

論文概要書

1990年4月15日

一 本論文の目的と課題

1 わが国の戦後の経済発展は、著しい。それは、勿論、企業や経済界などの経営努力の結果もたらされたものであることは疑いないが、しかし、それに加えて国家によって展開された経済政策、その具体化のための各種の規制・調整・保護などの社会的システムなどにあずかる点も大きい。わが国の経済発展の秘密は、むしろこのような国家の果たしてきた「経済的機能」にあるのかもしれない。

諸外国から、一方で「日本的経済運営」や「日本的経営」が注目され、他方で経済摩擦などに関連して関税障壁や非関税障壁が非難の的となっているが、これらの問題は、いずれもこのような国家の経済システムや経済運営の在り方を抜きにしては語れない。

それ故、日本経済の研究は、このような国家の経済システムやその運営手法の研究が焦点の課題である。これらの研究は、これまでもっぱら経済学や経営学などの分野から進められてきている。

しかし、一国の経済活動は、一つの社会システムとして展開しているものである以上、その社会的システム、とりわけその骨格をなす法的社会システムと法的手法の研究は重要なはずである。それにもかかわらず、このような分野の研究はこれまで必ずしも十分には行なわれてこなかった。

第一に、従来の法律学、とりわけこの分野と深くかかわる行政法学の理論枠組みでは、このような国家の経済機能を十分には把握し得なかったこと、第二に、経済現象が法現象として把握しにくいという研究対象の特質、第三に法律学以外の学問分野との学際的研究が必要なことなどによると思われる。

2 そこで本論文は、国民の経済活動に対する国家の介入のダイナミズムを、一方で「経済政策形成過程から具体的規制過程までを視野に入れ（経済行政過程論）、他方で「規制・監督」、「調整」および「保護・助成」という行政領域を設定して（行政領域論）把握せんとしている。さらに経済領域における行政による具体的社会形成活動がいかなる手段と手法で行われているかを、従来からもあった行政手段論に加えて、「行政介入の手法」という新たな概念を用いて分析し理論構成しようとする（行政手法論）。

二 本論文の構成

本論文は、以下のような編別で構成されている。

第一編 経済行政法の基本原理

- 第一章 現代経済行政をめぐる法現象の構造と行政法学
- 第二章 経済行政法の意義と体系
- 第三章 憲法と経済活動の自由
- 第四章 経済活動の自由と政府規制
- 第五章 経済行政と法律による行政の原理
- 補論 1970年代初頭までの「営業の自由」をめぐる学説・判例の系譜

第二編 経済行政組織

- 第一章 経済企画庁の職務と権限
- 第二章 通商産業省の職務と権限
- 第三章 経済行政組織の特色と課題
- 第四章 行政改革と行政機構—総合調整機能の再編
- 第五章 経済行政における国と地方

第三編 経済行政過程論

- 第一章 行政過程論の意義とその構造
- 第二章 行政過程とその法的統制
- 第三章 アメリカにおける行政過程の法的モデル
- 第四章 西ドイツにおける行政過程の法的統制
- 第五章 我が国における行政手続法の現状

第四編 政策形成・行政立法過程の法的統制—参加と公開

——裁量統制の手法— 1

- 第一章 政策形成と審議会制度
- 第二章 計画策定過程と行政手続
- 第三章 基準設定過程と行政手続

第五編 法関係形成過程と行政手法

- 第一章 行政手段と行政手法
- 第二章 行政手法研究の視点
- 第三章 「行政介入」の展開する典型的場面と「行政介入」のパターン
- 第四章 行政介入の典型的三場面と行政手法

第六編 「規制・監督」行政過程における行政手法

はじめに

- 第一章 参入・流通介入手法
- 第二章 価格・料金規制の行政手法
 - 補論 公共料金決定手続
- 第三章 資格制度による営業規制
- 第四章 事業規制過程－その一 銀行業規制
- 第五章 事業規制過程－その二 公益事業規制－A 電気事業規制
- 第六章 事業規制過程－その二 公益事業規制－B 道路運送事業規制
- 第七章 事業規制過程－その二 公益事業規制－C 通運事業規制
 - 補論一 アメリカの金融資本成立期における鉄道事業規制の法構造
 - 補論二 アメリカにおけるタクシー事業の法的規制

第七編 「調整」・「保護・助成」行政過程における行政手法

- 第一章 産業分野調整における保護・助成
- 第二章 産構法における保護・調整
- 第三章 産業保護・助成－金融財政上の行政手法

第八編 経済行政における行政手段

- 第一章 典型的行政手段－行政行為の機能
- 第二章 届出制
- 第三章 登録制
- 第四章 許可と特許
- 第五章 認可
- 第六章 内許認可と行政庁の確約

第七章 行政調査

第八章 経済行政と行政指導

補論一 行政指導と独禁法

補論二 石油カルテル事件最高裁判決と行政指導

第九章 行政手段・行政手法の法的統制

—裁量統制の手法—

第九編 経済行政における実効性確保の手法

第一章 実効性確保の手法のモデル—警察規制における実効性確保の手法

第二章 経済行政領域における実効性確保の手法

三 本論文の概要

(一) 第一編 「経済行政法の基本原則」においては、経済行政作用をめぐる問題状況とこれまでの理論的到達点の分析を行い、「経済行政法」の理論的体系化のための方法、対象、基本原則を検討する。

第一章 「現代経済行政をめぐる法現象の構造と行政法学」においては、まず、経済法学からの批判を糸口にしながら、伝統的行政法学の代表的学説となっている田中二郎の「規制法論」、その後の理論的到達点を示す原田尚彦の「経済干渉行政」論を検討し、これらの所説は一定の優れた研究とはなっているが、経済行政作用をトータルに把握し理論構成することには必ずしも十分には成功していないことを明らかにする。対象把握の不明確さ、不可欠な経済行政過程の分析の欠如、作用形式把握にあたっての行政行為偏重など検討すべき課題は多い。そこで本章では、認識対象把握のための方法枠組みの設定（政治的経済作用関係と行政的経済作用関係）を行い、理論化の視角として市場原理を基底に置いた行政領域論を設定し（警察規制、産業規制、公益事業規制、専売事業規制、外部経済規制）、さらに経済行政を行政過程として把握する必要性を説く。

第二章 「経済行政法の意義と体系」においては、第一章において示した方法論に基づいて、「経済行政法の意義と体系」を明らかにする。まず、経済行政法は、経済行政の中核的目的（行政目的）を実現するための国家作用のうち、行政過程論との関連では「経済的行政作用過程」を、行政領域論との関係では、「産業規制」、「公益事業規制」および「外部経済規制」（最も本論文では、「外部経済規制」は割愛した）をその対象とし、こ

これらの行政活動を支える行政組織、行政過程、行政手続、行政手段、行政手法、権利救済（権利救済については、別の著作を予定しているので本論文では論旨を進めるに必要な限りで言及するにとどめ、正面からは論じていない）をめぐる法現象をその対象とする。

