

行政手続法の施行及び運用に関する 行政評価・監視結果に基づく勧告

平成 16 年 12 月

総 務 省

前 書 き

行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）は、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、審査基準の設定等共通する事項を定めることにより、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的に制定され、平成 6 年 10 月の施行後 10 年を経過している。

この間、行政手続法を所管する総務省では、行政手続法の円滑かつ的確な施行を確保することを目的に、定期的に「行政手続法の施行状況に関する調査」を行っている。また、総務省行政評価局では、「行政手続の公正及び透明性の確保に関する調査」を実施しており、平成 11 年 6 月に審査基準等の設定・公表及び見直しの推進や同法の趣旨の徹底等について関係府省に対し勧告を行っている。

行政手続法に関しては、累次の閣議決定において、同法の遵守や周知徹底等が求められており、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」（平成 16 年 3 月 19 日閣議決定）では、「行政手続法を遵守し、許認可等の行政処分及び行政指導の透明性・明確性を確保する。また、引き続き国民・事業者に行政手続法の周知を図り、その活用を促す。あわせて、規制プロセスの予測可能性及び透明性の向上に資する観点から、許認可等のうち、いまだ標準処理期間の定めのないものについてその設定に努めるとともに、いまだ審査基準のないものについては早急に設定することとする」とされている。

しかし、国の行政機関の審査基準等の設定率は、第 1 回の調査（平成 7 年 3 月末現在）以降、低下の傾向にある。

また、経済団体が実施した最近のアンケート調査結果では、行政手続法に関する官民双方における周知徹底、審査基準のより一層の具体化等が今後の課題として挙げられている。

この行政評価・監視は、このような状況を踏まえ、行政運営における一層の公正の確保と透明性の向上を図る観点から、国及び地方公共団体における行政手続法の施行及び運用状況を調査し、関係行政の改善に資するため実施したものである。

目 次

1	審査基準、標準処理期間及び処分基準の設定・具体化等の推進	1
(1)	審査基準等の設定	2
(2)	審査基準の具体化、標準処理期間の短縮化等	3
(3)	審査基準等の設定等が困難な理由の説明	4
(4)	審査基準等の設定・具体化等を推進する取組	4
(5)	総務省行政管理局による施行状況調査	6
(6)	アンケート調査結果	7
2	審査基準等の公表の推進	9
(1)	審査基準等が公にされている状況の把握	10
(2)	審査基準等の公表状況	10
(3)	事業者等の意見等	11
(4)	公にする余地のある審査基準等	12
3	行政指導の運用の適正化の推進	14
(1)	行政指導の明確化、任意性の確保	14
(2)	書面交付の推進	17
4	行政手続法の一層の定着へ向けた取組の推進	21
(1)	行政機関における許認可等関係職員に対する行政手続法の周知状況 及び周知のための取組	21
(2)	事業者等に対する行政手続法の周知状況及び周知のための取組	22
5	パブリック・コメント手続の見直し	24

1 審査基準、標準処理期間及び処分基準の設定・具体化等の推進

行政手続法（平成5年法律第88号）においては、行政庁^(注1)が、審査基準^(注2)を定めるものとされ、標準処理期間^(注3)及び処分基準^(注4)については、これらを定めるよう努めなければならないとされている。また、審査基準及び処分基準を定める際には、できる限り具体的な内容のものとしなければならないとされている。

行政手続法を所管する旧総務庁行政管理局（現総務省行政管理局）は、行政手続法の施行（平成6年10月1日）に先立ち、審査基準、標準処理期間及び処分基準（以下「審査基準等」という。）の設定・具体化等についての考え方を各省庁へ通知し（「行政手続法の施行に当たって」（平成6年9月13日付け総管第211号総務事務次官通知。以下「施行通知」という。））、また、施行後は、同法の円滑かつ的確な施行に資することを目的として、国の行政機関及び地方公共団体における同法の施行状況について、「行政手続法の施行状況に関する調査」（以下「施行状況調査」という。）を実施しており、その中で、審査基準等の設定状況等について調査している。

一方、累次の閣議決定において、行政手続法の遵守や周知徹底等が求められており、「規制改革・民間開放推進3か年計画」（平成16年3月19日閣議決定。以下「3か年計画」という。）においても、「行政手続法を遵守し、許認可等の行政処分及び行政指導の透明性・明確性を確保する」、「許認可等のうち、いまだ標準処理期間の定めのないものについてその設定に努めるとともに、いまだ審査基準のないものについては早急に設定することとする」とされている。

この間、旧総務庁行政監察局（現総務省行政評価局）は、行政手続法の施行及び運用状況について、「行政手続の公正及び透明性の確保に関する調査」を行い、その結果に基づき、平成11年6月に、旧総務庁行政管理局に対し、a) 各省庁における審査基準等の設定及び見直しの徹底、b) 各行政機関において、個々の処分等に係る事務を担当する部局とは別に、当該行政機関における審査基準等の設定・具体化等の推進や行政手続法の趣旨、内容の職員への周知徹底等を図るなど行政手続法の施行及び運用を中心となって推進することを担当する部局（以下「推進部局」という。）を明確にした上で、

行政手続法の的確な運用を図るよう各省庁に要請すること等について、また、各省庁に対し、審査基準等の各行政庁ごとの設定の推進等について勧告した（以下「平成 11 年勧告」という。）。

- (注 1) 「行政庁」は、行政手続法第 2 条第 2 号に規定する処分を行う権限を有する者である。
- (注 2) 「審査基準」については、行政手続法第 5 条第 1 項において、行政庁は、申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準を定めるものとしてされている。
- (注 3) 「標準処理期間」については、行政手続法第 6 条において、行政庁は、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間を定めるよう努めるとされている。
- (注 4) 「処分基準」については、行政手続法第 12 条第 1 項において、行政庁は、不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準を定めるよう努めなければならないとされている。

