

行政機関による法令適用事前確認手続に関するACCJコメント

1.

「行政機関による法令適用事前確認手続」（以下、「法令適用事前確認手続」という。）の目標は、公式に示された法令解釈を蓄積することにより、規制対象企業および広く一般に対して法令の意味や趣旨を説明し、一貫性を欠いた解釈、法令適用および執行の余地を減らし、規制に関する透明性を向上することにあります。

その観点から、私どもは昨年12月にパブリック・コメントを提出し、また今年4月に法令適用事前確認手続の導入に関する意見書を発表しました。

2.

法令適用事前確認手続の対象範囲を拡大する改正案は歓迎すべきものですが、対象拡大の余地はまだ残っていると私どもは考えております。

しかしながら、改正案では、新たに対象条項を拡大する一方、「当該条項が・・・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」が条件として加えられています。これは対象拡大が真意なのか、または各行政機関が対象としないことをその都度判断できるようにすることが目的なのか、定かではありません。現改正案では、行政機関に対象とするか否かを判断する裁量が与えられることとなります。これでは、法令適用事前確認手続を導入することで行政手続の透明性向上をねらうという趣旨が損なわれると思われま

3.

改正案で照会者名の公表が必ずしも必要ではなくなった点は評価しています。米国では、この匿名性によりノークションレター制度の利用が促進され、米国証券取引委員会(SEC)は、制度の本来の趣旨である法令解釈の蓄積を重ねることができました。

4.

改正案では、照会者が希望した場合に公表時期が延期されることになりました。これは照会者にとっては都合がよいことかもしれませんが、しかし、照会および回答内容の公表は他の企業にとっても有益であることからすれば、回答に含まれる法令解釈を照会者と同時に一般に対しても迅速に公表することによる透明性が失われ、後退した改正と言わざるをえません。公表延期の希望は、受け付けないか、認めないようにすべきであると考えます。

公表延期が実施される場合は、各府省が延期期間に合理的な上限（例えば60日間）を一律に設けることを要請いたします。延期する期間を各行政機関が独自に設定するのは適切ではあ

りません。

5.

法令適用事前確認手続についてコメントさせていただけるのは有難いことですが、手続そのものについてだけ意見を述べても、手続の運用についてコメントできなければ十分ではありません。一部の企業が特定の事案について回答を得るのに事実上の困難に直面するといった問題も見られることから、法令適用事前確認手続をもっと利用しやすく、かつ利用を促進するためには、さらなる取組みが必要と思われます。

法令適用事前確認手続が導入されてから、実際に回答が得られた件数は、ごくわずかにとどまっています。これは照会手続のあり方に問題があるというよりもむしろ行政機関での照会の取り扱い方によるところが大きいと見受けられます。実態として、法令のあいまいな部分を明確にするための手段として法令適用事前確認手続を利用するのではなく、多くの場合は、単なる行政指導の一種であるかのように利用されており、同じ規制対象業界に属していても、企業によって異なる解釈が示される可能性が依然として残されています。

事例からうかがえるのは、行政機関がたびたび法令適用事前確認手続からはずれた対応を行い、同手続の回答として法令の解釈を明確化し、透明性を増す機会が失われているということです。日本の市場は高度に洗練され、規制も複雑なため、本来であれば年間数百件に及ばずとも少なくとも数十件の照会が出されるものと予想されますが、実際にはほんの一握りしかありません。

十分に機能する制度として整備するだけでなく、各府省では、担当者が照会の回答およびその公表に前向きに取り組むよう徹底させなければなりません。法令適用事前確認手続として照会の回答を得るはずだったのに、行政側が回答を避けたとACCJに報告された例を下記に紹介させていただきます。

今年の初め、ACCJの会員企業が2回にわたり行政機関の担当者2名と面会し、関連法令上の登録が必要ないことを確認するために法令適用事前確認手続の照会を提出しようとしたところ、担当者は、登録が不要なことは明らかであるとの考えを示したうえで、照会の提出を控えるよう要請したそうです。照会の回答に時間と労力がかかるといった理由からでした。これは、法令適用事前確認手続を利用しようとする企業に対する一般的な対応の代表例に当たると考えられます。

また別のケースでは、会員企業が数回にわたり質問を受け、対象法令の判断に必要とする以上の詳細な情報を求められました。これは、担当の行政機関が内容に同意

はするものの前例として公表した場合に悪質な企業に悪用されることを恐れ、より「現実的」な解決策を同会員企業に受け入れさせるためと思われます。

さらに別件では、会員企業が対象法令の判断につき照会を提出しないよう要請されました。問題を解決する別の法的な「対応策」があるため、法令適用事前確認手続により法令解釈を示す必要がないとの見方によるものでした。

照会を行った企業が、否定的な判断が示されることを事前に知らされ、それ以上時間と費用をかけないために手続を中止したこともあります。

また逆に照会を行った会員企業が肯定的な判断が示されると知らされ手続を中止した例もあります。その結果、同会員企業はそのまま案件を進めることができましたが、同業他社は同じ内容でそれぞれが時間と費用をかけて照会を行わなければならないこととなります。

他にも、会員企業が行政機関の担当官からあまりにも数多くの質問を受けたためにあきらめてしまったというケースもあります。弁護士費用がかさんだ上、担当官との交渉を重ねるなかで照会の内容が対象事業にとってさほど重要でなくなったそうです。

最後の例では、会員企業の社外弁護士が照会についてある行政機関に連絡したところ、当該行政機関の考えでは、その照会が主に別の行政機関の所管に当たる内容だったため、照会を受けたくないと言われたとのことでした。

上記のような例があることから、前回のパブリック・コメントでも述べさせていただきましたが、特に下記③について再度強調させていただきたいと思います。① 行政機関は質問を行う企業に法令適用事前確認手続について知らせ、② 回答は速やかに行うことを明示し、③ 行政機関が法令適用事前確認手続の利用を奨励し、④ 各機関で受付窓口を一本化して照会者が問合せをしやすくするべきであると考えます。

6.

私どもはまた、「問題なし」という解釈が示されないような場合につき、法令解釈を文書で示すための、より標準化したプロセス制定の可能性につきご検討いただきたいと思います。

例えば、① 行政機関による解釈を示した（行政側から一方的に出される）書面を秘密情報

や質問を行った企業名は非開示のままで、規制対象企業すべてが入手できる、② 行政機関との話合いの過程において法令適用事前確認手続の照会が取り下げられた場合に、行政機関による解釈を示した（行政側から一方的に出される）書面を発行する、③ 照会の回答または上記①と②のような法令解釈の書面の要請を受け付けない場合に、理由を書面で説明する、④ 行政機関が行政処分を行った場合などに、解釈を記載した書面により業界全体に対して特定の場合に何が要求され、何が許されないかを詳細に説明する、といったプロセスが考えられます。