第三章 「憲法と経済活動の自由」においては、経済行政法の基本原則をなす「経済活動の自由」に関して判例・学説を中心に検討する。まず、本論文は、「職業選択の自由」と「営業の自由」（＝「経済的営為の自由」）を区別し、両者を包括する概念として「経済活動の自由」を用いる。そして経済活動の自由をめぐる法規制や行政介入の態様、違憲審査基準などとの関連から見た場合、学説・判例の動向は、1970年代初頭あたりから大きく変わってきていることを指摘する。小売商業調整特別措置法違反事件最高裁判決（72年）および薬事法違反^(事件)最高裁判決（75年）を契機にしてである。経済規制の態様をめぐる規制目的に応じた警察規制（消極的規制）と社会政策規制（積極的規制）二分論の採用、人権規制の合憲性審査基準としての二重の基準の理論の承認、二重の理論を前提にした明白性の原則による違憲審査の判断などの確立である（以上72年判決）。さらに75年判決は、基本的には72年判決の論旨に依拠しながらも、規制態様二分論に対する学説上の批判に応える形で、多様な規制目的の存在を自覚的に認識して二分論の相対化を図るとともに、規制措置（行政介入の態様・手段の選択）の違憲審査をめぐる、警察規制（消極的規制）の場合は、LRAの原則の適用を、社会政策規制については合理性の基準を適用するとした。そして規制措置の合憲性の判断は、経済規制法による行政手段の選択のレベルのみならず、その具体的運用のレベルにまでおりて判断する方向を示唆している。

このことは行政法学的観点からいえば、合憲性の判断は立法レベルのみならず、行政過程までもその判断対象となることを意味し、行政過程の検討の必要性を示していることになる。本章では、このような判例の動向に併せて、学説の動向も検討した上で、本論文の基本的立脚点をつぎの点に置くことを明らかにする。人権規制をめぐる二重の理論の採用、

消極・積極規制二分論については、規制目的の多様性に着目して相対的二分論を採用し、特に社会的（政策的）規制をさらに細分化して説く方法を採用している。規制目的と規制措置、すなわち行政介入の態様については、消極規制＝LRA原則による厳格な審査、社会的規制＝「明白性の原則」による合理性の審査、さらにこれらの措置を行政過程にまでおりて違憲審査の対象とすべきことを説くとともに、個々の行政手段を個別的に評価することに加えて、各種の行政手段の相互関連、規制システム、さらに行政手法の法的評価を行うべきことを説く。

第四章 「経済活動の自由と政府規制」においては、経済活動の自由の保障を基本原則とする我が国の経済体制からすれば、あらゆる経済活動に対する行政介入は必要最小限でなければならないことを前提にした上で、政府介入の登場する理由と態様を検討する。警

察規制は、観念的平等を前提にした19世紀的「経済活動の自由」を念頭においた「政府介入のモデル」であり、このモデルは今日でも基本的には維持しうる。しかし、経済構造の変化（大企業対中小企業、国際経済関係e t c）や市場構造の変貌（社会的独占、寡占等の登場）、市場行動の問題（不公正・不当な市場行動—消費者保護の必要性）、とりわけ自由な経済活動を保障するはずの市場メカニズムの自立性の喪失は決定的となってきた。

その結果、19世紀的経済活動の自由は形式的には保障されているが、その実質的保障には欠ける状況が生じてきた。現代的経済活動の自由の保障の課題である。一方で、自由主義経済の基本を維持しながら、他方で、その修正・補完が課題となってきたのである。それが経済立法や政府規制の問題であり、経済的人権の性格にも大きな影響を与えることとなった。19世紀的（経済的）人権が、理念的には財貨やサービスの配分的正義の問題であったのに対し、20世紀的（経済的）人権は、その再配分的正義の問題となってきたからである。再配分的正義の実現は、その再配分過程の適正化を問題とせざるを得ないことから、19世紀的人権の保障に加えてその実質化のために、再配分過程への参加的権利の保障がクローズ・アップされてくることになる。政策形成からその具体的執行までの行政過程の公開とそれへの参加の検討が行政過程論の問題として焦眉の課題となってきたのはそのためである。

ところで経済活動の自由の保障は、自由な市場メカニズムの確立とそこにおける公正な市場行動の確保が不可欠である。そのために立法された経済立法が独禁法である。しかし、

自由な競争秩序ではもはや対応し得ない市場の決定的な欠陥を補ったり、市場原理では確保し得ない財貨やサービスを別な形で確保する手法として登場するのが政府規制である。

それ故、独禁法と政府規制は相互に補完しあいながらその究極的に達成すべき目標は共通している。ただ、その実現方法と手法を異にするに過ぎない。前者は、競争秩序の形成を通じて、後者は、それぞれの経済活動の特性を考慮して、競争秩序に代えて競争制限的手法を採用した上で、その弊害除去のための方策を政府規制によって実現しようとする。独禁法が競争秩序の形成—公共の福祉の実現という道をたどるのに対し、その他の経済規制法は、競争秩序の制限—政府規制による弊害除去—公共の福祉の実現という道をたどるのである。このことは結局、一方で自由競争によっては確保し得ない国民生活に不可欠な財貨やサービスを政府規制によって確保し、他方で「規制」は競争秩序に反することからその弊害を最小限にとどめ、もって「規制」と「自由競争」との調和を図らんとする巧妙な手法なのである。

この政府規制は、参入・退出、市場行動の基準を法令であらかじめ定め、その適合性を許認可等でチェックする。それ故、この法令の定めるチェック基準やそこで採用されているチェックの手段が問題となってくる。そして政府規制は、多くの場合、自由競争に代えて「計画」に基づく競争が前提とされ、この「計画的手法」が最も強く展開しているのが公益事業規制である。しかし、大事な点は、このような政府規制は、国民生活に不可欠

な財貨やサービスの確保や社会的弱者保護などのために展開していることから、かかる規制立法の法的評価は、自由権を中心にした19世紀的人権、あるいは経済的自由との関連では、市場原理を媒介にした19世紀的配分的正義を実現するための規制立法（通常は、警察規制）の法的評価の観点に加えて、それとはレベルを異にする観点からの法的評価を行わなければならない。経済的自由の実質的保障の前提をなす人権享有の実質的平等の確保、さらにその平等性の保障は、経済的自由との関連では、その再配分過程とかかわる政策や計画策定過程から具体的執行過程までの国民への公開とそれへの国民の参加、すなわち、決定システムおよびその執行システムの手続法的規範の評価、さらにその具体的決定とかかわる行政権発動の実体的要件規範の法的評価の必要性である。

第五章 「経済行政と法律による行政の原理」においては、行政活動一般の基本原則ともなっている「法律による行政の原理」の再検討を行い、その経済行政領域への適用関係を検討する。まず、同原理の一般的内容を明らかにした上で、「現代国家における行政活動の法的統制」の在り方については、二つのレベルにおける法的統制を区別すべきことを説く。

第一のレベルで問題となる法的統制は、政策や計画策定過程などとかかわるレベル、すなわち現行憲法の予定する統治構造との関連で検討すべき法的統制の問題である。これは換言すれば国民主権論との関連で理論構成すべきもので、その法的統制手法は、参加と公開であり、具体的には審議会制度など諮問機関によるチェックである。とりわけ経済行政においては、政策形成や計画形成過程が決定的意味を有することから、このレベルにおける法的統制の在り方は重要であり、そのことを経済行政過程の具体的例を図解して検討している。

