

# 国民の声を反映させる 政策課題への取り組み

野党にとって議員立法にはどのような難しさがあり、どのような意義があるのか。「ママチャリ法案」の筆頭提案者である衆議院議員・山花郁夫氏にうかがった。

## 対案を示す意義

まず、民主党の議員立法の取り組みについてお聞かせください。

**山花** ケースとしてはまず政府与党の法案への対案があります。与党の出した法案の必然性に意義があることもありますが、大抵の場合は、何らかの必要があって提出されるわけです。目的としては理解できる。だが、それを達成するための手段に問題があると思われる時、単に反対するだけでなく、きちんと対案を示して、この方法の方がよいから、与党案に賛成できないと立場を明確にするかたちです。今回、年金制度でも民主党としての対案を示せたことは、単に負担増反対としてきた従来型の野党のあり方とは違うということで、国民の皆さんに共感していただけたのではないかと思っています。

政府与党がまだ検討していないことについて、独自に問題提起することにも力を入られているようですが。

**山花** 独自の法案を提出することもあります。残念ながら野党案がそのまま通ることはまれです。例えば危険運転致死傷罪<sup>1</sup>の例があります。それまで交通事故の加害者は故意のないことを前提に、刑法第211

条の業務上過失致死傷罪が適用されましたが、2001年に、飲酒運転やスピードの出し過ぎなど自動車の危険な運転によって人を死傷させたケースについては新設の危険運転致死傷罪刑法を適用するという内容の政府案が可決しました。しかし、実はその1年前に、民主党も特別法のかたちで法案を出しているのです。

特別法のかたちにされた理由は。

**山花** 道路交通法(以下、道交法)を改正して重く処罰する方法もありましたが、行政取締法規である道交法に懲役何年という規定が馴染まないという法制上の欠点がありました。また、刑法の業務上過失致死罪を重くすることも考えましたが、刑法はあくまで一般的な規定であり、業務上過失にもいろいろな類型がある中に、そこだけ「自動車」という言葉が入ってくることにやや違和感があったため、特別法のかたちで「危険運転致死傷罪の創設に関する法律」を提案したものです。それに対して与党側は「趣旨は分かる」などと言いつつ、なぜか判決では否決してきて、その後、刑法改正で重罰化するという内容の政府案を出してきました。経緯としては面白くない面もありましたが、私たちが問題提起をして、立法につながったケースです。

## 野党独自の法案

山花先生を筆頭提案者として民主党は「道路交通法の一部を改正する法律案」(右頁・資料参照)いわゆる「ママチャリ法案」を提出されましたが、これはどのような経緯で提起されたのでしょうか。

**山花** 内容としては、6歳未満の幼児を自転車に乗せるとき、幼児用ヘルメットの着用を義務付けるという改正です。きっかけは都立墨東病院の脳神経外科の宮本伸哉先生から前墨田区議を通じてお話があったことです。幼児の頭部の手術をするケースは自動車事故より補助イス付自転車が転倒したケースの方がはるかに多い、重大な損傷も少なくない、というお話で、驚いて、すぐに幼い子を育てている方々にうかがったところ、危険を感じている方が少なからずいらっしやるのが分かりました。子どもを乗せて押し歩きをしたり、子どもを乗せたままスタンドを立てたりして、少しでも目を離すと危ない。幼い子はじっとしておらず、足をぶらぶらさせたり、立ち上がったりしようとする。そのような意見が多く、転倒しそうな経験を持つ方も多いようなのです。そこで実態を正確に知ろうと、各省庁に聞いたところ、把握できていませんでした。最初、警

1 危険運転致死傷罪：近年、増加傾向にある悪質な自動車事故に対する罰則強化を求める声が高まったことを受け、平成13年の刑法改正により新設された。  
(1)アルコールまたは薬物の影響により正常な運転が困難な状態で四輪以上の自動車を走行させる行為(2)進行を制御することが困難な高速度で、または進行を制御する技能を有しないで四輪以上の自動車を走行させる行為(3)人または

車の通行を妨害する目的で、通行中の人または車に著しく接近し、かつ、重大な交通の危険を生じさせる速度で四輪以上の自動車を運転する行為(4)赤色信号またはこれに相当する信号をことさらに無視し、かつ重大な交通の危険を生じさせる速度で四輪以上の自動車を運転する行為、などによって死傷事故を起こした場合、死亡事故で1年以上15年以下の短期懲役、負傷事故で10年以下の懲役が科せられる。



