



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

審議会へのアクセス：
審議会への参加機会の拡大を通じた
立法過程の透明性の確保
Shingikai Access:
Achieving Rulemaking
Transparency Through Broader
Participation

法務サービス委員会
Legal Services Committee

2013年11月まで有効
Valid Through November 2013

英語正文

在日米国商工会議所 / **The American Chamber of Commerce in Japan**

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041
<http://www.accj.or.jp/en/advocacy/viewpoints>

Ethan Schwalbe / Associate Director for External Affairs &
U.S. Government Affairs Manager
Phone: +81 3 3433 8549, Fax: +81 3 3433 8454

伊地知 徳子 / 日本政府担当マネジャー
Phone: +81 3 3433 8451, Fax: +81 3 3433 8454

ACCJ Viewpoint

Recommendation

The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) strongly urges the Government of Japan (GOJ) to make the procedures governing the establishment, composition and operation of study groups and advisory councils that provide opinions to the administrative bodies regarding rules and regulations specific to the various industries (collectively known as “*shingikai*”), more inclusive, uniform and transparent. Affording a broad range of industry participants and individuals a meaningful opportunity to participate in this important process, through involvement in the deliberations of the relevant *shingikai*, submission of comments, and assurance that comments will be duly considered by the GOJ, will result in well-informed policies and legislation. In particular, leading U.S. companies and other foreign companies and organizations conducting business in Japan should be invited to serve as full members, not just observers, of relevant *shingikai* deliberating rules or regulations that materially affect their investments and operations in Japan. Ideally, these sessions would be made public and include the attendance of a wider variety of interested parties, including lawmakers and their staff.

Background

The Public Comment Process and the Role of the *Shingikai*

According to the Administrative Procedure Act (Act No. 88 of 1993; Chapter 6, Article 38-45), the GOJ implemented the Public Comment Procedures (the “Procedures”) as a mechanism to give greater access to policy-making and promote transparency and accountability in the decision-making process for rulemaking. The Procedures require GOJ administrative bodies to publish proposed orders, review standards, disposition standards and administrative guidance guidelines (collectively, “Rules”) for public comment, and then implement the final version of such Rules only after undergoing an analysis of all comments received. To facilitate the formulation of Rules, the development of legislation and government policy, and the consideration of relevant interests, the administrative bodies often establish *shingikai* and invite interested parties from both the government and the public to participate in, and assist, these *shingikai*. Industry and individual participants who have a stake in the outcome of the Rules (collectively, “Public Stakeholders”) are

提言

在日米商工会議所(ACCJ)は、日本政府に対し、様々な業界に特有の規則に関して行政機関に提言を行う研究グループや諮問委員会(総じて「審議会」として知られているもの)の設置・構成・運営を規律する手続きについて、その一層の包括性、統一性及び透明性を図るよう強く要請する。関連審議会の検討への関与、意見の提出及びその意見が日本政府によって適切に検討されることの保証などを通じ、上記の重要な意見集約過程に産業界の多くの関係者及び個人が参加できる有意義な機会を設けることは、広い意見を踏まえた政策及び立法を可能にするものである。特に、日本において事業を行っている有力な米国企業及びその他の外国企業・団体は、日本における投資及び運営に重大な影響を及ぼす規則を検討する審議会において、単なるオブザーバーではなく、正式なメンバーとして役割を果たすために招請されるべきである。これら審議会が公開され、立法者である議員及びそのスタッフも含めた、より広い様々な利害関係者が参加することが理想である。

背景

民間意見の集約過程及び審議会の役割

行政手続法(平成5年法律第88号)第6章第38条乃至第45条によれば、日本政府は、政策形成過程への参加の機会を広げ、かつ、規則制定過程における透明性と説明責任を向上させるためのメカニズムとしてパブリックコメントを実施している。パブリックコメントでは、政府行政機関に対し、新たに定め又は行おうとしている法律に基づく命令又は規則、審査基準、処分基準及び行政指導指針(以下、あわせて「規則等」)を民間意見の公募のために公示すべきこと、及び受領したすべての意見を検討し、最終的に決定された当該規則等を実施すべきことを要求している。規則等の立法、立法及び政策の推進及び関連する利害を考慮するため、政府行政機関はしばしば審議会を設置し、政府及び民間から利害関係者を招請し、審議会への参加及び支援を求める。規則等が制定された場合に利害関係を有する業界関係者及び個人(以下、総称して「民間利害関係者」)は、それぞれの専門的立場に基づいた意見を提供することができる。積極的な民間参加の受け入れは、政府行政機関に対し、定めようとしている規則等にかかる議論及び意見を周知徹底することにつながり、規則等の制定及び立法の過程を効率的な政策策定に導くものである。

審議会における参加の実態

パブリックコメントは、政策決定過程へのより広範な参加を確保し、制定される規則等、立法内容及び政策の内容を改善させるため(そしてその妥当性を向上させるため)に制定されたものである。そのパブリックコメント制定の

ACCJ Viewpoint

able to provide input based on their specialized backgrounds. The process of formulating Rules and legislation should result in efficient policy-making by acknowledging active citizen participation and thus keeping administrative bodies well informed of issues and viewpoints relevant to the proposed Rules.

