

法案作成過程における規制の新設審査の分析

石橋章市朗

## 目次

はじめに

一 見直し条項と立法過程

二 規制緩和と規制の新設抑制

三 規制の新設審査制度の概要

四 審査結果の分析

結論

## はじめに

日本における規制緩和の動きは、一九八一年に発足した第二次臨時行政調査会のもとで本格化した。臨調が行った「許認可整理合理化に関する答申」には、あまり目立つことはなかったものの、「規制の新設審査と定期的見直し等」に関する項目が含まれていた。些細な提案のようにもみえるが、既存の規制を緩和・撤廃したところで、新しい規制が次から次へと生み出されてしまうのであれば、全体としては規制緩和は進んでいないということになる。したがって規制緩和の推進にあたっては、不要な規制が社会に流入しないようにこれを管理し、規制が既得権益化するまえに見直しを図る必要があるといえよう。二〇〇五年の衆議院議員選挙では、自民党が郵政民営化に次いで「規制の新設抑制」を政権公約に据えるなど、この課題は、近年政治的重要性を高めつつある。

とはいえ、日本の立法過程において規制の新設を抑制することは容易ではない。省庁（官僚）は常に権限の拡大を目標にしているとされ、実際に政策を作り法律に変換する作業を担っている。そのため規制緩和政策に沿わない法案に修正を求めたり、国会への法案提出を見送るような対応がとられなければ、結果として不要な規制が新設され続け、規制緩和はなかなか進まないという状態が生じるかもしれない。少なくとも第二次臨調以降の自民党政権は、事実上規制の新設抑制については各省庁の判断に委ねてきた。

だが非自民連立政権として発足した細川内閣は、規制緩和に積極的であり、規制の新設審査制度を閣議決定によって創設した。そして現在に至るまで制度は後退することなく、段階的に拡充されている。この事実が、この制度が日本の立法過程の構造と適合するようにデザインされ、運用されていることを示すものであると考えられる。それはい

かなるものであるのか。本稿では制度の分析を行い、その運用状況について明らかにしていきたい。

しかしながら、この制度が規制の新設抑制にどの程度貢献しているのかというより重要な問題については、本稿では直接的には扱っていない。今のところ規制緩和がどの程度進んでいるかを測定するための手法が開発されているとはいいがたいからである。そこで代替的な方法として、見直し条項の選択率に着目したい。見直し条項とは一定期間が経過したのちに、政策の適否について検討し、必要な措置をとることを定めた条項のことである。規制の新設審査制度の大きな柱の一つは、当該条項を法案に盛りこみ、各省庁に対して規制の見直しをさせることであった。同条項を選択する省庁が増えれば、不要な規制が将来見直される確率が高まると考えられる。

本稿は次のような構成になっている。まず議院内閣制を採用する日本の政治システムにおいては、立法過程において「見直し条項」が選択される可能性は、それほど高いものではないことを戦後の立法データを使って明らかにする。これは「見直し条項」が政府活動に対する国会（野党）の監視活動を少なからず高めることに起因すると思われるが、本稿では一九七三年の「石油二法」の制定過程をみることで、見直し条項がもつ政策的な効果を確認する。次に、法律の制定を通じての規制の新設が続く中で、第二次臨時行政調査会及び臨時行政改革推進審議会が、規制緩和策として見直し条項を使ってこれを抑制することを求め、一九九三年の非自民連立政権が規制の新設審査制度を導入するまでの経緯を述べる。また当該制度が、諸外国の同様の制度との比較から、行政機関に対する影響力を抑制するようにデザインされていることを示す。続いて規制の新設審査の状況について分析を行い、見直し条項の選択率が、省庁によって大きく異なっていることを示す。この分析結果から、この制度による規制の新設抑制の動きが漸進的かつ緩慢なものになっていることを指摘するが、日本の政治システムの構造によく適合しているために、一応は規制の新設抑

制が図られる可能性があることを論じる。

規制緩和や規制改革についての分析は多いが、それらは既存の規制を分析したものがほとんどである。しかし、既に述べたように、規制の新設抑制についても分析が行われなければ、規制緩和政策の全体像を理解することは難しいように思われる。本稿は、そうした課題にも応えようとするものである。

## 一 見直し条項と立法過程

### (一) 見直し条項をもつ法律の制定状況

見直し条項は、通常法律の附則事項として定められることが多い。附則とは、「『本則』において定められた事項に付随して必要となる事項を定めた規定」<sup>(1)</sup>のことであり、「法令の施行期日」や「新旧法令の適用」もここに置かれる。

この条項は、「ある事項を検討した上で将来法令の改廃等の措置をとることを定めた規定」であると解説され、「政府は、この法律の施行後二年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」(政策評価法、附則第二条)というように記されることが多い。ただし、検討を行う主体や検討時期が明示されなかったり、反対に検討項目がより具体的に記されたりすることもある。

八〇年代以前の立法技術の解説書には、当該条項についての記述が見られないものもあるが、これは、当該条項をもつ法律の制定が、比較的最近の傾向であることを示しているように思われる。<sup>(4)</sup>また政治学的には、立法過程においてどのアクターが、いつ「将来における見直し」を求めるのか、といった疑問も生じる。そこで戦後制定された法律及びその審議過程を見ることで、見直し条項の選択状況を確認する。その際、見直し条項は、附則に置かれ、かつ多

表一 見直し条項が選択された法律の数  
(議員提出法案)

成立年	国会 回数	法案 提出時	国会に おける 修正	合 計
1972	68	2		2
1997	140	1		1
1998	142	2		2
	144		1	1
1999	145	5		5
	146	2		2
2000	147	2		2
	150	1	1	2
2001	151	1		1
2002	154	2		2
	155	1	1	2
2003	156	5		5
2004	159	4		4
合 計		28	3	31

資料出所：参議院「審議概要」，国立国会図書館「日本法令索引」(インターネット版)より著者作成。

くの場合「検討」という見出しが付されることに着目し、各種データベース等<sup>(5)</sup>を使って当該条項をもつ法律の抽出を行った。その結果、一九六〇年代以前には該当するものが見当たらなかったため、分析対象を六〇年代以降に成立した法律に限定した上で、実際に全法律の附則の内容を精査し、その有無を再確認した。

表一は、議員立法によって制定された法律の中から、見直し条項をもつ法律の数を国会回次ごとに記したものである。二〇〇四年までに二八本の法律に当該条項が盛り込まれているが、一九七二年に制定されたものを除けば、基本的にはこうした手法が選択されるこ

とはなかった。議員立法において見直し条項が選択されるようになったのは一九九七年に臓器移植法が制定された後のことである。この法律では死の定義をめぐって国民的な議論があり、また子どもからの臓器提供が課題として残されたこともあったので、見直し条項が盛り込まれたようである。こうした経験もあってその後は当該条項が、議員立法において選択されやすくなったのかもしれないが、いずれにせよ議員立法において当該条項が選択されるようになったのは、比較的最近の傾向である。

表二は、内閣提出法案について同様に記したものである。第三四回国会(一九五九年二月二九日—一九六〇年七月五日)以降、この条項をもつ法律は二五二本あるが、制定された時期によって本数に違いが見られる。一九八〇年代までは多くても年間に数本程度であったが、九〇年代前半は年に四・四本、九〇年代後半には一〇・六本となり、二

表二 見直し条項が選択された法律の数  
(内閣提出法案)

成立年	国会 回次	法案 提出時	国会に おける 修正	合 計
1960	34	1		1
1962	43	1		1
1964	46	1		1
1968	58		1	1
1969	61	1		1
1970	63	2		2
1972	68		1	1
1973	71		2	2
	72		2	2
1974	72	1	1	2
1975	75		1	1
1976	77	1		1
1977	82	1		1
1979	87		1	1
1981	93		1	1
1982	94	1		1
1983	98		1	1
1984	101	2	2	4
1985	101		1	1
	102	1	1	2
1986	107	1		1
1987	108		2	2
1988	112		2	2
1989	114	1		1
	116		1	1
1990	118	1	1	2
1991	120	3	2	5
	121	2		2
1992	123	1	3	4
1993	126		3	3
1994	129	4	1	5
	131		1	1
1995	132	6		6
1996	136	5	1	6
1997	140	6	1	7
	141	4		4
1998	142	10		10
	143		1	1
	144	3	1	4
1999	145	10	2	12
	146	3		3
2000	147	23		23
	150	5	1	6
2001	151	19	3	22
	153	4	2	6
2002	154	19		19
	155	7		7
2003	156	28	1	29
	157	2		2
2004	159	20	1	21
	161	5	2	7
合 計		205	47	252

資料出所：参議院「審議概要」, 国立国会図書館「日本法令索引」(インターネット版)より著者作成。

〇〇〇年以降は二八・四本になっている。第一五六回国会(二〇〇三年)に成立した閣法は一二〇本であるので、二四・二%までがこの条項を持つことになる。このように閣法についても議員立法と同様の傾向が認められる。

次に、見直し条項が立法過程のどの時点で選択されたのかを見ることにしよう。ここでは国会に提出する以前から既にこの条項が選択されていたのか、それとも国会審議において法案が修正された結果であるのかを区別する。表二に示したように、一九六〇年から九三年までの間に、閣法の場合、法案提出時に少なくとも二二本の法律に、さらに法案修正によって少なくとも二九本の法律に当該条項が付されていた。議院内閣制のもとでは、内閣と与党が協力して法案の成立に努めるために、国会で法案が修正されるケースはそれほど多くはない<sup>(6)</sup>。したがって、当該条項を選択するのは内閣(省庁)というよりも国会であったといえる。しかし、一九九四年以降はその傾向が逆転し、法案提出

時に当該条項をもつ法律は少なくとも一八三本あるのに対し、法案修正によるものは一八本に過ぎない。

以上の分析から、どのような場合に国会で見直し条項が選択されるのか、そしてなぜ内閣（省庁）が見直し条項を選択するようになったのか、という二つの疑問が生じる。後者については次章以降で扱うこととし、本章では簡単な事例研究によって前者の疑問に対して一定の解答を導き出すが、これは後者の疑問を検討するための手がかりとするためでもある。

## (二) 見直し条項をめぐる国会審議

内閣法制局長官の見解によれば、見直し条項とは「ある法律の規定によって実現しようとする具体的な政策内容を、その規定の施行後一定期間実施を試みたところでその規定の是非について見直しをする」規定である。<sup>(7)</sup> もし、政策内容、特に政策がもたらすであろう帰結について、事前の予測に何か問題があれば、将来において政策や法律の見直しを行うことを条件に、政策が実施されることがあるかもしれない。しかし、予測の問題は見直し条項が選択されるための必要条件に過ぎない。というのも「公共政策は一般に民主主義の政治過程を通して決定・執行される」<sup>(8)</sup> からである。

