

# 法律を変える

——ロビイング入門——

別 所 直 哉\*

**抄 録** 本稿は、法律というルール作りに関与していくために必要な考え方と、知っておくべきプロセスについて概要を述べたものである。これはルールを変えていくために理解しておくべき2つの重要な要素である。プロセスを知らなければ、誰に、どのタイミングでどのように働きかければ良いのかわからず、どのような考え方に基づいてアプローチをすることが重要であるのかわからなければ、適切でないルールの提案をしてしまうことになる。ここではロビイングという観点から、その2つの要素に関して集約して説明を試みたものである。また、本稿は学術的観点からの論考ではなく、数多くの経験を集約した実務的観点からの実践的試論として記述していることを前提にお読みいただきたい。

## 目 次

1. はじめに
2. 不断の見直しが必要な法律
3. 法律作りとロビイングの役割
4. ロビイングのイメージ
5. 法律が作られるプロセス
6. ルールを考えるために
7. おわりに

## 1. はじめに

社会をデザインしているものはルールである。そのルールには憲法、法律、政省令、条例、ガイドライン、自主規制などに加えて明文化されていない道德のような社会規範がある。本稿では、その中でも法律というルールについて述べていくことにする。社会的強制力、つまり国による執行力によって実施が担保されている強力なルールだからである。

そのルール作りに、どう関われるのかが本稿の主題である。

## 2. 不断の見直しが必要な法律

日々の生活は数多くの法律によって支えられている。皆さんの住まいは建築基準法に従って建てられているし、歩行者の道路の右側通行は道路交通法が定めている。年齢の計算の仕方も法律で決まっているし、婚姻時にどちらかの姓を選ばなくてはならないと決めているのも法律である。

もちろん、まだ法律が定められていないような領域もあるし、新たな領域をカバーするために作られてくる法律もある。

多くの議論がこれから積み重ねられていくと思うが、Artificial Intelligence（人工知能：AI）の使い方を定める法律は存在していない。知的財産権分野でもAIをどう保護すべきかが議論されているが、AI保護のための新しい規定や法律はできていない。企業が個人情報情報を漏洩す

---

\* ヤフー株式会社 シニア・アドバイザー  
紀尾井町戦略研究所株式会社 理事長  
Naoya BESSHO

るとニュースに大きく取り上げられるが、2003年まで個人情報保護法という法律は存在していなかった。このように、社会は技術の進歩や環境の変化によって影響を受けており、新しい法律の必要性については絶えず議論されている。

また、社会の変化によって既存の法律の見直しが必要となる場合も少なくない。個人情報保護法も「個人識別符号」や「匿名加工情報」というものを加えて時代の要請に従って定義の明確化や利用促進を図り、さらには欧米各国のデータ保護機関に対応する「個人情報保護委員会」を設置するために改正が行われてきた。また、120年間も変わらなかった民法の債権法分野でも改正<sup>1)</sup>が行われたし、知的財産権分野でも著作権法などは2、3年に一度くらいの頻度で改正を積み重ねてきているのはご存知の通りである。

このように社会の変化によって、現行法の見直しも、新しい法律の制定も必要になってくる。社会デザインを最適なものに維持するためには、法律の不断の見直しが不可欠である。

ところで、法律の見直しは誰の手によってなされるのであろうか。私たちが黙っていれば、誰かが時代にあった良い法律を作ってくれると期待していて大丈夫なのであろうか。

### 3. 法律作りとロビイングの役割

法律は国会で作られる（日本国憲法第41条）。しかし、法律を作るという仕事を、私たちの選んだ代表者だけの手に任せなければならないというルールは存在していない。

日本国憲法は国民主権に立脚している。つまり国の意思決定の最終的な権限を国民一人ひとりが持つという考え方である。しかし、私たち全員が国会に直接出向いて行って法律や政策を議論したり、決議したりする訳ではない。間接民主主義を採用しているからである。私たちは国会に送る代表者を選挙で決めて、代表者であ

る国会議員が議論し、決議している。

このように考えると、議員でない人々の出番は選挙権の行使のときだけではないと言われるかもしれない。ところが、そうではない。

私たちが選挙で代表者さえ選べば、その代表者たちがスーパーマンのようになんでも片付けてくれる訳ではない。良い法律を作り上げていくには、情報が必要だからである。社会がどのように変化しつつあり、新しい法律ができないと困ることがあるというような状況を正しく伝えることや、今の法律では対応できない事態が発生しているというようなことを的確に伝えることが必要である。

