

行政の法システムの改革

阿部 泰隆

ここでは主に国政の改革を取り上げている。地方の法システムはここでは基本的には扱わない。

飯尾報告にあった官民関係については、行政法学では、情報公開、行政手続法、行政争訟法の改革、規制緩和、公益法人の改革などで対応したい。司法改革も含めて、『政策フォーラム』第2号をご参照ください。

1 行政改革一般について

今の行政改革（行政改革会議の最終報告参照）では行政組織なり行政組織法を見直すことになっているが、それよりも、行政実体法システムの「勤続疲労」を見直す方が先決問題である。

行政改革の方向として、行政の簡素化とか、市場に任すのでは足りない。政府は有効に機能すべきで、「公平で、効率的で、弱者にやさしく、しかも、活力ある、民意を反映した国益さらには地球市民の利益を考える日本列島法改造論」が必要である。そのためには、行政に目標・価値を与え、その観点から現行法システムを総点検することこそが必要である。

議員立法でも政府法でも、法律の内容が肝心である。

そのための例をアットランダムであるが、ある程度あげる。

2 行政の役割・監督手法のありかた

行政は社会の発展の歪みを是正すべきであり、民間でうまくいく部分については口を出すべきではない。トラックの需給調整などがそうである。

「民間の監督」手法が行政の基本的役割であるが、必要なときに適切に発動できるようになっていないので、見直しが必要である。建築規制などは、違反を見逃し、行政代執行などはさぼっている。規制の緩和ではなく、合理化が必要である。代わりに、違反を徹底的に摘発しなければ、担当者があとで非難される仕組みが必要である。

電気用品の取締、住宅の検査など、行政が直接に監督する仕組みでは、業者も行政におんぶにだっこになるし、行政も十分には監視できない。責任がはっきりしない。初期不良なら、行政の検査でわかるとしても、あとでの故障が多い商品（たとえば、車）は事前の検査ではわからない。

情報を収集して、公開し、また、業者自身に情報を公開させる方法を工夫する方がうまくいく場合も多い。

住宅の場合、壁の厚さ、基礎の深さなど、情報を公開させ、あとで問題がわかれば、性能保障会社の責任とするのがよい。

スキー場のリフトの速度を毎秒4メートルから5メートルに規制緩和するという報道があったが、これで事故率がどのくらい高くなり、受忍できるのか、リフトから上手に降りれなかった身としては、気になるところである。

このように、情報公開が大切である。消費者保護関係はその方へシフトすべきである。

税金については、コストのかからない、実効性のある監督手法として、たとえば、収入記録義務づけ制度（金銭登録機の利用、銀行経由義務づけ）を導入すべきである。

国保も住民税も、自治体ではまともに取れない。全部国の税務署に委託した方がよい。自動車税は後払いであるが、重量税と同じく車検のときに取った方がよい。

警察は交通違反の取締に頑張っている。しかし、それでも事故は減らない。道路交通取締法ではなく、交通事故激減法をつくって、事故減らしの目標を与え、頑張った警察署に報賞を出すのがよい。

駐車違反は車輪止めをすれば、みんな捕まる。今は、駐車禁止区域を広く設定して、現場の裁量でおめこぼしをやっている。代わりに、駐車禁止区域をきちんと設定するべきである。

医師免許なども、医師としての能力の有無を行政が試験という方法で情報を収集して判断する手法である。個々人が情報を収集するよりは効率的であるから、こうした行政監督制度が正当化されるが、それは不十分であるから、ヤブ医者がはやる。医師の業績、失敗の情報を蓄積する手法を工夫することこそ、行政の任務である。今後の課題である。

大学教員は、大学の設置などの場合に限るが、いわゆる丸合（マルゴウ）という、訳のわからない審査制度で、品質管理が行われている。不透明でいい加減な制度で、しかも、法律の根拠もなく、法治行政に反する。しかも、これは最低ラインであるから、優の先生も可の先生も同じく合格である。これでは、最低でも合格すればよいので、大学の水準アップにはつながらない。こんな仕組みよりは、先生の教育上、学問上の情報を学生、受験生、世間に広く公表する方がよい。また、これに対して、異議と意義を受け付ければ、面白いだろう。

