

Title	行政運営の転機としての行政手続法制定 : 議院内閣制における行政運営の改革メカニズム
Author(s)	吉牟田, 剛
Citation	国際公共政策研究. 17(2) P.95-P.111
Issue Date	2013-03
Text Version	publisher
URL	<a href="http://hdl.handle.net/11094/27166">http://hdl.handle.net/11094/27166</a>
DOI	
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# 行政運営の転機としての行政手続法制定

—議院内閣制における行政運営の改革メカニズム—

## Enactment of the Administrative Procedure Act as the Turning Point of Administrative Operations

—Administrative Reform Mechanism Under the Cabinet-Parliamentary System—

吉牟田 剛\*

Tsuyoshi YOSHIMUTA\*

### Abstract

The purpose of this article is to make clarity why the Liberal Democratic Party of Japan (LDP) in the 1990s enacted several laws which disciplined the activities of each ministry and each bureaucrat, something that had not been thought necessary between the post-war era and the 1980s.

In this article I examined the political process of establishing the Administrative Procedure Act, and found that it was reasonable for both the LDP and the bureaucrats to do so, considering the political situation in the 1990s in which the LDP did not have the majority in the House of Councilors and administrative procedures were reframed as administrative reform.

キーワード：共通法制、行政手続法、アカウンタビリティ、行政改革、議院内閣制

**Keywords** : bureaucratic procedures formalized as General Laws, Administrative Procedure Act, accountability, administrative reform, Cabinet-Parliamentary System

---

\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

## 第1章 はじめに

1993年、行政機関が行う行政処分と行政指導の一般手続ルールを定めた行政手続法が制定された。同法を契機として、1990年代以降、行政機関や公務員の活動の在り方を一律に規律する法律が増加した（表1）。このような法律を本稿で「共通法制」と呼ぶこととする。そして、共通法制の整備は、行政運営の在り方に大きく影響を与えるものであるが、本稿は、基本的に自民党を中心とする

表1 行政機関や国家公務員の活動を規律する法律の主な例（一部改正法も含む）

法律名	法律概要	法律制定前	賛否
行政手続法 <sup>(注1)</sup> (1993年5月閣議決定、国会提出)	行政処分・行政指導等に関する手続に関し、共通する事項を定めている。	事前手続が法律上必要な分野は個別法律で措置されているため、共通法は必要ないとの立場を各省庁は採っていた。	全会一致 (1993年11月成立)
情報公開法 (1998年3月閣議決定、国会提出)	行政機関に対し、保有情報を一層公開させることにより、説明責務を全うさせることを定めている。	文書閲覧窓口（閣議了解）、行政情報公開基準（各省庁連絡会議）などにより対応されていた。	衆、参で一部修正の上、全会一致 (1999年5月成立)
公務員倫理法 <sup>(注2)</sup> (1998年6月国会提出（議員立法）)	国の職員に対し、遵守すべき職務に係る倫理原則を定めている。	1996年12月の事務次官等会議申合せに基づき、各省庁の訓令で職員倫理規程が定められていた。	1998年当時の与・野党から提出されていた法案が1999年にまとめられ、全会一致（8月成立）
政策評価法 (2001年3月閣議決定、国会提出)	国の行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めている。	行政改革会議で政策評価導入が提言され（1997年）、1999年1月に制定されたガイドライン（各府省連絡会議）で対応予定であった。	衆議院で一部修正の上、全会一致 (2001年6月成立)
行政機関個人情報保護法 <sup>(注3)</sup> (2003年3月閣議決定、国会提出)	国の行政機関が個人情報の取扱いに当たって守るべきルールを定めている。	旧法（1988年制定）は、電子計算機処理に係る個人情報のみを対象としていた。	全会一致 (2003年5月成立)
行政手続法一部改正 (2005年3月閣議決定、国会提出)	国の行政機関が政令や省令等を決定する際、あらかじめ案を公表し、国民から意見を募集する手続を定めている。	行政改革会議でパブリック・コメント制度導入が提言され（1997年）、意見提出手続が制定されていた（1999年3月閣議決定）。	全会一致 (2005年6月成立)
国家公務員法一部改正法 (2007年4月閣議決定、国会提出)	再就職あっせんの禁止など、再就職に関する規制、情報の内閣一元管理を定めている。	1990年代後半から、特殊法人、独立行政法人の幹部等の任命について、政府方針で一定の制限が設けられたが、法律では、離職後2年間、関係営利企業への再就職が規制されているだけであった。	自・公の賛成、民・社・共・国の反対で可決 (2007年6月成立)
公文書管理法 (2009年3月閣議決定、国会提出)	行政機関等の職員や長に対し、文書の作成、整理の義務や保存の手続を定めている。	情報公開法に基づき、2000年に各府省で申合せられたガイドラインで行政文書の管理が行われていた。	衆議院で一部修正の上、全会一致 (2009年6月成立)

(注1) 1993年5月に政府が提出した行政手続法案は衆議院解散のために廃案となったが、1993年9月、同内容の法案が再度政府から国会に提出され、成立した。

(注2) 同法は議員立法ではあるが、政府のワーキング・グループと与党が緊密な連携の下に検討を進めた与党案がベースとなっている（合田秀樹「国家公務員倫理法の制定経緯」『人事行政の窓』32号、2006年）。

(注3) 2002年3月に政府が当初提出した行政機関個人情報保護法案等が与野党対立を受けて廃案になったため、与党から示された修正要綱を取り入れた上、翌年、再提出された。

(※) 上記のほか、中央省庁改革等基本法（1999年）、行政改革推進法（2006年）、国家公務員制度改革基本法（2008年）も、行政機関や官僚の活動の在り方を規律する重要な法律である。ただし、これらは、政府が改革を進めるに当たり、個別の法律案の作成を行う前に、政府のよるべき基準、方針、採るべき措置をあらかじめ法律で規律するものであり、日常の行政運営を統制するものではないため、表には含めていない。

政権が続いた時期に、どうしてこのような行政運営の在り方の変化が生じたのかということ明らかにすることを目的とし、このための事例分析として、行政手続法の制定過程に焦点を当てる。

まず第2章において、与党の構成が変化するとき、あるいは、行政運営の在り方が何らかのきっかけで政策イシューとなると、行政運営ルールを変更することが自民党と官僚それぞれの利益に合致するため、行政運営が共通法制化されたという仮説モデルを論じる。第3章では、共通法制の先駆けとなる行政手続法の制定過程を分析し、1990年代の政治状況や、行政手続が手続以上の意味を持つものとして再認識されたために同法が制定されることとなったことを示し、仮説モデルが有効であることを実証する。

本稿の意義は主として2つある。まず、本稿は、1980年代の第二次臨調と1990年代末の中央省庁等改革との間で目立った行政改革がないとも言われる1990年代に、実は行政運営スタイルのシフトという重要な行政改革が進展していたことを明らかにのものであるが、行政運営の変化が如何にして生じたかという要因を分析することは、政治過程を分析する上で大きな意味を持つ。次に、共通法制の増加は、国会による行政統制の強化ともいうことができるが、大統領制や議院内閣制の政治構造が官僚的手続、執政リーダーシップ、公務員制度にどのような影響を与えるかということは研究途上であり、議院内閣制において与党が行政運営を変化させる仕組みについて分析する本稿は高い意義があると言える。

