

行政手続法検討会報告

(案)

平成 1 6 年 1 2 月〇日

目 次

はじめに	1
I 検討事項についての考え方	
1 検討会の立脚点	2
2 行政立法手続の法制化に向けて	
ア 基本的な事項についての整理	
(ア) 行政立法	3
(イ) 行政立法機関	4
イ 規定すべき手続及び目的	5
ウ 適用範囲	
(ア) 考え方	6
(イ) 意見提出手続を義務付ける範囲	7
(ウ) 義務付けを解除すべき場合	8
(エ) 行政立法全体を通ずる一般原則	10
エ 意見提出手続Ⅰ 案の公示から行政立法の決定まで	10
オ 意見提出手続Ⅱ 行政立法時における公示	11
カ 趣旨の明示(理由の提示)	13
キ 公示の方法	13
3 その他の事項について	
ア 行政立法手続に関連する事項	
(ア) 原案の大幅修正の扱いについて	14
(イ) 行政立法に係る国民の不服や提案の扱いについて	14
(ウ) 行政立法手続の法制化に対応する環境整備について	15
(エ) 地方公共団体に係る行政立法について	15
イ その他の手続に関する事項	
(ア) 行政立法以外の事項に係る意見提出手続について	15
(イ) 規制改革・民間開放推進3か年計画で指摘された他の課題について	15
(ウ) 検討会において指摘された他の課題について	15
II 要綱案	17

はじめに

行政手続法検討会（以下「検討会」という。）は、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）を見直し、第三次臨時行政改革推進審議会で将来の課題とされた行政立法手続の法制化等について専門的な検討を行うことを目的として、平成 16 年 4 月以降、同年 11 月に報告することを目途に総務大臣の下で開催された。検討会開催の直接の契機は、「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」（平成 16 年 3 月閣議決定）に、行政立法手続等を含めた行政手続法の速やかな見直しと、パブリック・コメント手続の法制化の検討が盛り込まれたことである。

検討会は、初会合を開いて以来、12 月までの間に本会合を 10 回開催したほか、各行政機関からのヒアリングだけのための会合を 2 回、制度の枠組みに関する論点について考え方を整理するためのワーキンググループを 3 回開催した。ヒアリングを行った行政機関は、内閣官房、人事院、内閣府本府、公正取引委員会、警察庁、防衛庁、金融庁、各省及び会計検査院である。また、7 月から 8 月までの間の 32 日間を意見提出期間として、国民から行政立法手続に関する意見・情報等を求めたところである。

以下に記述するのは、以上の検討の結果の報告である。

（なお、検討会の検討が行われている最中の 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」では、政省令等の行政立法手続に係る法制整備のための行政手続法改正の方向が明記された。）

Ⅰ 検討事項についての考え方

1 検討会の立脚点

検討会は、行政手続法を見直し、第三次臨時行政改革推進審議会で将来の課題とされた行政立法手続の法制化等について専門的な検討を行うことを目的としている。したがって、検討の対象は行政立法手続の法制化に限られないため、関連する事項やその他行政手続に関する事項も含めて検討を開始した。しかしながら、限られた検討期間であるので、まず、政府が法制化に積極的な行政立法手続について検討を深めることとし、その余の論点については期間の許す限りにおいて取り組むこととした。この報告では、行政立法手続自体の検討結果は2で、それ以外の事項に関するものは3でまとめることとする。

検討会としては、はじめに、開催の直接の契機となった、「規制改革・民間開放推進3か年計画」の(1)行政立法手続等を含めた行政手続法の速やかな見直しと、(2)パブリック・コメント手続の法制化の検討というテーマについて、以下のように整理した。

(1)の行政立法手続を含めた行政手続法の検討は、以前にも行われたことがあり、昭和55年から58年まで開催された第一次行政手続法研究会は、その例である。

もともと、特定の行政立法について、審議会への諮問や、利害関係人の意見聴取などの手続を採るべきと定める個別法はある。しかし、一般法である行政手続法では、行政立法全体について共通する手続を定める必要がある。第一次行政手続法研究会は、諸外国の立法例を参考にしながら、58年11月の「行政手続法研究会報告」の中に、「命令制定手続」として、あらかじめ案を公表して利害関係人の意見を求める手続を盛り込んだ。