第二のレベルで問題となる法的統制は、国民の具体的権利義務に影響を与える行政処分の行われるレベルにおける法的統制である。このレベルにおける法的統制は、基本的人権論や権利論との関連で理論構成すべき性質のものである。この点についての検討は従来も数多く行われてきたところであるが、本章では、「法律による行政の原理」の「内容」、「適用領域」および「行政手段」との関連を自覚的に設定した上で、さらに人権や権利とのかかわり方、行政領域の相違（侵害・規制・給付）を前提にして、組織法、手続法および作用法との関連を明確にしようとする。すなわち、組織法はすべての行政領域において行政手段の別を問わず適用さるべきこと、作用法および手続法は人権や権利のかかわる行政領域において、権力的行政手段が行使される場合に適用されるべきこと、とするのがその結論である。その際、伝統的「法規」概念の拡張的適用（給付行政であっても、権利性がかかわる給付行政に適用されるとする点）が行われている。

補論 「1970年代初頭までの「営業の自由」をめぐる学説・判例の系譜」において

は、第四章「経済活動の自由と政府規制」を論じる前提として、それまでの経済活動の自由をめぐる理論状況をトレースしている。

(二) 第二編「経済行政組織」においては、まず、行政組織一般の組織原理を示したうえで、経済行政作用を担う中心的行政庁である経済企画庁と通商産業省の職務と権限を検討し、経済行政組織の特色・課題等を明らかにする。

第一章「経済企画庁の職務と権限」においては、まず、経済安定本部、経済審議庁そして経企庁に至る戦後の経企庁の沿革を、それぞれの時代における課題、権限等に着眼して分析し、経済官庁としての役割と機能を明らかにせんとする。結局、経企庁の主要な任務は、各種の経済計画の策定とその総合調整機能にあるが、このような経済計画の策定に至る各省庁間、産業間等の総合調整機能の在り方、策定プロセスの客観化・適正化がその中心課題となる。そして経企庁はこの総合調整のうち、政策相互間、各省庁間の総合調整を担うこととなるが、それを行ない得ない場合や政治的レベルの総合調整は、内閣レベルないし総理大臣レベルの総合調整の問題となる。勿論、行政システムの外ないし裏で政党を中心に展開する政治的レベルの調整があることはいうまでもない。問題は、第一に、総理大臣を頂点に、各行政レベルに配置されている総合調整機構は、経済の急激な変動、国際経済関係あるいは国際政治力学等によって、必ずしも十分その機能を発揮し得なくなっており、このことが第三章および第四章で扱う総合調整機能の再編の問題となってくるのである。第二に、経済政策や経済計画は、その策定過程が重要な意味を有することから、経企庁は各種の審議会を配置して活動しているのが一つの特色であり、それ故諮問行政の分析とその在り方の検討が不可欠となる。第三編「経済行政過程論」および第四編「政策形成・行政立法過程の法的統制」を設定した理由はこの点とかわる。

第二章「通商産業省の職務と権限」においては、各種の経済政策を具体的に展開する役割を担う通産行政の沿革について、まず、戦前の農商務省、商工省時代を概観し、戦後の通産行政については、戦後経済復興期、ドッジ・ライン時代、高度経済準備期、高度経済成長期、安定経済成長期などに時代区分して、その時期の通産行政の役割、課題、特色等を分析して、通産省の機能と性格を浮き彫りにせんとする。

戦後経済復興期からドッジ・ラインの時期には、産業基盤の整備がいかなる分野を中心にいかなる手法で行われたかを分析する。当時産業民主化と産業基盤の整備が中心課題であったが、前者については財閥解体、独禁法制定を中心にした産業民主化政策で、後者についてはアメリカの対外援助を背景にした公行政による各種の保護政策による対応が行われた。この時期の後半から、経済自立化の道が模索されていくことになり、産業行政の方向が国内中心主義から国際通商中心主義へと移行していく。

この点と関連して、国内的には国際競争力を高めるための産業合理化が進められる。そのために産業合理化審議会、通商企業局の設置等行政システムの整備が行われる。対外取引との関連では、通商のための法的整備、すなわち外為・外国貿易管理法が制定され、外国為替予算制度、それに基づく「外貨割当制度」が登場する。この外貨割当制度は通商政策の舵取りのための手法として、その後今日まで通産省の重要な権能となっていく。この間、朝鮮動乱の勃発により一時的特需ブームが起こるが、それは所詮あだばなであり、朝鮮動乱終結後急激に経済は後退し、過剰投資と滞貨のやまに悩まされることとなる。厳しい操業短縮、生産制限が登場するのはこの時期であり、産業界による自主的操業短縮が困難な産業分野では通産省の勧告による操業短縮（勧告操短）が行われる。この勧告操短はその後公正な競争を阻害するとする公正取引委員会と通産省との衝突の火種となって今日に至っている。また、勧告操短は、行政手法としては、行政指導の問題であることから、通産省による行政指導と独禁法の問題として重要な検討課題となってきた。

高度経済成長準備期から高度経済成長期にかけては、貿易自由化と産業合理化、ケインズ理論を下敷きにした有効需要の人為的創出の手法としての産業立地政策が重要な政策課題となるが、そのために政策形成システムの整備、その実施機構の整備、外貨割当制度、行政指導、金融財政上の保護・助成などの、制度の整備、手法の多様化が進んでくる。

この時期の通産行政の特色の一つは、産業政策と立地政策の総合的結合による産業政策の誘導と人為的有効需要の創出手法を通産省が手に入れたことであり、それと関連した行政システムとして総合開発計画策定、実施システムが確立してきたことである。第二は、貿易自由化・資本自由化の舵取り手法としての外貨割当制度の高度な活用、国際競争力を強化するための産業合理化の徹底とそれを支える「新産業体制論」による「官民協調」方式の確立、政策金融・体制金融制度による産業保護・助成政策の活用にあった。

このような通産行政の展開は、一定程度「成功」を収めることができたが、しかし、その反面、経済摩擦、環境・公害問題の激化、オイル・ショック、高度経済成長期の企業の身勝手な産業行動に対する消費者の非難など新たな課題を残すこととなった。やみくもなそして産業優位の高度経済成長のツケが回ってきたのである。決定的であったのは、なんとといっても二次にわたるオイル・ショックであった。産業政策の基調は否応なくその変更を余儀なくされた。安定的・調和ある経済成長の模索である。

70年代以降の安定経済成長の模索は、エネルギー政策の見直し、産業優位の経済政策から生活基盤整備中心型政策への転換、国際協調経済体制の模索、行政主導型から民間主導型への行政のスタンスの移行などが大きな課題となってきた。とくにその背景には、経済摩擦への対応、産業優位から国民・消費者優位の行政の転換の必要性がつよくあったが

このことは国際・国内両方をにらんだ、自由経済体制の在り方、すなわち自由な経済秩序を基調とする経済運営の確立が要請されてきたことを意味し、規制・保護中心の経済行政を独禁法との関連で見なおす必要性をつよく意識させることとなった。たとえば、通産行政が展開した経済摩擦解消の手法を例にとると、産業界の自主規制を基本において進め

