

「基本法類」の構造分析

宮崎, 一徳 / MIYAZAKI, Kazunori

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 = Public policy and social governance

(巻 / Volume)

5

(開始ページ / Start Page)

43

(終了ページ / End Page)

57

(発行年 / Year)

2017-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00013783>

「基本法類」の構造分析

宮崎 一徳

要約

「何々基本法」・「何々推進法」と称する法律の、特に議員立法による増加は、時に「立法のインフレーション」とも言われ、立法に関する研究者の中で広く認識されるようになって来た。「何々基本法」と称する法律、すなわち「基本」という言葉が題名に入った法律、「基本法」については、いくつかの先行研究はあるが、「何々基本法」・「何々推進法」の類として、「基本法」ではないが、同類に扱って良い立法というものの範囲等については、正面から取り上げたものは見当たらない。論者は今日の積み重ねの実情は、この種の法律の役割を積極的に評価すべき時期の到来と考えるが、そうしたことの前段階に存在する問題として、その積み重ねの認識がより実感を伴って共有化されることがなされていないことがあるのではないかと考える。

この種の法律を本論では、「基本法類」と名付けることとする。「基本法類」の把握は、主として、2008（平成20）年に塩野宏教授が作成した「基本法」の分析表を基に、各項目を数値化し合算した「基本法類度」を「基本法」以外の法律にも用いて行う。まず「基本法」と並び扱われた「何々推進法」、すなわち「推進」という言葉が題名に入った「推進法」、次に「推進」と同じく「promotion」が英訳語になる「促進」という言葉が題名に入った「促進法」を分析する。これらにより、「基本法類」の性格付けと積み重ね（本論では「量産化」と言う）の実態の明確化により近づけるのではないかと考える。分析の結果、特に「促進法」については、「促進」と言う言葉が題名にあるだけでは、直ちに「基本法類」と考えることはできず、個々の法律の構造等を分析して判断する必要があるということが判明した。こうした分析は、「基本法類」として意識すべきものは何かということ、そしてその実態をより明確に認識させてくれるのである。

キーワード

「立法学」、 「何々基本法」・「何々推進法」の類、「基本法類」、「基本法」、「推進法」、「促進法」、「議員立法」、「議員立法の役割」、「基本法類度」、「機構」、「計画・認定」

1. はじめに

2014（平成26）年7月6日、日本学術会議で行われた学術フォーラム「立法システム改革と立法学の再編」と、このフォーラムに合わせてなされた共同論集『立法学のフロンティア』全3巻の刊行は、法哲学、立法学、憲法学、政治哲学、公共政策学、民法学、刑法学等の肩書きを持つ者が多数参加した

もので、立法に関する研究におけるエポックメイキングな出来事であったと言えよう¹。

フォーラムで趣旨説明を行った井上達夫は、『立法学のフロンティア』の巻頭で、「従来型の立法システムの支柱をぐらつかせる変動が起こっている」、「あるべき立法システムの規範的構想を提示し、それを擁護・正当化する理論を発展させる必要」があるとしている²。

井上は、「立法のイモビリズム(不動性)」から「立法の高速変動」へ180度の転換がいまや進行している。法律事項に関わると言い難い宣言的規定から成る「何々基本法」・「何々推進法」の類も議員立法により量産化されている現状を見るなら、「立法のインフレーション」と呼んでも誇張ではない状況すら現出している。」としている³。

本論では、井上が言うところの「何々基本法」・「何々推進法」の類」というものを取り上げる。「類(たぐい)」とか「インフレーション」という言葉にはネガティブな響きあり⁴、これらがそのように言われてきたのにはそれなりの理由もあるが、論者は今日の積み重ねの実情は、この種の法律の役割を積極的に評価すべき時期の到来と考える⁵。問題はその積み重ねの認識がより実感を伴って共有化されることがなされていないことだと考える。この種の法律について、フォーラムや共同論集では、さまざまに触れられているものの、直接その実態を正面から取り扱ったものはなかった。

そこで、ある特徴でもって共通であるものをまとめるといって意味で、同じ「類」の字でも、「るい」と呼び、この種の法律を「基本法類」とし、実態の把握に努めたい。これは、「希土類」、「第一類」等と同様に、「類」の字を使っても、ネガティブな印象を持ちにくい言葉遣いのものにあえてすることで、その評価のし直しも意図している。「量産化」には意味があると考えますが、その「量産化」の対象をより明確に認識することがまず大切である。「基本法類」をより明確にするには、「基本法」という言葉が題名に入った法律の構造を分析して数値化し、これをそれ以外の法律に当てはめることで、ある一定の範囲の認識がなせるものではないかと考える。まず「基本法」と並び扱われた「何々推進法」、すなわち「推進」という言葉が題名に入った「推進法」、次に「推進」と同じく「promotion」が英訳語になる「促進」という言葉が題名に入った「促進法」について分析する等のことで、「基本法類」の性格付けと「量産化」の実態の明確化を行おうとするものである⁶。

2. 「基本法類」の定義

2.1. 「基本法制」に関する法律は含まない

「基本法類」という言葉を用いるにあたって、ここでまず意識すべきなのは、井上も「何々基本法」・「何々推進法」の類」とは区別して、「文字通り「基本法」と呼べる分野での大きな法改正が矢継早になされる「立法の再活性化」とも言うべき現象が起こっている」として掲げているものについてである⁷。「資本主義経済の法的インフラの根幹に属する会社法」の大改正、「ピラミッドのように不動」とみなされた刑事法分野」での基本原理を転換する抜本的改革(犯罪新設、重罰化、裁判員制度等)、行政事件訴訟法における「原告の武器を強化する方向での改正」、民法における債権法大改正等である⁸。これらは、法務省設置法第3条の「基本法制の維持及び整備」という規定から法務省が所管するものとされているもので、その性格、出自の違いから、区別されるべきものと考え。また、それら「基本法制」に関する法律には、「何々基本法」と称するものもないので、ここで言う「基本法類」には含まれないことになる。

2.2. 「基本法類」の「類」

「基本法類」には、まず、「宇宙基本法」や「水循環基本法」のように「何々基本法」と称するものが含まれ、便宜「基本法」と表す。

これについては、法令上の定義規定はなく、「基本法といえますのは、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」という衆議院法制局の国会答弁がある⁹。

ただ、このような内容をもっている法律は「基本法」だけではない。それら以外の名称でその構造等の特徴から同列に扱って良いと考えられるものもある。それらをまとめて、「類」という言葉を使い、「基本法類」と表す。ではどういうものがあるかということであるが、「基本法」以外の法律については、「推進法」は「基本法」以外で法律の題名から概ね「基本法類」に含まれると推測して良いものに該当する

と思われるので、まずこれについて、次に「促進法」について見てみる。こうしたことにより、この「類」に含まれるものと、そうでないものの差を表出させたい。

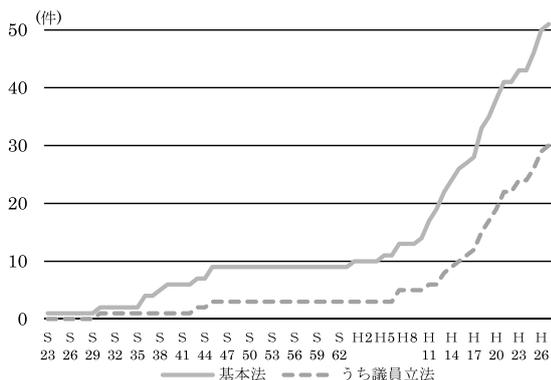
3. 「基本法類」のうち、「基本法」の実態

3.1. 「基本法」について

「基本法」の実態について見るなら、1948（昭和23）年の「教育基本法」に始まり、2015（平成27）年の「都市農業振興基本法」までで49本を数える。また、成立の有無にかかわらず、「何々基本法案」について見るならば、平成になってから平成27年までに、議員立法だけで120本を数える。ここまでの数の蓄積があれば、そこに共通の要素が見出され、一つ分野としての扱いがなされようになるのは自然であろう。

図1として、「基本法」の累積の推移を、うち、議員立法によるものも分けて示す¹⁰。議員立法によるものが6割を占める。井上の「議員立法により量産化されている」、「立法のインフレーション」と言われる姿を表す一つの例と考える。

図1 「基本法」の累積



論者は、内閣官房、内閣府の拡大について取り上げた公共政策志林の前号の論文の中で、2015（平成27）年8月現在、17ある内閣府の特別の機関中、「基本法」によるものが8、後述する「促進法」によるものが2、「促進法」によるものが1で、それらの合計11のうち、9が議員立法によるもの等から、省庁の垣根を超えた問題解決は、省庁の垣根にとらわ

れない議員立法が適切な対応をもたらし易い分野であろうという考えを肯定し得るとした¹¹。2001（平成13）年の内閣官房、内閣府の整備と同時に行われた中央省庁再編は、いわゆる大括りを内容の一つとし、縦割り行政の弊害是正も目指したが、官庁の垣根を超えた問題への対応の必要性は右肩上がりて存在し、内閣官房、内閣府の拡大が対応を迫られるほどのものとなったことと、図1の累積の動きは符合していると言えよう。