誰かが全ての情報を集めて議員のところに持って行ってくれるというような仕組みは存在していない。つまり、誰しもが社会で起きている事や世の中の課題を間違わずに議員に伝える役割を担う必要がある。

もちろん、行政を担う省庁も情報を収集し、自ら新しい法律や既存の法律の修正を提案することは行っている。しかし、行政機関も万能ではない。公務員たちも正しい情報を集め、法律作りに役立てたいと考えて努力しているが、人数も時間も予算も無限ではない。そのため、必要な情報や対応策を議員や省庁に知ってもらうために努力することが必要である。その活動がロビイングというものである。

### 4. ロビイングのイメージ

#### (1) 一般的なイメージ

ところで、インターネット検索でロビイングについて調べてみると、「水面下で裏情報ばかりを扱い、政策に影響を与える仕事」「お金と票を持っている利益団体が、政治家に対して圧力をかけるイメージ」「団体や個人が、特定の利益の擁護や増進を目的として議員や政府当局者に接触し、政策決定に影響力を及ぼそうとする活動」などと言ったマイナスのイメージばかり

り目に付く。しかし、果たして、水面下で裏情報ばかりを扱って政策に影響を与えるような試みをする事で良い法律を作ることにつながるのであろうか。

法律が作られる姿から、社会のロビイングに対するイメージが正しいのかどうかを検証してみよう。

## (2) 国会議員との関係を考える

まず法律の制定を最終的に決定するのは、衆議院と参議院における採決である。どの法律も原則的には両院の審議で採決されなければ成立しない<sup>2)</sup>。つまり、国会議員の多数が賛成するものでなければ法律にはならないということである。

仮に一部の人々が水面下で裏情報を扱って政策に影響を与えようとしたとしても、それで国会の過半数を簡単に動かすことができるだろうか。国会議員は、それぞれの選挙区から選ばれた人々である。政策的な価値観の違いから政党が作られたり、政党の中の派閥に所属したりしているが、それぞれの国会議員としての身分は政党や派閥から保障されているものではない。政党からの指示に従うことも重要であるが、地元の意見を無視することはできない。議員としての力の源泉は選挙区で当選したということにある。

派閥という存在もあるが、一般の企業のような組織ヒエラルキーが存在していて指揮命令の階層構造が存在している訳でもない。比喩的に言うと、国会議員の集まりは、個人事業主の集まりのようなものである。国会議員の1年生議員も、国会議員を20年以上務めている議員も、受領する歳費は同額で仕事によって差異があるわけではないと言う状態も、それぞれが同格の存在だということを表していると言える。

このような国会議員の在り方に照らすと、裏情報で政策に影響を与えようとする事態が

難しいのが理解いただけるのではないか。もし、一部の人の利益だけを図るような行為を行って投票する人々の信頼を裏切るような行為をしていることが明白になれば、次の選挙で当選することは難しくなるからである。

実際のところ、多くの国会議員は様々な情報を収集し、自ら勉強もし、何が多くの人々にとって良い政策、良いルールであるのかを考えている。一部の人々の利益だけを図るようなものに賛成するような国会議員は殆どいない。

## (3) 様々なロビイングのイメージについて

ロビイングに対する誤解されたイメージに基づいて、「政治献金を集めて陳情すれば大丈夫だ。」「経団連のような団体に入ればロビイングができる。」「ロビイングを通して特定の企業や産業のため利益を図ることができる。」などという考え方に囚われていると、ロビイングは覚束ないことになる。

政治献金は議員の政策活動を支えるために必要なものであるが、政治献金だけで議員が動くこともない。また、700名を超える国会議員の過半数に及ぶ人々に多額の政治献金をする事などは実際上不可能である。

経団連のような産業団体の意見が一定の影響があるのは多数の意見を代表しているからであり、経団連に入ったからと言って自分たちの意見がそのまま反映できる訳ではない。また、ロビイングの方法は他にも多数あり団体としての活動はその中の一つの方法にしか過ぎない。

またロビイングは特定の企業や産業のための活動だという考え方は、それで国会の多数を納得させることができるのかという視点を忘れたものである。もちろん、ある政策が結果として特定の産業の利益につながることはあるかもしれないが、政策全体としてみた場合に国全体の利益につながっているからこそ肯定される政策でなければならない。例えば、いわゆる民泊を

認めるために住宅宿泊事業法という法律ができたが、これは民泊を提供する事業者の利益のためだけに制定されたものではない。適正な宿泊施設の確保が外国人観光客などの増加に繋がりを、我が国の観光産業にプラスの影響が期待できることから、既存の旅館業の方々とのバランスをとりながら新しい宿泊形態を導入しようとして制定されたものである。