ここでは一九七三年の石油危機に成立した「国民生活安定緊急措置法案」と「石油需給適正化法案」の立法過程を分析し、与野党の政治的駆引きが見直し条項の選択にどのように影響したのかを明らかにする。この事例は当該条項の選択が争点になったというだけでなく、国会が見直し条項を選択した法律のなかでもごく初期のものであり、かつ典型的なケースとして知られるものである。<sup>(9)</sup>

石油二法とよばれるこれらの法律は「石油危機を直接的な契機とする、著しいインフレの加速と物資の不足状態に対処するべく制定」された<sup>(10)</sup>。前者は「石油のみならず、国民生活との関連性が高い物資および国民経済上重要な物資の価格および需給調整に関する緊急措置を定め」たものであり、「標準価格の設定」をはじめとする直接的な規制措置を定めたほか、「国会への報告義務」、「国民に対する情報公開義務」なども盛り込まれた<sup>(11)</sup>。後者は「石油の需給調整のみに関する緊急措置を定め」たものであり、石油関連業者にたいする「生産、輸入または販売計画の指示」などの措置を定めたものである<sup>(12)</sup>。

新聞は「自由主義経済のもとにおいては、かなり異例かつ大幅な権限を政府に委任するもの<sup>(13)</sup>」、「解釈や運用次第ではかなり広範な物資が規制の対象となり……(中略)……価格統制や物資の供給流通への政府の直接介入に道を開く」といった危惧もってこれを報道した<sup>(14)</sup>。

国会審議は一九七三年二月八日から始まった。審議拒否を常套手段とする野党も、石油やインフレに対する危機感と世論への配慮から、慣例には捕らわれない審議運営として「連日開催、夜間開催」を提案し、日程面で大幅に譲歩した。集中審議によって短期間で法案成立させることについては合意があったといえる。

しかし、野党四党は両法案に対する共同修正案の提出を決めて、政府与党の譲歩を目指していた<sup>(15)</sup>。野党は、「官僚統制をチェックのための審議会の設置」、「指定価格制度を導入すること」などを与党に求めた<sup>(16)</sup>。自民党は標準価格の設定については譲歩しなかったが、その他の修正項目については早期成立を目指して野党の提案を受け入れた。さらに野党は「政府が物資の供給、割り当てを行った場合、国会の承認を必要とする規定を両法案に盛り込むべきだ」として民主的統制の強化を求め、一時は自民党もこれを了承したとされる。しかし、衆議院法制局が「行政権の侵害に

なり、立法技術上できない」との見解を示したことから、法律の運用を一年後に見直すとする代替案が浮上し、野党はこれを受け入れた。<sup>(17)</sup>

ただし規制の適用範囲が広範な「生活安定法案」については、与野党間で修正案が固まったにもかかわらず、社会党、公明党、共産党は否決に回った。法案成立の遅延で物価上昇が続いた場合、野党の責任論となるために審議拒否はできないものの、「政府・与党と共同で責任を負うのはかなわない」との判断があつたとされる。<sup>(18)</sup> なお民社党は「一年以内の見直しという修正を勝ち取ったのだから反対に回るべきではない」として賛成に回った。<sup>(19)</sup>

### (三) 分 析

見直し条項が、「物資の供給、割り当てを行つた場合、国会の承認を必要とする規定」の代替案として選択されたのはどうしてであろうか。

与党も各省庁（官僚）も、基本的には法案に当該条項を含めるようなインセンティブを持たないと考えられる。与党（自民党）は、法案の事前審査によって「議員の利益と官庁の利益を調整」している<sup>(20)</sup>ので、党議決定後はひたすら法案の成立を目指すのみである。したがって与党側が国会の場で法案の修正を求めることはまずなく、既存の法律を見直す必要がある<sup>(21)</sup>ば、内閣や各省庁に対して働きかけを行うであろう。

各省庁も、「内部組織において主体的に課題を抽出・設定し、それに基づいて立法の作業を行うのが通常<sup>(22)</sup>」である<sup>(22)</sup>とされ、法律の見直しは必要に応じて随時実施できるので、当該条項を必要とはしないで<sup>(22)</sup>であろう。また見直し条項は、内閣法制局が述べているように政策の適否にかかわる条項であるので、厳密な評価までは求められないにせよ、業績

測定に近いことは行われるであろう。評価には技術的な問題があるだけでなく、「プラン偏重の行政」とよばれるように省庁は評価よりも政策立案を重視する傾向があるとされるので、省庁が当該条項を求めることはあまりないように思われる。しかし本事例のように法案の成立を最優先に考えた場合、見直し条項を選択することによって骨子を修正されずに実利を得ることができるとすれば、政府・与党が当該条項を選択することは十分に考えられる。

野党は、通常であれば政府に広範かつ強力な規制の権限を付与するような法案については、審議拒否といった国会戦術で徹底的に対抗するであろう。しかしながら、石油危機に対しては緊急性や不確実性を考慮し、両法案については野党も一定の理解を示していたように思われる。それ以上に、法案それ自体に問題があったとしても国民の期待が高く、審議拒否などを材料に与野党の交渉を長引かせ、成立に遅延が生じるなどすれば、野党は国民からの批判を免れることはできなかつたであろう。実際、野党は広範かつ強力な規制の権限の濫用を危惧し、法案には反対の意思表示をしたものの、廃案に持ち込むことはなかつたのである。

それでは野党が見直し条項で妥協に応じたことには、どのような意味があつたのであろうか。政党政治が確立した現在、議院内閣制の下での議会活動は、内閣・与党対野党という対抗図式に沿って行われることから明らかなように、政府統制の担い手が野党であることはいまでもない。確かに、見直し条項は、形式的には省庁による自己評価を求める規定に過ぎない。しかしながら、議院内閣制の下で、国会は政府の行為や政策を監視し、統制するために、委員会制度、質問制度、国政調査権等をもち、これらを通じて、法律の実施状況や見直しの内容を明らかにすることも、また再調査を要求することもできる。確かに見直し条項がない場合でも、同様の活動は可能である。しかしながら見直し条項の存在によって政府の説明責任に重みが増し、実施状況や見直し内容に関して詳細な説明が必要となる

ので、政府には厳格な法律の運用が求められることになるであろう。民社党が「勝利である」と述べたのは、法案を修正し当該条項を設けることで、やや消極的ながらも政府を監視し、統制するための「ツール」を獲得したからだとも考えられる。

したがって、石油危機という緊急性と不確実性を抱える問題が発生し、与野党双方が、国民からの期待が高い法案の成立を優先し、妥協に応じた結果、見直し条項が選択されたということになる。日本の立法過程において当該条項があまり選択されないのは、議院内閣制を採用していることが大きな要因であるが、かなり限られた問題状況に依存することとも関係しているように思われる。

このように見直し条項は与野党の政治的妥協の産物であるとも言えるのだが、それは必ずしも消極的評価が与えられることを意味しない。人間理性の限界から政策過程にはさまざまな不確実性や予測の困難性があり、<sup>(30)</sup>当初から準備された選択肢では対応できない事態がしばしば発生する。そのため不確実性を前提とした政策決定戦略が必要とされ、「将来における再点検・軌道修正の余地を十分に残すような」<sup>(31)</sup>政策デザインが求められる。見直し条項は、将来のある時点で政策の変更があり得ることを明文化したものであるので、政策の立案者や執行者は当初の誤りを率直に認め、法の安定性という伝統に縛られることなく、法律の改廃を含め臨機応変に政策の変更を行うことが期待されるといえるよう。

行政法学者の大橋洋一氏が、当該条項を持つ法律を「伝統的恒久法とは異なった、実験の要素をもつもの」<sup>(32)</sup>であると指摘しているが、これは当該条項がもつフィードバック機能を適確に表現したものだといえる。議会審議を通じて法律の執行に問題があることが予見される場合であっても、議論はある程度のところでは決着をつけて問題解決行動の

ための時間を確保し、政策が実施される中でさまざまなデータを蓄積したうえで政策の変更が必要かどうかを吟味するという実践的な知恵も、当該条項には認められる<sup>(33)</sup>。

情報公開法の制定過程では、情報公開を推進する目的から「情報公開訴訟の管轄の在り方」が議論されたが、決着を見ることはなかった。そこで、実際の訴訟の状況等を勘案したうえで裁判所管轄の問題について検討していくことになり、見直し条項が設けられたとされる<sup>(34)</sup>。関係者たちは現実的な問題解決手法を採用したといえるであろう。また近年の議員立法では、臓器移植やドメスティック・バイオレンスなどの新しい社会問題を扱う傾向にあるが、これは見直し条項の選択率が上昇していることと無関係ではないように思われる。

## 二 規制緩和と規制の新設抑制

### (一) 規制の新設審査制度発足までの経緯

次に九〇年代以降に、なぜ内閣が見直し条項を選択するようになったのか、というもう一つの疑問について検討していきたい。

近年、見直し条項を持つ法律が増加しているのは、細川内閣が、法律の制定によって新規の規制を行う場合にはこれを必要最小限に留め、原則として見直し条項を盛り込むように閣議決定したことと関係している。それまでは、臨時行政調査会等の審議会からの答申を受け、許認可等の公的規制を「一括整理法」によって整理合理化する手法があったが、当該条項が付された法律に基づく規制については、各省庁は一定期間経過後に個別に検討し、必要な措置をとることも可能になった。つまり規制緩和策の一環として、見直し条項が選択されるようになったのである。

規制の新設による規制の増加は早くから問題とされており、一九六二年に設置された第一次臨時行政調査会では、国民負担の軽減、行政事務の簡素合理化などの観点から、許認可等の整理合理化の必要性が認識されるとともに、規制の新設抑制については「各省庁の自主的改善努力には限度があるので、許認可の設定、改廃および運用を有効に統括する機関を政府内部に定める必要がある」と提言した。<sup>(35)</sup> 規制は新設されることはあっても、積極的に評価され、見直される仕組みはなかったのである。

一九八一年に設置された第二次臨時行政調査会でも、規制の新設・見直しについて「社会経済情勢の推移に伴い、絶えず許認可等の新設が求められがちであるが、それは真に必要なものに限定されるべきである」として、<sup>(36)</sup> 再び新設抑制の必要性が示された。そこには「一度新設された許認可等については、当該許認可等を巡って利害関係を伴った既成秩序が形成されるため、社会経済状況の変化に対応した改廃を著しく困難にする」との認識があった。同調査会は「新設の抑制については十分な成果を挙げることができなかった」とし、最終答申では「各省庁と総合管理庁の連携の下に、許認可等の新設の抑制を図る仕組みを整備する」ことを求め、(一) 大臣官房等の総合調整機能を有する部局において、許認可等の新設の必要性について十分検討する、(二) 総合管理庁は、国民の負担軽減、行政事務の簡素合理化及び民間活力の助長の観点に立ち、統一の見地から許認可等の新設について審査する制度を確立する、(三) 制度発足後、一定期間を経過した許認可等については、継続の妥当性、合理化、許認可等の運用の効率性や合理性について、定期的に見直す仕組みを確立する、ことを政府に求めた。<sup>(37)</sup>