3.2. 「基本法」の構造分析表

この分野の先行研究としては、1973（昭和48年）、基本法が11本の段階での菊井康郎教授の論文があり¹²、2008（平成20）年の塩野宏教授の、その独自性と普遍性を検討し、分析表で整理した研究がある。菊井は、基本法の優越性として、「いやしくも基本法と銘打たれている以上、そこに示された準則が、関係の法令に対して、実際上指導的、優越的、綱領的、憲章的機能を営むことは、むしろ当然の要請であろう。」とする等、「基本法」について、総合的な見地から初めて「くわ」入れを行ったものと言え、古城・三谷の医療基本法に関する論文の中心的論点にも繋がる要素を持つものである¹³。本論においては、「基本法類」の「類」に含まれるものの姿を明らかにすることを主たる目的とするため、「基本法」をめぐる幅広い論議は行わず、構造の分析に特化して論ずることとしたい。塩野は、「基本法と名づけられた法律には、ある程度共通性がある、あるいは、共通性をもつように立法政策上の運用がなされて」いるのは事実で、「教育基本法制定の時点で、基本法という法形式とは内容的にどのようなものであるかなどという法制的な一般論なしに出発し、その後も、原子力基本法、農業基本法など、それぞれの時点における重要な政策課題に対応して逐次、内容を豊富なものとしていき、消費者保護基本法以降に、ある程度標準的カタログができあがったということが出来る」としている¹⁴。その分析をベースに塩野は表を作成した。表1は、塩野が作成した2008（平成20）年6月までの表を若干変更し、その後のものを加えたものである¹⁵。主たる要素とし

表1 「基本法」一覧(平成27年末現在)

題名	公布年月日	法令番号	閣法・議員立法の別	本会議審査		前文	理念	責務規定				施策規定		本部等	権利	罰則	実立法	備考	数値化	
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策							計画
0 教育基本法	S23.3.31	25	開	●	●	○	○	○	○	○(学校)	○(保護者)	○	○	×	×	△(義務)	×	○	H18.12.22法120により全部改正	21
1 原子力基本法	S30.12.19	186	衆	●	●	×	○	○	○	×	×	○	○	×	○(内)	○(補償)	×	○		14
0 農業基本法	S36.6.12	127	開	●	●	○	×	○	○	政策目標	×	○	○	×	○(総)	×	×	○	食糧・農業・農村基本法(H11法106)により廃止	19
2 災害対策基本法	S36.11.15	223	開	○	○	×	×	○	○	指定公共機関等	○	×	×	×	○(内)	○(補償)	○	×		17
3 中小企業基本法	S38.7.20	154	開	●	●	×	○	○	○	努力	×	○	×	×	○	×	×	○		20
4 森林・林業基本法	S39.7.9	161	開	●	●	×	○	○	○	○(努力)	×	○	×	○	○	×	×	○	林業基本法の一部改正法(H13法107)により題名改正	23
5 消費者基本法	S43.5.30	78	衆	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○	○	○	○	○(内)	○消費者の権利	×	○	消費者保護基本法の一部改正法(H16法70)により題名改正	33
6 障害者基本法	S45.5.21	84	衆	○	○	×	○	○	○	×	○(努力)	○	○	○	○(内)	○障害者の権利	×	○	心身障害者対策基本法の一部改正法(H5法94)により題名改正	30
7 交通安全対策基本法	S45.6.1	110	開	●	●	×	×	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○	財政・金融	24
8 土地基本法	H1.12.22	84	開	●	●	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○	×	×	○		29
9 環境基本法	H5.11.19	91	開	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○	○	○	○	○	×	×	○	環境基本法の施行に伴う整備法(H5法92)により公害対策基本法(S42法132)を廃止	29
10 高齢社会対策基本法	H7.11.15	129	参	○	○	○	○	○	○	×	努力	○	×	大綱	○(内)	×	×	○		25
11 科学技術基本法	H7.11.15	130	衆	○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	○(内)	×	×	○		21
12 中央省庁等改革基本法	H10.6.12	103	開	●	●	×	○	○	×	×	×	○	×	基本方針	○(官)	×	×	×		13
13 ものづくり基盤技術振興基本法	H11.3.19	2	参	○	○	○	○	○	○	○(努力)	×	○	×	○	×	×	×	○		24
14 男女共同参画社会基本法	H11.6.23	78	開	○	○	○	○	○	○	×	○(努力)	○	○	○	○(内)	男女の人権	×	○		32
15 食料・農業・農村基本法	H11.7.16	106	開	●	●	×	○	○	○	○(努力)	○	×	○	○	○	×	×	○		24
16 循環型社会形成推進基本法	H12.6.2	110	開	●	●	×	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×	○		27
17 高度情報通信ネットワーク社会形成基本法	H12.12.6	144	開	●	●	×	○	○	○	×	×	○	○	○	○(官)	×	×	○		23
18 特殊法人等改革基本法	H13.6.21	58	衆	●	●	×	○	×	×	×	×	×	×	○	○(官)	×	×	○	H18.3.31失効	15
19 水産基本法	H13.6.29	89	開	○	○	×	○	○	○	○(努力)	消費者(役割)	○	×	○	○	×	×	○		24
20 文化芸術振興基本法	H13.12.7	148	衆	●	○	○	○	○	○	×	×	○	○	基本方針	○	×	×	○		26
21 エネルギー政策基本法	H14.6.14	71	衆	●	●	×	×	○	○	○	努力	○	×	○	○	×	×	○		22
22 知的財産基本法	H14.12.4	122	開	●	●	×	○	○	○	○(努力)	×	×	×	○	○(官)	知的財産権	×	○		26
23 食品安全基本法	H15.5.23	48	開	●	●	×	○	○	○	○	消費者(役割)	○	×	基本的事項	○(内)	×	×	○		24
24 少子化社会対策基本法	H15.7.30	133	衆	●	●	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		29
25 犯罪被害者等基本法	H16.12.8	161	衆	○	●	○	○	○	○	×	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		30
26 食育基本法	H17.6.17	63	衆	●	●	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		32
27 住生活基本法	H18.6.8	61	開	●	●	×	○	○	○	○(努力)	×	○	○	○	○	×	×	○		26
28 自殺対策基本法	H18.6.21	85	参	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		29
29 がん対策基本法	H18.6.23	98	衆	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○	×	×	○		30
30 観光立国推進基本法	H18.12.20	117	衆	○	○	○	○	○	○	努力	住民(役割)	○	×	○	○	×	×	○	観光基本法(S38法107)を全部改正	28
31 教育基本法	H18.12.22	120	開	●	●	○	○	○	○	○	○(努力)	○	○	○	×	△(義務)	×	○	教育基本法(S22法25)を全部改正	24
32 海洋基本法	H19.4.27	33	衆	●	●	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(官)	×	×	○		29
33 地理空間情報活用推進基本法	H19.5.30	63	衆	●	●	×	○	○	○	努力	×	○	○	○	×	×	×	○		23
34 宇宙基本法	H20.5.28	43	衆	●	●	×	○	○	○	○(努力)	×	×	○	○	○(官)	×	×	○		20
35 生物多様性基本法	H20.6.6	53	衆	○	○	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	×	×	×	○		30
36 国家公務員制度改革基本法	H20.6.13	68	開	●	●	×	○	×	×	×	×	○	×	基本方針	○(官)	×	×	×		13
37 公共サービス基本法	H21.5.20	40	衆	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	×	×	×	×	○		21
38 バイオマス活用推進基本法	H21.6.20	52	衆	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○	×	×	○		30
39 肝炎対策基本法	H21.12.4	97	衆	○	○	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	基本方針	○	×	×		30
40 スポーツ基本法	H23.6.24	78	衆	○	○	○	○	○	○	○(努力)	×	○	○	○	○	○	×	○	スポーツ振興法(S36法141)の全面改正	30
41 東日本大震災復興基本法	H23.6.24	76	衆	●	●	×	○	○	○	×	努力	○	×	×	○	×	×	○	復興庁	20
42 交通政策基本法	H25.12.4	92	開	●	●	×	○	○	○	○	国民等(役割)	○	○	○	×	×	×	○		26
43 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	H25.12.11	95	衆	●	●	○	○	○	○	○(努力)	○(努力)	×	×	○	○(官)	×	×	○		27
44 アルコール健康障害対策基本法	H25.12.13	109	衆	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		30
45 水循環基本法	H26.4.2	16	参	○	○	×	○	○	○	○	○(努力)	○	○	○	○(官)	×	×	○		30
46 小規模企業振興基本法	H26.6.27	94	開	○	○	×	○	○	○	努力	×	○	○	○(努力)	×	×	×	○		22
47 アレルギー疾患対策基本法	H26.6.27	98	衆	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	○	○	○	○(内)	×	×	○		30
48 サイバーセキュリティ基本法	H26.11.12	104	衆	●	●	×	○	○	○	○(努力)	努力	○	×	戦略	○(官)	×	×	○		25
49 都市農業振興基本法	H27.4.22	14	参	○	○	×	○	○	○	○(努力)	○(努力)	×	○	○	×	×	×	○	農水と国土大臣の連携	24

* 本会議審議結果: ○全会一致(異議なし採決を含む) ●賛成多数による可決 (数値化の合計1273)

* ○規定のあるもの/○明確な規定はないが解釈上認められるもの/△解釈上論議のあるもの/×規定のないもの。以上は塩野の分類による。 (数値化の平均 24.96)

△として権利の欄に義務を掲げるのは、基本法の特性との関連性で是とすべきものとする。「○(努力)」は、条文の見出しに「責務」とあり、本文に「努めるもの」等の記載のあるもの。見出しに「国民の努力」等とあれば、「努力」と文字だけで記載している。他も同様。

