

日本における市民立法の現状と課題

松原幸恵

The Present Situation and Problem on the Civil Legislation in Japan

Yukie MATSUBARA

(Received September 29, 2006)

1 はじめに

現在、官治・集権から自治・分権への転換を背景に、市民主導の立法（＝「市民立法」）が提唱されている。政策を唱えるだけでは単なるスローガンにすぎず、そうした政策を実現するためには立法が必要になる場合も少なくない。しかし、立法を官僚や議員にすべて依存している、政策が先延ばしにされたり、骨抜きにされたりしかねない。そこで、政策実現に向けて市民が積極的に働きかけるという意味での「市民立法」が重要になってくる。ここでは、こうした市民立法について考察してみたい。

2 市民立法小史

まずは、日本における市民立法運動の歴史について概観してみよう。その中で注目すべき動向のひとつに、明治期に展開した「私擬憲法」運動がある。「私擬」という言葉には、「ひそかに見立てる」という意味がある。つまり、「私擬憲法」とは、ここでは、民間有志の間で作成された憲法草案を指す。1868年に明治政府が発足してからしばらくたっても未だ憲法が制定されていないという状況を受け、当時の自由民権運動の展開と相まって1880年代初頭にこうした私擬憲法が全国各地で盛んに作られた。現在、その存在が確認されているものだけでも40数種あるが¹、後年（1889年）制定された、君主制原理に基づく「大日本帝国憲法」とは対照的に、民主主義的傾向が強く、詳細な人権規定を置くものが多いと言われている。その代表的なものとして、植木枝盛起草の「日本国憲案」、高知の自由民権政治結社「立志社」による「日本憲法見込案」などがあるが、ここでは特に、それらの中の一つ「日本帝国憲法（発見された場所の名をとって、「五日市憲法」と通称されている）草案」をとりあげてみたい²。これは、当時の神奈川県の小学校教員千葉卓三郎が、農民を中心とする地域住民の討論を基礎としてまとめあげたものであり、全204条から成る、綿密な人権保護規定を置いた、とりわけ民主主義的性格の強い憲法草案として知られている。憲法草案ともなると、その執筆については有識者の手を借りざるをえないとしても、すべてが有識者だけで作られたわけではなく、その草案作成までには多くの市井の人々が積極的に関わっていたことが注目される。彼らは、幾度も学習会を開きながら議論を積み重ねていった。そのプロセスについては、多摩地方に残された学習会（「学芸講談会」）についての詳細な実績記録から知ることができるし、彼らがどれだけの研鑽を積んでいたかについては、当該地方のいくつかの旧家に残る大量の書籍（ミル、ベンサム、スペンサー、トクヴィル、ルソー、ボアソナード等）からうかがい知ることができる。但し、残念なことに、この五日市憲法草案は日の目を見ず、1968年多摩地方の旧家の土蔵から発見さ

れるまで、衆目にさらされることはなかった。そして、1890年の帝国議会開催の後、私擬憲法への動きは全面的に禁止されてしまい、結局典型的な官治国家像に基づいた欽定憲法「大日本帝国憲法」が成立することとなった。それでも、人々の間に、自ら憲法案を作り、構想を実現しようとする気運が盛り上がっていたという事実は、市民立法の先駆的基盤をなすものとして見過ごすことはできないであろう。

