表現するならば、「その時代における政治的・社会的・経済的諸状況を踏まえて、国民代表たる国会議員が、法律として定めるにふさわしい事項」＝「国民生活に重要な影響を及ぼし、あるいは国民が政治的関心を有する事項（いわば、国政における本質的事項）」といったものになるのではないだろうか」としている⁶³。

<法令起案マニュアル>

そして、参議院法制局長であった大島稔彦氏が編集した『法令起案マニュアル』（ぎょうせい、2004年）では、強要性に法適格性を認めるとともに、財政法律主義、議会の行政監視、国の方針の法による明確化といった民主主義の論理からも法適格性を認めている。すなわち、「法の規範としての特徴の1つは、強制の要素が強いことである。換言すれば、強要性を持っていることである」としながらも、「現代国家においては、必ずしも法＝強制力という図式が成り立つわけではなく、強要性以外の要素や理由からも法適格性が付与されることになる。これは、広く、議会という国民の代表機関が定めることが民主主義の論理から要請される、あるいは適当とされる、という判断に基づく法適格性ということができるだろう」としている⁶⁴。

（４）考察

ア 全般的な傾向

<政府立法>

前述のように、行政法学説は、立法実務が現在も侵害留保説によっているとして解している。しかし、前述したように「内閣提出法律案の整理について」の閣議決定においては国民の権利義務に直接関係する事項を法律事項と考えているようであるし、山本氏が「法律事項とは、人に権利を与え、又は義務を課す規定である。・・・国の行政機関の組織及び権限に関する規定・・・も法律事項である」としており、立法実務が現在も侵害留保説によ

⁶⁰ 『時の法令』1650号71頁。

⁶¹ 『時の法令』1680号48頁。

⁶² 同書は、単純な一般性の放棄ということは適当でないとした上で、原則としては、一般的・抽象的法規範であることが求められること、他方、個別・具体的な法規範であっても、それによって「権力分立原理の核心的領域」が侵されたり、「平等原則」違反になるとは考えられないときは、法律事項として取り上げることは十分に可能であるとしている（『時の法令』1680号42頁以下）。

法律の一般性については、複雑な議論となるので別の機会に論ずる。

⁶³ 『時の法令』1674号42頁。

⁶⁴ 同書7頁以下。

っているかについては明らかでない。また、山本氏が基本法や振興法のように法律事項が規定されていない法律について、その意義を認めていることは、かつての内閣法制局関係者のように強要性の要件を厳格に解する立場とも異なっている。民主主義の進展、憲法学説や行政法学説の動向等が、政府立法の立法実務に影響を及ぼしているのだろうか。

＜議員立法＞

一方、議院法制局関係者の見解は、法律事項、強要性の要件について緩やかに解する傾向にある。これは、行政措置、予算措置など種々の政策手法を行使できる行政府の作成する政府立法と、そのような政策手法を行使できない議員の作成する議員立法の差異も一つの要因であると考えている。すなわち、政府立法の場合、行政措置、予算措置等のできる事項は、法律で定める必要はないと判断される可能性が高いが、議員立法の場合、行政措置、予算措置等の政策手法を行使できないので、行政措置、予算措置等のできる事項であっても法律で定めたいとする議員の要望を受けて法律で定めることも多くなるのではないかと⁶⁵。

イ 法律事項を拡大する方法

これまで述べた学説、立法実務等の見解を踏まえて、法律事項を拡大する方法、正確に言うなら「法律で定めることがふさわしいかどうかの判断基準」を緩和する方法を検討する。

＜競合的所管事項について法律で定めることを認める方法＞

第1は、法律事項・強要性のものは変更せずに、競合的所管事項について法律で定めることを認める方法である。

憲法学説においては、以前から美濃部博士が法規の性質を持たない形式的意義の法律の存在を認め⁶⁶、清宮博士が「法律事項とは、法律で規定することができる事項をいう。この意味の法律事項には、さらに、かならず法律で規定するを要する事項、すなわち、必要的または専属的法律事項（これを狭義の法律事項ともいうことができる）と、法律でも他の法形式でも規定することができる事項、すなわち、任意的または競合的法律事項との二種類がある」とし⁶⁷、また、最近では赤坂教授が競合的所管事項として理論付けしているように、法規＝実質的意味の立法以外の事項を法律で規定することを認めている。立法実務においても、法律事項以外の事項について法律で規定することができないとま

⁶⁵ 議員立法についても、法律案の立案を依頼する議員に対して、行政措置、予算措置等のできる事項は行政措置、予算措置等で行うべきであると説明するが、理解を得ることができないこともある。