#### (4) ロビイングの定義

ロビイングを行っていくためには、その目標が社会全体の役に立つものでなければならない。

様々な考え方があると思うが、この先を読んでいただく前提としてロビイングを次の通り定義しておきたいと思う。

「国全体、国民全体で見たときに利益にかなう政策を研究し、その実現を図るために、ルール形成プロセスの段階に応じて、適切な相手方に対して、適切な働きかけを行い、賛同を得つつルールを完成させていくための戦略的な活

動。」

## 5. 法律が作られるプロセス

前述したロビイングについての誤ったイメージは、現在の法律制定のプロセスが知られていないことに起因しているのかもしれない。

### (1) 内閣提出法案の審議プロセス概要

そこで、次に法律が形成されるプロセスについて説明する。先ほど述べた通り法律は国会で決議されて成立するが、それまでにどのような経過を辿るのかについてあまり知られていないのではないかと思う。

図1の「国会カレンダー」は、予算関連法案を除いた内閣提出法案の立法プロセスを示したものである。

法律案は大きく分けて内閣が提出する法案と議員が提出する法案があるが、日本では内閣提出法案の成立数が多いため、そちらをみていく。また、予算関連法案というのは予算を執行する

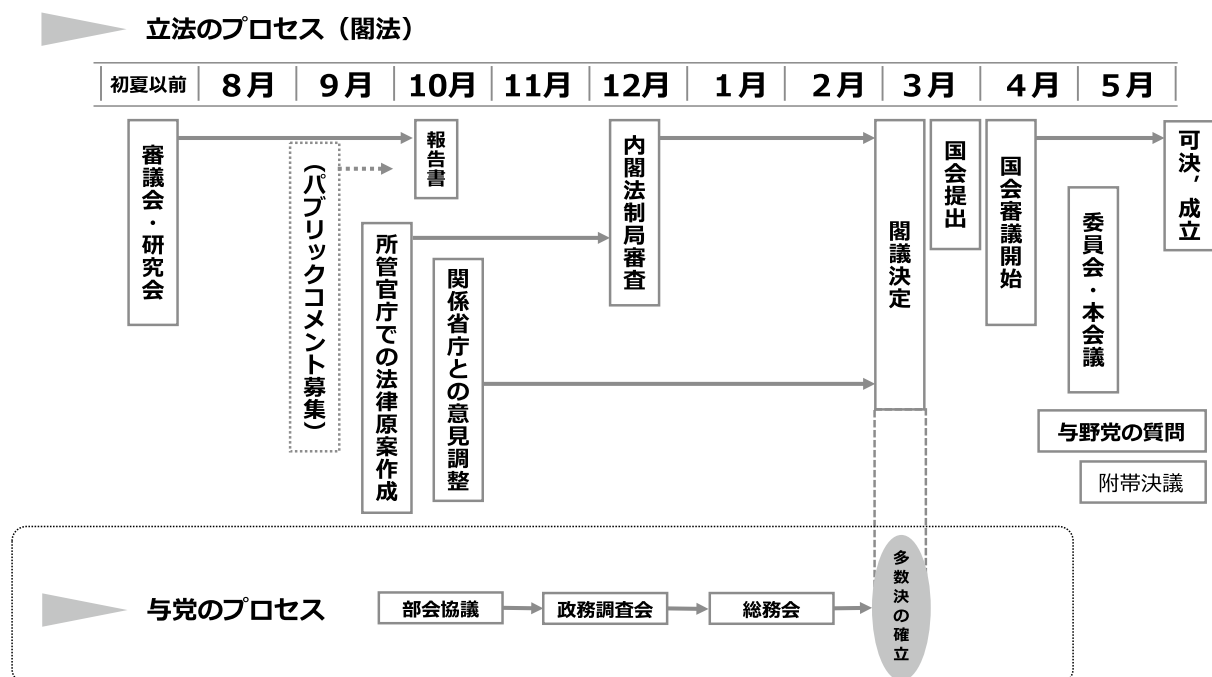


図1 国会カレンダー

ために必要な法律のことを言うが、それらは予算審議と並行して3月末までに成立することを目処に審議されるものである。国の予算は毎年4月から執行されるので、それに間に合うように毎年1月に召集（憲法第52条、国会法第2条）される通常国会では3月までの間に優先的に審議されるものである。

予算に関するものの検討は図1とは異なり、もう少し早く検討が始まる。最初の期限は8月末の概算要求提出になる。そこで次年度の予算に組み込みたいものを挙げておかなければならない。最終的な期限は12月末の予算案作成である。秋から暮れにかけて多くの産業団体が政府や与党に予算についての働きかけをしているニュースを数多く読むことができるが、それは正に年末という期日に向けて一斉に動いているためである。

