

基本法の意義と課題

西 川 明 子

- ① 基本法は、重要な行政分野について、政策の基本理念や指針、国や地方公共団体の責務、講ぜられる施策、政策推進体制の整備などを規定する法律であり、様々な分野にわたって制定されている。題名中に「基本法」を含む制定法律（失効し、廃止され、又は全部改正されたものを除く。未施行のものを含む。）は、平成26年12月1日現在、47本となっている。これらのうち、28本が議員立法によるものである。
- ② 基本法は、昭和30年代後半から40年代前半にかけて制定数が増加し、その後、少し時期をおいて、平成に入り、再び制定数が増えている。基本法は、経済社会の変化に伴って生じる新たな政策課題に対処するため制定される傾向があると分析される。
- ③ 基本法に期待される機能としては、政策の方向付けとその推進、国民へのメッセージの発信、制度・政策の体系化等が挙げられている。これらの機能の面から参考になると思われる三つの基本法に係る議論を紹介する。
- ④ 基本法には、行政の優先順位を明らかにし、政策を方向付けるというメリットがあり、地方自治体や事業主の積極的な取組を喚起し、予算措置や具体的な振興策につながることもある。また、新たな価値観や共通の社会ルール等を導入・定着させることにつながることもある。他方で、行政の活動の方向性を定める基本法の増加は、法律で書いてあることは一種の目標に過ぎない、との錯覚を招くおそれがあるとも指摘される。国会に対する報告等を通じ、基本法の企図した政策が具体化され、実現されることが重要であるといえよう。

基本法の意義と課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 西川 明子

目 次

はじめに

I 基本法とは

- 1 基本法の法的性質
- 2 基本法の制定状況
- 3 基本法の基本的な構成
- 4 法体系における基本法の位置付け

II 基本法の具体例

- 1 中央省庁等改革基本法—政策の方向付けとその推進—
- 2 自殺対策基本法—国民へのメッセージの発信—
- 3 災害対策基本法—制度・政策の体系化・総合化—

III 基本法に対する評価

おわりに

はじめに

基本法は、重要な行政分野について、基本理念や指針、国や地方公共団体の責務、講ぜられる施策、政策推進体制の整備などを規定する法律であり、様々な分野にわたって制定されている。本稿は、基本法という法形式に注目し、その意義と課題の整理を試みることにより、個々の基本法の議論の一助となることを期するものである。

なお、「基本法」という名称は持たなくても、それぞれの法分野で、実質的に「基本法」的な法としての役割を果たしている法律は存在するが、本稿では主として、題名に「基本法」が付されているものを議論の対象とする。

I 基本法とは

1 基本法の法的性質

基本法とは何か。法令上、基本法の定義規定は存在しない⁽¹⁾。いわゆる法令用語の辞典類においても、特色が列挙されるにとどまる。すなわち、基本法とは、①国政の重要分野について、基本政策や基本方針を示す、②基本法と同一の分野に属するものを対象とする他の法律に対し

て優越する性格を有する、③②に関連して、基本法に示された方針に基づく個別法が制定されることが多い、④基本的な施策の推進等の事務をつかさどる行政機関が設けられることが多い、⑤直接に国民の権利義務に影響を及ぼすような規定が設けられることはまれで、一部の例外を除き、大半が訓示規定⁽²⁾やいわゆるプログラム規定⁽³⁾で構成される、といった特色を有する法律をいう、などと整理されている⁽⁴⁾。

基本法の法的性質については、国会においても議論が行われている。最近では、平成17(2005)年に、衆議院法制局長が、基本法について、「国政の重要分野について進めるべき施策の基本的な理念や方針を明らかにするとともに、施策の推進体制等について定めるもの」とであると発言している⁽⁵⁾。また、平成18(2006)年には、内閣法制局長官が、基本法の特色として、「国政における重要な分野」について、「他の個別法律の解釈、運用に当たっての指針を示すといった役割」を有していると答弁している⁽⁶⁾。

では、どのような法律について、その題名に「基本法」の呼称を用いるのか。これについても、一般的な基準があるわけではない⁽⁷⁾。政策分野における基本的な法律であっても、必ずしも基本法という名称は付されていない。また、基本法「的」な法律として、「推進法」や「振

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成26(2014)年12月1日である。

(1) 塩野宏「基本法について」『日本學士院紀要』63巻1号,2008.9,p.2.<http://ci.nii.ac.jp/els/110006828963.pdf?id=ART0008766116&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1420617043&cp=>

(2) 訓示規定とは、①各種の手續を定める規定のうち、専ら裁判所や行政機関への命令の性格を持ち、これらの機関がそれに違反しても行為の効力には影響がないような規定、②私人等がその規定に違反しても、その違反行為の効力には影響がなく、また違反行為に対する罰則等の制裁措置も伴わないような規定をいう(法令用語研究会編『有斐閣 法律用語辞典 第4版』有斐閣,2012,p.273)。

(3) プログラム規定とは、もともと、憲法規定のうちで、国に対して政策の方針ないし目標を示すにとどまり、法的拘束力を持たない規定をいう(竹内昭夫ほか編『新法律学辞典 第3版』有斐閣,1989,p.1255)。転じて、政策の指針を定めるにとどまり、法的拘束力や裁判規範性を持たない規定のことを指すときにも用いられる(川崎政司「基本法再考(2)基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』81巻10号,2005.10,p.62,脚注34)。

(4) 吉国一郎ほか編『法令用語辞典 第9次改訂版』学陽書房,2009,p.134;法令用語研究会編 前掲注(2),p.195;金子宏ほか編『法律学小辞典 第4版補訂版』有斐閣,2008,p.192を参照した。

(5) 第162回国会衆議院内閣委員会議録第7号 平成17年4月6日 p.5.