今回、国の行政機関（（内閣府、公正取引委員会、国家公安委員会、防衛庁、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、環境省。以下「各府省」という。）の 15 本府省、53 地方支分部局）及び地方公共団体（13 都道府県、13 市）の計 94 機関における 131 法律 230 処分の審査基準、139 法律 249 処分の標準処理期間及び 52 法律 89 処分の処分基準について、審査基準等の設定・見直し状況、審査基準等の設定・見直しを推進するための取組の状況、施行状況調査の実施状況、事業者における行政手続法の周知状況等を調査した結果、次のような状況がみられた。

審査基準等の設定

審査基準等の設定が可能であるとみられるにもかかわらず、設定に向けての見直しが行われておらず、審査基準等が未設定のままとなっているものや、本府省から地方支分部局に対し示された運用通達又は法令所管庁(注 5)から地方公共団体に対し示された通知（以下「運用通達等」という。）の規定とは別に審査基準等の設定が必要であることが徹底されておらず、審査基準等が未設定となっているものが次のとおりみられた。

（注 5）許認可等に係る個別の法令を所管する立場としての国の行政機関をいう。

ア これまでの数年間にわたる処分の実績、本府省・法令所管庁からの運

用通達等に示された判断基準、方針等、あるいは、他の同種の行政庁が同一の処分について設定している審査基準等を基に審査基準等の設定が可能とみられるにもかかわらず、「将来的に申請が見込まれるが過去に実績がなく又はまれであって設定困難」、「事案ごとに裁量が大きく設定困難」であるなどとして審査基準等を設定していないもの(国の行政機関：4行政庁5処分、地方公共団体：12行政庁20処分)

イ 本府省・法令所管庁の運用通達等に示された判断基準、方針等を基に審査基準等の設定が可能とみられるにもかかわらず、「法令等の規定で言い尽くされている」として審査基準等を設定していないもの(国の行政機関：7行政庁5処分、地方公共団体：4行政庁3処分)

ウ 総務省行政管理局から示されている「今後の法運用に当たっての留意事項」(平成15年12月22日付け事務連絡。以下「法運用に当たっての留意事項」という。)において、行政庁は、本府省・法令所管庁の運用通達等に示された判断基準、方針等を当該行政庁の判断基準とする場合であっても、自らの審査基準等として改めて定める必要があるが、本府省・法令所管庁から運用通達等が示されていることをもって審査基準等を設定済みであるとして審査基準等を設定していないもの(国の行政機関：21行政庁13処分、地方公共団体：6行政庁11処分)

審査基準の具体化、標準処理期間の短縮化等

審査基準の具体化や標準処理期間の短縮化などが可能とみられるにもかかわらず、的確な見直しが行われておらず、審査に当たっての判断基準や処分の時期の見通しが申請者等に不明確となっているものが次のとおりみられた。

ア 審査基準を定める場合、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとする必要があるにもかかわらず、審査基準として公にされている内容が具体性に欠け分かりにくいもの(国の行政機関：2行政庁2処分、地方公共団体：1行政庁1処分)

イ 運用通達等に示された判断基準、方針等も加味して、申請された許認可等の審査を行っているにもかかわらず、当該運用通達等の判断基準、方針等が審査基準に盛り込まれていないもの(地方公共団体：2行政庁

4 処分)

ウ 標準処理期間を設定する場合、経由機関(注 6)があるときには、行政庁で審査する期間のほか、経由機関が処理に要する期間も定めて明らかにする必要があるにもかかわらず、経由機関の標準処理期間が定められていないもの(国の行政機関：7行政庁2処分)

(注 6)当該処分を行う行政庁とは別に当該申請の提出先とされている行政機関

エ 標準処理期間は、申請の処理の目安として定めるものであるが、標準処理期間が実際の処理期間と乖離^{カイ}しているもの(国の行政機関：6行政庁8処分、地方公共団体：2行政庁2処分)

審査基準等の設定等が困難な理由の説明

施行通知では、審査基準を十分に具体化することが困難なものや標準処理期間の設定が困難であるものについては、その理由を申請者等に対して説明できるよう、関係窓口職員等に対してその徹底を図ることとされている。

これを踏まえ、調査したうち1行政機関では、施行通知を実施するための具体的方策として、審査基準等が未設定となっている場合、あらかじめその理由書を作成し、申請者等の求めに応じて説明する措置を講じているが、他の行政機関では、申請者等から求められたことがないなどとしてこのような取組を行っていなかった。

審査基準等の設定・具体化等を推進する取組

各行政機関における審査基準等の設定・具体化等を推進する取組及び推進部局を中心とした取組に係る総務省行政管理局による支援をみたところ、次のとおり、これらの取組が十分に行われていない状況がみられた。

ア 各行政機関の推進部局を中心とした取組

行政手続法は、従来、個別の法律による措置にゆだねられていた行政庁による処分の事前手続等について、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るための一般法として制定されたものである。同法の趣旨・内容を各行政機関の職員に徹底することや、個々の処分等に係る事務を担当する部局だけでなく、各行政機関内の特定の部局を当該機関全体における行政手続法の的確な運用を推進する部局として位置付けるこ

とは、同法の推進の積極的な取組を図る上で有効であると考えられる。

この点を踏まえ、平成 11 年勧告では、旧総務庁行政管理局に対し、推進部局を明確にした上で同法の的確な運用を図るよう各省庁に要請を行うこと等を勧告した。また、同勧告では、旧自治省に対し、地方公共団体についても推進部局を中心として同法の趣旨の徹底が図られるよう要請を行うこと等を勧告した。これを受け、旧総務庁行政管理局は、「行政手続法の運用について」(平成 11 年 7 月 30 日付け総管第 140 号)等により、推進部局の明確化及び当該部局を中心とした審査基準等の設定・具体化等の取組を推進等するよう、各省庁に要請するとともに、同様の内容を地方公共団体に対して通知するよう旧自治省に要請した。