図1に示したものは予算関連法案とは異なるプロセスを辿るものであるが、企業に関連する多くの法案の辿るプロセスであるので、本稿ではこのプロセスを中心に触れていく。

図1の読み方を解説する。

前述した通り3月までは予算関連法案が優先的に審議されるので、その他の法案は4月以降に集中して国会で審議される。通常国会の会期は150日（国会法第10条）なので、1月に召集された国会は6月には会期末を迎えることになる。つまり、予算関連法案以外は4月から6月までの間に審議される。

提出された法案は、それぞれ法案を提出してきた省庁毎に対応する委員会で審議された後に本会議で決議されるという手順を踏む。衆議院を例にとると、内閣の所管に関する事項は内閣委員会で、総務省の所管に関する事項は総務委員会で、法務省の所管に関する事項は法務委員会で、財務省と金融庁の所管に関する事項は財務金融委員会で、経済産業省と公正取引委員会の所管に関する事項は経済産業委員会で、と言

うように対応する委員会で討議される。衆議院で先議される法案は衆議院の委員会決議、本会議決議を経て参議院に送られ、参議院の委員会、本会議を経て決議されると法律として成立する。参議院で先議されるものは参議院で可決された後で衆議院に送られる。何れにしても両院で可決された時に法律が成立する。

## (2) 国会での審議

ところで国会の委員会での議論は何が行われるのであろうか。法案提出の理由が説明されて、与野党から質問が出され、審議が行われる。そして、一部の条文の修正が行われたり附帯決議が付けられたりするが、内閣提出法案について大幅な修正が行われることは殆どない。その理由は与党内の法律審査プロセスにある。

図1の下方点線枠内で示した「与党のプロセス」が与党内の法律審査プロセスである。図を見てわかる通り法案が提出されるまでに与党内での審査は終わっている。したがって、閣議決定がなされて法案が提出される時点では与党が賛成することが決まっている状態にあるからである。結果的に与党が国会の過半数を占めている場合には、国会の審議で法案が否決されたり、大幅修正されたりすることは実質的にないということである。

国会に関連するニュースで野党が国会対策として審議時間確保を求めたり、採決に反対して時間稼ぎをしたりしている理由は、それ以外の手段を野党が持っていないからである。それでは国会の審議が無駄なのかというとそうではない。提出された法案について条文の解釈が不明確な場合には国会での質問によって内容を明確にすることができる。国会でのやり取りは議事録が作成されて公開されるので、後日その法律を解釈する際に、立法者の意思がどこにあったのが明確であれば役に立つからである。

例えば、個人情報保護法が改正され「個人識

別符号」と言う新たな定義が追加された際の国会の議論では、新しい定義文によって従来の「個人情報」の定義が広がったのかどうかと言う質疑が繰り返された。政府側の答弁は、従来の個人情報の定義範囲を広げたわけではなく、個人情報識別符号という形で存在していることを明確にしたものに過ぎないと言う回答であった。この回答によって、従来から個人情報ではないと言う取り扱いがなされてきた符号が、法律改正によって個人情報だとされる事態には至らなかった。

また、執行に関しての懸念事項や見直し時期などを附帯決議という形で付けることも可能である。但し、野党側から附帯決議の提案をする場合には、その法律案に賛成することが前提であることには注意が必要である。図1の与野党の質問や附帯決議は、国会での審議が開始してからのタイミングで考える手法であることを示している。

つまり、国会に法案が提出されてしまった後にできることは、国会での質疑を通して条文の意味を明確にするために質問をしてもらうことを働きかけたり、執行についての懸念点を少しでも払拭できるような附帯決議を付けてもらえるように働きかけたりすることである。

### (3) 審議会等の設置から始まる

次に、国会に提出される前のプロセスを説明する。

国会に法案が提出されるためには内閣の閣議決定という手続を経なければならない。そこに至るまでの過程を見ていこう。図1の左端から見ていく。

新しい法律を作ったり、今ある法律を変えたりするという話が突然持ち上がってくるわけではない。法律を作ったり、変えたりするためにはその根拠が必要である。立法事実と言われるものである。ルールは社会デザインを形作っているものであるから、社会課題が存在して、そ

の社会課題を解決するためにルールが必要となったときや、今ある法律では社会課題の解決には不十分であることがわかったときに初めて法律を作る、法律を変えるという必要性が生まれる。内閣提出法案の場合、各省庁がそれぞれ所管する法律の執行を通して、あるいは社会状況をみて、立法を検討する必要性があると認めると審議会や研究会（以下「審議会等」）を開催している。

