

の 研 究 の

促進型の政策推進型法制と基本方針の機能

——氾濫する基本方針規定と政策推進型法制——

小 幡 雅 男*

は じ め に

I 基本方針の多様な機能

II 政策促進型法律

III 促進効果を向上させるための仕組み

結びにかえて

は じ め に

「基本方針」は、一般的には行政計画の一類型として扱われてきたが¹⁾、碓井光明教授は、基本方針規定を有する法律の驚くべき数について、一定の政策の推進ないし促進のための法律、すなわち政策推進型法律に基本方針規定が登場する傾向が強いこと、行政分野には、必ずしも偏りがなく、多様な分野に及んでいること、基本方針規定を有する法律の驚くべき数については、「基本方針の氾濫」なのか、それに先行する「政策推進型法律の氾濫」なのかは判然としないところがあるが、「政策推進型法律の氾濫」現象のなかにおける基本方針規定の増加ということであろうか、と整理している²⁾。

* 神奈川大学法科大学院非常勤講師

政策推進型の法律が多くなった事情については、制定される法律の“タイプ（型）”が行政活動のタイプに影響されているのではないかと推測している。かつて西谷剛教授は、計画行政を引っ提げて学会に登場し、基本計画のマスタープラン性を明らかにしている³⁾。そして『実定行政計画法』を著し、「行政計画」「基本方針」などの規定を持つ膨大な法律を網羅して類型別に整理している⁴⁾。ただこの著書が出版された平成15年に社会資本整備重点計画法（平成15年法律20号）が成立し、それまで国土交通省が所管していた個別の公共事業計画がまとめられた。それ以前は、道路整備緊急措置法による道路整備5か年・7か年計画をはじめ、港湾整備緊急措置法による港湾整備5か年計画、閣議決定のみによる空港整備5か年計画などが存在し、それらの計画を推進する行政活動が活発に行われていた。

しかし、その後の財政事情で、物的ではない計画にシフトするとともに行政活動も誘導型を中心に多様化しているのでは、と推測している。

そこで、現在の行政活動に特徴的と思われる事業者の創意工夫を引き出し、自主的取組みを促進させることで行政目的の推進を図ろうとする法律の“タイプ（型）”に着目し、「判断基準方式」「事業計画認定方式」という類型に整理し、それぞれの促進措置の仕組みと基本方針との関係、さらに、それらの仕組みが果たしている機能について考察する。

まず基本方針の多様な機能について概観する。次に、基本方針規定をもつ政策促進型法律においてその多くを占めるのが「促進型」であること、そして促進型法律における「促進措置」として「判断基準方式」「事業計画認定方式」があるが、特に「判断基準方式」の仕組みと機能を中心に考察する。

さらに、判断基準方式の促進効果を大きくする「トップランナー方式」の機能、そして、一定の事業者に対する「定期的報告」義務づけも報告の内容や対象事業者の範囲を拡大することで促進効果があることを紹介する。

I 基本方針の多様な機能

1. 基本方針の位置づけ

(1) 基本方針という「新たな行政の行為形式」の認知

行政法学では、これまで立法か処分のどちらに該当するかに意が注がれ、それ以外は

行政計画として扱われてきた。そのような、いわばてんこ盛りの扱いを受けてきた行政計画には、「計画」という名称以外に、ここで取り上げる「基本方針」のほかに「基本的指針」、「基本的事項」、「要領」（例として「学習指導要領」）などさまざまな名称が法律で規定されてきている。

「行政計画」について、西谷剛教授は、『実定行政計画法』において、「行政立法と並ぶ基準設定行為としてとらえるべきである」と主張している⁵⁾。

「基本方針」については、碓井光明教授が「法律に基づく『基本方針』において「基本方針は、とりわけ基準設定行為の性質を強く有している」とし⁶⁾、「行政計画及び行政立法と異なる新たな行政の行為形式の領域が広がっている」⁷⁾との認識を示している。そして塩野宏『行政法Ⅰ〔第5版〕』において、「昨今活用されている行政の行為形式として『基本方針』がある。基本方針自体は一般に法的効果をもつものではないが、現実の行政過程において一定の機能を果たしているものとされる。その意味で、行政過程論の見地からしても行政計画との異動を含めた検討が要請されているところである。」と註書きされ⁸⁾，“認知”されたように思われる。

