

法令整理—その歴史と可能性—

行政法務課 井田 敦彦

はじめに

立法には、新規の政策分野でルールを定めるという側面に加えて、既存の法律を時代状況の変化に応じて改廃することにより、法体系をメンテナンスするという側面もある。

本稿では、立法の后者の側面に着目してみたい。その手がかりとして、かつて行われた法令整理という手法を取り上げる。

I 法令整理とは

1 法律の数

我が国の現行法律の数は、いくつあるかご存じだろうか。内閣法制局の見学に来た法科大学院の学生たちにこう尋ねたところ、「さあ、よく知らないが、おそらく1万本か2万本か、相当多いのでしょうね」という答えが返ってきたという。山本庸幸（前内閣法制局長官）著『実務立法技術』（平成18年刊行）の冒頭にあるエピソードである。

正解は1,800本程度だという。毎年国会で120本程度の法律が成立しているが、そのうち7～8割は既存の法律の一部を改正する法律であって、施行されると同時に既存の法律の中に溶け込んで消えてしまう。それで、毎年国会で成立している法律の数ほどには、現行法律の数は増えないのである。⁽¹⁾

ところで、当時は1,800本程度というが、現在の正確な数はいくつなのだろう。総務省行政管理局の「法令データ提供システム」によると、1,890件である（平成25年6月1日現在）⁽²⁾。しかし、国立国会図書館の「日本法令索引データベース」によると、2,165件である（平成25年4月1日現在）⁽³⁾。なぜ、このような差が出てくるのだろうか。

2 法律の廃止と失効

一つには、データベースごとの編集方針の違いがある⁽⁴⁾。しかし、そのことを差し引いても、実は現行法律の数を確定するのは難しい。その理由は、実効性を喪失したと考えられるにもかかわらず、廃止されずに残っている法律がある

(1) 山本庸幸『実務立法技術』商事法務, 2006, p.iii.

(2) 総務省行政管理局「お知らせ 提供している法令データ」<<http://law.e-gov.go.jp/announce.html>>（最終アクセス：2013年7月11日。以下同じ。）

(3) 国立国会図書館「日本法令索引データベース ご利用案内」<<http://hourei.ndl.go.jp/help/ilabhelp.html>>

(4) 例えば、ポツダム命令というものがある。「[ポツダム] 宣言ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件」（昭和20年勅令第542号）に基づき、連合国最高司令官の要求事項を実施するために、本来は法律で定めるべき事項について政府が定めた勅令、政令等である。その後、「ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件の廃止に関する法律」（昭和27年法律第81号）により多くは効力を失ったが、別に法律で存続に関する措置がなされ、主権回復後も法律としての効力を有するとされたものもある（「出入国管理及び難民認定法」（昭和26年政令第319号）、「物価統制令」（昭和21年勅令第118号）など）。「法令データ提供システム」ではこれらを法律に分類していないが、「日本法令索引データベース」では法律としても検索できるようにしている。また、「日本法令索引データベース」では、廃止等された法律のうち、経過規定によりその全部又は一部がなお効力を有するとされたものについては、基本的に現行法律としても検索できるようにしている。こうした編集方針の違いにより、「日本法令索引データベース」の方が現行法律の数が増えていると考えられる。

ためである。

法律を廃止するときは、その法律を廃止する旨の法律が制定される。このように廃止の手続がとられれば、現行法律でなくなることは明らかである。

しかし、廃止の手続がとられていなくても、ある法律が一回限りの適用を予定している場合や、時間の経過により適用対象が存在しなくなった場合には、その法律は実効性を喪失したと考えられる。また、ある法律と矛盾する内容の別の法律が後に制定、施行された場合には、原則として前法は後法に矛盾する限度において実効性を喪失したと考えられる。⁽⁵⁾

個々の法律について見た場合に、実効性を喪失したと明確に判断できるものもあるが、適用対象が完全に存在しなくなったと言えるかどうかなど、判断が困難なものも多い。このため、現行法律の数を確定するのは難しいのである。

3 第一の法令整理

実効性を喪失した法律については、国民生活に支障を及ぼすわけでもなく、廃止するには新たに立法が必要となるなど手間もかかるので、なかなか整理が進まないというのが実情のようである⁽⁶⁾。

しかし、ある法律が現行法律なのか、実効性を喪失しているのかよく分からず、その都度判断しなければならないとなると、関係者が法律の適用について調べようとする場合に、余分な労力と時間を要することになる。だから、ある期間ごとに実効性を喪失した法律を認定し、これを廃止していくことは、現行法律の範囲を明確にするという意味で、必要なことであると考えられる。⁽⁷⁾