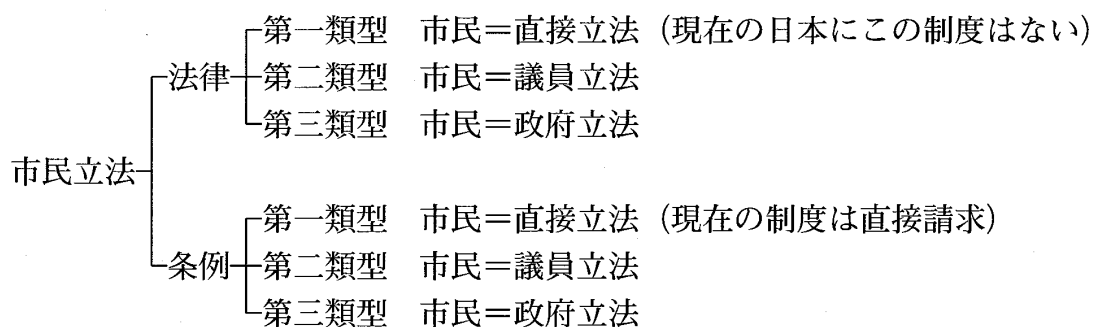
それからさらに60数年を経た第二次世界大戦後、新憲法制定への動きと連動して、ここでも民間においていくつかの新憲法草案が提起された。但し、この時期は敗戦直後の混乱期ということもあり、明治期の私擬憲法運動と比べて、一般市民の参加の度合いは低かったと言わざるをえない。しかし、そうした中でも、高野岩三郎らの憲法研究会案の発想が新憲法に反映されるという成果も生まれている。例えば、日本国憲法第25条の「生存権」規定は、GHQ案及びその後政府によって発表された「憲法改正草案」にはなく、衆議院での審議過程において追加されたものである³。しかも、この規定の淵源をたどれば、先に紹介した植木枝盛起草の「日本国憲案」に行き着くとまで言われているのである。こうしたことを考えると、やはり市民立法の有用性を無視することはできないと思われる。

その後、1960年代には日本社会はそれまでの農村型社会から都市型社会へと移行してゆく。その結果、従来型の法制度では時勢に対応しきれなくなり、それを変革するために市民活動が活発化し、自治体レベルでの自治立法が形成されてゆく。そうした傾向は、1990年代にはさらなる興隆を見せ、「市民立法」という言葉が市民権を獲得することとなってゆく⁴。

3 市民立法の類型と課題

類型

ひとくちに市民が主導する立法と言っても、それには、次のようなさまざまなバリエーションがある⁵。



このように市民立法は、国レベルにおける法律の立法と、自治体レベルにおける条例の立法とに分けることができる。それらにいくつかの類型が存在するのは、最初に市民によって提起されることでは共通なのだが、その後の立法過程において市民がどの程度主体的に参加するかで違いが生じてくるからである。

第一類型では、立法過程においても市民が主体的に参加することが想定されている。すなわち、市民自身が法案作りを担うということである。まず、国レベルでのこの類型についてみると、日本国憲法第41条に「国会は…国の唯一の立法機関である」とあるように、原則的に国会が立法権の行使を独占し、立法は国会の議決のみで成立することとなっている。この場合でも、法律の発案権（法案を提出する権限）が一般市民にも認められていれば、市民による直

接立法の契機も生まれるが、このような発案権を市民に保障する現行法令上の明文規定はない。これに近いものとして、日本国憲法第16条で人々に保障されている「請願権」⁶があるが、発案権と請願権は区別されて考えられている⁷。結局のところ、国レベルでの市民による直接立法の制度は、現在の日本には未だ確立されていないと言ってよいだろう。

こうした状況は、地方自治体レベルでは幾分異なっている。すなわち、自治体における政治の内容や決め方等が住民の意思に基づいて行われるという「住民自治」の原則から、市民による直接請求制度が敷かれている。この典型例として、住民による条例の制定・改廃請求権（地方自治法第12条第1項、第74条）がある。この請求権は、当該自治体の有権者総数の50分の1以上の署名をもって発動するが、この場合、「条例制定（又は、改正・廃止）請求書」とともに「条例案」を提出しなければならない⁸。このような「条例案」は当然市民の側で準備することになるので、ここに市民の直接立法の契機が生ずる。こうして提出された条例案を、自治体首長は受理し、議会に提出することが義務づけられている。そして、条例案は、議会において審議されることになるのだが、最終決定権は議会にあるので、これが通らなければそこで終わりである。議会で否決された条例案を住民投票にかけることについては、現行法令上の規定がなく、自治体において住民投票条例でも制定されない限り、その道が閉ざされてしまうため、市民発案の条例案の多くが廃案になってしまっているのが現状である⁹。