しかし、政府の対応は総じて消極的であった。臨調最終答申後の「行政改革の具体的方策について(新行革大綱)」(一九八三年五月二四日閣議決定)では、規制の新設抑制についての一応の方針が示されたが、それはあくまでも努

力目標という位置づけであった。また政府が行った規制の新設抑制策のうち最初の取組だとされる「各省庁許認可等検討会議申合せ」も、臨調の最終答申から四年以上が経過した一九八七年一月に策定されている。<sup>(38)</sup>行政改革には積極的であった中曽根内閣も、規制の新設抑制については、官僚による申合せ事項として臨調答申を何とか実施するにとどまった。

一九八七年四月に発足した第二次行革審は、竹下登内閣総理大臣の要請を受けて、「公的規制の緩和等に関する答申」(一九八八年二月)を示した。同審議会の下に設置されていた「公的規制の在り方に関する小委員会」は、これまでの政府や各省庁の規制の新設抑制への対応には批判的であり、「これらに関する政府の検討には十分な前進が見られず、今後、公的規制の現状等に関する国民の理解し易い内容の資料の作成、新規・改廃の状況を含めた定期的見直しの結果公表などを始めとして、答申の指摘に沿って積極的な取組を行うべき」とし、当該行革審答申も、(一)定期的見直しの結果を公表する、(二)規制の新設に当たっては、その性質・内容等を検討の上……(中略)……当該規制を一定期間経過後に廃止する条項又は一定期間経過後に見直すこととする条項を盛り込むこと、を内閣総理大臣に求めた。「省庁間の申合せ」では審査結果が公開されず、その閉鎖性が特に問題とされたのであった。またこの答申で見直し条項を盛り込むことが初めて明記されたのは、見直しを法的に義務づけ、規制の新設に対して国民の関心を高めるためでもあった。しかし、この答申を受けて閣議決定された「規制緩和推進要項について」では、規制の新規抑制策について具体的な対応が示されることはなかった。このように自民党政権は規制の新設抑制については積極的であったとはいえない。

だが、一九九三年に誕生した細川非自民連立政権が「官主導から民自律への転換」を謳った第三次行革審最終答申

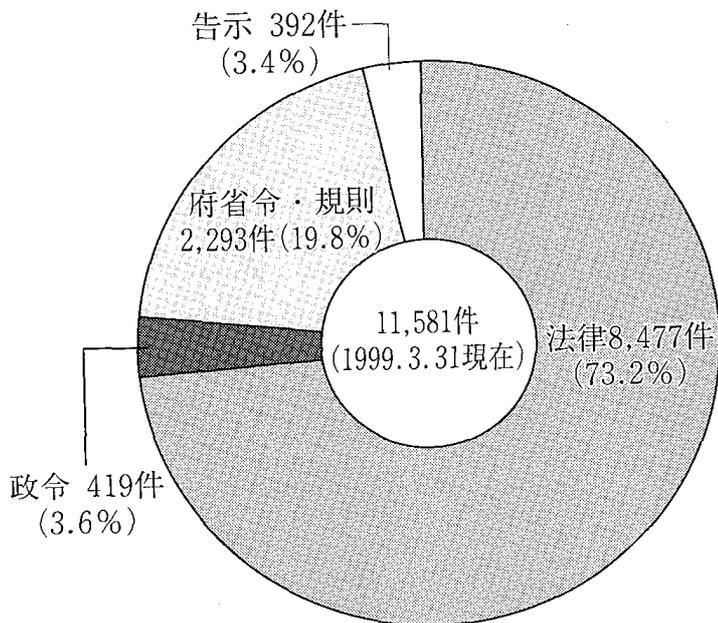
(一九九三年一〇月二七日)に基づいて「今後における行政改革の推進方策について行政大綱」(一九九四年二月一五日)を閣議決定したことで、規制の新設抑制が政府の政策目標として明示されることになった。この答申では、公的規制緩和のための中期的かつ総合的なアクション・プランの策定や内閣総理大臣を中心とする推進体制を整備し、既得権益化している既存の諸規制の緩和が目指され<sup>(39)</sup>、規制の新設抑制策については、既に述べた第二次行革審の答申内容をほぼ踏襲するものになった。この閣議決定によって、「省庁の申合せ事項」からの格上げが図られたのである。

熊本県知事時代に第三次行政改革推進審議会に参画していた細川首相は、ネオ・リベラリズム的な行政—経済改革に強い関心を抱いており、規制緩和による消費者利益の促進については明確な立場を持っていたとされる<sup>(40)</sup>。この行政大綱では規制緩和の目的として、「内外への透明性への向上と国際的調和」、「中期的に自己責任原則と市場原理にたった経済社会」の実現、「国民負担軽減や行政事務の簡素化」が盛り込まれ、一〇〇〇事項を超える規制緩和措置が決まった<sup>(41)</sup>。また一九九四年四月の「連立政権樹立のための確認事項」でも「過剰な経済的規制の大幅緩和による市場の活性化、経済活動の国際協調を促進するために諸規制の緩和を進める」ことが確認された。このように非自民政権が誕生したことが、規制緩和を進めるきっかけとなったのであり、その中で規制の新設抑制も政策課題の一つに設定されることになったのである。

## (二) 規制の抑制と見直し条項

一九八五年以降、旧総務庁が行った追跡調査によれば、許認可数は増加傾向にあり、特に法律の制定がその主要因となっている。図一は法令別に許認可等の件数を示したものである<sup>(42)</sup>。それによれば、一九九九年の時点では、日本に

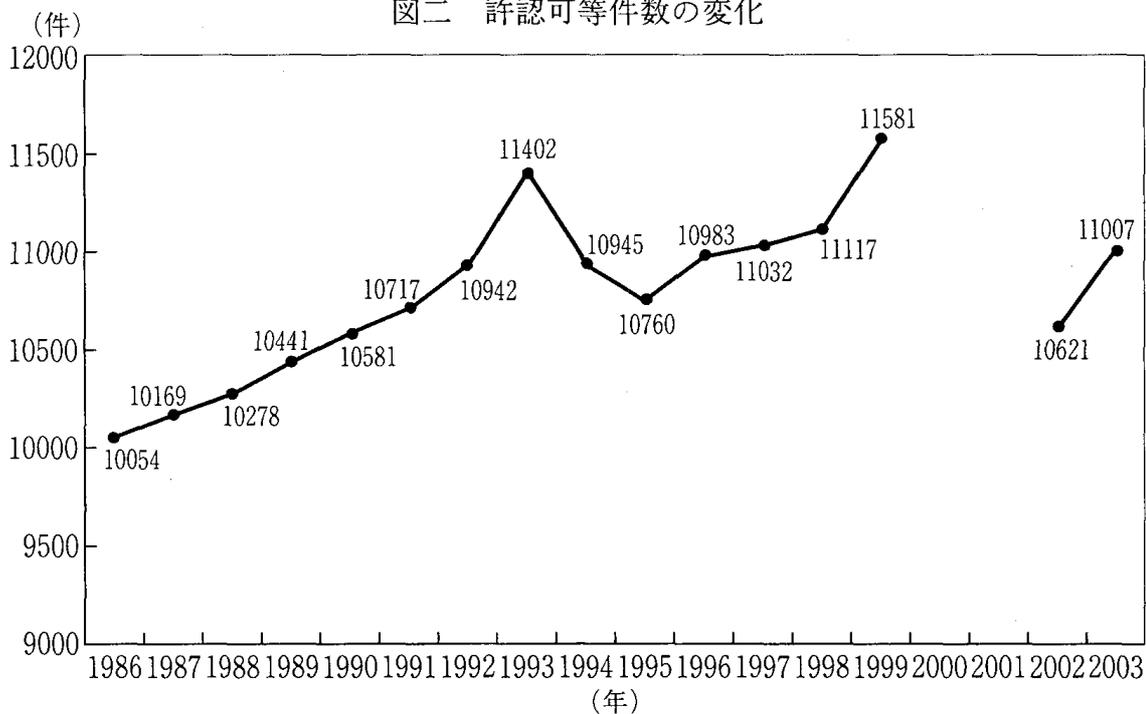
図一 法令別の許認可等件数



資料出所：総務省『規制緩和白書』2000年版，137ページ。

注：1 勅令は政令に整理している。  
2 ( ) 内は，構成比である。

図二 許認可等件数の変化



資料出所：総務省『規制緩和白書』（2000年），総務省ウェブサイトから作成。  
注：2000年，2001年は中央省庁再編のため調査されず。

表三 法令別の許認可等件数の変化

把握回	法令別	法律	政令	府省令・規則	告示	計
第一回 (1985.12.30現在)		6,453 (64.2)	419 (4.2)	2,933 (29.2)	249 (2.5)	10,054 (100)
第10回 (1995.3.31現在)		7,707 (71.6)	405 (3.8)	2,282 (21.2)	366 (3.4)	10,760 (100)
第11回 (1996.3.31現在)		7,964 (72.5)	402 (3.7)	2,246 (20.4)	371 (3.4)	10,983 (100)
第12回 (1997.3.31現在)		7,985 (72.4)	399 (3.7)	2,268 (20.6)	380 (3.4)	10,032 (100)
第13回 (1998.3.31現在)		8,120 (73.0)	409 (3.6)	2,200 (19.8)	388 (3.5)	11,117 (100)
第14回 (1999.3.31)		8,477 (73.2)	419 (3.6)	2,293 (19.8)	392 (3.4)	11,581 (100)

資料出所：総務省『規制緩和白書』2004年版，137ページ。

注：1 勅令は政令に，閣令は府省令に整理している。

2 ( ) 内は，構成比である。

は一万一五八一件の許認可等があり、その内法律に規定されているものが八四七七件、政令によるものが四一九件、府省例・規則によるものが二二九三件となっている。図二は許認可等件数の経年推移を示したものである。調査開始以降、許認可等の増加傾向が続いており、二〇〇〇年に地方分権や中央省庁の再編がおこなわれたことで、許認可等は一時的に減少したが、その後は増加に転じている。表三によれば、第一回の調査開始以来、特に法律に許認可等に定めがあるものが二〇二四件(九・〇%)増加している。立法レベルで許認可等の制定が進んでいるということになる。