このような見地から行われる法律や政令等の

廃止（又は、法律や政令等の中の、特定の条文・規定の廃止）を、第一の法令整理と呼ぶことにする。実効性を喪失して死文化した法令を整理するものである。

一方で、これとは違った見地から行われる法令整理がある。行政事務の簡素化のための法令整理である。⁽⁸⁾

4 第二の法令整理

公務員の定員削減が言われるが、行政事務は法令に基づいて行われている。定員を減らすには事務（仕事）を減らし、事務を減らすには法令を減らすという考え方があり得る。このような行政事務の簡素化の見地から行われる法令整理を、第二の法令整理と呼ぶことにする。法令による規制を減らせば、それだけ国民の経済・社会活動の自由が増えるから、この法令整理は規制緩和にもつながる。

ここで問題となる法令は、適用対象が存在しなくなった等の理由で実効性を喪失した法令ではなく、制定時からの社会状況の変化により、これを存続させるべきかどうか検討を要する法令である。死文化した法令の廃止と異なり、程度の差はあるが国民生活に実質的な影響が及ぶ。だから、どこまでを行政の事務として行うべきか、何が必要な規制なのかといったことを検討した上で整理を実施することになる。整理により不利益を受ける利害関係者との調整も必要になろう。

以上二つの法令整理は、時には個別に、時には両者一体となって、これまでに何度も実施されてきた。次章では、そのうちの主なものについて概観する。

(5) 法制執務研究会編『ワークブック法制執務（新訂）』ぎょうせい、2007、pp.42-45、584-585。

(6) 平成5年当時の総務庁行政管理局の見解（「効力ない法律197件も」『毎日新聞』1993.1.26、夕刊）。

(7) 西村健次郎「法律の大掃除—法令整理ということ」『時の法令』136、1954.6.13、p.15。

(8) 同上、pp.14-19；「法令整理—その意味・内容・見通し」『ジュリスト』52、1954.2.15、pp.30-33、49。いずれも法令整理をI3、4のような二類型に分けている。

II 法令整理の歴史

1 昭和 29 年の法令整理

法令整理は戦前から行われていたが⁽⁹⁾、ここでは戦後の法令整理について述べる。大規模な法令整理は、戦後、二度実施されている。一度目は昭和 29 年である。

終戦後の占領下において多数の法令が矢継ぎ早に制定され、行政事務の肥大化と公務員数の膨張が顕著となっていたことから、政府は昭和 27 年に法務総裁（後に内閣法制局長官）を長とする法令整理本部を設置し、既存法令の再検討を行った。その結果、「大蔵省関係法令の整理に関する法律」（昭和 29 年法律第 121 号）、「外務省関係法律の整理に関する法律」（昭和 29 年法律第 130 号）等の一連の立法により、375 件の法律が廃止された⁽¹⁰⁾。

このうち、第一の法令整理（死文化した法令の整理）に属するものとしては、「人家稠密ノ地ニ於テ牛豚類養禁ノ件」（明治 6 年太政官布告第 163 号）、「学校及び保育所の給食の用に供するミルク等の譲与並びにこれに伴う財政措置に関する法律」（昭和 26 年法律第 301 号）等の廃止がある。

第二の法令整理（行政事務の簡素化のための法令整理）に属するものとしては、「有毒飲食物等取締令」（昭和 21 年勅令第 52 号）、「伝染病届出規則」（昭和 22 年厚生省令第 5 号）等の廃止のほか、「塩専売法」（昭和 24 年法律第 112 号）の改正によるにがりの専売制の廃止等がある。

このとき、「大麻取締法」（昭和 23 年法律第 124 号）も整理されそうになったというエピソードがある。大麻草といえば、日本では戦前から麻の繊維をとるために栽培されており、これが麻葉の原料になるということは一般には知られていなかったようである。占領軍の指示で取締法を作ったものの、厚生省の当局者はその必要性にやや首をかしげていたという。結局、整理は見送られたが、その後大麻系の麻葉横行の事態を見るにつけ、法令整理、行政事務の整理は難しいことを実感したと、林修三・内閣法制次長（昭和 29 年当時）が後に述懐している⁽¹¹⁾。

2 昭和 57 年の法令整理

戦後復興期から高度経済成長期へ、さらに石油ショックを経て低成長期にかけて、行政改革は常に重要な政策課題であり続けた。経済・社会の急激な発展により行政需要が増大し、行政が肥大化したこと、また、高度経済成長の終焉とともに財政赤字が問題となり始めたことが背景にある。

行政改革について調査審議する諮問機関が次々と設置された。臨時行政調査会（昭和 36～39 年、第一次臨調）、行政監理委員会（昭和 40～56 年）、臨時行政調査会（昭和 56～58 年、第二次臨調）などである。

