HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	経済法における計画
Author(s)	金沢, 良雄
Description	論説
Citation	北大法学論集, 16(2-3), 23-42
Issue Date	1965-12
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/27835
Type	departmental bulletin paper
File Information	16(2_3)_P23-42.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

論説

経済法における計画

金沢良雄

序説

今日の高度資本主義においては、古典的な自由主義経済は、そのままの形では、全般的には機能しえず、人為的・政策的な国家の干渉が必要となっている。そして、そのためには、なんらかの意味での計画の必要性が説かれており(1)、また、国家の手による各種の計画が作定されていることも事実である。わが国においても、戦前・戦時中には、生産力拡充計画・物資動員計画が定められたし(2)、また、戦後においても、経済復興計画・自立経済計画・新長期経済計画・国民所得倍増計画・中期経済計画などが定められてきた(3)。しかし、戦前・戦時中のこれらの計画はもとより、戦後のこれらの計画も、計画そのものは、経済政策の分野に属するものであり、法律上、これらが規定されることはなかったし、また、法律の問題として、とくに、とりあげられることもなかった。

ところで、戦後は、経済に関する計画について規定する法律があらわれるようになった。その端緒的なものは、戦後の食糧不足対策としての食糧管理に関し、食糧確保臨時措置法（昭和二三年法律一八二号）が「農業計画」について定めたこと、及び、食糧管理法の改正（昭和二四年法律二一八号）が「配給計画」について定めたことにみられる。さらに、その後、産業構造の合理化あるいは高度化の必要性がとなえられるとともに、これに関連する一群の法律が、計画について規定するようになった。石炭鉱業合理化臨時措置法「昭和三〇年法律一五六号）（「石合」と略称）をはじめとし、機械工業振興臨時措置法（昭和三一年法律一五四号）（「機振」と略称）、電子工業振興臨時措置法（昭和三二年法律一七一号）（「電振」と略称）、中小型鋼船造船業合理化臨時措置法（昭和三四年法律一〇一号）（「中造」と略称）、金属鉱業等安定臨時措置法（昭和三八年法律一一六号）（「金安」と略称）、中小企業近代化促進法（昭和三八年法律六四号）（「中近」と略称）である。また、需給調整に関しても、石油業法（昭和三七年法律一二八号）などが計画について規定するようになった。このように、計画は、経済法の分野に直接にとり入れられるというあらたな現象がみられるに至ったのである。もっとも、今日では、計画が、法律のなかにとり入れられている現象は、これらにかぎらない。(4) これらは、広く、計画と法との関係の問題として論ぜられるべきであろう。しかし、ここでは、経済法の分野において、以上に述べた最近のあらたな現象を中心として、計画が、どのように法律のなかにとり入れられているかの現状の分析を試み、さらに、これらの計画の法的意義について考察を加えようと思う。

（1）Eugen V. Rostow, Planning for Freedom, The Public Law of American Capitalism, 1960, p. 22; V. A. Mund, Government and Business, 1950, p. 448-449; G. A. Steiner, Government's Role in Economic Life, 1953, p. 157-158; E. S. Redford, Administration of National Economic Control, 1952, p. 18-19.

（2）戦時中のこれらの計画については、椎名悦三郎『戦時経済と物資調整』（昭和一六年）。

（3）戦後の経済計画については、経済企画庁戦後経済史編纂室編『戦後経済史（経済政策編）』（昭和三五年）、稲葉・大来・向坂

監修『日本の経済政策と経済計画』（講座日本経済2）（昭和四〇年）。

(4) 都市計画法、国土総合開発法、首都圏整備法その他の各種の地域開発に関する諸法、水資源開発促進法などは、いずれも、計画について定めている。

一、法律上の計画の分析

一、計画の作定

計画の作定は、行政機関によって行なわれる。多くの場合は、主務大臣が一定の計画を決定しなければならないとされ、主務大臣によるその作定が義務付けられている（石合三条一項・四条一項、金安三条一項・四条一項、機振二条一項・三条一項、電振三条一項・四条一項、中近三条一項・四条一項、中造三条一項・四条一項、石油三条一項）。これらの計画は、いずれも、全国的な視野に立っての計画に属するから、中央官庁によって決定されるのである。しかし、米穀の配給統制に関する計画については、農林大臣が配給計画を定め、これに従って、都道府県知事が実施計画を定めることとされている（食糧管理法八条ノ二）。