察庁に問い合わせたのですが、そもそもママチャリ事故は交通事故であると認識していませんでした。しかしながら、警察庁も問題意識を持ってきて、すぐに医療機関に話を聞きに行ってくれたり、私の国会質疑の後、全国に通達を出してくれたりしましたが、そこは役所の悲しい性で、「路上でない場所での自転車事故は統計外である」とか「実態把握せよ」と言われても、自分の子どもに怪我をさせて反省している親のところに警察が押しかけるのはいかなものか」といった満足できない対応もありました。

危険性が認識されていなかったということですね。

**山花** 次に厚生労働省に問い合わせたところ、「医師は切創、打撲、骨折、硬膜外出血といった症状は記録を残すが、原因は医療的にはさほど重要な情報でないため統計がない」と言うのです。では、SGマーク<sup>2</sup>で何らかの基準がないか経済産業省に問い合わせると、「あれはあくまで『倒れたときに割れない』とか『何キロ以上の物を乗せても壊れない』という基準であって、子ど

もが載ったときの安全性を保障するものではない」、「幼児用ヘルメットの安全基準は、今後とも業界団体との話し合いで進める」という対応でした。一連の対応では縦割り行政の弊害が目につき、事故防止に向けての連携の弱さを感じました。ママチャリ事故は、いわば野球のテキサスリーグ・ヒットのように、各省の隙間に存在する問題だったということです。

役人主導の立法の限界性を示した

とも言えるのでしょうか。

**山花** 個々の官僚が優秀であることは間違いありませんが、組織になったときの限界を感じることはあります。その背景には政権交代がないことがあります。イギリスなどは、労働党と保守党、どちらが政権をとるか分からないため、役所は選挙のたびに二つの政策を用意します。日本では、「政権与党はどうせ自民党だろう」ということでやってきたため、官僚制度が硬直化してしまっ

#### 資料 道路交通法の一部を改正する法律案

道路交通法(昭和35年法律第105号)の一部を次のように改正する。

第14条の次に次の1条を加える。

第14条の2 [1]二輪又は三輪の自転車を押して道路を歩いている者は、当該自転車に幼児用ヘルメットをかぶらない幼児を乗車させてはならない。ただし、疾病のため幼児用ヘルメットをかぶらせることが療養上適当でない幼児を乗車させるときその他政令で定めるやむを得ない理由があるときは、この限りでない。

[2]前項の幼児用ヘルメットの基準は、内閣府令で定める。

第71条の4の次に次の一条を加える。

(二輪又は三輪の自転車の運転者の遵守事項)

第71条の4の2 [1]二輪又は三輪の自転車の運転者は、幼児用ヘルメットをかぶらない幼児を乗車させて当該自転車を運転してはならない。ただし、疾病のため幼児用ヘルメットをかぶらせることが療養上適当でない幼児を乗車させるときその他政令で定めるやむを得ない理由があるときは、この限りでない。

[2]前項の幼児用ヘルメットの基準は、内閣府令で定める。

附 則

この法律は、公布の日から起算して三年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

理 由

幼児の生命及び身体を保護するため、二輪又は三輪の自転車に乗車させる際の幼児用ヘルメットの着用義務に関する規定を当該自転車の運転者の遵守事項等として追加する必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

出所：民主党ホームページ「政策・ネクストキャビネット」  
([http://www.dpj.or.jp/seisaku/kan0312/kisei/BOX\\_KSE0072.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/kan0312/kisei/BOX_KSE0072.html))

2 SGマーク：Safety-Goods(安全な製品)の略号で、製品安全協会が定めたもの。構造・材質・使い方などから見た、生命または身体に対して危害を与えるおそれのある製品について、安全な製品として必要な認定基準を学識経験者、消費者、製造事業者、販売事業者、試験検査機関、官公庁等の意見に基づいて作成。この基準に適合した製品にのみに表示され販売される。そして、このSGマークが表示された製品に万が一欠陥があり、その欠陥によりけがなどの人身事故が起きた場合には賠償措置を実施。

それを替えるためにも政権交代は不可欠です。民主党では、役所任せにしてきたことがいろいろな歪みを生じ

させたという認識から、役所任せにしない、選挙の洗礼を受けた政治が役所をうまくコントロールして政権運営をする、ということを基本的なスタンスにしています。細川内閣のとき、私たちの先輩方は、ほとんど準備がないまま政権を担当することになったため、あまりラジカルに役所主導を替えることができなかったというご経験があります。それを踏まえ、政権の受皿としての準備に力を入れています。その点、私たちが政権をとったら、こういうことをやります、と法律のかたちで示すことができるのが議員立法です。与党の議員立法も大いに結構ですが、野党の議員立法はその意味でも大切な機能を果たすものと理解しています。