## 第2章 分析の枠組み

この章では、まず、1980年代までの行政運営が効率的な行政運営に重点が置かれていたものであったことを論じる。続いて、行政手続法制定に関する先行研究と、本稿における分析モデルを説明する。

### 第1節 行政運営の広範な委任から共通法制による行政運営へ～転機としての行政手続法

我が国の行政部門の組織や人事に関する根本基準を定める法律について、その目的規定を見ると、能率性が重視されていることがわかる<sup>1)</sup>。国家行政組織法（昭和23年制定）は、「国の行政事務の能率的な遂行のために必要な国家行政組織を整えることを目的」としており（第1条）、また、国家公務員法（昭和22年制定）は、「職員がその職務の遂行に当たり、最大の能率を発揮しうるように、民主的な方法で選択され、且つ、指導されるべきことを定め、以て国民に対し、公務の民主的且つ能率的な運営を保障することを目的」としている（第1条<sup>2)</sup>）。

1) 行政管理、行政改革に一貫して従事した増島俊之元総務事務次官は、戦後において行われた行政改革の目標を「行政における効率性の実現」と分析している（増島（2003, p.28・29））。

2) 辻清明（1966）『行政学概論上巻』東京大学出版会、p.50・51、西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会、p.251。なお、西尾は、行政活動において、目標値の達成率を「効率」、投入と産出の比率を「能率」とし、「効率と能率」を論じているが（p.251-303）、現実の法令において両者は厳密な区分があると思われなため、本稿では能率と効率を特に区別していない。

特に、戦後から高度成長期にかけては、行政の役割への期待が高く、また、増大する行政需要に機動的、弾力的に対応する必要があった。このため、自民政権の下、行政機関の活動の在り方は比較的自由度が認められ、これを法律で規律する動きはほとんど見られなかった。むしろ、1983年11月の国家行政組織改正法では、従来法律で定めていた、行政機関の内部部局である官房、局及び部の設置について、政令で定めることとされた。これは、行政組織運営の直接の責任者である行政府に組織改廃の判断を持たせる方が目的達成や変化への対応がよりの確かつ効率的になるという判断に基づく<sup>3)</sup>。村松岐夫が論じるように、政官スクラム体制において自民党は、行政運営については省庁官僚制に広範な委任を行っていたと考えられる<sup>4)</sup>。このため、行政としての意思決定で対応できる事項について法律の制定は行われず、運用により柔軟に対応された。例えば、情報公開制度を見てみても、野党、市民団体、行政法学者は法律制定を求めていたが、政府は閣議了解、関係省庁連絡会議などに基づく文書閲覧制度で対応していた<sup>5)</sup>。

しかしながら、1993年に行政手続法が制定された。同法は、申請に対する処分についての審査基準の策定、標準処理期間の設定、あるいは不利益処分を行う際の処分基準の策定、意見陳述機会の付与など、行政機関の活動に対する一般的な事前手続を定めている。すなわち、行政手続法は、一定の行政活動を行う権限を行政機関が有する場合に、その権限を行使する場合の事前手続を定めるものであり、行政機関にとっては、その活動の機動性、弾力性が損なわれるおそれもあるものである。この行政手続法は、1993年に宮澤内閣で法案が閣議決定され、国会に提出された<sup>6)</sup>。その後、自民党を中心とする政権で、情報公開法など他の共通法制が制定されていく。

## 第2節 先行研究

行政手続法の制定過程について、先行研究やメディアは、日米構造協議という外圧を背景として制定されたと説明するものが多い。「この度の立法化の直接的な動因としては『外圧』をあげざるを得ないだろう」(大森 (1994, p.43))、「行政手続法制度の整備は、外圧の影響がもっとも大きいと考えられる」(大山 (1996, p.254))、「日米構造協議における点検という国際圧力がきわめて大きく」(兼子1994, p.56)などがその例である<sup>7)</sup>。一方、行政手続法の制定に直接携わっていた官僚はこれを否定している(増島 (1996, p.99)、仲 (1995, p.131・132))。行政手続法制定の中心であった公法学者の塩野宏も、同法の立法化契機について「基礎は日本の研究があり、その上にさらに花を咲かせるようにもっていったのは、日本の行政改革であり、それをやや横から支えたというのが規制緩和の動き、つまり日本が経済大国になったということ」と分析している(増島・小林 (2004, p.71・

3) 増島俊之(1984)「国家行政組織法改正の意義(上)」『自治研究』第60巻第2号, p.57。

4) 村松(2010)。

5) 吉牟田(2012, p.407)。

6) 国会提出直後に内閣不信任案の成立により国会が解散されたため、行政手続法案は自動的に廃案となったが、その後成立した細川内閣において同内容の法案が国会に提出され、成立する。このため、行政手続法は実質的に自民政権で作成されたものと考えてよい。

7) 1993年3月17日朝日新聞「『政財官』の癒着に風穴? 行政手続法案提出へ」も同様に、「『外圧』で動いた」としている。



72))。

行政手続法制定の主要因を日米構造協議に求める先行研究には、1992年7月30日の日米構造協議フォローアップ年次報告で、日本側が次期通常国会に行政手続法案を提出するよう努力することを約束したことを紹介しているものが見られる。しかしながら、日米構造協議は1989年夏から一年間かけて行われていたものであるが、後に述べるように、行政手続法制定の動きは同協議以前から徐々にではあるが進展している。また、宮澤総理が国会に法案を提出することを政府として決定するのは1992年12月のことであるが、日米構造協議フォローアップ会合が行われた1992年7月は、同協議を成功させないと日米関係は決定的に悪くなるという危機感は既に薄らいでいた<sup>8)</sup>。そもそも、日米構造協議の内容の中心は本店法など個別の経済問題や公共投資の拡大が主であり、米国にとって短期に具体的成果が見えるものが中心であった<sup>9)</sup>。1989年6月まで通産審議官を務めた村岡茂生は、アメリカが行政指導のやり方を構造障壁としていたことを観念的に言っていた時期があったことは間違いないとしつつも、「通産省を潰せとか官僚撲滅とか行政指導を廃止しろと主張できればいいんですけど、そうは言えず、最終的には行政の透明性を確保せよという言い方でお茶を濁したわけです」(塩田(1991, p.293))と述べている。主として日米構造協議により行政手続に関する統一的な法制の整備が進められたという見方は少し飛躍があると考えざるを得ず<sup>10)</sup>、むしろ、後述するように、1992年7月には行政手続法制定の準備が進展していたため、日米構造協議フォローアップ年次報告段階でそのようなことを盛り込んでいると考えられる。

なお、1990年代の行政改革について、中野(2002)は行政監視機関、情報公開法、副大臣制を事例にとりあげ、これら「行政府の民主的統制」は、さきがけそして後には民主党などをもっとも熱心な推進勢力とし、自民党はこれに適応したのだと説明する。しかしながら、1990年代、行政府の民主的統制を強める動きは、自民党政権における行政手続法制定の動きから始まっており、情報公開法や副大臣制の具体的な検討、制定も、主に自民党政権で行われたものである。すなわち、中野は、非自民党政権である細川政権が誕生する1993年の前と後とで、行政府の民主的統制の動きを非連続的に捉えていると考えられるが、本稿は、1990年代の共通法制整備の流れを連続的に捉えるものである。