* ○(内)内閣府/○(官)内閣官房あるいは内閣に設置。「本部等」の「(○)」は、当該基本法で設置されたものではない会議等で協議等。

・塩野宏『行政法概念の諸相』有斐閣(2011年)30~31頁の表をもとに、国立国会図書館国会会議録検索システム、総務省法令データ提供システムのデータ等で作成。

て掲げられているのは、「基本法」に共通の内容とされる、理念、国や地方の責務や施策、計画の策定、審議会等の設置等であり、国に実施法の整備等を求めることが明確に示されていれば、それも示すものとなっている。

3.3. 「基本法類度」

表1の右端に数字を掲げている。これは、前文より右の欄の記号の○を3、□を2、△を1、×を0としている。欄内に言葉だけを記載している場合は基本的に2、基本法にはあまり馴染まないとされる罰則の欄の○は-3、△は-1として、これらの数字の合計を一番右の欄に掲げている。「基本法」としての性格を分析する表の項目を基にしており、数が大きいほど、ここで整理している「基本法」としての性格を強く有していると考えられる。多少仰々しいが、この数値を「基本法類度」と呼ぶこととしたい。この「基本法類度」が33と一番大きかったのが、いみじくも塩野が、「基本法」について「ある程度標準的カタログができあがった」とする消費者基本法（題名改正前は消費者保護基本法）である。

最小は、中央省庁等改革基本法と国家公務員制度改革基本法の13である。両者とも直接国に関する改革の理念や基本方針等を掲げるものであり、地方や国民の責務、地方の施策という項目が必要なく、また別途の法制上の措置は国の組織等に関係するものゆえに、あまりにも当然で掲げるまでもないものである。国政の基本方針の明示という、言わば最小限度の基本法である。

全部改正前の法律も含め、表1に掲げられている全法律の平均は、24.94である。消費者基本法以降のもの平均は、25.76と、「標準的カタログができあがった後」のものとして、数値が大きくなっている。

4. 「推進法」

4.1. 「推進法」の実態

次に「推進法」について見てみたい。ここで言う「推進法」には、「何々推進法」の外に、「何々の推進に関する法律」というようなものも含み、「推進

基本法」というように、「基本法」を含むものを除く。昭和41年の「交通安全施設等整備事業の推進に関する法律」から平成27年（2015年）の「労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律」で、49本を数える。

図2 「推進法」の累積

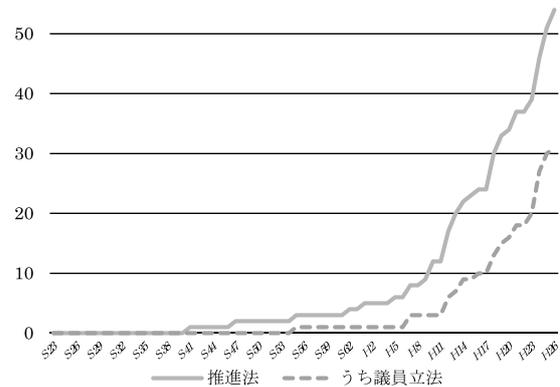


図2は、累積の推移である。累積の高まる時期、議員立法の割合等、図1の「基本法」の累積とかなり似た形態となっていることが分かる。

4.2. 「推進法」の構造分析表

「推進法」について表1の分析をそのまま当てはめて作成したのが表2である。題名を見るとやはり「基本法」より若干対象が狭い印象がある。

概観するに、「推進法」についても、特に理念に関する条文が初めて入った「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」以降のものについては、それなりに○がつく等している。一方、表1ではほとんどなかった罰則の欄への○が目立つ。この点については、後に触れる。

4.3. 「推進法」の「基本法類度」

数値化にあたり、「実施法」の欄については、後述の「機構系」とも関連するが、表1より若干細かく見ている。この欄の「財等」は、財政上の措置に加えてその他の措置を想定しているとして、「法制上の措置」に近い2と、「検討」は、附則等に「検討」して必要な時は必要な措置をすると規定するもので、当初から「法制上の措置」を予定しているの

表2 「推進法」一覧(平成27年末現在)

題名	公布年月日	法令番号	閣法・議員立法の別	国会審議		前文	理念	責務規定				施策規定		本部等		実施法	備考	数値化			
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策	計画	権利				罰則		
1 交通安全施設等整備事業の推進に関する法律	S41.4.1	45	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	都道府県公安委員会及び公安委員会の実施計画	6		
2 公有地の拡大の推進に関する法律	S47.6.15	66	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×		7		
3 自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律	S55.11.25	87	衆	長○	○	×	×	○	○	○製造業者	○利用者	○	○	市町村総合計画	市町村・協議会	×	×	×		20	
4 民間都市開発の推進に関する特別措置法	S62.6.2	62	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	民間都市開発推進機構の設置	1		
5 大都市域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法	H元.6.28	61	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	都府県・基本計画	都府県・協議会	×	×	×		8	
6 身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律	H5.5.26	54	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○方針	×	×	×	×	独法情報通信研究機構	5	
7 緑の募金による森林整備等の推進に関する法律	H7.5.8	88	参	○	長○	×	○	×	×	×	×	○	○	×	○緑化推進	×	○	×	国土緑化推進機構・都道府県緑化推進委員会	7	
8 沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法	H7.5.26	102	衆	○	○	×	○	○	○	×	所有者等協力	○	○	○協議会	×	×	×	×	駐留軍用地跡地利用推進協議会	18	
9 財政構造改革の推進に関する特別措置法	H9.12.5	109	閣	●	●	×	趣旨	○	○	×	×	○	○	○(部分)	×	×	×	必要な措置	停止法により停止	17	
10 特定公共電気通信システム開発関連技術に関する研究開発の推進に関する法律	H10.5.6	53	閣	●	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○方針	機構	×	×	×	独法情報通信研究機構	7	
11 地球温暖化対策の推進に関する法律	H10.10.9	107	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○(官)	○	○	○	○	権利は開示請求権	27	
12 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律	H12.5.8	57	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○指針	×	×	○	×		4	
13 国等による環境物品等の調達の推進等に関する法律	H12.5.31	100	衆	長○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○方針	×	×	×	×		19	
14 人権教育及び人権啓発の推進に関する法律	H12.12.6	147	衆	●	●	×	○	○	○	×	○	○	○	○	×	×	×	×		17	
15 マンションの管理の適正化の推進に関する法律	H12.12.8	149	衆	●	●	×	×	×	×	管理組合等努力	×	○	○	○指針	×	×	○	検討	マンション管理士	7	
16 ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法	H13.6.22	65	閣	○	○	×	×	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○	×		13	
17 司法制度改革推進法	H13.11.16	109	閣	●	●	×	○	○	×	×	×	×	×	○方針	○(官)	×	×	財等		17	
18 子どもの読書活動の推進に関する法律	H13.12.12	154	衆	●	●	×	○	○	○	○	保護者役割	○	○	○	×	×	×	×	4/23子ども読書の日	21	
19 南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H14.7.26	92	衆	長○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	○	×	×	財等		14	
20 自然再生推進法	H14.12.11	148	衆	○	○	×	○	○	○	×	×	○	○	○方針	○	×	×	財等		24	
21 次世代育成支援対策推進法	H15.7.16	120	閣	●	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○セクター	○	×	×	検討		23	
22 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H16.4.2	27	衆	長○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×		7		
23 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律	H18.6.2	47	閣	●	●	×	○	○	×	×	×	○	○	○(官)	×	×	○		19		
24 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	H18.6.15	77	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	検討	認定子ども園	0	
25 海外の文化遺産の保護に係る国際的な協力の推進に関する法律	H18.6.23	97	衆	長○	○	×	○	×	×	○教育研究機関	×	○	×	○方針	×	×	×	財等		16	
26 有機農業の推進に関する法律	H18.12.15	102	参	○	○	×	○	○	○	×	×	○	○	○方針	×	×	×		19		
27 道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律	H18.12.20	106	閣	●	●	×	○	努力	努力	×	×	×	×	○(官)	×	×	○	検討		16	
28 国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律	H19.5.23	56	参	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○方針	×	×	×	検討		14	
29 エコノミクス推進法	H19.6.27	105	衆	長○	○	×	○	×	×	×	×	○	○	○方針	○	×	○	財等		12	
30 研究開発システムの改革の推進等による研究開発能力の強化及び研究開発等の効率的推進等に関する法律	H20.6.11	63	参	●	長●	×	○	○	○	○研究開発法人等	×	○	×	×	×	×	○		17		
31 子ども・若者育成支援推進法	H21.7.8	71	閣	○	○	×	○	○	×	×	×	○	○	○大綱	○(内)	×	○	○		19	
32 美しく豊かな自然を保護するための海岸における良好な景観及び環境の保全に係る海岸漂着物等の処理等の推進に関する法律	H21.7.15	82	衆	長○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○方針	○	×	×	○		27	
33 津波対策の推進に関する法律	H23.6.24	77	衆	長○	○	○	認識	×	×	×	×	○	○	○地計画	×	×	×	財等	11/15津波防災の日	13	
34 歯科口腔保健の推進に関する法律	H23.8.10	95	参	○	長○	×	○	○	○	○歯科医等	○	○	○	○方針	×	×	×	財等		24	
35 東京電力原子力事故により被災した子どもをはじめとする住民等の生活を守り支えるための被災者の生活支援等に関する施策の推進に関する法律	H24.6.27	48	参	○	長○	×	○	○	×	×	×	○	×	○方針	×	×	×	○		14	
36 国等による障害者就労施設等からの物品等の調達の推進等に関する法律	H24.6.27	50	衆	長○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○方針	×	×	×	×		13	
37 消費者教育の推進に関する法律	H24.8.22	61	参	○	●	×	○	○	努力	×	○	○	○	○方針	○	×	×	財等		23	
38 社会保障制度改革推進法	H24.8.22	64	衆	○	●	×	○	○	×	×	×	×	×	○(官)	×	×	○		13		
39 カネミ油症患者に関する施策の総合的な推進に関する法律	H24.9.5	82	衆	長○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○方針	×	×	×	○	検討		23
40 移植に用いる造血幹細胞の適切な提供の推進に関する法律	H24.9.12	90	参	○	長○	×	○	○	○	×	×	○	○	○方針	×	×	○	○	検討		17
41 再生医療を国民が迅速かつ安全に受けられるようにするための施策の総合的な推進に関する法律	H25.5.10	13	衆	長○	○	×	○	○	×	○	×	○	×	○方針	×	×	×	○		17	
42 子どもの貧困対策の推進に関する法律	H25.6.26	64	衆	長○	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○大綱	○(内)	×	×	○		25	
43 いじめ防止対策推進法	H25.6.28	71	衆	●	●	×	○	○	○	○保護者	○	○	○	○方針	地方協議会	×	×	財等		26	
44 農地中間管理事業の推進に関する法律	H25.12.13	101	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○方針	×	×	○	○	検討		5
45 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律	H25.12.13	112	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	×	○(官)	×	×	○		社会保険制度改革推進法の法制上の措置によるもの	7	
46 雨水の利用の推進に関する法律	H26.4.2	17	参	○	長○	×	×	○	×	×	○	○	○	○方針	×	×	×	○		16	
47 健康・医療戦略推進法	H26.5.30	48	閣	○	○	×	○	○	○	×	×	×	×	○(官)	×	×	○		23		
48 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律	H27.9.4	64	閣	○	○	×	原則	○	○	○	×	○	○	○方針	×	×	○	財等		17	
49 労働者の職務に応じた待遇の確保等のための施策の推進に関する法律	H27.9.16	69	衆	○	○	×	○	○	○	○労働者	○	×	×	×	×	×	○		法制上の措置等	17	