これに対し、「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」（平成3年12月臨時行政改革推進審議会）は、諸情勢にかんがみ、国民の権利義務に直接関わる処分に関する手続及び行政指導の分野についての優先的な整備を求め、行政立法手続については将来の課題とした。同答申を受けて法案化作業が進められた現行行政手続法には、行政立法手続に係る規定は盛り込まれていない。

検討会は、このような経緯と検討の成果に基づいて、改めて行政立法手続の法制化の検討を行うことを求められているわけである。なお、第1回検討会において、麻生総務大臣により、「10年前の行政手続法制定以来、随分行政の透明性が大きく飛躍した、前より大きく向上したと思っているが、まだ、いろいろな意味で透明性が欠けているという指摘もある。10年前から話題になっていたいわゆる行政立法手続についても行政手続法の対象とし、行政手続法をよりよいものにするために、専門的な御検討を依頼する」という指摘のあったところである。

(2) のパブリック・コメント手続とは、平成 11 年 3 月に閣議決定された「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」である。これは、中央省庁等改革基本法（平成 10 年法律第 103 号）第 50 条第 2 項で、重要政策立案に当たり、必要事項を公表し広く国民の意見を求め、これを考慮して決定を行う仕組みの活用・整備を図るとされたことを受け、規制改革を積極的に推進する取組の中で、規制の設定又は改廃に係る意思決定について、行政上の措置として整備したものである。検討会としては、この「行政上の措置」を法制化するための検討を求められている。なお、この閣議決定による手続は、行政立法手続のうち「規制の設定又は改廃に係る意思決定」に当たる行政立法について適用されるものということになる。

2 行政立法手続の法制化に向けて

ア 基本的な事項についての整理

(ア) 行政立法

この報告では、「行政立法」の語は、「内閣又は行政機関若しくはその機関の職員が、命令、規則又は訓令・通達その他の準則（準拠すべき定め、ルール）であって公にするものを定める行為であって、処分その他法令を個別事項へ当てはめる行為に当たらないもの」を指すものとして用いることとする。

〔説明〕

行政立法手続は、行政立法をする際の手続である。「行政立法」とは、通例、行政機関による政省令等の規範定立行為、若しくは定立された規範そのものを指す言葉として用いられる。ここでいう規範は、外部を直接拘束する規範としてのいわゆる法規命令（通常は政令、府省令、独立機関や地方公共団体の規則の形で定められる。）と、内部規範としてのいわゆる行政規則（通常は通達や訓令のような形で定められる。）が含まれると考えられているが、検討会としては、法制化を提言する手続の対象である「行政立法」について、この際、定義する必要がある。

検討会としては、およそ行政機関等による規範の制定を「行政立法」ととらえることとしたが、それは、行政機関等による規範の制定には、共通に求められるべき手続や運営方法があるからである。このため、「行政立法」は、「命令、規則又は訓令・通達その他の準則であって公にするもの」を定める行為であるとする。そして、そのような行為の形をとっていても、「処分その他法令を個別事項へ当てはめる行為」に当たるものを除外する。上記のように定義する「行政立法」によって定められる規範は、結果的に法規命令と行政規則を包含するものとなる。

ただし、この定義は、検討会に与えられた検討課題である「行政立法手続等を含めた行政手続法の見直し」における「行政立法」についての理解に基づくものであるが、法令上の用語として「行政立法」が適切かどうかは十分検討が必要であるとの指摘もあった。

なお、上記の定義において、命令、規則は現行行政手続法の用例に従っている。このため、「命令」には、政令、府省令、委員会や独立行政機関の規則、いわゆる法規たる性質を持つ告示が含まれる。ただし、この告示には単に事実を公表する目的で発される告示は含まれない。

また、上記の「行政立法」には、行政計画と分類されるものの多くや一級河川の指定政令や保安林の指定告示のような政省令や告示の形で行われる処分や区域の指定、さらに行政上の契約などは入らない（以下これらを「行政計画等」という。）。行政計画等の中には、規範を定めているものもあるのではないかという指摘があり得るが、具体的な事案への当てはめである性格や、政策の表明である性格なども併せ持ったり、現行法で個別に手続の定めを持つものであったり、当事者の合意で成立するものであったりして、別に考慮すべきところがある多種多様な行政作用である。したがって、行政手続法の検討における「行政立法」には含めないこととした。もちろん、これは、行政計画等について、行政機関等が必要に応じて国民の意見を求めることを否定する趣旨ではない。