最近では、北村喜宣教授が著書『環境法』において取り上げ、その第3版（2015年）では「環境法のなかには、目的規定を受けて、規制の方針や戦略が『基本理念』『基本方針』『基本計画』などとして規定される場合がある。これらは、当該法律の趣旨目的を解釈するにあたって、重要な役割を果たす。そこでは、規制の具体的目標が示されることもある。」と指摘している⁹⁾。

(2) 基本方針を用いた膨大で多様な立法例

「基本方針」を規定した法律は様々で整理し切れない。碓井光明教授は、「一定の政策の推進ないし促進のための法律，すなわち政策推進型法律に基本方針規定が登場する傾向が強い」とし、「行政分野には、必ずしも偏りがなく、多様な分野に及んでいる」，そして「基本方針規定を有する法律の驚くべき数について、『基本方針の氾濫』であるのか，それに先行する『政策推進型法律の氾濫』であるのかは判然としないところがある。」『政策推進型法律の氾濫』現象のなかにおける基本方針規定の増加ということであらうか。」¹⁰⁾と述べている。

なお，基本法に規定されている例が多いことも注目される¹¹⁾。

(3) 政策推進型法律に多い傾向

碓井教授は，政策推進型法律の氾濫現象について「一定の政策を積極的に推進しよう

として制定された法律，すなわち政策推進型法律に多い。行政関係の法律には，法律を制定することによって一定の政策を推進しようとする人が多いために，結果的に多数の基本方針規定が登場していると思われる。」と述べている¹²⁾。

総務省の法令データ提供システムによって基本方針規定を持つ法律の数を検索すると，平成 27 年 4 月 1 日現在で 272 件，さらに，これと「推進に関する法律」を重ねて検索すると 77 件であった一方「促進に関する法律」では 109 件あり，政策推進型法律の多くは「促進に関する法律」型であった。

(4) 政策推進型法律の典型的な型

政策推進型法律の典型的な例として，「地球温暖化対策の推進に関する法律（平成 10 年法 117）（地球温暖化対策推進法）」をとりあげてその仕組みをみる。

第 1 条の目的規定では，「地球温暖化対策に関し，地球温暖化対策に関する基本方針（制定当時。現在は「地球温暖化対策に関する計画」に変更）を策定するとともに，……温室効果ガスの排出の抑制等を促進する措置を講ずること等により，地球温暖化対策の推進を図り……」としている。

この目的を踏まえて，第 8 条第 1 項で政府に基本方針の策定を求め，その第 2 項で，基本方針には，計画期間（同項第 1 号），地球温暖化対策に関する基本的方向（同項第 2 号），温室効果ガス，排出抑制等のための措置に関する基本的事項（同項第 3 号），目標（同項第 4 号）などの事項に関して定めなければならないとしている。そして，この基本方針に即して第 20 条の 2 で政府の実行計画，第 20 条の 3 で都道府県及び市町村の実行計画を策定するものとし，それぞれの計画では，計画期間，実行計画の目標，実施しようとしている措置の内容などの事項の作成を求めている。

そこから導き出せる政策推進型の法律は，国ないし政府が基本方針を策定し，それに即して政府や自治体の実施計画を作成する。その実施主体は政府や自治体という仕組みであると整理することができよう。

2. 基本方針の 2 つの類型と基本方針が果たしている多様な機能

基本方針規定を持つ膨大な立法例において，基本方針が果たしている様々な機能を整理する。ただその前に基本方針で策定を求められる目標に関する事項について 2 つの類型があることを示しておきたい。

(1) 定量的と定性的な目標の策定を求める2つの類型

一つは、上記1(4)で紹介した地球温暖化対策法の基本方針のように、基本的方向や措置の基本的事項とともにその数値目標の策定を求めている類型である。今一つは、自然環境保全関係の法律にみられるもので、数値的な目標ではなく、「基本構想」の策定を求める類型である。

その例として、自然環境保全法（昭和47年、法律85）では、その第12条第1項で国に「自然環境保全基本方針」の策定を求め、同条第2項で、基本方針に定めるべき事項として、自然環境保全に関する基本構想（同項1号）、自然環境保全に関する施策に関する基本的な事項（同項2号）、施策の基準に関する基本的な事項（同項3号）などの事項を定めている。