理論的には、計画そのものを法律によって定めるということも考えられないではない。しかし、第一に、計画の立案には、専門的技術的な知識能力を必要とし、立法府は、それに適せず、行政府の専門家に委ねるにしくはなく、第二に、計画は、経済の実情に応じて決定・変更される必要があるから、これを、法律そのものに規定することは適当でなく、さらに、第三に、計画そのものを法律に定めることは、立法技術的に困難であるともいえよう。しかし、行政機関による計画の決定に当っては、多くの場合、法律上、審議会の意見を聞くこととされており、民主的コントロ

ールの方法がとり入れられているとともに、専門的知識の吸収の途が開かれている。(1)

経済に関する計画が、個々の私人の立場をはなれて、全体的な立場から経済（あるいは経済部門）の合理的な調整をはかるためのものであるかぎり、政府がその作定者となることが、最も適当であるといえよう。(2)

二、計画の対象

法律に基づいて定められる計画の対象は、それぞれの法律によって、限定されている。現在では、わが国の経済の全般にわたる計画（例えば、国民所得倍増計画・中期経済計画など）については、なんら法律の根拠は与えられていない。

計画の対象は、計画の目的・必要性に応じて、さまざまであるが、類型的にみると、物資配給統制に関するものとしては、米穀類（「配給計画」食管八条ノ二）、産業構造の合理化あるいは高度化に関するものとしては、石炭鉱業（「石炭鉱業合理化基本計画」「同実施計画」石合三条・四条）、金属鉱業（「金属鉱業安全基本計画」「同実施計画」金安三条・四条）、機械工業（「機械工業振興基本計画」「同実施計画」機振二条・三条）、電子工業（「電子工業振興基本計画」電振三条・四条）、中小企業（「中小企業近代化基本計画」「同実施計画」中近三条・四条）、造船業（「中小型鋼船造船業合理化基本計画」「同実施計画」中造三条・四条）、また、需給調整に関するものとしては、石油業（「石油供給計画」石油三条）がある。

さらに、これらの対象のうちでも、特定のものが、計画の対象として限定される場合が多い。機械工業においては、(1)性能・品質の改善、生産費の低下を必要とする機械器具又はその部品で政令で定めるもの（「特定機械」といわれる）の製造業、(2)加工技術の改善、加工費の低下を必要とするもので政令で定める加工業であり（機振二条一項）、

電子工業においては、(1)製造技術に関する試験研究を特に促進する必要があるもので、政令で定める電気機器等、(2)工業生産の開始又は生産数量の増加を特に促進する必要があるもので、政令で定める電気機器等であり（電振三条二項）、造船業においては、中小型鋼船（総トン数三、〇〇〇トン未満の鋼製の船舶）造船業（中造二条・三条）である。

また、中小企業については、(1)その業種における事業活動の相当部分が、中小企業者によって行なわれていること、(2)その業種に属する中小企業の生産性の向上を図ることが産業構造の高度化又は産業の国際競争力の強化を促進し、国民経済の健全な発展に資するため、特に必要であると認められることに該当する業種であって政令で定めるもの（「指定業種」といわれる）に限度される（中近促三条一項）。

このように、法律に基づく計画の対象は、法律そのものにより選択的に行われる（立法府による選択）が、さらに、法定要件のもとに具体的な決定が政令に委任される場合（行政府による具体的選択）が多い。

三、計画の内容になるべき事項

法律に基づいて定められる計画については、計画の内容となるべき事項が法定されるのが通例である。その事項は、計画の性質・目的の相異に応じて、かならずしも同じではない。

構造的合理化を主な目的とする計画の場合には、目標年度における製品の性能・品質・生産費、適正生産規模、生産及び輸出の目標（見通し）、設備の種類・数量・資金額、技術の向上・能率の増進などが計画の内容となるべき事項として定められている（中近促三条二項、機振二条二項、電振三条二項）。とくに、スクラップ化を必要とする場合には、処理すべき設備の種類・処理方法（機振二条二項五号、中鋼造船三条二項三号）、買収等による整理の基準

と整理による減少生産数量（石合三条二項三号・四号）があげられる。また、需給調節を主な目的とする計画の場合は、生産・輸入の数量、設備処理能力などがかかげられる（石油三条二項）。

四、計画の公表

法律に基づいて定められる計画は、主務大臣が、「遅滞なく告示しなければならない」とされるのが通例である（石合三条四項、機振二条四項、電振三条四項、金安三条四項、中造三条三項、石油三条五項）。なお、中近三条四項は「その旨を公表するものとする」と表現を異にしている）。