行政監理委員会において法令整理が提言され、第二次臨調において提言された許認可事務の整理合理化と合わせて、いわゆる「中曽根行革」下の昭和 57 年に、大規模な法令整理を行う法律が成立した⁽¹²⁾。「行政事務の簡素合理化

(9) 大正 2～3 年の山本権兵衛内閣は、局課統廃合のほか、法令 178 件の制定改廃（法令整理）、官吏 6,878 人の減員、年約 7000 万円の節減を行った（清水唯一朗「第 3 章 政党内閣期の政治と行政」笠原英彦編『日本行政史』慶應義塾大学出版会、2010、p.57）。大正 8 年の原敬内閣では、法制局に法規整理委員会が設けられ、法令の改廃が行われた（西村 前掲注(7)、p.16）。

(10) 福井良次「行政事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理及び適用対象の消滅等による法律の廃止に関する法律」『法令解説資料総覧』30、1982.11、p.71。

(11) 林修三「大麻取締法と法令整理」『時の法令』530、1965.4.13、pp.20-22。また、内閣法制局は医師国家試験について、受験者の 96% が合格していることから試験制度は廃止すべきとの意見を示したが、与党の判断で存置されることになった（『医師国家試験は存置 法令整理 自由党検討を進む』『読売新聞』1954.2.10）。

(12) 林利雄「行政事務の簡素合理化等のための法律の整理に関する法律案—中曽根行革との関連」『立法と調査』103、1981.4、p.8 では、この法律案は、「いわゆる仕事べらし重視の中曽根行革の中核ともいえよう」とされている。

に伴う関係法律の整理及び適用対象の消滅等による法律の廃止に関する法律」(昭和57年法律第69号)である。

この長い名前の法律は、第1章において、許認可事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理を行い(第二の法令整理)、第2章において、適用対象の消滅、行政目的の達成等による法律の廃止を行っている(第一の法令整理。「皇太子明仁親王の結婚の儀の行われる日を休日とする法律」(昭和34年法律第16号)など320件の法律を廃止。)

行政監理委員会の昭和50年4月の提言では、「行政の簡素化、合理化を進めるためには、事務自体の整理を進めることが本来の在り方であるが、法令整理の面からこれに取り組むことも実際のな方策として考慮すべきである」、「各種法令を各省庁ごとに、個別に検討し、整理すべき法令を洗い出していくのが本筋であるが、これを促進する意味において、改めてかつての法令整理本部に類する推進機関を政府部内に設けるとともに、政府の基本方針として、各省庁一律に努力目標を定めてその推進を図ることをも考慮すべきである」とされている⁽¹³⁾。同委員会の委員の一人には、昭和29年の法令整理を担当した林修三・元内閣法制局長官がいた。

3 その後の法令整理

バブル景気崩壊後の長期不況の中で、行政改革を求める声が高まり、いわゆる「橋本行革」の一環として、平成13年に省庁再編が実施された。この際、やや小規模ながらまとまった法令整理が行われた。「中央省庁等改革関係法施行法」(平成11年法律第160号)第77条において、

「オリンピック記念青少年総合センターの解散に関する法律」(昭和55年法律第54号)など56件の法令が廃止されている。

この時期以降、1980年代のイギリスやアメリカに由来する小さな政府、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM、新公共管理)⁽¹⁴⁾といった概念が日本でも意識され、このような観点から、いわゆる「小泉改革」など、規制緩和や行政事務のアウトソーシングを中心とした行政改革が行われるようになった⁽¹⁵⁾。その一方で、行政事務の簡素化の手段として法令整理が意識されることは少なくなり、法令整理という言葉もあまり聞かれなくなった。

III 法令整理をめぐる意見

1 政府の認識の一例

以上のような経緯から、近年では法令整理に関する意見や見解は多くない。しかし、法律の数が多すぎるという実感は存在しているようである。本章では、法令整理をめぐる意見や見解をまとめてみたい。まずは、政府の認識の一例である。

平成4年5月15日の閣議で、塩川正十郎・自治相が「法律の数が多すぎ、行政の効率化を妨げている」として全面的な法律の統廃合を提案した。これを受けて、加藤紘一・内閣官房長官が内閣法制局に検討を指示した。それ以前にも政府・与党首脳会議などで、「予算や人員を確保するため、役所ペースで法律がつくられすぎている」との批判があった。「省庁ごとに法律を一つ成立させたら、代わりに一つ廃止する

(13) 行政監理委員会「今後における行政改革の課題と方針(50.4.2)」行政管理研究センター編『行政改革のビジョンII』(行管研センター資料シリーズNo.2)行政管理研究センター、1977、pp.224-225。

(14) 「これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である」とされている(経済財政諮問会議「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(「骨太の方針」)2001.6.26、p.29。<<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>>)。

