

「行政機関による法令適用事前確認手続」(いわゆる日本版ノーアクションレター制度)の見直しについて

大手 英明

(総務省総合通信基盤局電波部移動通信課
前職 行政管理局企画調整課行政手続・制度調査室)

1、はじめに

「行政機関による法令適用事前確認手続」(いわゆる日本版ノーアクションレター制度。以下「本手続」という。)は、「経済構造の変革と創造のための行動計画(第3回フォローアップ)」(平成12年12月1日閣議決定)を踏まえ、民間企業の事業活動が迅速かつ公平に行われることを視野に入れ、平成13年3月27日に政府の統一的な指針として閣議決定し、導入された制度である。

本手続は、具体的には、①民間企業等が、将来行おうとする事業活動についての具体的な行為が特定の法令の規定の適用対象となるか、その法令を所管する行政機関にあらかじめ書面(電子的方法を含む)で照会し、②照会を受けた行政機関が照会者に対して書面で回答を行うとともに、③当該回答等を公表する手続である。本手続は、民間企業等による新商品開発や新事業展開を間接的に促進させるとともに、行政機関による法令解釈・適用の透明性をより高めることを主な狙いとしている。

平成13年度の導入以来、ほとんどの省庁等¹で本手続を導入しており、また平成16年3月19日には制度の対象法令の分野を「当面、IT・金融等新規産業や新商品・サービスの創出が活発に行われる分野に係る法令」から「民間企業等の事業活動に係る法令」に改め、拡大しているにもかかわらず、本手続の運用件数は平成13年度から17年度までの5年間で74件、特に平成17年度

は8件にとどまっていた²。

こうした状況の下、規制改革・民間開放推進会議は、「ルール of 事前の明確化に対する民間企業等の具体的要望も踏まえつつ、(中略)『日本版ノーアクションレター制度』の在り方について検討を行い、必要な措置を講ずべきである」等とする提言を「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申」(平成18年12月25日決定)で行なった³。同会議の後継組織である規制改革会議による「規制改革推進のための第1次答申」(平成19年5月30日決定)でも同様の提言が行なわれ、これらを踏まえた「規制改革推進のための3か年計画」(平成19年6月22日閣議決定)において、政府は本手続について検討を行い必要な措置を講ずることとした。

総務省行政管理局行政手続・制度調査室(以下「行政手続・制度調査室」という。)においては、本手続の導入以来の利用状況や民間企業等の具体的要望も踏まえ、より利用しやすい制度とするための見直しの検討を行った結果、平成19年6月22日に、本手続の照会対象法令の範囲を拡大し、照会者名を原則として非公表とすることなどを内容とする閣議決定の一部改正が行われた。

本稿は、今般の本手続の見直しについて、その検討過程と、内容及び考え方を紹介するものである。なお、文中意見にわたる部分は、筆者の私見であることを予めお断りしておく。

2、本手続の見直しの検討過程

(1) 規制改革・民間開放推進会議の答申

①「規制改革・民間開放の推進のための重点検討事項に関する中間答申」(平成18年7月31日決定)(以下「中間答申」という。)

規制改革・民間開放推進会議の問題意識として、中間答申では、本手続について、以下のような指

² 平成18年度の実績は11件。

³ 後述するとおり、これに先立つ「規制改革・民間開放の推進のための重要検討事項に関する中間答申」(平成18年7月31日規制改革・民間開放推進会議)においてもほぼ同様の提言がされている。

¹ 平成18年度末現在、13省庁等(公正取引委員会、警察庁、金融庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省及び環境省)が本手続を導入している。

摘がなされた。

- ・「事前規制から事後チェックへ」の流れの中で市場ルールを明確化するためには、ルールの適用に関する予見可能性を高めることが重要であり、その方策の一つとしていわゆるノーアクションレター制度の一層の活用を図るべき。
- ・規制改革・民間開放推進会議としては、対象事項が行政処分に係るものとされており、対象事項が限定的であると感じている。本手続の対象事項を例えば行政権限の行使に係るものというように拡充する必要があると考える。

そして、具体的施策として、ルールの事前の明確化に対する民間企業等の具体的要望も踏まえつつ、本手続も含めた「日本版ノーアクションレター制度」の在り方について検討を行い、必要な措置を行うことが提言された。