るべしとしながらも、行政指導、外貨割当制度、金融財政制度の活用による、旧来の規制的手法の域を出るものではなかったからである。

他方、経済摩擦の解消は、それにもかかわらず旧来の行政手法のみではもはや対応し得なくなってきた。国際経済、国際的政治力学、国内的には産業間を越えた（工業製品のみならず農産物もかかわってきた）課題などが登場し、さらに国際経済・政治力学の影響が大きくなってきたことなどから、経済行政は通産行政の枠を越える様相を呈し、通産省は次第にその当事者能力を失いつつある。行政手法的にも旧来の行政行為や行政指導などを中心にした行政手法ではもはや対応し得なくなってきた。とくに産業間、総資本的、国際的調整システムの必要性である。国内的には、政治レベルの調整システムや行政レベルにおける調整制度としての審議会制度の在り方、新たな行政手法の開発などが今日の課題となってきたのである。

第三章「経済行政組織の特色と課題」においては、第一章および第二章の分析を前提にして経済行政組織の特色を明らかにしその課題を検討する。

経済行政の特色の一つは、総合調整システムの重要性にあるが、今日のわが国の行政組織は残念ながらその機能を十分果たし得る状況にはなく、したがってこの点の検討が要請される。第二に、経済行政においては政策形成システムが重要な役割を果たしており、その検討も課題である。第三は、経済行政は、行政以外に各種の特殊法人を設立して、それに一定の経済行政機能を代替させて展開している場合が多いことを看過できない。第四に、

経済行政は国中心に展開しているのが現状であるが、今日それで十分対応が可能か、経済行政における地方自治は問題とならないかなどにつき、経済行政をめぐる国と地方の関係として論じる。

第四章「行政改革と行政機構—総合調整機能の再編」においては、第二臨調の答申に示されたように行政改革の中心課題として国家機構の再編構想があるが、その要は総合企画機能や総合調整機能の再編であり、これらの権能を総理大臣を頂点とした内閣に集中していくことにあることを指摘する。これは経済行政組織の分析ですでに明らかなように、今日の経済行政制度の最も大きな弱点を補強し、迅速に国際競争に耐え得るような行政システムを構築することをねらいとしたものであった。

しかし、このような改革の必要性は否定し得ないとしても、第二臨調の示した改革構想には、いくつか危惧せざるを得ない点がある。特に議会制度や議会権能の形骸化をもたらす恐れはないかである。もともと今日の議会はその政策立案・立法権能を大きく低下させてきている。議会はかかる権能を実質的には官僚機構に奪われているのが実状である点に加えて、さらに総合企画権能や総合調整権能を内閣に集中することになれば、議会権能の低下はますます進み、議会制民主主義は危胎に瀕することとなるからである。

それ故、かかる権能を内閣にある程度集中することはやむを得ないとしても、一方で議

会民主主義の再生を考慮しながら、他方で、行政過程、とくに政策立案過程の民主化や適正化をいかに確保していくかに意を用いなければならない。たとえば政策立案、政策の調整等について重要な役割を果たす、総理大臣・内閣・各大臣および各行政レベルに設置される審議会制度の改革である（この点は、第四編の検討課題となっている）。

第五章「経済行政における国と地方」においては、国の出先機関の再編構想を、経済行政を担う通産省の出先機関と現業型出先機関を有する運輸省の例を素材にして検討し、再編を行う場合の観点を示す。経済行政に於いても当然国民や地域社会の利害、対象の特性、地方自治の考慮が十分行われて展開すべきことである。

(三) 第三編「経済行政過程論」においては、経済行政は、経済政策の形成過程からその具体的執行過程までを対象にした検討が行われなければ、国家による経済作用のトータルな把握を行ったことにはならないことを指摘し、経済行政過程論の対象・構造およびそれを規律する行政手続を検討する。

第一章「行政過程論の意義とその構造」においては、従来の行政法学では、行政過程のうちの最終局面（行政主体と相手方との間に法関係の成立する最終局面）だけを静的にとらえるという理論構成がなされてきたが、これでは行政の全過程は把握し得ないこと、行政手段との関係では法関係の成立にかかわる行政手段のみしか把握し得ないとともに、行政手段は各種の行政手段が相互に有機的に結合して駆使されているのにその点が把握し得ないこと、その結果、決定的なのは、今日行政過程のなかで政策形成過程や行政手段の基準設定過程などがますます重要になってきているにもかかわらず、この点の理論的把握が欠落してしまうことなどの問題があったことを指摘し、行政過程論の理論化の必要性を説く。行政過程は、行政領域によってもことなることから、検討対象の認識概念として行政領域論的方法論の必要性も指摘する。そして本論文において説かれる行政過程は、法関係形成の前提プロセス（政策形成・計画策定および行政立法プロセス）と法関係形成プロセス（権利義務形成過程、換言すれば行政処分過程）の二つの過程に大別されている。二つのプロセスは、そこで駆使される行政手段や行政手法の点でも法的統制の手法の点でも同一には論じ得ないからである。

前者において駆使される行政手段や行政手法は、政策・計画、行政立法であり、後者においては行政行為を中心にした法的手段や法的手法が駆使される。それ故、前者における法的統制手法は、政策・計画形成過程に特有の諮問制度による方式であり、それを支える理論は国民主権論と民主主義議論である。それに対して後者においては、行政手段発動の実体的要件や手続が問題となることから、人権論や権利論によってその法的統制を行うべきことになり、結局、法律による行政の原理と狭義の行政手続の問題となってくる。

経済行政の領域においては、このような行政過程論的検討が特に重要となる。政策形成過程や基準設定過程が大きな比重をしめているからである。その点を具体例をもって示しておいた。

行政過程の法的統制の在り方として特に指摘しなければならない点は、行政手続であるが、この点については我が国においては必ずしも十分理論化も立法化もされてきていない。そこで行政手続法を制定して行政過程の手続法による統制を行っているアメリカと西ドイツの例を次章で検討する。

第三章「アメリカにおける行政過程の法的統制のモデル」においては、行政過程の法的統制のモデルとしてアメリカ連邦行政手続法の内容を紹介する。行政手続法においては、行政過程において用いられる行政機関の行為形式を規則制定 (rulemaking) と審決 (adjudication) に分けて設定した上で、それぞれの特徴にあわせた行政手続の法理を適用する方式を採用している。ここにいう規則は、法または施策の補充、解釈、料金決定、行政運営要領、規程等を包含していることから、わが国の伝統的行政法理論モデルと比較すると、アメリカにおいては、政策の一部、行政立法および行政処分の一部が規則制定過程の問題として、処分については審決として手続法的統制の下に置かれていることになる。そして rulemaking は、formal rulemaking (正式規則制定手続) と informal rulemaking (非正式規則制定手続) に分けられ、前者には審決手続の場合と同様に告知・聴聞手続が適用される。いわゆる典型的適正手続の法理による統制が行われているのである。それに対して後者に対しては、その特性に留意していわゆる略式手続、すなわち規則案を告知しそれに対して文書または口頭による意見陳述の機会を与えるにとどめている。

したがって前者は我が国においては、行政立法や本書の説く基準設定行為の在り方として参考にし得るし、後者は、言うまでもなく行政処分過程の適正手続の問題として有益である。

また、これらの行政過程に対する司法審査の在り方、およびその手法についても簡単に紹介しておいた。

第四章「西ドイツにおける行政過程の法的統制」においては、まず、西ドイツ連邦行政手続法の内容を紹介した上で、特に参考にすべきは、行政処分過程の法的統制、契約的手法 (公法契約) の法的統制および計画形成過程の法的統制であることを説く。

