

Title	法津家の国会立法過程への参加
Author(s)	洪, 完植
Citation	阪大法学. 59(2) P.157-P.182
Issue Date	2009-07
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/55386
DOI	10.18910/55386
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

法律家の国会立法過程への参加

洪 完 植

一 序 論

法律家の範囲については様々な意見があり得るが、大体、法律家とは、法律を研究し、法律の解釈・適用等に従事する専門家を意味し、法律家は法学者と弁護士・判事・検事等の法学理論家と法律実務家を通称する。法律家の業務と役割は、伝統的に法の解釈と訴訟業務に関連するものである。すなわち、法学理論は、主に法解釈学に関することを意味し、法律実務は、主に訴訟業務に関連するものを意味する。しかし、多様で複雑な様相を見せている現代社会においては、法律の需要も多様であり、専門的である。法学理論も、法解釈学だけでなく、法政策学、法と経済学、法社会学、立法学等、多様な理論的需要が発生することになり、法律実務も伝統的な法律家の任務である訴訟業務以外に、立法、コンサルティング、M & A等企業法務関係、貿易協定や貿易紛争等の国際法務関係、NGO関係等で多様な法務需要が発生してきた。今回のFEAL大阪大会の統一主題である「法律家の新しい社会的役割」も、このような新しい法律理論と法律実務における新しい要求に答える法律家の役割と一定の関連があると思われる。米国連邦議会の立法支援組織では、多数の法律家 (Legislative Attorney) を採用し、立法業務と研究業務を担当させているように、立法における法律家の役割もその範囲を広げている。

立法過程の概念に関し、多様な定義が存在する。広義の立法過程とは、法律を制定し、行政府を監督しながら国民を代弁する立法府のすべての機能や活動だけでなく、内閣、官僚、政党、圧力団体等の公式、非公式の機関や勢力が議会を中心にして立法を巡る活動を営む全体的な過程を意味する^①。

これに対して狭義の立法過程とは、法律案が起草され、議会に提出、又は発議され、議会で法律案に対する審議を経た後、政府に移送され、国家元首の署名・公布によって一つの法律としての効力が発生するまでの過程を意味するもの^②と考える。立法過程の概念を定義するにおいて、立法の対象を基準として、立法過程の広義・狭義を区分する見解もある。すなわち、狭義の立法過程とは、法律の制定手続を意味するもので、法律案が国会に提出され、審査、議決され、公布される国会での法律の制定手続を中心とする法律制定手続を意味し、広義の立法過程とは、立法府の法律制定手続に行政府の法規定立手続である行政立法過程及び自治体の法規定立手続である条例と規則等、国内実定法全般の制定過程を含むものである^③。立法過程が広義であれ、狭義であれ、立法の成果としての法律は国民の生活に大きな影響を及ぼすため、法律家は「すでに作られた法律」に対する解釈だけにその役割を限定すべきではなく、「法律を作ること」にもその役割を拡大させることが望ましい。法律家ではない政治家が法律を作り、法律家はそのような法律の解釈と適用だけが自らの使命とと思っているのであれば、それは実質的な法治国家の理想的な姿ではないだろう。

二 韓国の法令の現況と法律案の提出の現況

(一) 法令の現況

韓国の場合、法律の数が増加しているが、二〇〇八年一月三〇日現在、韓国には一二五三の現行法令が存在し

【表1】 現行の法令現況
(2008年11月30日基準)

区 分		現行の法令数
憲 法		1
法 律		1,253
行政立法	大統領令	1,641
	総 理 令	72
	府 令	1,366

※出典 法制処 <http://www.moleg.go.kr>

ている。また、主な法律の施行令と施行規則に該当する大統領令と総理令及び府令は、それぞれ一六四一と七二及び一三六六で、法律の低位規範は法律の数を上回っている⁽⁴⁾。

政府の樹立以降、憲法は一回制定された後、これまでに九回改正がなされ、総計一〇回憲法が公布された。また、政府の樹立以降、二〇〇八年一月三日日現在まで、総計九一三五の法律が公布された。法令の増減を、一九七八年度以降の統計を通じてみると、法律、大統領令、総理令、府令は増加傾向を維持している。特に、施行された法律の数をみると、一九七八年には六八九であったが、二〇〇八年には一二五三となっており、約三〇年間でおよそ二倍に増加した。

(二) 法律案の提出状況

第一四代国会では総計六五六の法律が通過し、第二五代国会では総計一一二〇の法律、第一六代国会は総計九四八の法律⁽⁵⁾、第一七代国会では総計七四八五の法律案が提出され、この中で一九一三の法律が通過した。二〇〇八年六月に開院した第一九代国会に入ってから、二〇〇九年一月一九日までの議員提出法律案と政府提出法律案を合わせて総計三四二四の法律案が国会に提出され、この中で三三七の法律案が国会を通過した。

この統計から、国会での議論が活発に行われており、法律を適切な時期に改正しているという評価をすることもできる反面、国民の立場からは、法律が多いと同時に頻繁に改正されることが問題であるように思われる。法律に対する理解の可能性又は受容度等を論ずる以前に、このように「数多い」法律が、このように「頻繁に」変わるこ

【表 2】 議員提出法律案と政府提出法律案の比較

時期区分 (年度)	法律案 全 体	議員提出法律案			政府提出法律案		
		提出件数	可決件数	可決率	提出件数	可決件数	可決率
制定国会 (48-50)	234	89	43	48%	145	106	43%
第 2 代 (50-54)	398	182	77	42%	216	137	63%
第 3 代 (54-58)	410	169	72	43%	241	85	35%
第 4 代 (58-60)	322	120	31	26%	202	44	22%
第 5 代 (60-61)	296	137	30	22%	159	40	25%
国家再建最高会議 (61-63)	1,162	554	514	93%	608	501	82%
第 6 代 (63-67)	658	416	178	43%	242	154	64%
第 7 代 (67-71)	535	244	123	50%	291	234	80%
第 8 代 (71-72)	138	43	6	14%	95	33	35%
第 9 代 (73-79)	633	154	84	55%	479	460	96%
第10代 (79-80)	129	5	3	60%	124	97	78%
国家再建最高会議 (80-81)	189	33	33	100%	156	156	100%
第11代 (81-85)	489	202	83	41%	287	257	90%
第12代 (85-88)	379	211	66	31%	168	156	93%
第13代 (88-92)	938	570	171	30%	368	321	87%
第14代 (92-96)	902	321	119	37%	581	537	92%
第15代 (96-00)	1,951	1,144	461	40%	807	659	82%
第16代 (00-04)	2,507	1,912	516	27%	595	431	72%
第17代 (04-現在)	7,489	6,387	1,350	21%	1,102	563	51%