次に、第二類型における「議員立法」とは、議員によって発議（提案）されるものであり、第三類型における「政府立法」とは、政府によって発議（提案）されるものである。国政レベルでは、国会法第56条第1項にもあるように、議員立法についての手続が規定されているが、国会で成立する法律の大半は内閣提出法案（第三類型）なのが現状である¹⁰。この点は、アメリカ合衆国の連邦議会で審議される法案が議員立法に限定されているのとは大きく異なっている¹¹。もちろん、これについては、アメリカ合衆国が大統領制、日本が議院内閣制を採用しているという違いは斟酌されなければならない。一般に、議院内閣制を採用している他の国々でも、日本と同様、政府提出法案の成立率は議員提出法案と比べて極めて高い。但し、議員立法成立率の低さの一因とされる法案提出要件の厳しさも日本と同様かというところでもない。例えば、イギリスとの比較で見ると、日本においては、議員が法案を提出するのに、衆議院では原則20人、参議院では原則10人以上の賛成者が必要とされるのに対し、イギリスでは議員ひとりでも法案を提出できる仕組みになっている¹²。

しかし、このように日本における議員立法の成立率が低い現状にあっても、市民立法との関係において議員立法の存在意義を過小評価することは早計と思われる。というのも、議員立法の担い手の変容が近年見られるようになってきているからである。議員立法と言っても、提出するのが議員であるというだけで、必ずしも議員自身によって法案が作成されることを要しない。市民は、立法に関して議員に働きかけをするにとどまらず、法案作りに市民が関与することも十分ありえるのである。従来の議員立法は、国会や行政各省庁の事務方に打診して作られていたのが大半であったが、近年では、公益・非営利組織（NPO）が法案作りに積極的に関与する傾向が見られるようになってきている。例えば、1999年に成立した「ダイオキシン類対策特別措置法」では、「環境行政改革フォーラム」というNPOが、議員と協力して法案のたたき台を作ったことが注目される¹³。

最後に、第三類型において、政府立法に市民はどう関わることができるだろうか。第一類型や第二類型と比べれば、市民の関与性が低いことは否定できない。それでは皆無かと言えばそうとも言い切れないだろう。例えば、法案の立案過程の中での審議会のあり方の変容に注目し

たい。具体的には、会議の公開制度、パブリック・コメント制度等に見られるように、市民が関与できる余地も以前よりは増えてきた¹⁴。そうしてみると、第三類型における市民関与成功のカギは、こうした制度をどのように実効的に活用できるかにかかっていると見えるだろう。この場合、実現性の度合いでは、国政レベルよりも、自治体首長に直接訴えかけやすい地方レベルの方が期待可能性は高いと言えよう¹⁵。

課題

実際、成功を収めている市民立法も少なくない¹⁶。しかし、とりわけ第一類型のように、市民が独自に法案を作成するのは容易なことではない。大前提として、市民の側の、合理的な政策を構想する能力自体が問われることは言うまでもないが、それを法案として具現化する段階においても、かなりの専門的な能力が要請されるためである。

第一のハードルは、既存の法体系と整合的な法律案・条例案を作成することである。というのも、現に、国レベルの政府立法については内閣法制局、議員立法については衆議院法制局・参議院法制局という専門部局がそれぞれチェックしているし、自治体レベルでは文書課とか法制課などの法務組織が審査を担当している¹⁷。このハードルがいかに高いものであるかを示す例として、1999年に成立した地方分権一括法（正式名称「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）を見てみよう。この法律は、機関委任事務の廃止をはじめとする、地方分権を推進するために必要な法改正を一括して行ったものである。そこでは、地方自治法のみならず、国家行政組織法をはじめとする計475本もの法律の改正がなされた。現在、日本には1800を超える法律があり¹⁸、この法律が成立した1999年の段階でも1700以上の法律があったが、475という数はその3割近くを占めており、地方分権推進のためにそれだけの法律が改正されなければならなかったのである。これほどの大規模な法改正は稀ではあろうが、そこまで大規模ではなくとも、新しい法案を作るに際し、既存の法体系との整合性をとる作業は避けられない。