しかしながら、調査した国の行政機関(15 本府省、53 地方支分部局)及び地方公共団体(13 都道府県、13 市)のうち、当該行政機関における推進部局が明確となっているのは、8 本府省、12 地方支分部局、13 都道府県及び 12 市であり、推進部局が明確となっていない行政機関の中には、平成 11 年勧告当時は、推進部局が明確となっていたが、13 年 1 月の中央省庁等改革による省庁再編に伴い、推進部局が不明確となっているものがみられた。

また、推進部局を明確にしている行政機関のうち、推進部局が定期的に個々の審査基準等の設定・具体化等の余地を検討し、その結果に基づき、許認可等処分に係る事務を直接所掌する部局に対して審査基準等の設定・具体化等を促すなど、審査基準等の設定・具体化等を推進する取組を実施しているのは、3 本府省、1 地方支分部局、4 都道府県及び 2 市のみと低調なものとなっている。

推進部局を中心として審査基準等の設定・具体化等を推進する取組を実施している行政機関においては、上記の取組により、それまで未設定であった審査基準等の設定が図られた例や標準処理期間の短縮化が図られた例等の成果がみられる。

イ 推進部局を中心とした取組に係る総務省行政管理局による支援

施行状況調査の結果をみると、国の行政機関の審査基準等の設定率は、第 1 回の調査(平成 7 年 3 月末現在)以降、低下の傾向にある。また、

審査基準等の設定率は、国の行政機関よりもおおむね都道府県の方が低く、都道府県よりも市の方が更に低くなっている。

総務省行政管理局は、平成 14 年度の施行状況調査の公表（平成 15 年 12 月）に当たり、改善が必要な実態があったとして、法運用に当たっての留意事項により各府省に対して審査基準等の設定に係る留意事項を示している。

しかし、上記留意事項の内容は、平成 6 年 9 月に施行通知で示したものと及び既に法令の解説において示されているものととどまっており、推進部局を中心とした審査基準等の設定を推進するため、審査基準等が未設定となっているものについての具体的な点検・見直しの実施方法並びに既に定められている審査基準等の具体化及び標準処理期間の短縮化のための見直しの実施方法及び観点は示されていない。

また、今回調査した結果、総務省行政管理局は、平成 11 年 11 月に旧総務庁行政管理局が各省庁に対して行った調査以降、各行政機関において推進部局が明確にされているか、明確にされている場合の推進部局の取組状況を把握しておらず、各行政機関の推進部局が行政手続法の的確な運用を推進するための取組を行うに当たっての支援を十分に行っているとはみられなかった。

総務省行政管理局による施行状況調査

総務省行政管理局が実施している施行状況調査については、次のとおり、その調査結果が審査基準等の設定・見直しに活用されておらず、また、調査事項の見直しが図られていないなど不十分な状況がみられた。

ア 審査基準等を公にする際の方法については、個々の処分ごとに調査する内容となっておらず、行政機関として単一の回答を求める調査内容となっており、その結果の整理は行われていない。

また、処分基準については、個々の処分ごとに、処分基準を公にしているかを調査する内容となっているが、その結果は集計されていない。

イ 法運用に当たっての留意事項においては、地方支分部局又は地方公共団体が運用通達等示された判断の基準等をそのまま審査基準等とする場合には、当該運用通達等を自らの審査基準等として改めて設定するこ

とが必要であり、当該行政庁の審査基準等は当該運用通達等と同内容である旨を申請しようとする者に明確に分かるようにしておくことが必要であるとされている。しかし、総務省行政管理局が施行状況調査の調査要領にこの基準を明記していないことにより、施行状況調査において、本府省・法令所管庁から運用通達等が示されていることをもって当該行政機関としての審査基準等を設定済みと回答しているものが、4 地方支分部局、4 都道府県及び1 市においてみられた。

ウ 総務省行政管理局は、施行状況調査により把握された各行政機関における個々の処分に係る審査基準等の設定状況を各行政機関に提供していないため、各行政機関は、他の行政機関の設定状況を参考として自らの審査基準等の設定を推進することが困難となっている。

アンケート調査結果

今回、総務省行政評価局において、平成 15 年 11 月に、民間事業者 1,029 社の許認可等担当者を対象として行政手続法の施行及び運用に関するアンケート調査（以下「総務省のアンケート調査」という。）を実施した。その結果によると、373 人による回答中、行政庁が「審査基準を定めることとされていることについて知らなかった」とする者が 195 人（52.3%）で、このうち、総務省のアンケート調査を通じて審査基準の設定等について知ったので、「今後、申請をする際に、「審査基準」の有無・内容を確認しようと思う」とする者が 141 人（72.3%）を占めている。また、「標準処理期間を定めるよう努めることとされていることについて知らなかった」とする者が 265 人（71.0%）で、このうち、総務省のアンケート調査を通じて標準処理期間の設定等について知ったので「今後、申請をする際に、「標準処理期間」の設定の有無・内容を確認しようと思う」とする者が 203 人（76.6%）を占めている。

このように、行政手続法の趣旨、内容が事業者に浸透しておらず、事業者が同法を活用し得ない状況がうかがわれる。

したがって、関係府省は、審査基準等の設定、具体化等を推進するため、次の措置を講ずる必要がある。

審査基準等の設定、具体化等の余地があると指摘している事例について、関係府省は、速やかに見直しを行い、改善のための措置を講ずること。（国家公安委員会、防衛庁、総務省、法務省、外務省、財務省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）

また、地方公共団体に係る事例については、各法令を所管する関係府省は、地方公共団体において改善が図られるよう、必要な助言等の措置を講ずること。（総務省、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）