このように「定量的」な目標の策定を求める類型と「定性的」な目標の策定を求める類型がみられる。

注：湖沼水質保全特別措置法（昭和59年法律61号）第2条第1項の国が定める「湖沼水質保全基本方針」では、その第2項第1号で「湖沼の水質の保全に関する基本構想」の策定を求めている。策定された基本構想の内容は、湖沼の水質保全を進めるための前提となる湖沼のもつ特性から記述されており、水質保全というより環境保全に近い。法目的である湖沼の水質保全をある意味で超えた構想内容ともいえる。

(2) 基本方針の多様な機能

① 下位計画に対する指針

基本方針が果たしている機能として、下位計画に対する指針としての機能を持つ法律が多いといえよう。上記1(4)で紹介した地球温暖化対策推進法では、策定された基本方針に即して政府実行計画と地方公共団体（都道府県及び市町村）の実行計画を策定するものとしている。この場合の基本方針の機能は下位計画に対する指針の機能である。平成12年に地方分権一括法が施行され、機関委任事務が廃止された後もそれまでと同様に地方公共団体の計画に対して指示できるよう基本方針の果たす機能を活用しており¹³⁾、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法137）では、平成12年改正で、新たに基本方針の規定を設け、それに即した都道府県の廃棄物処理計画の策定を定めているのも同じ意図と思われる¹⁴⁾。

② 政省令の立法指針、規定の解釈運用指針

さらに、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（平成16年法

78) では、基本方針が政省令の立法指針、規定の解釈運用指針、主務大臣・地方公共団体の防除指針の機能を果たしている。このように、ある法律に規定された基本方針が単一の機能ではなく、多様な機能を果たし、統合的な役割を果たしていることについて、かつて『『基本方針法』としての外来生物法の機能と特徴 (1) (2・完)』(大阪学院大学法学研究 33 巻 1・2 号 1 頁, 34 巻 1 号 1 頁 (2008 年)) として論じたことがある。

③ 基本方針の作成主体は、国、政府、主務大臣、複数大臣による共同決定

基本方針の策定主体は複数の大臣、主務大臣、政府ないし国と規定されていることが多い。このことは複数大臣又は主務大臣の場合は関係する大臣と協議しての共同決定、政府や国の場合は閣議決定となることで、関係省間、あるいは政府全体の横の調整が図られる性格のものといえよう¹⁵⁾。

3. 基本方針が多様な機能を果たし得る理由

確井教授は、「基本方針の内容は多様である。また法律の定め方も一様ではない。基本方針の持つ法的意味・機能は、それぞれの法律により異なるので、一律に論ずることはできない。ある程度の類型化が可能であるとしても、一つの基本方針が複数の法的意味・機能を有することも少なくない。」¹⁶⁾ とし、「大括りの『基本方針法』として扱うよりは、行政分野ごとの基本方針に即した研究を優先すべきこと」¹⁷⁾ を説いている。

なぜ、このように基本方針が多用され、しかも多様な機能を果たしうるのか。その理由を探る手掛かりとして、北村喜宣教授著『環境法 [第 3 版]』(弘文堂, 2015 年) 136 頁以下、において、環境基準が、環境基本法 16 条 1 項の「維持されることが望ましい基準」という施設目標基準だけでなく、措置導入基準、行為規制基準でもあると考察していることに注目した。

北村教授は、大気汚染防止法などの総量規制制度は「排出基準のみによっては、環境基準……の確保が困難であると認められる地域に対して導入されることから措置導入基準の機能を持つこと、廃棄物処理法において一般廃棄物と産業廃棄物の不許可基準として「施設の過度の集中によるダイオキシン類の大気環境基準の確保が困難となると認めるとき」は行為規制基準の機能があると述べている¹⁸⁾。そして「『環境基準』というラベルを付されている数値の法的性質は、それがどのような法制度のもとで用いられ、どのような役割を与えられているかによって異なる。」としている¹⁹⁾。

基本方針が多様な機能をもつ理由も同じように考えられ得るだろう。ただ、環境基準の場合は、は環境基本法第 16 条第 1 項で「維持されることが望ましい基準」と規定さ

れたうえで個別の法律によっては措置導入基準、あるいは行為規制の機能を果たしているが、基本方針については、そのような規定がそもそもない。とはいえ、単なる名称に過ぎないとするのは言い過ぎで、様々な法律において多用され、多様な機能を果たしている実態を整理してその実相に迫っていくことが重要と考えている²⁰⁾。