規制が持続的に増加するのは各国で共通した現象である。例えば、アメリカでは連邦規制コードの分量が、五万五千ページ(一九七五年)から一四万ページ(一九九五年)に増加し、ギリシャでは一九七五年から一九九三年までの間に三万五千以上の規制が作られていると報告されている<sup>(43)</sup>。OECDは、こうした「規制のインフレーション」

シヨン」の原因として、「社会的要請」、「現代生活の複雑さと相互依存性」、「既得権益」、「政治上の要請およびシンボルとしての規制活動」、「規制機関の制度化」、「行政コスト管理の甘さ」、「自動的なメカニズムの欠落」、「規制の慣習」、「法律の質の変化」を挙げている<sup>(44)</sup>。

規制の数の増加は「コストや複雑さが高まっているサインであり、経済の硬直性や機能不全をもたらす」といった意見もある<sup>(45)</sup>。またステイブ・ヴォーゲルによれば、それが「政府の民間部門に対するコントロールの度合いを計る手段であることは、彼らも（注、総務庁―筆者）素直に認めている」とされ<sup>(46)</sup>、OECDも日本の状況について「新しい事前認可のフローが着実に増加していることは、事後届出や事後規制を犠牲に、伝統的な事前規制アプローチを追求する、そういう機会が存在し、またそういうインセンティブが働いている」ことを指摘する<sup>(47)</sup>。

他方、「規制の質が高い限り、数は重要ではない」という見解もある<sup>(48)</sup>。旧総務庁は、法令によって全面的に禁止されている行為が特例によって可能になった場合、許認可等の件数はむしろ増加することがあるとして、規制緩和と許認可等の件数との間に相関関係はないという見方を示している<sup>(49)</sup>。また第三次行政改革推進審議会も、同審議会が示した「規制を実質的に半減する」という目標の意味について、許認可等の件数にのみ着目するのではなく、弱い規制への移行、許認可等の有効期間の延長、申請書添付書類の削減等を図ることによって、「規制がもたらす国民や企業の実質的な負担や制約を半分くらいになるまで軽減しようとするものである」という見解を示している<sup>(50)</sup>。

細川・羽田連立政権の総務庁長官であった石田幸四郎氏（公明党）も、規制の新設審査制度が閣議決定された理由を、規制の量ではなく質に着目しながら答弁を行っている<sup>(51)</sup>。

今までの分は一律カットというような、そういうやり方であったわけでございますけれども、それではなかなか国民の皆さんに御理解いただけないだろうというようなことで、緊急経済対策とか、そういう中で目玉になりそうなものを拾い上げてやってまいりました。……(中略)……いろいろ考えてみますと、一割削減はいいのですけれども……(中略)……よくよく計算をしてみますと、毎年毎年法律が四、五十本国会を通過するわけでございますので、その四、五十本通過することに規制がんとふえてくる。数の上だけではなかなかこれが減らない。しかもその中で、経済的規制もあり、社会的規制もありでございますから、ふえた分を悪いと言うわけにはいかないわけでございます。

そこで考えましたのは、この今までのシステムだけではだめだから、基本的にまず、法律をつくるときに五年なら五年という見直しの条項を設けることを原則にできないかということ、随分法制局の間でも詰めてみました。なかなか難しい状況があったのでございますけれども、じゃ原則そういうことにしましょうということになりました……(中略)……法制局が新しい提案を法制化する場合……(中略)……きちっとそれを整備していくわけでございますけれども、法律そのものを見送るという話は全くないわけでございます……(中略)……要するに、法律を見直すセクションというのは今の行政の中にないわけですね、それでまた全体を見直すとなりますと、物すごい手間暇がかかってどうも効率的じゃないというような面もあります、それならばやはり、せめてこれからつくる法律について見直し条項をどうしても入れるべきだという議論をしまいたところでございます。

総務庁長官の答弁によれば、法制化に時間がかかったり、数値にのみ関心が集まることで不要な規制が削減対象に

ならなかったりすることもあるので、シーリング方式によって数値目標を定めて、規制を改廃することには問題があるとしている。そして新たに増えた規制については、原則として見直し条項を置き、一定期間が経過した後で見直すとしているが、それは個別に、そして内容を吟味しながら規制の改廃が進められることを意味する。確かに、事前審査によって規制が必要最小限のものであるかについてもチェックを受けるが、長官の発言は、事後的なチェックによって規制の質や成果について検討したうえで、規制の新設抑制を図ることに力点があったといえよう。おそらく事前審査については技術的な課題も多いのであろう。「実験的な要素」をもつ見直し条項が採用されたのは、量よりも質的な側面から規制緩和を図るためであったと考えられる。したがって、事前審査を行う各審査機関にとっては、できる限り多くの法案に当該条項を盛り込むことが課題となったといえる。

### (三) 諸外国との比較——日本の独自性

七〇年代にアメリカで始まった規制緩和は、今や世界的潮流となっている。それは、規制緩和が「政府借金が膨張し続ける中で、政府支出の削減の可能性」を示し、「政治改革の推進者は、浪費の削減と非効率性の排除というレトリックを使って、『必要』を人々の歓迎する大義に転換し」、規制が経済の生産性を妨害しているという意味において、「政府支出の増加がない経済活動の改善を約束」してくるからである。<sup>(52)</sup>このため、多くの国で現行の規制の見直しや改正が行われているが、諸外国ではどのような方法が採用されているのであろうか。

OECD加盟国の多くでは「現行の規制を追跡調査し、台帳に搭載し、あるいは法制化する手段をとる」方法が採用されている。スウェーデンでは、一九八〇年代に「ギロチン・ルール」が発効され、各行政機関が有する有効な規

制を包括した台帳を作成し、その過程で不要な規則が廃止されるとともに、旧来の規制を維持する場合には各行政機関に拳証責任が負わされた結果、台帳に登録されなかった規制が自動的に廃止され、規制の見直しに大きな成果をもたらしたとされる。

また見直しの分野や規制の種類などを特定した上で、アドホックな見直し作業を行う国もある。カナダでは規制当局が自ら見直し手続を設計し、規制を改正ないし廃止することになったが、「当初政府が当初期待したほど完全なものではなかった」とされる。それは、厄介な規制を例外にしたり、順位付けを行わなかったりしたため、断片的かつ中途半端なものになりやすく、また官僚や利益団体からの抵抗により、重要ではない規制を削除するだけに終わる場合もあったようである。

規制を段階的ないし自動的に廃止する手法もある。サンセット手続がこの代表例である。日本が採用した見直し条項はサンセット手続が緩和された方式として分類される。行政組織や政策（プログラム）の自動廃止を定めたアメリカのサンセット法は、行政組織の肥大化に伴う行政効率の低下にたいして、硬直的な慣行や議員の時間不足・能力不足により、議会が効果的に統制することが困難になっていたことを背景にしたものである。<sup>(53)</sup> サンセット手続の特徴は、自動廃止にあるというよりも、議会が行政機関と協働して「アドホックではなく、定期的、強制的、画一的に、かつ可能な限り体系的に」行政組織や政策を評価する点にある。<sup>(54)</sup> しかし、議会の監視能力には向上が見られたものの、サンセットのための費用は高く、利益集団の存在や組織的抵抗などもあって大きな行政機関の大部分が生き残ったとされる。<sup>(55)</sup>

オーストラリアのサンセット手続では、競争制限的な規則は公共の利益にかなうものであることを明示することが

求められる。規制の新設の場合は詳細な検討を行い、競争を実質的に制限するものについては、見直しの過程で引き続き施行が認められなければ、一定期間後に失効するものとした。また現行の規制制度でも、いくつかの条件を満たさなければ五年以内に失効するものとされた。この制度は、規制の新設の場合と現行の規制制度の見直しの場合とで異なる審査が行われる点、一定期間後に見直しを行うようになっていく点で日本の制度と類似しているものの、いくつかの条件を満たさなければ自動的に失効するという点で異なっている。また日本の場合に見直しのルールはあまり明確ではなく、当該条項は法律にのみ適用されている。

このように日本の見直し条項の方式による規制の新設抑制には独自性があり、OECD加盟国でもあまり採用されては<sup>(56)</sup>いない。なぜ日本でこうした制度が採用されたのか、後で検討することにする。

### 三 規制の新設審査制度の概要

#### (一) 規制の見直し

本章では、二〇〇四年の「規制改革・民間開放三か年計画について」で示された現行の規制の新設審査制度を中心にその概要を述べる。

一九九四年二月一五日に閣議決定された「行政大綱」で初めて示された審査制度は、「規制緩和推進計画について」(一九九五年三月三一日閣議決定)、「規制緩和推進三か年計画について」(一九九八年三月三一日閣議決定)、「規制改革推進三か年計画について」(二〇〇一年三月三一日閣議決定)、「規制改革・民間開放推進三か年計画について」(二〇〇四年三月一九日閣議決定)を経て拡充され、現在に至っている。なお各計画の実施中にも改定、再改定が行われ

ている。

一九九四年の「行政大綱」以降、内閣が一貫して各省庁（府省）に求めたことは、「規制の新設に当たっては、原則として、当該規制を一定期間経過後に廃止を含めて見直すこと」であった。<sup>(57)</sup>当初は「廃止を含めた」見直しまでは求められていなかったが、一九九六年三月の改定によってこの文言が加えられ、<sup>(58)</sup>廃止を含めた幅広い検討が求められるようになった。そして現在では「法律により新たな制度を創設して規制の新設を行うものについては、各省庁は、その趣旨・目的等に照らして適当としないものを除き、当該法律の一定期間経過後、その規制について見直しを行う旨の条項を盛り込むこと」とされている。<sup>(59)</sup>ただし「その趣旨・目的等に照らして適当としないもの」が何であるかについての基準は明確ではない。

また「この見直しの結果、その制度・運用を維持するものについては、その必要性、根拠等を明確にすること」が求められる。見直しにあたっては、閣議決定された規制緩和や規制改革に関する各種計画について指針が示されており、近年ではより具体的に規定され、また分量も増加する傾向にある。現行制度では「規制制度の見直しに当たっては、以下の視点に沿って、規制の撤廃・緩和・運用の見直し等を推進する」<sup>(60)</sup>として次の一〇項目が示されている――

「経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限」、「免許制から許可制への移行などより緩やかな規制への移行」、「検査の民間移行等規制方法の合理化」、「規制内容・手続についての相互の国際的整合化の推進」、「規制内容の明確化・簡素化や、許認可等の審査における審査基準の明確化」、「申請書類等の簡素化」、「事前届け出制から事後届出制への移行等事後手続への移行」、「許認可等の審査・処理を始めとする規制関連手続の迅速化」、「規制制定手続の透明化」、「不合理な規制の是正による社会的公正の確保」。