由来、わが国では、計画の要綱は別としても、その詳細な内容は、公表されないのが通例であったといえよう。とくに、戦時中においては、機密に属するものとして計画の全貌は公表されなかったものもあったし、[3] また、たとえ、平時においても、行政運営の機密保持的な感覚のもとに、公表されないのが通例であったといえよう。このような事情を思うと、上述のように、法律が、主務大臣の計画公表の義務を定めたことは、注目される。ただ、今日の計画は、業界に対する誘導目標（guide line）としての性質をもつものが多く、[4] したがって、むしろ、これを公表することに、意義があるといえよう。また、法律が計画の公表を義務付けていることは、後述するように、その計画が、計画実現のための各種の手段の基準とされる点で意義をもつものである。

五、計画の実現手段

計画を実現するためには、各種の行政手段が用いられる。しかし、一般的にいえることは、かっての戦時中の物資動員計画や生産拡充計画が、その実現の手段として用意したものが、主として高権的・強制的手段（国家総動員法・

輸出入品等臨時措置法などによる）であったのに対して、今日の計画の実現手段は、主としては、非高権的・非強制的手段である。それは、経済の発展を、基本的には私的企業の自由な経済活動に期待しながらも、これを、一定の目標に（非権力的に）誘導していこうとする政策（いわゆる誘導行政）がとられるからである。

(1) 共同行為の容認

計画の内容は、対象業種の全体に関係する事項が多い（例えば、生産数量、生産費、製品の品種、品種の専門化、設備能力等）。したがって、そのような計画の達成は、その業種に属する事業者間の協定（カルテル）にまつことが必要となり、あるいは、望ましいという場合も生ずるのである。ところで、今日では、この種の計画の実現手段としては、かっての強制カルテルの方法は用いられず[5]、主として、指示（石合六二条・六三条、機振六条、電振七条）、あるいは、届出（金安六条）の方法が用いられており、これらの共同行為に対しては、独禁法の適用が除外される。「指示」[5]ということがどのような性質の行政手段であるかは、かならずしも明確ではないが、すくなくとも、それは、強制的な意味をもった「命令」ではなく、違反に対する罰則の裏付けをもたない。また、届出は、業界に、イニシアティヴをもたせたものにほかならない。したがって、これらは、強制カルテル的のものでないことは、いうまでもない。ただ、指示にせよ届出にせよ、共同行為が認められるためには、一定の要件が必要であり（この点で、計画が関係をもつことにつき後述参照）、これに適合しない場合には、指示の変更・取消（石合六五条、機振八条、電振九条）、共同行為の変更・締結の禁止の命令（金安六条二項）が行われる。したがって、このかぎりにおいては、業界の自由に対する権力的干渉が行なわれるともいえよう。

これらの共同行為の、計画の実現手段性は、つぎの点にみることができる。これらの共同行為は、「計画の目標を達成するため特に必要があると認めるとき」（機振六条一項、電振七条一項）、あるいは、「計画の実施に重大な支障

を生じ、又は、生ずるおそれがあると認めるとき」（石合六二条・六三条、金安六条）に認められるのであり、かつ、共同行為の内容は、「計画に定める目標を達成するため必要な程度をこえないこと」（機振七条一号、電振八条一号）、あるいは、計画の実施に重大な支障を生じ、又は、生ずるおそれがある場合に、この「事態を克服するために必要な程度をこえないこと」（石合六四条二項一号、金安六条二項二号）に適合していなければならない。

もっとも、以上にみるところでわかるように、共同行為の容認と計画の実現手段性との関係は、かならずしも同一ではない。機械工業及び電子工業の場合は、共同行為は、計画の実現手段性が積極的であり明白であるということができる。すなわち、「計画に定める目標を達成するため特に必要がある」場合に認められるからである。これに対して、石炭鉱業及び金属鉱業の場合は、共同行為の計画の実現手段性は、むしろ、消極的であるといえる。すなわち、「計画の実施に重大な支障を生じ、又は生ずるおそれがある」場合に認められるからである。しかし、いずれにせよ、これらの法律においては、共同行為は、計画の実現手段として考えられていることにかわりはないといえよう。