4. 基本方針の法的性格

以上を整理すると、基本方針は告示で定められるが、法規命令ではないので一般的に法的な拘束力は有しない。その性格は行政立法と並ぶ「基準設定行為」であり、上記2(2)で述べたように、多様な使われ方があり、その性格は、それぞれの法律における基本方針規定の位置付け方による。

法制度設計者にとってきわめて“便利”なもので、碓井教授は、基本方針の内容自体を法律で定めることなく行政の策定に委ねることを合理化できる理由になる事情として、①権利義務にかかわる法規範で定めるのに適さない内容であり、②細かくいろいろなことを記述することができること、③法目的の政策実現には行政権の政策判断にかかる裁量を最大限尊重することが政策実現の大きな力になることなどを挙げ、それらの事情を「基本方針の柔構造」と称することができるとしている²¹⁾。

そして「基本方針」は、行政計画や行政立法と異なる「新たな行政の行為形式」であり、その領域は広がっている、としている²²⁾。

II 政策促進型法律——「促進型」を中心に

1. 総論

(1) 広義の政策推進型を「促進型」と「狭義の推進型」に分類

碓井教授は、基本方針規定は、一定の政策の推進ないし促進のための法律、すなわち政策推進型法律に登場する傾向が強いとしている²³⁾。ただ、上記I 1(3)で示した総務省の法令データ提供システムによる数で比較すると「推進を図る法律」を「促進を図る法律」がはるかに上回っている。

そこで政策推進型の法律を広義とし、それを「促進型」と「狭義の推進型」に分けて論を進める。

(2) 促進型の特徴

「促進型」つまり「促進を図る法律」の骨組みは、主務大臣が基本方針を策定し、これに即して事業者の取組みを促進させる措置を講じるという仕組みになっている。

その特徴を整理すると、

第1に、その事業者の取組を促進させる措置には、①判断基準方式、②事業計画認定方式がみられること、

第2に、促進措置の内容である事業や計画の実施主体は事業者である一方、「狭義の推進型」は政府又は都道府県ないし市町村が実施主体となっていること、

第3に、基本方針の策定主体については、「促進型」では主務大臣であるが、「狭義の推進型」では、国又は政府となっていること²⁴⁾、である。

そこで、「はじめに」で述べたように、現在の行政活動に特徴的と思われる事業者の創意工夫を引き出すことで行政目的の促進を図ろうとする立法の“タイプ”に着目し、「判断基準方式」、事業計画認定方式」の促進措置とその措置が法目的に照らして促進されるよう指針的機能を果たしている基本方針を規定している「促進型」の法律をとりあげて、その仕組みと機能を考察する。

2. 判断基準方式

(1) 判断基準の性格

判断基準方式——判断基準となるべき事項を定め、それに照らして必要がある場合には勧告等の措置をとる——については、この方式をリサイクル関係、省エネ関係の法律に導入してきた経済産業省は、規制としてきたが、それがどのような性格をもつものかははっきりしていなかった。しかし、北村喜宣教授が、その著書『環境法』で、規制基準の一つであると位置づけた。

その第3版では、判断基準について、「画一的な基準を示してその履行を強制するのではなく、基準の達成に当たって規制対象者の創意工夫を引き出すことが法目的の達成の観点からは望ましい場合に、『判断の基準となるべき事項』を大臣が示す場合がある」と説明している²⁵⁾。

(2) 促進措置との関係

「判断の基準となるべき事項」を総務省の法令データ提供システムで検索すると13件

が該当する（平成 27 年 4 月 1 日現在）が、内容を見ると実質的には 7 件で、そのうち 4 件が「促進型」の法律で導入されている。

その 4 件のうちから、「資源の有効な利用の促進に関する法律（平成 3 年法 31）」と「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成 7 年法 111）」をとりあげてその促進措置の仕組みをみてみる。なお、資源の有効な利用の促進に関する法律は、平成 3 年制定時は「再生資源の利用に関する法律」であったが平成 12 年の改正で今の題名に変更された。

(3) 判断基準方式を導入した「資源の有効な利用の促進に関する法律（平成 3 年法 31）（資源有効利用促進法）」の促進措置の仕組み

① 目的

この法律の目的は、資源の有効な利用の確保を図るとともに、廃棄物の発生の抑制及び環境の保全に資するため、使用済物品等及び副産物の発生の抑制並びに再生資源及び再生部品の利用の促進に関する所要の措置を講ずるものとしている。