（イ）行政立法機関

以下では、行政立法をする者を「行政立法機関」ということとし、その際、行政立法機関は、政令等閣議の議決を経るべきものについては主務大臣等それを担当する大臣とし、いわゆる通達のように行政機関の職員が管下の職員に発するもの場合はその発した職員とする。

〔説明〕

「行政立法をする者」は、府省令であれば府省の大臣であり、告示であればその告示する事項を決める機関である。しかし、政令を制定するのは内閣である。他方、現行行政手続法上の「行政機関」には、内閣は含まれない。そこで、行政立法手続を採ることを義務付けられる者が誰になるのか整理する必要がある。

現行行政手続法においては「行政機関」は内閣府以外の内閣に置かれる機関（内閣官房等）及び会計検査院を含まないものとされている。これらの機関は、行政手続法施行後に制定された行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号）等では「行政機関」とされ、開示請求のような申請に基づく処分に関して行政庁となっている。しかし、行政手続法上は、この処分の際に行う行政指導の主体としての「行政機関」には該当しない。一方、会計検査院は、会計検査院法（昭和 22 年法律第 73 号）に基づき、会計検査院規則を制定する権限を有しているとともに、現在は廃止された機関であるが、内閣に置かれた中央省庁等改革推進本部は、命令を制定する権限を有していた。以上を踏まえると、これらの機関については、行政立法手続の規律の

対象である「行政立法機関」として位置付けるべきであるが、そのための法制上の整理の中で「行政機関」に含めることも併せて考えるべきである。

(地方公共団体による行政立法の手續に係る考え方については、3ア(エ)参照。)

イ 規定すべき手續及び目的

あらかじめ案を公表し、広く国民の意見(情報を含む。以下同じ。)を求め、提出された意見を考慮して行政立法をし、その検討結果を公表する手續(以下「意見提出手續」という。)を、一般法たる行政手續法の中に定めることとする。

その目的については次のように考える。

意見提出手續は、多種多様な行政立法に共通に考えられる手續であるところ、行政手續法の目的である行政運営における公正の確保及び透明性の向上という目的に資することが挙げられる。また、情報を収集することによる行政立法機関の判断の適正の確保の目的又は判断の過程への国民の適切な参加の目的にも資する。さらに、この手續の中で、国民に対し行政立法の内容を分かりやすく知らせる努力がなされることに着目し、透明性の向上から進んで政策情報の積極的な提供へと、行政のスタイルを望ましい方向に変えるものであるとの指摘もあった。

[説明]

諸外国の例を見ると、アメリカ合衆国の行政手續法(APA)は、案を公表し利害関係人の意見を求める手續を定めているが、情報収集による判断の適正確保、公正確保・透明性向上、参加等同様の目的を持つと考えられるとの指摘があった。ドイツ連邦共和国は行政的な措置ながら類似の手續の定めを持ち、フランス共和国はそのような一般的な定めを持たないものの事前に利害関係人の意見を聴く実務が定着しているとのことであった。また、大韓民国の行政手續法にも同様の手續が規定されている。

既に述べたとおり、規制の設定又は改廃に係る行政立法については、閣議決定に基づく5年の実績があり、規制改革・民間開放推進3か年計画で法制化する方針が定まっているが、行政立法手續全体を対象とする意見提出手續の法制化の中に位置付け直すことになる。

なお、上述のような目的の制度であることから、提出された意見が多ければ拘束力を持つといった多数決の考え方をとるものではない。意見の内容が適切であれば、提出した者の数の多寡にかかわらず、生かしていくべきである。

検討過程においては、意見提出手續以外に、理由の提示、審議会手續、公聴会手續、不服審査手續又は苦情処理手續、国民からの提案などの手續が検討を要するものとして挙げられた。しかし、後述する理由の提示を除き、いずれも、今回法制化すべきであるとの結論には至らなかった。

まず、審議会手續及び公聴会手續については、行政立法に共通する手續として位置

付けるよりも、個別法において個々に求められる行政立法の内容や性格に応じて必要性を判断することが適当と考えられた。その上で、個別に設けられた手続と、行政手続法の手続との間の調整を行うのが合理的であると考えられた。

また、不服審査手続又は苦情処理手続については、ともに行政立法をした後の手続に関するものであり、他の手続と比較して異質であると考えられた。苦情の取扱いについては現在でも可能であり、不服審査についても処分の前提となる行政立法について争うことのできる場合もある。これらの手続については、行政立法手続を導入することから生ずる論点というよりも、不服審査手続又は苦情処理手続全体の中でどのようにあるべきか検討する必要があると考えられた。