どのような法律も省庁が独断で決めて策定しているわけではなく、課題としている領域に詳しい専門家や消費者代表のような関係者を集めて、その意見を聞いて集約し、審議会等の結果として立法の必要性が認められた場合に、初めて法律を提案するという手順を踏んでいる。

毎年1回召集される国会で審議をしてもらうためには秋口くらいまでには審議会等での検討結果が出ていなくては間に合わない。そのため春先から夏にかけてかなりの期間に、翌年の通常国会で諮ってもらう必要があるような課題について審議会等が開催されることになる。つまり、省庁が次にどのような法律を検討したいと考えているかは審議会等での検討内容を調べればわかることである。今はどの省庁も審議会等に提出された資料や議事録をインターネットで公開しているし、傍聴できるものも少なくない。そのため関心のある領域の審議会等の開催スケジュールを把握しておくことにはメリットがある。

また、関心のある領域について管轄している省庁の担当課と直接話をするのも、省庁の動向を把握するには役に立つ。省庁にアクセスしたことがない方からは、省庁に出かけて行っても話を聞いてもらえないのではないかと心配する声を聞くことがあるが、基本的にはそのようなことはない。行政を執行している立場からすれば、どのような実態があるのか、次の課題は何かという情報を収集することが重要だからである。特に、技術革新の進歩が激しい現代では、

何が起きているのかという正しい情報を省庁に伝えておくことは民間の責務であると言っても過言ではないと思う。正しい情報無くして、正しい判断はできないからである。

省庁が課題を見出すと審議会等の開催を検討することになる。従来から存在していた審議会等の議案として提案されることもあるが、新しい審議会等を立ち上げることもある。

審議会等での検討が始まる際にできることは、審議会等の委員を誰にするかと言うことに関して省庁と協議することである。その課題に詳しい専門家が入っていなければ推薦してみろと言う方法もあるし、産業界の代表者などを参加させてほしいと言う働きかけをする方法もある。何れにしても、適切なメンバー構成となるような働きかけは必要である。

審議会等の議論の過程は上述した通り公開されることが多くなってきている。そこで公開された内容にアクセスして状況を把握するとともに、必要に応じて、事務局と協議をしたり、あるいは、審議会等の委員の方々に直接情報提供を行ったりすることができる。

審議会等の運営は省庁が設置する事務局が行っているが、事務局も人数や時間に制約があったり必ずしも十分な情報の把握ができていなかったりすることもあるので、不足しているものがあれば提供していく必要がある。また、技術的に専門的な内容などは直接委員の方々に説明をすることも場合によっては有益である。

債権法改正に取り組んだ際に、法制審議会に産業界代表として出席していた委員の意見だけでは足りていない観点があると考え、審議会宛に文書を提出したり、委員の方と面談して直接実態をお話したりした。場合によって、意見を同じくする他の企業や団体と一緒に働きかけをすることも有用である。

審議会等は最終的には報告書という形で有識者の意見を取りまとめることになるが、その際

どのように記述されるかが重要である。その報告書は審議会等に参加している有識者自らが起案することはなく、事務局を務めている省庁の担当者が起案している。つまり、そこに何が書かれるのかを事実上決定しているのは事務局を務めている省庁になる。そのため、具体的な書きぶりについて省庁と意見交換することが重要である。

極めて稀な例であるが、報告書が出されないケースもある。2018年の春先から議論になりニュースでも取り上げられた著作権侵害サイトのブロッキング問題については、検討会が開催されたものの結論を出すことができず報告書の取りまとめが行われなかった。

サイトブロッキングの例は、他の点でもロビイングを考える事例としては好例であるので、少し詳しく説明する。なお、ブロッキングと言う手法を採用すべきかどうかと言う価値判断は、それぞれ考え方によって異なるので、ここでは適否については触れず、ブロッキングを巡る議論の経緯について説明することとする。

#### (4) 事例でみる「会議を巡るロビイング」

平成30年4月に政府が違法漫画サイト対策として緊急宣言を出したことが経緯となる。内容は、違法サイトについて「緊急避難」としてインターネット接続事業者が自主的にブロッキングすることも考慮に値すると言う趣旨のものであった。ブロッキングとは、インターネットでウェブを閲覧しようとしている利用者全員について、その都度接続先を確認し、接続先が違法漫画サイトであった場合には接続をさせないと言う手法を言う。

政府が当初検討した会議にはインターネット関連の事業者や有識者が参加していなかったことや議論の内容の一部が公開されなかったことが問題の発端でもある。検討会の構成や開催方法が後の議論に影響を及ぼしてしまった例である。