なお、この法律は、廃棄物処理法とともにリサイクル法制の一般法、すなわち、容器包装リサイクル法などの個別リサイクル法の上位法と位置づけられている。

② 促進に関する所要の措置の仕組み

この法律の促進措置の仕組みは、主務大臣が基本方針を定めて告示で公表し、特定省資源業種など 2 業種、指定省資源化製品など 5 製品の事業者それぞれが発生の抑制と再生資源の利用を促進するために取り組むべきガイドラインとして判断の基準となるべき事項を省令で定め、特定省資源事業者などに対して必要があると認めるときは判断基準を勘案して指導・助言を行い、生産量の多い事業者に対しては計画の作成・提出を求め、事業者の取り組み状況が判断基準に照らして著しく不十分と認めるときは勧告・命令を行い、命令違反には罰則を課すものとなっている。

③ 促進措置のポイント

以上の促進措置の要点は次のとおりであろう。

- ア、基本方針を定める主務大臣は、経済産業大臣、国土交通大臣、農林水産大臣、財務大臣、厚生労働大臣及び環境大臣と定められていること
- イ、事業者の判断基準となるべき事項の策定、指導・助言、勧告・命令の主体は、それぞれの業種、製品の事業を所管している大臣（事業所管大臣）と規定されていること
- ウ、指導・助言の要件は「判断基準となるべき事項を勘案して」と定められていること
- エ、製品の生産量が政令で定める要件に該当する事業者（政令事業者）に対しては、副

産物の発生抑制などの計画の作成・提出を義務付けられること
オ、勧告・命令の仕組み

政令事業者による取組が「判断基準となるべき事項に照らして著しく不十分であると認められるときは、判断の根拠を示して必要な措置を勧告する」そして従わないときは公表し、さらに、正当な理由なくして勧告に従わないときは、産業構造審議会などの意見を聴いて勧告に係る措置を命ずる。その違反には50万円の罰金と法人への両罰規定が課されること、である。

(4) 「容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律（平成7年法111） （容器包装リサイクル法）」の促進措置の仕組み

今一つ典型的な立法例と思われる容器包装リサイクル法の促進措置の仕組みをみてみよう。

① 目的

この法律の目的は、容器包装廃棄物の排出の抑制並びにその分別収集及びそれにより得られた別基準適合物の再商品化を促進するための措置を講ずることとしている。

② 再商品化の促進措置の仕組み

この法律の促進措置の仕組みは、

第1に、主務大臣が基本方針を作成し、その基本方針に即して、再商品化計画の作成、判断の基準となるべき事項を定めること

第2に、指定容器包装利用事業者に対しては判断基準を勘案して指導・助言を行うこと
とできること

第3に、容器包装多量利用事業者に対しては定期報告の提出を義務づけていること

第4に、容器包装多量事業者の容器包装廃棄物の排出抑制の促進状況が、判断基準に照らして著しく不十分であると認めるときは、判断の根拠を示して勧告・公表し、正当な理由なくして勧告に係る措置を執らなかった場合には審議会の意見を聴いて勧告に係る措置をとるべきことを命令する。その違反に対しては50万円の罰金、法人に対する両罰規定を定めていること、である。

3. 判断基準方式の典型的な仕組み

(1) 資源有効利用促進法の促進措置の足りない点

容器包装リサイクル法の促進措置の仕組みと資源有効利用促進法の促進措置の仕組み

を比較すると資源有効利用促進法の促進措置の仕組みには定められていない点がある。

それは、第1に、資源有効利用促進法では、基本方針と判断の基準となるべき事項をつなぐ「即して」がない。つまり、基本方針に「即して」判断の基準となるべき事項を省令で規定する仕組みになっていないこと

第2に、容器包装多量利用事業者に義務付けられている「定期の報告」が資源有効利用促進法には規定されていないこと

以上の2点が挙げられる。

(2) 促進型の典型的な仕組み

そこで、上記(1)の2つの点を組み込んで促進措置の典型的な形と特徴を示すと次のようになる。

主務大臣による基本方針の策定し告示する。それに即して省令で判断基準となるべき事項を定め、必要な場合に事業者に対し指導・助言を行う。一定の事業者に定期の報告を義務づける。一定の事業者に計画作成を求め、その内容が判断基準に照らして不十分な場合に勧告・命令ということになる。

