

## 立法政策学ことはじめ —大学生による法案作成授業の取組み—

岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡・栗田佳泰

### 1. はじめに

本稿は、立法作業の法学教育における意義について考察しつつ、その実践例である2020年度秋学期の獨協大学法学部「基礎演習」において実施した法案作成の取組みについて紹介することを目的とする<sup>1</sup>。

### 2. 経緯

本稿の執筆者は、これまで大学生の法学教育の一環として、立法作業を授業に取り入れる取組みを行ってきた。主に秋学期の授業で法案作成を行い、最も評価の高い法案を議題として春学期の授業で「模擬国会」を実施するというものであったが<sup>2</sup>、新型コロナウイルス感染症の影響等で、多数の履修者を集めての「模擬国会」開催は困難な状況にあるため、法案作成のみを継続している状況にある。

獨協大学法学部の「基礎演習」は、法学部2年生向けの必修科目であり、1クラス10～15名程度（今回は12名）の少人数科目となっている。内容は各担当教員によって異なるが、学生が自ら調べて発表するという主体的・能動的な学修を実践し、法学部で学ぶ上での不可欠な知識の修得を目指すものである。

執筆者の一人である岡田の担当クラスにおいては、他の執筆者の監修・協力の下で立法作業のグループワークを中心とした授業を行った。その授業内容は、履修者自らが政治・経済・社会における諸課題を

見し、それを分析・評価し、有効な解決策として国会が制定するような法律案を具体的に企画・立案することで、立法の役割・性質・制定過程についての理解を深めることにある（本稿では、これを「立法政策学」と称することとする。）。なお、今回は、立正大学から憲法ゼミ（岩切担当）に所属する3年生から有志が参加した。

なお、この授業での取組みは、特定の法案内容に対する賛否を示すことを目的とするものではないことを改めて確認しておく。

### 3. 法学教育としての立法政策学の意義

#### (1) 法解釈中心の法学教育の課題

概して、法学部における法学科目は、法令の条文の解釈・適用に関する法理論や判例法理の理解に重点が置かれている。そのため、法学部生であっても、立法の企画・立案又は審議過程について学ぶ機会はさほど多くなく、立法を所与のものとして捉える傾向すら存在するように思われる。とかく法の具体的な実現場面である司法や行政の判断に目を向けがちなのはやむを得ない面もあるが、「法の形成は、制定法をベースとしつつ、政治部門と司法部門両者の作用を通じてなされるべきであり、それらがそれぞれの役割を果たし、それらがうまい形で噛み合うようになっていくことこそが必要なのであり、それが

<sup>1</sup> 授業資料や提出物等については、紙幅の関係で一部紹介するにとどめている。これらの資料等は以下の脚注に記載されたURLにおいて参照できる。

<sup>2</sup> これまでの取組みの記録として、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡・栗田佳泰「模範議会2018—記録と資料」白鷗大学論集34巻2号（2020年）197-246頁、同「模範議会2017—記録と資料」白鷗大学論集33巻2号（2019年）209-270頁、同「模範議会2016—記録と資料」白鷗大学論集32巻2号（2018年）179-233頁、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡・手塚崇聡「模範議会2015—記録と資料」白鷗大学論集31巻1号（2016年）177-228頁、同「模範議会2014—記録と資料」白鷗大学論集30巻2号（2016年）227-279頁、同「模範議会2013—記録と資料」白鷗大学論集29巻1・2合併号（2015年）333-392頁、同「模範議会2012—記録と資料」白鷗大学論集28巻1号（2013年）377-434頁、岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡「模範議会2011—記録と資料」白鷗大学論集27巻1号（2012年）353-414頁、岡田順太「模範議会2010—記録と資料」白鷗大学論集26巻1号（2011年）391-431頁を参照。

法の支配の実現にもつながっていくとみるべきである」から、「政治部門における立法のあり方にも目を向けていかなければならないといえよう」<sup>3</sup>。

## (2) 臨床法学の要請

ところで、近時は裁判員制度の施行とともに、広く法教育の取組みが積極的に行われており、また、18歳選挙権の実現とともに、主権者教育の重要性が主張されて学習指導要領に反映されるようになるといった状況にある<sup>4</sup>。そこで共通して求められているのが、学校教育における主体的・能動的な学修であり、自ら調べ・考え・学修する体験型の授業である<sup>5</sup>。法科大学院の開設の影響もあって、法学部でも実践的要素を取り入れた教育の必要性が認識されるようになってきているが、こうした教育を従来の「理論法学」に対して「臨床法学」<sup>6</sup>と呼ぶ向きもある<sup>7</sup>。そうした考え方を背景として、立法のあり方を題材にした授業を法学教育として取り入れることには意義があると考えられる。

## (3) 授業における方法論の確立

とはいえ、そのような法学教育については、必ずしも方法論が理論的に確立していないのが現状であ

る<sup>8</sup>。この点、「ルールづくり」を目指すものであれば、例えば、法務省の法教育研究会報告書<sup>9</sup>において、ごみ収集やマンションのペット飼育といった日常生活の具体的な課題を与えて、町内会規約といったルールづくりをさせるものがあり、参考になろう。

また、アメリカの学校教育における実践例に基づき、同性婚を認めるべきか否か<sup>10</sup>といった具体的なテーマについて「熟議の授業」を展開する方法を示すといった、熟議民主主義を活用した主権者教育の取組みの紹介もあり<sup>11</sup>、大変興味深いところである。

これらに関連して、法教育に関する一つの知見を紹介してみたい。それによると、法教育研究会意見書では、法教育の課題を「法は、……社会生活をよりよくするために自ら主体的に作るものという意識」の育成であるとし、その目標として、①法は共生のための相互尊重のルールであること、②私的自治の原則など私法の基本的な考え方、③憲法および法の基礎にある基本的な価値、④司法の役割が権利の救済と法秩序の維持・形成を挙げているが、「①との関連で……ルールの作成やルールに基づく紛争解決について主体的に学習させた上で」②から④へと段階的に理解を深めることが効果的であるという<sup>12</sup>。