同法は、行政手続を「略式行政手続」と「特別行政手続」(「正式行政手続」と「計画確定手続」) に二分して定め、略式手続と正式手続の区別は、ちょうどアメリカのその区別に相応する。ただ、規則制定の対象が多少狭くなっている。

西ドイツ行政手続法の最も大きな特色であって参考とすべきは、なんといっても計画確定手続である。計画は、通常、行政が駆使する行政行為のような典型的行為形式とはその

性格を異にするため、その特性を考慮した法的統制を行わんとしているからである。計画といってもすべての計画が対象となっているのではなく、具体的実施計画に対象を限定し、その適用の可否は個々の法令で指定する方式を採用している。ここでの法的統制手法は、告知・縦覧・意見陳述方式である。さらに計画策定過程すべてのレベルにおいて利害関係人が関わり得るのではなく、確定裁決の場面にそれを収斂させることによって、計画にかかわる個々の処分が争われる煩雑さを排除するとともに、確定裁決後の個々の許認可を得る必要もないなど参考にすべき点が多い。

第五章「我が国における行政手続法の現状」においては、行政過程の適正化のために行政過程の行政手続法による統制が指摘されて久しいのに、我が国における行政手続法の現状はいたって貧困であることを指摘した上で、政策形成過程・基準設定過程および法関係形成過程に分けて、行政手続の基本的あり方を指摘する。前者においては、アメリカのインフォーマル・ルールメイキング型および西ドイツの計画確定手続を参考にしようとして、理論構想すべきことを、後者については両国における正式行政手続型の適正手続の確立を説く。

(四) 第四編「政策形成・行政立法過程の法的統制—参加と公開—裁量統制の手法—1」においては、経済行政過程のうち政策形成、計画策定および基準設定過程の法的統制の在り方を検討する。このプロセスにおける法的統制の問題は、その特性を考慮したこの過程にふさわしい裁量統制の手法をいかに理論構成するかに尽きる。副題として「裁量統制の手法—1」とした所以であり、後に取り上げる法関係形成過程（行政処分過程）における裁量統制の手法を「裁量統制の手法—2」として区別して論じておいた。そしてこの過程における裁量統制の手法の中心は、審議会制度による参加と公開である。

第一章「政策形成と審議会制度」においては、政策形成過程、計画策定過程および基準設定過程の客観化と適正化確保のために、その公開とそれへの国民の参加を可能にするためのシステムとして一般的に用いられている審議会制度の現状を分析し、その運用の在り方を検討する。憲法の予定する統治構造からすれば、国家の意思や政策形成の権能は基本的には国会にある。しかし、現代国家においては、国家意思の形成や政策形成の権能は、実質的には必ずしも議会の手にも委ねられているとは云い得ない。その多くを行政権が行使しているのが実状である。いわゆる行政国家現象である。このような事態を引き起こしているメカニズムの一つが、審議会制度である。ブルジョア民主制の原則からすれば、選挙によって圧倒的優位をしめている場合ならばいざしらず、しからざる限り、国家の意思形成や政策形成過程を産業界や一部の者が支配することは許されないはずである。しかし、それを現実には可能にしているのは、憲法の定める統治制度や行政レベルにおいて自由に設置できる審議会制度などの活用によってである。しかも、大事な点は、このような統治

制度の形式的恣意的運用は、一応の「合法性」を装うことが可能となることから、その非民主性をおおい隠す機能も果たしている。

そこで本章では、審議会制度の現状をつぶさに分析することに力点を置いた。審議会制度の種類、性格を明らかにした上で、その運用の実態の検討である。その結果として、委員構成の非民主性と官僚支配が顕著であること、時の政府や行政の御用機関化が否定し得ないことを指摘する。

それ故、政策形成過程等を客観化・適正化してそこにおける裁量統制の機能を審議会制度に期待するためには、委員構成・運営の民主化が不可欠であり、さらにその審議過程や審議資料のなんらかの形での公開が重要であることを指摘して置いた。

第二章「計画策定過程と行政手続」においては、「計画」という形式をとって策定される行政目標の設定過程の分析を行い、審議会制度の活用による適正化を図るべきことを述べる。計画策定過程をめぐる理論状況や伝統的理論の限界を指摘した上で、まず、計画の種類を基本計画と実施計画に二分して論じ、それぞれにふさわしい計画策定手続を検討する。そして計画裁量統制の手法として、計画策定手続における審議会制度の活用や西ドイツ型の計画確定手続を具体化すべきことを指摘しておいた。

第三章「基準設定過程と行政手続」においては、まず、基準設定過程の対象を広義では法律の執行基準の設定（＝伝統的行政法学上の行政立法）、狭義では行政処分や行政指導などの基準設定プロセスとして捉え、その法的統制の必要性を説く。運輸事業規制過程を取り上げて具体的に検討しておいたように、たとえば行政処分の基準の多くは、法的レベルよりも行政レベルにおいて決定されている。それが政省令のような行政立法で決定されていくのであれば、行政立法の問題として検討すればよい。しかし、実際にはその多くが行政内部の通達や措置基準等で決まっている例が多い。それ故、基準設定過程は、行政立法の検討のみならず処分基準や行政指導基準などの決定過程をなんらかの形でチェックしていく必要がある。そこで、まず、伝統的行政法学が理論化してきた行政立法論を検討して、その有用性と限界を説き、さらに処分基準設定過程の検討を行って、両者の制定過程の適正化のための手続として、諮問機関の活用とアメリカ行政手続法の手法であるインフォーマル・ルールメイキング型の行政手続の構想を提言する。

(五) 第五編「法関係形成過程と行政手法」においては、伝統的行政法学によれば法関係の形成は、行政行為など、いわゆる行政手段によって行われると説いてきたが、今日ではそれだけでは把握しえない手法が数多く駆使されて法関係が形成されている点に着目し、行政手段に加えて「行政手法」という新たな概念を設定して法関係の形成関係を分析しようとする。

第一章「行政手段と行政手法」では、伝統的行政法学の説いてきた行政手段論の有用性を認識した上で、その限界も否定しがたいことを指摘し、行政手法概念設定の必要性を説く。行政目的の達成手段は多様に存在し、その目的達成のため各種の行政手段が駆使されるが、その相互関係、各種の行政手段を配置して展開している行政システム全体の把握、さらに同じ行政目的を達成するための方法は複線的に存在するが、そのうち一定の方法が選択されたのはなぜかなどについては、個々の行政手段を個別に検討する従来の行政手段論だけでは十分把握し得ない。さらに行政による社会形成活動の成果の評価は、一定の行政目的を達成すべく制定された法律の全体を一つのシステムとして把握していかなければ十全には行い得ない。さらに今日では、行政手段の範疇では把握しないような手法によって行政が展開している例も多い。たとえば行政の調整作用は、大店法がその典型例であるように、行政手段としては届出や勧告等が定められているが、行政目的達成の本命はこのような行政手段にあるのではなく、むしろ調整の場の設定のための調整機構の設置にあるのである。それにもかかわらず、その補助手段にすぎない届出制や勧告のみしか検討対象としないというのでは、木を見て森を見ないことにもなりかねない。行政手段だけでは把握し得ない行政手法の存在である。