(6) 第165回国会参議院教育基本法に関する特別委員会会議録第9号 平成18年12月7日 p.46.

(7) 菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』45巻7号,1973.6,p.15;川崎政司「基本法再考(1)基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』81巻8号,2005.8,p.51.

興法」といった名称の法律もあり、基本理念、国の責務、基本的施策等を規定している点で、一般的な基本法の構成とよく似ている。そうしたことが、基本法の独自性に関する議論をより複雑なものにしている⁽⁸⁾。

基本法という名の下に、同じような形式を採用する法律群が存在するのは、「特殊日本的」とであると指摘される⁽⁹⁾。塩野宏東京大学名誉教授は、「理念、基本原則、政府の責務を定める例は、欧米諸国でも見受けられる」としつつも、基本法は「日本人の発明」といえると指摘している⁽¹⁰⁾。その理由として、「明確に基本法と銘打った法律は、韓国や台湾にもある」が、それらの制定年は日本の教育基本法（昭和22年法律第25

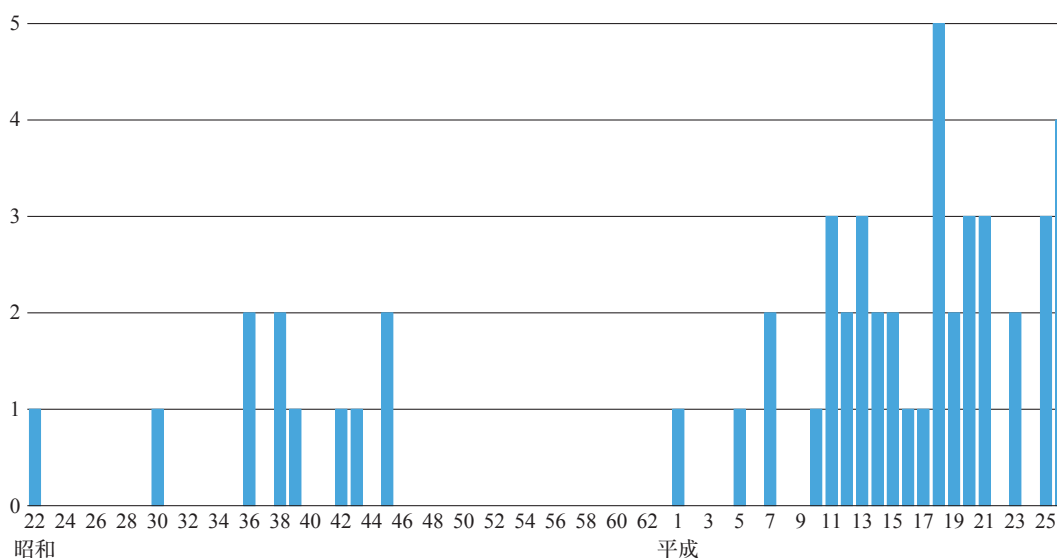
号）⁽¹¹⁾よりも後であり、日本法を含む外国法を参考にして立案されたものと考えられること、欧米では、全体として日本の基本法に相当するものは見当たらない⁽¹²⁾ことを挙げている⁽¹³⁾。

2 基本法の制定状況

題名中に「基本法」を含む制定法律（失効し、廃止され、又は全部改正されたものを除く。未施行のものを含む。）は、平成26年12月1日現在、別表のとおり47本となっている。

各基本法が制定された時期には偏りがある。図1のとおり、昭和22年に最初の基本法である教育基本法が制定され、昭和30年代後半から同40年代前半にかけて制定数が増加し、そ

図1 基本法の制定数



(注) 失効し、廃止され、若しくは全部改正されたもの又は未施行のものを含む。

(出典) 筆者作成。

(8) 津久井進「第IV章 災害復興基本法の意義」『災害復興研究』2号, 2010, p.89. <http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_009_chapter4.pdf>

(9) 川崎政司「基本法再考(4) 基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』82巻5号, 2006.5, p.110による。この点について、同論文は、「内容よりも形式や前例、具体的な効果よりもかたちをととのえることが重視されがちな日本的な形式主義・建前主義の現れ」と評する。

(10) 塩野 前掲注(1), p.3.

(11) 教育基本法(昭和22年法律第25号)は、教育基本法(平成18年法律第120号)により全部改正されている。

(12) 「ドイツ連邦共和国基本法」は、事実上の憲法に当たり、本稿で議論の対象とする基本法には当てはまらない。フランスには、特定の社会的・経済的領域の新しい基本政策を定めて方向付けをする基本的な法律として、「loi d'orientation」がある(山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会, 2002, pp.347-348)。多くの場合、直訳的に、「進路指導法律」、「オリエンテーション法律」、「方向付け法」などと訳されるが、これを「基本法」と訳し、紹介している例もある。

(13) 塩野 前掲注(1), pp.3, 20-23.