そして、それと合わせて指摘されるのは、立法・

<sup>3</sup> 川崎政司『法律学の基礎技法（第2版）』（法学書院、2013年）18頁。

<sup>4</sup> 岡田順太「主権者教育と法教育—政治参加の模擬体験を通じて」白鷗法学22巻1号（2015年）149-171頁。吉田俊弘・横大道聡「どのように主権者を育てるのか」法学教室471号（2019年）58-67頁も参照。また、新しい学習指導要領の新科目「公共」と法教育の関連については、吉田俊弘・横大道聡「憲法をどう教えるのか」法学教室458号（2018年）64-71頁を参照。

<sup>5</sup> 執筆者によるこれまでの学校での実践例として、栗田佳泰・岡田順太・横大道聡「大学生による中学生のための模擬国会2019—新潟市・令和元年度『憲法のつどい』の記録と資料」法政理論（新潟大学）53巻3・4合併号（2021年）68-119頁、横大道聡・岡田順太・岩切大地・大林啓吾・手塚崇聡「模擬国会の実践プログラム—少年法の一部を改正する法律（平成26年法律第23号）を素材に」教育実践研究紀要（鹿児島大学）24号（2015年）11-27頁、手塚崇聡・岡田順太・岩切大地・大林啓吾・横大道聡「模擬国会を通じた『能動的法学学修』の試み—シンポジウムの報告」社会とマネジメント（椋山女学園大学）11号（2014年）43-57頁。

<sup>6</sup> 宮川成雄『法曹養成と臨床法学教育』（成文堂、2007年）など参照。

<sup>7</sup> 岡田順太「憲法学の立場から考える『臨床』」白鷗大学法科大学院紀要9号（2015年）107-109頁。法学部と法科大学院における法学教育の住み分けについては、横大道聡・岩切大地・大林啓吾・手塚崇聡「高大接続の憲法教育に向けての一考察—高校教科書の憲法学に関する調査の予備作業として」教育実践研究紀要（鹿児島大学）20号（2010年）3-5頁。

<sup>8</sup> 法教育について踏み込んだ考察を加えた近時の業績として、笹倉宏紀「刑事法を素材とする『法教育』（あるいは『法教育』としての刑事法教育)—子どもたち・ノンプロの大人に誰が何をどのように教えるか」法律時報1168号（2021年）46-63頁が示唆に富む。

<sup>9</sup> 法教育研究会「（報告書）我が国における法教育の普及・発展を目指して—新たな時代の自由かつ公正な社会の担い手をはぐくむために」（平成16年11月4日）43頁以下。<https://www.moj.go.jp/content/000004217.pdf>

<sup>10</sup> なお、アメリカでは2015年のObergefell v. Hodges連邦最高裁判決によって州が同性婚を禁止することが違憲と判断され、全国的に同性婚が認められるようになった。See Obergefell v. Hodges, 576 U.S. 644 (2015).

<sup>11</sup> 中平一義「熟議による法教育—熟議民主主義を活用した主権者教育」法学セミナー802号（2021年）31-36頁。

<sup>12</sup> 田中成明「法教育に期待されていること—道徳教育・公民教育への組み込みに当たって」ジュリスト1353号（2008年）30頁。

行政・司法における思考様式の違いである。すなわち、立法による紛争解決では、「将来の一定類型の紛争の防止・解決のための一般的な枠組みと指針を定める法的ルールを作成することが目指され、関連する意見・利害の対立を交渉・議論によって調整して合意形成を図るという思考様式」（合意型調整図式）が、行政においては、「多数の利害関係者が多中心的にからんでいる公益の実現の一環として、一般的な法的ルールに準拠しつつ、現在及び将来の紛争の予防・解決が目指され、一定の政策目的を実現するのに最も効率的な手段を選択するという思考様式」（目的—手段図式）が、さらに、司法においては、「二元的に対立する当事者間の過去の個別具体的な紛争を一般的な法的ルールに準拠して事後的に解決し、一定の要件に具体的事実を当てはめて一定の法的効果をオール・オア・ナッシング方式で与えるという独特の思考様式（要件—効果図式）が用いられるという<sup>13</sup>。そして、これらの違いを理解し、紛争解決に適した方式を理解させることの重要性を示している<sup>14</sup>。

#### （4）大学生のための立法政策学

執筆者の取組みは、上述の見解と共通する部分が多いのであるが、若干、目的や視座において異なる点があるので、ここで確認しておきたい。

すなわち、立法（議会）の役割が「合意型調整図式」にあるとする指摘はその通りであるが、法律案を作成するためには、そうした政策的な合意形成を目指すだけでなく、法律制定の目的を明確にし、それを実現するための手段を複数の選択肢から選びだす作業が必要になる。その意味で、「目的—手段図式」も欠かせない。その上で、法律としての問題解決スキームを条文に落とし込む作業が必要で、その際、基本的には「要件—効果図式」に従い、法学の基礎的知識・共通理解に基づいて、所定の立法技術を用いた法文作成作業が必要になる。そして、これらの

図式は相互に関連しており、全ての思考様式を満足させる法案を作成することは困難であることが多い。複数の価値観の対立する課題においては、合意形成に妥協が必要となり、自ずと「目的—手段」で構成される制度が複雑なものとなる。すると「要件—効果」を明確にするために条文化の難易度が上がっていく。例えば、「同性婚を法的に認めるべきか否か」というテーマであっても、同性婚を認めるべきかどうかを抽象的に議論して、それに終始することではなく、むしろその先にこれらの思考様式を用いた検討が必要である。つまり、同性婚を認めるべきであるという選択をした場合、それをどのように具体化するのか、民法の条文をどう改正するのか、あるいは、従来の婚姻とは異なる制度を創設するのか、特に親子関係をどう扱うのか、社会保険制度をどう構築するのかといった具体的な方策について、現行法令を対照しながら検討する必要がある。さらに、それらを実現するためには法体系の一貫性を保持するためにどこまで波及的な改正が必要となるかなどを検討していく必要がある。