「薬事法及び採血及び供血あつせん業取締法の一部を改正する法律案」の審議の際、国が収集した情報を医療関係者等に通知する国の責務を規定するかどうかの質疑の中で、櫻井充議員が「行政側の立場に立つ方と立法府の人間は考え方違うと思うんですよ。行政側は行政権限とか通知なり政令とか省令とかいろんなことで命令ができるかもしれませんが、立法府にいる人間からすると、法律を作らなければ、法律で規定しなければできないんですよ。その意味で我々は法律にこだわっているんです」という発言を行っている（平成14年5月30日参議院厚生労働委員会、第154回国会同委員会会議録第12号9頁）。これは、行政措置、予算措置等のできる事項でも法律で定めたいとする議員の要望が示されている発言であろう。

⁶⁶ 美濃部・原論335頁。

⁶⁷ 清宮四郎『憲法I（第3版）』（有斐閣、1979年）423頁以下。

ではしていない。法律事項については従来どおり権利義務に関わる規定として、それ以外の事項については、法律として制定することを許容するという立場であろう。前述の山本氏の基本法や振興法についての記述からはこのような立場がうかがわれる。

＜法律事項の範囲を拡大する方法＞

第2は、法律事項の範囲を拡大する方法である。

立法学研究会の「What's 立法学」は、法律事項・強要性にとらわれ、政策を法律の形にすることを必要以上に制限してきた従来の立法実務の態度を批判し、最近の立法の傾向を踏まえつつ、一般的規範説、重要事項留保説等の学説を参照して、「一般的・抽象的法規範の中でも、国民生活にとって重要な事項・国民の重大な関心事項のみが、法律事項となる」としている。その結論に至る検討の中で、次のように述べている⁶⁸。

法律としての「規範性」あるいは「強要性」の欠落したようなものを「必要的法律事項」だとするのは法規範の質を著しく低下させるものである。

そこで、法律とするにふさわしいかどうかの基準として、重要事項留保説を参照しつつ、「カタログ」だろうと「政策大綱」だろうと、当該事項が国家あるいは国民にとって「本質的な事項」（国民生活に重大な影響を及ぼし、又は国民の重大な関心事に関する政治的決定事項）である場合には、当該事項の決定は国会の排他的所管事項と考えるべきである。そのような本質的な事項＝重要事項を定めること自体が、「法規範」の名に値するというわけである。

何が「国民生活にとって重要か」、「国民の重大な関心事に属する事項か」の基準については、そのときどきの社会的・経済的・政治的諸情勢を背景にして、国民代表機関である国会が、「立法権」を発動するにふさわしいかどうかについて「討議」を経て判断し、その積み重ねの中で自ずと緩やかな基準が形成されている。

この見解は、権利義務に関わる事項を法律事項としている立法実務の伝統的見解を改め、法律事項の範囲を拡大するものである。この見解によれば、「カタログ」的な法律や「政策大綱」的な法律についても、当該事項が国家あるいは国民にとって「本質的な事項」である場合には、法律事項としており、最近の立法の傾向を踏まえた判断基準を示すものである。

この見解は、憲法学説において通説的な一般的規範説と行政法学説において有力となりつつある重要事項留保説を基礎としており、立法実務において法律で定めることがふさわしいものであるかどうかの判断基準を考えるに当たって、有益な示唆を与えるものである。

また、現在の行政法学説では、法規の概念と法律の留保の範囲が分離しているが⁶⁹、重要事項留保説を梃子に法規の概念と法律の留保の範囲を再統合したこと、重要事項留保説に対する基準が明確でないという批判に対して、国会の討議のなかで基準が出てくる

⁶⁸ 『時の法令』1680号46頁以下参照。

⁶⁹ 伝統的な「法規説」においては、実質的意味の立法の範囲と、法律の留保が適用になる行政活動の根拠となる法律の範囲が一致していたが、現在の憲法学説と行政法学説においては、その範囲は一致していないし、両者の関係も不明確である。中川文久「議会と行政」『行政法の新構想I』（有斐閣、2011年）138頁以下参照。

としたことなど、学問的にも示唆に富む内容であると考えられる。

＜法律事項の概念を使用しない方法＞

第3は、法律事項の概念を使用しない方法である。

大島氏の『法令起案マニュアル』は、法律事項という概念を使用せず、法という手段をとることが適切か、可能か、という法適格性という問題を立て、強要性に法適格性を認めるとともに、財政法律主義、議会の行政監視、国の方針の法による明確化といった民主主義の論理からも法適格性を認めている。