### 第3節 分析モデル

#### (1) 仮説の設定

1990年代以降の行政運営ルールの変更について、吉牟田(2012)は、1989年以降の政党勢力が変

8) 1992年7月30日朝日新聞夕刊「行政指導、手続き立法化」、同日読売新聞夕刊「『貯蓄・投資』巡る議論不足」。

9) 対米経済交渉の第一線で活躍を続けた数中三十二元外務次官の著作(『対米経済交渉 摩擦の実像』サイマル出版会、1991年)にも、行政指導への言及はあっても、行政手続法の制定への言及はない。この頃の新報報道を見ても、「行政手続」という言葉が新聞の見出し・本文で登場するのは1988年から1992年の5年間にかけて、92回(朝日新聞)、72回(読売新聞)、14回(日経新聞)と、多いとは言えない(聞蔵Ⅱビジュアル、日経テレコン、ヨミダス歴史館を利用した著者の調べから)。

10) 増島(1996, p.106)は、外国からの圧力はなかったと証言するとともに、一方で、米国大使館や米国政府代表部が関心を持ったことも述べている。増島が示唆しているように、関心を持つと圧力をかけるのは次元が大きく異なる。

化し、かつ、行政運営の在り方がイシュー化したため、これを法制化することが自民党と官僚の利益に合致していたために共通法制化が進展したと考え、そのことを情報公開法の制定過程を事例に取り実証するとともに、また、行政手続法や公務員倫理法の制定についても同様に考えることができると述べている。このため、同稿の分析枠組みで使われているモデルを以下で確認し、続いて各アクターの行動原理を概説する。

**仮説1**：与党は、その構成に変化があるとき、与党を構成する政党の考え方に沿って行政運営ルールを変化させる。

**仮説2**：与党は、行政運営ルールを、単なる行政内部の手続きというよりも国民に影響のある政策イシューとみなし、それを改革して得られる利益がルール変更に必要なコストより大きいと判断するとき、その改革を行う。

## (2) 各アクターの行動原理

政治家と官僚の2大アクターの行動を中心に分析し、それぞれが以下の行動原理に基づき、合理的に行動すると考える。

①政治家：1990年代初頭までは自民政権が続いているため、自民党の動きを中心に分析する。なお、行政手続法案は、宮澤内閣が法案提出した後に衆議院が解散されたため廃案となり、その後、細川内閣が再提出し、成立に至る。再提出された法案の内容は宮澤内閣が提出したものと同内容なので、自民党の動きを中心に分析することでよいと考えられる。合理的選択分析の立場からの多くの研究では、自民党は政権維持、組織存続という目的に基づき行動する。このために、自民党にとって重要と思う予算・法案を官僚に作成させ、これを効率的に執行させる戦略を取ることとなる。法案の成立には衆参両院で出席議員の過半数（衆議院による再議決の場合は衆議院で出席議員の三分の二以上）を必要とする憲法制度上の制約があるが、自民党は1990年代は一貫して、参議院で過半数を割っている。このため、他党との連携が必要となる。

共通法制の場合、関連する法令が数百本に及ぶ場合もあり、法律の企画立案について高度の専門性と膨大な作業コストを必要とする。したがって、自民党の部会や有力議員が共通法制の制定に積極的に関わることはあまりない<sup>11)</sup>。このため、分析に当たっては内閣総理大臣（自民党総裁）の動向や閣議決定の内容に着目する。

②官僚：行政機関は、国家行政組織法に基づく事務の分担管理原則に従い、各省設置法で規定され

11) 情報公開法案を閣議決定する前に自民党内閣部会では小委員会を設け、会合を重ねている。これは法案審議というよりは、連立与党、野党への対応のために開催されていたものである。

ている任務を達成することを目的としている。官僚はこの目的を達成するため、人員・予算、あるいは個別作用法による授権など、限られた資源や裁量を維持・拡大する戦略を取る。また、官僚の活動については、大部屋主義、稟議書、人事政策などにより組織的意志決定が担保されているため<sup>12)</sup>、分析に当たっては、個人には着目せず、省庁単位でとらえることを基本とする。

### 第3章 行政手続法制定の事例分析

#### 第1節 戦後から80年代にかけての行政運営の在り方～能率の追求

行政運営の基準について法律が必要ではないかとの議論はかねてから存在し<sup>13)</sup>、戦後においては、例えば1948年2月、芦田内閣で設置された臨時行政機構改革審議会の勧告で「行政運営法制定への準備」が提案された。また、1952年5月、議員立法として、国の行政機関がその所掌事務を適切に運営するために必要な基準を定める「国家行政運営法案」が国会に提出されたが成立にいたらなかった<sup>14)</sup>。1964年の第一次臨調でも行政手続に関する提案（いわゆる橋本草案）が行われたり、1979年には「航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会」において一般行政手続法の整備が提言された。これらは政府部内における研究の蓄積という面では効果があったものの、実現にはいたることはなかった。行政対象である事業者、一般国民、国会の関心をひくことはほとんどなかった。

行政指導については、その法的根拠の要否について行政法学上議論が行われていたが、1984年の石油カルテル事件に関する最高裁判決では、これを必要とする事情がある場合に、社会通念上相当と認められる方法によって行われ、一般消費者利益の確保及び国民経済の発達という独禁法の究極の目的に抵触しない限り、これを違法とすべき理由はないと判断された<sup>15)</sup>（畠山（1984, p.6・7））。高度成長期の日本の奇跡と結びつけて通産省の産業政策を分析したジョンソンも、行政指導について、合法性よりも有効性を重視することからする完全に論理的な展開と説明し、「国民が日本経済の脆弱さを自覚し、また経済活動について政府による調整が必要なことを国民が受け入れていることを考えると、行政指導が日本から完全に消滅することはないだろう」と分析している<sup>16)</sup>。行政手続法制度との関係では、行政法学者においても、例えば、原田（1983）は、法律の根拠に欠ける行政指導への風当たりがにわかに高まりつつあるが、行政指導の利点は事案への迅速な対応に求められるため、行政法研究者が求める形式的な行政手続法になじみうるかどうか疑わしいと述べている<sup>17)</sup>。

12) 加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』東京大学出版会（p.57-62）は、大蔵省について、採用、研修、昇進などにより個人利益が組織レベルの目的と合致することを説明している。

13) 1920年代以降のオーストリアなどにおける行政手続法・行政実体法の法典を制定する動きに触発され、昭和の初期に、我が国でも行政手続法制定の構想が登場している（行政管理研究センター調査研究部編（1988）『政策研究のフロンティア』行政管理研究センター）。