本府省及び地方支分部局の推進部局を明確にした上で、推進部局を中心として、所掌する処分について、審査基準等の設定、具体化等を推進するため、定期的に総点検を実施するなど不断の見直しを行い、その成果を公表する仕組みを設けること。総点検など見直しを実施するに当たっては、以下の点を含めて適切に実施すること。（各府省）

）各行政庁において、未設定又は具体化等が困難な審査基準等については、その理由をあらかじめ整理し申請者等に開示できるようにしておくこと。

）本府省・法令所管庁として、地方支分部局又は地方公共団体が処分権限を有する処分について、その審査基準等の設定、具体化等の参考となる運用通達、方針等の作成又は見直しを行い、地方支分部局又は地方公共団体に示すこと。

総務省行政管理局は、（ ）各府省及び地方公共団体の推進部局を中心として審査基準等の設定や具体化等が一層図られるよう、各府省及び地方公共団体において推進部局が明確にされているかを含め推進部局による取組状況を把握した上で、審査基準等の見直しの実施方法や観点を示すなど必要な措置を講ずること、また、（ ）施行状況調査について、調査項目等を見直し、調査の的確な実施を図るとともに、その調査結果を各府省及び地方公共団体が有効に活用し得る情報として整理し、これを各府省及び地方公共団体に提供すること。

2 審査基準等の公表の推進

行政手続法においては、審査基準について、「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならない」(第5条第3項)とされ、標準処理期間については、「これを定めたときは、(略)公にしておかなければならない」(第6条)とされている。また、処分基準については、「これを公にしておくよう努めなければならない」(第12条第1項)とされている。

総務省行政管理局は、審査基準等を「公に」しておくことについて、申請者等に対し審査基準等を秘密にしないとの趣旨であり、申請者等が行政庁に対し審査基準等の提示を求めなくとも、その内容を把握できる状態とすること(以下「公表」という。)まで義務付けるものではないとしている。「公に」しておく具体的方法としては、「申請の提出先機関の事務所(窓口)における備付け(掲示板等への掲示、簿冊形式で閲覧に供する等)」のほか、「申請をしようとする者の求めに応じ提示すること」等が挙げられ、どのような方法を選択するかについては、行政庁の判断にゆだねられているとしている。

しかし、申請者等にとって審査基準等をあらかじめ承知しておくことは、申請者等の事業活動の円滑化に資するものであることから、3か年計画においては、「審査基準の公表がなされていない」との指摘があるものについては、原則公表する」とされ、IT革命の到来等の中で、民間企業の事業活動が迅速かつ公正に行われること等を視野に入れて定められた「行政機関による法令適用事前確認手続の導入について」(平成13年3月27日閣議決定)においては、「関連情報の提供等」として「本手続の趣旨・目的に照らし、各府省は、(略)審査基準及び処分基準の公表に積極的に努めるものとする」とされているなど、審査基準等については、「公表」が求められている。

さらに、審査基準等をインターネット・ホームページへ掲載することについては、「ワンストップサービスの推進について」(平成12年3月31日行政情報システム各省庁連絡会議了承)において、「各省庁等は、行政手続関係情報のインターネット・ホームページへの掲載について、平成11年度から可能な限り早期の掲載を推進し、原則として平成12年度までに掲載する」とさ

れ、総務省行政管理局では、平成 15 年 4 月に、各府省に対し、上記連絡会議了承に基づき、申請に対する処分について、国民の便宜に資するよう、「電子政府の総合窓口（e-GOV）「申請・届出等の行政手続」の各手続の手続情報として、審査基準、標準処理期間の明記を徹底」するよう要請しており、また、

「電子政府構築計画」（平成 15 年 7 月 17 日策定。16 年 6 月 14 日一部改定。各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）においては、e-GOV 及び各府省のインターネット・ホームページについて、「各府省は、（略）手続概要、提出時期等手続に直接関わる情報に加え、利用者にとって有益な関連情報が掲載されたページへのリンクによる案内の充実を図る」ことが求められている。

今回、国の行政機関（15 本府省、51 地方支分部局）及び地方公共団体（13 都道府県、13 市）における審査基準等の公にされている状況や審査基準等を公にすることについての意見を事業者から聴取した結果、次のような状況がみられた。

(1) 審査基準等が公にされている状況の把握

個々の審査基準等がどのような方法で公にされているかについて、施行状況調査では、個々の審査基準及び標準処理期間が公にされているか、公にされている場合、どのような方法で公にされているかについて調査しておらず、個々の処分基準については、公にされているかが調査されているものの、その結果は集計されていない。

また、各府省及び地方公共団体において、個々の審査基準等について、公にされているか、公にされている場合、どのような方法で公にされているかが把握されていない。

(2) 審査基準等の公表状況

調査した行政機関における審査基準等のうち公にされているものの割合は、国の行政機関の場合、審査基準で 99.9%、標準処理期間で 99.9%、処分基準で 92.0%、都道府県の場合、審査基準で 98.7%、標準処理期間で 97.0%、処分基準で 92.4%、市の場合、審査基準で 99.6%、標準処理期間で 99.7%、処分基準で 99.2%となっており、審査基準等は、お

おむね公にされている状況にある。

しかし、公にされている場合、申請者等の求めに応じ提示する対応にとどまっているのか、それとも、情報提供窓口において閲覧に供する方法やインターネット・ホームページに掲載する方法等により公表されているかについてみると、申請者等の求めに応じ提示する対応のみにとどまり、公表されていないものがア)国の行政機関の場合、a)本府省では、審査基準で50.0%、標準処理期間で48.5%、処分基準で49.3%、b)地方支分部局では、審査基準で39.2%、標準処理期間で43.2%、処分基準で52.2%となっており、イ)地方公共団体の場合、a)都道府県では、審査基準で37.1%、標準処理期間で28.1%、処分基準で45.2%、b)市では、審査基準で50.8%、標準処理期間で48.8%、処分基準で47.4%となっており、