この見解は、最近の立法の傾向を踏まえた柔軟な判断基準であると考えられる。そして、この見解と前述の「What's 立法学」の見解は、表現は異なるが、議会制民主主義の進展に即した「法律で定めることがふさわしいかどうかの判断基準」を示しており、その判断基準を適用した結果も同じような結論になると思われる。

ウ 「法律で定めることがふさわしいかどうかの判断基準」に関する筆者の見解

最後に、立法実務における「法律で定めることがふさわしいかどうかの判断基準」に関する筆者の考え方を述べる。

以上に検討した高橋教授の国民主権モデルにおける立法、行政に関する見解を参考にすれば、従来のように法律事項を限定的に考え、あるいは、強要性を強調して法律で定めることがふさわしい事項を限定的に考えることは妥当でないとともに、行政法の分野では行政の民主的コントロールという法律の機能を考慮して法律で定めることがふさわしい事項を検討すべきであると考えられる。この点について、詳述すれば次のとおりである。

＜法律事項を限定的に考えないこと＞

第1は、法律事項を限定的に考えないことである。

現在、立法実務においては、権利義務に関わる事項や国の行政組織の組織・権限に関する事項を法律事項としていると考えられる⁷⁰。これらの事項を「法律で定めなければならない事項」あるいは「法律で定めることがふさわしい事項」とするのはよいが、個別の検討を経ず、それ以外の事項を法律事項でないという理由だけで「法律で定めることがふさわしい事項」でないとするのは妥当でない。

確かに、法律を構成する際、道具概念として法律事項という概念は有用であるが、種々の法分野がある中、権利義務に関わる事項や国の行政組織の組織・権限に関する事項のみを法律事項として、それ以外の事項については、政策を法律にする際の入口において法律で定めることがふさわしくないと拒否することは妥当ではない。政策を法律にする際には、対象事項ごとに法律の機能を考慮した「法律で定めることがふさわしい事項」を検討すべきだと考える。

なお、従来の憲法学説では、専属的所管事項のみならず競合的所管事項も認めているが、立法実務では、前述の「内閣提出法律案の整理について」の閣議決定に見られるように、競合的所管事項については法律で定めることがふさわしくないと考える傾向があ

⁷⁰ (3) アで紹介した山本氏の見解参照。

る。美濃部達吉博士が、立法の観念に実質的意義における立法と形式的意義における立法があることを認めた上で、「この二種の意義はなるべく相合致することが憲法上の主義とする所で、すなわち、実質上法規の性質を有するものは総て形式上に法律をもって之を定めるとともに、法律を以て定める内容は法規の性質を有するものに限ることを原則とする」としているが⁷¹、法律で定める内容は法規の性質を有するものに限るという趣旨を、立法実務では伝統的に重視してきたのであろうか。この点、高橋教授が専属的所管事項と競合的所管事項の区別をすることなく立法の定義をしたことは、筆者の立場からは歓迎すべきものである⁷²。

ところで、前述したように「What's 立法学」は、「一般的・抽象的法規範の中でも、国民生活にとって重要な事項・国民の重大な関心事項のみが、法律事項となる」としている。これは、表現上は事項の限定があるが、国民生活にとって重要な事項・国民の重大な関心事項が具体的に何であるかについては、対象事項ごとに法律の機能を考慮して決定されるであろうから、筆者と同様の思考方法であると考えられる。

＜強要性を強調しないこと＞

第2は、強要性を強調しないことである。

法律はルールであり遵守することを求めるものであるが、立法実務における従来の見解のように強要性を強調して「政治、政策の一般の方針にまかせるべきこと、行政措置、予算措置などだけで実行できるものをみだりに法令の対象にとりあげるべきものではない」とするのは疑問である。後述するように、国の政策の基本方針の中には行政の民主的コントロールの観点から（行政機関を遵守の相手方とする）法律で定めることがふさわしいものがあると考えられるが、個別の検討を経ず強要性を理由に最初から法律の対象とすべきでないといえぬことは妥当でない。

＜法律の機能を検討して法律で定めることがふさわしいかどうか判断すること＞

第3は、法律の機能を検討して法律で定めることがふさわしいかどうか判断することである。

「法律で定めることがふさわしいかどうかの判断基準」を考える際には、法律の機能について検討しなければならない⁷³。なぜなら、法律で定めることがふさわしいかどうかの判断は、法律の機能の内容を前提に行われるものだからである。従来、権利義務に関わる事項を法律事項としていたのは、法規説や侵害留保の考え方を基礎に置いているが、その場合の法律の機能は、国民の権利の保護と考えられる⁷⁴。国民の権利の保護は、すべての法分野において最低限の法律の機能として今後とも維持すべきと考える。しかし、2（2）で述べたように、法律の留保について民主主義の観点を重視する考え方が有力