※ 出典 議定資料集, 国会事務処, 2004 国会議案情報システム <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>

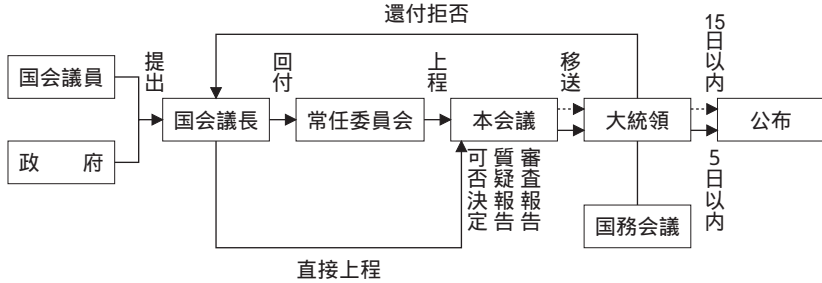
とが、国民の法律生活を混乱させ、法の理念であり目標として提示される法的安定性を脅かしているのである。また、他方で、法律案の提出権を持っている政府と国会をみていると、このように多くの法律を正しく提出し、審議し、議決しているのかという疑問が生じる。特に、法律を審議し、議決する機関である国会では、国民の主権を正しく行使し、国民が憲法と法律に従って付与した立法権限を正しく行使しているかについては、疑問が残る。また、立法過程は、「主権者」である国民が理解するには複雑で難しく、国民が立法過程に実質的に参加する機会も十分とは言えない。代議制民主主義の原理を主張するだけでは、主権者である国民の虚脱感と疎外感がありにも大きいのは事実であるが、立法過程を監視して、統制する方法以外には明確な対案もない。従って、このような立法過程に法律家が参加することは、法律専門家として専門性の強化、民主制の補完、代議制監視の三つの側面から寄与できるであろう。

三 韓国の立法過程の概観

(一) 立法過程の全体

法律案は国会議員と政府が提出でき、国会議員が法律案を提出するためには、一〇人以上の賛成を得て提出しなければならない。政府が法律案を提出するためには、國務會議の審議を経なければならない。一〇人以上の国会議員や政府が提出した法律案は、国会議長に提出された後、所管の常任委員会で審査する。以後、法律案は、法制司法委員会の体系・字句審査を経て、本會議に付され、審査報告・提案説明・質疑応答を経た後に評決される。法律案が、国会本會議で議決されると、政府に移送され、その法律は、一五日以内に國務會議の審議を経て、大統領令により、公布される。仮に政府に移送された法律に対して異議がある場合には、同期間内に在籍議員の過半数の出

【表3】 立法過程の全体の概観

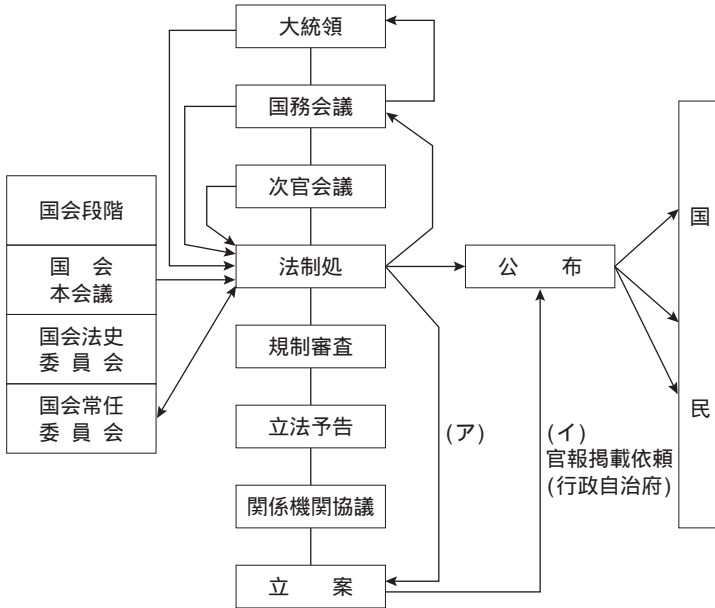


席と出席議員の三分の二以上の賛成で再議決されると法律として確定される。再議席手続に基づいて、法律として確定された法律は、政府に移送され五日以内に大統領により公布されない場合には、国会議長がこれを公布する。

(二) 政府提出法律案の立法過程

各中央行政機関が自己の所管事項に関する立法を推進することが一般的であり、政府の法律案の草案は、当該法律の執行を担当する所管部署で準備する。法案の内容が、いくつかの中央行政機関の所管事項に該当する場合には、共同で立案する。主務部署で法律案が準備された後に関連部署との協議を行う。政府は、国家の重要政策事項や国民生活に重大な影響を及ぼす主要法令を立案する際には、与党と党政協議を行い、野党に協力を求める場合もある。政府は、立案した法律案に対して、立法予告をすることを原則としており、法令案の立法趣旨、主な内容又は全文を官報・公報や新聞・放送・コンピューター通信等の方法で広く公告しなければならない。規制を含んでいる法律案の場合には、規制改革委員会の規制審査を受け、法制業務運営規定の施行規則（総理令）に従った法制処の事前審査を受けなければならぬ。法制処の審査が終わった法律案は、次官会議と国務会議の審査を経る。国務会議の審査事項を規定している憲法第八九条第三項には、憲法改正案、国民投票案、条約案と共に「法律案および大統領令案」を明示している。国務会議で議決された