第二のハードルは、立法技術の上での細々とした約束事をマスターしなければならないことである¹⁹。例えば、法案構成における形式や、「その他」と「その他の」といった法令用語の使い分けなどである。この点については、次節において具体的に見ていくことにしよう。

ともあれ、この二つのハードルがあるため、市民立法は容易ではない。しかし、フロン回収破壊法（正式名称「特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律」、2001年成立）の牽引力となった「市民案」や、住民投票法試案²⁰の実例もあるように、全く不可能というわけでもない。

「2 市民立法小史」のところでも述べたように、市民側のモチベーションが低いわけでは決してない。むしろ、市民立法の実現を難しくしている一番の要因は、方法・技術論にあるように思われる。たとえば、英語に触れたことのない日本人がいきなり英語を書くことはできないが、英文法（グラマー）を学べば書けるようになるだろう。立法の場合も同じと考えられる。いきなり立法することはできなくとも、立法の方法・技術をマスターすれば、その実現可能性はかなり高まるだろう。

とは言うものの、そうした「立法のグラマー」は、実に膨大であり、この限られた紙面でカバーしきれるものではない。ここでは、立法のグラマーとはどのようなものであるか、ほんの一端を紹介してみたい。

4 立法のグラマー

法案の構成

法案を作成するに際し、内容上、まず重要なことは、その法案の目的が明確に示され、その目的にきちんと沿うかたちで各条文が構成されていることである。そもそも、法案のタイトルと中身が合致していないなどということは論外であろう。

こうした前提をふまえた上で、形式的な法令の構成を見てみると、次のようになる²¹。大きく分けると、「本則」と「附則」からなる（これらに、必要とあれば「別表」が加わる場合もある）。「本則」とは、本体的な事項を規定する部分であり、この部分が法令の主要部分となる。この「本則」は、さらに、目的・定義等の総則的規定（全体を通じた原理・原則に関する規定）と、基本的な実体規定その他で構成される。

一方、「附則」とは、付随的・経過的な事項を規定する部分であり、当該法令の施行期日、その各規定の適用関係、その法令制定の施行に伴う経過措置、関係法令の改廃措置等に関する規定が置かれる。「附則」は、その名の通り、「本則」に付随する部分ではあるが、法令立案においては、かなり重要な位置を占めており、細心の注意が必要とされる²²。

用字・用語

法文作成にあたり、まず求められることは、正確でわかりやすい文を書くことである。具体的には、曲解されることのない明瞭な文であるということと、そこで使用する用字・用語が的確であるということである。前者については、標準的な日本語文章力や注意深さがあればある程度クリアできるだろうが、後者については、多少法的な専門知識が必要となるので、ここでは特に後者について説明しておきたい²³。

A. 接続詞

① 併合的接続詞：「及び」「並びに」

a) 「及び」という語は、並列された二つの語句を単純に併合して連結するとき使用される。また、並列される語句が三つ以上の場合、最後の二つの語句だけが「及び」でつながれ、その前の語句は読点（「、」）でつながれる。

例) A、B、C及びD

b) 「並びに」という語は、併合的接続の仕方が複層的な場合に、「及び」と合わせて用いられる。その際、小さな接続に「及び」が使われ、大きな接続に「並びに」が使われる。なお、接続の仕方が三層以上になる場合、「及び」が最も小さな接続に一度だけ使われ、それより大きな接続には「並びに」が繰り返し使われる。

例) [〈A及びB〉並びに〈C〉]並びに[D]

② 選択的接続詞：「又は」「若しくは」

a) 「又は」という語は、並列された二つの語句のどちらかを単純に選択する際、両者をつなぐ接続詞として使用される。また、並列される語句が三つ以上の場合、最後の二つの語句だけが「又は」でつながれ、その前の語句は読点（「、」）でつながれる。

例) A、B、C又はD

b) 「若しくは」という語は、選択的接続の仕方が複層的な場合に、「又は」と合わせ

て用いられる。その際、大きな接続に「又は」が使われ、小さな接続に「若しくは」が使われる。なお、接続の仕方が三層以上になる場合、「又は」が最も大きな接続に一度だけ使われ、それより小さい接続には「若しくは」が繰り返し使われる。