3 公共投資の評価システム

公共事業にはまともな目標を与えるべきである。景気浮揚ではいけない。たとえば、下水道は、水を浄化するという観点から、いつまでにいくら金をかけて、どれだけきれいに行けるかという観点から評価されるべきである。そして、代替案と比較すべきである。そのさい、代替案は、自分の省の仕事でないものも比較の対象に入れるべきである。合併処理浄化槽の設置の義務づけなら、早く、金もかけずに、浄化できる。

景気浮揚のためなら、それぞれを効率的に行って、たくさんの事業を行えば、やはり景気浮揚効果は変わりはないはずである。要するに、同じ景気浮揚効果で、たくさんの本来の効果を発揮させればよいのである。

一般的にあって、環境アセスメントのほかに、公共事業のアセスメント、評価手法を確立し、事業を行う目的との関係で効率性の高い手法を代替案の検討を踏まえて選択するように、開始した場合も、情勢の変化を踏まえ、傷口が浅いうちに、責任を問わずに撤退しやすいシステムを導入すべきである。

五ヶ年計画について国会の議決にかからせる民主党の提案はたりないと思う。個別の個所付けのさいに結局は政治家が官僚に頭を下げることになる。猫がネズミに媚びるわけである。そこで、個所づけごとに、事業の評価システムが必要である。（ただし、それを国会にかける必要があるかどうかは別である。行政監視委員会が監視するのもよい）

組織は仕事を維持したがる。事業の必要性は、事業によって得する官庁には主張させてはならない。第三者機関がしっかり分析する仕組みにして、事業官庁は、命じられた事業を遂行するだけにしたい。建設省のダム委員会などではムダである。

4 土地利用、開発行為、環境の規制

これらについては、外部不経済を生ずるので、市場原理に任せることはできず、基本的には規制が必要である。現状は、「開発自由の原則」でほとんど自由に土地利用をさせている状況といえるが、これは濫開発を生み、一部の者に開発利益を与える不公平を生ずる上、結局は、あとで巨費を投じて再開発しなければならず、無駄ばかりである。阪神大震災のあとで再開発や区画整理をするよりも、最初から土地利用規制をすべきであったが、いまでも、道路さえあれば、あとはミニ開発を許している。新大阪や新横浜などの周辺にみるように、開発利益の吸収が必要である。それを旧国鉄のものにすれば、その赤字もかなり軽減されるはずであった。「計画なければ開発なし」の原則に則って、公平に、秩序正しい街を安価に迅速につくる仕組みを導入すべき。

そのためにも、地方の条例制定権の拡大が不可欠である。地方分権の作業が進んでいるが、条例制定権の制約をなくす必要がある。

宅地開発・住宅建設なども、事業そのものは民間に任せ、行政は上記のような適切な土地利用規制に精力を注ぐべきである。住都公団が賃貸住宅、宅地分譲から撤退するのは、この意味では妥当である。住宅供給公社など、もともと不要の存在であった。

環境の規制は不十分であるが、他方、不要な規制のために事業費が高騰するケースもあり、規制の緩和ではなく、合理化が必要である。珍しい種のとんとう虫がいるというくらいで開発をストップしたりすれば、かえって高くつく。

5 福祉の理念

現在の福祉政策にはまともな理念がない。福祉基本法を作り、自助努力を基本とする、しかし、自助努力では助からない者を、困った順に助ける、困った者は全員助ける、困った程度に応じて（ニーズに応じて）助けることが必要である。

たとえば、災害弔慰金等支給法では、家が五軒以上倒れた場合の死者に弔慰金が出る

が、ひとり雷に当たった場合には何も出ない。量が大きくなれば質に転化するという発想である。しかし、被災者の遺族からすれば、一人死のうとたくさん死のうと同じである。平等原則に反して違憲である。大勢死ねば、近隣でも助けられないが、少数なら近隣で助けられるという議論があるが、現実には反する。死者が少数でも、近隣で出してくれるのはせいぜい義捐金だけで、少額である。障害者福祉施設でも、措置費は定額制で（人数あたりで）支給されるため、施設の方は軽い障害者を入所させようとし、重い障害者は行き場がない。福祉事務所もこれを黙認する。医療なら重い病人を放置しないのに、福祉なら、重い障害者を放置するのは差別である。最重度手当を導入し、重い順から処遇するシステムにしなければ、憲法25条に違反する。

兵庫県は老人医療費を65歳から70歳以上並として県費100億円以上使い、神戸市は老人無料パスで30億円以上使っている。そのくせ痴呆性老人などの特養はたりない。票を基準とせず、本当に困った順にという政策に切り替えるべきである。