* 本会議：○全会一致(異議なし採決を含む)／●賛成多数による可決 * 国会図書館国会会議録検索システム、総務省法令データ提供システムのデータ等で作成。
 * ○規定のあるもの／□明確な規定はないが解釈上認められるもの／×規定のないもの。 * ○(内)内閣府／○(官)内閣官房あるいは内閣に設置。 数値化平均(762/50)=15.24

とは差があると考え、1として計算している。

表2における「基本法類度」は、失効した「死因究明等の推進に関する法律」も含むと、平均で15.24となり、「基本法」の表1の平均24.49を下回る。「基本法類度」が「地球温暖化対策の推進に関する法律」の27をはじめ、24以上のものも6あるが、全体の平均は「基本法」と比べると低い。こうした実態が生じている理由を、表1で最小限度の基本法とした13より小さいものを見ることにより分析してみたい。

表3は、「基本法類度」が12以下のもの13法律をまとめたものである。議決の情報を削って、備考欄の記載を詳しくしている。

「基本法」が、理念、国や地方の責務や施策、計画の策定、審議会等の設置を主な内容とし、国にそれらに基づき実施法の整備等を求める形に「標準的カタログ」化されて来たことと比べ、「基本法類度」の低い「推進法」では、どうなっているのか見たい。

「緑の募金」や「エコツーリズム」のように、理念を掲げているものもあるが、表3では少数派である。

「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」であるが、改革についての「その全体像及び進め方を明らかにする」とともに、本部を設置し、改革を「総合的かつ集中的に推進する」

というもので、基本法においても「基本法類度」の低かった「中央省庁等改革基本法」や「国家公務員制度改革基本法」に似た性格を持つものと言えよう。

施策の実施そのものを内容としていけば、「○○に関する特別措置法」等の名前が付きそうであるが、「推進法」としていところからも、「施策の推進体制等について定める」ことはしている。それが「基本法」のように、必要な「法制上の措置」までを内容とするものではなく、特定の機構を作ったり、指定したりして、推進しようとしているものが多い。備考欄にその推進のための機構を記載し、「(機構)」とした。このように、施策の推進体制等の構築を専らの内容としているものが多く見受けられるのである。これらを以後「機構系」と言うこととする。

「機構系」は、「基本法」ではあまり見られない罰則規定を有する。特定の機構を作ったり、指定したりする上で、その機構への監督が必要となってくる。そこで、「報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した」場合の対応等で、罰則規定がつけられてくるのである。「マンション管理」では、加えて、「マンション管理事業者の登録を受けない者は、マンション管理行を営んではならない」(§53)とか、業務停止命令 (§82) 等の規定への対応としても罰則規定が置かれている。この法律では、マンシ

表3 「推進法」のうち「基本法類度」が12以下のもの。

題名	公布年月日	法令番号	廃止・修正・法の別	前文	理念	責務規定				施策規定		本部等			備考	類度		
						国の責務	地方の責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方の施策	対策	権利	罰則			実施法	
1 交通安全施設等整備事業の推進に関する法律	S41.4.1	45	関	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×	国土交通省公安委員会及び道路管理者の実施計画(地方)	6
2 公有地の拡大の推進に関する法律	S47.6.15	66	関	×	×	×	×	○	×	○	○	×	×	○	×	×	土地開発公社の設立(機構)	7
4 民間都市開発の推進に関する特別措置法	S62.6.2	62	関	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	○	×	民間都市開発推進機構の指定(機構)	1
5 大都市地域における宅地開発及び鉄道整備の一体的推進に関する特別措置法	H元.6.28	61	関	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	一律的推進のための協議会(地方)	8
6 身体障害者の利便の増進に資する通信・放送身体障害者利用円滑化事業の推進に関する法律	H5.5.26	54	関	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	放送情報通信研究機構(機構)	5
8 緑の募金による森林整備等の推進に関する法律	H7.5.8	88	参	×	○	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	国土緑化推進機構・都道府県緑化推進委員会(機構)	7
11 特定公共電気通信システム開発関連技術に関する研究開発の推進に関する法律	H10.5.6	53	関	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	放送情報通信研究機構(機構)	7
12 マンションの管理の適正化の推進に関する法律	H12.12.8	149	衆	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	○	検計	マンション管理士(機構)	7
15 土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律	H12.5.8	57	関	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	市町村防災会議(防災・地方)	4
22 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法	H16.4.2	27	衆	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	中央防災会議に諮問し、総理が指定(防災)	7
26 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	H18.6.15	77	関	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	検計	認定こども園(機構)	0
28 エコツーリズム推進法	H19.6.27	105	衆	×	○	×	×	×	×	○	○	×	×	○	対等		エコツーリズム推進協議会(機構)	12
41 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律	H25.12.13	112	関	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	検計	社会保障制度改革推進法の法制上の措置によるもの(改革推進)	7
42 農地中間管理事業の推進に関する法律	H25.12.13	101	関	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	○	検計	農地中間管理機構(機構)	5

・国立国会図書館国会会議録録事システム、総務省法令データ提供システムのデータ等で作成。
 * ○(官)内閣官房あるいは内閣に設置。
 * ○規定のあるもの/明確な規定はないが解釈上認められるもの/×規定のないもの。

ン管理士のほかに、指定試験機関、指定登録機関、登録公衆機関、マンション管理適正化推進センター等、様々な機構が想定されており、それらに関する罰則もある。「エコツーリズム」では「推進協議会」に市町村自身が含まれており、機構への監督としての罰則は不要だが、「特定自然観光資源に関する規制」として、「次に掲げる行為をしてはならない」等としており、その分の罰則が規定されている。「情報通信研究機構」が関わる2法律は、独立行政法人で、省庁から独立した法人組織であるが、行政の一端を担い、主務官庁が独立行政法人の中長期計画策定や業務運営チェックに携わるもので、罰則規定はなく、同じ「機構系」でも違いが出て来る。また、「機構系」とした「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」は、「認定子ども園に関する法律」としても良い内容だが、幼稚園を管轄する文部科学省と保育園を管轄する厚生労働省のそれぞれの施策を「認定子ども園」という形で新たに一体化して行う必要性からこうした法律名となったと考える。

「(地方)」、「(防災)」としたものも、それぞれの分野で新しい施策を計画や指針を作って行うもので、行う内容が比較的特定されやすく、「機構系」に近い側面がある。

機構の設置等による施策の推進であっても、実施法を直接作ったり改正したりするのではないのは、やはり既存の省庁の垣根を超えた問題への取組みが求められていることが多いからであろう。

表3の14件を除く「推進法」36件の「基本法類度」の平均は、14件の平均5.93と比べ18.86とかなり高い。

図2では、近年の増加と議員立法の割合が6割という状況が見てとれるが、表3の14件中、議員立法は4件で、3割まで達していない。「基本法類度」の高い「推進法」には、議員立法の割合が高いのは事実である。