その意味で、まだ十分に法学を学んでいない学部生に立法政策学は難し過ぎるとの意見もあろう。しかし、授業科目としての立法政策学は、完璧な法案という結果を出すことというよりもむしろ、現実の法や政治の動きを学ぶ動機を形成し、学生同士での熟慮と討議を通じて、それに向けた思考を巡らせることにより、能動的な学修の機会を生み出すことに主眼がある。そのため、必ずしも上記すべての思考様式を完璧に使いこなすことまでが必要なのではなく、政策面については学生の自由な発想で選択をさせつつ、主に法制面における専門家からの指摘を行い、授業を受ける際の必要に迫られて、「習うより慣れろ」で主体的・能動的な学修を行う機会となれば、さしあたり授業の目標としては十分である。そして、授業においては、上記で述べたような立法の特性を踏まえた採点基準を設け（詳細は後述）、複

<sup>13</sup> 田中・前掲注（12）34頁。

<sup>14</sup> 中平・前掲注（11）32頁は、主権者教育の観点から、「国家や社会を形成する規範の一つとしての法による②の教育を展開」するものであり、現在の社会問題を解決するためにはどうすればよいのかという「現在から未来への流れを扱う教育」であるという。

数のグループで法案の出来を客観的に評価し合い、お互いに競うようにしている。

#### 4. 2020年度授業の記録

##### (1) 全体の流れと概要

当年度の授業は概ね【表1】のスケジュールで実施された。10月から翌年1月までの実質的に4か月の期間で法律案の作成に至る。

なお、本年度は新型コロナウイルスの感染拡大を受けて、対面授業が制限されたために、主として通信ソフトであるZoomを用いて行われ、グループワークもZoomのブレイクアウトセッションが活用された。課題提出は学習管理システム(LMS)であるManabaが使用された。グループ内の意見交換や資料の共有などはManaba上で可能となっている<sup>15</sup>。

【表1】授業スケジュール概要

	日付	内容
準備期間	10月7日(水)	ガイダンス
	10月21日(水)	法案構想へのコメント
I期	10月28日(水)	グループ分け・法案決定
	11月18日(水)	第1セッション法案骨子説明
II期	12月9日(水)	第2セッション法案要綱説明
	★12月11日(金)	予備投票
	12月16日(水)	中間講評
III期	1月13日(水)	第3セッション法案説明
	★1月15日(金)	本投票
	1月20日(水)	講評

スケジュールは大まかに4つに分かれる。まず、個人作業で法律案の構想を練る段階(準備期間)、グループワークにより構想を絞りつつその内容を具体化していく段階(I期)、その後、構想から具体的な要綱に練り上げていく時期(II期)、そして、法律案のかたちに仕上げる時期(III期)という流れになっている。

最終的には、III期において本投票が行われ、提出された各法案に履修者と憲法専門家である執筆者が

順位付けを行っていく。これに先立ち、II期の段階で予備投票を行い、履修者はその結果(点数及びコメント)に基づいて法案の改善を行い、本投票に備えることになる<sup>16</sup>。

##### (2) 個人法案構想

準備期間においては、まずオンデマンドによる動画配信により、図書館データベースの利用方法等のガイダンスを行った後、履修者各自で法律案に相応しいテーマを見つけ、2週間程度でその概要をまとめた個人法案構想を作成・提出するという課題が履修者に与えられる。この段階では、過去の個人法案構想(法案名、所管官庁、法案の目的、法案のポイント、主要参考文献をA4用紙1枚でまとめたもの)の記入例が示されるのみで、法律案がどういったものであるかというイメージすら持てない履修者も多いが、とにかく法律という形式にこだわらずに、政治・経済・社会に存在する課題について、興味のあるものを履修者自身によって探し出すことが作業の中心となる。実際に提出された法案構想は【表2】の通りである。

提出された個人法案構想に対して、法律として対応すべき問題か、事実関係を正確に把握できているか、目的の設定が適切か、実現手段は相当か、目的に対して合理的な手段が採用されているか、制度の創設によって規制される権利・利益の検討がなされているかといった観点から、個別にコメントを行う<sup>17</sup>。特に、法律案が必要となるのは、①国民の権利・義務に変動を及ぼす事項を実施する場合(ex.新たな税を課す)、②国家機構の新設・統廃合をする場合(ex.復興庁の設置)、③新たな予算項目を設ける場合(ex.大がかりな補助金政策)、④既存の法律を改廃する必要がある場合である。そのため、法律案を作成するのに相応しい政策内容であるのか、次の点について検討を求める。すなわち、①予算措置、②現行法の運用の変更、③法律の下位法令での対応、

<sup>15</sup> 第1回講義(ガイダンス)録画：<http://www.youtube.com/watch?v=ak-MrIcxSus>

<sup>16</sup> 授業内配布資料：<https://ux.nu/oBXz3>

<sup>17</sup> 第3回講義(コメント)録画：[http://www.youtube.com/watch?v=yxBu-MFBp\\_c](http://www.youtube.com/watch?v=yxBu-MFBp_c)

【表2】 個人法案構想一覧

法案名	概要
公職選挙法の一部を改正する法律案	供託金を廃止し、立候補しやすくする。
刑法の一部を改正する法律案	公営ギャンブルが許容されているという矛盾の改善のため、賭博罪を廃止する。
後期高齢者公共交通機関無償化法案	後期高齢者のバス、電車等の運賃を無償化し、交通事故を減らす。
地方公務員法の一部を改正する法律案	地方公務員に農業や投資、創作活動、YouTubeの広告収入やUberイーツなどの副業を認める。
不正転売禁止法の一部を改正する法律案	特定興行入場券以外の物品の買い占めや、不正な転売も禁止し、市場の適正な流通を確保する。
議員歳費法の一部を改正する法律案	世界的に見てもトップクラスの国会議員の歳費を引き下げる。
学費相当額給付法案	高校生、大学生、短大生、専門学校生の学費相当額を支給する。
アルコール類の販売時間を規制する法律案	未成年者飲酒や飲酒事故防止のため、スーパーやコンビニ等でアルコール類の販売時間を規制する。
同性婚を認める法律案	両当事者の合意がある同性同士の結婚を認める。
自動車運転年齢を定める法律案	高齢者による自動車事故を防ぐ。
不正転売禁止法の一部を改正する法律案	転売目的で商品を購入し、高額で商品を転売する、いわゆる「転売ヤー」を規制する。