年金も、収入のない学生からとって、住専の社長にも支給する。こうした逆転現象は違憲である。年金でも、自分でかけた分をこえて貰うときは、所得と資産を調査して、一定以下しか出さない制度にすべきであると思う。基本的には賦課方式から積み立て方式に移行するという事である。それを急に行えば、今の現役世代は、老人向けの保険料を負担しつつ、自分たちは安い年金しかもらえないという過渡期の問題が生ずるが、その前提は、すでに年金の裁定を受けた世代の年金を削ることはできないということにある。しかし、彼らは自分の納めた分以上もらっているのである。それには権利はなく、恩恵に過ぎない。したがって、経過措置を置いて、将来の分は削減すべきである。少なくとも、年金のベースアップを廃止すべきである。

クロヨンの税金を基準に福祉の給付を受けるのは、クロヨンの自乗であり、偽弱者に二重の給付で、とんでもない。所得と資産を徹底的に捕捉する制度が必要である。納税者番号もよいが、それではたりない。売上記録義務づけ制度、銀行取引義務づけ制度をつくるべきである。そうすれば、税収は多いにあがるから、その分税率を下げるができる。また、この仕組みでは、本当の弱者を判定できるから、福祉の給付も正当化できる。

公営住宅はくじ運のよい者にくじ運の悪い者の税金で豪華な住宅を与える不合理な制度である。福祉であるから、みんな救われなければならないので、一定の所得までは福祉の給付金を与える代わりに、民間の住宅を借りる方がよい。災害の場合、現物支給主義で、仮設住宅を与えるが、むしろ代わりに現金を支給する方が早く住宅が見つかる。そのため

には所得と資産を調査する必要がある。

震災の被災者に個人補償という法案が出ているが、焼け太りがないように、しっかり審査する必要がある。

雲仙の災害の場合に、1000億円もするスーパー堤防をつくるよりも、中の海の干拓地を与えた方が安く、早く復興でき、安心だとは言えないか。集落ごとと一緒に移転すれば、コミュニティも維持できる。そういう特別立法はなぜできないのか。

6 補助金の適正化

地方分権の推進で補助金の削減、自主財源の増加が求められる。ここではそれ以外の補助制度を扱う。

既存施設は、余り利用されなくなっても、転用が容易には認められず、無駄になっているものが多い。たとえば、保育所がそうであるが、工業用水も余っているのに上水道には利用できずに、海に流している。転用申請をして承認を受けるという現行制度を逆転させて、目的外使用を奨励する制度（新規の補助金交付申請に際し、既定施設の転用ができないことの証明を要するとする制度）を作るべきである。少なくとも、一定期間過ぎれば、転用は当該地方公共団体の議会に諮れば、あとは、中央官庁には届け出れば済むようにすべきである。

官官接待も陳情も圧力も、補助金採択過程が不透明だからである。そこで、補助金をできるだけなくすほか、補助金の審査基準をつくらせ、補助金の申請はすべて文書で行い、公開ヒアリングで競争させ、それ以外の場では審査担当者との接触を禁止し、かつ、補助金採択の結果は文書で理由をつけるべきである。補助金の継続も、その成果の評価をふまえて行うようにすべきである。

このことは、補助金に限らず、文部省が大学の各種の企画について行う承認・不承認にも適用すべきである。

7 行政簡素化法が必要

今は、職員を減らせば無駄な仕事をやめるという前提で、職員を減らしているが、無駄な仕事は減らない。逆に、書類の簡素化を図り、不要な仕事を減らせば職員も減らせる。

その視点に立った行政監察が必要である。

大学教員の勤務時間規制なども、どうせ守っていないので、無駄である。庶務系の無駄な仕事を増やしているだけである。多くの私立大学のように裁量労働制にすればよい。そのうえで、情報を公開し、業績評価すべきである。

法律や通達をわかりやすくすれば、仕事は楽になる。法改正のさいも、改正条文だけでは、新旧対照をしないとわからない。全国でみんなが条文の読み換えをしているのは無駄である。

中央官庁が通達や指示を出すときも、どれだけ意味のある仕事かをきちんと吟味する必要がある。

たとえば、文部省は大学に足切りをやめろと通達したり、できるだけ面接をせよと指示しているが、どうせ落ちる受験生のために、大学を忙しくさせるだけの無駄である。文部省はこれで学問を妨げているのである。