## (二) 規制の必要最小限化

規制の新設に関する内閣のもう一つの方針は、「規制の新設においては、これを必要最小限にする<sup>(61)</sup>」ことであり、そのために「大臣官房等総合調整機能を有する部局において審査を行うことにする」とされている。各省庁は、「規制の新設にあたり、規制の必要性、期待される効果、予測される国民の負担等について検討し、検討結果を、見直し条項を付したものと及び見直し条項に基づく見直しの結果とともに、国民に分かりやすく公表する」とされた。<sup>(62)</sup>これによれば、規制は必要性だけでは正当化されず、期待される効果と予測される国民の負担等について検討されることになっている。したがって、規制の新設にあたり、各省庁は、最小弊害・最大効果を達成しうるような政策を最小実施費用をもって遂行することが求められたことになる。<sup>(63)</sup>ここには費用効果分析の考え方が見られるが、政策代替案の費用のうち、「弊害」にあたる国民の負担については、これを検討するとされているものの、「政策実施費用」については言及されていない。なお、政策評価法上、規制は事前評価の義務づけの対象外になっている。それは「未だ十分な評価実績が存在せず、評価手法が確立されているとは言い難い」<sup>(64)</sup>からだとされる。しかし、「政策評価に関する基本方針」(平成一三年二月二八日閣議決定)においては、規制に係る政策評価の実施に向け積極的に取り組むこととされており、「規制改革・民間開放三か年計画について」は、「規制影響評価 (Regulatory Impact Analysis) を活用するように求めている」<sup>(65)</sup>。

費用効果分析の考え方が検討項目に加えられたのは、一九九六年の改定の時であったが、それと同時に「国民にわかりやすく公表することになり」<sup>(66)</sup>、さらに「毎通常国会終了後速やかに」と公表時期が示されたこと<sup>(67)</sup>で、アカウンタビリテイの確保が進んだ。

(三) 総括管理機関による審査

規制の新設審査を行う機関には、各省庁の大臣官房に加えて、内閣法制局、総務省行政管理局及び財務省主計局があり、「規制の新設についてそれぞれの所掌事項に基づき厳格な審査を行う」とされている。

総括管理機関は、一般に新規の施策の際に法令審査、機構・定員審査、予算査定によって「新規増分の厳格審査」を行い、行政資源の膨張抑制や適正配分に努めているとされる<sup>(68)</sup>。西尾勝氏によれば「日本の行政機関の単位組織は、上級機関の直接の指揮監督に服しているというよりも、むしろこれに代えて官房系組織の濃密な統制に服して」おり、「長の管理機能を代行している」とされる<sup>(69)</sup>。現在に至るまで維持されてきた規制の新設審査制度も、行政府・各省全体の総括管理機能を担当する官房系組織を核とするものになっている<sup>(70)</sup>。

総括管理機関のうち、総務省行政管理局は、「各行政機関の機構の新設、改正及び廃止並びに定員の設置、増減及び廃止に関する審査を行うこと」（総務省設置法第四条第一号）とされ、当該所掌事務に基づき、規制の創設による定員や組織の膨張を防止する等の観点から規制の新設審査を行っている。行政管理局は総量規制方式に基づく定員管理によって、行政需要が増大するなかにあっても全体としては公務員数を抑制してきた<sup>(71)</sup>、どちらかといえば、ハード面の審査を行ってきた機関であるが、八〇年代以降行政改革の機運が高まり、「政策体系全般というソフト面の見直し」が課題となると、旧行政管理庁は「査定官庁を超える権威と、査定に適応した組織に代わる政策提言に適応した組織へと、内部からの新たな組織化」を図っており<sup>(72)</sup>、規制緩和等の行革推進の窓口を兼ねるようになっていく。

このように、規制の新設審査は、まったく新しい制度の下で行われているわけではなく、既存の制度の枠組において周知のゲームのルールの下で行われているので、この審査制度が規制の抑制にとって最善のものであるかを別にす

れば、一定の水準の審査が安定的に実施されることが期待されるということになる。また実施された規制の見直しをするのは各省庁であり、制度的には外部のアクターによる評価は想定されず、自己評価にとどまる。ただし、既に述べたように国会は政府の行為や政策を監視し、統制する立場から、法律の実施状況や見直しの内容について答弁や再調査を求めることはできる<sup>(73)</sup>。また世論の高まりも何らかの影響を及ぼすかもしれないが、アドホックなものに留まるであろう<sup>(74)</sup>。

このように規制の新設審査制度は、漸進的に拡充されてきたが、これを支持してきたのが日本経団連である。一九九四年には、「サンセット原則」を規制緩和推進計画のなかで確立すべきであると提言しており、二〇〇三年には、「新設規制の評価・審査体制の充実を含めた規制の制定・改廃・運用に係わる制度の充実」<sup>(76)</sup>や不要な新設規制の抑制によって「自由な民間事業活動の確保を図る」ことを求めている<sup>(77)</sup>。

自民党もこうした要望を受けて「政権公約二〇〇五」では、その冒頭に記された「郵政民営化」に続いて「規制改革の強力な推進」策として、「官製市場や国民生活、産業活動に対する国の関与について徹底した規制改革を進める。規制の新設については、その影響分析に基づき厳格な審査を行う。規制の見直し基準を策定する」ことを公約とした。なお規制の新設審査の結果については自民党・行革推進本部本部長会議でも報告されているようである<sup>(78)</sup>。

#### 四 審査結果の分析

##### (一) 審査のプロセス

本章では、総務省行政管理局による規制の新設審査の状況を、審査結果の分析を通じて明らかにする<sup>(79)</sup>。内閣法制局

による審査は、既存の法体系、判例との一貫性および整合性、立法意図の表現、条文の配列、法律用語等の立法技術面から行われ<sup>(80)</sup>、権利の制限や規制については慎重であるとされるので、規制の新設についても同様の観点から厳格に審査されていると推測される。しかし、規制の新設に係る法案に当該条項が含まれない場合は、総務省による審査において「了承されているかどうか」を内閣法制局が確認しているようであり、<sup>(82)</sup>見直し条項の選択については、総務省が主に審査をしていると考えられる。

規制の新設審査は、国会が始まる前に各省に対し、「いつもどおり規制の新設を含む法案を審査するので、事前に情報を入れるように。」という指示を出すことから始まる。これを受け、各省は、法案に「規制の新設」に当たる内容があれば行政管理局に早い段階で申告を行うとされる。これは早期に法案を国会に提出したい各省にとって、この審査ができるだけ早く通過すべき障害物の一つとして認識されていることを示している。

通常国会の場合、規制の新設審査は一月から二月にかけて実施される。この段階では、原案はある程度まとまっているということである。予算関係法案の閣議決定は、予算案国会提出から三週間後、非予算関係法案はその四週間後であり、二〇〇〇年通常国会であれば、二月一六日と三月一六日であった。この時期は内閣法制局による予備審査<sup>(83)</sup>が本格化する時期でもあるので、ほぼ同時期に規制の新設審査も行われているということになる。

規制の新設に係る審査は、条文、法案に関する資料等の精査及び各省の担当者と行政管理局担当者との間でのヒアリングを通じて進められる。審査に出席するのは、前者は主に課長補佐、係長クラスが多く、後者も査定担当の主査(係長クラス)である。

審査のポイントとなるのは、法律を制定する理由(現状や問題点)、法律によって新設される規制の必要性や合理

性、見直し条項の有無、見直しの期限、見直しの対象となる項目、規制の増減数などである。閣議決定により、規制の新設にあたっては、その趣旨・目的等に照らして適用としないものを除き、見直し条項を盛り込むとされているので、当該条項を盛り込まない場合、査定当局は各省の担当者に説明を求めている。外国との条約に関連する規制、景観法など長期的な規制が必要なものであれば、見直し条項の適用を除外しているようである。しかし客観的な基準はないようであり、「査定当局が了承できるかどうか」がポイントとなっているようである。また別の資料によれば、「審査の過程において、国の関与を必要最小限にする方向での指導、修正に至った事例は存在するが、必要性・合理性に問題があるものとして認められた法案は存在しない<sup>(84)</sup>」ということである。なお規制の新設は、強い規制的な手法から弱い規制的な手法へと変更される場合も含まれるので、規制緩和を行った場合も行政管理局の査定を受けることになる。

## (二) 審査結果の分析

一九九四年から二〇〇五年までの間に、規制の新設に関して総務省で審査された法案について分析を行う。審査した法案には、実際には国会に提出されなかった法案もいくつか含まれている。また表四からも明らかのように、臨時国会は提出される法案数や審査される法案数にばらつきがあるため、表五で示したように通常国会に提出された内閣提出法案にのみ着目することで、全体的な傾向の把握に努める。

通常国会に提出された閣法は一二七三本である。中央省庁改革を始めとする行政改革の時期にあるので閣法の数も増加傾向にあり、調査対象とした期間中の法案数は、平均すると一〇六・〇八本（標準偏差、一七・七三）であった。

表四 総務省による規制の新設審査の状況

年	提出国会	国会の種類	内閣提出 法案数 (A)	審査した 法案数 (B)	見直し条項 を付した法 案数 (C)	(B)/(A)	(C)/(B)
1994	第129回国会	通常	78	19	2	24.4%	10.5%
1994	第131回国会	臨時	27	2	0	7.4%	0.0%
1995	第132回国会	通常	102	37	4	36.3%	10.8%
1995	第134回国会	臨時	17	4	0	23.5%	0.0%
1996	第136回国会	通常	99	33	4	33.3%	12.1%
1997	第140回国会	通常	95	29	6	30.5%	20.7%
1997	第141回国会	臨時	25	4	1	16.0%	25.0%
1998	第142回国会	通常	118	26	8	22.0%	30.8%
1998	第143回国会	臨時	30	2	0	6.7%	0.0%
1999	第145回国会	通常	135	33	9	24.4%	27.3%
1999	第146回国会	臨時	89	5	1	5.6%	20.0%
2000	第147回国会	通常	106	38	19	35.8%	50.0%
2000	第150回国会	臨時	21	4	3	19.0%	75.0%
2001	第151回国会	通常	100	36	10	36.0%	27.8%
2001	第153回国会	臨時	35	1	1	2.9%	100.0%
2002	第154回国会	通常	106	37	16	34.9%	43.2%
2002	第155回国会	臨時	88	4	2	4.5%	50.0%
2003	第156回国会	通常	126	40	18	31.7%	45.0%
2003	第157回国会	臨時	10	4	2	40.0%	50.0%
2004	第159回国会	通常	127	44	16	34.6%	36.4%
2004	第161回国会	臨時	27	5	4	18.5%	80.0%
2005	第162回国会	通常	81	39	23	48.1%	59.0%
合 計			1,642	446	149	27.2%	33.4%