②規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申（平成18年12月25日決定）（以下「最終答申」という。）

最終答申においても、「日本版ノーアクションレター制度」の見直しについて、中間答申とほぼ同内容の提言が盛り込まれた。また、この最終答申に示された「具体的施策」を最大限に尊重することなどが翌12月26日に閣議決定された。

(2) 総務省行政管理局による意見募集

この間、行政手続・制度調査室は、本手続の利用者の具体的要望を把握するため、意見募集（パブリック・コメント）を平成18年11月28日から12月18日まで実施した。意見募集は「電子政府の総合窓口」（e-Gov）に掲載するとともに、日本経済団体連合会の協力を得て民間企業に周知した。

①制度の周知状況、②利用状況、③意見・要望について、選択肢型の回答欄及び自由記入型の回答欄を設けた本意見募集に対して33件の意見が寄せられ、概要は以下のとおりであった。

①周知状況

意見提出者の93.9%（31件）が本手続を知っているとした。その媒体としては新聞報道が17件（54.8%）、次いで各省庁等のホームページが9

件（29%）という結果となった（複数回答）。

また、本手続を知らないとした意見提出者に今後どのような媒体を用いて周知すべきかと聞いたところ、各省庁等からの通知・広報等、書籍又は雑誌、新聞報道との回答が最も多かった。

②利用状況

意見提出者の93.5%（30件）が本手続を利用したことがないと回答しており、その理由（複数回答）として、「各府省に対する照会には電話やFAXで十分なため」及び「照会者名並びに照会及び回答内容について、原則として公表されるため」が16件（51.6%）で最も多く、「各府省に照会するような事案が発生したことがないため」が10件（32.3%）、「法令適用事前確認手続の対象となる法令（条項）が民間企業等の事業活動に係るものであって、処分について定める法令とされているため」が5件（16.1%）との結果であった。

また、「照会者名並びに照会及び回答内容について、原則として公表されるため」を理由とした回答者に、非公表とすべき事項を聞いたところ、回答のあった全て（15件）が照会者名を非公表とすべきとした。

このように、手続の利用を妨げている制度上の理由として主に照会内容等の公表があり、特に照会者名の公表には抵抗感が強いことが示された。

本手続についての各省庁等の細則において、合理的な理由等がある場合に照会内容等の公表の延期を希望できるとされていることについては、15件中5件が知らないと回答した。

③意見・要望

その他、本手続の対象や回答、運用の在り方等について、意見が寄せられた⁴。

(3) 実施状況調査（平成13～17年度）

行政手続・制度調査室では、平成13年度以降毎年度、本手続の実施状況調査を行っており、本手続の見直しにあたって、平成13年度から平成17年度までの5年間の調査結果を分析したとこ

⁴ 意見募集結果は以下の総務省ホームページ参照：
http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070409_1.html

ろ、概ね以下のような実施状況であった⁵。

①本手続の件数について

本手続の利用件数は、グラフ及び表のとおり、平成 17 年度までの 5 年間で 74 件であり、平成 16 年度には 23 件に増加したが平成 17 年度は 8 件にとどまった。照会が最多だったのは経済産業省の 24 件、次いで金融庁の 21 件、公正取引委員会 12 件、国土交通省 11 件であった。

一方で、財務省、農林水産省、文部科学省に対するは 0 件であり、各省庁等に対する照会件数にはばらつきがあった。

②対象法令（条項）について

対象法令（条項）の範囲については、従来の閣議決定で対象としていた、行政処分について定める法令（条項）については、各省庁等の細則は閣議決定の範囲を対象としており、共通の傾向が見られた。これ以外に、処分以外について定める法令（条項）に対する照会については、各省庁等の細則における定め方にばらつきが見られた。

例えば、民間企業等に届出の義務を課す法令（条項）についての照会は、制度を導入している 13 省庁等のうち 11 省庁等が明確に対象範囲としており、登録の義務を課す法令（条項）については 8 省（総務省、外務省、財務省、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）が、確認の義務を課す法令（条項）については 7 省（総務省、外務省、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）が、それぞれ対象範囲として細則の規定に含めていた。