(15) 門松秀樹「第6章 第二次臨調の設置と新自由主義」笠原編 前掲注(9)、pp.142-144; 村松岐夫『行政学教科書—現代行政の政治分析(第2版)』有斐閣、2001、pp.44-45。第二次臨調の目指した「小さな政府」に関する構想は、直後の1980年代よりも、むしろ1990年代以降において実現され始めたとされている。

ようにしたらどうか」という意見が出たほか、有効期限をあらかじめ設定する「サンセット(日没)方式」などが検討された。一方で、宮沢喜一・首相周辺には、「行政指導に頼ると、かえって不透明になる。法律の数をむやみに制限すべきでない」との意見もあったという。⁽¹⁶⁾

2 各界の認識

奥平康弘・国際基督教大学教授(当時)は、「ほうっておけば、法律は減ることなく増え続ける。時代にそぐわない法律の廃止などを検討する第三者機関を設置すべきだ。そうすれば国の予算執行や職員定数の削減といった行政改革にもつながり、より効率的な行政運営ができるだろう」と述べている⁽¹⁷⁾。

経済評論家の金子太郎・元環境庁事務次官は、未だに過大な公共投資が容認されている理由について、「公共事業が全て法律に基づいて行われているためだ。ここに官僚たちの画策がある。彼らは、一旦獲得した公共事業予算を次年度の査定でカットされないよう、法律で規定してしまうのである。…(中略)…ともかく法律さえ作ってしまえば、予算は毎年ほぼ確実に確保できるから、官僚も政治家も安心だ」と述べ、「役割を終えた法律の廃止は、本来なら各省が自らいい出せばいいが、これは絶対ないだろう。予算を握る財務省が音頭を取り易い立場だが、彼らにそんな気概は期待できない。では、野党の民主党はというと、これも頼りない。だから民間人が座長や委員長を務めているような、政府の規制改革会議や財政制度等審議会などが先頭

を切って提案すればいい」と主張している⁽¹⁸⁾。

このほか、高度経済成長期に作られた法律が時代にそぐわなくなり経済の足を引っ張っているという見解や⁽¹⁹⁾、民間の企業経営者の立場から、古代中国の「法三章」の故事を例に、六法全書を三分の一の厚さにすべきだという見解もある⁽²⁰⁾。

IV 法令整理の効果

1 予算・定員の削減

以上のように、不要になった法律を廃止すべきだという意見が見られ、その目的とするところとして、予算や定員の削減、規制の緩和、法令の分かりやすさの実現などが挙げられている。本章では、こうした法令整理の効果について検討してみたい。一口に法律といっても様々なものがあるので、具体的な事例を紹介する。

平成9年5月30日に、「製糸業法及び蚕糸業法を廃止する法律」(平成9年法律第64号)が公布された(施行は平成10年4月1日)。「製糸業法」(昭和7年法律第29号)及び「蚕糸業法」(昭和20年法律第57号)は、蚕糸業の生産の安定を図るとともに、生糸の品質の改善等を図ることを目的とし、業者規制等の必要な規制、蚕病の予防駆除に係る規制及び蚕糸に係る検査・検定の強制の仕組み等を定めたものであるが、近年の蚕糸業を巡る状況の変化を踏まえ、規制緩和等の要請にも対処して、これらの法律を廃止することとしたものである。廃止の理由の一つとして、「繭の生産規模に比較して、行政経費がア

(16) 「いらぬ法律大掃除 結論までに最短1年」『毎日新聞』1992.7.13.

(17) 「効力ない法律197件も」前掲注(6)

(18) 金子太郎「官僚と族議員の抛り所一國を破綻させる無用の法律を廃止せよ」『THEMIS』13(2), 2004.2, p.51.

(19) 村野まさよし『小泉改革 vs. 田中角栄』新潮社, 2002, pp.34-45. 「我々官僚は、いまの法律はすべて正しいというか、適正なものという大前提のもとに仕事を進めているんです」という建設省キャリア官僚の言葉が紹介されている(同, p.29).

(20) 島田一「六法全書を3分の1の厚さに」『FujiSankei Business i』2007.4.16. 「法三章」の故事は、沛公(後の漢の高祖)が秦軍を破って秦の都に入った時、殺人、傷害、窃盗以外はことごとく秦の法を廃止したので、秦の苛法に苦しんでいた人民が大いに喜んだというもの(司馬遷(小竹文夫・小竹武夫訳)『史記1 本紀』筑摩書房, 1995, p.251)。

ンバランスとなっていること」が挙げられている。⁽²¹⁾

これらの法律を所管していた農林水産省の農産園芸局蚕糸課は平成10年10月1日に廃止され、蚕糸行政は同局の畑作振興課に引き継がれた⁽²²⁾。この前後の農林水産省の職員録を見ると、従来の蚕糸課には31人の職員がいたが(平成9年10月1日現在)、これを引き継いだ畑作振興課で蚕糸行政を担当していると思われる職員は15人である(平成10年11月1日現在)⁽²³⁾。