資料出所：総務省提供資料等より著者作成。

行政管理局が審査した法案数は四一本であった。初年度は一九本にとどまり、それ以降は三〇本前後で推移しているが、二〇〇〇年以降は三〇後半から四〇本を超えており、全体としては増加傾向にある。通常国会に関して同局が審査する法案数の平均値は三四・二五（標準偏差、六・一四）であった。変動係数は閣法全体で〇・一六、審査した法案で〇・二一〇であるので、各通常国会の法案提出数よりも、審査される法案数にバラツキがみられる。また

表五 総務省による規制の新設審査の状況（通常国会のみ）

年	提出国会	国会の種類	内閣提出 法案数 (A)	審査した 法案数 (B)	見直し条項 を付した法 案数 (C)	(B)/(A)	(C)/(B)
1994	第129回国会	通常	78	19	2	24.4%	10.5%
1995	第132回国会	通常	102	37	4	36.3%	10.8%
1996	第136回国会	通常	99	33	4	33.3%	12.1%
1997	第140回国会	通常	95	29	6	30.5%	20.7%
1998	第142回国会	通常	118	26	8	22.0%	30.8%
1999	第145回国会	通常	135	33	9	24.4%	27.3%
2000	第147回国会	通常	106	38	19	35.8%	50.0%
2001	第151回国会	通常	100	36	10	36.0%	27.8%
2002	第154回国会	通常	106	37	16	34.9%	43.2%
2003	第156回国会	通常	126	40	18	31.7%	45.0%
2004	第159回国会	通常	127	44	16	34.6%	36.4%
2005	第162回国会	通常	81	39	23	48.1%	59.0%
合 計			1,273	411	135	32.3%	32.8%

資料出所：総務省提供資料等より著者作成。

法案作成過程における規制の新設審査の分析

法案提出数と審査した法案数との相関係数は〇・四〇三（ $p < .194$ ）であり五%水準で有意ではなかった。つまり閣法の数の増減とは関係なく、規制的な法案は独立して増減するということである。各省庁の判断で規制の新設が検討され、法案化が進められる。しかも「規制の新設」の有無については法案を作成した省庁の判断に基づいて申告されるので、審査した法案数の合計は各省庁の申告の集計結果に過ぎず、内閣が法案数やその内容をコントロールしているわけではないと考えれば、当然の結果であるようにも思われる。

次に行政管理局による審査を終えた段階で、見直し条項がどの程度付されているかを確認する。この分析では、審査にたいする予測的対応（anticipated reaction）の結果、事前に見直し条項が盛り込まれたのか、それとも実際の審査の結果、見直し条項が盛り込まれたのかは判別できないが、いずれにせよ、規制の新設審査制度の効果であると考えられる。

一九九四年以降、一三五本の法案に見直し条項が盛り込まれている。これは審査した法案の三三・三%にあたる。平均値は一一・二五本（標準偏差、六・九〇）であった。変動係数は〇・六一であるので、内閣の法案提出数や審査した法案数に比べるとばらつきが大きい。九〇年代には見直し条項が選択される法案数は一〇本に及ばなかったが、二〇〇〇年には一九本になるなど増加傾向にあることが変動係数を大きくしていると思われる。また審査した法案数と見直し条項が付された法案数の相関係数は、〇・七〇九（ $\sqrt{0.10}$ ）であり、一%水準で有意な関係が認められる。つまり審査される法案数が増加すれば、見直し条項が付される法案数も増加するという関係にあるといえる。

これまでの分析から次のことが読み取れる。各省庁が誠実に申告するのであれば、審査した法案数は規制の新設状況を示す指標である。内閣提出法案数に関係なく、審査される法案数が安定しているということは、各省庁によって規制の新設は安定的に行われており、少なくとも抑制される傾向にはないことを示すともいえる。ただし、規制の新設が、即、規制の強化を意味するものではない。

また審査される法案数が増加すれば、見直し条項が付される法案数も増加する関係にあるが、見直し条項の選択率は、通常国会にかぎって言えば、二〇〇〇年を除いて二〇%から四〇%台に留まっている。「規制の新設」にあたって見直し条項が盛り込まれることが原則であるが、実態としては例外的な措置であるともいえる。これに関して、一九九九年の『規制緩和と白書』には、次のような記述がある——年々わずかではあるが（見直し条項が）増加の傾向にある。この傾向は、見直し条項の設置については、いわゆる法的安定性という考え方から、従来あまり積極的でない傾向があったが、規制緩和の推進という観点から、これを積極的に活用していく方向に変わってきているかもしれない<sup>(85)</sup>ということを示しているのかもしれない。

「従来あまり積極的」ではなかったのは、法案を提出する各省庁であることは明らかである。この記述から推測すれば、審査制度が開始した段階では、閣議決定にもかかわらず、各省庁は法的安定性を理由に見直し条項を盛り込むことには消極的であったこと、査定を行う行政管理局側は一方的に見直し条項を付与したり、閣議に付すことを拒否したりするようなことはなかったといえる。結局のところ、当該条項を「積極的に活用」するかどうかは、あくまでも各省庁の判断に委ねられていたと推測することができる。

確かに一九九九年までは、見直し条項を付与される法案の数は平均値を下回っていたが、二〇〇〇年以降は増加傾向にあり、変動係数も〇・二五に低下しているので、各省庁が安定的にこの制度を活用するようになってきているといえる。別の角度から見れば、閣議決定が省庁レベルの法案作成過程に与える影響の程度が高まってきていると、これらの分析から結論づけることもできよう。しかしながら、次に指摘するように、見直し条項の設定はすべての省庁にたいして均等に影響を及ぼしているのではなく、かなりばらつきがみられる。いいかえれば、すべての省庁が積極的に当該条項を選択しているわけではないのである。

表六と表七は、法案を作成した所管官庁別に審査された法案数と見直し条項の有無について記したものである。表六は一九九四年から二〇〇〇年までの審査状況を、表七は二〇〇一年以降の審査状況を表したものである。

表六の中央省庁改革以前の審査状況をみると、選択率の高低により、平均値より高いグループ、平均値と同程度のグループ、平均値より低いグループへと分類することができる。大蔵省と文部省は選択率が五〇・〇%でもっとも高く、その後に厚生省、科学技術庁、環境庁などが続き、これらの省庁が、選択率が平均値を大きく上回るグループを形成している。次に通商産業省、郵政省、労働省などが、平均値に近い選択率をもつ一つのグループを形成している。



さらに建設省、運輸省、農林水産省は、見直し条項の選択率が一六・七%、七・七%、六・九%であり、平均値を下回るグループに属している。このグループは法律の制定によって他のグループよりも規制の新設をより多く行っているという特徴を持っている。

表七で示したように中央省庁改革が行われた二〇〇一年以降の審査状況をみると、選択率の平均値が三九・一%であり、全体として選択率は上昇しているが、選択率が高いグループと低いグループへと二極化する傾向にある。選択率の平均値である三九・一%の周辺に位置する省庁は警察庁しかなく、五〇・〇%以上の選択率をもつ省庁とそれ以下の省庁に分かれている。選択率が高いグループでも環境省が九二・三%と突出して高く、経済産業省も旧通産省の時よりも選択率が増加している。文部科学省や厚生労働省も五〇・〇%の選択率であり、一定の水準を維持しているといえよう。旧大蔵省から分離した金融庁は、旧大蔵省と比べると選択率はあまり変化していないが、財務省と比べると高水準にあるので、旧大蔵省では特に金融関係の法案に見直し条項が付与されていたと推測される。規制の新設を多く行っている農林水産省や国土交通省（旧建設省、旧運輸省）は、それぞれ二一本と三三本の規制に関する法律を制定しているが、見直し条項の選択率については、確かに中央省庁改革以前と比べると上昇傾向にあるとはいえず、当該条項が盛り込まれる割合は低水準に留まっている。このように、二〇〇一年以降は、全体として選択率のばらつきに広がりが見られるようになっていっているとよいであろう。

### (三) 選択率に影響を与える要因についての考察

閣議決定によれば「その趣旨、目的に照らして適当としないもの」については見直し条項は盛り込まなくてもよい

ので、必要な法案にはすべて当該条項が含まれているという見方もできる。しかし旧総務庁編の『規制緩和と白書』には、新設審査の「実績」として見直し条項が付された法律の数が紹介されているので、既に述べたように、査定当局にとっては、見直し条項をもつ法案数を増やすことが自らの活動を評価する基準になっているといえる。そうだとすれば査定当局は環境省や経済産業省にたいしては見直し条項をおくことに成功しているが、農林水産省や国土交通省に対しては十分な成績を収めていないということになる。査定を受ける省庁側からみれば、積極的に当該条項の選択しているところと、そうでないところがあるのである。

日本では政策立案機能と政策実施機能の分離が進んでいないことから、法案作成者と見直しや評価を行う担当者が同一である可能性が高く、法案作成段階から業務の負担や煩雑化を促すような条項は回避したいというインセンティブが存在していると考えられるが、このことはほとんどの省庁に当てはまるので選択率の違いを説明できない。

規制の見直しは、評価と深く関係する。規制の新設審査制度は、政策評価が制度化される以前から運用されているので、各省庁に内在している評価に対する基本的な考え方や仕組みが、当該条項の選択に影響を与えたと考えることができる。城山英明、鈴木寛、細野助博（編著）の『中央省庁の政策形成過程——日本官僚制の解剖——』においては、省庁別の評価システムに関する記述がある。<sup>(88)</sup> 例えば建設省では「内部評価は表だつては何も行われぬ」、通産省では「各課の施策の見直しは、自己・先輩批判にも繋がりがねず、自発的に施策の問題点が明らかにされる構造には、必ずしもなっていない。そこで、官房側が、マスコミ世論、国会・党での議論等を背景に、かなり厳しい指摘事項（ツケ）を用意し、それについての見解を各課から厳しく聴取する」、<sup>(89)</sup> 環境省では政策評価制度導入後となるが、「政策評価結果を公表し、国民の意見を募集することで、政策形成過程に国民の声を反映」し、他省庁と比べてユ

ニークな制度を導入しているとされる。<sup>(90)</sup> 建設省、通産省、環境庁(省)の順に施策等の評価に対する積極性が高まっているが、これは見直し条項の選択率と相関があるともいえる。