5. 「促進法」

5.1. 「促進法」の実態

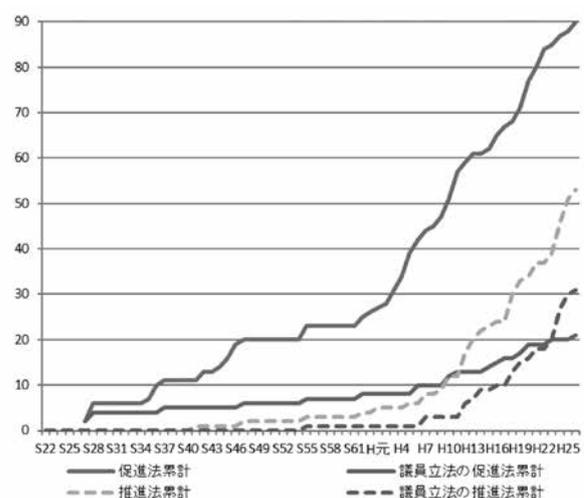
次に、「促進法」として「何々促進法」、「何々の

促進のための法律」について見てみる¹⁶。「促進法」も「推進法」と似た傾向が出るかと思ったが、実はそうではなかった。

その違いは、まず累積の推移等を示す図3のグラフで見て取れる。「促進法」の累計は、「推進法」と比べて、昭和の30年代、40年代から積み上がり、平成10年の段階で「促進法」は「推進法」の5倍近くとなっていた。その後の「推進法」の伸びで差は縮まったが、それでも平成26年の段階で1.8倍となっている。次に、「促進法」における議員立法の割合が、「推進法」と比べてかなり低いところで留まっていることがわかる。実線と点線を比べると、明確な差が確認できる。「推進法」の約6割が議員立法であるのに対し、「促進法」のうち議員立法は約2割に留まる。

ここまで違いがあると、どうやら日本の法律の世界では、「促進」と「推進」では意識して違う使われ方をして来たと言わざるを得ないのではないかと思えてしまう。国語事典で確認すると、「促進」は、「物事がはやくはかどるようにながすこと」とされ、「推進」は、「物を前へおし進めること」、「事業や運動などを達成するように努めること」とされる¹⁷。これからは、既存の施策を時代に合わせて変化させ、より円滑に速やかに実施する形を作る「促進」は、内閣の既存の施策を前提として存在する一方、「推進」は、政策的に未開拓の領域へと物事を

図3 促進法と推進法の累計比較



推し進める、新たな施策分野に対応する施策が求められるようになってからのものと読めば、「推進法」が「基本法」と累積の加速の時期で重なり、「促進法」がそうではなく、先行して累積が進んでいることとも符合して見える。実際の内容の分析を、「促進法」の構造分析表で見してみる。

5.2. 「促進法」の構造分析表

表1を基礎に、「基本法類度」と後述する欄を加えた表4によって分析を行う。「推進法」と比べ件数が多いため、「〇〇の促進に関する特別措置法」等「特別措置法」と付くものは、題名からして「基本法」とは遠い印象があるので外してある。「推進法」のところから出て来た「機構系」であるかどうかの欄、後に述べる「計画・認定系」であるかどうかの欄をあらかじめ加えている。

5.3. 「促進法」の「基本法類度」

先に累積の推移の違いについて触れたが、「基本法類度」でも「推進法」との違いが出ている。「成年後見制度の利用の促進に関する法律」(平成28年法第29号)のように、内閣府に会議や委員会を作る等の要素も含み、「基本法類度」28を記録するものもあるが、「基本法」の平均24.49、「推進法」の平均15.17と比べ、「促進法」91件の平均は11.15で、そのうちの議員立法によるもの22件の平均も12.77に留まる。

「推進法」でも見られた「機構系」については、構造分析表にも欄を設けたが、91件中31件を数えた。「機構系」は罰則規定による減点にも繋がり易く、その「基本法類度」の平均は10.74であった。

更に「促進法」の内容を分析すると、その法律で採用する政策に合致する計画を事業者等に作成させ、それを認定し、認定事業者はその計画の事業を行う上での既存法の特例扱い等を行い、政策実現を目指す「計画・認定系」が目についた。地方自治体が担い手であるものも含むと55件あり、その「基本法類度」の平均は10.76であった。「機構系」で「計画・認定系」であるものも19件存在する。「機構系」でも「計画・認定系」でもないものは24件で、その

「基本法類度」の平均は11.92であった。

特に「基本法類度」の小さいものを見てみると、「理念」から「責務規定」の全てが存在しないものが31件もあり、そのうち「機構系」、「計画・認定系」のいずれか、あるいは両方に該当するものは、24件あった。

このように、「促進法」では、既存の施策とはなじみのない新たな取り組みではなく、既存施策に関連する一部分についての新たな取り組みについて、理念や責務に言及するまでもなく、特定分野における機構設置や計画・認定、特例扱いというような手法により政策の目的を実現できるため、法律の構造が異なって来ることがわかる。こうした手法は、既存施策を司る内閣の仕事と馴染みやすく、閣法が多いことにも繋がるものと言えよう。なお、「基本法類度」が「推進法」の平均より上の16以上のものは21件あり、そのうちの8件が議員立法で、その割合は約4割と、「促進法」全体の議員立法の割合の約2割より高くなる。21件は「促進法」全体の91件の23%でしかなく、やはり「推進法」との差は大きい。

法律の世界では、「促進」と「推進」は意識して違う使われ方をして来たと言わざるを得ないのではないかとしたが、構造分析表、「基本法類度」から、明確にそれが読み取れる。

このように見て来ると、「促進法」は、法律の題名から概ね「基本法類」に含まれると推測して良いものに含まれるとするのは困難だと言わざるを得ない。主たる判断は、「基本法類度」による。「推進法」については、「基本法類度」で最低の13の「基本法」を上回るものが、49件中36件と7割を超えていること、累積の傾向で、累積が大きく増える時期、議員立法の占める割合等が「基本法」のそれと類似していること等により、「推進」と言う言葉が法律名にあるだけで、概ね「基本法類」に含めて考えたい。一方「促進法」の方は、「基本法類度」で13を平均でも下回っている。個々の法律の構造等を見極め、「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」となっているかを判断する必要がある。その結果、「促進法」の中で「基

表4 「促進法」一覧（平成28年6月1日（第190回国国会会期終了日）現在）

題名	公布年月日	法令番号	閣法・議員立法の別	本会議審査		前文	理念	責務規定				施策規定				実施法	数値化	機構等	計画認定	備考		
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策	計画	本部等						権利	罰則
1 農山漁村電気導入促進法	S27.12.29	358	衆	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8	▲	計画・提出	
2 企業合理化促進法	S27.3.14	5	衆	○	●	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	○	×	0			
3 農業機械化促進法	S28.8.27	252	衆	修	○	×	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	○	×	9	●	農業・食品産業技術総合研究機構、計画・認定	
4 港湾整備促進法	S28.8.5	170	閣	○	●	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	6		基本計画、資金融通	
5 消防施設強化促進法	S28.7.27	87	閣	修	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	6		補助金の支給	
6 北海道防寒住宅建設等促進法	S28.7.17	64	衆	修	○	×	×	○	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	9			
7 障害者の雇用の促進等に関する法律	S35.7.25	123	閣	修	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○	×	18		身体障害者雇用促進法をS62題名改正	
8 水資源開発促進法	S36.11.13	217	閣	修	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×	9			
9 低開発地域工業開発促進法	S36.11.13	216	閣	○	○	×	×	△	△	×	×	○	○	×	×	×	×	×	8		資金確保等に努める	
10 踏切道改良促進法	S36.11.7	195	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8	▲	事業者の計画・提出	
11 国土調査促進特別措置法	S37.5.19	143	衆	○	●	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	△	×	7		国土調査事業十箇年計画、国土調査法	
12 漁業協同組合合併促進法	S42.7.24	78	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8	●	計画・認定（以下計画認定欄の●は同じ。）	
13 船員災害防止活動の促進に関する法律	S42.7.15	61	閣	●	●	×	×	×	×	○	×	○	×	○	△	×	○	×	7	●	船員災害防止協会等に関する法律S57題名改正、船舶所有者・船員の責務、船員災害防止協会等	
14 職業能力開発促進法	S44.7.18	64	閣	●	●	×	○	○	○	○	△	○	○	○	△	×	○	×	20	●	職業訓練法S60改正、労働者の努力義務、職業能力開発総合大学校等	
15 青少年の雇用の促進等に関する法律	S45.5.25	98	閣	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○	×	18	▲	労働青少年福祉法H27題名改正、認定事業者	
16 情報処理の促進に関する法律	S45.5.22	90	閣	修	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○	△	×	○	×	4	●	情報処理振興事業協会等に関する法律S60題名改正、独法情報処理推進機構	
17 農村地域工業等導入促進法	S46.6.21	112	閣	修	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	△	×	△	×	13		条例による審議会設置	
18 勤労者財産形成促進法	S46.6.1	92	閣	●	●	×	×	配慮	配慮	努力	×	○	○	○	△	×	○	×	13	●	勤労者財産形成基金	
19 海洋水産資源開発促進法	S46.5.17	60	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	▲	協定・認定	
20 都市モノレールの整備の促進に関する法律	S47.11.17	129	衆	長	○	×	×	道路管理者	道路管理者	×	×	○	○	△	×	×	×	×	11		道路管理者、都市計画、国・地方は必要な財政上の措置その他の措置を講ずるよう努めなければならない。	
21 自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律	S55.11.25	87	衆	長	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	21	▲	地方・協議会	
22 非化石エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律	S55.5.30	71	閣	修	○	×	×	エネルギー使用者・努力				○	×	○	×	×	○	×	11	●	新エネルギー・産業技術総合開発機構	
23 農業経営基盤強化促進法	S55.5.28	65	閣	修	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	×	×	○	×	12	●	農用地利用増進法H5題名改正、農地中間管理機構	
24 関西文化学術研究都市建設促進法	S62.6.9	72	衆	長	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	△	×	8			
25 地域雇用開発促進法	S62.3.31	23	閣	○	○	×	×	○	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	9			
26 多極分散型国土形成促進法	S63.6.14	83	閣	●	●	×	×	配慮	配慮	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12			
27 地域における医療及び介護の総合的な確保の促進に関する法律	H元.6.30	64	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●	民間事業者による老後の保健及び福祉のための総合的施設の整備の促進に関する法律H17、H26題名改正、基金、特定民間施設	
28 市民農園整備促進法	H2.6.22	44	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●		
29 食品流通構造改善促進法	H3.5.2	59	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	食品流通構造改善促進機構	
30 中小企業における労働力の確保及び良好な雇用の機会の創出のための雇用管理の改善の促進に関する法律	H3.5.2	57	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	●	中小企業における労働力の確保のための雇用管理の改善の促進に関する法律H10題名改正	
31 資源の有効な利用の促進に関する法律	H3.4.26	48	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	消費者○	○	○	○	×	×	○	×	18		再生資源の利用の促進に関する法律H12題名改正
32 看護師等の人材確保の促進に関する法律	H4.6.26	86	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	△	×	○	×	19	●	ナースセンター	
33 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律	H4.6.5	76	閣	●	●	×	×	努力	○	宅地所有者○	×	×	○	○	×	×	○	×	14			
34 産業廃棄物の処理に係る特定施設の整備の促進に関する法律	H4.5.27	62	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	△	×	○	×	11	●	事業振興財団	
35 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律	H5.6.16	72	閣	修	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12	▲	地方	
36 特定優良賃貸住宅の供給の促進に関する法律	H5.5.21	52	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	△	×	×	○	×	4	●	賃貸住宅供給者の計画	
37 福祉用具の研究開発及び普及の促進に関する法律	H5.5.6	38	閣	○	○	×	×	○	○	○	×	○	○	○	△	×	△	×	18	●	新エネルギー・産業技術総合開発機構	
38 国際会議等の誘致の促進及び開催の円滑化等による国際観光の振興に関する法律	H5.4.21	24	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×	9	●	▲ 国際観光振興機構、地方	
39 特定先端大型研究施設の共用の促進に関する法律	H5.4.6	10	閣	○	○	×	×	○	×	×	×	○	×	○	△	×	○	×	7	●	特定放射光施設の共用の促進に関する法律H18題名改正、理化学研究所・日本原子力研究開発機構	
40 農山漁村滞在型余暇活動のための基盤整備の促進に関する法律	H6.6.29	46	参	○	長	○	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	●	▲ 農林漁業体験民泊業者、認定特定実施機関	
41 中国残留邦人等の円滑な帰国の促進並びに永住帰国した中国残留邦人等及び特定配偶者の自立の支援に関する法律	H6.4.6	30	衆	長	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	×	×	△	×	11	▲	中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律H25題名改正、中国残留邦人等	
42 水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律	H6.3.4	8	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12	▲	地方等・協議会	
43 建築物の耐震改修の促進に関する法律	H7.10.27	123	閣	○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	○	△	×	○	×	16	●	● 耐震改修支援センター、認定事業者	
44 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	H7.6.16	112	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	△	×	○	×	19	●	● 再商品化業務の指定法人、認定特定事業者	
45 林業労働力の確保の促進に関する法律	H8.5.24	45	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	● 林業労働力確保支援センター	