また、平成10年度当初予算において「蚕糸業対策に必要な経費」は前年比52%減(9億8642万3千円→4億7580万3千円)となり、平成11年度当初予算では0になっている⁽²⁴⁾。

2 他部門への振替と時間をかけての移行

以上の事例については、注意すべき点が二つある。

一つは、人員の他部門への振替が行われるため、法律の廃止が定員の削減に直結するわけではないことである⁽²⁵⁾。「製糸業法及び蚕糸業法を廃止する法律案」可決の際の衆・参農林水産委員会の附帯決議においても、組織の合理化により職員の雇用に不安が生じることのないよう

配慮することとされている⁽²⁶⁾。また、局、部、課などを新增設するためには同格の既存組織を同じ数だけ統廃合しなければならないというスクラップ・アンド・ビルドの原則や、「行政機関の職員の定員に関する法律」(いわゆる「総定員法」。昭和44年法律第33号)による定員の総量管理、そして昭和43年度から現在まで12次にわたり実施されている定員削減計画の下で、新規に必要な行政分野に減員分を振り替えてきた事情もある⁽²⁷⁾。

もう一つの注意すべき点は、予算や定員の削減はある程度の時間をかけて行われるので、法律の廃止によって、それらが一挙に削減されるわけではないということである。

蚕糸行政を担当する組織の変遷を見ると、昭和20年には蚕糸局の下、糸政課、繭糸課、蚕業課、技術改良課の4課体制で蚕糸行政を実施していたが、昭和43年に3課体制となり、昭和57年には2課体制となり、平成7年には1課体制となった。「製糸業法及び蚕糸業法を廃止する法律」の施行直後の平成10年10月には、蚕糸行政を主に担当する課はなくなった。また、当初予算における「蚕糸業対策に必要な経費」の額は、平成元年度には89億2858万2千円で

(21) 「製糸業法及び蚕糸業法を廃止する法律」『法令解説資料総覧』191, 1997.12, pp.24-26.

(22) 農林水産省「蚕糸に関する制度について」(今後の蚕糸業のあり方に関する検討会第5回配付資料1) 2006.7.7, p.10. <<http://www.maff.go.jp/j/study/sansigyoku/05/pdf/data01.pdf>>

(23) 『平成10年版(第48版)農林水産省職員録』協同組合通信社, 1997, pp.77-78; 『平成11年版(第49版)農林水産省職員録』協同組合通信社, 1998, pp.71-72. なお、平成11年11月1日現在では14人である(『平成12年版(第50版)農林水産省職員録』協同組合通信社, 1999, pp.74-76)。

(24) 財務省「予算書・決算書データベース」<<http://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html>>

(25) 第140回国会参議院農林水産委員会会議録第5号 平成9年3月21日 p.12. 高木賢・農林水産省農産園芸局長の答弁では、「国あるいは農畜産業振興事業団のベースにおきましては…(中略)…業務量の減少が必須であろうと思います。そこで、ひとつこれに応じまして組織、定員の合理化を進めていく、こういう考え方でございます。しかしながら、御指摘のように雇用の安定ということは重要な課題でございまして、合理化を進める場合にありましても、他部門への振りかえなどの措置をきちんと講じまして、雇用の安定には十分配慮してまいりたいと考えております」とされている。

(26) 第140回国会衆議院農林水産委員会会議録第14号 平成9年5月22日 p.25; 第140回国会参議院農林水産委員会会議録第6号 平成9年3月24日 p.2.

(27) 西尾勝『行政学(新版)』有斐閣, 2001, pp.371-372; 大森彌『官のシステム』(行政学叢書4) 東京大学出版会, 2006, pp.130-136. なお、国の行政機関の定員は、昭和42年度の約89.9万人から平成24年度には約30.0万人に減少しているが、その多くは、郵政公社化、国立大学法人化、独立行政法人化等による減少である(総務省行政管理局「国の行政機関の定員の推移」<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_03.pdf>)。

あったが、その後、平成2年度と平成6年度に急減するなど段階的に減額され、法律が廃止される直前の平成9年度には、平成元年度に比べ10分の1程度の規模にとどまっていた。⁽²⁸⁾

以上の例では、予算や定員の削減は、毎年度の予算査定、機構・定員査定を通じて少しずつ行われている。予算や定員を削減するために法律を廃止するというよりは、毎年度の見直しが長期的に積み重なった延長線上で法律が廃止されているように見える。法令整理の効果として予算や定員の削減を挙げる場合には、以上のような点に注意する必要がある。