インターネット・ホームページ上で公表されているものは、ア)国の行政機関の場合、a)本府省では、審査基準で31.2%、標準処理期間で29.3%、処分基準で24.1%、b)地方支分部局では、審査基準で7.0%、標準処理期間で5.8%、処分基準で3.0%となっており、イ)地方公共団体の場合、a)都道府県では、審査基準で18.6%、標準処理期間で25.8%、処分基準で11.8%、b)市では、審査基準で1.9%、標準処理期間で0.5%、処分基準で0.8%となっている。

これらの調査した行政機関の中には、審査基準等について、インターネット・ホームページへの掲載を可能であるとしているものもあり、その後、掲載した例もみられた。

(3) 事業者等の意見等

総務省のアンケート調査の結果では、審査基準及び標準処理期間について、373人による回答中、「自由に情報提供窓口等で閲覧できるようにしてほしい」とする者が42人(11.3%)、「インターネット・ホームページ等で公開し、わざわざ役所に行かなくても見られるようにしてほしい」とする者が227人(60.9%)となっており、個々に事業者等が要求しなくとも、自由に審査基準等を閲覧することができるよう公表されることを希望する者が合わせて269人(72.2%)となっている。

また、事業者からの意見においても、「役所の職員にわざわざ申し出なく

とも、自由に審査基準等を見られるようにしてほしい」、「時間と交通費をかけて役所へ出向かなくてもホームページ上で内容が分かるようにすべき」、「審査基準等を申請要領に記載してほしい」等、審査基準等が公表されることを求める意見が出されている。

(4) 公にする余地のある審査基準等

個々の審査基準等を公にしておくことについて、次のとおり、改善を要するものがみられた。

- (ア) 標準処理期間を定めたときは、公にしておかなければならないとされているにもかかわらず、事実関係の認定に難易差があり、標準処理期間を徒過する場合がある等として、公にしていないもの（国の行政機関：1事例、地方公共団体：1事例）
- (イ) 処分基準を公にしても脱法行為が助長されるおそれがないなどにもかかわらず、処分基準を公にしていないもの（国の行政機関：2事例（うち1事例は、調査途上において改善が図られた。）、地方公共団体：2事例）
- (ウ) 施行通知では、一般的に定着している審査基準を変更する場合には、関係者への情報提供などの方法により積極的に国民が知りうるような措置を講ずることが望ましいとされているが、審査基準を変更したにもかかわらず、関係者への周知を行っていないもの（地方公共団体：2事例）

したがって、関係府省は、事業者等の申請手続等の利便性を確保し、審査基準等の積極的な公表を推進する観点から、次の措置を講ずる必要がある。

総務省行政管理局は、調査項目に個々の審査基準等が公にされているかの状況及び公にされている場合どのような方法で公にされているかの状況を加えること。また、総務省行政管理局及び各府省は、その状況を把握すること。

総務省行政管理局及び各府省は、審査基準等を公にする方法について、申請者等の求めに応じ提示するとの対応にとどまらず、インターネット・ホームページへの掲載等による適切な公表を推進すること。

審査基準等について公にする余地があると指摘している事例について、関係府省は、速やかに改善のための措置を講ずること。(総務省、厚生労働省)

また、地方公共団体に係る事例について、法令所管庁は、地方公共団体に対し、改善に必要な助言等の措置を講ずること。(国土交通省、環境省)

3 行政指導の運用の適正化の推進

行政手続法においては、行政指導について、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために、特定の者に対し一定の作為等を求める指導等であって、処分に該当しないものとされている（第2条第6号）。また、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに留意しなければならない（第32条）。また、相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならないとされている（第35条第1項）。

なお、行政実務の場では、行政機関からの行為が、行政指導に当たるものなのか、あるいは、情報提供や法令解釈の提示なのか不明確な場合が想定されるが、当該行為が行政指導であることを明らかにすることについて、総務省行政管理局では、「現行法上、行政指導を行う際、当該行為が行政指導であることを告知する義務はない。」としている。

また、地方公共団体が行う行政指導については、行政手続法第4章（行政指導）の規定は適用されないが、同法第38条において、行政手続法の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされている。

(1) 行政指導の明確化、任意性の確保

今回、事業者等における行政指導に係る行政手続法の趣旨、内容の周知状況及び行政指導についての意見等並びに行政機関（国の行政機関（15本府省、36地方支分部局）及び地方公共団体（13都道府県、13市））における行政指導の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 行政指導の明確化

行政指導は、広範多岐な行政分野において様々な形で行われるものであることから、その根拠が個別の法令において規定されている一部のものを除き、当該行為が行政指導に当たるものかどうか明確でない場合がある。このため、行政手続法の趣旨として、行政指導に携わる者は、

具体的な行政指導の場面において、相手方に行政指導を受けたことを明確に認識させるとともに、求められたことを行うべきか否かの判断を相手方が適切に行えるようにすることが求められている。

しかし、次のとおり、事業者等において行政指導であるか否かを認識できなかったものや、行政機関が行政指導を行う際、行政指導と認識せずに行っているもの等がみられた。

- (ア) 行政指導の相手方である事業者等において、当該行為が行政指導に当たることを認識していれば従わなかったが、当該行為が行政指導に当たると認識できなかったことから、従わなければ許認可等が受けられないと思い、納得できないまま従ったとするものがある。(地方公共団体：4事例)

また、総務省のアンケート調査の結果では、373人による回答中、これまで行政機関から受けた行為が行政指導に当たるものなのかどうか分からなかったことがあるとする者が28人(7.5%)おり、行政指導である旨を明示することについての要望として、行政機関が行政指導を行う際は、常に当該行為が行政指導である旨明示してほしいとする者が312人(83.6%)。行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならないとされていることを知らなかったとする者が270人(72.4%)。行政指導を受けたことがある者(70人)のうち、これまでに、趣旨、内容等が不明確な行政指導について、行政機関に対しもっと明確にしてほしいと要求したことがないとする者が45人(64.3%)おり、要求しなかった理由としては、「要求することによる役所との関係悪化をおそれた」ことや「要求できる雰囲気ではなかった」ことが挙げられている。