The Reality of Participation in the *Shingikai*

The Procedures were enacted in order to give greater access to policy-making, and to improve the quality (and increase the acceptability) of the resulting Rules, legislation and policies. It was expected that the spirit of the Procedures would lead to improvement in the openness and transparency of *shingikai*. In recent years, some ACCJ committees, subcommittees and affiliated groups have experienced positive results in accessing *shingikai* whose mandates affect their interests. In many cases, however, the manner in which the *shingikai* currently function limits their effectiveness as a tool for improving transparency and accountability. In some instances, Public Stakeholders are given only ceremonial roles. In other instances, Public Stakeholders are not invited to the proceedings, or even when invited, they receive limited or no access to *shingikai* members and proceedings. Other times, *shingikai* adopt inconsistent procedures, and approaches to inviting Public Stakeholder participation vary greatly. All too often *shingikai* lack coordination in organizing their deliberations, so that some meeting reports consist of a disorderly pooling of points on unrelated issues. Some *shingikai* also appear to lack guidance or organization by agency officials. This can result in difficulties for U.S. companies and other foreign companies and organizations conducting business in Japan looking for resolution of detailed issues that require a more specific focus. The ACCJ believes that the manner in which the *shingikai* process currently functions limits its effectiveness as a tool for improving transparency and accountability.

Such inconsistent procedures substantially erode the effectiveness of the legislative and regulatory formulation process, and thwart what should be the core goals that the Procedures were intended to achieve.

Proposal for Improvement

To increase the usefulness and efficacy of *shingikai*, the ACCJ recommends implementation of the following measures:

精神が、審議会の開放性と透明性をもたらすと期待されていた。近年、ACCJのいくつかの委員会、小委員会及び関連グループは、その利害について権限を有する審議会への参加に関し前向きな結果を得ている。しかしながら多くの場合、審議会の現時点における機能の仕方は、その透明性と説明責任を向上させる手段としての効率性を制約するものである。例えば、民間利害関係者は名ばかりの役割しか与えられていないケースが存在する。他にも、民間利害関係者が審議会に招請されず、招請された場合でも審議会のメンバー及び審議へのアクセスが限られている、またはまったく認められていないケースが存在する。さらに、手続面が一貫性に欠け、審議会によって民間利害関係者に対する参加要請がなされる方法に大きな落差があるケースも見られる。頻繁にあることだが、審議会では審議の実施に関し、連絡が不十分なことが多く、それゆえその議事録は無秩序に関連のない論点から構成されることがある。審議会の中には、当局者によるガイダンスまたは運営を欠くと見受けられるものもある。このことは、日本で事業を営んでいる米国及びその他の国の会社及び組織が、より具体的なフォーカスが求められる詳細な問題点について解決法を見出そうとすることを困難にするものである。ACCJは、審議会の実際の進め方が、透明性と説明責任を向上させる手段としての効果を制約していると考えます。

上記のような一貫性を欠く手続は、法令形成過程の効率性を大きく損ねるものであり、パブリックコメントが達成しようとする中核的目的を妨げるものである。

改善のための提言

審議会の有用性及び効果を高めるために、ACCJは以下の措置を実施することを提言する。

a) 参加機会の改善

審議会に対する民間利害関係者の参加機会を改善し、特に、その審議会において決定されるべき問題点が外国の企業関係者と投資に直接的な関連性を有するときは、関連する議論において外国の産業界からの参加者を重要な利害関係者として受け入れること。

b) 意味のある参加

民間利害関係者の参加をより意味のあるものとする。外国の産業界からの参加者に対し、審議会における単なる受動的・名目的な会員資格を与えるのではなく、国際的産業界からの参加者の意見を聞き、それを考慮することにより、法令形成過程の目標達成度は一層高められる。ACCJは、日本政府が自主規制機関に対し、同機関の管理下にあるすべてのグループに完全な参加を認めるよう提言する。

ACCJ Viewpoint

a) Improved Access

Improve Public Stakeholder access to *shingikai*, and acknowledge international industry participants as crucial stakeholders in the relevant discussions, especially when the issues to be resolved by a particular *shingikai* are directly pertinent to foreign industry participation and investment.

b) Meaningful Participation

Make the participation of Public Stakeholders more meaningful. The goals of the legislative and regulatory formulation process will be better served by ensuring that the views of international industry participants are heard and considered, instead of merely giving the foreign participants a passive, nominal membership in *shingikai*. The ACCJ recommends that the GOJ require self-regulatory organizations to grant full participation to all groups that they regulate.

Further, the ACCJ urges administrative bodies to substantiate the GOJ commitment to provide a meaningful opportunity for the public to submit comments by:

- giving sufficient advance notice to the public;
- informing the public of the agendas and workings of the various *shingikai*; and
- allowing a sufficient period for all interested parties to adhere to the schedules of the *shingikai* and prepare comments.