【表4】 政府の立法過程



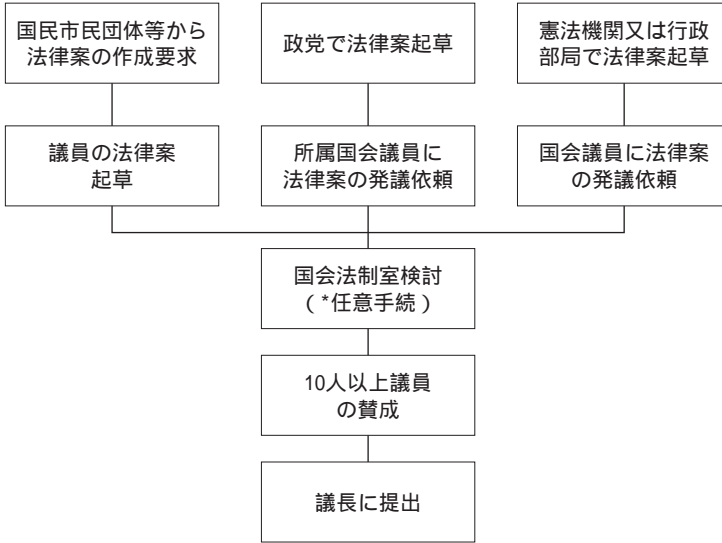
※出典 林松學，法令体系と立法過程，法制処，2000，84面

法律家は、大統領が署名し、國務総理と関係國務委員が副署し、大統領によって国会に提出される。

(三) 国会提出の法律案の立法過程

国会議員が法律案を提出する場合には、国会議員一〇人以上の賛成で法律案を提出でき、議員が法律案を提出する際には、提出する議員は賛成意見とは別に、当該法律案に対し副署として提出議員の姓名を記載する。法律案を提出する議員は、法律案に提出理由書をつけて、議長に提出しなければならぬ。一定規模以上の予算、または、基金等の措置を伴う法律案である場合には、必要な費用に対する見積書とこれに相応する財源調達法案に関する資料を法律案に添付するようにしている。議員提出の法律案は、言葉通り、本来の意味での議員提出法律案であるが、政府又は市民団体等の第三者が起草し提供した法律案の草案を基に議員が立案して提出する場合、政府が作った案を

【表5】 議員提出法律案の立案過程



※出典 林松學，法令体系と立法過程，法制処，2000，61面

議員が提出する場合等があり得る⁽⁶⁾。議員が提出する形式をとっているが、実質においては、政府立法である場合もある。すなわち、政府立法をする場合の複雑な立法予告手続や規制改革委員会議の規制審査手続又は副署の協議手続を回避するために、国会議員に法律案の提出を依頼する場合がある。これを「手続回避的法律案」と言うこともある⁽⁷⁾。国会議員が法律案を提出するように個別の議員によって提出される場合や、国家の委員会によって法律案が提出される場合もある。憲法には、国会の委員会が法律案を提出する場合を明示してはいないが、国会法第五十一条で委員会の法律案提出権を規定している。政府各省庁で原案を作成し、法制処の審査を経て、政府によって提出される政府立法とは異なり、議員立法は一人以上の賛成を要するが、事実上、個別的な獨立機関である議員個々人の主導で法律案が立案、提出されるので、その提出過程における獨立性が強いという特性がある⁽⁸⁾。

(四) 制度化されていない立法過程——市民立法、国民提出、立法請願、立法ロビー活動等

(一) 韓国での市民立法運動は、一九九〇年代初めから始まった。特に、一九八七年を起点とする民主化運動以前には、社会運動から提起される立法的な要求が、制度上の問題から立法議題として扱われる場合は殆どなかったが、民主化以後には、活発になった市民団体は、政府や議会または政党より先に、特定の法律の制定・改正・廃止を要求する市民立法運動を積極的に広げ始めた。とりわけ、一九八九年に創立された経済正義実践市民連合(経実連)は、議員面談、政府省庁への訪問、立法意見書の提出、憲法訴訟、立法請願等の立法請願運動を活発に展開した代表的な市民団体であり、金融実名制の導入のための立法運動は、韓国の立法運動の中で、最も成功した事例として評価される⁽⁹⁾。参与連帯も、ホームページに「議政監視センター」、「国会監視専門サイト」を運営しており、特に、「立法運動」欄では、立法公聴会を開催したり、立法請願に関する論議を展開するなど、市民立法活動を行っている⁽¹⁰⁾。立法に対する市民の参与は、立法に対する単なる統制ではなく、各界各層の意見を統合し、まとめるうえで効率的であり、法律の民主的な正当性を高めることになる⁽¹¹⁾。最近、このような市民立法運動は、法律家の支援を受けており、市民立法運動は、立法に対する監視や統制はもちろん、法律の質的向上と専門性を高めることに寄与できる。

(二) 民主主義国家において、国家意思を決定する方式には、直接民主主義と間接民主主義があり、直接民主主義を実現する方法には、代表的なものとして国民投票、国民発案、国民召還等の制度がある。国民発案とは、国民が直接法律案や国民投票案を発議し、発議された法律案等を国会で審議、議決する制度である。国民発案制度は、民主的正当性に直接的に依拠した法律を立法できるという肯定的な側面があるが、扇動的な政治家によって反民主的な法律案が提起される危険性や代議制の原理に矛盾するとの指摘等、否定的な見方⁽¹²⁾が出ている。韓国には、国民発

案制度が導入されなかった。ただ、請願法と国会法によってすべての国民は、国会に立法請願をすることができる。国会に提出された立法請願の件数は、一四代国会で二六二件、一五代国会で三五六件、一六代国会で四三三件⁽¹³⁾であり、立法への実質的な影響力は大きくないと評価できる。

(3) 特定の立法のためのロビー活動を立法過程において国民が参与できる一つの手段としてみる見解もあるが、企業や利益団体の不当で不法な見解を貫徹させる手段としてみる向きもある。現在のように、ロビー活動の方法と限界については定めがなく、立法過程を歪曲させるロビー活動に対する規制がない状態で、ロビー活動は、事実上、経済的、社会的影響力の強い集団が独占する結果を引きおこし、政治腐敗の温床になるとの評価もある⁽¹⁴⁾。しかし、これとは反対に、立法の全体過程において、ロビー活動が国民参与の重要な手段であるので、我が国に適合したロビー活動規制の制度化は我が国の政治改革において必須であるとの評価もある⁽¹⁵⁾。現在、国会には「ロビー活動公開及びロビー活動登録に関する法律案」⁽¹⁶⁾、「ロビースト登録及び活動公開に関する法律案」⁽¹⁷⁾、「外国代理人のロビー活動の公開に関する法律案」⁽¹⁸⁾等が発議されたが、二〇〇八年五月に第一七代国会の任期満了により、すべて廃案となった。

四 法律家の国会立法過程への参加方法

(一) 関連する憲法規定

『大韓民国の主権は、国民に存在し、すべての権力は、国民から由来する』(憲法第一条第二項)が、憲法の規定により、国民が持っている主権から導かれる統治権力は、三権分立の原理に従い、立法、行政、司法に分割され、分割されたこれらの統治権力は、それぞれ独立した立法府、行政府、司法院によって行使される。このような三権

分立の原理は、立法権は国会に（憲法第四〇条）、行政権は大統領を首長としている政府に（憲法第六六条第四項）、司法権は法院に（憲法第一〇一条第一項）属させている韓国憲法規定に表れている。国民主権と代議制の原理に従い、国会の立法権は正当化される。憲法第四〇条は、立法権は国会に属すると国会立法の原則を規定している。但し、国会立法の原則は、国会立法の独占主義を意味するものではないので、行政機関による行政立法と地方自治体による自治立法等は、憲法規定の定めにより、他の機関に付与されている。