国民からの提案については、請願法による手続や個別法による手続が存在し、それら以外に設けることについて更に検討を要すると考えられた。一方、行政立法の内容を社会経済情勢や技術水準などに合わせて、適正なものとするよう努める義務が行政立法機関にあることを確認する必要があると考えられた。行政立法機関は、国民からの行政立法に係る提案等に無関心であるべきではない（後出3ア（イ）参照）。

ウ 適用範囲

（ア）考え方

すべての行政立法に意見提出手続を義務付けることも考えられるが、それによって生ずる問題も少なくない。例えば、手続の必要性の小さいものに義務付けることによる正当化できないコスト増を招きかねない。審議会の審議や国会審議等である程度目的が達成されており、それ以上の手続の義務付けが不適當な場合もあり得る。国民の側から見ても、意見提出手続が、件数だけあまりに大量に行われれば、重要なもの、関心のあるものを見出すのも大変な作業となり、利用しにくい仕組みとなりかねない。

したがって、義務付けるのであれば、手続の目的を踏まえた上で、行政立法の内容、個々の事情、他の手続との関係等を総合勘案し、必要性や合理性が認められる場合とし、上述のような問題が生じないようにする必要がある。

なお、意見提出手続の義務付けの範囲を画す場合、義務付けの範囲外となったものも含めた行政立法全体についての共通の考え方や運営の在り方があるかについても検討する必要がある。検討の過程では、行政機関が様々な工夫をして国民の意見を求めているということが明らかになったが、それを評価する立場から、今回の法制化でそのような実務の可能性を狭めるなどの悪影響を与えないようにすべきである。

以下、まず、意見提出手続について義務付けるべき範囲を整理し（イ）、次に当該範囲内であっても義務付けを解除すべき事情を整理し（ウ）、さらに義務付けの範囲外も含めた行政立法全体についての考え方を整理する（エ）。

(イ) 意見提出手続を義務付ける範囲

行政立法のうちで、国民の権利又は義務についての定めを有するものや行政処分や行政指導に際して考慮すべき事項については、一般的に言って、国民に対して意見を求め、提出された意見を考慮して定めることの必要性が認められる。したがって、意見提出手続を義務付ける範囲は、このような定めを内容とする行政立法とすべきである。試みに法制的に整理すれば、次の(1)及び(2)のようになる。

- (1) 命令による定めであって、国民の権利又は義務について定めるものと、
- (2) (1)以外であって、処分又は行政指導に際し行政機関が抛るべきこととされる基準、指針その他これに類するもの

以下、このような定めを「規準」ということとするが、意見提出手続はこの規準を対象として義務付けをすることとする。

[説明]

意見提出手続を義務付けるためには、国民の関心の対象であり、国民の意見が期待でき、その意見を考慮することの必要性が認められる場合でなければならない。国民の権利又は義務に関する定めや、行政処分や行政指導に際して考慮すべき事項を内容とする行政立法であれば、一般的には、これに該当する。

行政府内の機関の相互の関係を規律する組織令や財務会計に関する命令のように内容が国民の活動と直接的関係のないものについても、いわゆる外部的効果に着目して、意見提出手続を義務付ける考え方もあり得る。しかし、様々な局面において現れる外部的効果もいろいろである。また、法律の施行期日を定める政令は、法律で明確に定められた期間内で施行期日を定めるものであるので、これに加えて、さらに意見提出手続を義務付ける必要があるのかという問題もある。これらについては、行政の機動的な執行を確保する必要もあることから、現時点では、義務付けまではしないことが適当である。

他方、訓令・通達のような内部的な効果を持つにとどまる形式の行政立法であっても、それらのすべてを義務付けの対象外とするのは適切ではない。それらに示された基準や解釈に沿って行われる行政機関の事務処理が、結果的に国民の権利又は義務に大きな影響を与えるものもあるからである。例えば、現行行政手続法第5条、第12条及び第36条に定める審査基準等は、処分や行政指導に際し行政機関が考慮すべき事項の定めであるので義務付けの対象とする。現行の閣議決定による規制の設定又は改廃に係る意見提出手続においても、審査基準等は対象であり、この点について考え方は変わらない。もちろん、法律の施行時に所管省庁が発するような、法の趣旨に沿った事務処理を求めたり、法律案の国会審議で明らかにされた留意事項や他制度との関係整理に係る事項を通知したりするだけの通達は該当しない。また、調査や報告徴収の方針の定めなどであって、取締り等の必要から公表に馴染まないようなものは、意