- (イ) 行政指導を行う行政機関において、当該行政機関が事業者等に対して行う指導について、行政手続法の適用の有無や適用される場合の範囲等を整理し、個々の行政指導の適切な実施に向けた取組を行っているもの(国の行政機関：1事例)がある一方、担当職員が、行政指導の定義を正しく理解しないまま、当該行為を行政指導と認識せずに行

政指導を行っているものがある。(国の行政機関：3事例、地方公共団体：3事例)

イ 行政指導の任意性の確保

行政指導が相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであるという行政手続法の趣旨が達成されるためには、行政指導の相手方である事業者等が、行政指導への対応は任意のものであることを承知した上で、適切な判断ができる状況となっているとともに、行政機関が、相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであることに十分配慮した行政指導を行うことが求められている。

しかし、次のとおり、事業者等において、行政指導への対応が任意の協力によるものであることを承知していない状況や当該行政指導に納得しないまま従ったとする状況がみられ、また、行政機関が、具体的な行政指導の場面において、相手方の協力の任意性に十分配慮していない例がみられた。

(ア) 行政指導の相手方である事業者等において、行政指導への対応が任意の協力によるものであることを承知しておらず、あるいは承知していても、当該行政指導に従わなければ許認可等が受けられないと思い、納得できないまま従ったとするものがある。(国の行政機関：1事例、地方公共団体：4事例)

また、総務省のアンケート調査の結果では、373人による回答中、行政指導への対応が任意のものであることを知らなかった者が254人(68.1%)となっている。また、行政指導を受けたことがある者(70人)のうち、納得できないまま行政指導に従った経験のある者が42人(60.0%)で、このうち、「行政指導には当然従うものと思っていたから」とする者が26人(61.9%)、「従わないことによる行政機関との関係悪化をおそれたから」とする者が13人(31.0%)となっており、中には、「行政機関に従わない旨を申し出たが、従うことを強制された」とする者2人(4.8%)や「従うよう執拗に求められた」とする者5人(11.9%)がいる。

(イ) 行政機関においては、「行政指導であることを相手方に伝えると、相手方は当該指導への対応を任意のものにとらえ、従わない場合があり、行政目的を達成することができない」として、相手方に当該行為が行政指導であることを伝えずに行政指導を行っているもので、事業者等に支障が生じたものがみられた（地方公共団体：1事例）。また、行政指導により当該申請に係る関係者の同意書の提出を求め、当該同意書の提出がない場合には申請自体を受理しないと、申請に対する審査及び応答義務を定めた行政手続法第7条の趣旨に反するおそれのあるものもみられた。（地方公共団体：1事例）

(2) 書面交付の推進

行政指導の方式に関し、行政手続法第35条第1項においては、行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならないとされ、また、第2項では、行政指導が口頭で行われ、相手方が書面の交付を求めた場合、当該行政指導の趣旨、内容及び責任者を記載した書面を交付しなければならないとされている（以下、本制度を「書面交付制度」という。）。

この書面交付の実績は、総務省行政管理局の施行状況調査結果によると、国の行政機関の場合、平成6年10月の行政手続法施行後6件となっている（平成14年3月31日現在）。

書面交付制度について、施行通知では、「広範多岐な行政分野において様々な形で行われている行政指導について、一律に書面化を義務付けることは困難であり、行政運営の効率性とのバランスを考慮した結果、その端緒を「相手方から求められたとき」としたもの」としており、事業者等による本制度の活用を図るためには、事業者等が本制度を承知し、また、個々の行政指導の場面で、事業者等が書面の交付を求め得る状態になっていることが前提となっている。

また、施行通知では、「行政指導については従来から、とかく不透明、不明確との強い批判があることを踏まえ、第35条第1項において、それが口頭によると書面によるとを問わず、その趣旨、内容、責任者が明確に示

されなければならないという明確原則を定め、その具体化の方法として、求めに応じて書面を交付することとしている。このような法の趣旨を行政指導に携わる者に十分徹底させる必要がある。」としており、書面交付制度について、行政機関職員への周知徹底を図ることを求めている。

しかし、今回、国の行政機関（15 本府省、36 地方支分部局）及び地方公共団体（13 都道府県、13 市）における書面交付の推進に向けた取組並びに事業者等における書面交付制度の周知状況及び書面交付制度に係る意見を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア 行政機関において書面交付の推進に向けた取組を行っている例として、法令や運用指針等に反する行為が事業者等に認められた場合における改善指導について、あらかじめ書面交付に係る事務処理要領や交付する書面の様式を定め、求めがあった場合に円滑な対応が図られるよう取り組んでいるものや、原則、書面を交付することにより行政指導を行うこととしているものがみられた。

イ 事業者等において、書面交付制度を承知しておらず、書面交付請求をしなかったが、当該制度を承知していれば請求していたとするもの（国 3 事例、地方公共団体 5 事例）や、行政機関との関係悪化を懸念する等の理由により当該制度を承知していても活用し難いとの意見がみられた。

また、書面交付制度が活用されていない理由について、各種事業者団体では、事業者に書面交付制度の存在が浸透していないためとする意見が大半を占めており（14 団体中 9 団体）また、書面交付を求めた場合、その後の申請等で不利益な取扱いを受けるのではないかと懸念を示す意見もみられた（14 団体中 3 団体）。