なお、基本方針に即して判断の基準となるべき事項を省令で定めることから、基本方針は省令の立法指針の性格をもつものとなる。

ただ、勧告・命令の発動に至るまでの要件の厳格さがその実効性に疑問が投げかけられる。また、定期の報告を義務付けることによって、行政は当該企業の活動内容に係る多くの情報を得ることとなる。したがって、それを活用して事業者に対して適切な措置を講じられるかどうか行政に問われることになる。

(3) 判断基準方式の導入の拡がり

上記2(1)で説明したように主にリサイクル分野と省エネ分野の法律に多く用いられており²⁶⁾、経済産業省がこの方式の導入に積極的にみえる。しかし、この方式を導入している「食品循環資源の再生利用の促進に関する法律（平成12年法116）（食品リサイクル法）」は、農林水産省及び環境省所管である。

また、環境汚染規制の分野で、「促進型」ではないが「自動車から排出される窒素酸化物及び粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法（平成4年法70）（自動車NOx・PM法）」は国土交通省及び環境省所管の法律である。さらに、温室効果ガスに係る地球温暖化対策である特定フロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律（平成13年法64）を平成25年に改正し、題名を「フロン類の使用の合理化及び

管理の適正化に関する法律」(経済産業省及び環境省所管)に改めて、この判断基準方式を導入している。

このように、この方式が、経済産業省以外の省が所管するリサイクルや地球環境にも関係する省エネ分野、環境汚染、さらに、地球環境の分野にも広がる傾向をみせている。

4. 事業計画認定方式をとる「使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律(平成24年法87)(小型家電リサイクル法)」

(1) 小型家電リサイクル法の促進措置

この法律の促進措置は、主務大臣が基本方針を策定する。再資源化事業者は事業計画を作成して主務大臣に認定申請し、主務大臣が基本方針に照らして計画が適切であると認めるときは認定し、認定事業者とその委託を受けて行う事業者に対しては廃棄物処理法の業規制の適用が免除される仕組みとなっている。

この方式は、西谷剛『実定行政計画法』において「私計画認定方式」と整理された方式に酷似している²⁷⁾。私計画認定方式は、事業者が事業計画を作成して認定申請し、基本方針に照らして計画が適切であると認めるときは認定して助成する助成法規の一種で、助成の基準をいきなり目的条項から導き出すのが難しいので目的を敷衍した基本方針を策定しそれを媒介に使用している²⁸⁾。一方、事業計画認定方式も基本方針が直接私人と関係する仕組みは同じであるが、業規制の適用除外措置によって事業者の活動を促進させる効果を狙ったもの²⁹⁾で、事業者の創意工夫を引き出す誘導型の行政活動を背景にしている。一方、「私計画認定方式」は、古くは、昭和37年改正農業機械化促進法(昭和28年制定)で導入されており³⁰⁾、前提となる行政活動のタイプも現在とは異なった状況にあったといえよう。

(2) 「判断基準方式」と「事業計画認定方式」との相違

ここで、「判断基準方式」と「事業計画認定方式」との性格の違いに触れておこう。

判断基準方式の性格については、上記2(1)で既に述べたように、画一的な基準で履行を求める強制措置ではなく、対象事業者の創意工夫を引き出すことが法目的の観点から有効であると考える場合に、設備や機器等の性能向上を求めるために判断基準によって指導・助言から勧告・命令まで徐々に規制を強めていく性格をもつもので、特に、次のⅢで取り上げる省エネ法のトップランナー方式は各機器のエネルギー消費効率の改善に寄与している。

それに対し、事業計画認定方式は、事業のコントロールを許可制ではなく、申請した事業計画が法目的を敷衍した基本方針に照らして適切であるかを認定して、規制を緩和することで事業を促進させることの方が有効であると考えられる方式といえよう。

Ⅲ 促進効果を向上させるための仕組み——「トップランナー方式」等

促進措置の方式として「判断基準方式」と「事業認定方式」の仕組みを紹介した。その促進効果について、特に判断基準方式の場合は判断基準に照らして執る措置が指導・助言であることから、疑問視されよう。