の後、少し時期をおいて、平成に入り、再び制定数が増えている。昭和30年代前半までの基本法は、個々の法律に展開していくための中間項の役割を果たすものとして制定された⁽¹⁴⁾。昭和30年代後半に制定された基本法は、農業、中小企業、林業など、高度成長の中で取り残されがちな経済産業分野への対策としての役割を担った⁽¹⁵⁾。昭和40年代には、戦後の復興期から高度成長期に移行するに伴って新たに生じた公害、消費者問題、交通事故等、種々の社会問題に対処するための基本法が登場した⁽¹⁶⁾。平成に入ってから、我が国が成熟社会に移行する過程で顕在化した少子高齢化、男女共同参画等の新たな政策課題に対応した基本法が多く制定された⁽¹⁷⁾。近年は、低成長下での新規分野の成長促進、特定分野への配慮から制定される基本法が続いている⁽¹⁸⁾。

次に、発議の主体を見てみると、別表に掲げた基本法47本のうち28本が議員立法⁽¹⁹⁾によるものとなっている。法律全体の成立件数で見ると、議員立法によるものよりも内閣提出によるもののほうが多い⁽²⁰⁾ことを考えると、基本法に特徴的な傾向である。

3 基本法の基本的な構成

一般的な基本法は、目的、基本方針、基本理念、国や地方公共団体の責務、基本的施策、法

制上・財政上の措置の必要性等についての規定から構成される。基本計画の策定、政府が講じた施策の状況に関する報告書（いわゆる「白書」）の国会への提出、諮問機関や会議・本部等の設置について定める場合も多い。前文を置くこともある。災害対策基本法（昭和36年法律第223号）のような一部の法律を除き、直接に国民の権利義務に影響を及ぼすような規定は設けられていない。

4 法体系における基本法の位置付け

基本法と他の法律については、教育基本法をめぐる議論の中で、準憲法的性格を有するとの説も見られた⁽²¹⁾。また、「その規律の対象としている分野については、基本法として他の法律に優越する性格を持ち、他の法律がこれに誘導される関係に立っている」⁽²²⁾などと言われることもある。とはいえ、基本法の形式的効力は他の法律と同じレベルにあり、それらより上位に位置付けられているわけではない⁽²³⁾。ただ、基本法で示された事項が、具体の解釈問題で指針になる余地はある⁽²⁴⁾。

また、一つの分野について複数の基本法が制定される例も見られる。例えば、循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）は、環境基本法（平成5年法律第91号）を前提としており⁽²⁵⁾、小規模企業振興基本法（平成26年法律第

(14) 長谷川正安「憲法体系と基本法—基本法研究序説—」『法律時報』45巻7号、1973.6、p.10。

(15) 毛利透「基本法による行政統制」『統治構造の憲法論』岩波書店、2014、p.139。

(16) 山口勝弘「交通基本法の制定に向けて」『IATSS review』37巻1号、2012.6、p.7。<<http://www.iatss.or.jp/common/pdf/publication/iatss-review/37-1-01.pdf>>

(17) 同上

(18) 土肥原洋「基本法から見た経済政策の特徴」『亜細亜大学経済学紀要』38巻1・2号、2014.3、p.42。

(19) 「議員立法」という言葉は、法律上の意味を持つ言葉ではなく、議員が法律案を発議して行う立法、又はこれによって成立した法律そのものを指す一般的な通称である（浅野一郎・河野久編著『新・国会事典 第3版』有斐閣、2014、p.114）。

(20) 平成26年の第186回国会（常会）について見ると、内閣提出による法律案81件のうち79件が成立し、議員立法による法律案75件のうち21件が成立している（内閣法制局「最近における法律案の提出・成立件数」<<http://www.clb.go.jp/contents/all.html>>）。

(21) 有倉遼吉「教育基本法の準憲法的性格」有倉遼吉編『教育と法律 増訂版』新評論、1964、pp.3-15。

(22) 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.142-148。

(23) 長野秀幸『法令読解の基礎知識 第1次改訂版』学陽書房、2014、p.150。

(24) 大橋洋一『行政法1（現代行政過程論） 第2版』有斐閣、2013、p.67。

94号)は、中小企業基本法(昭和38年法律第154号)を前提としている⁽²⁶⁾。サイバーセキュリティ基本法(平成26年法律第104号)は、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成12年法律第144号)を前提としている⁽²⁷⁾。このような、基本法の下に更に基本法があるような現状については、規定事項の重複等が生じるなど、法の体系が複雑になってきているとの見方もある⁽²⁸⁾。

II 基本法の具体例

基本法に期待される機能としては、政策の方向付けとその推進、国民へのメッセージの発信、制度・政策の体系化等が挙げられている⁽²⁹⁾。ここでは、これらの機能の面から参考になると思われる三つの基本法に係る議論を紹介する。

1 中央省庁等改革基本法—政策の方向付けとその推進—

基本法の機能として、理念や基本となる事項を定め、それに基づいて施策を推進し、制度の整備を図るということが挙げられる。国としてその分野の政策が重要であり、重点を置いて推進するとの認識を示し、そこで示された方向性や指針に従って施策が進められていくことになる⁽³⁰⁾。

中央省庁等改革基本法(平成10年法律第103号)は、平成9(1997)年に出された行政改革

会議の「最終報告」⁽³¹⁾の内容を踏まえ、制定されたものである。「基本法」との名称が付けられているが、改革のプログラムを定めるいわゆる「改革法」でもある⁽³²⁾。この法律は、対象とする制度改革の大枠を示しつつ、制度改革を担う機関として「中央省庁等改革推進本部」の設置を定め、政府に対し、必要な法案の提出、財政上の措置、計画の策定を義務付けている。しかし、同法案の審議において、政府が基本法の内容に違反するような場合であっても、事柄の性質上、制裁は規定されておらず、その責任は政治的なものにとどまるとの見解が示されていた⁽³³⁾。

実際に具体的な制度改革を実施するためには、基本法とは別に、具体的な関連法の改正等を行う法律を制定したり、財政上の措置を講じたりすることが必要となる。逆に言えば、仮に基本法を制定しなくても、既存の法律の改正や新たな設置法の制定により中央省庁等の再編は可能である⁽³⁴⁾。にもかかわらず、中央省庁等改革基本法が中央省庁等改革の実現のために果たした役割には政治的に重要な意味があり、仮にこの法律がなければ、中央省庁等再編を始めとする改革は実現しなかったと各方面から指摘されたという⁽³⁵⁾。