見提出手続の義務付けを解除すべきである（(ウ) 参照）。

現行閣議決定による規制の設定又は改廃に係る意見提出手続と比較すれば、行政機関にとって義務付けられる範囲が規制以外に広がるが、その必要性については、次のように考える。

まず、権利を制限し、義務を賦課するといった「規制」とは言いがたいものであっても、例えば、権利を賦与する「給付」や義務の軽減、それらに関する手続を定めるものは、国民の権利又は義務についての定めである。これらや処分若しくは行政指導に際し行政機関が拠るべきこととされる基準等の定めであれば、国民の関心の対象であり、国民の意見を期待でき、その意見を考慮することの必要性は大きい。

中央省庁等改革基本法第 50 条第 2 項は、「政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする。」と定めている。行政立法手続を法制化する際には、これを踏まえる必要がある。

現行行政手続法の規定は、規制に係るものか、規制以外又は給付に係るものかといった区別をしておらず、諸外国の行政立法手続に係る法制においてもそのような区別をしていない。

「給付」のための施策が「規制」的に働く面もあり、両者の区別も相対的になっている。また、先般の行政事件訴訟法改正では、給付行政における国民の権利・利益の実効的救済の確保ということを目的の一つとしたことも考慮すべきである。

以上から、意見提出手続を義務付ける範囲は、規制から拡大する必要性が認められる。しかし、給付の場合特に言えることであるが、予算により内容がほとんど決まっていること等を考慮する必要がある。

(ウ) 義務付けを解除すべき場合

規準を内容とする行政立法であっても、次のような場合、必要性又は合理性が認められず意見提出手続の義務付けを解除すべきである。

- (1) 用語の整理、条項の移動、他法令の改正に伴う規定の整理等著しく軽微な内容の定めをする場合
- (2) 法令で定められた算式に統計で得られた数値を法令で定められたところにより当てはめて算定される率若しくは額のみ定め又は他の行政立法機関が定めた規準の内容のみの定めをする場合
- (3) あらかじめ案を公表して意見を求めることの合理性が認められない場合
 - i 災害時の緊急対策等、緊急・迅速な決定が必要であり、意見提出手続を実施することが困難なとき

- ii 調査や報告徴収の方針の定めなどであって、取締り等の必要から公表することが適当でないときその他公表することにつき行政上特別の支障のあるとき
- (4) 審議会等の手続が法定されている場合や、国会審議の際に案が公になっている場合であって、その上に意見提出手続を義務付けることの合理性が認められない場合
 - i 法律の規定により、規準を定める際に審議会等の議を経ることとしている場合であって次のいずれかに該当するときに、意見提出手続の義務付けを解除する旨規準ごとに政令で指定したとき
 - a 当該規準に係る審議については意見提出手続類似の手続をとるべきことが、法律又は政令で定められているとき
 - b 当該規準に係る審議は、利害の対立する当事者が交渉して決めるべき事項に関するものであり、行政立法は当事者の合意事項をそのまま規準にするために行われるものと考えられるとき
 - ii 法律案又は予算の国会審議に際し、同法律案に係る規準の案又は当該予算のみを根拠とする事項を執行するための規準の案が公にされている場合であって、当該案（国会審議により変更された場合は当該変更を含む。）と同一の内容の定めを行うとき

[説明]

意見提出手続を義務付ける範囲を（イ）のとおりとした場合に、その範囲内であっても意見提出手続を行わせる合理性が認められない事情等があるときには、義務付けを解除する必要がある。

(1) 及び (2) は行政立法が軽微な内容であること等により、意見提出手続の必要性がないときであり、(3) は行政立法が緊急を要すること等により、意見提出手続を行うことが不可能であるか、無理に行えば行政立法の意味がなくなるようなときである。

(4) は、他の手続と意見提出手続との重複が合理的でない場合である。意見提出手続は、あらかじめ案を公表し、担当行政立法機関以外の者によるチェックの機会を設ける手続である。(4) i は、意見提出手続に係る上述の性格を共有する審議会等の手続が、国会の意思として法律で定められていることを踏まえたものである。なお、bは労使協議で決めるべき賃金に係る基準のようなものが典型である。(4) ii は、国会審議に際し規準の案が公にされ、国会審議で扱える状態となっている場合に、当該国会審議の後には当該案の内容を変えた行政立法をすることが考えられないときを念頭に置いている。このようなときは、行政立法機関が当該案と同一の内容の定めをするのであれば、国会審議を優先し、更に意見提出手続を義務付ける必要はないと考えられる。したがって、この義務付けの解除は、法律案の起草過程における