政府の緊急宣言を受けて、法学者や弁護士、インターネット接続事業者たちが一斉に動き出した。全体の指揮をとっている人がいた訳ではないが、現行法下でのブロッキングを違法と考える点では意見の一致を見ていたため、ロビイングを様々に繰り広げることになる。

緊急宣言に対して多くのコメントが公表され、公に法律的な問題があることが示された。またコメントだけではなくシンポジウムのような公開議論も行われた。世の中の人々に問題があると言う事実を広く理解してもらうためには、様々な角度で報道にも取り上げられることが重要である。その意味で、多くのコメントの公表は問題があることが広く知られる契機になったと考えている。そこでは当初の検討のメンバーにインターネット関連の事業者や、通信に詳しい法律家が含まれていなかったことなども指摘される。

そこで、政府はメンバーを拡張して改めてブロッキングについての検討会を開催することにした。ここで、誰が検討会に加わるのかという調整が行われた。最終的にはブロッキング導入に慎重な委員の参加が認められることとなり、それが検討会の先行きを左右した。

検討会はブロッキングを適法とする立法を進めるために行われていたと言うのが多くの人たちの見立てである。事務局が作成してくる資料や、事務局から提案される進め方がブロッキングありきであったと評価している人たちも多くいた。そして、結果として中立的であった委員を慎重派と同じ立場に立たせたのは賛成派のロビイングが失敗したからだと考えている。

価値判断が微妙な領域は、それぞれの主張も重要であるが、相手方とどこまで歩み寄れるかが重要である。また、自分たちの主張を裏付ける立法事実はしっかりしたものでなければならない。同時に法律論も正確であることが要求される。賛成派は、妥協点を提示できず、また立

法事実として主張した内容が崩壊しても、その綻びを認めず、法律論としても詰めきれていないものを示すだけに過ぎなかった。

ロビイングは自分の主張を声高に叫ぶことではない。丁寧に立法事実を分析して説得し、法律論が必要な場面では法律家たちの力も借りて理論武装もしなければならない。また多数派とならなければ主張を通すことができない以上、何らかの歩み寄りを考えなければならないものである。その観点からは、声の大きい人に頼り切ったロビイングの例をブロッキング賛成派に見ることができるといえる。

このような経緯を経て、最終的な報告書の取りまとめにブロッキング慎重派が反対を表明した。審議会や検討会、研究会は報告書を取りまとめるために行われている。その点では、報告書を取りまとめないと言う結論は相当異例なものである。しかし、慎重派は報告書が取りまとめられてブロッキング賛成論と慎重論の両論が併記された場合に、事務局が両論併記であれ賛成論があることを理由にブロッキング法制化に走ることを危惧した。報告書がどのように利用されるかを十分に理解している委員たちにとっては止むを得ない選択だったと考えている。政府が設置する委員会を巡るロビイングの一端を理解いただけたであろうか。

#### (5) パブリックコメントの役割

では、審議会等が普通に終了して報告書が取りまとめられる通常のプロセスに戻る。

審議会等の報告書が公表された後で、その内容に対してパブリックコメントが募集されることがあるが、パブリックコメントの限界についても理解しておくことが肝要である。まず、パブリックコメントを求めなければならないと定められている対象は政省令の内容についてであり、法律についてはパブリックコメントを求めることが必須となっていないという点を理解す



る必要がある。法律は国民の代表者である国会議員によって議論される機会があるのに対して、政省令は国会の審議を経ずに省庁だけで決めることができるためパブリックコメントを求めて一般の意見を聞く機会を確保しなければならないと考えられているからである。つまりパブリックコメントが求められる機会は限定されているということである。また、パブリックコメントを反映させるというルールはない。そのため一旦公表されたルール案について反対する旨のパブリックコメントが多数寄せられたとしても内容が覆る可能性はないと考えておいて差し支えない。多くの場合、パブリックコメントに対する省庁の意見は公表されるものの、実質的に内容が変わるということは期待できないということである。それでも公に意見を述べたという履歴を残しておく手段としては有効である。

但し、すべてのパブリックコメントが同じ扱いを受けると言う訳ではないことにも注意が必要である。法律案であっても、一般の意見を聞く必要があると考えられて募集されるものの中にはある。民法の債権法改正に際しては、試案の段階からパブリックコメントが求められたが、それは民法が多数の国民の日常の生活にも影響のある法律であったために、できるだけ多くの声を集めたかったからである。ケースバイケースなので、省庁との意見交換などを通して趣旨を確認しつつ、パブリックコメントと言う機会を有効に活用する。