14) 杉村章三郎（1954）「行政運営法案要綱の内容とその批判」『公法研究』、国井成一（1954）「国家行政運営法案について」『公法研究』。

15) ただし、この判決については、経済法学者たちなどから強く批判があった（兼子1994, p.14・15）。

16) ジョンソン（1982, p.290-302）。

17) 原田（1983）は、ニクソン・ショック、オイル・ショックなど数次の経済危機に対応するための行政指導については一定の評価をしているが、「政府が恒常的に強力な行政指導を実施して、いわゆる業界を丸抱えする行き方は、法律論とりわけ経済行政法のためまえとは、いちじるしく反するものがある」と述べている。



官僚も、統一的な手続法を制定することは、行政の効率化、迅速性、弾力性等円滑な行政運営が阻害されるおそれがあると考え<sup>18)</sup>、事前手続が法律上必要な分野についてはそれぞれの個別法で措置されているので統一的な手続法は不要と反対していた。自民党にとっても、自分たちが重要と思う予算・法案を官僚に作成させ、これを効率的に執行させるためには、行政運営の在り方を法律で規律することはむしろ不都合となるものであり、また、行政の手続に関することは官僚の専門性が高く、かつ、国民の関心を集めるものでもないため、行政運営については官僚に委任することが理にかなっていた。

このような中、「行政機関の機構、定員及び運営に関する調査、企画、立案及び勧告を行うこと」（総務庁設置法第4条第9項）を所掌事務とする総務庁（1984年以前は行政管理庁、中央省庁等改革後は総務省）は、公法学者の一部と連携し、第一次行政手続法研究会（1980年）、第二次行政手続法研究会（1985年）を開催して行政手続法の在り方について研究を積み重ねていた。

## 第2節 臨調、行革審における検討～規制緩和との結びつき

第二次臨調（1981年）の頃は、国民の信頼確保という観点から、行政情報公開や行政手続等が議論されていた。最終答申において、情報公開制度については企業秘密の取り扱いなどを理由に慎重な記述がなされた<sup>19)</sup>のに対し、行政手続制度については、統一的な行政手続法の必要性が述べられ、専門的検討などを行う調査審議機関の設置などが提言される。このため、情報公開制度については運用面での対応が続けられることとなるが、行政手続に関しては、その後の行革審等でも議題として取り上げられ、法制定の議論が続けられることとなる。

この時期、米国ではレーガン政権、英国ではサッチャー政権の下、大胆な規制緩和政策が推進されており、我が国でも、1986年、いわゆる前川リポートを受けて、政府は「内需拡大と市場開放」のために規制緩和に取り組み始める。第二次行革審（1987年）において規制緩和の検討が本格的に行われるようになると、政府の規制緩和と行政手続が結びついて議論されるようになり<sup>20)</sup>、力点を変えながら、統一的な行政手続の法整備の議論が続いた。審議会において、「事業者としての経験をもつ有識者の方々から、許認可等の審査基準の不透明性や行政指導の恣意性・不透明性などの指摘があり、審査基準の明確さや行政指導のルール化が強く主張」されることとなったのである（増島（1996, p.97・98））。

1990年6月、第三次行革審設置法が成立した。海部総理の諮問により第三次行革審で行政手続法制を検討する、という方針を総務庁が各省庁にあらかじめ示したところ、各省庁から反対の声は一切なかったという<sup>21)</sup>。このため、総務庁は、総理からの諮問内容について、我が国の行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保等を図るための法制の統一的な整備について早急に検討を依頼する

18) 公法学者を中心として行政管理庁が開催した研究会（1980年～1983年）の報告書に対する各省庁の意見。仲（1995, p.152）を参照。

19) 臨時行政調査会OB編（1983）『臨調と行革 2年間の記録』文真舎、p.153-157。

20) 小早川他（1994b, p.58）における塩野教授発言。

21) 仲（1995, p.168）。

旨の原案を作成し、塩崎潤総務庁長官の了承を得る。しかし、その後、行政手続法制の整備についての諮問内容が官邸でいったん抹消されるという動きがあり、その後の調整の結果、復活する<sup>22)</sup>。したがって、この段階では、行政手続法の制定を審議会で検討することについて各省庁は表だって反対はできないものの、本格的な検討を行うことについて、政府全体としては異論を残していたと考えられる。

こういう経緯を経て、第三次行革審で行政手続法制の統一的整備を検討することとなり、1991年1月、「公正・透明な行政手続部会」（以下、「手続部会」とする。）が設けられた。すべての行政分野を通ずる基本法制の立案であるため、部会長には内閣法制局経験者が最も適当であるとされ<sup>23)</sup>、角田禮次郎元内閣法制局長官、部会長代理に塩野宏東大教授という、高い専門性と権威性を兼ね備える人物が指名された。

手続部会及びその小委員会は、精力的に審議を重ね、関係するほとんどすべての省庁からヒアリングを行った。そして、官僚がそれぞれの省庁の円滑な行政運営が阻害されることを懸念していたことから、行政執行について配慮し、行政手続法の適用除外となる範囲を定めていった。また、「今秋以降の最終的検討を行うに際し、広く国民各界からの意見が寄せられることを希望して」、1991年7月、行政手続法要綱案（第一次部会案）を公表する。各省庁との調整が途上の段階での公表であったが、検討している事柄の性質からしても、広く世の中の批判を受けとめて取りまとめるべきであるとの角田部会長の強い決意に基づくものであった。この公表措置は各方面に極めて公表であり、学者<sup>24)</sup>や経団連、弁護士連合会、行政書士連合会等から意見書が寄せられ<sup>25)</sup>、行政手続法が制定される環境が整えられていった。

### 第3節 90年代の政治状況～自公民連携の模索

1991年11月5日、宮澤内閣が発足する。その約一か月後、第三次行革審は宮澤総理に対し、「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」を提出する。第三次行革審は各省庁の行政執行に配慮して検討を行っているものの、実際に行政手続法制を整備する場合には、様々な行政分野における処分・届出・行政指導及び命令等の行政手続などを整理する必要があるため、膨大な検討作業を要するため、各省庁の官僚にとって著しく負担が大きいものであった。法案を審査する内閣法制局も、法案を提出するとしても、次の次の通常国会であっても相当難しいと見ていた<sup>26)</sup>。

では、宮澤総理自身の行政改革についての立場はどうであったのであろうか。彼は、日米繊維交渉問題の際、法律で難しいことを自主規制させることに消極的な立場をとっていることや（宮澤

22) 増島（2003, p.149・150）。

23) 仲（1995, p.169）。

24) 杉村敏正宮崎産業経営大学教授、橋本公亘中央大学名誉教授は、一部の条項について問題点を指摘しつつも全体で賛成であり、立法化を期待する旨の意見を表明している（1991年9月1日ジュリスト「行政手続法要綱案（第一次部会案）を読んで」、p.79-87）。

25) 仲（1995, p.178）。

26) 仲（1995, p.170）。

(2006<sup>15</sup>))、もともと権力について懐疑的な性格であり(宮澤(1995, p.52))、自民党の他の政治家と比較して透明で公正な行政運営を志向しても不思議ではない。しかしながら、宮沢総理は、経済活性化に直接つながる規制緩和のような事項を除くと、行革全般には特別の関心を持たず<sup>27)</sup>、本人が記した文章や、発言した内容を見ても、行政手続法の制定に関し何ら特別の態度を示していない(宮澤(1995)、宮澤(2006)、五百旗頭他(2006))。

