

序 章

市民立法とは

本書の目的は、第1に市民立法の意義を学術的に検討すること、第2に市民立法を実現するための要因を明らかにすることである。前者については、混沌とした学術上の議論を整理し、今日において市民立法を論じる意義を明らかにする。後者については、市民が立法過程に参画し、その要望を反映させるのにいかにつきべきかを探るために、既往の事例を分析する。換言するならば成功するアドボカシー活動の秘訣を明らかにするといつてよいかもしれない。

本書はこのような2つの目的を果たすためのものであるが、そもそも、「市民立法」という言葉はいつ頃から使われるようになったのだろうか。新聞記事を検索すると1990年に最初に用いられた記録があるが、¹⁾市民運動に携わる関係者の間では1970年代後半頃に使われていたとされる。²⁾論文データベースで「市民立法」を検索すると50本が出てくるが、一番古いものは1996年に書かれた阪神淡路大震災の被災者支援のための立法という趣旨のもので、³⁾一般誌に掲載された論文であった。⁴⁾市民立法という言葉は、運動の領域で使われ始めたものであり、今日では学術論文も蓄積されつつあるが、運動のスローガンのような使い方と混同され、学術上の共通認識があるわけではない。

ここでは学術的なアプローチをとり、市民立法という言葉の検討から始めたい。立法の主体として想定されているものについては、国会が唯一の立法機関である(41条)との憲法上の規定から国会のみを想定するもの、これとの対比で内閣の法案提出権を認めるか否か(72条)、国民主権との関連で直接請求の制度の必要性、請願権の性質などに様々な議論がある。なかでも、日本を対象とした立法活動の研究において、議員立法(議員提出法案)と閣法(内閣提出法案)を対比させた問題設定は大きな柱をなしてきた。議員立法と閣法という提案形式の違いは、政治主導か行政主導かという政治学が扱うテーマの根幹に係わるものであり、これに注目したものが多かったためである。近年、市民立法が論じられるようになったのは、こうした議論の延長上で、立法活動を主導するの

は市民であるべきという規範的な意識があるように思われる。市民が立法に係わることが少なかったとの認識に基づくものであろう。

以下では、市民とは何かを明らかにしながら、本書の基底をなす問題意識を示す。そのうえで、市民立法に係る先行研究を理論研究と事例研究とに分けて整理する。さらに、本章の最後で本書全体の構成を示すこととする。