(2) 勧　告

「計画について定めている法律のうちには、とくに、勧告について定めているものがある。[7]この種の勧告は、計画の目標を達成するために必要があるとき（中近促七条一項、金安一〇条一項）、あるいは、計画の実施に重大な支障を生じ、又は生ずるおそれがあると認められるとき（石合六一条、石油一〇条二項・一二条三項）に行われるのであり、計画実現手段性に、積極・消極のニュアンスはあるとしても、いずれも、計画の実現の手段として勧告が用いられることには、かわりはない。勧告は、事業の共同化、工場等の集団化その他中小企業構造の高度化に関する事項、競争の正常化又は取引関係の改善に関する事項（中近促七条一項）、輸入取引条件の改善・生産数量の制限（金安一〇条）、販売価格（石合六一条）、生産計画・輸入計画の変更（石油一〇条二項・一二条三項）について行なわれる。」なお、

この点について注目されることは、業界がこれらの勧告に従った場合には、共同行為と同様の効果が発生する場合があるということである。例えば、勧告が、競争の正常化に関する事項、生産数量、販売価格、生産計画などについて行なわれる場合に、業界がこれに従えば、あたかも、カルテルが実施されたと同様の事業活動の制限が行なわれるからである。計画の実現手段として法律が定めている勧告の対象となる業種については、別に、カルテルが容認されている場合が多い。その方法には、同一の法律による場合（石合・機振・電振）と、そうでない場合（中近と中小企業団体組織法）とがあるが、いずれにせよ、そのような場合は、勧告と共同行為の容認とは、選択的に行なうことができる。しかし、勧告の対象となる業種について、とくに、カルテルが容認されていない場合がある（例えば、石油業）。このような場合には、勧告は、カルテルの代用的役割を果すこととともなりかねない。

ところで、計画の実現手段としての勧告について、とくに、法律が規定を設けている実際的な理由は、なにに求めうるであろうか（法的意義については後述二参照）。

最も卑近な見方をすれば、勧告を法律に規定することは、その権威が高められる効果をねらっているものということができよう。いいかえれば、勧告の効果を考慮して、それが法律に規定されるということである。行政庁の勧告は、立法府が承認を与えなくてもできると解せられる。しかし、立法府が、とくに承認を与えた勧告は、いっそう権威づけられ（強制力をもつという意味での権威ではないが）、いっそう効果的であるということが予想されているのではなかろうか。しかし、勧告が法律に規定される傾向は、ただ、このような実利的観点によるだけでもないように思われる。それは、行政の重点が、誘導行政へと指向するにともない、その重要な手段としての勧告を、たとえ、従来の考え方では法律に規定する絶対的必要性はないとしても、法律の上であきらかにしておくことが、より望ましいと考えられるからであろう。

(3) 資金的助成等

計画の達成のためには、資金の裏付けが必要となる場合も多い。ことに、産業構造の合理化あるいは高度化に関する計画の場合には、そうである。この点について、国家的資金の助成が行なわる場合がある。

中小企業高度化資金は、中小企業の事業の共同化、工場及び店舗の集団化その他中小企業構造の高度化に資するための資金であり、都道府県がこの資金を貸付ける場合に、国は、その一部を都道府県に貸付けることができることとなっている（中小企業近代化資金助成法三条）。ところで、この資金のうちには、中小企業近代化促進法による中小企業近代化基本計画に定める近代化の目標を達成することとなると主務大臣が認めて承認を与えた合併・共同出資による法人の施設の設置に必要な資金がふくまれているのであり（中小企業近代化資金助成法三条三号）、このことは、基本計画の達成のための、資金面での助成が行なわれる一例を示している。

また、石炭鉱業合理化事業団が交付する石炭鉱山整理促進交付金の交付の条件の一つとして、当該採掘抗又は租鉱権の鉱区又は租鉱区における石炭の品位及び生産能率が石炭鉱業合理化基本計画に定める交付金の交付に係る採掘権、又は租鉱権の基準に適合する場合があげられている（石炭鉱業合理化臨時措置法三五条二号）。

その他、計画の達成のための資金のあっせん・技術的な助言その他の援助（金属鉱業等安定臨時措置法九条）、あるいは、計画に定める業種の合理化・近代化のための資金のあっせん（中小企業近代化促進法六条、機械工業振興臨時措置法五条、電子工業振興臨時措置法六条、中小型鋼船造船業合理化臨時措置法六条）について定められているのが通例である。