#### (6) 関連省庁との協議

審議会等の報告書が出されパブリックコメントが募集されたところで、次のステージに進む。具体的な法案の作成と関係省庁との協議である。

最初に関係省庁との協議が必要とされる背景を理解しておく。図1に書いた通り法案は閣議決定を経て国会に提出される。そして閣議決定は全員一致でなされることが不文律となってい

る。内閣法第1条第2項で、「内閣は、行政権の行使について、…国会に対し連帯して責任を負う」と記述されていることを実務的に反映させた結果だと言われている。

閣議決定が全員一致となっているため、どこの省庁が法案を起案しても全省庁が賛成する状態となっている必要があることになる。そのため、他の省庁が提案する法案について意見があれば意見を述べることができることになっている。図にある「関係省庁との意見調整」というのは、そのプロセスを示したものである。

例えば、インターネットオークションに関する規制が古物営業法<sup>3)</sup>に盛り込まれたときには古物営業法を所管する警察庁だけではなく、電気通信事業を所管する総務省や経済活動全般を所管する経済産業省も加わって3省間で調整が行われた。一つの法律について多くの視点から関係する人々の意見を反映させていくために重要なプロセスである。このプロセスを考えると、法律案について所管する省庁に情報提供を行ったり意見交換を行ったりすることだけではなく、関連する省庁へも同じように情報提供を行い、意見交換をしていくことが必要であることがわかる。

ここまで見てきた通り、国会における決議を中心に全体のスケジュールが動いていることや、どこが関与しているかがわかると思う。適切なタイミングで、適切な相手方に働きかけていくためには、まず、図1を知っておくことが必要だというわけである。

誰に、いつ働きかけるかを理解いただいたところで、何をルールにすべきなのかについて取り上げたいと思う。

## 6. ルールを考えるために

先ほど、ロビイングは「国全体、国民全体で見たときに利益にかなう政策を研究し、その実現を図るために、ルール形成プロセスの段階に

応じて、適切な相手方に対して、適切な働きかけを行い、賛同を得つつルールを完成させていくための戦略的な活動。」と定義した。つまり、出発点は「国全体、国民全体で見たときに利益にかなう政策」でなければならないということである。

最終的には法律というルール変更の課題に到達するとしても、そのスタートは現行の法律の条文を読むことから始めるということではない。まずは、今の社会の抱えている問題は何であるのかを考えることから始まる。

最近の話題を例に取って考えて見ることにする。ここでの見解は個人的な見解なので、あくまで一例である。AIが様々なところで活用され始めてきている中で、AI生成物の法的保護の議論が始まっている。政府でも議論が行われているが、まだ具体的な制度改正論は一部を除いて行われていない。

AI生成物の保護が必要だから、特許法を改正すべきだとか著作権法を改正すべきだというような議論に一足飛びに進むことはできない。或いは、どのように特許法や著作権法を適用すべきなのかという議論にも進めてはいない。法律論よりも先に詰めなければならないものがあるからである。

それは具体的にどのような形でAIが使われ、どのような生成物が産まれているのかという事実関係の整理である。法律という制度は、適用されるべき事実関係を検証しないまま架空に作りあげても使えるものは出来上がってこない。つまり出だしは事実の把握からである。次に行うべきことは、その事実を踏まえてAI生成物が果たして法律的に保護すべき対象となるのかどうかという評価である。特許法も著作権法も絶対的に権利を保護するための制度ではない。特許法は公開による社会の技術進歩への貢献と引き換えに一定期間の独占権を認める制度であるし、著作権法も文化の発展とのバランスの上

に著作権を認めている法律である。

仮に保護が必要だという結論になれば、次は現行法をどのように当てはめることができるかどうかという評価である。仮にAI生成物が現行法で十分に保護することができるのであれば、新しい法律を作る必要はない。もし現行法では保護できないということになれば新しい法律を考えるというプロセスに進む。

何れにしても保護対象となるものが十分に想定できていなければ検討ができないということである。政府での検討が時期尚早として特許法や著作権法の検討を見送っているのは、保護対象の具体像が明確になっていないからだといえる。先立って「限定提供データ」を保護するために不正競争防止法が改正されたが、法律やガイドラインを読んだだけでは、どのようなものが「限定提供データ」に含まれるのかどうか分かりにくいという声を専門家からも聞くことが多く、果たして保護対象の絵姿は多くの人々に共有されているのであろうか。

