

吉川沙織君 立憲民主党の吉川沙織です。
本日は、法律による行政の原理、また唯一の立法機関である国会の立法行為という観点から質疑を行います。

法律を実施し又は施行するため必要な細目的事項を定めるいわゆる実施命令については、憲法第七十三条第六号、内閣府設置法第七条第三項、国家行政組織法第十二条第一項に基づき、個別の法律による特別の委任がなくても制定することができるとされていますが、実際には多くの法律において実施命令の根拠規定が設けられています。

例えば、信託業法第八十九条は、「この法律に定めるもののほか、この法律の規定による免許、登録、認可、承認及び指定に関する申請の手続、書類の提出の手続、記載事項及び保存期間その他この法律を実施するため必要な事項は、内閣府令で定める。」として、内閣府令で定めるべき事項を細かく規定しています。ここまで詳細に規定するものは近年ではまれですが、それでも、例えば今国会で既に成立いたしました国際観光旅客税法第二十三条は、「この法律に定めるもののほか、この法律の規定による書類の記載事項又は提出の手続その他この法律を実施するため必要な事項は、財務省令で定める。」としており、書類の記載事項や提出の手続が具体的に明示されています。

このように、実施命令の定立には個別法による授權は必要ないとされていて、実際にはどのような事項を実施命令で定めることとするのかを具体的に明示した規定が法律には設けられてきました。このことは法律による行政の原理の趣旨に鑑みても適当でしょうし、ある意味では、我が国の法律の圧倒的多数を内閣提出法律案が占める中でも維持されてきた行政の矜持でもあると私は思っています。

ところが、近年、さきに述べたような書類の記載事項といった具体的な事項には一切触れることなく、この法律に定めるもののほか、この法律を

実施するために必要な事項は 省令で定めるなどとする包括委任規定、学者によっては包括的委任条項と表されている方もありますが、こういった法律案が増加しているところであり、この傾向には立法府に身を置く国会人の一人としては非常に危惧を抱いています。

この問題について、今月、五月十六日に、法律の実施に必要な事項の省令への包括委任規定に関する質問主意書を提出し、包括委任規定の件数等を質問しましたが、これに対する政府の答弁は、「包括委任規定」の意味するところが明らかでない」といへもなく切り捨てる、非常に残念なものでした。

包括委任規定の文言には、確かにバリエーションもたくさんあります。法形式も政令や府省令の別があるので、ここで全て網羅して列挙することはできませんが、危惧を抱いている包括委任規定とは何かというのは十分伝わったと思いますし、政府も本当は理解しているのではないかと思えますので、まさかこれからする問いに対して、意味するところが明らかではないと再び答弁されることはないと思います。

そこで、内閣法制局長官に伺います。
内閣が今国会に提出した法律案のうち、包括委任規定を設けようとするものの件数、法案名、包括委任規定の条文番号をそれぞれ明らかにしてく

ださい。

政府特別補佐人（横畠裕介君） まず、法律の下の政令、省令等ですけれども、その場合に、委任命令と言われるものと実施命令と言われるものがあります。委任命令の場合には、具体的な委任に基づいて命令を定めるといって場合で、その場合においても包括的な委任は許されないといふふうに理解されておりまして、それは、法律の定める事項を下位の命令によって定めるといふことは本質的にできないということであります。

その意味で、包括的委任規定というのは、そもそもない、あつてはならないことですので、お尋ねの趣旨は、例示のない一般的な実施命令というその根拠規定という意味に理解してお答えさせていただきます。

今国会におきまして、当局でお調べ申し上げましたけれども、幾つか類型がございましたけれども、「この法律の実施のため」と規定しているものは、統計法及び独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律による改正後の統計法第五十六条の二、都市農地の貸借の円滑化に関する法律案第十六条、所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法案第四十七条、船舶の再資源化解体の適正な実施に関する法律案第四十二条でございます。

それから、「この法律を実施するため」と規定

しているものとしては、電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律による改正後の電気通信事業法第七十六条の二でございます。

それから、「この法律の実施に関し」と規定しているものとしては、海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律案第二十七条がございます。

それから、「この法律の規定の実施に関し」と規定しているものとしては、働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律案による改正後の労働安全衛生法第一百五十二条がござい

ます。
吉川沙織君 今、この国会で包括的委任、まあ一般的なもの全部という前提付きでしたけれども、今お答えいただいたのはほとんどが、まあ若干表現は異なる場合がありますが、この法律に定めるもののほか、この法律を実施するために必要な事項は、例えばですが総務省令で定めるといふように、具体的な手続の内容が書いてある法案もこの国会であるんです。でも、ないのが七件。一件、海洋のはちよつと別としても、それ以外の六件は何がそれになるかが分からない。