例) [A若しくはB]若しくは[C]又は[D]

B. 類語

① 「みなす」と「推定する」

- a) 「みなす」とは、ある事物と性質の異なる他の事物であっても、法令上同一視して、そのある事物について生ずる法的効果をその他の事物についても生じさせるということを意味する語である。例えば、民法第753条の「未成年者が婚姻をしたときは、これによって成年に達したものとみなす」という規定について見てみると、満20歳未満の「未成年者」は、明らかに、民法第3条で「成年者」と規定された満20歳以上の者ではないのだが、婚姻によって成年者と同等の民法上の行為能力を取得する（これを「婚姻による成年擬制」と言う）。なお、このように「みなす」と確定した法令の効果は絶対で、覆ることはない。
- b) 「推定する」とは、ある事物と同一かどうか定かでない他の事物を、法令上一応同一視しておき、同じ法的効果を生じさせることを意味する語である。「推定する」とされた場合、それに反する証拠が認められれば覆ることもありうる。例えば、民法第772条第1項の「妻が婚姻中に懐胎した子は、夫の子と推定する」という規定について見てみよう。この規定によれば、「妻が婚姻中に懐胎した子」の父親が誰かということが実際ははっきりしない場合でも、特段の反証もあげられない場合には「夫」がその「子」の父親であるという「推定」がそのまま通用する。しかし、夫以外の男性が父親であることが証明され認められれば、「妻が婚姻中に懐胎した子」であっても「夫の子」という「推定」は覆されるということである。

② 「適用」と「準用」

- a) 「適用」とは、ある規定を、特定の事項について当てはめ、作用させることを言う。
- b) 「準用」とは、ある事項について適用される規定を、それと類似の別の事項に、適当な修正を加えて当てはめることを言う。これは、類似の事項を含むすべての事項に逐一規定を設けると法規全体が煩雑になることから、それを避けるために用いられる立法技術上のテクニックである。例えば、日本国憲法第61条の「条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する」という規定を見てみよう。この場合の「前条第二項の規定」とは、第60条第2項の「予算について、参議院で衆議院と異なった議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする」というものである。60条では、「予算」に関する国会の議決について規定されているのだが、61条が想定しているのは「条約の承認」に関する国会の議決についてである。すなわち、「予算」と「条約」とでは事項は異なっているが、それ以外のことから（「参議院で衆議院と異なった議決をした場合」以下の手続）については共通しているので、あえて同じ規定を繰り返すよう

なことはせず、「準用する」という用語で代用したというわけである。

③ 「その他」と「その他の」

- a) 「その他」は、その前にある字句と、その後の字句とが並列の関係にある場合に使われる。例えば、「銀行、信託会社その他政令で定める金融機関」といった場合、「銀行」「信託会社」と「政令で定める金融機関」とは完全に並列的な関係に置かれる。すなわち、ここで言う「政令で定める金融機関」の中に「銀行」や「信託会社」は含まれず、政令で定められる対象はそれ以外のものということになる。
- b) 「その他の」は、その前にある字句がその後にある、より内容の広い意味を有する字句を例示する場合に使われる。例えば、「銀行、信託会社その他の政令で定める金融機関」といった場合、「銀行」や「信託会社」は、「政令で定める金融機関」の一部を成し、これを例示する意味をもつので、政令で定められる対象となる。

一貫性・整合性

さらに、法案内部はいうまでもなく、他の法令等と矛盾するところがないという点も欠かせない。このことは、思いのほか難しい（前述したように、国の立法では内閣法制局や衆参各法制局が、地方の立法では各自治体における法務組織が、この点についてのチェックを担当する）。アイデアを法文化するだけならば、ある程度の約束事を間違えさえしなければ対応可能である。しかし、法案内部における一貫性や他の法令との整合性を考える場合、それとはまた別の能力が求められる。すなわち、細心の注意力と広範な視野・知識である。