ウ 総務省のアンケート調査の結果では、373 人による回答中、書面交付制度を知らなかったとする者が 286 人（76.7%）また、今後、同制度を活用したいとする者が 311 人（83.4%）となっており、同制度の潜在的需要が認められる一方、同制度を活用しようと思わないとする者 47 人（12.6%）について、その理由をみると、「要求したくても要求できる雰囲気ではないから」及び「要求すれば役所との関係悪化につながりそうだから」を挙げる者の合計が 17 人（36.2%）「求める方法がわからな

いから」とする者が10人(21.3%)となっており、事業者が同制度を承知しているとは言えない状況や事業者にとって同制度が活用し易いものとなっているとは言い難い状況がみられた。

エ 事業者が行政機関に対し書面交付を求めた際における行政機関の対応として、総務省のアンケート調査の結果では、書面交付を求めたが書面を交付されなかった経験を有する者があり、その際の行政機関の説明として、「前例がない」、「書面交付の制度がない」とされたものもある。また、行政指導を行っているとする許認可等担当職員に対し、書面交付制度を承知しているか否か質問したところ、知らないと回答した者もみられ、行政機関の職員においても、書面交付制度が十分に周知されていない状況がうかがわれる。

したがって、関係府省は、行政手続法の趣旨を踏まえ、行政指導の明確化及び任意性の確保並びに書面交付の推進を図るため、次の措置を講ずる必要がある。

各府省は、総務省行政管理局と連携して、以下の措置を講ずること。

）現に申請者等に行われている行為について、推進部局を中心に行政指導に該当する行為であるか否かの検証を行うことにより、行政指導の明確化を図ること。

行政指導に携わる職員に対して、行政指導を行う場合には、当該行為を行政指導と認識した上で、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を示すことを遵守するよう指導すること。

）行政指導を行う際は、a)当該行為が行政指導であることが明確に伝わるよう努めている例、b)行政指導の相手方において行政指導を受けたことを明確に認識し、求められたことを行うべきか否かの判断を適切に行えるようにするために積極的に取り組んでいる例、c)原則として書面を交付して行政指導を行っている例等を参考に、対象事案に応じ、行政指導がより一層行政手続法の趣旨を踏まえたものとなるよう、積極的な取組を図ること。

総務省行政管理局は、各府省において行政手続法の趣旨を踏まえた行政

指導が行われるよう、)不適切な行政指導について例示し見直しの観点を示すなど行政手続法の遵守に資する方策を示すことや)当該行為が行政指導であることが明確に伝わるよう努めている例等上記 に例示した積極的な取組例等を把握し各府省に対し提供すること等により、各府省における取組を促進すること。

総務省行政管理局及び各府省は、事業者等に対し、行政指導への対応の任意性の確保及び書面交付制度の活用を促すため、行政指導に係る行政手続法の趣旨・内容について、事業者等や業界団体に対する説明会等において具体的事案に即した効果的な情報提供を行う等の周知に継続的に努めること。

4 行政手続法の一層の定着へ向けた取組の推進

行政手続法の的確な施行及び運用を図るためには、行政機関の許認可等関係職員が同法の趣旨、内容を理解することのみならず、許認可等処分等を受ける事業者等が同法の趣旨、内容を理解し、これを十分に活用することが重要であり、3か年計画においては、「引き続き国民・事業者に行政手続法の周知を図り、その活用を促す。」とされているところである。

今回、国の行政機関（15本府省、37地方支分部局）及び地方公共団体（13都道府県、13市）の計78機関における職員及び国民・事業者への行政手続法の周知状況について、また、項目1から項目3で示したとおり、審査基準等の設定・具体化等及び公表状況並びに行政指導の状況について調査した結果、次のような状況がみられた。

行政機関における許認可等関係職員に対する行政手続法の周知状況及び周知のための取組

ア 各行政機関における許認可等関係職員への行政手続法の周知のための取組については、次のとおり、積極的に行われているとは言い難いものとなっている。

（ア）行政手続法の趣旨、内容が職員に十分に浸透している、あるいは、現状において特段の支障がないため必要はない等として、平成13年度又は14年度において、許認可等関係職員に対する行政手続法に関する研修を実施していないものが、国の行政機関で20機関（38.5%）、地方公共団体で14機関（53.8%）となっている。

（イ）行政手続法に関する研修を実施している行政機関について、その研修の対象者や内容をみると、許認可等関係職員を対象に、所管する許認可等ごとに行政手続法との関係を解説するものや具体的な事例演習を行っているなどの実践的な取組は、44機関中5機関において行われているにすぎない。

イ 許認可等関係職員に行政手続法の趣旨、内容が徹底されていない例が、項目1、項目2及び項目3で示したとおりみられた。

（ア）審査基準等の設定が可能であるとみられるにもかかわらず、設定に

向けての見直しが行われておらず、審査基準等が未設定のままとなっているものや、運用通達等の規定とは別に審査基準等の設定が必要であることが徹底されておらず、審査基準等が未設定となっているものがある。(項目1)

(イ)審査基準の具体化及び標準処理期間の短縮化が可能とみられるにもかかわらず、的確な見直しが行われておらず、審査に当たっての判断基準や処分の時期の見通しなどが申請者等に不明確となっているものがある。(項目1)

(ウ)行政手続法上、標準処理期間を定めたときは、公にしておかなければならないとされているにもかかわらず、公にしていないものがある。(項目2(4))

(エ)自己の行為が行政手続法上の行政指導であると認識せずに行政指導を行っているものや行政指導の書面交付制度を承知していない許認可等担当職員がみられた。(項目3 ア(イ)、 エ)

事業者等に対する行政手続法の周知状況及び周知のための取組

ア 総務省行政管理局は、これまで、事業者等に対し行政手続法を周知するため、行政手続法の概要を記したリーフレットの経済団体等への配布や行政手続法の概要及び施行状況調査結果のホームページへの掲載等を行っている。