今、前段で長官は委任命令と実施命令について違いおっしゃっていただきましたけれども、これまで、平成の最初の方の予算委員会、当時の内

閣法制局長官も、それから近年で言っても、内閣法制局の見解としてこの参議院の委員会で、実施命令は必要な細目的事項に限られるもの、委任命令は包括的、抽象的には許されないと、これは分かった前提で質問しておりますので、それを踏まえて答弁いただければと思います。

では、今国会の、その前提条件付けていただいで結構なんですけれども、今は今国会の包括委任規定の条文と法案名をお示しいただきましたが、では同様に、過去五年間の常会において内閣が国会に提出した法律案のとき、包括委任規定を設けようとするものの件数を常会ごとに教えてください。

政府特別補佐人（横畠裕介君） その点、御指摘のありました、さきの質問主意書においてもお尋ねがあったかと思いますが、なかなか過去の法律案、特に改正法律になりますと、これが施行されますと本体の法律に溶け込んでしまうと、いろいろな事情もあります、過去五年間の国会につきまして遡ってその具体的な条文の検索、検討をするということは大変膨大な時間を要するというところで、少なくとも今の時点でお答えすることは困難でございます。

吉川沙織君 私、e Gov法令検索において条件を付けて検索しました。「この法律に定めるもののほか」、「この法律」、「実施」、「ため必要

な事項は」、「令で定める」、大体これで引つかかるかと思うんですけど、それで検索してみたら平成二十九年第九十三回国会は、電子委任状の普及の促進に関する法律平成二十九年法律第六十四号、「この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、主務官令で定める。」というふうに結構出てきます。

私は法制局の人間ではありません。でも、一生懸命調べれば、例えば平成二十二年に改正になった放送法なんかは、昭和の初期、これ、それこそいろいろな議論の後も出てくると思いますが、これ昭和二十五年にできた法律ですが、平成二十二年の法律改正により追加された。これは調べれば分かります。

しかも、さっき引用しました信託業法は、これはたしか平成十六年に全部改正されているんですけど、大正十一年法律第六十五号というふうに古い法律です。真剣にお調べいただければ、今、包括委任規定、これは立法院、唯一の立法機関と定められている立法院の存在意義、立法行為のものにも関わることですから、今の時点でお答えが困難であったとしても、是非、主意書の方で、調べていただいで、まだ時間ありますから誠実にお答えいただきたいと思えます。

では次に、参議院、立法院側に伺います。本日は今、法制局長官から、過去五年において

包括委任規定を設けようとするものの法律の件数私調べたところだと、平成二十九年第九十三回国会一件、平成二十七年二件、平成二十五年二件しか見付けられなかったので、それと対比して、過去五年間、立法院に提出された内閣提出法律案の件数をお伺いしようと思ったんですけど、今、法制局長官から答弁があったのはこの国会に關してのみでした。

ですので、この国会、第九十六回国会に内閣が国会に提出した法律案の件数を伺います。

参事（小林史武君） お答えいたします。百九十六回国会に本日までの段階で提出されております内閣提出法律案の件数は、六十五件でございます。

吉川沙織君 今、参議院の方から答弁ありましたように、今国会、内閣が国会に提出した法律案最後に提出されたのは五月八日だと承知しておりますが、六十五件です。このうち、包括委任規定を設けようとするものの件数は、法制局長官から答弁がありましたとおり、七件とのことでした。

様々な内容の閣法が提出されている中、しかもここ数年、包括委任規定を設けようとするものの件数、私が調べたところ、去年は一件だけでした。この件数は、六十五件のうち七件、こつやって全部を省令等に投げてしまつたというのは多いのではないかと思うんですが、法制局長官の率直な御感

想だけ、伺いたいと思います。

政府特別補佐人（横畠裕介君） その点、さきの質問主意書の答弁でもお答えしたところでございますけれども、そもそも、実施命令につきましても、個別の法律に根拠規定がなくても、それは先生御指摘の組織法令の根拠によって定めることができるわけでございます。

そもそも、個別の法律による特別の委任がなくても、行政府においていわゆる実施命令を制定することができるかとされている根拠でございますけれども、それは憲法上、内閣には法律を誠実に執行するという責務があるということでございます。すなわち、そのために必要な命令というものを行政府において発出することができる、そういう仕組みになっております。