それでは、とある自治体において市民が条例案を作ろうとする場合、どのような点に気をつけなければならないだろうか？

ここでは特に、他の法令との整合性に関して考えてみたい。その場合、まず、制定法秩序における条例の位置づけをおさえておく必要がある。憲法第94条には「地方公共団体は、……法律の範囲内で条例を制定することができる」という規定があり、これを受けて地方自治法第14条第1項が「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる」と規定していることから、条例制定権には一定の限界があることがわかる。条例は、最高法規である憲法の下位規範であるから、憲法に抵触する条例は作れないのは当然である。そこで次に問題となるのは、条例と法律との関係である。明らかに法律に違反する条例は認められないが、それでは「横出し条例」（法律が規制している目的と同じ目的で、法律が規制の対象としていない範囲を拡大して規制する条例）や「上乘せ条例」（法律と同じ目的・同じ規制方法で、より厳しい基準で規制を課す条例）が認められるかということである。こうした問題は、例えば、公害問題・環境問題などに関し顕著に現れてきた。横出し条例や上乘せ条例による規制を法律であらかじめ認めている場合²⁴であれば問題にならないが、そうでない場合については論議されてきている。かつて通説であった「法律先占論」（法律が規制している先占領域に条例が立ち入り、重ねて規制をかけることは許されないとする立場）は、こうした横出し条例や上乘せ条例を認めなかったが、そうすると、条例が制定できる範囲は極めて狭くなり、地方の実情にあった政治が行われなくなるというリスクが生じてくる。したがって、地方自治の意義を尊重する意味からも、法律の趣旨が条例による上記のような規制を排除していなければ、こうした規制は否定されるべきではないだろう。但し、そうした規制がかえって厳しい人権侵害に結びつくようなものになるのであれば、憲法的見地から許されるものではないだろう。

5 結びにかえて：市民立法への展望

以上、市民の政治参加への道を開くという観点から、その一形態としての市民立法について述べてきた。そこでは、立法における市民の主導的な役割が強調されたが、市民立法を実現するためには、法的な専門知識を持った者のサポートが必要になる場合も少なからずあるだろう。そこで最後に、そうした専門家養成の動向について触れておきたい。

日本の法学教育では法解釈学が圧倒的に多く、立法学が教えられている大学は、今のところ数えるほどしかない。このことが、立法技術の「秘伝」の構造を支えてきたことは否めない。そして、立法技術は、中央官庁のなかでひそかに伝達されてきた。こうした構造を変革するには、大学における法学教育も、既存の法を使いこなすという意味での解釈学だけではなく、新たな法を立案する立法学への展開を迫られていると言えるだろう。現在、司法制度改革が進展している。その柱の一つに法曹人口の拡大が掲げられており、その養成機関として、2004年春より法科大学院がスタートした。今後、市民立法運動が拡大すれば、弁護士の量的拡大だけでなく、それをサポートする役割を担う、立法技術をマスターした弁護士の存在が、ますます要請されてくるに違いない。

注

1. それら憲法草案の個別的解説と条文については、家永三郎・松永昌三・江村栄一編『明治前期の憲法構想』（福村出版、1967年）参照。
2. 五日市憲法草案に関する詳細な研究として、色川大吉・江井秀雄・新井勝紘『民衆憲法の創造—埋もれた多摩の人脈』（評論社、1970年）参照。
3. 松下圭一『政治・行政の考え方』（岩波書店、1998年）22頁。
4. 松下・前掲書142-143頁。
5. 市民立法機構編『市民立法入門—市民・議員のための立法講座』（ぎょうせい、2001年）22頁参照。但し、ここで紹介した類型に対しては、市民立法を直接立法に限定して定義すべきとの立場から、異論も提起されている。自治立法研究会編『分権時代の市民立法—市民発案と市民決定』（公人社、2005年）19頁。
6. この憲法16条の規定に基づき、これを具体化した法令として、請願法、国会法第79～82条等の規定がある。
7. 法令用語における「発案」は、条文の形式に作り上げた法案を決定権者に提案することを意味する時に使われるとされる。これについては、自治立法研究会（2005）・前掲書1-2頁、上田章・笠井真一『条例規則の読み方・つくり方（第2次改訂版）』（学陽書房、2006年）288-289頁、参照。他方、「請願」は、そうした形式に限定されるものではなく、公的機関に対する希望を申し出ることを全般を指す。請願は、日本国民だけでなく外国人も行うことができると解されており、その点では間口は広いが、反面、請願の採択や事後処理については各機関の判断に委ねられているのが現状で、請願内容の実現可能性は必ずしも高いものではない。
8. 廃止請求で条例案が必要になるのは、既存の条例を廃止し、その代わりとなる新たな条例の制定を請求するような場合である。
9. 実際に提出された条例案の具体例とその採否の状況については、自治立法研究会編『市民立法総攬—直接請求編』（公人社、2003年）を参照。