⁷¹ 美濃部・原論 335 頁。

⁷² 競合的所管事項に関しては、高橋・小林古稀 687 頁以下参照。筆者の立場からは、競合的所管事項を認める学説には、このような立法実務の傾向を踏まえ、競合的所管事項の中にも法律で定めることがふさわしいものがあると付言することを期待したい。

⁷³ ただ、法律の機能と言っても、個別の法律の機能ではなく、「法律で定めることがふさわしいかどうかの判断基準」とすることに適合するレベルの法律の機能である。

⁷⁴ 高橋教授が立憲君主政モデルにおける議会の役割を国民の権利を護るために君主の権力を制限することとしているのと同趣旨である。

となりつつある中、法律の機能もそれに適合したものを考える必要があろう。そして、民主主義の観点を重視してこれまで検討の対象としてきた行政法の分野を大括りにして「法律の機能」を示すなら、行政の民主的コントロールであると考え⁷⁵。

前述の法律の留保に関する行政法学説の中に、法律の機能を行政の民主的コントロールと考えることに関して示唆に富むものがある。例えば、「本質性理論は、民主主義の観点から、行政システムにおける基本的決定に法律の根拠を要請する。例えば、原子力発電所の立地計画などは、エネルギー政策、土地利用政策、雇用政策など、将来の社会のあり方を規定することから、議会の関与が要求される。国土計画、第2の予算と呼ばれる財政投融资についても、一般法を制定し、市民の概観可能性と批判可能性を保障することが要請されよう。…」⁷⁶、「侵害留保説は国民の権利自由の防御を意図するものであるが、この公行政留保説は、これとは異なり、行政の民主的統制、行政の民主性の確保を意図するものであろう」⁷⁷等である。

また、高橋教授は、「政治を「統治－コントロール」図式で捉える場合、「統治」の中心となるのは内閣であり、国会は主としてはコントロールの役割を担うことになる。国会の立法権の行使も、国会が統治の主体として法律を制定するというよりは、内閣がその政策を実施していくのに必要な法案に法律としての形式的効力を与えるというプロセスを通じて、内閣をコントロールしているのである」としているが⁷⁸、法律の機能を行政の民主的コントロールと考えることと共通性があると考え。

このように、行政法分野を大括りにして法律の機能を行政の民主的コントロールであると考えたら、行政の民主的コントロールに資する観点から、対象事項について法律で定めることがふさわしいかどうかを具体的に判断するのである。

このようにすれば、かなり詳細に法律の根拠の種類・程度を検討することができる。例えば、現在国会で審議されている地球温暖化対策基本法案（第176回国会閣法第5号）を例として、行政の民主的コントロールができているかどうかの検討を行うと、次のようになろう。

同法案は、地球温暖化対策を推進するため、地球温暖化対策に関し、基本原則を定め、並びに国、地方公共団体、事業者及び国民の責務を明らかにするとともに、温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標を設定し、地球温暖化対策の基本となる事項を定めるものである。

同法案の第12条では、政府は、温室効果ガスの排出の抑制及び吸収の量に関する目標

⁷⁵ 2(2)イ参照。

⁷⁶ 大橋・行政法 I 34 頁以下。なお、大橋教授は、法治主義の機能は、市民の権利自由の保障に限定されず、市民にとっての概観可能性の担保、合理的決定の保障等でもあるとしているが（大橋・行政法 I 27 頁）、行政の民主的コントロールの具体的内容を考える際にも参考になると考える。

⁷⁷ 芝池・行政法読本 58 頁。

⁷⁸ 高橋・立憲主義 335 頁以下。なお、高橋教授は、議員立法の必要性については、内閣が自己の政策として重視していないものでも、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あるし、内閣のコントロールが中心的役割である以上、それを効果的に遂行するのに必要な法制度（たとえば、情報公開制度、諸オンブズマン制度等）を設計し法律化するのは、まさに国会が積極的に行うべきことであるとしている（高橋・立憲主義 336 頁）。

等を定めた地球温暖化対策に関する基本的な計画（以下「基本計画」という。）を定めなければならないとされている（第1項・第2項）。基本計画は、地球温暖化対策に関する事務を所掌する大臣が、案を作成し、閣議で決定される（第3項）。案を作成する際、インターネットの利用その他の適切な方法により、地方公共団体及び民間団体等の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないとされている（第4項）。そして、閣議の決定があったときは、基本計画を公表することとされている（第5項）。