(4) 課税上の特例

中小企業近代化促進法及び機械工業振興臨時措置法においては、合併・共同出資が、基本計画に定める近代化の目

標あるいは合理化の目標を達成するため、必要である旨の主務大臣の承認を与えられた場合には、租税特別措置法で定めるところにより、法人税・登録税の軽減（中近八条、租税特別措置法六六条の二・八一条）、あるいは、法人税の軽減・免除（機振一二条の二、租税特別措置法六六条の六・八一条）が行なわれることになっている。これは、課税上の特典を与えることにより、計画で定められている近代化、あるいは合理化の目標の達成を容易にするためのものにほかならない。

(5) 生産・技術の向上等の基準の決定・公表

計画の目標が、生産・技術の改善向上におかれる場合には、そのための基準が必要となる。そこで、主務大臣によるこの種の基準の決定・公表を義務付けている法律がみられる。機械等については、主務大臣は、計画目標の達成のために、生産・加工・検査の設備・方法、又は、生産・加工の従事者の技術能力の基準を定めて、公表しなければならず（機振一二条一項）、電子工業については、主務大臣は、計画目標の達成のために、検査設備の種類・維持基準を定めて、公表しなければならない（電振一三条）。なお、中小型鋼船造船業についても、運輸大臣による造船技術の向上のための一定の基準等の決定・公表が定められている（中造七条）が、法文上は、とくに、計画目標の達成との関連性はあきらかにされていない。しかし、この場合も、これらの基準等が法律で定められている合理化基本計画の内容としての「技術の向上・能率の増進その他合理化に関する重要事項」など（三条二項）の達成上必要であることは、いうまでもないことであろう。

これらの基準等は、いわば、事業者に対する努力目標であって、強制されるものではない。そのねらいは、努力目標を決定し、公表することによって、業界を誘導しようとするところにある。したがって、これらの基準は、工業標準化による一般的な水準としての日本工業規格（JIS）よりも高度のものが期待される。[8] そこに、努力目標としての意

味があり、より高度の合理化を達成することの期待が、かけられているのである。

(1) 佐藤功『行政組織法法』(法律学全集7)(昭和三三年)一七四頁。

(2) ロストウは「需要水準における全般的な変動をコントロールすることは、政府の避けえない任務である。この機能を遂行するためには、国家の活動か私人の活動かの選択はありえない。唯一の選択は、国家の活動か、なんらの活動もないかである」といっている。Rostow, ibid. p. 369. なお、政府による計画については、Mund, ibid. p. 489-491.

(3) 戦時中、「生産力拡充計画」は、その要綱だけでなく、ある程度の内容は、数字もふくめて発表された。椎名・前掲一九三頁以下。なお、その間の事情を、椎名前掲一九八頁では、「世人の秘密探究慾を満足せしめんが為に徒に敵性国家の諜報に利することになっては一大事である。本節では差支ない程度に於て部門別に拡充計画の実質的内容を説明すると共に、参考として拡充規模に付議会、新聞紙等に発表記載せられたものを拾い集めてみよう。」といっている。なお、その後の「物資動員計画」については、詳細な数字等は発表されなかったものと思われる。椎名・前掲三〇七頁以下参照。

(4) 稲葉・大来・向坂・前掲四六頁以下参照。

(5) ただ、規制命令(機振九条の二)の場合には、それがカルテル協定に代る機能を果すかぎりで、強制カルテルに類するものとなる。

(6) 共同行為に関する指示の制度の実質的な理由については、金沢『経済法』(法律学全集五二巻)八三頁。

(7) 法律でとくに勧告について定めている例及びその法律的効果については、金沢、前掲四四頁。

(8) 通商産業省重工業局編『機械工業振興の方余』(昭和三一年)一二四頁以下参照。

二、計画の法的意義

経済に関する計画が法律にとり入れられるようになったのは、すでに述べたように、戦後のことである。ここでは、このあらたな現象のなかに、計画の法的意義を考察しようと思う。ところで、そのためには、計画が法律にとり

入れられなかった従前の計画と法律との関係についても考察しておく必要がある。というのは、従前は、計画と法律とが一見無縁のようにみえるが、そこには、両者の関係の本質的なものが潜在しているように思われるからであり、また、歴史的な発展過程のなかに、計画の法的意義は、よりいっそうあきらかにされると思われるからである。

一、計画と法律との従来の関係

一般的にいえば、行政機関による経済に関する計画の作定は、行政の自由活動の範囲に属するといえよう。換言すれば、行政機関は、とくに、法律の根拠がなくても、自由に、計画を作定することができるものと解せられる。(1) 戦時中の生産拡充計画・物資動員計画（戦後の経済復興計画・自立経済計画・新長期経済計画・国民所得倍増計画・中期経済計画なども同様であるが）は、いずれも、なんらの法律上の根拠なく作定されたものである。このかぎりでは、計画は、法律からは無縁であり、なんらの法的意義をもたないといえよう。