③回答期間について

照会から回答までの期間については、閣議決定で原則として 30 日以内とされている。平成 17 年度までの全 74 件の照会中、回答までに要した日数（補正に要した日数を含まない）が 20 日未満のものが 20 件（27%）、20～30 日が 33 件（45%）、31 日以上が 14 件（19%）となっており、約 8 割の照会事案は 30 日以内に回答されていた。

④照会の補正について

照会に対する補正の求め等について、従来の閣議決定において特段の記述はなく、各省庁等の細則でそれぞれ定められ、運用されている。

平成 13～17 年度に回答が公表された 74 件中、補正を要したものは 32 件（43%）であり、このうち、30 日以上補正期間を要した照会は 13 件（18%）あった。

照会から実際に回答がされるまでに 50 日以上を要した照会は 19 件あり、補正に要した期間を含めると、回答までに長期間を要していると考えられるものがあった。

⑤回答根拠について

「規制改革・民間開放 3 か年計画」（平成 16 年 3 月 19 日閣議決定）において、「本制度の趣旨をいかすために、すべての細則において、回答には具体的な見解や根拠等を必ず盛り込むこととする規定を置く」とされ、各省庁等の細則において、このような規定があるのは総務省、金融庁等の 9 省庁であったが、「回答様式」に「根拠」欄を設けていたり、「必要に応じ、理由を付記できる」としているのみの省庁もあった。

⑥公表の延期について

従来の閣議決定では、回答内容等は「原則として回答を行ってから 30 日以内に公表するものとする」とされ、延期について明示されてはいないが、公表の延期を許容する表現となっており、各省庁等の細則にゆだねられていた。本手続を導入している全ての省庁等の細則で公表の延期を希望する場合の手続きについて規定されていた。

3、本手続の見直しの内容

このような状況を踏まえ、各省庁等との協議をまじえた見直しの検討の結果、閣議決定の一部改正が行われた⁶。また、今回の改正の考え方と本

⁵ 平成 13 年度から平成 18 年度までの実施状況調査結果について以下の総務省ホームページ参照：

http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kakunin/kakunin_tyousa.html

⁶ 改正案に対する意見募集には 2 件の意見が寄せられた。意見募集結果は以下の総務省ホームページ参照：

http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070628_1.html

また、閣議決定の内容などについては以下の総務省ホームページ参照：

<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kakunin/kakunin.html>

手続の運用の改善に係る留意点について行政手続・制度調査室から各省庁等の制度担当者宛に連絡した。以下この概要について述べる。

(1) 閣議決定の一部改正

① 対象法令の範囲の拡大

従来の閣議決定に基づく照会の対象となる法令の範囲は、「民間企業等の事業活動に係る法令」のうち、行政手続法にいう「申請に対する処分」（例：許認可等）と「不利益処分」（例：営業の停止、免許取消）について規定するものであった。

今般、閣議決定の一部改正により、「当該条項が民間企業等に直接に義務を課し又はこれらの権利を制限するものであって、本手続の趣旨にかんがみて対象とすべきと判断される場合」が対象法令（条項）の範囲に加えられた。

これは、各省庁等における細則の運用状況を見ても、処分・不利益処分について定めるもの以外の法令（条項）についても、法令適用事前確認のニーズがあると考えられ、民間企業等に何らかの義務を課している法令（条項）について、制度の趣旨にかんがみて対象とすべきと判断される場合には、閣議決定に基づく照会の対象とできるようにする趣旨である。

これにより、例えば届出義務、確認義務、登録義務、検査義務、報告書提出義務等について規定する法令（条項）についても、本手続の趣旨にかんがみて対象とすべきと判断される場合、照会の対象範囲となることとなった。

具体的な対象法令（条項）の選定は、所管分野について精査し、各法令を所管する各省庁等の判断に委ねられる。民間企業等の要望も踏まえ、制度の対象とすべき法令（条項）の選定に各省庁等が積極的に取り組むことが期待される。

一方で、例えば刑法など、その規定に違反する行為に対し、行政機関が主体となって処分、注意喚起、監督等を行うことが予定されておらず、違法状態の是正が直接司法の判断によることが予定されている場合は、このような法令に関して、行政機関が示した回答に依拠することが法令抵触リスクの低減につながらないと考えられるため、制度の趣旨にかんがみて対象とすることが適