行政改革の基本方針等を閣議決定のみによって定める場合、理論上は、閣議で決定した事項は内閣限りでいつでも変更することが可能とな

(25) 循環型社会形成推進基本法の第1条で、「この法律は、環境基本法(平成5年法律第91号)の基本理念にのっとり…」と規定されている。

(26) 小規模企業振興基本法の第1条で、「この法律は、中小企業基本法(昭和38年法律第154号)の基本理念にのっとり…」と規定されている。

(27) サイバーセキュリティ基本法の第1条で、「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法(平成12年法律第144号)と相まって…」と規定され、同法第3条第5項で、「サイバーセキュリティに関する施策の推進は、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法の基本理念に配慮して行われなければならない」と規定されている。

(28) 川崎 前掲注(7), p.65, 脚注(4)。

(29) 川崎政司「基本法再考(3)基本法の意義・機能・問題性」『自治研究』82巻1号, 2006.1, pp.75-82。

(30) 同上, p.76。

(31) 行政改革会議「最終報告」1997.12.3. 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>>

(32) 改革法のほかの例として、司法制度改革推進法(平成13年法律第119号)、社会保障制度改革推進法(平成24年法律第64号)などがある(高澤和也「いわゆる「改革法」について」『立法と調査』334号, 2012.11, p.126)。

(33) 大森政輔内閣法制局長官(当時)の答弁(第142回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第5号 平成10年4月22日 p.25)。

る。これに対し、法律として定める場合、基本方針等が中長期にわたって国会の意思として明示されることになり、内閣がその間、決定された方針等を自らの判断のみにより自由に変更することが許されないこととなる⁽³⁶⁾。基本法で立法府の意思を明確にさせることにより、容易に後戻りしない仕組みが企図されていた⁽³⁷⁾といえよう。

同基本法の制定は、各府省設置法の制定に際し、その任務・所掌事務規定に関する省庁間の紛議の発生を防止し、関係者の抵抗を抑止することに寄与した⁽³⁸⁾と評される。その結果、一連の中央省庁改革については、同基本法を成立させた橋本内閣が平成10(1998)年7月に参議院議員通常選挙の敗北により退陣した後も、基本法に盛り込まれた改革が進められ、省庁再編等の大規模な統廃合・再編や施策の融合・連携につながったと評価されている⁽³⁹⁾。

2 自殺対策基本法—国民へのメッセージの発信—

基本法を通じて、その分野・事項の政策に関する国の認識を示すとともに、その理念や方向性を明らかにすることは、国民に対するメッセージとなり得る。特に、社会において新しい理念やルール形成・定着を図ろうとする場合には、その制定を通じて社会の理解や認識、意識改革などが進められるようなこともあり、そ

こでは、国民の教育といった効果が意図されることになる⁽⁴⁰⁾。

自殺対策基本法(平成18年法律第85号)は、議員立法により平成18(2006)年に制定された。長い間、自殺は「個人の問題」と考えられてきた。しかし、平成10(1998)年に、自殺者数が初めて3万人を超えたことや、同時期に、金融機関の破綻による倒産や過労死が社会問題化したことから、行政上の課題として認識されるようになった。

しかし、当時の国の自殺防止対策は、うつ病対策や職場におけるメンタルヘルス対策が中心であり、自殺の背景にある社会的要因(失業、倒産、多重債務、長時間労働等)を踏まえた総合的な対策を推進するための国の体制が整備されていなかった⁽⁴¹⁾。また、根拠法のない中では、総合調整機能を期待される内閣府ができることにも限界があった。

自殺対策基本法の制定により、自殺対策を実施することが国と自治体の責務であると規定された。平成19(2007)年4月には、内閣府に自殺対策推進室が設置された。自殺対策基本法に基づく自殺総合対策大綱の策定により、各府省の自殺対策に係る政策体系が整理された。また、自殺の背景にある社会的要因にも目が向けられるようになった。

自殺対策基本法の制定後、関連予算も増加した。内閣府が毎年度公表している『自殺対策白

34) 当時、内閣総理大臣補佐官を務めた水野清氏も、「中央省庁等改革基本法とは、一口で言えば、“こういう概要で、すべからず行革をやるべし”という奇妙な法律である。この法律自体、行革の方向や大雑把な内容を規定はしているが、行革の明細を規定するものではなく、この改革基本法を土台に幾つもの実行法を積み上げていくという明治以来始めての法律である。しかし、これぞ日本のような情緒的で改革意識が統一されていない不思議な国ではやむを得ない手法なのだとと思っている」と指摘している(水野清「中央省庁等改革基本法とは」『日本公共政策学会年報1999』1999.6, pp.1-7. <<http://www.ppsa.jp/pdf/journal/pdf1999/1999-01-014.pdf>>)。

35) 藤田宙靖「「中央省庁等改革基本法」の帰趨—中央省庁等再編諸法施行の時点に立って—」『行政法の基礎理論 下巻』有斐閣, 2005, p.237.

36) 山内達矢「第4章第2節 中央省庁改革関連法規の事例」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義 補遺』商事法務, 2011, p.296.

37) 増島俊之「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点」『レヴァイアサン』24号, 1999.4, p.31.

38) 山内 前掲注36), p.297.

39) 堀江正弘「国における政策評価の現状と課題」『公共政策研究』2号, 2002, p.41.

40) 川崎 前掲注29), p.81.