野党が法案づくりをするとき、技術的にどのような困難がありますか。

**山花** もちろん法制局や国立国会図書館のスタッフに協力してもらいますが、やはり役所に手足になるスタッフが何十人もいる閣僚とは状況が違います。野党の場合、そもそもどの省庁・部局が何を担当しているのか、そこから調べ始めなければなりません。また、法案そのものは比較的単純でも、審議のとき、しっかりと答弁できるように準備をしておく必要もあります。ヘルメットの着用を義務付けるとして、幼児用ヘルメットは全国で簡単に購入できるものなのか、そもそも日本でどれくらい製造されているのか、そのようなことを事前に把握しておかなければならないのですが、そのような作業を限られたスタッフでこなすのは大変です。

よく指摘されるのですが、シンクタンク機能の充実が必要であるとお考えですか。

**山花** 民主党も独自のシンクタンクを計画していますが、やはりつくるべきでしょう。外部にも法律系の有力なシンクタンクがあることが望ましいと思います。また、カチツとした組織だけでなく、今や多くのNPOがさまざまな取り組みをしていますから、それらと連携を図っていくことも大事だと思います。

薄く広がる市民のニーズをつかむため、インターネットを活用されるお考えは。

**山花** 以前、私が党の政調の役員をしていたとき、「インターネット政策工房」という試みを期間を定めて行いました。そのような取り組みを充実させることも大切です。国会に陳情団を送り込んだり、巨額の政治献金ができたりする団体に属さない人たちこそ政治の力と必要としているのですから。

## 住民基本台帳の見直し

今後、力を入れようとお考えのテーマについてお聞きしたいと思います。

**山花** 今年の4月に個人情報保護法が施行され、住所、氏名、生年月日、性別の「基本4情報」を保有する個人情報取扱事業者は、それらを横流ししたり、勝手に売ったりしてはならないことになりました。ところが役所では、金さえ払えば、いくらでも住民基本台帳を閲覧できます。名古屋ではその制度を悪用して母子家庭をねらったわいせつ事件が発生しています。また、住民基本台帳では高齢者のみの世帯も簡単に特定できてしまう。総務省は「振り込め詐欺に注意を」と言い出していますが、まずそのようなことを止めさせるべきでしょう。自治体の中には、対

抗手段として閲覧の手数料を値上げしたところもありますが、聞いてみると、一時的に閲覧希望者が減ったものの、すぐにもとに戻りつつあるそうです。この問題を調査しているNPOには「高い料金で個人情報を収集したとなると、業者は費用の回収にかかり、より悪質化する」という主張がありますが、もっともな指摘です。また、住民基本台帳法によれば、「不当な理由があれば閲覧を拒否できる」となっていますが、自治体に聞くと、窓口に来た人が怪しいと感じても「法律上請求権が認められている」と言われれば、排除するのは難しいとのこと。やはり原則と例外を今とは逆にして、閲覧希望者が住民基本台帳利用の正当性を証明できて、初めて閲覧を許可するかたちにすべきで、これはできるだけ早く実現したいと思います。

山花先生は男女共同参画にも力を入られています。政府と党が進める少子化対策をどのようにご覧になっていますか。

**山花** 現在、私は水島広子議員たちと「子ども家庭省」について勉強をしているところです。先日、ノルウェーの議員にお話をうかがいましたが、いずこも同じと言いますか、同国では日本の厚生労働省と文部科学省に当たる二つの役所の縦割りがひどかったため、統合して「子ども家族省」を創設したそうです。日本にもそのような組織が必要なのではないでしょうか。一足飛びに「子ども家庭省」の創設と言っても難しいかもしれませんが、まず「子ども担当大臣」を置き、内閣府の男女共同参画局のようなかたちの「子ども家庭局」を創設し、そこに人を寄せていき、独立した役所に向けた動きをつくる。その組織がパッケージでプランを立てて、責任を持つようにする。幼保の問題一つをとっても、違う役所で所管してきたから

補助金をはじめ、いろいろなルールが聖地化して壁ができています。少子化という大きな問題を各役所がパラパラに考えていても、よいプランをつくるのは難しいでしょう。また少子化は、ライフスタイルの多様化や働き方にも関連してくる政労使で考えていかなければならない問題ですから、政府内に労働団体や経済団体と話し合うきちんとしたカウンターパートを設ける必要があります。

## 憲法改正と国民投票

民主党では憲法調査会(枝野幸男会長)の事務局長代理として、党内の意見集約をご担当されていますね。

**山花** 新聞の論調では、あたかも今日明日にでも改憲されるような勢いを感じられますが、現実には憲法第96条「改正」手続きのきつい縛りがあります。各議院の3分の2以上の賛成をもって発議でき、さらに特別の国民投票などで過半数の賛成が必要だということは、多党制の状態であれ、二大政党制の状態であれ、ほとんどの政党が賛成するのが前提ということです。つまり是非は別として、護憲か改憲か、と選挙の争点にはならないのが現行憲法の仕組みです。要するに民主党がうんと言わなければ、自民党も発議できないわけで、合意を得るためにはよほど角のとれたものでなければなりません。社民党や共産党は懸念されているようですが、英米さえ驚くような軍隊の使い方をする改正案にはまずならないはずですが、また中身の話とは別に、憲法第96条が規定する国民投票などの改正手続の定めがないのは問題でしょう。憲法制定後、何年かで作っていただければ問題なかったのですが、ずっとつくられなかった間にいわゆる「入口論」が