まさに、その実施命令というのはそういうものであるがゆえに、実施命令において規定することができる事柄はその性質上当然限定がされていると、まさに法律を実施するために必要な事項なのであって、法律に成り代わって、あるいは法律の委任を受けて規範の定立をするという、そういう性質のものではないわけでございます。すなわち法律を実施、施行するための細目的な事項しか定めることができないとされているわけでございませぬ。まさに、それを超えて実質的に国民の権利を制限したり国民に義務を課するということよくなこと

はそもそもできないというふうに理解されているところでございます。

その上で、個別の法律におきましてそのような実施命令の根拠規定を設けるかどうか、例示をするかどうかも含めてでございますけれども、それはまさに個別の法律の具体的な内容に応じまして適切に判断されるべきものであると考えております。

吉川沙織君 内閣は誠実に法を執行すると言われていますけれども、行政府から立法府に出されてくるものが改ざんされていたり、本当に信に足りるのか、誠実に執行されているのか分からない中で、この法律に定めるもののほか、この法律を実施するために必要なものは全部省令で定めると、それが本当に細目的事項に限られているのかどうかというのは政省令が出てくるまで我々には判断することができないから、少し疑問に思っています。を立てているわけです。

今国会の内閣提出法律案で包括委任規定を置くこととする法案の中には、総務省が所管する電気通信事業法及び国立研究開発法人情報通信研究機構法の一部を改正する法律案閣法第三十三号、統計法及び独立行政法人統計センター法の一部を改正する法律案閣法第三十四号も、残念ながらどうか、含まれています。

私、総務委員長長いんですけど、これだけ、閣

法が二本しかない国会って初めてで、その閣法二本共に包括委任規定が置かれているのは、個人的には残念です。特に、統計法については、「この法律に定めるもののほか、基幹統計調査の実施に關し必要な事項は、命令で定める。」と細目的事項をちゃんと例示してあった第十八条を今回の改正でわざわざ削除して、どうしたかといいますと、第五十六条の二を新設して、「この法律に定めるもののほか、この法律の実施のために必要な事項は、命令で定める。」と、わざわざ細目的、具体的事項を削った上で、実施するために必要なものは全部命令で定めるとしました。

なぜ今回、包括委任規定をわざわざ置くこととしたのか、理由を伺いたいです。特に、どのような事項を実施命令で定めることとするのかを具体的に明示した規定とはしなかった理由について、総務大臣に伺います。

国務大臣（野田聖子君） 吉川委員にお答えいたします。

御指摘の改正前の統計法第十八条は、「この法律に定めるもののほか、基幹統計調査の実施に關し必要な事項は、命令で定める。」と規定しており、これに基づき、基幹統計調査ごとに府省令等が定められています。これらの中には、例えば基幹統計調査の調査票の保存期間といった、必ずしも基幹統計調査の実施に關する事項ではないもの

も規定されています。

このような規定は、例えば行政機関の内部における業務処理の手順等を定めるものなど、実質的に国民の権利を制限し義務を課すものではないため、個別の法律等による特別な委任がなくても設けることができるかとされていますが、今回の改正では、このような規定についても基幹統計調査の実施に関する事項と同様にその根拠を明確にするために、第五十六条の二に「この法律の実施のために必要な事項は、命令で定める。」と規定しました。

この第五十六条の二に基づき定めることのできる事項は、統計法を実施し又は施行するために必要な細目的事項に限られるため、この規定に基づき実質的に国民の権利を制限したり義務を課す命令を定めることはありません。

吉川沙織君 電気通信事業法の時も同じように、同じような問いをして、国民の権利を制限したり義務を課すようなものではないという答弁をいただいたからそういうのは定めないと分かるんですけど、わざわざ具体的、細目的事項、載ってあったのを削ってこつという包括委任を置かれると本当にそうなのかというのは、こつやつて国会で議論をしなければ確約が取れないということになります。

冒頭述べましたとおり、実施命令は個別の法律

による特別な委任がなくても制定することができるとされていますが、実際には、どのような事項を実施命令で定めることとするのかを具体的に明示した規定というのは、今まで結構設けられていました。法律を実施し又は施行するため必要な細目的事項を定めるといふ名目で何でもかんでも実施命令に落とし込むことを可能としてしまうのでは、法律による行政の原理の意義が埋没し、唯一の立法機関である国会による立法行為が空洞化してしまいかねない側面もなきにしもあらずだと私は思っています。

包括委任規定を設ける法律は近年増加していると言つて過言ではないと思います。それは行政法の権威の方が書かれている本にもありますし、内閣法制局は、なぜ法案審査においてこついつた規定を置くことを容認しているのか。行政府の矜持として認めるわけにはいかないとね返し、具体的な事項を記載させることもできるはずだと思いますが、何でそのようにしないんでしょうか。あるいは、内閣法制局が包括委任規定を置くことを積極的に進めているんでしょうか。