さらに旧来の行政手段論だけでは、経済規制立法の合憲性・合法性の評価は十全には行い得ない。いかなる目的のためにいかなる行政手段による規制が合憲・合法的に行い得るかが問われると同時に、行政手段では把握し得ない行政手法が現実に駆使されているのであればその点の法的評価が行われぬというのは問題が残るし、個々の行政手段は合憲・合法的に認められるとしても、規制システムを全体として見た場合、その合憲・合法性の評価が異なり得ることもあるからである。

第二章「行政手法研究の視点」においては、行政手法論はいかなる観点からいかなる内容のものとして理論構成さるべきかを説く。行政手法は、規制の根拠法令のシステム全体の中で、何のために（行政目的）、何を（規制対象）、いかなる方法で（行政手段）、どの程度（規制の程度）の規制を行い、それは国民のいかなる権利利益にどのようにかわるか（人権論・権利論）を明らかにするための概念であり、本章ではこの各項目の説明をしておいた。そしてこの法的システムによる行政活動を行政過程として把握する観点も重要である。

ところで、たとえば伝統的行政手段論では、この全体を把握して理論構成するという思考過程は取らないし、合憲・合法性の評価もこのシステム全体の法的評価を行ってきたとは云い得ない。

そして行政手法概念を明確にするため行政手段と行政手法との相互関係につき説明しておいた。行政手段による行政介入—その定型的用法、非定型的用法、行政手段では把握し得ない行政介入—行政機構による介入、特別の介入主体の設置、民間団体・民間機構を媒介にした介入、金融財政機能を媒介にした介入などの分類であり、それを前提にして行政

手段と行政手法が一致する場合、行政手段論では把握し得ない介入手法の存在などを説明することによって、行政手法概念の必要性和概念の明確化に努力しておいた。

第三章「行政介入」の展開する典型的場面と「行政介入」のパターンにおいては、経済行政作用を具体的に把握し、そこで駆使される行政手法を析出するため、経済行政作用の展開する場面を規制目的に応じて、「規制・監督」、「保護・助成」および「調整」の三つ設定して検討することの必要性を説く。あわせて行政介入のパターンを人権論および根拠法との関連で言及しておいた。

第四章「行政介入の典型的三場面と行政手法」においては、それぞれの介入場面で駆使される行政手法を一般的に概観する。

(六) 第六編「規制・監督」行政過程における行政手法においては、「規制・監督行政過程」において駆使されている、許認可など典型的行政手段では把握しえない（したがって従来の行政法学では扱っていない）行政手法について検討する。

第一章「参入・流通介入手法」においては、参入・流通介入手法としての数量規制について、まずその具体例を取り上げ、その中には経済摩擦の焦点としても問題となった国家管理制度や国家貿易制度につながるものもあり、規制としては最も強いものであることを指摘する。それにもかかわらずこれまで法的検討が十分行われてこなかった分野である。そして具体的検討の素材としては、まず食糧管理法に基づく数量規制を取り上げ、規制目的、規制対象、規制手法、規制の程度を明らかにし、その法的評価を行う。つぎに同様の手法で、国家貿易制度を検討する。その仕組みや手法を、砂糖価格安定法、繭糸価格安定法および外国為替・外国貿易管理法を素材として検討する。これらの法令のシステムは規制の程度がかなり強く、その合憲性・合法性に疑問をはさみ得る側面があるにもかかわらず、これまでその検討が行われたことはほとんどない。行政手法的観点からの検討の必要性を指摘する所以である。この分野における行政手段論では把握しえない行政介入手法については、複線的介入手法、重層的介入手法、介入機構の設置による介入を取り上げた。介入機構設置の場合を例にとると、畜産振興事業団がその典型である。畜産物価格安定法は、同事業団の設置を定め、それに価格・流通に対する介入権限を与えている。たとえば同事業団は、輸入牛肉の大半を扱い、価格が高騰すれば保有牛肉を放出し、価格が下落すれば保有牛肉の放出を控えて価格を安定させる。このような方式で流通と価格に介入する訳であるが、問題は価格の設定はいかにして、いかなる水準に設定するかである。高く設定すれば生産者本位となって消費者不在となるが、この点の不明確さが合法性の評価を大きく左右するし、また、独禁法との関連、あるいは国際通商（日米構造協議を想起されたい）問題との関連などが出てこよう。

第二章「価格・料金規制の行政手法」においては、従来の行政法学が主として検討対象としてきた公共料金の認可制以外に多様な料金・価格規制手法があることを指摘し、それを検討する。

まず、統制価格制度であるが、このなかには法定統制制度（郵便料金）、国決定の統制価格（米価）、認可制価格（鉄道、ハイ・タク料金）がある。これらの料金規制のうち郵便料金のように法律による価格設定という手法がとられている場合は最も徹底した統制方式ではあるが、議会のチェックが行われていることから、一応は問題ない。ただ、当該規制法の合憲性が検討対象とはなる。

その他の統制価格は、統制価格を採用する法的根拠は与えられているが、具体的に決定するのは行政過程であることから、その決定プロセスの客観性、適正性が検討課題である。

通常、決定プロセスに審議会が配置されており、したがって審議会制度の在り方が検討課題である。

ただ、金利統制については、従来行政指導で行われていたが、現在ではその一部については法的根拠が与えられた。決定過程の法的統制に留意するためである。しかし、その具体的決定過程については、その多くが不透明であり、検討すべき点が多い。

安定価格帯制度、最低価格保証制度および標準価格制度による価格・料金統制の手法は、それぞれの目標価格あるいは最低価格を設定して、価格の安定を図る方式であるが、その多くが事業者ないし生産者保護のためのものであることから、その決定過程が民主的で適正なものでないことと消費者保護に欠けることとなる。その問題点、改革課題などを指摘しておいた。

共同行為認可等による価格設定方式は、独禁法の適用除外方式を駆使しながら展開される「協定価格」であり、独禁法の適用除外の在り方、その認可プロセスが問題であることを指摘しておいた。

補論「公共料金決定手続」においては、公共料金の種類、国民生活に与える影響等を分析した上で、その決定過程の適正化の在り方を検討しておいた。

第三章「資格制度による営業規制」においては、これまで殆ど検討されることもなかった資格制度について、その種類（業務独占資格、名称独占資格、必置資格）、その意義等を検討した上で、一定の営業規制的功能を果たしていることを指摘する。そして業務の性格上必要なものもあるが、業者保護に傾きすぎるもの、不要になっているものなど再検討すべき点があることを指摘しておいた。

第四章「事業規制過程—その一 銀行業規制」においては、産業規制の例として銀行業規制を取り上げるが、まず、公益事業規制との相違を明らかにした上で、本書の採用して

いる方法論である行政過程論や行政手法論を駆使して、銀行業の規制過程を検討する。まず、銀行業規制の沿革を跡づけて、規制の構造や手法を析出する。つぎに行政手法論により、規制目的、規制対象と規制手段を検討して、今日の銀行業規制の構造、特色、規制手法を明らかにする。銀行業規制の行政手法的特色は、「自己責任の原則と「公共性確保」の調整を行うため、政省令による基準設定と行政指導が大きな比重を占めていること、金融・金利政策を銀行業に反映させていくための手法として規制・監督、行政指導といった硬軟両方の手法が巧妙に駆使されて展開していること、インフォーマルな行政過程的手法が取られていることなどにある。