一方、総務省行政管理局は、施行状況調査で、国の行政機関及び地方公共団体を対象に、審査基準等の設定状況、行政指導の趣旨等の書面による交付状況、行政指導の指針の公表状況等を調査している。しかし、行政手続法が事業者等にどの程度周知されているのか、また、事業者等が行政手続法についてどのような意見・要望を有しているのかを把握するための調査は行っていないため、事業者等に対する行政手続法の周知のための効果的な方策を検討するための基礎的なデータを有していない。

また、各府省は、近年、事業者等に対し、行政手続法に関する特段の周知活動を行っていない。

イ 総務省のアンケート調査の結果では、項目1、項目2及び項目3で示したとおり、事業者が行政手続法の内容を承知しておらず、行政手続法

を十分に活用できていない状況がみられた。

また、事業者からは、「行政手続法の活用は、事業活動の円滑化に資するものであり、広く事業者が理解する必要があるが、行政手続法に関する広報活動が十分でない」、「行政手続法の具体的な活用事例を事業者団体の講習会等で採り上げる等して、もっと事業者への周知を徹底すべき」、「行政手続法の規定を知らなかったため、行政手続法を十分に活用できなかった」等の意見がみられた。

したがって、総務省行政管理局は、行政手続法の一層の定着を図り、事業者等による行政手続法の活用を推進するため、次の措置を講ずる必要がある。

事業者等における行政手続法に関する理解を深めるため、行政手続法の具体的な活用事例を事業者等に情報提供する等行政手続法の効果的な周知方策について検討し、行政手続法の的確な周知に継続的に努めること。

インターネット・ホームページを活用する等により、行政手続法に関する質問やこれに対する回答等を簡易に行えるものとする。

また、各法令を所管する各府省は、総務省行政管理局とも連携して、) 各所管法令の執行における行政手続法の適正な運用例を整理し、その結果について、計画的な研修の実施や文書の発出等を通じて、各行政機関の職員への継続的な周知に努めるとともに、) 許認可等申請の受理や行政指導あるいは業界団体に対する説明会等の機会において、関連する行政手続法の規定の適用の有無や適用の具体例について、事業者等への継続的な周知に努めること。

5 パブリック・コメント手続の見直し

パブリック・コメント手続は、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(平成11年3月23日閣議決定)において、「規制の設定又は改廃に伴い政令・省令等を策定する過程において、国民等の多様な意見・情報・専門的知識を行政機関が把握するとともに、その過程の公正の確保と透明性の向上を図ることが必要であることから、規制の設定又は改廃に当たり、意思決定過程において広く国民等に対し案等を公表し、それに対して提出された意見・情報を考慮して意思決定を行う意見提出手続」として定められている。

また、3か年計画では、意見・情報の募集期間の見直し、意見を採用しない場合における行政機関の考え方の公表等の見直しを図るとともに、「行政手続法の見直し作業において、パブリック・コメント手続の法制化についても検討を行う」とされている。

総務省行政管理局では、平成11年度以降毎年度、各府省におけるパブリック・コメント手続の実施状況を取りまとめて公表しており、また、3か年計画を踏まえ、平成16年4月から総務大臣主催の「行政手続法検討会」を開催し、行政立法手続等の法制化等について、有識者による専門的な検討を行っている。

今回、各府省のパブリック・コメント手続の実施状況を調査した結果、次のような状況がみられた。

ア パブリック・コメント手続の対象となっている許認可等に係る審査基準を定める場合であったにもかかわらず、当該手続を経ていないものがある。

(1事例)

イ 意見・情報の募集期間については、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」において、意見・情報の提出に必要とされる時間等を勘案し、1か月程度を一つの目安とするとされているが、その実績をみると、平成14年度の調査結果(平成15年8月22日総務省行政管理局公表)では、全件数506件(12府省)のうち217件(42.9%)が28日未満となっており、さらに、府省ごとの実績をみると、当該府省が実施したパブリック・コメント手続のうち28日未満のものが過半数を占めている府省が12府省中7

府省となっており、中には、80%を超えるものが3府省みられた。

意見・情報の募集期間が閣議決定で示された1か月程度という目安を下回っている理由をみると、「法律の施行日に合わせる必要があった」、「迅速に必要な措置を講ずる必要があった」、「関係省庁との調整に時間を要した」、「パブリック・コメント案策定から政令施行日までの期間が短かった」などとなっているが、この理由についての精査は行われていない。

意見・情報の募集期間について、3か年計画では、「現在、「1か月程度を一つの目安」として、各案件については各府省の裁量にゆだねている意見・情報の募集期間について、原則30日間を確保することとし、例外的にそれを下回る期間を設定する場合には、その理由を募集の周知と同時に公表する」とされ、その在り方の見直しが求められている。

なお、意見・情報の募集期間について、会員事業者に対して行ったアンケート調査の結果を基に、「十分な期間を確保すべきである」と提言している経済団体がある。

ウ 「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」では、意見・情報の処理として、「これ（提出された意見・情報）に対する当該行政機関の考え方を取りまとめ、提出された意見・情報と併せて公表する」とされているが、意見・情報が提出されたにもかかわらず、意思表示の時点までに、その意見・情報が公表されていないものや意見・情報が未集計のまま手続が完了したとしているものなど処理が不適切となっているもの（17件）、総務省行政管理局は、各府省に対し、「閣議決定の趣旨に照らして適当でないと考えられる事案」として、「意見・情報が提出されなかった案件で、その旨を公表していない例」を示しているが、意見・情報が提出されなかった案件で、意思表示の時点までに、その旨を公表していないもの（35件）がみられた。

したがって、関係府省は、パブリック・コメント手続について、その実施の徹底を図るとともに、実施した結果の公表を確実に行うこと。（金融庁、文部科学省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省）

また、総務省行政管理局は、各府省に対し、その徹底を求めるとともに、

パブリック・コメント手続の法制化に当たっては、意見・情報の募集期間や意見・情報の募集を行った結果の公表の在り方を含め検討すること。