切ではないと考えられる。

また、法令の文言から、適用の判断基準が客観的に明確である場合や、法令適用のための客観的な判断基準が既に公にされており、なおかつその基準によって解釈の余地が生じないと認められる場合、当該条項について頻繁に改正が行われ、照会に対する回答の蓄積を事例集として活用することが見込めない場合なども、制度の対象とする必要がないと考えられる。

②公表する事項・時期の見直し

従来は、照会の前提として「照会者名並びに照会及び回答内容が公表されることに同意していること」が条件となっていた。また、回答内容等は、原則として30日以内に公表するものとするとして、公表の延期については、閣議決定上、明示はされていなかった。

公表結果の蓄積をいわば事例集として活用することをねらいとする本手続の趣旨から、照会者名の公表は不可欠とまでは言えないと考えられたことから、今般の改正では、回答内容等の公表の際に「照会者名」を原則として非公表とすることとされた。また、照会者が公表の延期を希望した場合に30日を超えてから回答内容等を公表できる旨が明記された。

これにより民間企業等は、仮に照会事例について違法になると判断された回答が公表された場合に、照会者名が併せて公表されイメージダウン等をもたらすなどの悪影響を危惧することなく制度を利用することが可能となった。

また、例えば、照会内容について早期に競合他社に知られ競争上不利となること等を懸念する場合には、公表の延期を希望することができることが閣議決定上も明確になった。

照会者名の公表をしようとする例外的な場合とは、照会者自身が公表を希望する場合や、法令の性質上、対象業界の関係者等にヒアリングを行うことが回答するために不可欠な場合、照会者が特定されない回答では意味をなさない場合等で、照会者名を公にすることが必要と各省庁等が考え、照会者名の公表の同意を照会の要件として細則に規定する場合である。照会者名の公表が求められる法令（条項）はあらかじめ特定し公表しておくこと

が望ましい。

(2) 本手続の運用に当たっての留意点

行政手続・制度調査室は、(1)のような閣議決定の一部改正の考え方とともに、以下のような本手続の運用に当たっての留意事項について各省庁等に平成19年6月29日に連絡し、運用の改善を要請した。

①制度の周知の徹底

本手続を導入しているすべての省庁等のホームページで本手続の概要、利用方法について紹介はされているが、トップページに本手続の項目が無い場合には項目を設け、更にホームページを充実すること。また、ホームページ以外による周知の取組として広報誌への掲載等による周知にも努めること。

②対象法令(条項)の見直し

閣議決定の一部改正により、対象法令の範囲が拡大されたことや各省庁等における法令改正等も踏まえ、対象法令一覧の追加、変更、削除等の検討・メンテナンスを行うこと。

③照会の補正の適正化

平成17年度までの74の照会案件中、32件が補正を要し、うち13件は30日以上を補正に要するなど、照会から実際の回答までに長期間を要しているものがある実態を踏まえ、補正については必要最小限にとどめるとともに、可能な限り迅速に対応すること。

④照会の取下げへの対応の適正化

照会者に取下げの意思がないにもかかわらず照会を取り下げるよう行政指導を継続すること等は適当でなく、照会の取下げは民間企業等の自主的な希望により行うべきものであること等。

⑤回答期間の短縮化

「民間企業の事業活動が迅速かつ公平に行われることを視野に入れて」導入された本手続の趣旨にかんがみて、可能な限り速やかに回答するよう努め、場合によってはその旨の規定を細則に盛り込むこと。