そして銀行業規制をトータルに把握し、規制の構造や規制手法を析出するためには、まず、それらを大きく規定する金融・金利政策との関連の分析が不可欠であるが、ここでの問題は、金融・金利政策の策定過程であり、それは結局、行政過程論、とりわけ審議会制度の在り方の問題である（政策形成過程と具体的規制過程の相互関係の検討）。

つづいて事業者規制、営業規制、金融・金利規制を個別に取り上げ、そこにおける行政手法を検討する。事業者規制の要となっている免許の付与過程については具体的行政運営にまでおいて検討をしておいた。

結局、銀行業規制の問題は、金融・金利政策策定過程が適正化されることがまず要請され、さらに行政指導などを駆使したインフォーマルな規制が多くて透明度に欠ける点があることから、銀行業の特性をそこなわない限りで、規制過程の透明度を高めていく必要性があることである（日米構造協議の課題ともかかわる）。

第五章「事業規制過程—その二 公益事業規制 A 電気事業規制」においては、規制・監督行政の典型例である電気事業の規制を検討する。

まず、公益事業概念の検討を行い、その上で公益事業規制の法的評価の方法を提示する。後者についていえば、特権の付与、規制の包括性、規制の継続性・恒常性、規制の「計画的性」などを念頭において、それに対応する規制対象、規制手法、規制過程をトータルに法的評価の対象にすべきことを説く。

そして行政手法論に基づいて規制目的、規制対象、規制手法が検討される。そこでは規制対象の広範性が経済活動の自由の保障との関連で問題はないか（規制緩和の指摘）、電源立地計画等との関連で計画的手法が重要な機能を果たしているが、その適正手続の在り方は検討の余地はないかなどが検討される。

参入規制の行われる許可処分過程については、法的許可要件、さらに基準設定過程の検討が行われるとともに、許可要件はその上位に位置する電源立地計画との整合性確保が重要な要となっており、計画策定過程と処分過程の相互関係を念頭においた検討が重要であること、そのプロセスの適正化を行政手続法によって確保していくべきことなどを指摘する。

第六章「事業規制過程—その二 公益事業規制—B 道路運送事業規制」においては、道路運送事業の一つであるハイヤー・タクシー（以下ハイ・タク）事業規制を、運賃認可訴訟（いわゆるMK運賃認可拒否処分取消請求事件）を素材にして検討し、公益事業規制の法理を模索する。ハイ・タク事業は、私的経済活動であるにもかかわらず、参入・料金などの政府規制が行われている。それは何故か。それを提供されるサービスの性格、競争原理あるいは産業組織論との関連で分析し、改善の余地はあるにしても一定の政府規制が必要なことを指摘する。そして同じ政府規制であっても社会政策的規制であることから、その規制の手法は、警察規制とは異なるとする。

運賃が公共料金であることから認可制にかからしめられているが、その申請形式は、「同一地域・同一運賃」制を採用しており、これが競争原理に反し独禁法に違反するとするのが地裁判決であるが、そのよしあしはともかく現行道路運送法の解釈としてそれほど直截に違法と云えるかについては疑問を提示している。いかなる料金認可方式を採用するかについては、行政に専門技術的裁量を認め得る余地があるからである。ただ、純粋に独禁法的観点からすれば、その問題性は否定し得ないことは理解できよう。

第七章「事業規制過程—その二 公益事業規制—C 通運事業規制」においては、通運事業の公共的性格から政府規制が行われている理由と規制手法を分析しておいた（なお、今日では通運事業規制は、大幅な規制緩和が行われている）。

補論一「アメリカの金融資本成立期における鉄道事業規制の法構造」においては、経済活動の自由を尊重するアメリカにおいて、いかなる理由によってパブリック・ユティリティの規制が行われるようになったか、それはいかなる手法による規制かを分析し、アメリカ行政法の濫觴的形態の成立を分析する。アメリカ行政法は、パブリック・ユティリティの規制から始まったからである。経済活動の自由と政府規制の調和、規制過程の適正化を図るために、規制主体としては行政委員会方式を採用し、行政手続的手法を広範に採用して行政過程の適正化に創意がこらされている。また、行政過程の司法的チェックが重視されてきたのも一つの特色であった。ここに経済活動の自由と政府規制の調和をはかる行政手法の一つのモデルを見ることができる。

補論二「アメリカにおけるタクシー事業の法的規制」においては、今日政府規制の緩和が世界的趨勢にあることから、その状況を法的に検討することをねらいとして、タクシー事業規制の実態調査をもとに検討する。実態調査は、市のレベルにまでおりて行っているのが特徴である。連邦レベルの研究は、かなり見られるが、市のレベルの検討が行われ我が国に紹介されたのは皆無に等しいからである。まず、交通運輸事業規制一般の法構造が紹介され、ついで規制緩和を進めている事例をとりあげてその理由、規制緩和の内容が紹

介される。他方、規制緩和の失敗の結果、再規制に乗り出している例もあることから、その理由、再規制の内容などが検討される。これらの検討の結果、規制緩和の場合であれ、あるいは再規制の場合であれ、その内容および手法を知り得ることとなり、我が国における規制の在り方を検討する場合の参考となろう。

(七) 第七編「調整」・「保護・助成」行政過程における行政手法においては、今日大きな比重を占めるようになり、それにもかからず行政法の分野では殆ど検討したことのない「調整の手法」を検討する。

第一章「産業分野調整による保護・助成」においては、まず、分野調整の意味を明らかにした上で、調整手法、保護・助成手法を検討する。分野調整は、市場そのものに介入して、弱者たる中小企業の経済活動のハンディキャップを補正していくことをいい、それを部分的に展開してきた法制はいくつかあったが、本格的に展開する根拠となったのは、「中小企業の事業活動の機会の確保のための大企業者の事業活動の調整に関する法律」であり、小売業にかんするものとしては商調法と本店法がある。そこでこれらの法律のスキームとそこで駆使されている行政手法が検討される。分野調整法を例にとれば、まず、自主的調整を基本に置いた上で、それが不可能な場合に調整手法が発動される。その調整手法は調整の場の設定（諮問機関）、そこへの登場（申出）、調整の場における当事者の自主的調整、それが不調な場合の調整勧告、それでも整わない場合は調整命令といったプロセスと行政手法が採用されている。これらは行政手段としては殆ど把握し得ない。せいぜい申出や勧告、調整命令などが検討対象となるだけであろう。本命は、調整機構の設定と金融財政上の助成による誘導という手法にあるのであり、調整機構の場でまず自主的調整を行わせることによって、経済活動の自由の保障との調整も考慮されている。

第二章「産構法による保護・調整」においては、各種の産業保護行政における手法と競争政策との関連を分析する。まず、特定産業構造改善臨時措置法に基づく特定不況産業に対する保護・調整の構造と行政手法を検討する。産構法は、特定不況産業に対して大幅な政府介入を行うことによって保護していくことをねらいとして制定されたが、このような政府介入は経済的活動の自由に大きな影響を与えることから、憲法や独禁法との関連の検討が必要である。そこで産構法の基本的スキームと競争政策との関連を念頭において分析する。そこで取られている手法は、計画的手法を駆使して競争制限的規制を展開する点にあるが、競争政策との調整を図るため各種の計画の承認手続の過程に公正取引委員会の承認手続を配置していく方式を採用している。したがって産構法の法的評価は、かかる法律を立法するだけの必要性が存在するか、かりに理由があるとしてそこで採用されている行政手法は、経済活動の自由との関連で合憲的か、あるいは独禁法との関連では合法的かな