【表3】 投票の際の採点項目

評価項目	評価内容
①企画立案 (政策的妥当性・創造力)	問題発見の着眼点の良さや錬度の高さ、理念的一貫性があるかどうか。立法目的設定の適切さ (ex. 「優先的に実現すべき課題か」) と、達成手段の実効性・関連性が見られるか。
②立法事実 (現実的必要性・発見力)	立法を正当化する説得力があるかどうか (ex. 「価値観が偏っていないか」)。事実を客観的にとらえるだけの根拠となる資料を着実に収集し、それを分析できているか。
③立法価値 (法的許容性・設計力)	法体系全体との整合性が取れているかどうか。立法にふさわしい内容か (ex. 「法律以外の手段でも実現できることはないか」)。また、法的保護に値する権利・自由を不当に侵害していないか。

④条例制定など地方公共団体の独自の判断、⑤民間主体の活動など、目的を達成しうる他の手段が存在しないかという点について、特に検討を求める。

また、外国の主権に関する事項 (ex. 中国国内の偽ブランド品の摘発) や個別具体的な事案 (ex. 伝右川太郎の財産を没収する)、内心や道徳に訴える事項 (ex. いじめをやめよう) といった法律を制定しても具体的な効果が期待できない場合については、それが法律事項として適当ではないという理由を付したうえでテーマ自体の再考を促すことになる。ただ、教員が誘導的にテーマを変更させることがないように配慮することも重要である。

その際、本投票における採点項目 (【表3】) について説明をし、各項目において高順位が得られるように改めて個人法案構想を検討し直すように指示を

行う。

これらの評価項目は、上述した①「合意型調整図式」、②「目的—手段図式」、③「要件—効果図式」の思考様式と共通する点がある。立法に「正解」は存在しないが、各評価項目の要求をバランスよく満たしていくことで「より望ましい」立法となる。ただし、明確な「誤り」はあるので、その点避ける必要があり、そこは法学の専門家が適切に指摘すべき点である。

### (3) グループ法案構想の選定 (I期)

個人法案構想の再提出後は、抽選により4名を1グループとしたグループ分けを行う。各グループでは、各自の個人法案構想を説明し合い、その中から一つの法案を選択する。学生目線で一番勝てそうな

法案構想をグループとして選択し、今後はそれを法案化する作業をグループとして行うのである。また、その際、グループ名（政党名）を決定し、その後は政党名で資料等を作成したり、報告を行ったりする<sup>18</sup>。

グループ内では役割分担（【表4】）を決定し、一部の者に作業負担が偏ったりしないようにしている。特に、過去の法案作成作業においては、法案提出者に作業が集中しがちで、他の構成員が法案の内容を理解していないといった事態まで生じていたことから、個人法案構想を作成した法案提出者と、法案の説明や質疑応答を行う広報担当とは別々の担当にすることが好ましいと思われた。また、法律案として所定の立法技術をもって法文化していく作業につい

ては、そうした作業に専念する者を置くことが好ましいと思われたので、法制担当を置くこととした<sup>19</sup>。

各グループの検討の結果、法案構想は【表5】の通りとなった（グループA～Cは基礎演習、Dは3年生の演習（岡田ゼミ）履修者。本投票から参加するEは立正大学岩切ゼミ）。

インターネット投票の実現をテーマとして選択したグループが2つ（AとC）あったのは偶然であるが、それなりに社会的に関心が高いテーマであったとも言えよう。ただし、個人構想段階では見られなかったテーマであるので、選挙や政治参加という大きなテーマでの議論をするなかでたどり着いたものと思われる。

【表4】グループ内役割分担

役割	内容
法案提出者	グループ全体の作業を統括する。
広報担当	各セッションでの説明・質疑応答の対応、法案資料の作成など対外的な業務を行う。効果的なプレゼン・資料作成の方法を検討する。
法制担当	法制に関する文献を調査・研究し、法案作成担当者の見地から、法案提出者に必要な助言をする。法的観点から資料の校閲も行う。
庶務担当	上記担当以外の業務（法案関係資料の収集漏れの確認、論点整理、グループワークの日程調整、資料の校閲など）を担当する。

【表5】グループ法案構想一覧

政党名	法案名・概要
Aだいいち党	「改正公職選挙法案」オンライン投票を導入するため公職選挙法44条1項の改正を行い、選挙をより便宜的に、身近にする。選挙への参加を容易にして、全体の投票率を上げることや、コロナウイルス感染などの対策を図る。
Bマナバ党	「改正地方公務員法案」公務員にも支障のない幅で副業が認められるようにする。少子高齢化により今後働き手が減ることが予想されるので、働き手を減らさないためにも副業としてアルバイトを許可する。また、若いうちにアルバイトをすることにより様々な能力を身に付けることもでき、退職後の第二の仕事につなげやすくする。副業を認めることで公務員を目指す若者が増える。
Cインターネット党	「改正公職選挙法案」インターネット投票を実現するために選挙会場に赴くことなく投票できるようにするために公職選挙法44条の改正、また電子投票法にてインターネット上での投票を可能にするよう改正する。
D孤軍奮党	「マスク等生活必需品の転売禁止法案」必要に応じて政令改正を行い、転売対策を行っている現状を変えるためにも、新たにマスク等の生活必需品の転売行為を禁止する法律を新規に制定する。
Eガール党 (本投票のみ参加)	「改正不正転売禁止法案」チケットを必要とする者に行き届くよう、興行主に二次販売を義務付ける。