意見提出手続の実施については中立である。

(エ) 行政立法全体を通ずる一般原則

次のような行政立法全体を通ずる一般原則を法文上も明らかにする。

- (1) 法律の規定に従い、法律の趣旨にのっとり、適切な形式によって行われなければならない。
- (2) 行政立法の内容の公正を常に確保するとともに、行政立法をするに当たっては透明性の高い手続により、広く意見を求めるよう努めなければならない。

[説明]

行政立法については、立法機関と行政機関の役割分担や、定められる規範の重要性、国民の生活に与える影響などを踏まえると、そのための権限を与える法律を制定する際には、当該権限の範囲・内容を明確に定めることが求められるが、同時に、行政手続・運営上の要請としても上記のような原則が導かれる。これは、意見提出手続の義務付けの範囲内か、範囲外かを問わない。

(1) は、行政立法の内容、形式ともに、法律の定めるところに従う必要を確認するものである。法律の規定に文理上従うだけでなく、法律の趣旨から逸脱しない内容の行政立法をするとともに、内容にふさわしい形式を選択すべきということである。

(2) は、中央省庁等改革基本法第50条第2項の考え方を、行政立法について確認するものである。ここで、「内容の公正を常に確保する」とは、制定当初は公正な内容であった規範でも、社会・経済情勢の変化や技術の進歩等により、現状に合わない、不公正な内容となってしまうことのないように、常時、内容の公正の確保をすることを含む。また、「広く意見を求める」とは、意見提出手続に限らず担当行政立法機関以外の意見を求めることである。意見提出手続は、(2) から導かれる手続の一つとすることができる。審議会等に付議することも同様である。意見提出手続の義務付けの範囲外の行政立法についても、(2) の原則に従うことにより、任意に意見提出手続を行い、又は、意見提出手続を行うことができない場合であってもできるだけ透明性の高い手続により、広く意見を求めるべきこととなる。

エ 意見提出手続 I 案の公示から行政立法の決定まで

意見提出手続における案の公示から行政立法の決定までを以下のように定める。

- (1) 規準を内容とする行政立法をしようとするときは、行政立法機関は、あらかじめ案及び関連資料を公示し、30 日以上の意見提出期間を定めて、当該案について広く国民の意見を求めなければならないものとする。規準以外の定めを内容とする行政立法をしようとするときは、この手続によることもできる。行政立法をするに当たっては、提出された意見（以下「提出意見」という。）を考慮しなければならない。
- (2) 示すべき案については、法令の根拠、定めようとする命令等の題名及び時期並び

に具体的な内容及びその考え方を示し、意見を求めるのに熟したものでなければならぬ。添付されるべき関連資料は、背景情報等、案の内容を理解する上で必要な情報を提供するものとする。案及び関連資料は、国民が案の内容を理解しやすいように示されるべきである。

- (3) 意見提出期間については、30 日以上の期間を定めることができない場合には、30 日を下回る期間を定めることができることとし、その場合にあっては、その理由も公示することとすべきである。
- (4) 意見提出手続が国民にとって使いやすいものとなるよう、行政立法機関は、意見提出手続の実施についての周知や関連情報の提供に努めるものとする。
- (5) 行政立法機関は、審議会等の検討の結果を踏まえて行政立法をする場合に、当該検討に際し当該審議会等が意見提出手続に準じた手続を行っていたときは、その手続を自ら実施した意見提出手続とみなして、行政立法をすることができる。

【説明】

案を公表し、意見を求め、提出意見を考慮して、行政立法をするという手続の流れについては、現行の規制の設定又は改廃に係る意見提出手続と同様とするのが適当である。ここで、「考慮」としているのは、「考えをめぐらす」、「よく考える」という意味であり、中央省庁等改革基本法第 50 条第 2 項と用語を合わせたものである。

公表する「案」については、特段の体裁を定めず、含まれるべき情報を定めることが適当である。また、行政機関としての十分な検討を経ることにより、国民の意見を求めるのに熟したものとなっている必要がある。そのような「案」であれば、その公示を行うべき時期については、個別の行政立法に即して判断するべきである。