しかし、計画の実現に対する国家の意図の性質に応じて、計画の実現のための手段が、法規を要求する場合には、そのかぎりにおいて、計画は、法律との関係を生ずる。例えば、生産力拡充計画の実現のために、製鉄事業法その他の各種の事業法が運用され、あるいは、物資動員計画の実現のため、輸出入品等臨時措置や国家総動員法が運用されたごときであり、また、戦時中の食糧計画についても、その実現のために食糧管理法が運用されたごときである。これらの場合は、法律そのものには、計画について、なんらの規定も設けられず、計画は、その背後にあって、これらの法律にもとづく各種の行政活動の実質的な基準となっていたということができよう。このような意味で、計画は、法律と関係していたのである。しかし、計画実現のための手段としての行政活動についての法律上の規定には、せいぜい一般的・抽象的な基準あるいは要件が示されているにとどまり、計画そのものは、法律の表面にはあらわれず、

その背後に没していたのであり、したがって、計画に法的意義をみいだすことはできない状態であった。例えば、当時の各種の事業法による事業の許可制（製鉄事業法三条・人造石油製造事業法二条・工作機械製造事業法二条等）は、生産力拡充計画の実現のため「一定規模以上の能力を有する工場の中より重点的に選択しかつ弱小企業の濫立を防止する必要」から設けられたものであり、(2) さらに、許可を受けた事業者に対する免税（製鉄事業法七条・人造石油製造事業法六条・工作機械製造事業法七条等）などの特典が与えられていたが、生産規模以外の点については、許可の基準は、別段定められることはなかった。また、輸出入品等臨時措置法は、ただ、「支那事変ニ関聯シ国民経済ノ運行ヲ確保スル為特ニ必要アリト認ムルトキハ」一定の規制を加えうることを定めていたにとどまる。また、戦時中の食糧管理法も、計画については、なんら直接に規定するところなく、ただ、政府への供出義務（三条）や、抽象的な条件（「特ニ必要アリト認ムルトキハ」）のもとでの米麦の配給等に関する委任命令（九条）について定めるにすぎなかった。

以上の事例を通じていいうることは、第一に、戦時においては、経済計画の必要性は、きわめて高く、その実現のためには、法規が要求され、国民の権利の制限（許認可等）、義務の免除（免税等）をともなう強力な措置が必要であったこと、第二に、それとの関連において、計画は、行政活動の実質的な基準としての機能をもつという実体的な関係が存在していたということ、第三に、しかしながら、計画は、法律の表面にはあらわれず、したがって、計画には、法的意義は与えられず、法律上は、計画実現のための諸手段としての行政活動は、広範な裁量の余地が与えられていたということである。ここで、注目されるのは、計画が、行政活動の実質的な基準としての機能をもつということであり（第二点）、このことは、計画が、潜在的には、法的意義を内蔵していたということである。それが顕在化しなかったのは、立法技術的な限界ということも考えられないではないが、根本的には、行政活動に広範な裁量の余地

を与えておく（第三点）という、当時の体制的な理由によるものではないかと思われる。

しかし、経済法的規制は、たとえ、その直接の対象が、個々の私人であるとしても、その目的が、全体的な経済（あるいは経済部門）の一定の方向に対する調整にあると考えるかぎりでは、個々の私人に対する規制は、論理的には、その経済あるいは経済部門の計画的な調整のなかに位置づけられなければならない分野があるといえよう（この点、保安・衛生上等の警察的規制とは異るものがある）。したがって、このような分野では、論理的には、計画は、経済法的規制の基準となるべき性質を本来与えられていなければならないはずである。

二、戦後の法律に規定される計画の法的意義

経済に関する計画が、法律の表面にとりあげられ、計画に、なんらかの意味での法的意義が与えられるようになったのは、戦後のことである。このことは、上述のように、経済法的規制が、全体的な経済（あるいは経済部門）の計画的な調整のなかに位置づけられるべき論理必然性の存する分野のあることを、法が自覚したこととともいえよう。そして、そのことは、また、戦後のあらたな体制的理由にもよることと思われる。