このように、基本計画は、法律の根拠を有し、その具体的内容は閣議で決定される。また、案を作成する際、地方公共団体、民間団体等の意見を反映させる措置を講ずること、さらに、閣議決定されれば公表され、国会等で議論されるであろうことから、これだけでもある程度民主的コントロールが働いていると考えられる。加えて、同法案では次のように温室効果ガスの排出量の具体的な数値目標まで法律で規定している。

（温室効果ガスの排出の量の削減に関する中長期的な目標）

第十条 国際的に認められた知見に基づき、平成三十二年までに達成を目指すべき我が国における一年間の温室効果ガスの排出量…は、平成二年…における温室効果ガスの排出量からこれに二十五パーセントの割合を乗じて計算した量を削減した量とする。

2 (略)

3 国際的に認められた知見に基づき、平成六十二年までに達成を目指すべき我が国における一年間の温室効果ガスの排出量は、平成二年における温室効果ガスの排出量からこれに八十パーセントの割合を乗じて計算した量を削減した量とする。この場合において、政府は、平成六十二年までに世界全体の温室効果ガスの排出量を少なくとも半減するとの目標をすべての国と共有するよう努めるものとする。

4 (略)

温室効果ガスの排出量をどのようにするかという問題は、今後、経済、社会、国民生活に多大な影響を及ぼすものであり、国民の重要な関心事項となっており、行政の民主的コントロールを徹底するならば、この法案のように、具体的な数値目標まで法律で規定し国会の議決を得る必要があるとも考えられる。数値目標自体は、権利義務に関わる事項ではない政府の方針であり、従来の見解では法律事項でもなく強要性もないので、法律で定めることがふさわしい事項とは考えられない。しかし、今後の国民生活に多大な影響を及ぼすものなので、政府としては、その知見を生かして温室効果ガスの排出量がどの程度なら国民生活にどのような影響を及ぼすかについてのデータを基に数値目標を法律案に規定し、国会がそれを熟議することも、行政の民主的コントロールの観点から必要であるとも考えられる。

この基本計画に係る法律の根拠の有無及び程度については読者の判断に委ねる（この基本計画を法律の根拠なく政府だけで定めることができると考える読者は少数と思う）が、権利義務に関わる法律事項かどうかという判断基準より、このような検討を行い法律で定めることがふさわしいかどうかを判断した方が、法律制定のために有益な議論で

あると考える^{79・80}。

エ 国会の役割と法律事項の拡大

筆者が以上のように法律事項の範囲の拡大を図ろうと試みたのは、国会の行政統制の役割を考慮したからである。

国会の行政統制の役割は種々の場面で発揮されるが、政府立法の審議の場面では、国会が行政の民主的コントロールを行うためにふさわしい事項を規定した法律案が政府から提出され国会の審議を経ることが必要である。この点、従来の政府立法のように原則として法律事項を権利義務に関するものに限定するという考え方では、国会が行政の民主的コントロールを行うためにふさわしい事項であるにもかかわらず、法律案として提出されない可能性もあり、国会の行政統制の役割を十分に果たすことができないであろう⁸¹。

このような国会の役割を果たすため、高橋教授の見解を始め最近の学説が立法実務に浸透し、行政の民主的コントロールの観点から法律事項の範囲が拡大されることを期待して結びとしたい⁸²。

⁷⁹ 前述したように、法律の留保に関して塩野教授は「わが国民の将来の生活を規定するようなもの（たとえば国土開発計画）については、国民の法的利益への直接の影響とは無関係に、わが国の民主的統治構造との関係からしても法律の根拠を要する」しているが、上記の検討は行政計画の根拠規範の規律密度の検討であるとも言える。

⁸⁰ （1）に掲げた入澤議員の発言の趣旨からは、このような法律案は議員立法になじむとも考えられる。しかし、前述した高橋教授の「統治—コントロール」図式で捉える場合は、このような将来の国民生活を大きく左右する事項については、政府が、行政（官僚）のテクノクラートとしての能力を活用しつつ詳細なデータを基に法律案を作成し、国会の議決により政策の承認を得るという政府立法になじむとも考えられる。

⁸¹ 政府立法においても権利義務に関する事項以外の事項を定める法律案が提出されているのであるが、前述の「内閣提出法律案の整理について」の閣議決定もあり限定的な扱いであると思われる。

⁸² （1）に掲げた西川議員、入澤議員の発言が示すように、法律事項の範囲の拡大が国会議員すべての意向であるというわけではなく、筆者個人の期待であると理解していただきたい。