<sup>18</sup> 実際の法律案の多くが内閣提出法案であるが、ここでは議員立法を想定している。議員立法においては必ずしも政党単位で法律案の立案が行われるわけではないが、便宜上、政党名をグループ名とした。なお、当然ながらこのような法律の実情も授業において教授してある。

<sup>19</sup> 岡田順太・横大道聡「法学教育における能動的学修プログラムの開発—模擬国会を用いた臨床法学教育の試み」白鷗大学法政策研究所年報8号（2015年）79頁。

Bの改正地方公務員法については、「副業禁止という常識の見直し」<sup>20</sup>との見出しで、国家公務員共済組合連合会理事長が新聞に掲載した論稿記事を基にして、その内容を法案化しようとするものである。記事によれば「人手不足が進む中、全国の自治体で『副業』が広がっているという。公務員の副業禁止という常識を覆した試みで、転職のリスクを避けつつ地域で活躍したいという人が殺到して採用倍率は数百倍にも達しているとのこと」である。ただ、ここで念頭に置かれているのは、すでに地域で農業や自営業などに携わっている人が「転職のリスクを避けつつ」地方公務員に応募する事例であって、グループ法案構想が目指す内容と必ずしも一致しない点があることには留意すべきであろう。

Dの転売禁止法案については、コロナ禍に乗じて商品の不正転売が横行していたことから、同じテーマの個人法案構想が2件提出されていたところで、時事的に関心の高いテーマであった。もっとも、Dの個人構想段階では、ゲーム機などの不正転売を規制対象とするものであったが、正常な取引と不正転売との線引きが難しいと考え、この段階に至り、対象商品を生活必需品へと転換している。

#### (4) 法案要綱の策定（Ⅱ期）

法律案を作成する前段階として、いかなる立法が必要か、なぜそれが必要か、具体的にどのような立法をすべきか、いかなる仕組みを設けようとしているのか、そして当該立法によってどのような効果が期待できるのかなどの点について説明する資料（法案要綱）を作成することとしている。そして、これが予備投票の対象となる。

法案要綱は、①法案の概要、②法案の仕組み（概念図）及び③資料目録により構成される。書式や内容は任意であるが、参考となる見本を用意している。特に法案の概要の項目としては、(1)テーマ、(2)背景（提案理由）、(3)目的、(4)システム（どの国家機関が、どのような権限により、いつ何をどのタイミングで

実施するのかなど、具体的な仕組みについて説明する。）、(5)経費（推定される経費とその根拠を示す。）、(6)制裁（制度を実効性のあるものにするために、違反者に対してどのような制裁を課すのか、あるいは、遵法者に対してどのような利益を与えるのかなど説明する。）、(7)法制面での検討（人権侵害とならないのか検討する。既存法令との整合性など検討する。条約や国際慣習に違反することがないのか検討する。類似の法律が存在していないか調査し、それとの関係を示す。諸外国において、同様の目的でどのような法律を制定しているのか調査する。そもそも法律を制定しなければならない課題であるのか、規制対象は明確か、モデルとなるような法律が存在するかなど検討する。）、(8)政策評価（費用対効果、メリット・デメリット、法案成立に伴い想定される社会的問題などを検討する。）、(9)移行措置（法律として完全実施されるまでの措置や、過去に保障された権利に対する補償など必要な移行措置について検討する。）が示されている。

概念図（ポンチ図）は文字情報だけでは伝わりにくい全体像や行政機関相互関係などを示すものである。これを見ると、法案提出者がどの程度細部にわたって法律案の構造や施行後の社会の変化などについて検討しているか、見落としている部分がないかなどといったことが分かることが多い。また省庁が用意する資料では概念図が用いられることが多いが、自らそれを作成することで、その読み方を体得することも期待できる。概して、分かりやすい概念図が示されている場合は、法案提出者が法律案や関連する制度・現状などについて良く理解していることが多いといえる。また、資料目録を見ると、どの程度の調査を行ったのか、偏った情報や根拠のない思想に依拠していないかを確認し得る。

#### (5) 予備投票

法案要綱の策定後は、各グループが法案要綱の説明（プレゼンテーション）を行い、その録画と資料

<sup>20</sup> 毎日新聞2019年12月12日東京朝刊。

をもとに、専門家と履修者が上述の評価項目に従って投票を行う<sup>21</sup>。

今期は、遠隔授業の実施が求められたこともあり、グーグルフォーム上に法案と説明動画（Zoomで録画したもの）を掲載し、投票フォームによる投票をおこなった。従来、履修者以外の者は法案の文書資料のみで評価をしており、また、その投票の集計もかなり手間のかかるものであった。ところが、グーグルフォームを利用することにより、履修者以外の他大学の学生でも履修者と同様に法案のプレゼンテーションを視聴することができ、そのおかげで評価の主体を容易に拡大することができた。また、共通の方式による投票が可能になったおかげで集計も簡単になり、履修者へのフィードバックもより迅速に行うことができるようになった。何よりも、次年度以降の授業用の参考資料として使用できるという教育的意義が大きい。こうしたICT活用の教育実践ができたことは、今期の大きな成果である。

予備投票の結果は、【表6-1・2】の通りである。投票は、各項目1位（4点）、2位（3点）、3位（1点）、4位以下（0点）として評価される。なお、履修者は自分のグループ以外の法案に投票をすることになっている。また、専門家の投票は3倍にして全体集計に加えることにしている。

総計としては、1位がグループC（371点）で、

以下、D（325点）、A（196点）、B（101点）となり、専門家、履修者の個別集計と順位は変わらずであった。同じテーマでもCとAとで大きく差がついた要因は、Cの方がインターネット投票に関して、技術的な仕組みや課題などについてより具体的に提示し、法案を提案するために必要な説得力を持った内容になっていたという点に尽きると思われる。理論的な考察も多様な観点からなされており、グループ内での議論も積極的に行われていた印象を受ける。