41) 内閣府編『平成19年版 自殺対策白書』佐伯印刷, 2007, pp.49-53.

書』によると、自殺対策基本法が制定される前の自殺対策予算は、平成 18 (2006) 年度で 184 億 4300 万円であったが、制定直後の平成 19 (2007) 年度は 246 億 8400 万円となった。その後、一時減少した年度もあったが、平成 26 (2014) 年度は、361 億 3700 万円となっている。平成 21 (2009) 年度補正予算においては、都道府県における当面 3 年間の対策に係る基金として、100 億円の地域自殺対策緊急強化基金が造成され、都道府県における自殺対策に利用されることとなった。その後、積増しや実施期限の延長などが行われ、相談窓口の整備などが図られてきた⁽⁴²⁾。

我が国の自殺者数は、平成 10 (1998) 年以降、14 年連続で 3 万人を超える状態が続いていたが、平成 24 (2012) 年に 15 年ぶりに 3 万人を下回り、続く平成 25 (2013) 年は 2 万 7283 人となった。同法の施行により、国や地方自治体の取組が後押しされ、自殺問題に対する普及啓発が進み、一定の成果を上げたものと評価されている⁽⁴³⁾。具体的には、年間を通じての計画立案が可能となったこと、関係者間の連携・協力が容易になったこと、市民の関心・理解が高まり、それにより、遺族等に対する支援施策の実施が容易になり、精神的・経済的・社会的困難の軽減につながっていること等が効果として挙げられている⁽⁴⁴⁾。一方、問題点として、自殺総合対策大綱が総花的であること、講じられ

る施策が啓発キャンペーンに偏りがちであること等が指摘されている⁽⁴⁵⁾。ただ、大綱において講ずべき施策が列挙され、結果として総花的になってしまうのは、基本法の理念的な性格上、やむを得ない面もあると思われる。また、啓発キャンペーンに偏りがちであるとの指摘については、制定から 10 年弱が経過し、普及啓発事業の実施が一定程度進んだため、相談支援など、より直接的な対策の実施が期待されるようになってきた、と見ることもできる⁽⁴⁶⁾。

3 災害対策基本法—制度・政策の体系化・総合化—

基本法の機能として、その分野に関する制度・政策の全体像を示し、関連する制度の体系化・総合化を図ることが挙げられる。それにより、総合的・機動的な対応の妨げ、権限争い等の原因となる縦割り行政の弊害を緩和・是正することが期待されている⁽⁴⁷⁾。

災害対策基本法は、我が国の災害対策に関する一般法であり、昭和 34 (1959) 年の伊勢湾台風による災害を契機に、縦割りの災害対策を総合化・計画化し、総合的な災害対策の基本体制を確立するための法律として制定された⁽⁴⁸⁾。制定過程では、防災省や防災庁といった災害対策を統合する専門機関の設置も検討されたが、防災を一省の仕事にして統一的に実施することは困難と判断され、関係機関の責任を明らかに

(42) 平成 26 年 12 月 1 日現在、平成 26 年末までの延長が決定している。

(43) 松林哲也・上田路子「経済教室 自殺者数、失業と強い相関」『日本経済新聞』2014.2.20; 清水康之「論点 「生きる意欲」喚起必要」『読売新聞』2013.2.5.

(44) 南島和久「府省における政策評価の基本論点—自殺総合対策の評価を参考として—」『評価クォーターリー』28 号, 2014.1, pp.29-42; 岡本洋子「「自殺対策基本法」の施行と社会全体で取り組む自殺対策について」『社会関係研究』13 巻 1 号, 2007.11, pp.1-41.

(45) 高橋祥友「世界の自殺対策からみた日本の自殺対策」『精神神経学雑誌』114 巻 5 号, 2012.5, pp.550-551. <<https://www.jspn.or.jp/forpublic/suicide/files/symposium/107-02.pdf>>

(46) 地域自殺対策緊急強化基金を活用した地域自殺対策緊急強化事業に関する報告書によると、一般に自殺対策事業は普及啓発事業を経て相談支援事業、人材養成事業等へシフトする傾向があり、普及啓発事業は、自殺対策事業の開始に際しては、効果的な事業であるが、その後はより直接的な支援である事業へのシフトが必要であると自治体でも認識されているという（自殺対策検証評価会議「平成 25 年度自殺対策検証評価会議報告書—地域自殺対策緊急強化基金・緊急強化事業—」2013.11, p.42. 内閣府ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/jisatsutaisaku/kensyouthyouka/pdf/houkoku.pdf>>）。

(47) 川崎 前掲注(29), p.77.

しながら、総合体制を作ることとされた⁽⁴⁹⁾。具体的には、防災に関する国・地方公共団体等の責務や組織、各種防災計画、災害予防、災害応急対策、災害復旧、財政金融措置、災害緊急事態等、災害対策の基本となる骨格を定めている。他の基本法と異なり、国民の権利の制限、義務の賦課、罰則や損失補償に関する規定が設けられている点において、例外的な基本法であるとされる⁽⁵⁰⁾。基本法としては珍しく比較的頻繁に改正されており、平成26(2014)年11月末までに、55回改正されている。

現在、防災に関する基本的な政策、大規模災害発生時の対処に関する企画立案及び総合調整を始めとする事務や中央防災会議の庶務は、内閣府が所掌しており、防災担当の政策統括官の下、数十名の職員が防災業務に当たることとなっている。しかし、数年で異動を繰り返す各省庁からの出向者や併任者が多くを占めており、防災を専門とする職員が継続的に養成されていないとの指摘がある⁽⁵¹⁾。災害対策基本法は、各省が管轄する制度・法律を調整するものであるというのが、制定当初の政府の立場であるが⁽⁵²⁾、災害対策の統一的な専門組織を設置すべきかどうかの議論は今も残る⁽⁵³⁾。