結局、第三次行革審から宮沢総理に提出された行政手続法制についての答申の扱いは、「平成4年度に講ずべき措置を中心とする行政改革の実施方針について」(平成4年度行革大綱)において、「第三次行革審答申の要綱案に沿って、行政手続法の立案作業を進め、早期に法律案の提出を図る」ことと閣議決定された。行革大綱とは、1980年代半ばから1990年代半ばにかけて、年末に政府予算案を閣議決定する際、併せて翌年度に講じる行政改革の方針を閣議決定したものである。同じく第三次行革審で答申が行われていた金融制度改革については、この行革大綱において、必要な法律案を「次期通常国会に提出する」と、時期と対応が明確に記述されている。だが、この段階で、行政手続法制の立案作業はまだまだ先が見通せる段階でない。政府としての最高意思決定である閣議決定において根拠が不確かなものを記述するわけにはいかず、慎重に対応することも考えられる。実際、同時期の行革審答申で検討課題とされた、国の権限や財源を試験的に地方に移す「パイロット自治体」制度は、行政手続法制と同様、今後、政府としてどう対応するかが定まっていなかったため、同大綱には記述されていない<sup>28)</sup>。どうして、行政手続法制は、対応や見通しがはっきりと固まっていたわけではないのに、行革大綱に盛り込まれたのだろうか。

この時期の自民党は、1989年の参議院選挙で単独過半数を失って以降、法案成立を図るには与野党間で協議を行うことが従来以上に必要となり、国会運営で苦労している状況にあった。自民党が過半数を失ったということだけでなく、9月に召集された臨時国会で、社会党、公明党、民社党、連合参議院は消費税廃止関連9法案を提出し、参議院で可決、成立した。この頃、竹下元総理が公明党を腹中に置いた「部分連合」を提唱し、それがかえって公明党の反発を招いたり、翌年2月の総選挙前後に金丸信・経世会会長が「自社大連合」を提唱したり<sup>29)</sup>、参議院における政治的な安定を模索する動きが続けられた。一般に、与党が過半数を有さない場合、特定の政党と安定的な枠組みを形成することと、法案ごとに、賛意を示す政党の協力を得る場合が考えられる。しかしながら、80年代、90年代に自民党で参議院議員を長く務め、国対委員長の経験もある藤井孝男(現在は衆議院議員、日本維新の会所属)は、90年代の政治状況について、いろいろな党に支持を求めることになると、相手の条件をのまない限り法案が成立しないこととなり、政策実行のコストが高くなるため、安定的な枠組みを形成することがよいと述べている<sup>30)</sup>。その後、1990年8月に発生した湾岸危機に対応するため、自民党が公明・民社両党の間で協議を進めながら法案の審議を進める「自公民路

27) 1993年5月3日日経新聞「規制緩和 三塚派、主導権狙う」。

28) 1991年12月29日朝日新聞「国家公務員1372人減 行革大綱閣議決定 来年度 ベース鈍る」。

29) 鈴木棟一(1990, p.31-37, p.183-188)。

30) 2000年4月18日政経懇談会における発言(企業人政治フォーラム速報NO.70(経団連発行、2000年4月28日発行))。

線」が中心となるが(竹中(2004))、1989年の参議院直後から消費税の見直しについて与野党の合意が得られるまで、自民党は、消費税の扱いをめぐり他の政党と対立していた。湾岸危機のような安全保障問題については、民社党の立場は自民党に近い、ため、「平和の党」である公明党との調整が特に重要になっていた<sup>31)</sup>。他方、自民党と公明党の議席数を合計すると参議院の過半数を占めるが、1991年11月27日の衆議院特別委員会でPKO協力法案を両党で強行採決したことについて公明党内部や支持母体から批判が強かった<sup>32)</sup> こともあり、やはり民社党の協力も不可欠であった。

こうした中、PKO参加を国会承認とすることにより、これに関与できる立場をキープし、影響力を行使しようとする民社党、参議院でキャスティングボートを握ることにより、公明党の判断で日本の政治が動くという局面を迎え、与党志向を強める公明党、これら両党の動きに対し、自民党は、衆参同日選のブラフをかけたり、カンボジア支援にしばった時限立法を社会党と合意する動きを見せるなど、PKO協力法案の成立をめぐって激しい駆け引きが行われた<sup>34)</sup>。金丸信・経世会会長による衆議院解散の脅しに対しては、大内民社党委員長が即座に記者会見を開き、脅しをかけるような思い上がった自民党とこれ以上協力できない旨述べ、重大局面を迎えると、翌日、金丸氏自身も記者懇談会でお詫びを表明するなどした(大内(1995, p.39-342))。

では、公明党、民社党は、行政改革についてどういう立場を採っていたのだろうか。第二次臨調時代の行政改革について、大嶽(1997)は、第二次臨調を側面から支えたのは「民間労組を代表する民社党と、日本的自助努力志向が強く政府の利権体質から距離のある公明党であった」と述べている。増島(2003, p.12)も、基本政策に関する与野党対立を基本とする政治状況で、中道政党である公明党、民社党の協力を得るため中曽根政権は世論の支持を得た臨調という仕組みを活用し、中道政党は「行革与党」になったと説明する。行政手続法については、後に述べるよう、経済界が同法の制定を支持していたため、「民間大企業労使連合優位」(伊藤(1986))の下、大企業労組を代表する民社党は支持していたと考えられる。実際に、衆議院本会議において、民社党の国会議員が行政手続法の制定を求めて質問を行ったりしていた<sup>35)</sup>。特に、1992年1月29日、民社党委員長であった大内啓伍は、衆議院本会議において、前年11月の本会議における同委員長の質問に対応して政府が相続税減税に取り組んでいることを評価するとともに、許認可、行政指導、補助金行政に抜本的にメスを入れるため、行政改革五か年計画を策定することを要求している。また、公明党も、後述するように情報公開法案を何度も国会に提出するなど、公正で透明な行政運営については積極的に支

31) 庄司貴由(2011)「法案作成をめぐる争い—外務省と国連平和協力法案作成過程」『年報政治学』2011-II。

32) 自民党がいかに公明党との協力を重視したかについては、1991年4月の東京都知事選が象徴的である。現職の鈴木俊一が4選出馬を表明したが、当時80歳と高齢であることなどを理由に公明党が反対する。前回の都知事選で鈴木を支持していた自民党は、公明党との協力を重視するため、公明党の動きに同調するが、中央の動きに自民党都連は反発する。結局、自民党都連、民社党都連は前回と同様、鈴木を支援するが、自民党本部、民社党は公明党が支持する別の統一候補を支持し、鈴木と対立する(平野貞夫(2008)『平成政治20年史』幻冬舎, p.48・49)。

33) 竹中治堅(2010)『参議院とは何か 1947~2010』中央公論新社, p.167-176。

34) 佐々木芳隆(1992)『海を渡る自衛隊—PKO立法と政治権力—』岩波書店, p.142-146, p.175-180, p.203-208。

35) 1990年6月5日の衆議院本会議で民社党の菅原喜重郎議員は、海部総理に対し、行政手続法の制定を求める質問を行っている。これに対し、海部総理は担当大臣から答弁させ、塩崎総務庁長官は調査審議機関を設置して検討すべきという第二次臨調答申の趣旨に沿って取り組むと回答している(衆議院会議録情報第118回国会本会議第22号)。