3 アメリカのサンセット法

ところで、毎年度の予算査定や機構・定員査定のように、法令についても定期的な査定を行うものとして、いわゆるサンセット（日没）方式が挙げられることがある。アメリカのサンセット法は、新たに制定される法律を時限法にし、時限ごとに更新の必要性を審査することにより、法令の増殖に歯止めをかけようとしたものであるとされる⁽²⁹⁾。

アメリカでは、1976年にコロラド州でサンセット法が導入され、その後各州に広がった。それは行政組織や政策の定期的、強制的、画一的な評価を通じて、非効率な規制や組織を廃止しようとするものであった。

1980年代のアメリカにおけるサンセット法の経験から得られた教訓として、次のような点が挙げられている。①組織削減に関する効果は低かったこと、②評価には膨大な時間と人手を必要とし、それに比べると行政コストの削減と

いう効果は期待外れに終わったこと、③議会の組織が弱体なところでは評価もうまくいかず、それは議会や議員の能力も同時に評価したと言えること、④住民参加の点では見るべき成果がない一方で、議会が業界団体の圧力に弱いことをさらけ出し、圧力団体の活動の場を更に広げたこと、⑤全体的に見て、サンセット法は万能薬ではないものの、議会が十分な評価能力を備えていれば、今後もすぐれた行政監視手段の一つであり得ることである。⁽³⁰⁾

実際の効果については、1982年から2009年までに行われた評価の推計で、評価を行うサンセット委員会のための支出2860万ドルに対し、7億8370万ドルの節減効果があったとするテキサス州の例がある一方で、2006年にサンセット評価を導入したものの、組織や規制に大きな変化をもたらすことはなく、2回で取りやめになったフロリダ州の例もある⁽³¹⁾。

従来の教訓を踏まえたその後の傾向としては、評価に要するコストとの関係から評価の範囲を限定し、特定の事業、組織についてサンセット条項を付す州が増えているとされる⁽³²⁾。

4 規制の緩和

アメリカのサンセット法は、法令の増殖に歯止めをかけ、非効率な規制や組織を廃止しようとするものであった。これは規制の緩和を目的とした法令整理と見ることもできる。

OECD（経済協力開発機構）によれば、規制の見直しのためにサンセット条項を用いている国は、アメリカを含め12か国（オーストラリア、オーストリア、カナダ、フィンランド、フランス、

(28) 農林水産省 前掲注(22), pp.9-10; 財務省 前掲注(24)

(29) 西尾 前掲注(27), p.373.

(30) 畠山武道「サンセット法の成果と展望」『会計検査研究』17, 1998.3, pp.34-37; PHP 総合研究所「政策評価とサンセット制度—政策評価の基本理念とその制度設計」『政策研究レポート』1(12), 1998.8.7, p.12.

(31) Sarah Weaver, "Sunset Review in the States," 2011.6.8, pp.4-5. California State Assembly Joint Sunset Review Committee HP <<http://sunsetreview.assembly.ca.gov/sites/sunsetreview.assembly.ca.gov/files/hearings/Sunset%20Review%20in%20the%20States.pdf>>

(32) 畠山 前掲注(30), pp.37-38. なお、*The Book of the States*, 44, 2012, pp.186-190によれば、2010年に包括的な評価を実施している州は8州にとどまる。

ドイツ、アイスランド、韓国、ニュージーランド、スイス、イギリス、アメリカ)にのぼる(2008年)⁽³³⁾。

日本では、平成6年2月15日の閣議決定において、「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、当該法律に一定期間経過後、その規制について見直しを行う旨の条項を盛り込むものとする」とされ⁽³⁴⁾、法律による規制の新設に当たって見直し条項が盛り込まれるようになった。

このことについて、政府(内閣法制局)は、「法律と申しますのは、とらうとする、盛り込もうとする政策の法律的衣といえますか、規範的な発現方式でございまして、要は、そのとらうとする政策を永続的な長続きするものとして考えるのか、あるいは断続的な形で考えるのかという問題につながりまして、すべてをある一定期間後には失効させるという法律というのを、それを原則にするというのはいかがなものであろうか」として、サンセット法を原則とすることは否定しつつ、「見直し条項というものは…(中略)…[政策を]ある程度永続的、連続的なものとして設定しながらも、情勢の変化に従って適時にあるいは一定期間ごとに内容を再検討するという発想のものでございますので、一般的には採用可能なものであろうという観点から…(中略)…規制の新設につきましては原則として見直し条項をセットすることという最近の方針をとっているわけでございます」(〔 〕内は執筆補記)と説明している⁽³⁵⁾。