しかしながら、北村教授は、「トップランナー方式」を判断基準にセットすることで促進効果の増大が期待されることを指摘している³¹⁾。また、一定の事業者に対して定期報告書の提出を義務付けることも自主的取組を促進させる効果がある。

1. トップランナー方式

「エネルギーの使用の合理化等に関する法律（昭和54年法49）（省エネ法）」は、法律の題名が「促進」ではなく、「エネルギーの使用の合理化等を総合的に進めために必要な措置等」を目的とし、基本方針と判断基準を結ぶ規定がなく、判断基準が省令ではなく告示でなされ、罰金が100万円としつつも法人に対する両罰規定がない。これらのことから「促進型」の立法例としなかった。

しかし平成10年の改正で促進効果の大きい「トップランナー方式」が一定の自動車を含むエネルギー消費機器等及び熱損失防止建築材料それぞれのエネルギー消費性能に関し事業者の判断基準に導入されていることに注目する必要がある。

「トップランナー方式」と呼ばれるこの方式は、同法第78条第2項で、（エネルギー消費機器等の）性能判断の基準となるべき事項として、「当該特定エネルギー消費機器等のうちエネルギー消費性能が最も優れているものそのエネルギー性能等……を勘案して定める」と規定している（熱損失防止建築材料については第83条の3第2項）。つまり、省エネ性能の最も優れている製品の性能を判断基準とすることで、事業者のインセンティブを最大限活用する方法である³²⁾。

北村教授は、この方式は日本独特のもので、エネルギー消費機器のエネルギー消費効

率の改善に大きく寄与していると評価している³³⁾。

2. 定期の報告

さらに、省エネ法において、その第6条で、エネルギーの使用量の合計量が政令で定める数値以上である事業者を、エネルギーの使用の合理化を特に推進する必要がある特定事業者に指定し、第8条で、その特定事業者に対して、毎年度、その設置している工場等におけるエネルギーの使用量等のエネルギーの使用状況などを主務大臣（経済産業大臣）に報告を義務づけている。

この一定の事業者に対する定期の報告の義務づけは、自主的取組を促す効果が期待されるもので、上記3(2)で判断基準方式の典型的な仕組みの1つとしている。

結びにかえて

——基本方針と判断基準方式の促進措置による法施行の実態と法的評価

上記Ⅱ3(3) 判断基準方式の導入の拡がりで紹介した食品リサイクル法（平成12年法116）は、平成19年改正施行から5年後の見直しについて、審議会（農水省と環境省の合同会合）で検討し、パブリックコメントを行ってまとめた報告書を踏まえ、法改正ではなく、平成27年7月に再生利用等実施率等の平成31年までの目標を設定するなど基本方針を改定して告示・公表し、この目標を達成するため再生利用手法の優先順位を飼料化、肥料化、メタン化等の順とすることを判断基準事項に追加する省令の改正、定期の報告の記載項目の追加と合理化を行う省令の改正を実施した。

このように、判断事項方式の促進型法制では、行政が、法の授権によって、基本方針の策定を軸に判断条件事項や定期の報告を組み合わせた仕組みによって、法改正によらずに、事業者の活動の促進拡大を図っていくことを可能にしている。

その法的評価であるが、上記Ⅰ4で述べたように、碓井教授は、基本方針の内容自体を法律で定めることなく行政の策定に委ねることを合理化できる事情を4つ挙げ、それらの事情を端的に称した『『基本方針の柔構造性』にこそ、基本方針の存在意義があるとするならば、その特色の発揮の可能性を維持しつつ、統制の在り方（パブリックコメントの実施、公表、審議会の関与などのみでよいのか）を検討する必要がある³⁴⁾』、としている。

〈注記〉

本稿は、本年4月18日に開催された第42回公法系勉強会で報告した内容を加筆訂正をしたもので、本誌掲載について仲介の労をとっていただいた大貫裕之教授に心からお礼を申し上げたい。

なお、公法系勉強会での報告の契機は、第79回日本公法学会公募報告セッションでの報告「立法スタイルの変化と基本方針の機能——基本方針に即した判断基準による強制措置を用いた政策促進型を中心に」にある。拙い報告を碓井光明教授はじめ大勢の研究者に聴いていただき、多くの的確な質問をいただいたことを、この機会を借りて、心からの感謝とお礼を申し上げたい。