「公示」としているのは、単なる情報提供ではなく、行政手続法の要請により、公に示す行為であることを示すためである。

意見提出期間を 30 日以上としたのは、現行の規制の設定又は改廃に係る手続が 1 か月程度を目安としていること、円滑な行政運営は確保すべきこと等を考慮した。なお、意見提出手続をできるだけ実施させるべきであることから、理由の公示を条件に、やむを得ない場合に 30 日を下回る意見提出期間を設定することを可能とする。

意見を提出できる者は国民に限定しない。「広く国民の意見を求める」としたのは、そのような場合の立法例の用語を参考にしたからである。

なお、一般に、利害関係人等に対し手続の実施状況の周知を図ることは望ましい。国民の準備のための便宜を考慮し、意見提出手続を実施することを予告しておくことにも積極的に取り組むべきである。また、意見の提出方法は、記録等の必要から書面によるべきである。その上で、意見の提出者の事情等に応じた柔軟な対応が可能となるよう、運用に委ねるべきである。

オ 意見提出手続 II 行政立法時における公示

行政立法機関は、意見提出手続を経た命令等の公布又は策定と同時期に次の事項を公示することにより、意見提出手続が適切に実施され、終えられたこと等を国民に対し明らかにすることとする。

- (1) 定められた命令等の題名
- (2) 意見提出手続を実施したときの件名及び実施時期
- (3) 提出意見（提出意見がなかったときは、その旨）
- (4) 提出意見を考慮した結果（意見を求めた時に示した案と行政立法による定めとの異同を含む。）及びその理由

この公示においては、(3)の提出意見については、必要に応じて要約・整理することができ、その場合、公示後遅滞なく、提出意見を他の方法で公にしておくことを義務付けるべきである。

意見提出手続を実施した行政立法につき、その中止又は別案による再度の意見提出手続実施となる場合は、その旨及び(2)の事項を速やかに公示すべきである。

また、規準を内容とする行政立法をしたが、ウ（ウ）に該当すると判断したため、意見提出手続を行わなかった場合は、その旨を定められた命令等の題名とともに公示すべきである。さらに、このうち、ウ（ウ）(3)及び(4)の場合であって、定められた命令等では根拠及び趣旨・考え方の説明が尽きていないときには、これらの説明を併せて公示すべきである。

[説明]

意見提出手続を終え、透明性確保及び制度に対する信頼を確保する上で、個々の意見提出手続の結果を公示することは重要である。意見提出手続は、意見提出者に対し個別回答する手続ではないが、結果の公示により提出意見に対する行政立法機関の考え方が示され、国民にとって有益な情報が提供されることになる。上記の公示すべき項目は、そのような考え方から導かれるものである。意見提出手続は行ったがそのまま行政立法をするに至らなかったときも手続の結果を公示すべきである。

提出意見の要約・整理を認めるのは、提出意見すべての公示を義務付けても、大量の同種の提出意見がある場合などに実益が乏しいだけでなく、行政立法機関の過剰な負担や国民の不便を招くおそれがあることを考慮したものである。この場合であっても、提出意見は他の法令に反しない限りにおいて、すべて公にされることとする。

結果を公示すべき時期については、命令等の公布又は策定と同時期とした。案と定められた命令等の異同とその背景となる考え方、提出意見についての考え方等を、公示が可能になった段階で、速やかに公示させるためである。この点、現行の規制の設定又は改廃に係る意見提出手続が「意思表示の時点までに」としていることと異なる。

規準を内容とする行政立法であるが意見提出手続の義務付けが解除される場合に当たるとしたときには、支障のない限りにおいて、その旨公示されるべきである。この

場合、行政立法の根拠、趣旨や考え方の公示が必要となる（カ参照）。

カ 趣旨の明示（理由の提示）

規準を内容とする行政立法に際し、オの公示の際に、それまでに根拠、趣旨や考え方を公にする機会がなかったものであって、必要と認められるものについて、併せて公示することを義務付けることとする。