できて、「改正手続を定めれば改憲への道をひらく」と政治性を帯びてしまった。私としては、憲法本体の議論がこれだけ活発に行なわれるようになっていっているのだから手続法もタブー視せず、よいものをつくることを目指すのが健全な方向だと思います。

憲法調査推進議員連盟の案や自公の合意案はどのように評価されますか。

**山花** 国民投票運動に対する規制が多過ぎるように感じられます。確かに国会には立法権が付託されていますが、憲法をどうするかは、それとは違って、あくまでも憲法制定権力者である国民が決めることなので、そのための運動を国会が法律でできるだけ規制しようとするのはおかしい話です。極端な言い方をすれば、供応接待や買収を試みたところで、選挙区割のある選挙と違い、買収し切れるはずがありません。私は、国民が職場や家庭、あるいは町の居酒屋で語り合ったり、タクシーに乗ったとき運転手さんと話し合ったりするような熱気の中で行われるべきであり、その際、ここでおごると逮捕されるのか、といった状態をつくるべきではないと考えます。選挙の前に何人か集まって酒を酌み交わしながら「あの候補者をよろしく。ここは俺がおごる」と言えば当然、買収ですが、私は憲法改正に同じことが当てはまるとは思えません。

広く議論が行われ、その中から民意が形成されるかたちにするため、言論や活動をいたずらに抑制すべきではない、というお考えですね。

**山花** 例えば、投票箱を管理している人たちが、その場で「憲法改正すべし」とか「改憲断固反対」などと叫んでいれば、「投票箱の中身は大丈夫か」と疑念を持たれるでしょうから、一定の規制は必要としても、

予断と偏見から過剰な規制をして、国民の自由闊達な議論を封じ、萎縮させるようなことがあってはなりません。さらに言えば、スイスなどは憲法に関する国民のイニシアチブを積極的に認め、国民から発案できる仕組みがあります。そういう議論もしていきたいと思っています。

国民投票については公職選挙法にとらわれず、18歳以上に投票権を与えることを検討されているようですね。

**山花** 個人的にはさらに若く設定してよいと思います。子どもの権利条約<sup>3</sup>は第12条で子どもの意見表明権を保障しています。民主党の憲法案には子どもの権利を書きこむかもしれませんが、それについて大人の間だけで決めてよいのか、義務教育を終える年齢ならその程度の判断能力はあるのではないかと、そういう議論も十分成立するはずですが、また憲法第89条の私学助成が憲法違反か否か、という議論がありますが、それについても学んでいる子どもたちの意見表明の機会を用意するという発想があってもよいのではないのでしょうか。この国の未来をつくっていくのは子どもたちなのですから。民主党憲法調査会では、「憲法改正国民投票制度に係る主な論点」をホームページ上で公表しました<sup>4</sup>。今後の議論をたたき台として、国民の皆様からのご意見をいただきたく思っています。

衆議院議員

### 山花 郁夫(やまはな いくお)

1967年東京都調布市生まれ。1989年3月立命館大学法学部卒業。1999年12月まで東京リーガルマインド専任講師。2000年6月第42回総選挙において衆議院議員初当選。2003年11月第43回総選挙において衆議院議員2期目の当選。現在、衆議院憲法調査会幹事、総務委員会委員。民主党「次の内閣」総務統括大臣(分権改革担当) 民主党憲法調査会事務局長代理。

山花郁夫氏ホームページ

<http://www.5a.biglobe.ne.jp/yamahana/>

3 子どもの権利条約：正式名称「児童の権利に関する条約」。1989年の第44回国連総会において採択され、1990年に発効。日本は1994年に批准。1989年に国連で生まれた子どもを守る国際的なきまりで、18歳未満を「児童」と定義し、国際人権規約において定められている権利を児童について敷衍し、児童の人権の尊

重及び確保の観点から必要となる詳細かつ具体的な事項を規定したものの。  
4 民主党憲法調査会「憲法改正国民投票法制度に係る主な論点」  
([http://www.dpj.or.jp/seisaku/sogo/BOX\\_SG0059.html](http://www.dpj.or.jp/seisaku/sogo/BOX_SG0059.html))