註

- 1) 植村栄治『行政法教室』（有斐閣、2000年）131頁では、行政計画は基本方針の名称で呼ばれている場合もあるとし、環境基本法17条1項の公害防止計画策定を指示するため内閣総理大臣が策定する基本方針の例などが紹介されている。平岡久『行政立法と行政基準』（有斐閣、1995年）19頁では、「『行政計画』に近似している」とし、西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣、2003年）では、基本方針を行政計画に含めて膨大な立法例を整理している。
- 2) 碓井光明「法律に基づく『基本方針』—行政計画との関係を中心とする序論的考察」明治大学法科大学院論集第5号（2008年）5頁
- 3) 西谷剛「マスタープラン」塩野先生古希記念『行政法の発展と変革 下巻』（有斐閣、2001年）761頁、764頁
- 4) 前註1の西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣、2003年）
- 5) 前註4の37頁
- 6) 前註2の36頁
- 7) 同 37頁
- 8) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第5版〕』（有斐閣、2009年）215頁の註（5）
- 9) 北村喜宣『環境法〔第3版〕』（弘文堂、2015年）127頁
- 10) 前註2の5頁
- 11) 基本法の制定数は47本（未施行を含め2014年度末現在）ある。ただ、基本方針より基本理念が多く用いられ、法律自体に個別の理念規定を定めている例も多い。
- 12) 前註2の3頁
- 13) 拙稿「『基本方針』の機能—個別行政法で多用されている実態（上）（下）」自治実務セミナー40巻9号32頁、40巻10号28頁（2001年）参照。
- 14) 北村喜宣『揺れ動く産業廃棄物行政』（第一法規2003年）76-79頁（初出は「廃棄物処理の基本方針と自治体廃棄物処理行政の留意点」三田学会雑誌第94巻1号（2001年）49-52頁も同趣旨の指摘を行っている。
- 15) 前註2の碓井光明論文18頁以下において、大臣又は国若しくは政府が策定する基本方針の策定手続には、いわゆる「水平調整」と「垂直調整」が仕込まれている場合が多いことを指摘している。なお、拙稿「自然再生推進法にみる『基本方針』の役割について」大阪学院大学法学研究31巻1・2号1頁（2005年）も参照。
- 16) 前註2の25頁
- 17) 同37頁
- 18) 前註9の137頁
- 19) 同138頁
- 20) 碓井教授も同趣旨のことを述べている（前註2の碓井論文25頁、37頁参照）。

- 21) 前註 2 の 32 頁
- 22) 同 37 頁
- 23) 同 5 頁
- 24) 基本方針規定を定めている法律には、策定主体が単独又は複数大臣のものもある。しかし、規制の一種である判断基準方式、規制免除措置がある事業認定方式を促進措置として導入している法律では、それぞれの事業を所管する大臣のみが、業法による規制権限を持っていることから、基本方針の策定主体が主務大臣となると推測している。一方、狭義の推進型となると、政策を基本方針に基づく政府又は地方公共団体が計画実施するものとなることから、基本方針の策定主体も国又は政府にならざるを得ないのだろう。
- 25) 前註 9 の 146 頁
- 26) 同
- 27) 前註 1 の西谷剛『実定行政計画法』（有斐閣 2003 年）185-188 頁
- 28) なお、認定の効果が資金助成と規制免除の両方ある「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律（平成 26 年法 78）」もある。
- 29) 前註 4 の 34 頁参照、なお、前註 13 の拙稿「『基本方針』の機能—個別法で多用されている実態（上）」自治実務セミナー 40 巻 9 号 32 頁
- 30) 前註 13 の拙稿論文 32 頁及びその註 4、5 を参照。
- 31) 前註 9 の 147 頁
- 32) なお、上記Ⅱ 3(3)の判断基準方式の導入の拡がりにおいて紹介した自動車 NOx・PM 法では、トラック・バスの排出基準を一定の新型車種の性能におき、その基準に達していない古い車種を車検不合格として新型車種への乗り換えを促進させるいわゆる車種別規制を導入している。トップランナー方式に似た仕組みといえよう。北村教授は「車検をいわば『人質』にとり、道路運送車両法とのリンケージを利用した巧みな法政策である」と評している（前註 9 の北村喜宣『環境法〔第 3 版〕』397 頁）。
- 33) 前註 9 の 147 頁
- 34) 前註 2 の 37 頁