(1) 食糧計画について

戦後、計画が、法律上とりあげられるに至った当初のものとしては、食糧に関する計画をあげることができる。戦後の食糧不足の対策の一環としていわゆる事前割当を実施するために定められた食糧確保臨時措置法（昭和二三年法律一八二号）は、「農業計画」について定めた。この計画は、主要食糧農産物の生産数量生産者保有数量若しくは供出数量又はその生産に必要な肥料、農薬若しくは農機具等の配給数量について行政庁が定める計画であり（二条）、それには農林大臣の定める都道府県別の農業計画（三条）、その指示による都道府県知事の定める都道府県別の農業計画

（四条）、その指示による市町村長の定める生産者別の農業計画（五条）があった。この農業計画は、とくに、これによって定められた供出数量が、食糧管理法三条一項により、政府に売り渡すべき数量とされる点で（七条四項）、法的意義を直接に与えられるものであったことが注目される（なお同条四項参照）。また、市町村長は、「農業計画に定めた配給数量に相当する数量の肥料、農薬又は農機具等を、臨時物資需給調整法第一条第一項の規定による命令に基き時期を失しないで当該生産者に割当てなければならない」とされ（七条五項）、農業計画が農業生産資材の法律上の割当行為の直接の基準とされたことにおいても、その計画が、法的意義をもつものであったといえるのである。さらに、この法律においては、市町村長は、農業計画を公表しなければならず（五条三項）、かつ、計画に対する生産者の異議の申立を認めていること（六条）が注目される。農業計画の場合には、それが、直接に私人の供出義務の内容とされるなど権利制限的な規制の基準とされる点に、計画に対する異議の申立の途を開いた理由を求めることができる。

その後、食糧管理法の改正（昭和二四年法律二一八号）により、米穀類の「配給計画」についての規定が追加されて今日に及んでいる。これによると、農林大臣は、毎月、米穀類の配給計画を定めて都道府県知事に指示し、都道府県知事は、この指示に従って、米穀類の配給に関する実施計画を定めて、その実施に関し必要な事項を、販売業者（登録を受けて米穀の売渡の業務を営む者）、及び市町村長に指示することとし（八条ノ二）、販売業者は、農林大臣の指示及び上述の実施計画に関する都道府県知事の指示並びに購入券の記載に従って、購入券と引換えでなければ米穀類を売り渡すことができないのであり（八条ノ四）、配給計画なり実施計画なりは、販売業者の売渡しに対する規制の基準とされるのである。しかし、この場合は、農業計画そのものの公表の義務は、とくに規定されていない。(3)

(2)　産業構造の合理化高度化に関する計画について

現在では、経済に関する計画であって、法律上とりあげられているものは、一般的にいえば、産業構造の合理化あるいは高度化に関連する分野に属する。これらの計画については、すでに、述べた通りであるが、その法的意義については、つぎのように考えることができよう。

(イ) 行政機関の計画作定の義務付け

今日、法律上、経済に関する計画について規定される場合、主務大臣は、一定の計画を「定めなければならない」とされるのが通例であり、計画の作定が、一定の行政機関の義務とされる。このことは、立法府の判断によって計画の作定を必要とし、これを行政機関の義務として立法化したものであり、行政機関が、計画の作定を、独自の領域における自由な活動とする場合とは異るものである。その場合、計画の内容となるべき事項も、法定されているのであり(前掲一(三))、行政機関は、そのかぎりにおいて、計画作定に当っての恣意は制約されることともなる。

計画作定の法律による義務付けは、計画に関する行政機関の恣意を制約することそのものに意義があるばかりでなく、このことは、むしろ、後述するように、計画が、法律上、経済法的規制の基準とされるための前提として、重要な意義をもつこととなる。換言すれば、経済法的規制の基準をあきらかにしておくために、計画の作定が義務付けられているということである。

(ロ) 行政機関の計画の公表の義務付け

これらの計画は、行政機関が告示によって公表しなければならないこととされている(前掲一(四))。計画の公表は、それ自体として、ある程度の効果をもつものといえよう。関係業者等は、これによって、将来の見通しをつけ、自己の活動の方向を決定することができるからである。[4] しかし、法律上、とくに、行政機関により計画の公表が義務づけられている意義は、つぎに述べるように、法律上、計画が、経済法的規制の基準とされる点に求めることができる。

なお、今日の産業構造の合理化あるいは高度化に関連する諸計画の場合には、公表は義務づけられているが、これに対する異議申立の途は開かれていない。それは、この種の計画は、主として、非高権的・非強制的な手段によって、いわば誘導的に、その実現がはかられるものであり、権利制限的な規制の基準としての要素がすくないためである。