(二) 関連する法律規定等

立法過程を体系的に規律する単一法は存在せず、「行政手続法」、「行政規制基本法」、「国会法」、「法令等の公布に関する法律」等で立法過程を規定している。政府提出法律案に関する一般的な事項は、「行政手続法」に規定されており、規制審査に関連する事項は、「行政規制基本法」に規定されている。また、政府の法制業務に関連する具体的な事項は、大統領令である「法制業務運営規定」と総령令である「法制業務運営規定施行規則」に規定されている。また、議員発議法律案と国会に提出された全ての法律案の審議と議決に関する事項は、「国会法」に規定されている。また、憲法改正案と条約大統領令を含む国会で議決された法律案の公布手続等は「法令等の公布に関する法律」に規定している。

このように、立法過程に関する非体系的な法令を総合して調整し、体系化する必要があるという点が指摘されているが、具体的な法律案が提出されたことはない。具体的な法制実務については、二〇〇六年に国会が発刊した『法制理論と実務』が参照されており、法制処では、自ら二〇〇六年に発刊した『法制立案審査基準』が参照されている。

(三) 国民としての立法過程への参加

(1) 国民の立法意見の収集は、まず、立法予告及び立法予告案に対する意見提出を通じて行うことができる。立法予告制度は、法令案の内容を国民に先に予告・公開し、国民の多様な意見を収集して立法に反映することで、立法過程に対する国民の参与機会を拡大することで、立法内容の民主化を図り、法令の実効性を高めて国家政策を効率的に遂行するために一九八三年から実施された。この制度は、一九九八年から制定・施行された行政手続法第四条乃至第四条に明記された。特に、立法予告制度の実効性を確保するために、法制局長は、立法予告を行っていない法令案の審査要請を受けた場合に、立法予告を行うのが適当であると判断したときは当該行政庁に対して立法予告を勧告するか、直接予告ができることが規定されている。しかし、予告を行わなくてもよい例外事項が広範囲²⁰⁾であり、提出された意見の反映が不十分であるとの指摘がある。

(2) 国民の立法参与のもう一つの方法としては、立法公聴会制度をあげることができる。しかし、公聴会の開催は義務事項でなく、裁量事項として規定²¹⁾されており、その結果として、立法公聴会の開催は不十分な状況である。立法過程が民主的で効率的に進行され、適時に、適切な法令を立法するためには、立法過程全般における国民の参与拡大が、理念的にはもちろん、実質的にも要請される。立法過程が閉鎖的であると評価される理由は、単に情報の公開と共有に積極的でないからだけでなく、一般市民を実質的に参与させることにも消極的であるからであるという指摘もある²²⁾。政府が法律案を提出する前に、公聴会を義務的に開催し、一定の要件の下で国民には公聴会の開催要求権を付与する規定を新設する内容で行政手続法を改正するのも一つの方法である。すなわち、国会法第五八条第六項で、委員会は、制定法律案、及び全部改正案に対しては、公聴会又は聴聞会を開催すべきであるという規定を置いているように、政府立法の場合にも、公聴会を義務的に開催するようにする規定を置く必要がある。政府

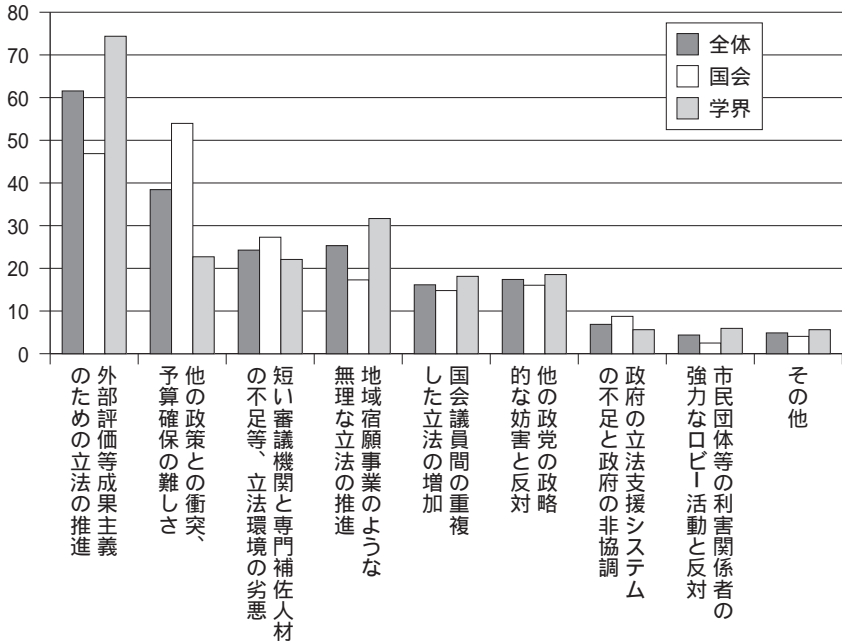
が提出する法律案に対する立法公聴会の開催を義務化して、議員立法と政府立法の立法過程上のバランスをとる必要がある。

(3) 韓国では、「民主社会のための弁護士会」の公益訴訟委員会、参与連帯の公益法センター、環境運動連合の公益環境法律センターなどの公益法運動が展開されている。公益法運動は、主に、公益訴訟を手段とするが、制度の根本的な変化を活動内容として含んでおり、「公益法運動は、NGOと法律専門家が結合してこそ、その目的を効率的に達成できる」と認識されているので、法律家の立法過程への参加方法にもなり得る。たとえば、「民主社会のための弁護士会」のホームページには、意見書に関する項目を置いて、法律案に対する意見を掲載しており⁽²⁴⁾、環境運動連合も環境関連立法に対する意見を出している⁽²⁵⁾。他にも、消費者団体、環境団体、労働団体等、市民団体が自主的に弁護士を採用するか、弁護士がボランティアとして参与し、関連法律案に対する意見を積極的に提出している。弁護士の団体である大韓弁護士協会も重要な法案に関して多くの立法意見を出しており、ホームページの「資料室」に「法律案意見書」という項目を作り、二〇〇〇年五月一八日から現在まで、五七九件の重要法律案に対する立法意見を出すなど、活発な立法参加を行っている⁽²⁶⁾。ガバナンス時代には、国家と市民社会が協議を通じて法規を作る過程が重視されるため、一般国民と市民団体の立法意見が占める割合が高まっており、法律家は、非専門的で非体系的な彼らの立法意見に専門性と体系的性の双方を付与をすることができると思われる。