III 基本法に対する評価

基本法は、理念規定や努力義務規定などの訓示的・抽象的な規定を中心に構成される点が、他の多くの法律と異なる。こうした基本法の在

り方をめぐっては、様々な議論がなされてきた。

法令一般については、伝統的に、国家などの権力を背景に、人がそれを守り、それに従うことを要求する性格を有し、また、それにふさわしい事項だけが法令たり得ると考えられてきた⁽⁵⁴⁾。「内閣提出法律案の整理について」(昭和38年9月13日閣議決定)においては、「法律の規定によることを要する事項をその内容に含まない法律案は、提出しないこと。」「現に法律の規定により法律事項とされているもののうち、国民の権利義務に直接的な関係がなく、その意味で本来の法律事項でないものについては、法律の規定によらないで規定しうるように措置すること。とくに、国家行政組織法については、諮問的または調査的な審議会や部の設置は政令で定めることとし、また、行政機関に置くべき国家公務員の総数は法律で規定し、その各省庁への配付は政令で規定することとする等の改正を早急に検討すること。」等の基準が示された⁽⁵⁵⁾。この閣議決定がなされた時期に内閣法制局長官を務めていた林修三氏は、法令の作成に当たり留意すべき事項として、「道徳律や宗教上の戒律ないしは会社、組合などの規約にまかせてよいこと、まかせるべきものを、みだりに法令の分野にとりこむべきではない」とし、「政治、政策の一般の方針にまかせるべきこと、強制措置、予算措置などだけで実行できるものをみだりに法令の対象にとりあげるべきものではない」と述べている⁽⁵⁶⁾。

基本法により規定される基本方針、大綱、各

(48) 牧紀男「災害対策基本法の総合性、計画性と巨大災害への対処—21世紀前半の巨大災害時代を踏まえた災害対策のあり方—」『地域安全学会論文集』12号, 2010.3, pp.71-80. <http://ci.nii.ac.jp/els/110009484145.pdf?id=ART0009953275&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1418364263&cp=>

(49) 第39回国会衆議院会議録第6号 昭和36年10月6日 pp.67-74.

(50) 成田頼明「災害対策基本法」『書齋の窓』486号, 1999.7-8, p.表II.

(51) 晴山一穂「大規模災害と行政組織」『公法研究』76号, 2014, pp.27-28.

(52) 前掲注(49)

(53) 平成26(2014)年8月から、政府の危機管理組織の在り方に係る関係副大臣会合が開催され、統一的な危機管理対応官庁を設置すべきかどうかについても議論されている。

(54) 林修三『法令作成の常識』日本評論社, 1975, p.5.

(55) 内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』内閣法制局, 1985, pp.229-230.

(56) 林 前掲注(54), pp.6-7.

種計画は、従来、行政府内において定めてきた行政計画や基本方針、政策大綱などと類似する。そのため、これらを規定することをもって法律事項と見るのは、困難と思われる⁽⁵⁷⁾。また、各種本部や審議会等の国家行政組織法上の特別の機関の設置や計画の国会提出、国会報告の規定が法律事項に当たると説明される。しかし、これらの規定は、あくまでも副次的なものに過ぎず、それらが規定されている程度では、法的適格性を満たすことにはならないのではないかと指摘もある⁽⁵⁸⁾。

他方で、基本法に「ものの考え方」を書くことにより、行政の姿勢も拘束され、現存する法令が再検討されることとなり、罰則を伴った一つ一つの強制規定を置くよりも「もっと広い範囲で、意識の変化を導き出す」ことにつながる⁽⁵⁹⁾、政策内容上の指示を関係各省庁に対して与えるという機能を含んでいる⁽⁶⁰⁾と評価する意見もある。また、「法律が国民から実質的に遠ざかり、専門家だけのものになっている現状を考えると、「立法の平易化」を図る観点から望ましい面もある」といった評価も見られるところである⁽⁶¹⁾。

や考え方を示すとともに、各省庁に個別の法整備を促すこととなるという点で、政治主導の一つの形であるとも評価される⁽⁶²⁾。また、地方自治体や事業主の積極的な取組を喚起し、予算措置や具体的な振興策につながることもある⁽⁶³⁾。さらに、新たな価値観や共通の社会ルール等を導入・定着させることにつながることもある⁽⁶⁴⁾。他方で、基本法がある分野とない分野との仕分けが無原則になっているといった指摘もある⁽⁶⁵⁾。特に、「行政の活動の方向性」を定める基本法の増加は、法律で書いてあることは一種の目標に過ぎない、との錯覚を招き、法律の軽視につながることも懸念される⁽⁶⁶⁾。また、基本法の増加により、どの分野の政策のプライオリティが高いのかが見えなくなってしまう、逆に政策の重点化を妨げることになってしまうとの指摘もある⁽⁶⁷⁾。そのため、法体系全体のバランスについても考慮されることが重要であるといえよう。そして、基本法が制定された後も、国会に対する報告等を通じ、基本法の企図した政策が具体化され、実現されているかどうかについて、検証していくことが期待される。

(にしかわ あきこ)

おわりに

基本法は、重要課題に対する国会の問題意識

57) 川崎 前掲注(9), pp.100-101.