もともと、こうした見直し条項の効果は必ず

しも明らかでない。見直しを行うことは義務となっているが、必要がないと判断すれば改正案を提出する義務はなく、実効性を疑問視する指摘もある⁽³⁶⁾。

5 フランスにおける法の簡素化

法令整理の効果として、以上のような予算・定員の削減や規制緩和に加え、法令の分かりやすさの実現が挙げられる。この観点から法の簡素化を進めている例にフランスがある。

フランスでは、政府が法の簡素化を行えるようにする法律が制定されている⁽³⁷⁾。事後に国会により承認される必要はあるが、法律の改正も政府のオルドナンス(法律の領域に属する事項について政府が国会の授権に基づき制定する命令)によって行われることになり、法令の再編が加速しているとされる。この法律は、行政手続などを通じて法にかかわる市民や公務員にとってのみならず、過剰な規制のために競争力を削がれてきたフランス経済にとっても良い影響を与えるとフランス政府は表明している⁽³⁸⁾。

そして、政府、国会、大学教授の役割分担の下、法令の法典化(特定主題の既存の法令を体系的に整理して一つの法典としてまとめること)が推進されている。背景には、「法律の接しやすさとわかりやすさ」は憲法上の価値であるという前提があり、「法的知識を獲得することの困難性、条文の理解不可能性、細分化され、時には矛盾した諸規定を解釈し調整することの困難性」に対抗する必要があるという考え方があるとされる。⁽³⁹⁾

33) OECD 編著(平井文三監訳)『図表でみる世界の行政改革—OECD インディケータ(2011年版)』明石書店、2013、pp.172-173。(原書名: *Government at a Glance 2011*, 2011.)

34) 「今後における行政改革の推進方策について(平成6年2月15日閣議決定)」臨時行政改革推進審議会事務室監修『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、1994、p.315。

35) 第140回国会衆議院予算委員会議録第7号 平成9年2月5日 p.6. 大森政輔・内閣法制局長官(当時)の答弁。

36) 吉田利宏・いしかわまりこ「見直し条項の意味を考える」『法学セミナー』53(4)、2008.4、pp.86-88。

37) 例えば、Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit; 調査及び立法考査局フランス法研究会・福井千衣訳「政府に法の簡素化を授権する2003年7月2日の法律第2003-591号」『外国の立法』227、2006.2、pp.91-105。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000378_po_022704.pdf?contentNo=1>

38) 岡村美保子「フランスの新たな行政改革の手法—委任立法による法と行政の簡素化」『外国の立法』227、2006.2、p.84。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000378_po_022704.pdf?contentNo=1>

2010年末の時点でフランスの法令は58の法典、2,016の法律、600のオルドナンス、26,198のデクレ（大統領又は首相が制定する命令）からなり、同年11月までに法令の44%が法典化されている。また、法典の全体量は、2000年1月から2010年2月までの10年間で倍増している（条文数は100%、単語数は122%増加）。これには、法典化による増加という要素と、法典に含まれる法文自体の増加という要素があるが、法典化による増加分が大きく、法典化の進展がうかがえる。⁽⁴⁰⁾

もっとも、法典化には困難もつきまとう。その実質が法の寄せ集めにすぎないとすれば、かえって法のインフレーションや複雑化を促進させるおそれもある。個々に特定の意図をもって制定された様々な法律が一個の法典に融合されることで、それぞれの法律の制定経緯や趣旨が見えなくなるという側面もある。⁽⁴¹⁾

V 法令整理の可能性

1 法令整理の費用と限界

前章で述べたような法令整理の効果を考える際には、費用対効果についても検討しなければならない。法律を廃止するときは、その法律を廃止する旨の法律が制定される。一般に法律を

制定する場合には、企画立案、案文作成、各省協議、法制局審査、法案説明等に時間と人員を必要とする⁽⁴²⁾。利害関係者との調整も必要になる。

また、法律を減らすと、行政に対する民主的統制が弱まるという見方もある。過去の法令整理の例では、「予算上の措置をもって足りるもの、政策の宣明にすぎないもの」、「国民の権利、義務に直接的な関係がなく、法律の規定によることを要しない事項を規定している法律」は原則として整理すべきとされていた⁽⁴³⁾。これに対し、近年の行政法学説などでは、行政に対する民主的統制の観点から、より幅広い事項について法律で規定すべきではないかという考え方がある⁽⁴⁴⁾。

さらに、1990年代以降、行政改革の性質が変わったとの見方がある。明治期以来行われてきた行政改革が、行政管理的手法により行政組織の肥大化を抑制し、近代化を進めることを目的としていたのに対し、小さな政府、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM、新公共管理）といった理念に基づく1990年代以降の行政改革は、官と民との関係の見直しを念頭に置いており、（かつての法令整理のような）行政管理的手法による行政改革の枠組みを超えた改革を目指していると言われている⁽⁴⁵⁾。

(39) 同上, pp.87-88; ロラン・ルヴヌール（幡野弘樹訳）「現代フランスにおける民法の法典化および再法典化—国会、執行府および大学教授の役割」『ジュリスト』1426, 2011.7.15, pp.79-92.