グループDは、転売禁止の対象を生活必需品からゲーム機に再度変更している。これは、生活必需品については、現行の法制度でも対応可能であることから、不正転売問題として取り上げられることが多かったゲーム機に規制対象を変更したものである。

予備投票にはコメント記入欄が設けられており、専門家からの評価では【表7】のコメントがされた。

また、全体集計には影響しないが、今期からプレゼンテーションについても0～5点で評価をすることとしており、その結果は【表8】の通りであった。

### （6）法律案の提出及び本投票（Ⅲ期）

最終的な提出物としては、①法律案と②提案理由がまず必須となるが、その際、衆議院HPに掲載された議案や授業用に配布した調査用資料、参考文献などを参考にして形式を整えるよう指示をしている。

【表6-1】予備投票結果（専門家集計（3倍数値））

グループ名（法案名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計
Aだいいち党「改正公職選挙法案」	30	30	33	93（3位）
Bマナバ党「改正地方公務員法案」	18	6	6	30（4位）
Cインターネット党「改正公職選挙法案」	57	72	72	201（1位）
D孤軍奮党「ゲーム機転売禁止法案」	60	57	45	162（2位）

【表6-2】予備投票結果（履修者集計）

グループ名（法案名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計
Aだいいち党「改正公職選挙法案」	31	33	39	103（3位）
Bマナバ党「改正地方公務員法案」	26	23	22	71（4位）
Cインターネット党「改正公職選挙法案」	56	55	59	170（1位）
D孤軍奮党「ゲーム機転売禁止法案」	57	56	50	163（2位）

<sup>21</sup> 予備投票の資料・投票フォーム：<https://forms.gle/M3vSTURDfBq6HZbK6>

【表7】 予備投票時の専門家コメント

<p>(全体コメント)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 色々と制約の多い中でみなさんよくやっていると感じました。</li> <li>● 具体的な法律の文言化をもう少し意識すると良いのではないか。</li> </ul>	
<p>(Aだいいち党)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 指摘された改善点について前向きな回答が欲しかったところです。</li> <li>● 不在者投票、期日前投票、在外邦人の投票など、様々な制度をきちんと把握しているか、やや不安が残った。</li> <li>● オンライン投票と国民主権や投票の秘密との関係など、法制面での考察も加えていただくとよりよいかと思いました。</li> </ul>	
<p>(B マナバ党)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● IT人材を増やすことを目的とするのか、公務員の副業が認められる幅を広げることを目的とするのか、どちらかにしたほうがいい気がしました。</li> <li>● 副業を特定業種に限定する理由がそれほど説得的ではなかった。公務員の副業をIT業界に限って認めるという提案の趣旨でしょうか。興味深いものはありますが、異なる論点を無理に合わせたような印象を受けました。「地方公務員IT業界総動員法」という名称にして、正面から強制を論じてもいいのかもしれません。</li> </ul>	
<p>(C インターネット党)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 受け答えが前向きに感じられました。</li> <li>● 同じような法案を考えたグループよりも練られていた。「衆愚政治」論という形で、インターネット投票と国民主権論の関係について議論されている点にも興味深いものを感じました。今後の議論の展開を期待します。</li> </ul>	
<p>(D 孤軍奮党)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 提示された資料に工夫が見られました。</li> <li>● マスクの転売規制（国民生活安定緊急措置法）などを踏まえて、その異同を検討するとよい。</li> <li>● 作りこまれた労作だったと思います。パナソニックのマスクなんかは抽選で販売したようですが、そのような対応を業者が取ることで対応することでも目的達成は可能でしょうか。なお、「明白性の原則」が言及される文脈に若干違和感を覚えたので、ご確認いただければと思います。</li> </ul>	

【表8】 予備投票プレゼンテーション点

Aだいいち党	B マナバ党	C インターネット党	D 孤軍奮党
64	66	80	86

また、特に一部改正法案の場合は、③新旧対照表の作成を求めている。これについても、各省庁がHP上で国会提出法案とともに掲載しているので、それを参照することとなる。そして、重要なものが④想定問答集の作成である。作成した法案が国会で審議される際に、どのような質疑が行われるか考え、想定される質問とそれに対する答弁を作成するものである。必ずしも一般に公開されるものではないが、法律案作成にあたり欠かせない資料である。これにより、法律案や説明資料では十分に説明できない事柄や法案提出者の問題意識、今後の課題とその対処方法などが明らかになり、各種の指摘に耐えうる法

律案であることを示すための準備材料となる。そして、⑤法律案の解説があわせて作成される。これは、法案要綱段階での「法案の概要」を文章化し、「概念図」とともに適宜、文献として引用する部分や補足説明などを脚注として示した資料である。Ⅲ期の段階においては、以上の5つの資料を最終的な提出物と指定している。

本投票段階から1グループ追加で参加したので、5つの法案を対象に本投票が行われた<sup>22</sup>。結果は、【表9-1・2】の通りである。

総計は、グループDが1位（406点）で、以下、C（378点）、E（283点）、B（246点）、A（238点）

<sup>22</sup> 本投票の資料・投票フォーム：<https://forms.gle/1imy6DN2ykECRmZu6>

【表9-1】本投票投票結果（専門家集計（3倍数値））

グループ名（法案名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計
Aだいいち党「改正公職選挙法案」	27	30	36	93（4位）
Bマナバ党「改正地方公務員法案」	33	36	33	102（3位）
Cインターネット党「改正公職選挙法案」	45	63	66	174（1位）
D孤軍奮党「ゲーム機転売禁止法案」	63	60	45	168（2位）
Eガール党「改正不正転売防止法」	42	21	27	90（5位）

【表9-2】本投票投票結果（履修者集計）

グループ名（法案名）	企画立案	立法事実	立法価値	合計
Aだいいち党「改正公職選挙法案」	46	47	52	145（4位）
Bマナバ党「改正地方公務員法案」	43	54	47	144（5位）
Cインターネット党「改正公職選挙法案」	65	69	70	204（2位）
D孤軍奮党「ゲーム機転売禁止法案」	80	83	75	238（1位）
Eガール党「改正不正転売防止法」	64	67	62	193（3位）