10. 国会提出の段階では、内閣提出法案が議員提出法案を多少上回っているという程度であるが、実際に成立する段になると、議員提出法案の成立率は極めて低い。このデータについては、内閣法制局のホームページ (<http://www.clb.go.jp/contents/4.htm>) より、「最近における法律案の提出・成立件数一覧」参照。また、こうした議員提出法案低調の背景については、中島誠『立法学一序論・立法過程論』（法律文化社、2004年）208-209頁参照。
11. 西川伸一『立法の中樞―知られざる官庁・新内閣法制局』（五月書房、2002年）149-150頁。
12. 竹下謙「中央政府の仕組み」（竹下謙・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子『イギリスの政治行政システム―サッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革』ぎょうせい、2002年）22-23頁。尚、日本の国会において、議員提出法案の発議要件がこのように厳しくなったのは、1955年の国会法改正以後のことである。
13. 西川・前掲書188-195頁。
14. 市民立法機構・前掲書21頁。
15. この点に関し、第一類型で見た直接請求の可決率の低さ（効率の悪さ）から、これに代わる新たなタイプの市民立法の実現方法として「協働型市民立法」を提唱する動きも見られる。ここで言う「協働型市民立法」とは、「市民が先手を取り、主導権を握り、条例作りをしながらも、行政や議会との協働で条例案を完成させ、できた条例案を直接請求というかたちで行政や議会にぶつけるのではなく、首長提案あるいは議員立法として実現する方法」を指す（高橋秀行『協働型市民立法―環境事例にみる市民参加のゆくえ』（公人社、2002年）28頁）。この定義によれば、このタイプの市民立法は、第二類型と第三類型のどちらにも当てはまるものと言える。
16. 市民立法機構・前掲書、自治立法研究会（2003）・前掲書、参照。
17. 内閣法制局・議院法制局の実態については、西川・前掲書、また、議院法制局の法的地位と役割については、高藤昭「議院法制局論―その立法過程上の法的地位と役割」（中村睦男・大石眞編『立法の実務と理論』信山社、2005年）を参照。
18. 2006年9月29日現在の官報掲載法令データによる。詳しくは、総務省行政管理局「法令データ提供システム」（<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>）を参照。
19. ぎょうせい編著『新訂 図説 法制執務入門』（ぎょうせい、2000年）。
20. 「住民投票に関する特別措置法」試案（住民投票立法フォーラム、2000年3月）。内容の一例を挙げると、一定の署名数を確保できれば、首長や議会は住民投票を拒否できず、さらには、その投票結果も法的拘束力を有するとされる。
21. ぎょうせい・前掲書106-123頁参照。
22. ぎょうせい・前掲書116-123頁。
23. この項の叙述については、ぎょうせい・前掲書、上田・笠井・前掲書の他、石毛正純『自治立法実務のための法制執務詳解（四訂版）』（ぎょうせい、2005年）、大島稔彦編著『法令起案マニュアル』（ぎょうせい、2005年）、小島和夫『新しい条例・規則の学び方と作り方』（礼文出版、2001年）、早坂剛『条例立案者のための法制執務』（ぎょうせい、2001年）、参照。
24. 横出し規制の例としては水質汚染防止法第29条、上乘せ規制については大気汚染防止法第4条第1項が知られている。