8 審議会・行政の立法過程について

縦割行政の応援団になっている審議会を統廃合すべきである。むしろ、本来は、行政が自己の責任でしっかり理由付きで政策をつくるべきである。学者も審議会に出ると、役所の論理から自由でなくなって、ダメになる傾向にある。

人選理由も明らかにすべきである。審議過程の公開については、速記録の公開は、足を引っ張ることの多い現状の下では適当ではない。ただし、議事のできるだけ詳しい要旨と提出資料を早期に公開すると共に、成果物は、理由や考え方をきちんと付して（代替案と比較してなぜ妥当かがわかるように）公表すべきである。

政策づくりは現行法の不備を論ずる場でなければならない。大災害が次にきたら、どうすればよいかと言う議論で、現行法を使う前提で議論されたが、現行法の機能麻痺がはつきりしたといえる。役人にこんな議論をさせても無駄である。

政策立案は、過去にその政策に携わった者を中心から排除すべきである。なぜなら、執行に携わった者は、執行の不合理性を知っているが、その改善を提案するには、自分達のインチキを公開しなければならないので、改善策を講じにくいのである。たとえば、損失補償の損得なしの原則は、現場では苦勞の種で、何とか鉛筆をなめるが、その手口を公にする訳にはいかない。しかし、現実には困っている。筆者の提案のように、割り増し補償制度

があれば、鉛筆をなめる必要はないが、役所はその必要性を正面から主張しにくい。

役所は、賠償責任についてはなるべく負担しないように頑張るので、被害者は長年の訴訟でやっと一部とれるだけである。これに対して、補償は、自分達の責任ではないので、出せるだけ出すので、損失補償は普通はそれほど厳しくはない（阿部泰隆『国家補償法』参照、宇賀克也『書齋の窓』1997年5月号も最近これを指摘する）。これでは逆転の不公平である。したがって、賠償を値上げする必要があるが、この実態は担当官庁からは出てこない。国家賠償法の改正が必要であるが、被告代理人の法務省が主管省であるから、泥棒に刑法をつくらせるようなものである。

そうすると、法制度の改革は、各省から離れて、議会の公聴会で、あるいは少なくともその執行部門から離れて、専門部署をおき、総合的な審議会の場で行うべきである。

内閣法制局の立法慣行も変えなければならない。1996年に改正された水質汚濁防止法では、「有害物質に該当する物質を地下に浸透させた」者に対して、地下水の浄化命令を出すことができると書いてある。有害物質を地下に浸透させた者ではなくて、「有害物質に該当する物質」を地下に浸透させるというのはいったいどういう意味なのでしょう。排出したときには有害物質として指定されていなくても、後から水質汚濁防止法施行令で有害物質と指定されたら、それは「有害物質に該当する物質」だということであるが、それなら、「有害物質を地下に浸透させた者」という文章の次に、（排出された後に有害物質と指定された場合も含む）と書いておけばよい。

こんな条文作りをしているのであれば、内閣法制局は要らない。

9 立法過程

情報公開でいちばん重要なものは法律案である。今は三行半の理由しかついていない。五十嵐敬喜の河川法改正案でも、慣例にならって同じである。

法案には理由をきちんとつけ、代替案との比較検討の結果も示すべきである。想定問答集も出すべきである。そうして、情報公開の上で、公聴会を開いて、国民の反応を見ながら各党が態度を決めるべきである。

大阪府の情報公開条例をつくったときは、注釈書をつくった。今われわれが提案している定期借家法案は、広く論文を書き、Q & Aまで公表している。

これに対して、理由をつけても、建て前だけでインチキのことがあるという反論がある

が、それでも建て前の理由が公になれば、それがインチキだという反論がしやすいので、有効である。

政府提案法律にも、行政の限界があるが、議員立法にも限界がある。規制緩和がらみで、600の法律、12万の通達を改正する必要があるという。それを議員だけで行うのは無理である。うまくいくとは限らないのは、今の被災者支援法案でもわかる。

議会と行政の関係を敵対的にとらえるのではなく、議会は、役所のノウハウを活用して、表の場で政府と国会が正々堂々と議論して、共同して作業を行い、法案を作っていくべきである。議会の法制局や委員会調査室は原則として廃止し、各会派に調査費を割り振るべきである。