の順であった。予備投票では専門家も履修者も同じ順位という評価となったが、本投票では特徴的な違いが見られる。僅差ではあるが、グループCの方が専門家票を多く獲得しており、また、本投票から参加したグループEに対する専門家の評価は履修者よりもかなり低く、専門家と履修者との間での評価が食い違う状況となっている。

グループDについては、法案の形式が整っていたことと、想定問答集など説明資料が充実していたことが高く評価された一方で、不正転売防止のためのスキームが、不正転売の当事者が申し立てることにより契約を無効にできるというものであり、法律案の目的を実現するための手段としての実効性に乏しい点で低評価となったと思われる。他方、Cの法案については、かなり検討を重ねた足跡が見られるが、

自ら「実現は困難を極めると考えられる」と述べてしまっており、最後の段階で法案提出者というより評論家的な視点で資料作成・プレゼンテーションをしていた点が評価を伸ばせなかった要因であったと考えられる。真剣に検討した結果ではあろうが、第三者的な視点を脱し、困難を伴うとしても実現すべきという姿勢が示されれば評価も変わったものと思われる。

グループEは、法案提出に至らず、法案要綱のみの提出であったので、専門家は概して低い評価を行っている。それに対して、履修者票はそれとは異なる傾向を示しており、法案要綱の内容のみを見て評価していると思われる。なお、本投票における専門家のコメントは【表10】の通りである。また、プレゼンテーションの評価結果は、【表11】の通りであった。

【表10】本投票時の専門家コメント

（全体として）

- 前回の報告の方が、全体的に報告も内容もレベルが高かったように思いました。
- もう少しわかりやすい文章を心掛けるべきと思われるものや、立法目的とそれを達成しようとする手段との間に乖離があるもの、立法目的があいまいなもの、立法目的ははっきりしているが規制手段が練られていないもの、もう少し時間をかけるべきもの、と学生のみなさんも課題を感じているところだと思います。課題がわかれば、あとは対応するだけです。がんばってください！
- “①社会問題を法的観点から分析し、その解決のために法律というツールを用いることについて考える視点が身についたかどうか、この授業の成否を決めるのであり、今回の報告だけで終わるわけではないことを意識してほしい。②その際、眼前の社会問題だけでなく、それに関連する諸制度や他の問題との関連やバランスなどにも視野を広げるようにしてほしい。”

(A だいいち党)

- がんばって求められている項目を埋めようとする姿勢は評価したい。が、全体的にわかりにくく整理されていない印象を受ける。
- ①電子投票のメリットについては説得的であったが、コロナが今後も継続することを前提としている点でやや疑問が残った。②電子投票制度の導入のカギとなるのは、選挙制度のインテグリティの確保である。この点について先行導入国エストニアの紹介があったが、不十分の感は否めなかった。③公職選挙法の新40条案が、「ネット投票のサイトは、投票日に限り24時間アクセスできることとする」と定めた趣旨が分からない。夜8時以降でも投票できるということであれば、選挙の開票と結果確定にも大きな影響を及ぼすが、夜8時以降も投票できるようにしておく必要性が説明されていない。④他のグループと比べて、資料が十分とはいえない。
- アイデアはよかったです。資料は引用したものとそうでないものを分けるだけでも少し趣旨が見えやすくなるのではないかと思います。

(B マナバ党)

- 一般的な出向との異同を具体的に説明すべきではなかったか（給与の出所など）。また、地方公務員の具体的な労働環境に触れていないため、どれくらい現実味のある制度なのか分からない。質問と同じような趣旨だが、具体性を欠く表現が説明に散見されるため、全体的に説得力を感じにくい。
- ①充実した資料が用意されており、その点は評価できる。②企業として行う農林水産業への派遣に限定されているように見受けられるが、主に人手不足となっているのは、個人経営の農家等ではないのかという疑問をもった。③介護職で不足している人手で資格を要する職である場合、派遣する職員はいるのかも疑問である。④短期の派遣というかたちで問題解決を行おうという発想自体、根本的な解決になっていないようにも思われる。
- 地方公務員派遣法をベースにする以上、この法律のスキームを研究してこれにどこまで依拠するかを検討するとなおよかったのではないかと思います。

(C インターネット党)

- 丁寧に資料がせっかくなつくられているのに、肝心の法案の趣旨が一貫していない。もう少しの詰めでなんとかあった気もします。惜しいです。
- ①資料に誤字脱字が多い。②いわゆる「電子投票法」の説明が国政選挙をも対象にしているような説明は不正確ではないか。また、故障により実現していないという説明も正しいのか？③立法事実として投票率の低下が提示されているが、投票率向上の効果が不明ななか、ここまで大がかりな法改正が必要であるのか。その他の理由も含め、制度導入の説得的根拠を示して欲しかった。
- インターネット投票に限らず投票制度全般という視点からもう少し資料を集めてインターネット投票の利点について検討しても良かったのではないかと思います。

(D 孤軍奮党)

- とても丁寧につくられている報告と感じました。ただし、なぜ事業者（販売業者）に対する規制として設計しなかったのかがやはり気になりました。
- ①転売が反社会的勢力等の資金源になることを防ぐという説明があったが、そのような立法事実があるのか。ゲーム機は、国民に流通させることが必要な物品ではないことを踏まえると規制の必要性があるか疑問である。②契約の取り消しは、誰が主張するのか。高額でも購入したい消費者がいるなか、購入した消費者が取消しを主張することは想定し難いのではないか。③立法案の定義する「ゲーム機」は、たとえば、任天堂Switchは該当するとしても、「あつまれどうぶつ森」のようなソフトは対象とならないのではないか。そうすると、短期間で新製品が出るという説明は不正確ではないか。
- 非常によく作りこまれた資料だったと思います。類似の法制度に目を向けるとなお良かったと思います。

(E ガール党)