(ハ)　経済法的規制の基準としての計画

今日の産業構造の合理化あるいは高度化に関連する諸計画では、上述のように、計画の作定・公表が行政機関に義務づけられているばかりでなく、計画が法律上、各種の経済法的規制の基準とされている。もっとも、ここに経済法的規制とは、国家の経済に対する干渉を広くふくみ、消極的（権利の制限）・積極的（保護助成）の両面にわたり、また、高権的強制的干渉・非高権的非強制的干渉の両者を包括する意に用いることとする。(5)ところで、今日の経済に関する諸計画については、その実現のための手段（経済法的規制）は、主としては、非高権的・非強制的な手段によって、業界を誘導する方法がとられている。すでにみたように、その手段としては、共同行為の容認（前述一㈤(1)）・勧告（前述一㈤(2)）・資金的助成等（前述一㈤(3)）・課税上の特例（前述一㈤(4)）・生産技術の向上等の基準の決定公表（前述一㈤(5)）などが用いられている。これらのうち、国民の権利義務に関する高権的な規制手段としての性格を帯びるものは、せいぜい、共同行為の容認（共同行為の届出・共同行為の変更・廃止命令等の関係による権利の制限）と課税上の特例（義務の減免）とであり、その他は、いずれも、非高権的非強制的な手段である。ところで、すでにみたように、計画は、これらのすべての手段について、法律上、経済法的規制の基準とされているのである。そこで、国民の権利義務に関する高権的規制の場合には、計画が、その規制の基準とされることに、計画の、法的意義を十分に認めることができるとしても、非高権的非強制的規制の場合には、たとえ、法律上、計画が、その基準とされていても、そこに、法的意義を認めることができるかどうかには、法的意義をその規制の法規性に求める従来の伝統的な考

え方からすれば、疑問となるであろう。ことに、計画の実現手段としての勧告については、法律上、その勧告になんらの法的効果も与えられていないかぎり[6]（本稿でとりあげた勧告には、法律上なんらの法的効果も与えられていない）、そこに法的意義をみいだすことは困難である。ただ、資金的助成については、近時、資金交付行政にも法律の根拠を必要とするとの見解もみられるのであり[7]、このような見解に従うならば、計画が資金的助成の基準とされるかぎり、そこに、法的意義をみいだすこととなるであろう。

しかし、計画が、高権的強制的規制にせよ、非高権的非強制的規制にせよ、これらに対する基準とされることが、法律上あきらかにされるということは、行政活動が、非科学的・恣意的に行なわれることを、立法により制限することになったことを意味するものであり、ここに、計画についてのあらたな法的意義をみいだすことができるのではないかと思う[8]。今日の行政には、高度の科学性が要求されているのであり、これは、また、真の意味における国民の自由の要求にも対応するものと思われる。そして、この科学性をみたすものとして期待されるものが計画にほかならない。科学的な行政活動は、計画を媒介とし、根拠として行なわれうるのである。今日の現実の計画のすべてが、すぐれて科学性をもつものかどうかは別として、近時の法現象が、計画を法律の世界にとり入れることによって、あらたな科学性の要求に応ずる方向を指向していることは、注目されてよいであろう。

（1）田中二郎『行政法総論』（法律学全集6）三一頁以下参照。

（2）椎名、前掲二二六頁。

（3）西ドイツの穀物法二条、砂糖法二条、家畜及び肉法二条によると、連邦食糧大臣は、年次供給計画を作定しなければならない。しかし、これらの計画の公表についてはなんら規定されていない。ハマンは、この計画の公表が義務付けられていない点をあげ、したがって、これらの計画は、なんら法規（Rechtssatz）としての性質をもつものではなく、たんに、行政内部の指針にすぎないとしている。A. Hamann, Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung, 1953, S. 125–126.

(4) 計画の公表効果 (anouncement effect) がゆきすぎとなる場合もあることにつき、所得倍増計画に関し、向坂正男編『中期経済計画の解説』(昭和四〇年) 四一頁以下参照。

(5) 金沢、前掲三二頁。

(6) 法的効果をともなう勧告につき、金沢、前掲四四頁。

(7) この点については、塩野宏「資金交付行政の法律問題」国家学会雑誌第七八巻第三・四号、第五・六号に詳論されている。

(8) ロストフは「福祉経済は法律に政策のための規範を提供する」といっている。Rostow, ibid. p. 362