その辺、もしあれば、事実関係を明らかにした上で、御見解をお聞かせください。

政府特別補佐人(横畠裕介君) 実施命令につきましては、先ほど御説明いたしましたけれども、まさに法律の実施のために必要な事項について定

めるという、この実施のために必要というところできまに限定がされているというふうに理解しております。

その意味で、それは例示の有無にかかわらず、その実施のために必要な事項というのは、それは行政府としての権限、責任においてやれること、やるべきこと、つまり法律の趣旨を正しく体現してそれを執行、実行するという、その限りの行政府の権限の中で命令を定めるといふことに限られているのは当然の前提であると理解しております。何度も申し上げますけれども、当該法律を実施

するといふ行政府の権限内の事項、すなわち、先ほど申し上げた当該法律を実施するために必要な細目的事項に限られる、それしか定めることができないというのがもう前提でございます。そのことは例示の有無とは関係がないということでございます。

吉川沙織君 実施命令であっても権利義務に影響を及ぼすことは否めず、両者を明確に峻別、区別できるのかと疑問を呈している行政法の権威もいらつしやいます。実施命令において規定することができるとは法律を実施するために必要な細目的事項に限られるとされていますが、実際、今総務大臣からも答弁いただいた統計法とか電気通信事業法とかそれ以外のいろんな法律の包括委任規定の文言には、実施命令で規定すべき事項は

具体的に記載をされていません。

だから、実際に実施命令が制定されるまでは、果たして本当に法律を執行するための細目的事項に限られているのかどうか、必ずしも明らかではありません。もしかしたら、実質的に国民の権利を制限したり国民に義務を課したりすることとなるような事項が定められるかもしれないという懸念は常に付きまとい、将来的にどうなるか分からないという不安を抱えることにもなります。

命令の根拠となる法律の規定の文言がいかなるものであっても、その規定に基づき制定される命令が実施命令であるのか、罰則を設けることができるなど国民の権利を制限したり国民に義務を課したりすることが可能である委任命令であるのを明確に峻別することは、これは包括委任規定であつても可能でしょうか、教えてください。

政府特別補佐人（横畠裕介君） まさにその法律に実施のために必要と書いてあることによつてこれが実施命令を想定していると、委任ではないと。すなわち、先生の、包括委任と言われますけれども、まさに包括委任ではないんだということがこの実施のために必要といたつて担保されていると考えております。

吉川沙織君 では、実施のために入つていけば命令の根拠となる法律の規定の文言からはその規定に基づき制定される命令が、はつきり言つ

て、実施のためには書いてありますが、本当にそれが実施命令になるのか委任命令になるのか峻別することができなかったら大変なんですけれども、これは本当に、実施のために書いてあればもう実施命令しか定めることができないということですよしいんですね。

政府特別補佐人（横畠裕介君） まさに、実施のためにしか定めることができないということは当然であります。

吉川沙織君 包括委任規定に基づき制定される命令は、全て、全て実施命令であり、実質的に国民の権利を制限したり国民に義務を課したりすることはないとするのでしたら、その旨をこの場で明言してください。

政府特別補佐人（横畠裕介君） 済みません、包括委任規定ではないということは度々申し上げておりますけれども、まさにその法律を実施するために必要な事項しか定めることができない、つまり法律を実施するための細目的な事項に限られるということは当然でございます。

吉川沙織君 実は、私、何年前からこの総務委員会の場でも、それから議連の理事会の場でも申し上げてまいりましたけれども、平成二十五年十二月以降、内閣が国会に提出してくる法律の姿として、本則三本以上の法案を束ねて出してくる割合も残念ながら増えていきました。そうなる

我々議員の表決権は束ねて出してこられた一本に絞られますし、なおかつ、何本もの法律がその中に入つていけば、国会での議論は散漫になります。開かれた国会、国民の皆様が何の法案が議論されているかも分かりづらいという観点ですつと指摘し続けましたところ、今年は少し束ねの割合減つているようでございます。

他方で、包括委任規定、長官ともつ前提条件は若干異なるかも分かりませんが、この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、省令で定めるといつて、間に書類の届出とか手続とかそういうことが今までだったら結構書いてあつたのが書かなくなつた以上、これは国民の権利や義務を制限されたり課されたりすることがないことの担保は取っておきたいと思ひ、今日、立法院の立場から質問を申し上げた次第でございます。

立法院にいる者の立場として、これからも行政のチェック、しっかりやっていきたいと思ひますので、どうぞよろしく願ひいたします。

ありがとうございます。