(40) Commission supérieure de codification, *Vingt et Unième Rapport annuel 2010*, pp.3, 48-49, 53. legifrance HP <http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1502/10402/version/2/file/rapport_annuel_2010.pdf> 法典が当初から現在の形をとっていたと仮定して、法典に含まれる法文自体の純増分だけ切り出すと、2000年1月以降、条文数で17%、単語数で40%の増加にとどまる。

(41) 只野雅人「よりよき立法（mieux légiférer）—フランスにおける社会・経済の変容と統治の正統性」『企業と法創造』8(3), 2012.2, p.51.

(42) 大森政輔・鎌田薫編『立法学講義（補遺）』商事法務, 2011, pp.56-251; 田丸大『法案作成と省庁官僚制』信山社出版, 2000, pp.12-87.

(43) 行政管理庁史編集委員会編『行政管理庁史』行政管理庁, 1984, p.141; 行政監理委員会 前掲注(13), p.225.

(44) 塩見政幸「学説における「立法の意義」・「法律の留保」と立法実務における「法律事項」」『立法と調査』332, 2012.9, pp.48-72. 国民の権利義務に直接的な関係がなくても、国民の将来の生活を規定するような事項については、法律の根拠を要するという解釈も成り立つのではないかという学説（塩野宏『行政法 I 行政法総論（第5版補訂版）』有斐閣, 2013, p.77）などが紹介されている。

(45) 門松 前掲注(15), p.143. かつての行政管理的手法による行政改革は行政整理と呼ばれ、法令整理による事務事業の廃止や行政機構の統廃合を伴っていたとされる（西尾 前掲注(27), pp.370-371）。

2 法令整理の可能性

法令整理による行政事務の簡素化の試みは、小さな政府、ニュー・パブリック・マネジメントといった理念の波に飲み込まれてしまった感がある。ニュー・パブリック・マネジメントはバリュー・フォー・マネー（対経費価値）を強調し、政策のアウトカム（成果）を重視する⁽⁴⁶⁾。法令整理は、各種法令を個別に検討し、整理すべき法令を洗い出すという時間もコストもかかる地道な作業であり、政策課題が目白押しの日において、これを行うメリットは少ないかもしれない。その効果についても、万能薬としての効果は期待できないことは、先に検討したとおりである。

しかし、法令整理という視点に注意が払われなくなると、行政の不合理が温存されるおそれがあることには注意を要する。例えば、「らい予防法」（昭和28年法律第214号）の改廃が遅れた理由は、当時の厚生省が療養所入所者の処遇改善に必要な予算を獲得するために、大蔵省に対し法律の強制隔離条項の存在を強調し、これを最大限に利用していた点にあるとも指摘されている⁽⁴⁷⁾。

長期的・継続的に行政の合理化を進めていく

上で、法令整理の視点は依然として重要であろう。国民一般から見た法の分かりやすさと妥当性の視点である。

おわりに

年度ごとに定期的に見直される予算や人員と異なり、法令上の権限は、ひとたび授権されれば当分の間には変更されない継続性を備えている。そのため、法令は政策の安定的な骨格を形成する一方で、時代状況の変化への対応は遅れがちになる。また、それは次第に増加し、複雑化する傾向も有している。

冒頭で述べたように、立法には新規の政策分野でルールを定めるという側面に加えて、既存の法律を時代状況の変化に応じて改廃することにより、法体系をメンテナンスするという側面がある。法令整理が目的としていた法体系の充実のためには、法令が執行される過程で行政府に集積する情報を把握するための工夫や、立法府と行政府との役割分担の工夫が必要となろう。

（いだ あつひこ）

(46) 真淵勝『行政学』有斐閣, 2009, p.198.

(47) 「判決 熊本地裁（第一次～第四次）」ハンセン病違憲国賠裁判全史編集委員会編『ハンセン病違憲国賠裁判全史 第3巻 裁判編 西日本訴訟（Ⅲ）』ハンセン病違憲国賠裁判全史編集委員会, 2006, pp.285-288; 財団法人日弁連法務研究財団 ハンセン病問題に関する検証会議「ハンセン病問題に関する検証会議 最終報告書」2005.3, p.156. <http://www.jlfor.jp/work/hansen_report.shtml#saisyu>（この検証会議は厚生労働省から委託されて事実検証調査事業を実施しており、最終報告書は同省HPにも掲載されている。<<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/hansen/kanren/4.html>>）