持する立場であった<sup>36)</sup>。このことがより明確になるのは、宮澤内閣退陣後の細川内閣においてである。細川連立政権に参加した公明党は、政権発足時、石田幸四郎委員長が行政改革を受け持つ総務庁長官ポストを要求<sup>37)</sup>し、これを実現する。そして、首相官邸で開かれた初の記者会見において、石田総務庁長官は、衆議院解散で廃案になった、行政の公平、透明化のための行政手続法を再提出し、行政の信頼を高める一歩にしたいと述べる<sup>38)</sup>。そして、行政手続法案の国会審議において、公明党の大久保直彦参議院議員は、この法案が成立することを最も喜んでいる者の一人であるとの自負を述べ、質疑を始めている<sup>39)</sup>。このように、公明党、民社党は、公正で透明な行政運営の象徴とも言える行政手続法制を積極的に支持しており、このような事項について後退の印象を与えることは得策ではない。このため、平成4年度行革大綱を閣議決定するに当たり、行政手続法制定の準備はできていなかったが、これを前向きに取り扱う方針を明らかにすることが自民党にとってメリットがあったと考えられる。

#### 第4節 官僚の状況～正当性の危機

先に述べたように行政機関には能率性が求められているため、行政手続は公正でなければならないとともに、かつ非能率なものであってはならない。このため、行政手続に関する統一法の制定に当たっては、理念ばかりを重視して各行政機関の執行に支障をもたらすことのないよう、各府省がその任務を達成するためにどのように業務を遂行しているかについての配慮が必要であった<sup>40)</sup>。第一次臨調が学者の理想であり、実現したものは少ないという批判もあることから、実務への配慮が必要であった。

臨調、行革審の事務局機能を果たし、制度官庁として法案をとりまとめることとなる総務庁にとっては、内閣法の規定上、法案を閣議決定するときには全閣僚の賛成が必要となるため、閣議の場で反対されるおそれのあるような非現実的なものを検討することは意味がない、という制度的制約が存在する。とって、多様な行政執行の一つ一つに配慮しすぎると、現状を放置することとなり、行政手続法制の整備の諸外国との比較、マスコミの検証などに耐えられなくなるおそれがあるというジレンマを抱えていた<sup>41)</sup>。

既に述べたように、第三次行革審では海部総理から行政手続法制の検討について諮問が行われることとなったが、この頃、行政手続が規制緩和と結びつき、政府としての重要課題になっていたた

36) 仲(1995, p.165・166)によると、1989年11月から1990年11月において、行政手続法制の整備を求める内容の国会質問は、参議院連合、民社党、社会党の6名の議員から11回行われている。

37) 1993年8月9日読売新聞夕刊「政治改革など『連帯責任』」。

38) 1993年8月9日毎日新聞夕刊「新閣僚の豊富」、同日朝日新聞夕刊「行政手続き法制再提案の方針」。

39) 国会会議録(1993年11月2日参議院内閣委員会)。

40) 公正・透明な行政手続部会の委員には事務次官級ポストを経験した官僚OB数名も含まれていたが、塩野部会長代理によると、彼らは従来の行政の在り方に対する批判的な見解を述べ、非常に積極的に対応していた(小早川(1994b, p.55))。

41) 総務庁と公法学者は密接な連携の下、行政手続法案の検討準備を進めていたと考えられるが、良い意味での緊張関係が存在したと思われる。例えば1987年1月、総務庁は、法制化への手順が不透明な現状にかんがみ、情報公開の運用のためのガイドラインを優先し、その後には法制化を目指すアプローチを提案したが、公法学者からは、同提案は法制化を事実上棚上げすることに繋がるとして反対した(仲1995, p.154・155)。



め、各省庁はそのような動きそのものに反対することは、官邸、経済団体、米国との関係を考慮すると、得策ではなかった。そして、手続部会の検討では、行政執行の現実面への配慮も示され、試案も公表されるなどしたため、手続法の法制化そのものについて反対する動きはなく、現行の個別法との関係の整理に関心が寄せられていた<sup>42)</sup>。言わば、条件闘争の段階に入っていた。

具体的には、警察官や海上保安官など法律で直接処分権限を与えられた職員が現場で行う行為に関する手続は適用除外とすること、納税申告の修正を求める手続などについては個別法で特例を設けることを妨げないことなどが決められていった。こうして、第三次行革審というアリーナにおいて、行政手続法の内容に関して行政機関間のコンセンサスが概ね形成されていったと考えられる。なお、その後の総務庁と各省庁との間の行政手続法案についての法令協議でも、与党の関与はなく、調整は専ら実務的に進み、むしろ各省庁は、所管する団体、業界、あるいは市民一般等に対して行政運営をどうするかという悩みにぶつかっていた<sup>43)</sup>。

また、この頃、行政にとって時代の変化への対応が求められており、行政運営に関する官僚の意識も変化していたのではないかという指摘もある。野口（2011, p.84・85）は、1990年代は日本の官僚主導體制のパフォーマンスの悪さを明るみに出し、そしてそれによってこれまでそのパフォーマンスによって顕在化しにくくなっていた「正当性の危機」<sup>44)</sup>を露見させることになったと指摘している。このような状況について、総務庁で行政手続法の制定に関与していた八木俊道は、「手間ひまのかかる手続を踏んででも、何とか時代の要請、市民社会の最近の動向に即応した行政運営を実現したいということ。そのことが結局多少の回り道ではあっても、行政運営のいわば公正性、妥当性を裏付けることになるのだという意識が、次第に行政官の中にも生まれてきたのではなかったかと思います」と述べている（小早川他（1994a, p.16））。

平成10年人事院白書は、過去10年ほどの主な公務員不祥事の概要を総括しており、リクルート事件などの不祥事の原因を、公務員の広範な裁量や明確な根拠のない幅広い行政指導に求めるとともに、行政の公正性と透明性を徹底するための行政手続の民主化を進めることが重要であると述べている<sup>45)</sup>。また、リクルート事件の舞台となった川崎市では、市政に対する市民の不信が噴出し、1989年11月の市長選挙でオンブズマン制度採用を公約に掲げた候補が当選し、1990年11月、市民オンブズマン制度が発足することとなった<sup>46)</sup>。

このように、1990年代は、リクルート事件などの不祥事により官僚の行動への批判が展開されるとともに、バブル経済が崩壊する中で、任専問題を始めとして政策への批判も始まり、官僚や行政運営の在り方に対して国民が懐疑を始める時期であったと言える。このため、国民から選挙で選ばれているわけではない官僚が、自らの任務を遂行するため、行政運営の正当性を形式的・手続的合

42) 仲（1995, p.174）。

43) 小早川他（1994b）。

44) 「正当性」は「正統性」とも表現されるが、野口（2011）は、ウェーバー宗教学の「正統と異端」概念と区別するため、同概念以外は「正当性」を用いている。

45) 人事院（1999, p.38-65）。

46) 杉山克彦（1994）「川崎市「市民オンブズマン制度」の実情」『ジュリスト』1994年10月15日号、p.30。

理性に求めたと考えることができる。法律による行政運営は、官僚にとっては、機動的・弾力的な行政運営の妨げとなりかねないものと受けとめられていたが、行政執行を円滑に行うために、彼らにとってもメリットの方が大きくなったと考えらえるのである。