46	外国人観光客の旅行の容易化等の促進による国際観光の振興に関する法律	H9.6.18	91	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	○	×	10	▲	▲	外国人観光客の来訪地域の多様化の促進による国際観光の振興に関する法律H17、H20題名改正、国際観光振興機構、地域限定通訳案内士		
47	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律	H9.5.9	49	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	●	計画整備組合、整備事業組合		
48	美術品の美術館における公開の促進に関する法律	H10.6.10	99	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	3	▲	▲	契約美術館設置者、登録美術品の所有者		
49	大学等における技術に関する研究成果の民間事業者への移転の促進に関する法律	H10.5.6	52	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	×	○	△	×	○	×	4	●	●	独立行政法人中小企業基盤整備機構等		
50	優良田園住宅の建設の促進に関する法律	H10.4.17	41	衆	長	●	●	×	×	×	×	×	○	○	×	×	△	税制	8	●	●				
51	特定非営利活動促進法	H10.3.25	7	衆	修	※	修	●	●	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	3	●	●	認証、※条修正では●、夢の修正後は○		
52	民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律	H11.7.30	117	衆	長	●	●	×	○	努力	努力	×	×	○	○	○	○	×	×	19	●	▲	民間資金等活用事業推進会議、民間資金等活用事業推進委員会、株式会社民間資金等活用事業推進機構、公共施設等運営権		
53	家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律	H11.7.28	112	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●	●			
54	持続性の高い農業生産方式の導入の促進に関する法律	H11.7.28	110	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●	●			
55	特定化学物質の環境への排出量の把握等及び管理の改善の促進に関する法律	H11.7.13	86	閣	修	●	●	×	×	措置	努力	○	×	○	○	×	×	○	×	13	▲	▲	特定化学物質等取扱事業者		
56	住宅の品質確保の促進等に関する法律	H11.6.23	81	閣	○	○	×	×	措置	努力	努力	×	×	○	×	基準	△	×	○	×	7	●	●	登録住宅性能評価機関、住宅紛争処理支援センター等	
57	中小企業の新たな事業活動の促進に関する法律	H11.3.31	18	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	○	○	○	△	×	○	×	7	●	●	中小企業経営革新支援法H17題名改正、認定経営革新等支援機関等		
58	公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律	H12.11.27	127	閣	修	○	○	×	×	□	□	特殊法人等	×	○	○	指針	×	×	×	×	14				
59	食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律	H12.6.7	116	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	消費者	○	○	○	△	×	○	×	19	●	●	登録再生利用事業者	
60	個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律	H13.7.11	112	閣	修	●	○	×	×	×	×	×	×	○	○	×	△	×	△	×	6	●	●	紛争調整委員会	
61	通信・放送融合技術の開発の促進に関する法律	H13.6.8	44	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	△	×	△	×	5	●	●	国立研究開発法人情報通信研究機構	
62	環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律	H15.7.25	130	衆	長	○	●	×	○	○	○	○	民間団体等	○	○	○	○	×	○	×	24	●	▲	環境の保全のための意欲の増進及び環境教育の推進に関する法律H23題名改正、環境教育等推進会議、環境教育等推進協議会、指定支援団体	
63	裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律	H16.12.1	151	閣	○	○	×	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	9	▲	▲	認証紛争解決事業者		
64	コンテンツの創造、保護及び活用の促進に関する法律	H16.6.4	81	衆	長	○	○	×	○	○	○	○	※	×	○	×	基本的施策	知的財産推進本部	×	×	○	22			法制上の措置等、※コンテンツ制作等を行う者
65	環境情報の提供の促進等による特定事業者等の環境に配慮した事業活動の促進に関する法律	H16.6.2	77	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	15	▲	▲	人材認定等事業の登録、認定体験の機会の場合		
66	流通業務の総合化及び効率化の促進に関する法律	H17.7.22	85	閣	●	●	×	×	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	×	6	●	●			
67	公共工事の品質確保の促進に関する法律	H17.3.31	18	衆	長	●	●	×	○	○	○	○	※	×	○	○	○	×	×	×	21			※発注者受注者	
68	高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律	H18.6.21	91	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	※	○	○	○	×	×	○	×	18	▲	▲	特定建築物の認定、地方・協議会、※施設設置管理者等	
69	住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律	H19.7.6	112	衆	長	○	○	×	×	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	15	●	●			
70	農山漁村の活性化のための定住等及び地域間交流の促進に関する法律	H19.5.16	48	閣	○	○	×	×	努力	努力	※	×	○	○	○	×	×	△	×	14	●	●	※関係農林漁業団体等		
71	中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律	H19.5.11	39	閣	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	×	△	×	12	●	●			
72	長期優良住宅の普及の促進に関する法律	H20.12.5	87	閣	修	○	○	×	×	努力	努力	×	×	○	○	○	×	○	×	10	●	●			
73	ハンセン病問題の解決の促進に関する法律	H20.6.18	82	衆	長	○	●	○	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	18					
74	障害のある児童及び生徒のための教科用特定図書等の普及の促進等に関する法律	H20.6.18	81	参	○	長	○	×	×	○	○	※	×	×	○	×	×	×	△	×	8			※都道府県教育委員会	
75	農林漁業有機物資源のバイオ燃料の原材料としての利用の促進に関する法律	H20.5.28	45	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	○	×	3	●	●			
76	観光圏の整備による観光客の来訪及び滞在の促進に関する法律	H20.5.23	39	閣	○	○	×	×	援助	援助	協力	×	○	○	○	×	×	○	×	12	▲	▲	地方・協議会		
77	中小企業者と農林漁業者との連携による事業活動の促進に関する法律	H20.5.23	38	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×	×	×	11	●	●			
78	商店街の活性化のための地域住民の需要に応じた事業活動の促進に関する法律	H21.7.15	80	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	6	●	●			
79	エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律	H21.7.8	72	閣	修	●	●	×	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	○	財政	6			財政上の措置等	
80	米穀の新たな用途への利用の促進に関する法律	H21.4.24	25	閣	○	○	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	3	●	●			
81	地域における多様な主体の連携による生物の多様性の保全のための活動の促進等に関する法律	H22.12.10	72	閣	○	○	×	×	援助	援助	協力	×	○	○	○	×	×	×	×	15	▲	▲	地方・協議会		
82	地域資源を活用した農林漁業者等による新事業の創出等及び地域の農林水産物の利用促進に関する法律	H22.12.3	67	閣	修	○	●	○	○	○	○	努力	消費者・努力	○	○	○	×	×	○	×	22	●	●	農林漁業者等による農林漁業の六次産業化の促進に関する法律案を題名修正	
83	エネルギー環境適合製品の開発及び製造を行う事業の促進に関する法律	H22.5.28	38	閣	●	●	×	×	○	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	6	●	●	需要開拓支援法人		
84	公共建築物等における木材の利用の促進に関する法律	H22.5.26	36	閣	修	○	○	×	×	○	○	努力	努力	○	○	○	×	×	○	×	16	●	●		
85	海外の美術品等の我が国における公開の促進に関する法律	H23.4.1	15	衆	長	○	○	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	3			強制執行等の禁止		
86	都市の低炭素化の促進に関する法律	H24.9.5	84	閣	○	○	×	×	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×	15	▲	▲	地方・協議会		
87	使用済小型電子機器等の再資源化の促進に関する法律	H24.8.10	57	閣	○	○	×	×	○	○	○	○	○	消費者	○	×	○	×	×	15	●	●			
88	農林漁業の健全な発展と調和のとれた再生可能エネルギー電気の発電の促進に関する法律	H25.11.22	81	閣	○	●	×	○	援助	援助	×	×	○	○	○	×	×	△	×	15	▲	▲	地方・協議会		
89	国民が受ける医療の質の向上のための医療機器の研究開発及び普及の促進に関する法律	H26.6.27	99	衆	長	●	●	×	○	○	×	○	×	○	×	×	×	×	○	18			事業者・医師の義務、法制上の措置等		
90	農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律	H26.6.20	78	閣	●	●	×	○	援助	援助	※	×	○	○	○	×	×	×	×	15	▲	▲	地方、※認定農業団体協力		
91	成年後見制度の利用の促進に関する法律	H28.4.15	29	衆	長	●	修	●	×	○	○	○	努力	努力	○	○	○	×	×	28			内閣府に会議、委員会、法制上の措置等		