⑥回答根拠の明確化

「民間企業等がある行為を行うに際し、法令に抵触するかどうかについての予見可能性を高め

る」という本手続の趣旨から、回答には具体的な見解や根拠等を盛り込むことが望ましいため、「回答には具体的な根拠等を明記する」等の規定を細則に置くこと。

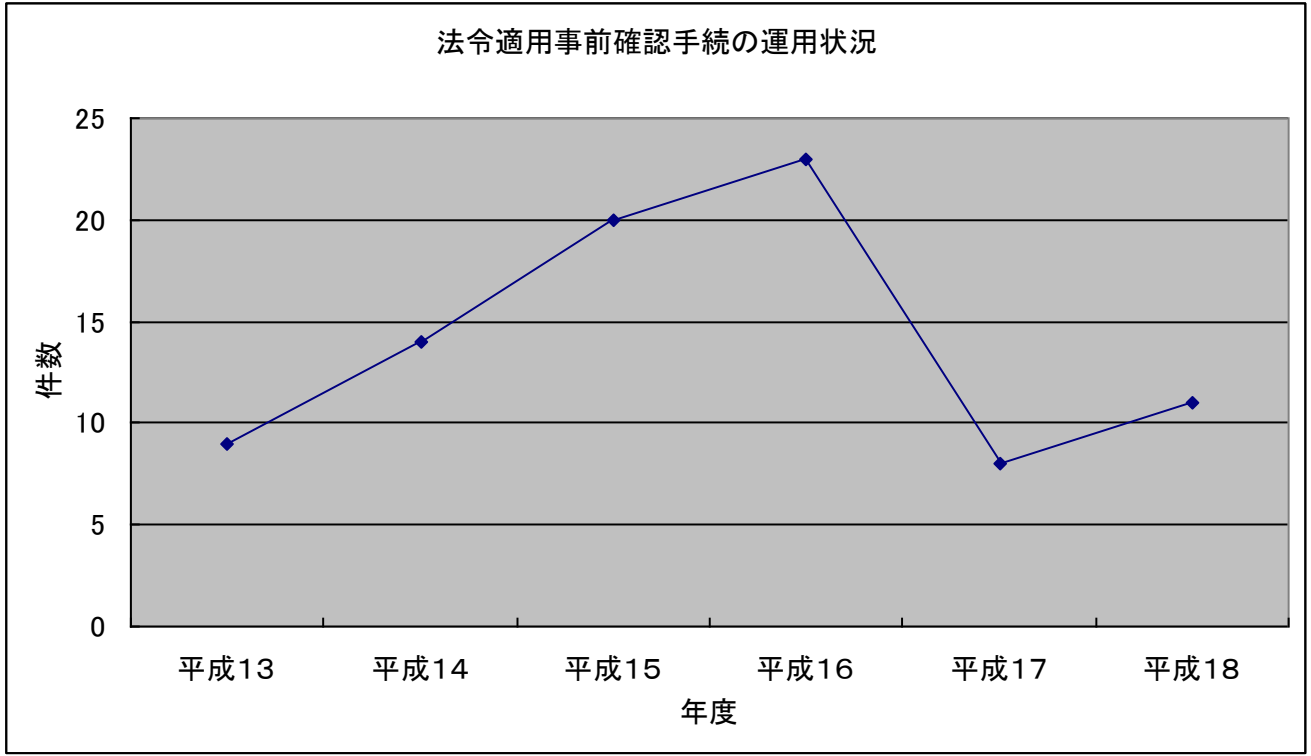
4. おわりに

今回の本手続の見直しは、本手続をより利用しやすい制度にするという観点から行われた。

本手続の利用件数があまり多くない要因としては、電話や面談による日常的な相談方法が最も民間企業等により活用されているという背景があると考えられ、そのような簡易で迅速な相談方法は日本において慣行として深く定着しているといえ、それ自体は否定されるべきものではない。

しかし、一方で、行政機関が書面で回答を行い公表する本手続には、民間企業等の予見可能性を高め、新規事業を促進するとともに、分野全体の行政の公正性を確保し法令適用の透明性の向上を図るという意義がある。閣議決定などの統一方針を設定して類似の制度を全政府的に導入しているのは今のところ日本以外に例がないようだが、制度趣旨に沿った運用が促進されるよう、今後も確実に運用状況をフォローアップしていくことが重要であると考えられる。

グラフ



表

府省別件数推移

府省等名	平成13	平成14	平成15	平成16	平成17	小計	平成18	合計
公正取引委員会	4	4	4	0	0	12	1	13
金融庁	1	3	6	9	2	21	4	25
総務省	0	1	0	0	1	2	1	3
法務省	0	0	1	0	0	1	1	2
厚生労働省	0	0	2	0	1	3	0	3
経済産業省	4	5	0	12	3	24	4	28
国土交通省	0	1	7	2	1	11	0	11
合計	9	14	20	23	8	74	11	85

(年度)

(件数)

以上