抽象的にルールだけ定めることはできないということの理解が必要である。

## 7. おわりに

法律が作られるプロセスとロビイングのあり方について理解いただけたであろうか。

社会には数多くの法律があり、また数多くの課題がある。それらの全てを一人の人間が把握して対応することは不可能である。より良い社会デザインを描いていくためには、できるだけ多くの課題に取り組むことができ、必要な法律が作られ、改正されていくことが重要である。

その役割を担うのは、国会議員や省庁に勤める公務員だけではない。できるだけ多くの人々が課題を見つけることに参画し、より良いデザインのための提案に参画していくことが必要である。

規制に関しては「規制コスト」ということが

言われることがある。規制ができることで社会が負担しなければならないコストである。もちろん人々の生活を守っていくために必要なコストはかけなければならないが、適正なコストなのかどうか意識されるようになってきたことが「規制コスト」という視点で見られることが広がってきている背景にあると思う。

これからは更に進んで、法律を作るためのコストということも考えなければならない時代に入ってきていると考えている。ここで見てきた通り法律ができるまでのプロセスは簡単ではない。しかし、より良い法律が作られていくためのコストが十分かけられていると言えるのであろうか。審議会等は省庁が事務局を担っているが、十分な調査を行ったり専門家を呼んだりするためにかけているコストは多くない。審議会等の資料を見ると、例えば諸外国の制度調査などは行われていても十分とは言えないものが多いと言わざるを得ない。

また国際ルールが国内の法律などに影響するケースも少なくないが、国際ルール作りへの参画のためのコストも十分であろうか。米国ではワシントンを中心に数多くのロビイストが活動している。また企業もワシントンの議会対応のために人員を割いている。種々の調査のためにシンクタンクも機能している。EUも同様である。

翻って、我が国では法律を作るために企業がコストを負担しているであろうか。省庁にも人員や時間や予算上の制約があるということは前述したが、国会議員はどうであろう。国会議員の歳費や調査費が多額だという批判を聞くことがあるが、国会議員に十分な調査能力や政策企画能力がなくて良い法律ができるのであろうか。議員の歳費を会社員の給与と同じように考える方々が多いが、実は、彼らの歳費は個人事業主の売上と同じである。そこから彼らの活動費が差し引かれたものが給与になる。国費で負

担される秘書はわずか3名で米国などには到底及ばない数で、それ以上の秘書の給与は自らの歳費や政治資金から負担している状況である。議員の活動も政策の研究に割く時間以上に、次の選挙を睨んでの地元での報告会などの活動に割かれている。

国会議員の活動も限られていて、公務員の活動にも制約がある中で、民間も法律を作ることにコストを負担しないとすれば、この国で良い制度を作るための費用は誰が負担するのであろうか。

良い法律を作りあげていくためにロビイングに関心を持っていただくことと合わせて、法律作成のためのコスト負担問題にも高い関心を持っていただきたいと思う。

また、良い法律を作っていくためには、法律が作られてくるプロセスの見直しも必要である。コスト負担だけではなく、より良いプロセスというのにも検討に値していると考えている。そして、法律を作るプロセス自体が法律で定められていることを忘れてはならない。

ルールを作るプロセスを形作っているルールこそ、多くの人々と一緒に見直していくことが重要である。もし、今の法律に不十分さを感じているのであれば、その法律の見直しだけではなく、そもそもそういった法律が出来上がってきたしまったプロセスのどこに課題があるのかを考えなければ、また同じように不十分な法律が作られてしまうかもしれない。今回は詳しく触れることができなかったが、法律作成プロセス自体への関心も高めていただければ幸いである。

## 注 記

- 1) 平成29年5月26日、121年ぶりに民法の債権関係の規定について、社会の変化への対応を図るとともに民法を国民一般に分かりやすいものにするという観点から、契約に関する規定を中心に改正がなされた。改正の内容は時効制度の見直

しや特定物売買の債権者主義の修正など定型約款以外にも非常に広範囲に亘る改正となっており、基本的に一括して平成32年4月1日に施行される。

- 2) 法律案は、原則として衆議院、参議院の両院で可決したときに成立するとされている（日本国憲法第59条第1項）。ただし、衆議院で可決された法案について参議院が否決した場合には、衆議院が出席議員の3分の2以上の多数で再び可決したときには法律となるという衆議院の優先

の例外も存在する（日本国憲法第59条第2項）。

- 3) 平成14年に古物営業法が改正され、それまで法律の対象外であったインターネットオークションが「古物競りあわせ業」として古物営業法の対象となり、届出が必要となった他、盗品が出品されていることが警察から通知された場合には、その出品についてのオークションを中止する義務などが定められた。

（原稿受領日 2018年12月25日）