(四) 法律専門家としての立法過程への参加

立法権の主体は国会であり、立法機関である国会は、国会議員で構成されているため、法律家が国会議員になり、立法過程に参加するのが最も直接的な参加方法であろう。また、法律家が立法支援組織の構成員となり、立法過程

【表6】 議員発議法律案の可決率の低さの原因に対する意見調査



※ 出典 全學善／洪元植／許東原，議員発議の法律案に対する立法府と行政府の協議方式に関する研究，法制処研究用役報告書，2007・11，70頁

に参加することは間接的な参加方法であるともいえる。日本の国会図書館の立法審査局、米国の議会図書館の議会調査局（CRS）、ドイツ議会の立法調査研究所（WD）のように韓国にも多様な立法支援組織が存在する。韓国国会の立法支援組織としては、国会事務処の法制室、国会の各委員会、国会の立法調査処、国会図書館、国会予算製作処、議員補佐組織、各政党の政策研究所等がある。

最近、韓国では、議員立法の問題点と関連して、立法過程への法律家の参加の必要性が大きくなっている。前述の【表2】のように、最近の議員立法の特徴は、提出法案の量的増加と低い可決率である。特に、第一七代国会に提出された法律案の平均可決率は、二二％であるが、議員発議の法律案の可決率は二一％であり、政府提出の法

律案の可決率は五一％である。このように議員発議の法案の可決率が低調な根本的な原因について質問した結果（複数回答）は、「外部評価等の成果主義のための拙速立法の推進（六〇・七％）」、「他の政策との衝突、予算確保問題等の難しさ（三八・四％）」、「短い審議期間と専門的に補佐する人材の不足等立法環境の劣悪さ（二四・七％）」、「地域宿願事業のような無理な立法の推進（二四・〇％）」、「国会議員間の重複した立法の増加（一六・五％）」、「他の政党の政略的な妨害と反対（二四・七％）」、「政府の立法支援システムの不備等政府の非協調（七・〇％）」、「市民団体等利害関係者の強力なロビー活動と反対（三・八％）」、「その他（四・九％）」であった。²⁸ 第一七代国会の運営に対する評価を通じて国会立法支援組織の能力強化の必要性を指摘する意見も立法過程に法律専門家の参加を進めることの必要性を表している。

このような議員立法の低い可決率を部分的に解決できる治癒法なのが、法律家が立法過程に参加することである。法律家が立法過程に参加することがすべての問題を解決できないとしても、立法過程がより慎重になるのは明らかであり、他の政策及び法律との体系を考慮して、相互衝突する立法や重複を避けることができるであろう。また、法律家の立法過程への参加は、「より改善された立法過程」に対してはいまでもなく、立法過程の成果ともいえる「法律の質的改善」に寄与できるといえる。

五 法律家の国会立法への参加状況と改善方法

(一) 法律家の国会立法過程への参加状況

(1) 国会議員の中の法律家の現況

法律家が立法過程に参加する最も直接的な方法は、法律家が国会議員になり、立法をすることである。大韓弁護

【表7】 国会議員中、弁護士の数

	第13代国会 (1988-1992)	第14代国会 (1992-1996)	第15代国会 (1996-2000)	第16代国会 (2000-2004)	第17代国会 (2004-2008)	第18代国会 (2008-2012)
議員数(A)	299	299	299	273	299	299
弁護士数(B)	19	9	24	19	30	26

※ 出典 第17代国会議員選挙回覧, 中央選挙管理委員会, 2004, 438頁 中央選挙管理委員会選挙情報回覧システム <http://www.nec.go.kr:7070/abextern> 2009年1月19日訪問

士協会に登録されている弁護士は、二〇〇九年一月一九日現在、個人会員と準会員を含め一〇一七〇名であり、³⁰⁾国会議員の中で、弁護士は職業政治家の次に多くの数を占めている職業群である。国会議員の定員の中で、弁護士の比率は、約一〇%である。

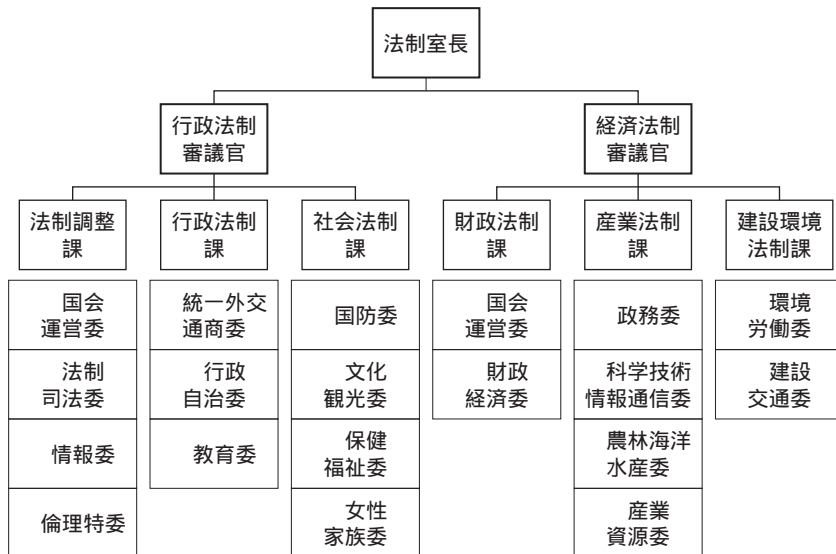
これら弁護士国会議員は、国会の法制司法委員会に所属する場合が多く、法制司法委員会で法律家としての専門性を發揮している。前述の立法過程で検討したように、すべての法律案は、体系と字句の審査のために、特別な場合を除いて、法制司法委員会を経るようになっているので、すべての法案は、原則的に法律家の手にかかることになっている。

判事の数も、「各級法院判事定員法」によって、現在定員が二八四名であり、検事の数も、「検事定員法」により、現在定員が一九四二名である。これら司法部に属する判事と行政府に所属する検事は、権力分立の原則上、立法過程に直接的にも間接的にも関与することはできないが、法律の適用と執行過程を通じて立法過程に成果を提供できる。