58) 川崎政司「立法をめぐる昨今の問題状況と立法の質・あり方—法と政治の相克による従来の法的な枠組みの揺らぎと、それらへの対応—」『慶應法学』12号, 2009.1, p.70, 脚注(41). <http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/download.php/AA1203413X-20090125-0043.pdf?file_id=23902>

59) 昭和43(1968)年の第58回国会で消費者保護基本法案の審議が行われた際の宮澤喜一経済企画庁長官(当時)の答弁(第58回国会参議院物価等対策特別委員会会議録第10号 昭和43年5月8日 p.12)。

60) 小早川光郎「行政政策過程と“基本法”」松田保彦ほか編『国際化時代の行政と法』良書普及会, 1993, p.67.

61) 橋幸信「実務から見た最近の法律の特徴的な傾向—基本法・特例法の増加とその意義・問題点—」『法学セミナー』49巻11号, 2004.11, pp.40-41.

62) 「橋幸信東大大学院客員教授に聞く 政治主導の一つの形」『日本経済新聞』2005.3.3, 夕刊.

63) 「永田町インサイド 基本法—大ブーム」『日本経済新聞』2005.3.3, 夕刊.

64) 成田頼明「“基本法”形式の課題」『書齋の窓』492号, 2000.3, p.表II.

65) 同上

66) 吉田利宏「“基本法”とはどんな法律なのか」『元法制局キャリアが教える 法律を読むセンスの磨き方・伸ばし方』ダイヤモンド社, 2014, p.193.

67) 川崎 前掲注(29), p.76.

別表 題名中に「基本法」を含む制定法律（平成26年12月1日現在未施行のものを含む。）

<p>① 法律名</p> <p>② 議員立法によるもの又は内閣提出によるものの別（議/閣）</p> <p>③ 主たる所管府省庁（各府省庁のホームページを確認したほか、主として、④の事務局が置かれている府省庁を記載した。）</p>	<p>④ 規定される会議体等</p> <p>○ 特別の機関 ● 重要政策に関する会議</p> <p>☆ 閣僚レベルの会議体 ★ 審議会等 ※ その他</p> <p>* 印を付したものは、他の法令に主たる設置根拠を有するものを示す。</p>	<p>⑤ 策定が規定される下位の大綱、計画、指針等</p> <p>⑥ 国会に対する年次報告等</p>
--	---	--

①	②	③	④	⑤	⑥
原子力基本法（昭和30年法律第186号）	議	内閣府	※ 原子力規制委員会（環境省の外局）* ☆ 原子力防災会議 ★ 原子力委員会	—	原子力安全白書（原子力規制委員会設置法（平成24年法律第47号）に基づく。）
災害対策基本法（昭和36年法律第223号）	閣	内閣府	● 中央防災会議 ☆ 非常災害対策本部（臨時） ☆ 緊急災害対策本部（臨時）	防災基本計画【中央防災会議決定】	防災白書
中小企業基本法（昭和38年法律第154号）	閣	経済産業省 （中小企業庁）	★ 中小企業政策審議会	—	中小企業白書
森林・林業基本法（昭和39年法律第161号） ▲ 平成13年に林業基本法の題名を改正	閣	農林水産省	★ 林政審議会	森林・林業基本計画【閣議決定】	森林・林業白書
消費者基本法（昭和43年法律第78号） ▲ 平成16年に消費者保護基本法の題名を改正	議	内閣府 （消費者庁）	○ 消費者政策会議	消費者基本計画【閣議決定】	消費者白書
障害者基本法（昭和45年法律第84号） ▲ 平成5年に心身障害者対策基本法の題名を改正	議	内閣府	★ 障害者政策委員会	障害者基本計画【閣議決定】	障害者白書
交通安全対策基本法（昭和45年法律第110号）	閣	内閣府	○ 中央交通安全対策会議	交通安全基本計画【中央交通安全対策会議決定】	交通安全白書
土地基本法（平成元年法律第84号）	閣	国土交通省	★ 国土審議会*	土地利用計画	土地白書
環境基本法（平成5年法律第91号）	閣	環境省	★ 中央環境審議会 ☆ 公害対策会議	環境基本計画【閣議決定】	環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書
高齢社会対策基本法（平成7年法律第129号）	議	内閣府	○ 高齢社会対策会議	高齢社会対策大綱【閣議決定】	高齢社会白書
科学技術基本法（平成7年法律第130号）	議	内閣府	● 総合科学技術・イノベーション会議*	科学技術基本計画【閣議決定】	科学技術白書
中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）	閣	（総務省）	☆ 中央省庁等改革推進本部 （設置から3年をもって廃止された。）	—	—
ものづくり基盤技術振興基本法（平成11年法律第2号）	議	経済産業省	—	ものづくり基盤技術基本計画【閣議決定】	製造基盤白書
男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）	閣	内閣府	● 男女共同参画会議	男女共同参画基本計画【閣議決定】	男女共同参画白書
食料・農業・農村基本法（平成11年法律第106号）	閣	農林水産省	★ 食料・農業・農村政策審議会	食料・農業・農村基本計画【閣議決定】	食料・農業・農村白書