*表1と同じ資料で作成。 *罰則欄の△は、附則に「罰則は従前の例」等のもので、基本法類度では-1。

本法類」として扱えるものは、次に示す「まち・ひと・しごと創生法」のように題名の中に「基本」や「推進」、あるいは「促進」の言葉がなく、その構造等により「基本法類」として扱えるものと同列のものであると考える。

6. 「基本法類」の範囲と性格

6.1. 「基本」、「推進」の言葉が題名に含まれない「基本法類」

個々の法律の構造等を見極め、「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」となっているかを判断し、総合的な見地から最終的に「基本法類」と分類されるかの判断は行うべきものであろう。まずは、「基本法類度」が前述の13を上回るかを一つの基準としてみたい。13の意味だが、例えば、今後「基本法類度」が12の「基本法」が出されることが全くないかというその保証はない。しかし、ある程度共通の性格を持つ法律の集まりの分析ということでは、平成27年までに出された「基本法」を分析し数値化した「基本法類度」の最低のもの以上という線で見ることがあって良いのではないかと考える。「促進法」の中でも、前述の内閣府の特別な機関の根拠となった「民間資金等の活用による公共施設等の整備等促進に関する法律」(平成11年法律第117号)の「基本法類度」は19であり、「基本法類」に含めて考えたい。

法律名に「基本」や「推進」の言葉が含まれなくとも「基本法類」と解して良いものものとして、「まち・ひと・しごと創生法」(平成26年法律第136号)(法案は、第187回国会閣法第1号)がある。構造分析表で見ると、表5のようになる。「基本法類

度」は22で、「推進法」の平均15.17を上回り、基本法の平均24.49に近い。これは、「基本法類」に含めることとなる。同様に、他の新規法律も、「基本法類」の構造分析表で見れば、「基本法類」に含めて良いものかどうか判断できると考える。

6.2. 「基本法類」の性格

「推進法」、「促進法」の分析で「基本法類」が「機構系」、「計画・認定系」のようなレベルの具体的な問題解決を一気に示せないような新しい問題への取り組み等を内容とするものであることが浮かび上がってきた。これらに加えて、「まち・ひと・しごと創生法案」の審議に際して、「基本法類」をネガティブに捉える根源とも言うべき「法律事項」について議論がされた点についても注目したい。閣法であったこともこうしたことが議論される要因となったと言えるが、ここでこの点を取り上げたい。

第187回国会衆議院地方創生に関する特別委員会、平成26年10月15日の質疑(会議録第3号)。次世代の党の桜内文城代議士と石破大臣のやりとり。同日には、民主党の代議士と石破大臣の間でも同様なやりとりが行われていた。

○桜内委員 (略) 実は、先週、党の政調の部会で、役所の方からヒアリングをいたしました。いわば法律事項というか、この法律がないとできないことというのは何かあるんですかとお尋ねしたら、ないというお答えでした。

こういった法案を担がれている石破大臣の御見解をお尋ねいたします。

○石破国務大臣 (略) これは言わずもがなであります。法律事項というのは、人に権利を与え、または義務を課す規定のことを法律事項というわけでございます。

表5 まち・ひと・しごと創生法の構造

題名	公布年月日	法令番号	閣法・議員立法の別	本会議審査		前文	理念	責務規定				施策規定		計画	本部等	権利	罰則	実施法	数値化	備考
				衆議院	参議院			国の責務	地方責務	事業者の責務	国民の責務	国の施策	地方施策							
まち・ひと・しごと創生法	H26.11.28	136	閣	●	●	×	○	○	○	努力	努力	×	×	○総合戦略	○	×	×	○	22	法制上の措置等

* 総務省・法令データ提供システム、衆議院ホームページより。

では、今度の法案にそういうことが書いてあるかといいますと、それが直接書いてあるわけではございません。しかしながら、例えば、まち・ひと・しごと創生本部をつくりますという規定、これは、その創生本部がなければ、そこから出てくるいろいろな権利あるいは義務、提案をいたします権利や義務も、その根拠となるところの組織がなければ意味がないということに相なります。ですから、そういう組織法あるいは理念法、プログラム法的な意味を持つ法律でございしますが、組織法的なものがあって初めてその組織が出しますいろいろな政策というものに権利や義務が伴ってくるものだと思っております。

ですから、今回の法律は一種の基本的なものでございますので、この法律を出す意味がないとは思っておりません。そしてまた、組織法的な部分も一種の法律事項というふうに私としては認識をしておるところでございます。

○桜内委員 今大臣がおっしゃった、権利を与え、または義務を課すもの、これは法規概念と言われるものでありまして、もちろん法律の対象となる事項がそれに限られるものではありません。しかし、先ほど申したように、私は別に法規事項にこだわっているつもりもありません。今大臣が、本部をつくるということもおっしゃいましたけれども、本部は既に、閣議決定によって9月3日につくられているんですよ。(略)

○石破国務大臣 (略) 確かに閣議決定でそういうことは可能でございます。これが、次の内閣というものが仮にいつの日かできたとして、引き継ぐことも可能でございます。しかしながら、次の内閣が、こんな必要はないと思えば、それはもう国会の御審議を経ずにそういうものは消えてなくなるわけでございます。

国会の御審議を経てきちんとした法律としてそういう組織ができるということは、国民の代表である国会の御審議を経て法律上に根拠がある組織と、単なる、単なるという言い方は言い過ぎかもしれませんが、閣議決定に基づく組織というのは、それなりに意味が違うと思っております。

法律という形で国会の御審議を経た組織というものが、これからいろいろな政策を企画立案いたしてまいります。あるいは、国民の権利義務にかかわるものも出てまいりましょう。それにはやはり法律上の根拠が組織に必要なだと私は認識をしておるところでございます。

○桜内委員 (略) 別に、閣議決定というものは、内閣がかわったら効力を失うわけではありません。閣議決定でもない、例えば河野談話のような法的形式がはっきりしないものでさえも、これはいろいろな意見があるでしょうけれども、私はあんなものは早く撤回すべきだと思っておりますけれども、ずっとあるわけですよ、もうこの二十年来。

そういった意味で、閣議決定で設置したものと法律で設置したものの差を言っても、僕は余り意味がないと思っております。もちろん、国会を通すか通さないかというのはありますけれども、少なくとも、行政権の権限の範囲内で閣議決定でもって設置できるものを、あえてこうやってもう一度、既にもうその本部はつくっているわけですよ、閣議決定でもって。それを、こうやって国会に持ってきて、それを根拠に特別委員会までわざわざ設置するというこの意味合いがどこまであるのかというのを我が会派は申してきた次第でございます。(略)

元内閣法制局長官の山本庸幸によれば、「法律事項」は、いかなる法律案にも必要不可欠とされ、まず、「人に権利を与え、又は義務を課す規定」がこれにあたることとされる。第1の類型は、特定の法律要件を設定し、それに該当する自然人や法人に対して、それに対応する法律効果すなわち法律上の権利を付与するというもので、第2の類型は、法律上の義務を課す規定である。第3の類型は、行政機関の組織及び権能に関する規定とされている。「行政組織の内容は、人の権利義務に密接に関わるものである」という理由である¹⁸。