## 第5節 社会団体の状況～官民関係の変化

第2節でみたように、経済団体は情報公開制度に対しては慎重であったが、行政手続法制については賛意を示していたため、行政手続法制の検討が継続され、また、規制緩和と結びつくことにより、統一的な行政手続法制の制定が求められた。1990年4月、第二次行革審が、「法制的統一的な整備に向けて、専門的な調査審議機関を設置して検討するとともに、早期に結論を得て実施に移す」旨提言する際にも、提言に先立ち、経済同友会、経団連は、政府に対して行政手続法の制定を要望している<sup>47,48,49)</sup>。

しかしながら、この時点では経済団体は依然として、規制緩和そのものについて関心があっても、行政の事前手続を整備する法律の制定に関してはそれほど問題意識はなかったと言われている。臨調、行革審に関わってきた鈴木良男によると、第三次行革審答申がまとめられた1991年12月当時でも、産業界は、まだ、役所の行政指導に対して書面を要求できるわけがないという程度の認識であったのが、翌年、法案の検討が進展する頃には、相当考え方が変わりだし、官民の関係を変えていこうという動きが出てきたという<sup>50)</sup>。

## 第6節 行政手続法制定の決定～政治改革との結びつき

1992年12月、行政手続法の制定を求める第三次行革審答申が宮澤総理に提出されてから1年が経過していたこの時期、総務庁に設置された行政手続法制定準備室を中心とし、答申を法制化し、それを内閣法制局が審査する作業が続いていた。内容については、各省庁との質疑応答、意見調整等を基に、特に、不利益処分や聴聞手続、そして行政手続法の適用除外事項の整理などの検討が進められた。だが、各省庁が所管する関係法律の改正作業が進まないことから、1992年12月、いわゆる平成5年度行革大綱を策定する時期、政府内では依然として行政手続法案取りまとめの目途が立っていなかった<sup>51)</sup>。この大綱を見ると、広範な事項が盛り込まれており、「検討する」、「検討を推進す

47) 1990年4月3日朝日新聞「行政手続法制定し5年で規制半分に」。

48) 1990年4月4日朝日新聞夕刊「『新行革審』を塩崎総務庁長官に要望 経団連」では、松沢経団連副会長が行政手続法の制定を塩崎総務庁長官に要望したことが報じられている。

49) この頃、1990年2月の衆議院総選挙に関し、自民党は従来以上の資金を調達するため、「経団連→国民政治協会」という通常ルートのほか、いわゆる「特別献金」を特定の業界に割り当てたとされる。このような企業献金をめぐる財界首脳と朝日新聞編集部の討論会において、松沢卓二経団連副会長（富士銀行相談役）は、「行政の原点は透明性の確保だ。ところが、日本の行政指導は行政の恣意的な判断で国民を制約する。行政裁量の幅を抑えないと、利益誘導という変な政治力が入り込んできがちになる」と述べており、経済団体は政治改革と行政手続の透明性を関連付けて考えていたことがうかがえる（朝日新聞1990年4月3日「どうする企業献金」）。

50) 小早川他（1994a, p.13）。

51) 行政手続法案は、整備法案が膨大であったことなどから取りまとめは難航しており、3月中旬という政府法案の提出期限に間に合う見込みはなかった。このことは、省庁間で利害が激しく対立するなどのことがなかったにもかかわらず、実際に法案が国会提出されるのが5月後半であったことから確認される（仲（1995, p.221-225））。

る」などの表現も多い。したがって、行政手続法制についても、平成4年度大綱のように、時期を明示しない、あるいは「図る」とすることも可能であったと考えられる<sup>52)</sup>。

それにもかかわらず、宮澤総理は行政手続法案を次期通常国会に提出することを閣議決定する。先に論じたとおり、行政手続法案の提出及び成立は、公正で透明な行政運営を志向する公明党、民社党との連携維持の観点からメリットがあった。また、この頃、宮澤内閣の政策課題は、海部内閣から続く「PKO」と「政治改革」であった(石川・山口(2010, p.173))。1992年6月には、PKO協力法が自公民の協力体制下で成立し、残された課題は政治改革となっていた。その後、東京佐川急便事件など政界の混乱が続き、1993年5月、宮澤総理はテレビ番組のインタビューで政治改革をやる断言するが、政治改革法案の成立が果たせず、内閣不信任案が可決されることになる。不良債権処理や景気対策の問題もあるが、1992年後半から一年間は、やはり宮澤総理にとっては政治改革への対応が中心であったと考えられる。そして、中選挙区制から小選挙区制への変更には民社党、公明党も強く反対していた。このように、この時期には、政治改革のとりまとめが難航していたため、行政運営についての改革を進めることは、政治不信解消への一助になると考えられた<sup>53)</sup>。経済団体も、政治改革と行政手続の透明性を関連づけて考えており、政治改革の観点からも行政手続法の制定を望んでいた<sup>54)</sup>。さらに、法案提出を求めた第三次行革審の設置期限が1993年10月までであるという時間的制約もあった。これらのことから、官僚側の準備は整っていなくとも、行政手続法制を進展させることを明らかにすることが自民党にとって合理的であったと考えられるのである。

実際、行政手続法案が閣議決定されるのは1993年5月21日であり、政府における国会への法案提出期限を二か月以上遅れていた。しかも、第126国会の会期末まで一か月を切る頃であり、かつ、衆議院の選挙制度改革に関して自民党内で激しく議論が行われている時期であった。そのようなタイミングに法案を提出することは、解散により廃案となることも想定されるため、避けられるのが自然であった。解散が明らかなきに法案を国会に提出し、廃案となった例として、2012年11月15日に閣議決定、国会提出された地方公務員制度改革二法案がある。同法案は、地方公務員に労働基本権の一部である協約締結権を与え、労使交渉で給与などの勤務条件を決定可能とするものである。この法案は、全国知事会や市長会などが反対していたために取りまとめができず、また、与党である民主党が参議院で過半数を占めていないため、仮に提出しても自民党が強く反対していたため、成立する見込みはなかった。しかし、14日、野田総理が16日に衆議院を解散する方針を明らかにす

52) 「図る」は、「計画する、ある動作が実現するよう、計画をたてたり、努力したりする。くわだてる、企図する」(大辞林第3版)、「企てる、もくろむ、工夫する」(広辞苑第5版)の意味で用いられる。これに対し、「検討する」という用語は解釈に曖昧さを含む表現であるが、自見庄三郎参議院議員は、民主党と国民新党の間における郵政改革基本法案の取りまとめ協議に関し、「『検討する』という役所言葉ではだめだと国民新党が強く主張し、最終的に『郵政改革基本法案を速やかに作成し、その成立を図る』との文言になった」と述べ、政治・行政において「図る」と「検討する」では意味が大きく異なることを説明している(自見庄三郎(2009)「政策を問う」『機関紙通信「耀」シリーズ』通信研究会)。また、厚生官僚から宮城県知事に転身した浅野史郎は、議会答弁における「前向きに検討したい」という表現は、質問者のメンツをつぶさないための「生活の知恵」の表現、あるいは、すぐにはやらないこと、と説明する(浅野史郎(2001)「新・言語学序説から第10回」『月刊 年金と住宅』2001年9月号、勤年金住宅福祉協会)。