またステイブ・ヴォーゲルによれば、「政府は介入から手を引いたわけではなく、介入の手段を再構成し、重要なコントロールのメカニズムを強化させた」とされるし、<sup>(91)</sup>既に述べたようにOECDも「新しい事前認可のフローが着実に増加していることは、事後届出や事後規制を犠牲に、伝統的な事前規制アプローチを追求する、そういう機会が存在し、またそういうインセンティブが働いている」と指摘する。確かに内閣が規制の新設抑制策を打ち出し、その後内閣機能の強化が行われたにもかかわらず、規制新設が抑制される傾向は見られない。OECDの報告書によれば、環境保護、消費者保護、労働条件、安全性および健康に関する規制については、社会的要請の高まりにより増加傾向にあるとされるが、<sup>(92)</sup>日本でもこれらと関係のある環境省、厚生労働省で規制の新設が進んでいる。これらの省庁では見直し条項を選択する傾向が見られるが、今後も社会的要請の高まりを背景に、見直し条項を通じて見直しの機会を確保し、規制の強化を図っていくとも考えられる。反対に、農林水産省や国土交通省(旧運輸省、旧建設省)では規制によって産業を保護する傾向にあったが、経済的規制は原則自由とする政府の方針によって規制改革を余儀なくされており、新設した規制については長期間維持するためにあえて見直し条項を選択しないことを選ぶということも考えられる。

これらについてはさらに検証する必要があるが、各省庁の見直しや規制に対する戦略の違いが、見直し条項の選択に影響を与えていることは十分に考えられる。

結 論

これまで見てきた規制の新設審査制度はサンセット手続の一つであり、OECD加盟国ではあまり用いられない手続であるが、OECDは「自動的な規制見直し手続では、日本は他のほとんどの国に先行しており、これは優れた規制慣行といえる」、「将来にわたり規制改革の評価を継続して行う能力を確保する点では、日本はOECD諸国の中でも上位に位置して」おり、「非常に重要な改革」であったとして、これを高く評価する。<sup>(93)</sup> しかしながら、OECDは「能力を確保」と述べただけであり、実際に「能力を發揮」しているかどうかはまた別の問題である。

本稿では、主として規制の新設審査制度の形成及び審査状況の分析を通じて、各省庁は規制の新設審査制度の導入には消極的であったこと、立法過程においては規制の新設作業が毎年コンスタントに行われ、法案が国会に提出されていること、見直し条項の選択率は全体としては五割に満たず、法案を提出する省庁ごとにばらつきがあり、またその程度が決して小さくないことを明らかにし、各省庁の見直しや規制に対する考え方や戦略の違いが、見直し条項の選択率に影響を与えていることを示唆した。数量的な測定によれば、新設される規制は必要最小限に留め、また原則として見直し条項を盛り込むように求めた閣議決定は、十分には実施されず、規制の新設や見直し条項の選択については内閣のそれよりも、各省庁の意向が優先される傾向にあるといえる。

日本では政策課題の解決に向けて各省庁がイニシアティブを取ったものが多く、<sup>(94)</sup> 政府提出法案のほとんどが、省庁がそれぞれの所管事項の範囲内で分担して立案したものであり、法案作成過程のほぼ全部を各省庁が掌握しているとされる。<sup>(95)</sup> 日本国憲法の制定等により内閣や内閣総理大臣の権限が制度的には強化され、各省庁が提出する法案に対し

て修正を命じたり、省庁間の意見齟齬を大所高所から調整したりすることを通じて、実質的な権力の掌握が期待されたが、<sup>(96)</sup>自民党の長期一党優位時代には、各省大臣は、在任期間がきわめて短いため、官僚組織に取り込まれやすく、<sup>(97)</sup>国務大臣として各省庁の官僚組織を統括し、内閣の政治方針を官僚組織の末端にまで浸透させることは難しかったとされる。そのため国会に提出する法案数を十分にコントロールできないほどに内閣の統合機能は脆弱であったという。<sup>(98)</sup>内閣が、無条件に見直し条項を盛り込んだり、または内閣の方針に従わない法案に何らかの制裁を加えることは、制度的には可能かもしれないが、現実的にそのような措置は行われない。たとえそうした措置を行ったとしても、規制を立案、実施、評価するのが各省庁である以上、彼らの協力なしには、規制の緩和や改革は進まないのである。少なくとも、自己評価が「乏しい」リソースの効率的利用の観点からも政策を知るものが評価するのが自然であり、また評価結果を次のサイクルの政策形成に反映させるという観点からも、合理的<sup>(99)</sup>なのだと思えば、内閣は、見直し条項を梃子に、各省庁に対して規制の自己評価を促し、規制緩和を推進するほかなかったといえよう。

第二次臨調の答申以降、規制の新設抑制策を講じることが求められてきたが、内閣は「省庁の申合せ事項」を追認しただけで、それ以上の対応は示さなかったし、細川内閣によって導入された規制の新設審査制度も、全体としては、各省庁の裁量を広く認める制度デザインになっていたことには注意を向けるべきであろう。まず、見直し条項は原則として選択することになっていたが、例外を認めているし、また規制は必要最小限にすることとされていたが、事前評価よりも、見直し条項に基づいて規制を実施し事後的に自己評価を行って、規制の改廃について各省庁で検討することが重視されている。さらに、事前審査についても、日本の立法過程や総務省が行う定員・機構の査定制度と同様の枠組みの中で実施されるため、各省庁は何か特別のルールの下で審査を受けたわけではない。機構・定員の査定に

においては、「業務量やマンパワーを定量的に把握すること」は困難とされ、「一律の絶対的な基準（最適基準）を設定することは不可能であり、その成否が、相対的な満足基準に依拠する」とされる。すなわち、査定当局の相対的な満足基準を満たすかどうか査定基準になるとされる。<sup>(10)</sup>既に述べたように、行政管理局の担当者も「(各省庁の)説明が了承しうるものかどうか」が査定においてある程度のウェイトを占めることを認めている。したがって個々の規制の質や内容に着目した審査が行われやすくなると考えられる。

このように規制の新設審査制度は、各省庁が受け入れやすい方法で、閣議決定される規制緩和や規制改革の方針に沿うように規制の新設抑制を図ろうとするものであるといえる。当該制度に基づく審査は、日本の政治システムの構造に適合したやり方であるという意味では、漸進的で緩慢ではあるが、確実性が高いともいえよう。たとえば、すべての規制に対して見直し条項が盛り込まれても、各省庁が一定期間経過した後に規制緩和や規制改革の方針に沿うように見直しを行うのかを内閣が知ることは容易ではないのである。したがって各省庁が見直ししやすい規制から見直しを進めさせることの方が、限界があるとはいえ、全体としては必要性が薄れた規制の撤廃や修正に寄与すると考えられる。近年では見直し条項の選択率が高まっている省庁は増えていくし、詳しくは述べなかつたが、見直しまでの期間が全体としては短縮される傾向にある。これらは断片的な証拠に過ぎないが、規制の新設審査制度が、機能を高めている証左であるのかもしれない。しかし、本稿では、見直し後の対応がどのようなものであったか、実際に規制の新設抑制がどの程度進んだのかについては明らかにできなかった。これについては、今後の課題としたい。

(1) 田島信威編『立法技術入門講座——法令の仕組みと作り方』第二巻(ぎょうせい、一九八八年)、四〇三―四〇五ページ。

(2) 同書、四五三ページ。

- (3) 佐藤達夫(編)『法制執行提要——法令の立案・制定・実施』(学陽書房、一九五〇年)、林修三ほか『例解立法技術』第二次全訂新版(学陽書房、一九八三年)には、見直し条項に関する記述は見られなかった。
- (4) 宮澤宏幸「見直し条項」『立法と調査』第二〇〇号(一九九七年七月)を参照。
- (5) 検索には衆・参両議院のウェブサイトの検索機能を利用し、審議の経過については「日本法令索引」(国立国会図書館ウェブサイト)を利用した。
- (6) 大山礼子『国会学入門』第二版(三省堂、二〇〇三年)、一〇六一—一〇六二ページを参照。
- (7) 茂串内閣法制局長官の答弁、「衆議院・行政改革に関する特別委員会」一九八三年九月三〇日、(国立国会図書館・国会会議録検索システムより引用)。
- (8) 足立幸男『公共政策学入門』(有斐閣、一九九四年)、一ページ。
- (9) 茂串内閣法制局長官の答弁・前掲を参照。
- (10) 根岸哲「経済統制法の仕組みと問題点」『ジュリスト』第五五五号(一九七三年三月)、三五ページ。ほかに、垣水孝一「国民生活安定緊急措置法について——その立法の趣旨と概要——」同雑誌同号、を参照。
- (11) 根岸・前掲論文、三六ページ。
- (12) 同論文、三七—三八ページ。
- (13) 『朝日新聞』(一九七三年二月一八日、朝刊)。
- (14) 『毎日新聞』社説、(一九七三年二月一日、朝刊)。
- (15) 『読売新聞』(一九七三年二月九日、朝刊)。
- (16) 『毎日新聞』(一九七三年二月一七日、朝刊)。
- (17) 『毎日新聞』(一九七三年二月一九日、朝刊)。
- (18) 『朝日新聞』(一九七三年二月一八日、朝刊)。
- (19) 『毎日新聞』(一九七三年二月一八日、夕刊)。
- (20) 岩井奉信『立法過程』現代政治学叢書二二(東京大学出版会、一九八九年)、六一ページ。
- (21) 浅野一郎編著『立法の過程』第四版、立法技術講座第一巻、(ぎょうせい、一九八八年)一〇九—一一八ページ、中島誠

- 『立法学 序論・立法過程論』(法律文化社、二〇〇四年)、三七―四二ページを参照。
- (22) 中島・同書、三七ページ。
- (23) 政策評価について分かりやすく解説されたものに、窪田好男「政策評価」、足立幸男、森脇俊雅編著『公共政策学』(ミネルヴァ書房、二〇〇三年)がある。
- (24) 山谷清志『政策評価の理論とその展開——政府のアカウンタビリティ』(晃洋書房、一九九七年)二二―二二ページを参照。
- (25) 増島俊之『行政管理の視点』(良書普及会、一九八一年)を参照。
- (26) 野党の反対の意思表示には、世論などを考慮して、いくつかのパターンがあったとされる。福元健太郎『日本の国会政治——全政府立法の分析』(東京大学出版会、二〇〇〇年)一三一―一六ページを参照。
- (27) 孝忠延夫「議会の機能の強化」『ジュリスト』第二一三三三号(一九九八年五月)、一〇五―一一〇ページを参照。
- (28) 大石眞『議会議法』(有斐閣、二〇〇一年)、一〇七―一二七ページを参照。
- (29) 村松岐夫『行政学教科書』第二版(有斐閣、二〇〇一年)、二五一―二五八ページを参照。
- (30) 足立・前掲書、一三ページを参照。
- (31) 足立・前掲書、七四ページ。
- (32) 大橋洋一『行政法——現代行政過程論』第二版(有斐閣、二〇〇四年)、六六ページ。
- (33) 山川雄巳『政治学概論』第二版・補訂(有斐閣、一九九六年)、二六二―二六三ページ。
- (34) 仙谷由人(民主党政策調査会会長)「『情報公開法の制度運営に関する検討会』の報告について」談話(二〇〇五年三月一日)(<[www.dpi.or.jp/news/dpinews.cgi?indication=dp&num=198](http://www.dpi.or.jp/news/dpinews.cgi?indication=dp&num=198)>)(検索日、二〇〇六年四月二八日)。憲法学者の松井茂記氏は、これに関して「この附則の定めるように、情報公開法の施行後に運用状況をしっかり監視して、さらなる情報公開が促進されるように、見直しを行うことを期待したい」と述べている。松井茂記『情報公開法入門』岩波新書(岩波書店、二〇〇〇年)、二二―二二二ページ。
- (35) 臨時行政調査会編『許認可等の改革に関する意見』(臨時行政調査会、一九六四年)、一ページ、三七―三八ページ。
- (36) 臨時行政調査会「行政改革に関する第二次答申——許認可等の整理合理化——」(一九八二年二月一〇日)、臨調・行革審