一方、佐藤幸治は、立法の意味につき、A説として権利を制限し義務を課す範疇を原型とするもの、B説として、一般的・抽象的規範性に本質をみよう

とするもの、C説として、憲法を除き最高の法形式である「法律」を制定・改廃する機能とするものとし、「確かに、国民主権の下で唯一の強い民主的正統性をもつ議会が、現代社会にあって、A説やB説が想定してきたことよりもはるかに多くのなすべき課題に直面していることは率直に受け止めなければならない」とし、基本的にA説をベースとする「法律事項」を超えた議論が必要ではないかとする¹⁹⁾。更に閣法と議員立法は、取り巻く制度から異なる制約を受けるものでもある。政令や閣議決定で施策の遂行ができる内閣があえて法律案を出す場合の法律案の内容と、そうした政策実現の手法を持たない議員による立法では内容が異なるのである。すなわち前者は「法律事項」ということをある程度厳しく求められても自然であるが、後者は、そうではない存在ではないかということである。

閣議決定でできる組織づくりを、法律で行うことも必要とする石破大臣の答弁は、「法律事項」のいわゆる第3類型だとする論をとると若干厳しいのではないか。大島のように「現代国会においては、必ずしも法＝強制力という図式が成り立つわけではなく、強要性以外の要素や理由からも法適格性が付与されることになる。これは、広く、議会という国民の代表機関が定めることが民主主義の論理から要請される、あるいは適当とされる、という判断に基づく法適格性ということができるだろう」とし、「基本法のように、基本的な国の方針などを定めるものもあり、これも強要性という要素はほとんど含まれていないが、国の方針を法という形式をとって明確にすることに意味がある」とする方が、石破大臣の答弁の結論部分が導き易いのではないかと考える²⁰⁾。

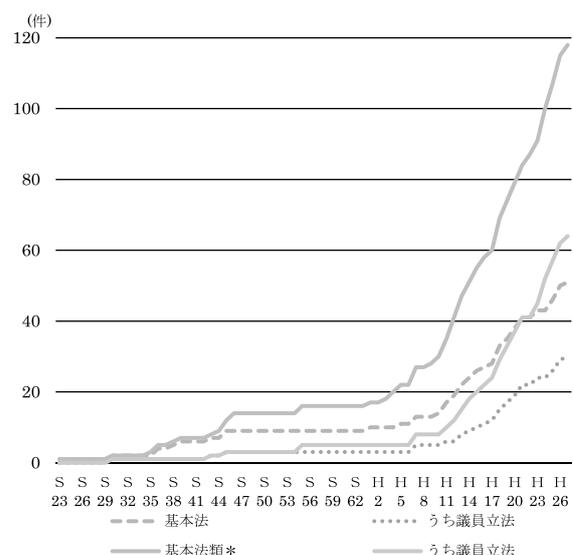
論者は、基本的に大島の論を支持する。ただ、閣法については政令や閣議決定で政策実現の道がある分、法律案にするに際しその必要性を意識する必要があると考える。その立場からは、井上のように「法律事項に関わると言い難い宣言的規定から成る「何々基本法」・「何々推進法」の類も議員立法により量産化されている現状」との指摘は、取り巻く制度から閣法に求められる要素に関する論に縛られて

おり、特に議員立法に対しては的を射てないと言えよう。更に「まち・ひと・しごと創生法案」を内閣が閣法として提出し、当該国会の論争の中心とするような状況を見るならば、井上の指摘は、閣法に求められる要素に関する「過去の」論に縛られていて、その後の閣法のあり方にも適合していないと言えなくもない。石破大臣も「法律事項」を否定していないし、その上で、閣議決定で作れる組織を法律で作る必要性を「法律事項」とは別次元のものとはまでは言及していないが、こうした閣法の扱い自体が「基本法類」の位置づけの展開を物語っているのではなかろうか。

6.3. 「基本法類」の「量産化」

「量産化」に関係し、もう一つ図を示したい。「基本法類」の範囲は「まち・ひと・しごと創生法」のように、題名に「基本」も「推進」も入っていないものまで広がるとした。全法律の「基本法類度」を分析すれば、「基本法類」に含めて考えるべきものの数もわかることとなる。ただ、その分析には膨大な作業を要するので、ここでは「基本法」、「推進法」、そして「促進法」を対象としたい。「基本法類」には、6.1. で述べたように、「基本法類度」が12以下のもの

図4 「基本法類」の累積



*図1の「基本法」に、図2の「推進法」、図3の「促進法」の「基本法類度」13以上のものを加えた。表2、表4より「推進法」35 (うち議員立法26)、「促進法」32 (うち議員立法8) で「基本法類」118 (うち議員立法64)。

のでも、総合的に判断すれば、「基本法類」に分析すべきものが存在する可能性を否定しないが、とりあえずの基準として「基本法類度」が13以上の「基本法」、「推進法」、「促進法」の累積を図の4に示す。「基本法」だけの累積グラフより「量産化」の実態がより明確に把握できる。議員立法によるものが半数と、一般的な成立法律の閣法と議員立法の割合と比べかなり高い。

7. おわりに

「基本法」、「推進法」、「促進法」等の分析を通じて「基本法類」の性格付けと「量産化」の実態を明確にできるのではないかとしたが、「基本法類」が「機構系」、「計画・認定系」のような具体的な問題解決を一気に示せないような新しい問題への取り組み等を内容とするものであり、2001（平成13）年以降に累積の特に高い伸びを持つものであり、そして議員立法の割合が高いものであるということにより明確に示すことができたのではないかと考える。閣法の扱いにおいても、国の方針を法という形式をとって明確にすることに意味があるという考えが持たれるようになって来ている中、省庁間の垣根を超えた問題への取り組みの必要性が依然として存在し、この分野における「基本法類」の役割が一層高まり、「量産化」も更に続くものと考えられる。

注

- 1 『立法学のフロンティア』（ナカニシヤ出版、2014年）全3巻。
- 2 井上達夫編『立法学のフロンティア1—立法学の哲学的再編』（ナカニシヤ出版、2014年）、編者代表の井上による巻頭『『立法学のフロンティア』刊行にあたって』ii頁。
- 3 井上、前掲書、巻頭ii頁
- 4 「たぐい」の意味として、「ある同一の性質を持つ集団。多少の軽蔑の念を含む場合が多い。」と掲げているものもある。ウィクショナリー（<https://ja.wiktionary.org/wiki/%E9%A1%9E>）
- 5 論者は前号の公共政策志林で、中央省庁改革から十数年で、法による見直しを必要とするほど内閣官房及び内閣府に重要な政策課題が集中し問題が生じており、そこには「何々基本法」と称する等の議員立法が大きく関わっているという実態を示した。「何々基本法」をはじめ、議員立法が省庁の垣根を超えた問題への対応で担っていく役割が非常に大きくなっているという認識を持つものである。宮崎一徳「内閣官房、内閣府の拡大と議員立法の役割」『公共政策志林第4号』2016年、法政大学大学院公共政策研究科。
- 6 法務省の「日本法令外国語訳データベースシステム」・「Japanese Law Translation」に掲載されている翻訳は、公定訳ではなく、法的効力を有するのは日本語の法令自体であり、翻訳はあくまでその理解を助けるための参考資料であるとされているが、「エコツーリズム推進法」（平成19年法律第105号）は、“Ecotourism Promotion Act”と、「環境教育等による環境保全の取組の促進に関する法律」（平成15年法律第130号）は、“Act on the Promotion of Environmental Conservation Activities through Environmental Education”とされ、いずれも“Promotion”という用語が使われている（<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=01>）。なお、推進法と促進法をあえて区別するならばPromotion law（推進法）とAccelerated law（促進法）とすることが考えられる。後掲の大辞泉の言葉に近い。
- 7 井上、前掲書、巻頭i頁。
- 8 井上、前掲書、巻頭i～ii頁。
- 9 第156回衆議院内閣委員会会議録第13号、平成15年5月28日、鈴木正典衆議院法制局第5部長答弁。
- 10 教育基本法（昭和23年法第25号）、農業基本法（昭和36年法第127号）のいずれも後に全部改正されたものも含めて、平成27年の「基本法」まで累積を出している。最終的に51件、うち議員立法によるものが30件となる。
- 11 宮崎、前掲論文、前掲書。
- 12 菊井康郎「基本法の法制上の位置づけ」『法律時報』N○540、1973年6月、15～25頁。菊井教授は、論者の学部学生時のゼミの指導教授であった。
- 13 古城隆雄・三谷宗一郎「医療基本法が関係法令に及ぼす可能性—既存基本法に関する分析を通じて」『年報医事法学30』日本医事法学会、2015年9月。
- 14 塩野宏「基本法について」『行政法概念の諸相』有斐閣、2011年6月、23～60頁。引用部分は29頁。
- 15 古城・三谷の2015年の前掲論文でも、塩野の表を更新等しており、本論文の表作成にも参考にした。
- 16 「推進法」と比べ、全体の数が多いので、ここでは、「基本法」とは性格が遠い印象のある「何々の促進のための特別措置法」等の「特別措置」が題名に含まれているものは除く。なお、「推進法」49件中における「特別措置法」は7件であり、「基本法類度」の低い14件中では3件である。
- 17 デジタル大辞泉(<http://dictionary.goo.ne.jp/jn/>)
- 18 山本庸幸「法律の立案」大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』（補遺第一刷）2011年、商事法務、319頁。
- 19 佐藤幸治『日本国憲法論』2011年、成文堂、432、433頁。
- 20 大島稔彦編著『法令起案マニュアル』2004（平成16）年、ぎょうせい、8頁。