53) 1993年3月17日朝日新聞「『政財官』の癒着に風穴? 行政手続法案提出へ」。

54) 経済団体は、規制緩和の文脈だけでなく、政治改革の観点からも行政手続法案を支持していた。注49参照。

ると、その翌日の15日、政府は持ち回り閣議でこれを決定し、国会に提出し、翌日、衆議院解散により廃案となる。このため、この法案は組合への義理立て法案と言われており<sup>55)</sup>、実際、公務員の労働組合は「民主党政権のもとにおいて、政府が歴史上初めて消防職員に団結権を認めたことは評価できる」との声明を発表している<sup>56)</sup>。このことは、行政手続法案の早期成立を期すために国会提出したというよりは、法案を決定、提出することに大事な意味があったと考えられるのである<sup>57)</sup>。

## 第4章 終わりに

第3章の事例分析から、自民党単独政権時代は、自民党も官僚も機動的、弾力的な行政運営を志向していたが、自民党は1989年の参議院選挙で単独過半数を失うと、法案を成立させるために公明、民社との連携を重視することが徐々に必要となり、特に湾岸危機が発生してからはその重要性が増す。そしてこの両党が行政改革、特に公正で透明な行政運営を志向していたことから、それまでの行政運営の在り方を変化させることとなる行政手続法の検討を推進することが、「行革与党」を構成する両党との関係構築のため自民党にとって合理的な選択であった（仮説1の検証）。また、行政手続は、規制緩和と結びついて経済団体の支持を得たことと、政治改革の実現が困難な中で政治不信解消への一助となることから、イシュー化し、それまでの行政運営を改めて、行政手続法の検討を推進することが、メリットが大きかった（仮説2の検証）。官僚にとっても、法律で設置された総理の諮問機関で検討されることについては総論で反対できず、条件闘争とならざるを得なかったことと、リクルート事件以降の行政不信やバブル以降の政策批判のために、行政運営の在り方を法律で整備する方が、政策の執行を円滑に行いやすいと思われたことが、行政手続法の成立につながった。これらを総括すると、1993年に行政手続法が成立した原因は、外圧というより、1990年代の政治・行政を取り巻く国内状況にあると考えられるのである。

本稿では、1990年代以降の共通法制の整備は、1990年代の自民党と官僚を取り巻く状況の中で生じた行政運営の改革であることを明らかにした。この共通法制の整備は、行政に対する国民の信頼回復を目的とした、「国民のニーズに対する行政機関の応答性」を高めるという性格を有し、パブリック・マネジメント<sup>58)</sup>の観点からも高い意義を有するものである。筆者は、このことについて、1990年代を中心として、国民のための公正で透明な行政運営を目的として、国民に対する応答性を高めるための仕組みが整備され、その中核は情報公開制度であったと考えている。その詳しい考察<sup>59)</sup>や、共通法制が整備された結果、2000年以降、中央省庁に対する信頼はどうなっているのか、についての分析は、別途、論じることとしたい。

55) 2012年11月24日読売新聞「組合への義理立て法案」（とれんど 論説副委員長飯田政之）。

56) 2012年度公務労協情報No.7（公務公共サービス労働組合協議会、2012年11月16日）。

57) 日米構造協議フォローアップ会合、行革大綱との関係もあると考えられる。

58) 大住荘四朗（2003）『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略』日本評論社、p.94。

59) 蓮生（2012）は、Stewart（1984）の「アカウンタビリティの梯子説」を参考に、アメリカ行政におけるアカウンタビリティの概念の推移を分析している。我が国の共通法制の整備についても、同様な考察が可能ではないかと考えられる。



## 参考文献

- 原田尚彦（1983）「行政指導一法の支配と日本的行政体質」『ジュリスト増刊』。
- 蓮生郁代（2012）『国連行政とアカウントビリティの概念』東信堂。
- 畠山武道（1984）「石油カルテル判決と行政指導」『ジュリスト』1984年5月15日号。
- 五百旗頭真・伊藤元重・葉師寺克行（2006）『90年代の証言 宮澤喜一 保守本流の軌跡』朝日新聞社。
- 石川真澄・山口二郎（2010）『戦後政治史 第3版』岩波書店。
- 伊藤光利（1986）「第3章 連合と対立」村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社。
- 人事院（1999）『平成10年度年次報告書』。
- ジョンソン、チャーマーズ（1982）『通産省と日本の奇跡』（矢野俊彦訳）TBS プリタニカ。
- 兼子仁（1994）『行政手続法』岩波書店。
- 小早川光郎・佐藤英善・塩野宏・鈴木良男・橋本公巨・八木俊道（1994a）「行政手続法の制定と今後の課題 座談会」『ジュリスト』1994年2月15日号。
- 小早川光郎・塩野宏・高木光・浜川清・八木俊道（1994b）「研究会 行政手続法〈第一回〉」『ジュリスト』1994年7月15日号。
- 増島俊之（1996）『行政改革の視点』良書普及会。
- 増島俊之（2003）『行政改革の視点と展開』良書普及会。
- 増島俊之・小林秀徳（2004）『証言 改革を支えるメカニズム』ぎょうせい。
- 宮澤喜一（1995）『新・護憲宣言』朝日新聞社。
- 宮澤喜一（2006）『私の履歴書』日本経済新聞連載（2006年4月）。
- 村松岐夫（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社。
- 仲正（1995）『行政手続法のすべて』良書普及会。
- 中野晃一（2002）「第7章 行政改革」樋渡典洋・三浦まり編『流動期の日本政治』東京大学出版会。
- 野口雅弘（2011）『官僚制批判の論理と心理』中央公論新社。
- 大森彌（1994）「行政学と行政手続法」『ジュリスト』1994年2月15日号。
- 大嶽秀夫（1997）『「行革」の発想』TBS プリタニカ。
- 大内啓伍（1995）『われ、事に後悔せず』大和出版。
- 大山耕輔（1996）『行政指導の経済学』有斐閣。
- 塩田潮（1991）『官邸決断せず 日米「安保」戦争の内幕』日本経済新聞社。
- Stewart, J. D. (1984) "The role of information in public accountability," in A. G. Hopwood & C. R. Tomkins eds, *Issues in Public Sector Accounting*, Oxford; Philip Allan Limited.
- 鈴木棟一（1990）『永田町の暗闘⑧』毎日新聞社。
- 竹中治堅（2004）『「日本型分割政府」と参議院の役割』『年報政治学』。
- Yoshimuta, T. (2003) "Policy Evaluation in the Government of Japan," *The Public Manager*, Volume 32, Number 4, Winter 2003-04.
- 吉牟田剛（2012）「90年代の行政改革の意義 ―行政運営はどうして共通法制化されているのか―」『年報政治学 2012-II』木鐸社。