- OB会監修『臨調 行革審——行政改革二〇〇〇日の記録——』（行政管理研究センター、一九八七年）、一五七ページ。
- (37) 臨時行政調査会「行政改革に関する第五次答申——最終答申——」（一九八三年三月一四日）、同書、三七〇—三七二ページ。
- (38) 総務庁編『規制緩和白書』二〇〇〇年版（大蔵省印刷局、二〇〇〇年）、一四九—一五〇ページを参照。
- (39) 臨時行政改革推進審議会事務局監修『第三次行革審提言集——新時代の行政改革指針』（行政管理研究センター、一九九四年）
- (40) 大嶽秀夫『日本政治の対立軸——九三年以降の政界再編の中で——』（中公新書（中央公論社、一九九九年）六八—七〇ページを参照。
- (41) 総務庁編『規制緩和推進の現況——より自由に より豊かに——』（大蔵省印刷局、一九九五年）、三三三ページ。
- (42) 「許認可等」の範囲には、許可、認可、免許、特許、承認、認定、確認、証明検査、届出などがあり、法律、政令、省令及び告示に定めがある。法令の条文中の「項」を単位として「許可」、「認可」などの用語を一律に数えている。同書、九—二七ページを参照。
- (43) OECD編（山本哲三、山田弘監訳）『世界の規制改革』下（日本経済評論社、二〇〇一年）、二七〇ページを参照。
- (44) 同書、二七一—二七二ページを参照
- (45) 同書、二六九ページ。
- (46) スティープ・ヴォーゲル（岡部曜子訳）『規制大国日本のジレンマ——改革はいかになされるか』（東洋経済新報社、一九九七年）、二八ページ、二二六ページ。
- (47) OECD編・前掲書、六九—七〇ページ。
- (48) 同書、三四七—三四八ページを参照。
- (49) 総務庁編・前掲書、二七ページを参照。
- (50) 臨時行政改革推進審議会「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第三次答申」（一九九二年六月一九日）、臨時行政改革推進審議会事務局『第三次行革審提言集——新時代の行政改革指針』（行政管理研究センター、一九九四年）一六四ページ。

- (51) 石田幸四郎総務庁長官の答弁「衆議院・規制緩和に関する特別委員会」(第一二九回国会、一九九四年六月二日)
- (52) ステイブ・ヴォーゲル・前掲書、二八ページ。
- (53) 畠山武道「サンセット法の成果と展望」『会計検査研究』第一七号(一九九八年三月)、二三ページ。
- (54) 同論文、二七ページ。
- (55) 同論文、三四―三六ページを参照。
- (56) OECD編・前掲書、三三一ページ。
- (57) 二〇〇四年三月一九日閣議決定「規制改革・民間開放推進三か年計画について」。
- (58) 一九九六年三月二九日閣議決定「規制緩和推進計画の改定について」。
- (59) 二〇〇四年三月一九日閣議決定「規制改革・民間開放推進三か年計画について」。
- (60) 二〇〇一年三月三十一日閣議決定「規制改革推進三か年計画について」。
- (61) 同・閣議決定。
- (62) 一九九六年三月二九日閣議決定「規制緩和推進計画の改定について」。
- (63) 足立・前掲書、六〇ページ。
- (64) 規制に関する政策評価の手法に関する研究会『規制に関する政策評価の手法に関する調査研究——報告書——』(総務省政策評価局、二〇〇四年七月)、一一ページ〈[www.soumu.go.jp/hyouka/kisei040722.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/kisei040722.html)〉(検索日、二〇〇六年二月六日)。
- (65) 二〇〇四年三月一九日閣議決定「規制改革・民間開放推進三か年計画について」。
- (66) 一九九六年三月二九日閣議決定「規制緩和推進計画の改定について」。
- (67) 二〇〇一年三月三十一日閣議決定「規制改革推進三か年計画について」。なお、検討結果や見直し結果は「規制の新設に係る検討結果」として各省庁のホームページ上に掲載され、担当部局、担当者名、連絡先が記載されている。図表入りの詳細な検討結果が示されることもあれば、二、三〇〇字程度で検討結果が要約されることもある。
- (68) 西尾勝『行政学』新版(有斐閣、二〇〇一年)、三七―三七四ページ。
- (69) 同書、一八六ページ。

- (70) 二〇〇五年三月二五日閣議決定「規制改革・民間開放三か年計画(改定)」を参照。
- (71) 堀江宏之「公務員管理の改革」、田中一昭『行政改革』現代行政法学全集一〇(ぎょうせい、一九九六年)二二二―二二三ページ。また東田親司『現代行政と行政改革——改革の要点と運用の実際』新版(芦書房、二〇〇四年)、大森彌「省庁の組織と定員」、西尾勝・村松岐夫『政策と管理』講座行政学、第四卷(有斐閣、一九九五年)を参照。
- (72) 木方幸久「総務庁・行革審議機関の政策形成過程」、城山英明・鈴木寛・細野助博(編著)『中央省庁の政策形成過程——日本の官僚制の解剖』(中央大学出版部、一九九九年)、二二二―二二六ページ。
- (73) 村松岐夫『行政学教科書』第二版、(有斐閣、二〇〇一年)、二五二―二五八ページを参照。
- (74) 『規制緩和と白書』は「今後は、見直し条項の定める検討時期の到来するものについて、国民が関心を向けることも大事である」としている。総務庁編『規制緩和と白書』(大蔵省印刷局、二〇〇〇年)、一五〇ページ。
- (75) 日本経団連「脱規制社会に向けた実効ある規制緩和推進計画の策定を求める」(一九九四年一月一七日)〈www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol19.html〉(検索日、二〇〇六年五月六日)。
- (76) 日本経団連「民主導・自律型システム」の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について——日本経団連新ビジョンに基づく規制改革プログラム——(二〇〇三年五月二〇日)〈www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/043/honbun.html〉(検索日、二〇〇六年五月六日)。
- (77) 日本経団連「二〇〇三年度日本経団連規制改革要望——さらなる規制改革の推進に向けて——」(二〇〇三年一〇月二一日)〈www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2003/098.html〉(検索日、二〇〇六年五月六日)。
- (78) 世耕弘成参議院議員(自民党)のウェブサイトには、「党本部で行革推進本部本部長会議。今国会に提出される法案に関連する規制の新設審査。今国会に提出される法案に関連する規制の新設審査。法改正にかこつけて役所が権限の拡大や天下り先の確保をこっそり行っていないかどうかのチェックだ」との記述がある。〈blog.goo.ne.jp/newseko/m/200602〉(検索日、二〇〇六年五月六日)。
- (79) 法案の査定状況等については、行政管理局の中澤京介、谷渕見介両氏に対して二〇〇五年九月三〇日にインタビューを行い、その後も審査制度等について丁寧な教えていただいた。深く謝意を表したい。
- (80) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』(成文堂、一九八二年)、二五七ページ。但し、実質的な政策判断には踏み込まないと

される。平岡秀夫「政府における内閣法制局の役割」、中村睦男、前田英昭（編）『立法過程の研究』（信山社、一九九七年）二八五―二九〇ページ、中島誠『立法学 序論・立法過程論』（法律文化社、二〇〇四年）七一―七三ページ、田丸大『法案作成と省庁官僚制』（信山社、二〇〇〇年、一九―二五ページを参照）。

(81) 特に権利を制限したり義務を課したりするような場合には、法律に書かれるべき政策がそれだけの公益性をもちあわせているかどうか、また過度の私権制限となりはしないかが審査されるとされる。平岡・前掲書、二八五―二八六ページを参照。

(82) 行政管理局でのインタビュー調査（二〇〇五年九月三〇日）。

(83) 西川伸一『知られざる官庁・内閣法制局』（五月書房、二〇〇〇年）、一〇二―一〇〇ページを参照。

(84) 規制に関する政策評価の手法に関する研究会『規制に関する政策評価の手法に関する調査研究——報告書——』（総務省政策評価局、二〇〇四年七月）、一六ページ〈[www.soumu.go.jp/hyouka/kisei040722.html](http://www.soumu.go.jp/hyouka/kisei040722.html)〉（検索日、二〇〇六年二月六日）。

(85) 総務庁（編）『規制緩和と白書』九九年度版（大蔵省印刷局、一九九九年）、九六ページ。

(86) 同書、九六ページ。

(87) OECD（編）（山本哲三監訳）『脱・規制大国日本——効率的な政府を目指して』（日本経済評論社、二〇〇六年）

(88) 天野雄介、城山英明「建設省の政策形成過程」、城山ほか編著・前掲書、一七〇ページ。

(89) 鈴木寛、城山英明「通商産業省の政策形成過程」、同書、一二二ページ。

(90) 森下英香、川上毅「環境庁の政策形成過程」、城山英明、細野助博（編著）『続・中央省庁の政策形成過程——その持続と変容——』（中央大学出版部、二〇〇二年）六七―六八ページ。

(91) スタイーブ・ヴォーゲル・前掲書、一四〇ページ。

(92) OECD（編）『世界の規制改革』・前掲、二七―二七ページを参照。

(93) OECD（編）（山本哲三訳）『成長か衰退か——日本の規制改革』（日本経済評論社、一九九九年）、一〇六―一〇七ページ。

(94) 中島・前掲書、三一―三二ページを参照。

(95) 浅野・前掲書、一〇〇―一〇〇ページを参照。

- (96) 福元健太郎「法案数管理に見る内閣の統合機能——現行政府法案提出手続の形成過程と定着理由(一)——」『議会政治研究』第六七号、二〇〇三年九月、二三―二五ページを参照。
- (97) 西尾・前掲書、一〇五―一〇七ページを参照。
- (98) 福元・前掲論文、二三―二五ページを参照。
- (99) 村松・前掲書、二五―二五三ページ。
- (100) 限定合理性についての議論は、橋本信之『サイモン理論と日本の行政…行政組織と意思決定』(関西学院大学出版会、二〇〇五年)に詳しい。