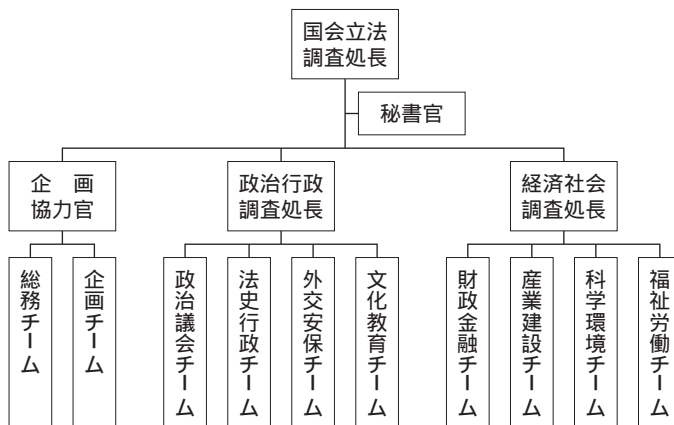
(2) 立法補助機関に勤務する法律家の現況

国会事務処の主な機能は、立法機能であり、国会事務処で立法実務を担当している機関は、五一名の法制官が勤務する法制室である。国会事務処には、総計一三名の弁護士と一五名の法学博士学位所持者がいる。³¹⁾法学博士学位所持者は、国会の常任委員会と法制室などで勤務しており、特別に採用された弁護士は、主に法制室の法制官として勤務している。二〇〇七年一月に設立された国会立法調査処では、総定員六五名中、立法調査官は五一名であるが、現在は、四名の法学博士を含む四六名の立法調査官が補充されている。二

【表 8】 国会事務処法制室の組織図



【表 9】 国会立法調査処の組織図



【表10】 法制処の法制官中、弁護士の数⁽³⁴⁾

区分	行政法政局	経済法政局	社会文化法政局	法制支援団	総計
人員	6名	6名	5名	3名	20名

〇〇九年には、立法調査官を二六名増員し、現在の二室体制を三室体制に拡大改編するなど、直制改編案が国会に係留されている。⁽³²⁾

この他にも、国会には立法支援組織として、予算政策処と国会図書館がある。二〇〇四年三月に設立された予算政策処は、国会の予算決算・基金及び財政運用に関連する事項に関して、研究分析・評価をし、議定活動を支援する組織であり、法律案に対する所要費用を推計することを通じて法律案に対する財政的な影響を事前評価する。一九五二年に国会図書館から出発した国会図書館は、国会議員を含む立法参加者に立法活動過程に必要な情報と資料を提供する。

政府で政府立法案の検討及び審査などの立法実務を担当している機関は、法制処である。法制処には、法制官一〇人と六八人の行政事務官がいる。この中で九人が法学博士所持者であり、二〇人の弁護士が特別採用され、勤務している。⁽³³⁾

上記の調査結果をみると、法律家の立法過程への参加は、次第に増えている。国会議員の中で、弁護士の数も次第に増加しており、立法補助機関で弁護士を含む法律家の数も次第に増加する傾向にある。このような立法過程への法律家の参加は望ましい状況である。前述のように、現代国家においては、法律の数が増加しており、現在国家の法律は、複雑性と専門性がその内容上の特性として指摘できる。法律家がすべての分野の専門家にはなれないため、法律の事案適切性を維持するためには、各分野の専門家が立法過程に参加することが望ましい。また、法律専門家は、立法過程へ参加して全体的な法律体系の適合性を維持し、下位法規を立法しながら、法律の解釈及び法令の執行過程から生じる問題を事前に除去するなど、良質の立法を行うことに寄与すべきである。

(3) ドイツと米国議会の立法支援組織の現状

大統領制国家である米国の連邦議会は、議定活動を補佐する強力な立法支援組織を置いている。米国連邦議会の立法支援組織は、法制室 (Office of Legislative Counsel)、議会予算処 (CBO)、会計監視院 (GAO)、議会図書館所属の議会調査局 (CRS)、常任委員会の政策補佐職員等がある。法制室は、議長に属し超党派的な立場から議員の立法活動を支援するが、主に、法律案の草案作成を担当している。下院法制室には、三五名の法制官と一五名の法制補助職員がおり、上院法制室には、一三名の法制官と八名の職員がいる。法制官は、全員弁護士や法学博士等の法律専門家である。また、議会調査局 (CRS) は、弁護士、経済学者、教育専門家、工学者、保健問題専門家、情報専門家、国防及び外交問題専門家、政治学者、行政学者、物理学者、社会問題専門家等の各方面の専門職に従事する専門人材を含め、二〇〇六年の調査では、七二九名の正職員が勤務している。議会調査局は、政治的に中立的な立場から直接的に議会のすべての議員と委員会を対象に政策的専門性を提供している。

業務は、深層的な政策分析、背景報告書、賛否討論、事実資料、科学、経済、統計、軍事立法問題の分析、法律研究、立法沿革等の議会の全ての関心主題に関して多様な形態で行われる。特に、米国法分野等の法律的作業が、必要な分野には、弁護士が多数採用され、Legislative Attorney⁽³⁵⁾ という名前で業務を遂行している。

議員内閣制国家であるドイツ連邦議会での議定支援組織は、常任委員会に所属された専門家グループ以外に、議会支援処 (Parlamentarische Dienste)、行政支援処 (Zentrale Dienste)、立法調査研究処 (Wissenschaftliche Dienste) の三つの処で構成されている。この中でドイツ連邦議会の立法支援業務を遂行する立法調査研究処は、一九四九年ドイツ連邦議会と共に始まり、一九六四年に別途機構として組織され、一九七〇年に常任委員会を支援するように再組織された。立法調査研究処は、政策分析及び改善案の提示、背景分析及び調査、立法支援及び法律

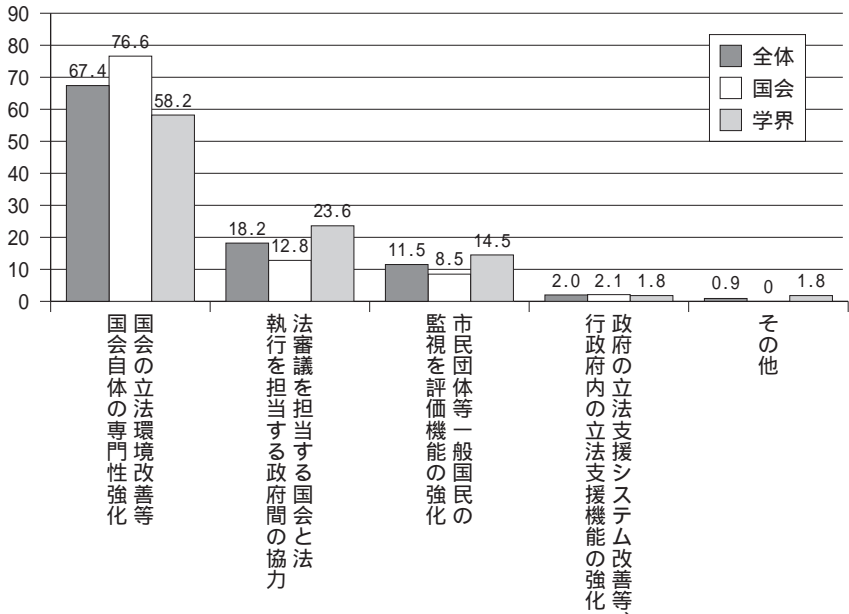
草案の作成、現在の案に対する概観と評価、賛否論争及び討論のための原稿作成、演説のための資料の記録維持及び整理等の広範囲な領域に渡って支援活動を行っており、一一個の下部組織で構成されている。総人員は一〇〇名程度であり、五六名の専門家の中で半分程度が法律専門家である。⁽³⁶⁾