The ACCJ also recommends that administrative bodies allow themselves ample time to consider all comments received, and conduct any analyses and discussions necessary to maximize the effectiveness of the legislative and regulatory formulation process in formulating well-informed policies.

c) Clear and Uniform Standards

Promote clear and uniform standards among *shingikai*, specifically in regard to membership selection, disclosure of records, and acceptance of comments. Doing so will provide Public Stakeholders, whether domestic or international, with valuable guidance in ascertaining its role in the public comment process.

d) Greater Transparency

Establish clear and uniform *shingikai* standards that move in the direction of greater

民間からの意見を公募するため意味のある機会を設けると
いう日本政府の確約について、ACCJは、政府行政機関に
対し、次のような形でこの確約を具体化するよう要請する：

- 民間に対して十分な事前通知を行うこと；
- 民間に対していろいろな審議会の議題及び仕組みを伝えること；及び
- 利害関係者が審議会の予定を厳守し、意見を用意できるように、すべての利害関係者に対して十分な期間を与えること。

さらにACCJは、政府行政機関が受領したすべての意見を考慮するための十分な時間を確保し、広く意見を踏まえた政策の形成に向け、法令形成過程の有効性を最大限に活かすために必要なすべての分析と議論を行うよう提言する。

c) 明確で統一された基準

特に、審議会のメンバーの選定、記録開示及び意見の受付について、各審議会において明確で統一された基準の設定を促進すること。このことは、国内外を問わず、民間利害関係者にとって意見公募過程におけるその役割を確認する貴重な指針となる。

d) より高い透明性

より高い透明性に向けた明確で統一された審議会基準を確立すること。ACCJは、審議会が会員構成をより包括的なものとし、より広範な内部検討資料の開示を行い、民間からの意見により理解を示すべきであると考え。（しばしば経営的知識の欠如が見られる「中立的」参加者、学究的参加者または受動的な国内の参加者に限らず、）関連する当事者に審議会の会員資格をより広く認めれば、意思決定は影響を受けるすべての当事者からの総合的意見に根ざすものとなる。意味のある情報開示を行うことにより、外国の企業人はその置かれている状況をよりよく把握することができ、また、適切な意見を提供することができる。審議会は実際の運用において、規則等及び立法が最終的に導入される際に、審議会の勧告が、利害関係者による後の介入により、その重要な点において変更されることを経験しており、外国法律事務所の法人設立に関する立法が限定的なものとなった際にそのようなことが起きたものと我々は理解している。

さらにACCJは、政府行政機関に対し、審議会において最終的に取りまとめられた決定（結論）及び勧告について明確な説明を行うよう要請する。その説明には、多数意見、

ACCJ Viewpoint

transparency. The ACCJ believes that *shingikai* should be more inclusive in their membership, more liberal in their release of records of internal discussions, and more receptive to feedback from the public. A greater availability of *shingikai* membership to relevant parties (not merely to “neutral,” academic, or passive domestic participants who often lack operational knowledge) will lead to decision-making based on comprehensive input from all affected parties. A meaningful release of information will help the foreign business community achieve greater awareness of its position and provide comments accordingly. The *shingikai* process suffers when legislation or Rules that are ultimately introduced vary materially from the recommendations of the *shingikai*, as a result of later intervention by an interested group, which we understand happened in the case of more limited legislation relating to the establishment of *hojin* by foreign law firms.

Further, the ACCJ urges administrative bodies to provide clear explanations for determinations (findings) and recommendations reached at the end of the *shingikai*. The explanations should reflect the majority view, the substantial minority positions, and any other dissenting opinions.

Conclusion

The ACCJ applauds the GOJ’s commitment to promoting more transparent and fair rulemaking. The ACCJ believes that the procedures governing the establishment, composition, and operation of *shingikai* must still mature into a more effective and efficient system. The ACCJ therefore encourages the GOJ to make the Procedures more uniform, transparent and inclusive of Public Stakeholders, both domestic and international. Ideally, meetings of committees would be open to the public and include participation from a more diverse cast of invited experts speaking on important issues. Attendance by lawmakers and staff should be encouraged, and agency officers should organize discussions by topic to facilitate meaningful deliberation. By adopting the recommendations set forth in this Viewpoint, the GOJ will ensure that the *shingikai* system will produce more well-informed and effective policies and legislation.

実質的少数者の立場及びその他の反対意見が反映されるべきである。

結論

ACCJは、透明性が高く、公正な法令制定を促進するという日本政府の確約を賞賛する。しかし、審議会の設置・構成・運営にかかる手続の有効性・効率性については、なお改善すべき余地があるものと考ええる。したがって、日本政府に対し、パブリックコメントの統一性、透明性及び国内外の民間利害関係者の関与を高めるよう促したい。審議会が民間に公開され、そして重要な問題に関してより多様な専門家が招請され、発言することが理想である。立法者である議員及びそのスタッフの参加は推奨されるべきであり、当局者は有意義な審議にするために議論を論点別に整理すべきである。この意見書に述べられた提言を採択することにより、日本政府は、審議会システムがより広い意見に根ざす効果的な政策策定・法令制定に確実につながるようにすることができるのである。