循環型社会形成推進基本法（平成12年法律第110号）	閣	環境省	★中央環境審議会*	循環型社会形成推進基本計画【閣議決定】	環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書
高度情報通信ネットワーク社会形成基本法（平成12年法律第144号）	閣	内閣官房	☆高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT戦略本部）	高度情報通信ネットワーク社会の形成に関する重点計画【高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部決定】	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
水産基本法（平成13年法律第89号）	閣	農林水産省	★水産政策審議会	水産基本計画【閣議決定】	水産白書
文化芸術振興基本法（平成13年法律第148号）	議	文部科学省（文化庁）	★文化審議会*	文化芸術の振興に関する基本的な方針【閣議決定】	—
エネルギー政策基本法（平成14年法律第71号）	議	経済産業省	★総合資源エネルギー調査会*	エネルギー基本計画【閣議決定】	エネルギー白書
知的財産基本法（平成14年法律第122号）	閣	内閣官房	☆知的財産戦略本部	知的財産の創造、保護及び活用に関する推進計画【知的財産戦略本部決定】	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
食品安全基本法（平成15年法律第48号）	閣	内閣府	★食品安全委員会	食品安全基本法第21条第1項に規定する基本的事項【閣議決定】	—
少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）	議	内閣府	○少子化社会対策会議	少子化社会対策大綱【閣議決定】	少子化社会対策白書
犯罪被害者等基本法（平成16年法律第161号）	議	内閣府	○犯罪被害者等施策推進会議	犯罪被害者等基本計画【閣議決定】	犯罪被害者白書
食育基本法（平成17年法律第63号）	議	内閣府	○食育推進会議	食育推進基本計画【食育推進会議決定】	食育白書
住生活基本法（平成18年法律第61号）	閣	国土交通省	★社会資本整備審議会*	住生活基本計画【閣議決定】	—
自殺対策基本法（平成18年法律第85号）	議	内閣府	○自殺総合対策会議	自殺総合対策大綱【閣議決定】	自殺対策白書
がん対策基本法（平成18年法律第98号）	議	厚生労働省	★がん対策推進協議会	がん対策推進基本計画【閣議決定】	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
観光立国推進基本法（平成18年法律第117号） ▲観光基本法（昭和38年法律第107号）の全部改正	議	国土交通省	★交通政策審議会*	観光立国推進基本計画【閣議決定】	観光白書
教育基本法（平成18年法律第120号） ▲教育基本法（昭和22年法律第25号）の全部改正	閣	文部科学省	—	—	—
海洋基本法（平成19年法律第33号）	議	内閣官房	☆総合海洋政策本部	海洋基本計画【閣議決定】	海洋の状況及び政府が海洋に関して講じた施策に関する資料を作成し、適切な方法により随時公表する。
地理空間情報活用推進基本法（平成19年法律第63号）	議	内閣官房	※地理空間情報活用推進会議* （内閣官房副長官、関係行政機関の職員等から構成される。基本法に規定はない。）	地理空間情報活用推進基本計画【閣議決定】	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。

宇宙基本法（平成20年法律第43号）	議	内閣官房	☆宇宙開発戦略本部 ★宇宙政策委員会*	宇宙基本計画【宇宙開発戦略本部決定】	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
生物多様性基本法（平成20年法律第58号）	議	環境省	—	生物多様性国家戦略【閣議決定】	環境白書・循環型社会白書・生物多様性白書
国家公務員制度改革基本法（平成20年法律第68号）	閣	内閣官房	☆国家公務員制度改革推進本部	—	—
公共サービス基本法（平成21年法律第40号）	議	総務省	—	—	—
バイオマス活用推進基本法（平成21年法律第52号）	議	農林水産省	※バイオマス活用推進会議 （副大臣、政務官、関係行政機関の職員等） ※バイオマス活用推進専門家会議 （有識者等）	バイオマス活用推進基本計画【閣議決定】	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
肝炎対策基本法（平成21年法律第97号）	議	厚生労働省	★肝炎対策推進協議会	肝炎対策の推進に関する基本的な指針【厚生労働省告示】	—
東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）	議	（復興庁）	☆東日本大震災復興対策本部 （復興庁の設置の際に廃止）	—	—
スポーツ基本法（平成23年法律第78号） ▲スポーツ振興法（昭和36年法律第141号）の全部改正	議	文部科学省	★中央教育審議会*	スポーツ基本計画【文部科学省】	—
交通政策基本法（平成25年法律第92号）	閣	国土交通省	★交通政策審議会* ★社会資本整備審議会*	交通政策基本計画を作成中	年次報告（予定）
強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法（平成25年法律第95号）	議	内閣官房	☆国土強靱化推進本部	国土強靱化基本計画【閣議決定】	—
アレルギー健康障害対策基本法（平成25年法律第109号）	議	内閣府	※健康障害対策推進会議 （関係行政機関の職員） ★アレルギー健康障害対策関係者会議	アレルギー健康障害対策推進基本計画を作成中	適時に、目標の達成状況を調査し、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
水循環基本法（平成26年法律第16号）	議	内閣官房	☆水循環政策本部	水循環基本計画を作成中	年次報告（予定）
小規模企業振興基本法（平成26年法律第94号）	閣	経済産業省	★中小企業政策審議会*	小規模企業振興基本計画【閣議決定】	年次報告（予定）
アレルギー疾患対策基本法（平成26年法律第98号）	議	厚生労働省	※アレルギー疾患対策推進協議会 （有識者等）	アレルギー疾患対策基本指針（予定）	適時に、対策の効果に関する評価を行い、その結果をインターネットの利用その他の適切な方法により公表する。
サイバーセキュリティ基本法（平成26年法律第104号）	議	内閣官房	☆サイバーセキュリティ戦略本部（有識者等を含む）	サイバーセキュリティ戦略（予定）	—

（注）失効し、又は廃止された基本法（表中で全部改正されたものとして掲げたものを除く。）

- ・農業基本法（昭和36年法律第127号。食料・農業・農村基本法附則第2条の規定により廃止。）
- ・公害対策基本法（昭和42年法律第132号。環境基本法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成5年法律第92号）第1条の規定により廃止。）
- ・特殊法人等改革基本法（平成13年法律第58号。附則第2項の規定により、平成18（2006）年3月31日に失効。）

（出典）筆者作成。