(二) 国会立法過程の改善方法と法律家の立法過程への参加

現在の国会立法過程に対する改善方法としては、法案費用の推計の活性化、立法評価制度の導入、国民の立法参加の拡大と立法過程の透明性強化、立法支援体制の拡大と強化、法案実名制の実効性の確保等が提示されている。⁽³⁷⁾これに関連して、専門家調査では、国会立法過程の問題点を改善するための方策として、「国会の立法環境の改善等国会自体の立法専門性の強化（六七・四％）」、「法案審議を担当する国会と法執行を担当する政府間の協力強化（一八・二％）」、「市民団体等一般国民の監視と評価機能の強化（二一・五％）」、「政府の立法支援システムの改善等の行政府内の立法支援機能の強化（二一・〇％）」等の順で意見が示された。国会議員と学者は国会自体の立法専門性を強化する方法が最も必要であると指摘している。

国会自体の立法専門性を強化すべきであると答えた者を対象に、国会自体の立法専門性を強化するために最も必要で、具体的な方法が何かを質問した結果（複数回答）、「議員立法を補佐する国会法制室の機能・組織・人材を強化すべきである」との意見（七八・八％）が圧倒的に多かった。また、市民団体等の一般国民の監視と評価機能を強化すべきであると答えた者を対象に、一般国民による監視及び評価機能を強化するために最も必要で具体的な方法は何かについて質問した結果（複数回答）、「外部の民間専門家の参加拡大及び交流活性化（五二・七五％）」、「公聴会及び聴聞会制度の活性化（五〇・五％）」、「立法評価制度の導入（四八・七％）」等の意見が多かった。その

【表11】 立法過程の改善方法



※出典 全學善／洪完植／許東原，議員発議の法律案に対する立法府と行政府の協議方式に関する研究，法制処研究用役報告書，2007・11，71面

他の意見として、「立法関連民間団体及び研究支援の強化（二五・八％）」、「立法関連情報」の公示機能の強化（一五・八％）」等があった。国会議員の場合には、「外部の民間専門家の参加拡大及び交流の活性化（一〇％）」が、学者では「立法評価制度の導入（六二・五％）」が最も必要であると認識していることが明らかになった。⁽³⁸⁾

法律家は、立法過程への積極的な参加を通じて、国民主権原理と代議制原理がより充足した形で実現できるように立法過程に専門性を反映させなければならない。法律家の立法過程への参加は、社会の現実をうまく反映する、正当かつ効率的な法律の立法に寄与できるであろう。具体的にみると、現代国家の立法権の機能低下に対する対策として提示されている方法の中には、議会の審議機能及び議決機能の強化と立法支援組織の拡大がある。

このために、国会議員の資質向上と立法補助制度の拡充が必須であるといえるが、法律家の立法過程への参加は、この点を補完してくれると思われる。法律案の発議において、法律専門家の意見を反映することが不可欠であり、法律案の審議過程においても審議の生産性を高めるために専門性が拡充されるべきである。これらは、立法過程に政治的な状況や党派的な戦略が過度に介入することを防止し、より改善された立法を可能にするであろう。

六 結 論

立法過程を広義として見ても狭義として見ても立法過程の目標は、「良い法律」を作ることである。⁽³⁹⁾ OECDレベルでの規制改革 (regulatory Reform) やヨーロッパ連合レベルでの改革 (modernier Staat, moderne Verwaltung)、また、これらを達成するための方法として米国の規制影響評価 (Regulatory Impact Analysis; 略称RIA) や、ドイツとヨーロッパ連合の立法評価 (Gesetzesfolgenabschätzung; 略称GFA) が主な国家における立法改善のための努力の証であると言える。

「違憲法律」はもちろん、「不実立法」や「拙速立法」にならないためには、立法の原則が遵守されなければならない⁽⁴⁰⁾、効率的な立法になるためには、立法評価が遂行されるのが望ましい⁽⁴¹⁾。このような作業は、当該分野の専門家と法律専門家との共同作業を通じて遂行されるのが望ましく、このような作業を通じて立法された法律は、事案の適合性と体系の適合性が最適な状態で維持できる。良い法律作りという立法過程の究極的な目標を達成するために、主権者である国民の立法に関する意見が十分に反映され、国会議員の活発な討論と慎重な立法審議が必要である。これ以外に、法律家の市民立法運動への参与は、国会を中心とする制度的な立法過程の弱点を補完する機能を果たすであろう。

韓国国会における立法過程は、今まで多くの制度に関する改善が行われてきた。しかし、良い法律を作ることは、今までの経験に照らして、制度的な改善だけを通じて達成できるとは思われない。国会がこれを達成するためには、国会の機関としての能力について再考することが最も優先すべき任務であり、国会の機関としての能力の向上は、結局、国会自体が国会議員の個々人の専門性、道徳性、開放性、参与性、接近性等が熟考された場合に達成できるということである。立法府である国会が、政権争いと維持のための政争の場としてしか機能していないことに対する反省も共に必要である。立法過程の統制や国会制度の改善は、必ず必要であるが、国会の改革と国会議員を含む立法府全体の力量強化が前提にならないと制度改善と統制方法は期待される効果を発揮できないであろう。⁽⁴²⁾ 法律家の立法過程への参加は、このような国会の力量強化と国会議員の専門性強化にも寄与できるであろう。

韓国にもロースクール制度が導入され、二〇〇九年三月には、法学専門大学院が開設された。認可を受けた二五のロースクールは、多様な教科課程を開設するが、法学専門大学院の多くは、教科課程の中に立法に関する教科課程を設けている。これから定まる弁護士法の内容とロースクールの運営方向に従い、立法関連の教育課程の充実度が決定されると思われるが、以前の法科大学体制では殆どなかった立法関連の科目がロースクールの教科課程に含まれたという事実自体は、立法学、又は、法政策学の重要性に照らして、肯定的に評価できる。法律家の立法過程への参加が法律の立法の改善により多く寄与するためには、法律家の養成における立法への関心と立法教育の強化が必要である。