- 不十分ではありますが、丁寧につくろうとする姿勢は感じました。「二次販売の設置」が具体的にどのようなことを指すのかわからなかったのが残念でした。せっかく外国の例を出しているのだから、具体的に提示できたはずだと思います。
- ①二次販売を興行主が行うように義務付けることで、なぜ高額転売が防げるのかわからない。②資料に諸外国の例が挙げられているが、参考とした文献等が示されておらず、信ぴょう性が確保されていない。
- ある程度十分な調査をしたと認められますが、具体的な条文の形まで持っていければなお良かったと思います。

【表 11】 本投票プレゼンテーション点

A だいいち党	B マナバ党	C インターネット党	D 孤軍奮党	E ガール党
60	82	101	104	80

## (7) 小 括

授業終了後の授業評価アンケートでは、総じて授業内容が「役立った」とする評価が多かった（【表12】参照）。また、概して、全回出席して積極的に作業に参加していた学生ほど、授業に対する満足度が高かったといえる。

演習科目にもかかわらず、遠隔での授業実施とせざるを得ない状況であったが、各グループが工夫をして共同作業に取り組んでいたことには敬意を表したい。今期の2年生は、入学式も延期となり、1年の春学期から遠隔授業を強いられた学年であるので、グループワークの機会は貴重であったと思われる。ただ、グループによって作業能率に差が出たようで、それが法案の出来にも影響したようである。

いずれにしても、法律案作成の難しさを体感することはできたと思われ、今後、各種の法文を参照する際に、そうした経験が役立つものと思われる。

## 5. おわりに

日本国憲法は、「立憲的意味の憲法」または「近代憲法」と称される「専断的な権力を制限して広く国民の権利を保障するという立憲主義の思想に基づく憲法」<sup>23</sup>に分類される。その特徴として、「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない

社会は、すべて憲法をもつものではない」と規定する1789年フランス人権宣言16条を引用して、①基本的人権の保障と②権力分立の2点を挙げるのが今日では一般的である。法学部においては、前者について人権論、後者について統治機構論の領域で主に学ぶことになる。しかし、古くは、近代憲法について「専制政体ノ国ニシテ国民ノ参政権ヲ認メ其代表機関トシテ代議制度ヲ設クル国ノミヲ立憲国ト謂ヒ、立憲国ノ基礎法ノミヲ憲法ト称スルノ慣例ト為レリ」<sup>24</sup>として、議会制度が立憲主義の本質であるとする記述も見られるところである<sup>25</sup>。そこにあっては参政権と議会制度とが有機に結びつけられ人権論と統治機構論とが表裏の関係にあることを強く意識させられる。

もちろん、権力分立を基礎とする統治機構に議会制度が含まれるし、参政権をはじめとする政治参加の権利や普通選挙制などの要請を基本的人権の保障として学ぶ機会は用意されている。しかし、そのように人権論と統治機構論とを別々に学ぶことに終始してしまうと、いかに国民の意思表明と議会における民意の反映とが結びつくのかということの総合的な理解が難しくなってしまうまいだろうか。その意味で、いま一度、議会制度を立憲主義の本質に据え、民主政の全体像を理解し直すことも重要であると思

【表12】 授業評価アンケート（自由記述）

- 法律を実際に自分達の手で作るという作業をやってみて、普段身の回りに存在している実際の法律が、自分の想像をしていた以上に多くのことが考慮されて作られていることや、作成の難しさを身をもって実感出来た。今後の学習においても、今回の基礎演習での経験を生かしていければいいと考えている。
- グループで課題に取り組むのがどれほど大変で、難しいかを学べてよかったと思いました。次回に活かしたいと思います。
- 今まで1つの法案に対して疑問点を持ったり深掘りする機会がなかったので、この授業を通して自ら疑問点を持ち考えることができてよい経験になった。
- 法を創ることがやってみて改めてとても難しいことなんだと理解した。
- 今回の授業は複数人でやるもので、ほかのメンバーの参加も悪く、なかなか上手く進みませんでした。なのでもう少し協力し合って出来ればよかったです。

<sup>23</sup> 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第7版）』（岩波書店、2019年）5頁。

<sup>24</sup> 美濃部達吉『憲法撮要』（有斐閣、1923年）72-73頁。

<sup>25</sup> 鶴飼信成『憲法（第21版）』（弘文堂、1961年）8-9頁は、立憲主義の基本が「従来の絶対君主の権力を民主的な勢力によって制限するところにあ」と歴史的意義を強調し、その結果として、例えば、人権保障のほか、大臣助言制と民主的責任行政などが採用されるという。

われる。立法政策学は、人権論と統治機構論とを横断する思考に基づいて実践的な作業を行うことにより、憲法の想定する民主政のプロセスを動的に理解する一助となろう。

また、近時、地方公共団体においても条例制定等により政策実現を目指す上で「政策法務」に対する関心が高まっているところであるが、最終的な法文作成という落としどころを探りながら、政策の企画・立案を行うという視点は、地域振興や紛争予防・解決にあたり現実的実効的な方策を探る上で欠かすことができない。

さらに言えば、「議会は新しい政治的課題に市民とともに積極的に取り組む役割を果たしつつ、憲法原理に立ち返りそれを豊かに発展させていく責任がある」<sup>26</sup>とされるが、そうした議会の存在意義を体感的に理解する機会を設けて、民主主義の質を高めていくことが、主権者教育・法学教育としての立法

政策学の責任となろう。

以上のような観点も踏まえ、今期の授業の成果を分析・検証し、引き続き授業運営の改善と教育方法の検討に努めていきたいと考えている。

【追記】本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究(C))「多文化共生社会における法教育・主権者教育の研究—憲法政治の模擬体験を教材に」(課題番号17K04878)による研究成果の一部である。

(獨協大学法学部教授)

(立正大学法学部教授)

(千葉大学大学院専門法務研究科教授)

(慶應義塾大学大学院法務研究科教授)

(中京大学教養教育研究院准教授)

(新潟大学法学部准教授)

<sup>26</sup> 浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』(信山社、2008年) v頁。