どについて行わなければならない。結局、合憲・合法性の担保は、公正取引委員会との調整・承認手続のありかた如何による。

その他、同様の観点と方法で、石油業法、石油需給適正化法および国民生活安定緊急措置法における調整・保護の手法が検討されている。

第三章「産業保護・助成—金融財政上の行政手法」においては、今日ますますその機能が拡大しつつある政府の金融・財政上の保護・助成手法を検討する。

まず、産業助成のための金融財政システムを、政策金融（財政投融资など）、政策税制、補助金などに分類して分析する。政策金融制度としての財政投融资については、財源、産業政策との関連、その実施機関としての政府系金融機関などについて分析した上で、政策金融の法制およびそのチェック・システムを検討する。そして政策金融は、計画策定レベルおよび実施レベルに分けられ、前者については議会および諮問機関などによるチェックを図るべきこと、後者については「契約的法理」による規制と事後監査を検討すべきことを指摘する。政策税制については、政策税制の沿革、種類を明らかにした上でその問題点を指摘する。

補助金については、技術開発補助制度を素材に検討し、その決定手続の適正化の在り方を指摘する。

(八) 第八編「経済行政における行政手段」においては、旧来から検討されてきた典型的行政手段である行政行為、行政指導、行政調査などを経済行政作用との関連で検討する。

第一章「典型的行政手段—行政行為の機能」においては、行政行為の機能には、チェック機能と社会形成機能があることに着目し、さらにそれは規制手法の点からすれば、事前対応中心型と事後対応中心型のものに分けられることを指摘し、その分析の結果を応用して行政目的に応じた行政手段の選択が行われるべきことを説く。

第二章「届出制」においては、規制システムのなかに正確に位置付けるため、届出制をその機能の点から三つに分けて論ずべきこと、さらに行政手法的観点からの検討も要請され、このような分析を経てはじめて適正な行政手段の合憲性・合法性の評価が可能となることを述べる。

第三章「登録制」においては、まずその法的性格を検討した上で、機能の検討に進み、規制緩和との関連で今日では営業規制の手段としてその比重を高めつつあること、しかし、形式的には登録制が採用されていても、その法的仕組み、行政過程の中での用法を

見ていくとなかには許可制的な用いられ方をしているものもあること、したがって行政手法的観点からの再検討が必要であること、その上で登録の法理で規律すべきもの許可の法理を適用すべきものに分類すべきことが指摘される。

第四章「許可と特許」においては、まず、許可と特許の伝統的理論、両者の異同が検討され、権利制限の態様、裁量の性格等とのかかわり方の分析の結果、両者の相対化がみられることが指摘される。つぎに経済活動の規制との関連で両者が検討され、警察介入および社会政策形成的介入の手法としての両者の意義、その相対化、裁量統制の在り方等が行政過程にまでおいて検討される。

第五章「認可」においては、まず、その理論的性格および許可との相違が検討された上で、経済活動と認可の関係の検討に進む。

認可は、私人の一定の法的行為に行政がお墨付きを付ける行為であることから、私人の自由な意思（競争秩序の維持）と規制を調和させていくことが可能な行政手段であること、それが具体的には共同行為の承認、事業の合併等の承認、運賃・料金などの承認として活用されていることが検討されている。

第六章「内許認可と行政庁の確約」においては、数多く用いられておりながらこれまで法的検討が放置されてきた、いわゆる内許認可の検討を行う。行政庁が、相手方に、自己が将来行うことが予定されている内容を表示し、その結果、相手方がそれを信頼して一定の行動を行うことがあり得る。この意思表示を行政庁の「確約」として把握し、信頼保護の原則によって相手方の保護を図る道を模索しようとする。「確約」の成立が想定できる具体的事例、その理論的基礎について検討し、信頼保護関係と「確約」の成立条件等の検討が行われる。

第七章「行政調査」においては、行政権発動の前提として色々な場合に、そして多様な形式の行政調査が行われが、それを一般調査、処分にかかわる調査等に分けて検討し、その位置付け（即時強制との異同）、規制原理、行政手続との関連を検討した上で、経済行政における行政調査を検討する。そこでは政策形成過程、規制・監督過程で行政調査が用いられ重要な機能を果たしていること、したがってその適正手続的統制が重要であることが指摘される。

第八章「経済行政と行政指導」においては、行政指導の展開する場面を分析し（個人・企業を個別的に相手方とする場合、事業団等を媒介にする場合といった）、つぎにその機能と態様を政策・計画目標達成手段、許認可の補助手段、監督行政における予防手段、そ

して調整手段および保護・助成との関連などとして検討、その法的統制の方法、権利救済等が論じられる。

補論一「行政指導と独禁法」においては、独禁法とかわる行政指導の特色、その争点が検討され、その法的統制の手法が検討される。行政指導は、現実には競争制限的機能を果たしている例が多く、独禁法の想定している競争秩序との関連で問題とすべきであるにもかかわらず、その非権力性や事実行為性を理由として、その法的統制が必ずしも十分には理論化されてこなかったからである。結論的には、行政指導を規制的な性格を有するものとしからざるものに分けたうえで、まず、行政指導は、原則としてその特性をそこなわないために、組織法および手続法による統制が基本であるが、前者についてはさらに作用法による統制が要請されることを説く。

補論二「石油カルテル事件最高裁判決と行政指導」においては、独禁法と行政指導の関係をはじめて正面から判断した昭和59・2・24最（二小）判を検討する。同判決は、行政指導による産業政策の誘導が競争制限的な内容を有する場合でも、個々の法令の根拠がある場合には、一定の限定付きながら独禁法に違反しないと判示したが、その考え方を支えている論理の意義、問題点を検討しておいた。

第九章「行政手段・行政手法の法的統制——裁量統制の手法一二」においては、処分過程において駆使される行政手段や行政手法の裁量統制は、政策形成過程における裁量統制の手法（この点は、第四編で扱った）とは区別されるべきことを前提にして、行政手段・行政手法の裁量統制の手法を検討する。

まず、すべての行政過程を念頭において、それぞれの行政過程における裁量統制の手法を図解してその理論枠組みを示したうえで、伝統的行政裁量論の検討が行われその限界が指摘される。そして旧来の裁量統制の手法に加えてあらたな裁量統制の手法を検討する。手続的審理方式、裁量収縮の法理などについてである。そして審理方式としての実体判断代置方式と手続プロセス審査方式の検討もしておいた。

（九） 第九編「経済行政における実効性確保の手法」においては、行政目的を達成するため各種の行政手段や行政手法が駆使されるが、それによって当該行政目的が達成されない場合やその行政目的を維持していくためにいかなる行政手法があり得るかについて検討する。まず、実効性確保の手法の基本的モデルを警察規制を素材にして行政過程論的分析によって析出する。行政強制の問題としてである。つぎに経済行政領域における実効性確保の手法の検討に移り、この領域においては、旧来の行政強制も用いられるが、むしろ実効性確保の手法としては、許認可の取消・撤回などの方が有用である場合が多いことを指摘し、行政行為の取消・撤回を実効性確保の手法として位置付ける。そして実効性確保手法の発動の法的統制として行政手続の重要性を説く。