(1) 朴英道『立法過程研究の立法学的な接近視覚』法と社会、第一〇号、一九九四、一七三頁。

(2) 金承煥、立法学に関する研究、高麗大学法学博士学位論文、一九八七、三四頁 李承龜、韓国国会の立法過程、三報、一九九一、二〇頁 柳内聡／李相喜、『韓国の立法過程に関する考察』、『法制』、法制処、二〇〇一・一二、四三頁。

- (3) 林鍾輝／朴秀哲、『立法過程論』、博英社、二〇〇六、三頁 鄭浩水、『国会法論』、法文社、二〇〇四、七一頁。
- (4) 二〇〇九年一月一九日に検索した最近(二〇〇八年一月三〇日)の統計資料である。憲法一、法律一二五三、大統領令一六四一、総理令七二、府令二六六を含み、韓国の現行法令の総数は、四三三三である。上記以外に、下位法規である訓令・例規・告示は、一〇〇三四である。http://www.moleg.go.kr.を参照。この数字は、条例、規則等の地方自治立法を除外したものである。
- (5) 国会事務処、『規定資料集』、二〇〇四、六〇七頁。
- (6) 国会法制処、『法制理論と実務』、二〇〇六、国会事務処、四七頁。
- (7) 民主党の金孝錫議員の「間接投資資産運用業法」やウリ党の金鍾律議員の「企業構造調整促進法」等の場合が、政府立法より議員立法の方が手続きが簡単である点を利用して、政府推進法案を議員が代わりに発議する例として論議された。康元澤、『二七代国会上半期二年の評価 成果と課題』(国会運営の何を変えるべきなのか?) 参与連帯議定監視センター、二〇〇六・七、一三、四頁。
- (8) 李漢吉、『第十六、十七代の議員発議法案の特徴』、議員立法の発展法案、二〇〇四、三九頁。
- (9) 洪日杓、『岐路に立った市民立法——韓国市民立法運動の歴史・構造・動学——』、フマニタス、二〇〇七、七六頁以下。
- (10) <http://www.peoplepower21.org/>、二〇〇九年一月一九日。
- (11) 車炳直、NGOと法、梨花女子大学、二〇〇二、四六頁。
- (12) 權寧星、『憲法学原論』、法文社、二〇〇七、九七七頁 許英、韓国憲法論、博英社、二〇〇七、九四二頁。
- (13) 国会事務処、『議定資料集』、二〇〇四、六九二頁。
- (14) 權寧高、『立法過程の憲法的兆明』、国会法制処／韓国公法学会、『立法過程の現況と改善方案』、二〇〇五・一一、一八頁。
- (15) 鄭宗燮、『国民の立法参与制度』、国民の立法参与と立法予告制、韓国法制研究院、一九九二、二九頁。
- (16) 二〇〇六年一〇月二一日、李銀榮議員の代表発議。
- (17) 二〇〇五年七月二三日、李承姫議員の代表発議。

- (18) 二〇〇四年八月二六日、鄭夢淮議員の代表発議。
- (19) 申相煥、『政府立法過程の発展的法制化の法案』、法制研究、第三号、二〇〇二・二四三頁。
- (20) 行政手続法第四一条第一項には、立法予告の例外事由として、「① 立法内容が、国民の権利・義務または日常生活と関連のない場合、② 立法に緊急を要する場合、③ 上位法令等の単純な執行のためである場合、④ 予告することが、公益に顕著に不利な影響を与える場合、⑤ 立法内容の性質その他の事由で予告の必要がないか、困難であると判断される場合」が規定されている。
- (21) 行政手続法第四五条第一項、「行政庁は、立法案に関して公聴会を開催できる。」
- (22) 朴載昌、『立法支援体系』、東アジア研究院、「国会の成功条件」、二〇〇四、五八頁。
- (23) 車炳直、前掲、四六頁。
- (24) 民主社会のための弁護士の集い、<http://minhyun.jimbo.net/minhyun/>二〇〇九年一月一九日。
- (25) 環境運動連合 <http://www.ktem.or.kr/>二〇〇九年一月一九日。
- (26) 大韓弁護士協会 <http://www.koreanbar.or.kr/>二〇〇九年一月一九日。
- (27) 第一七代国会に提出された法律案は、総七四八八件であり、可決された法律案は総数一九二三件、可決率は、二五・五％である。
- (28) 調査は、国会議員二九九名全員と立法関連学会の専門家、すなわち、公法学会、立法学会、立法政策学会会員に限定し、調査は、韓国社会世論研究所が担当した。調査方法は、オンライン面接方式で実施され、調査時期は、二〇〇七年一七代の定期国会中であつた、一〇月一五日から一〇月三一日までの二五日間実施された。調査に協力した人は、総数一〇二人(国会議員四八名、学者五四名)であつた。金聖善／洪完植／許東原、「議員発議の法律案に対する立法府と行政府の協議方式に関する研究」、『法制処研究用役報告書』、二〇〇七・一一、六八頁。
- (29) 李承宰、『十七代国会運営の変化要因の分析』、韓国議会発展研究会、議定研究、第二三卷第二号、二〇〇七、一八六頁。
- (30) 大韓弁護士協会 <http://www.koreanbar.or.kr/>二〇〇九年一月一九日。
- (31) 二〇〇八年十二月五日国会事務処人事担当者のインタビュー。

- (32) 二〇〇九年一月一九日国会立法調査政治議会チーム長とのインタビュ。
- (33) 二〇〇八年十二月五日法制処の総務課人事担当者とのインタビュ。
- (34) 法制処には、他にも政策広報管理室、行政審判管理局、需要者中心法令情報推進団等の部署がある。
- (35) Congressional Research Service, Annual Report Fiscal Year 2006.
- (36) Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2006.
- (37) 洪完植、「立法過程の問題点と改善法案」、イルガン法学、第二号、二〇〇七、二五三頁以下。
- (38) 全學善／洪完植／許東原、前掲報告書、七四頁。
- (39) Kampen Ulrich(ed), Evaluation of Legislation, European Association of Legislation, Nomos Verlag, 2002, S. 5.
- (40) 詳細は、洪完植、「立法の原則」、法制処、二〇〇六年二月を参照。
- (41) 詳細は、洪完植、「立法評価の現況と課題」、国会法制研究会、二〇〇七・一二、一〇九頁以下参照。
- (42) 洪完植、「議員立法に対する合理的な統制法案」、建国六十年記念韓国法律家大会特集号、The Justice、韓国法学院、二〇〇八・九、一二六頁。