〔説明〕

「理由の提示」では、行政立法による定め理由（根拠、趣旨や考え方）を国民に対し提示する手続を想定している。このような手続は、行政立法について、国民の理解を深め、行政の活動の予測可能性を高めるものであり、「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」という行政手続法の目的に照らし、必要性が認められる。また、現行行政手続法で、申請を拒否する処分等について理由を提示し、又は行政指導について趣旨を明確にするべきことが定められていることとの均衡を図る必要もある。なお、裁判例でも、処分に係る理由の提示を問題とすることが多くなっていることは考慮に値する。諸外国の例を見ると、アメリカ合衆国、ドイツ連邦共和国、オランダ王国で、行政立法による定め理由や根拠規定を明示すべきこととされている。（なお、行政立法の「理由の提示」とすると、定め趣旨や考え方の明示ではなく、行政立法の契機の説明や詳細な逐条解説等と誤解を招くおそれがあるので、以下では、「趣旨の明示」という。）

他方、我が国では、規範の趣旨や考え方等について、法律については明示が行われていないこと、行政立法については明示する実務が定着していないこと（政省令について、制定文で委任の根拠等を示す実務が行われている。）、意見提出手続に際してそれらを明示する機会があること、いわゆる訓令・通達などにはそれらの解説そのものであるものがあることなどを考慮する必要がある。結論として、必要性の大きいものについて、趣旨の明示を義務付けることが合理的である。

規準を内容とする行政立法は、趣旨の明示の目的に照らせば必要性が大きい。しかし、通常は意見提出手続が義務付けられ、行政立法の根拠、趣旨や考え方が公示される機会があり、それと別に趣旨の明示を義務付けるまでの必要はないので、意見提出手続の義務付けが解除される場合のみに、義務付けることとする（ただし、ウ（ウ）(1)及び(2)の場合や、定められた命令等で根拠及び趣旨・考え方の説明が尽きているときは、改めて趣旨の明示を行う必要はない。）。オの行政立法時における公示に際しては、義務付けを解除した理由を公示することになっているので、これと併せて趣旨を明示すべきである。

キ 公示の方法

公示の方法については、インターネットを利用する方法（具体的には電子政府の総

合窓口の活用)により行うこととする。また、その他の手段による情報提供の実施に努めるものとする。

【説明】

現行の規制の設定又は改廃に係る意見提出手続における実務においては、ほとんどの場合(平成15年度は100%)インターネットを活用している。国民の利便と行政の効率を考えれば、公示はインターネットを活用して行うと法令で明確に定め、公式情報のインターネットによる公示の制度化をするのが合理的である。この場合において、行政立法機関は、任意に他の手段で情報提供でき、記者発表等の積極的な実施が望まれる。そのような情報提供は、デジタル・デバイドの是正等にも活用されるべきである。

なお、電子政府の総合窓口の指定や公示を行うべき期間等については、電子政府に係る技術や制度の発展状況に応じて政府が機動的に定めるべきである。

3 その他の事項について

ア 行政立法手続に関連する事項

(ア) 原案の大幅修正の扱いについて

提出意見を踏まえての原案修正は、制度の予定するところであり、修正があればあらためての意見提出手続を行うことを義務付けるのは適当ではない。しかしながら、原案を大幅修正し、公表した「案」とは正反対の内容や当該「案」がまったく扱っていなかった内容の定めとなる場合のように、同一性も関連性も見出せないこととなる場合は、あらためて意見提出手続を行うべきである。この場合、前に行った意見提出手続については、2オの公示を行うこととして、手続を完結するべきである。

なお、行政立法機関が、修正した案を任意に意見提出手続にかけることは妨げない。

(イ) 行政立法に係る国民の不服や提案の扱いについて

新たに行政立法自体を問題とする不服申立てのみちを開くかどうかは、行政不服審査法全体の見直しの課題の一つとして、十分な検討が必要である。このことに関して、現在でも、行政機関において、苦情や請願は受け付けているという指摘があった。したがって、行政立法の制定・改廃を国民が提案する仕組みについては、個別法で設ける場合は別として、現行の請願法等の仕組み以外に一般法で新たに設ける必要があるか更に検討を要する。

なお、2ウ(エ)(2)で、行政立法の一般原則として「行政立法の内容の公正を常に確保する」ことに努めるべきとした。これにより、行政機関は苦情や提案についても真摯な扱いを求められる。国民にも、行政立法に係る建設的で積極的な関与を期待したい。さらに、制度を所管する総務省は、行政立法手続の実施状況の把握、必要な情報の提供を行うことにより、手続の適正運用の確保を図るべきである。

(ウ) 行政立法手続の法制化に対応する環境整備について

行政立法手続の法制化により、意見提出手続の義務付け等が行われる結果、行政立法機関の事務負担は大きくなるものと考えられる。また、不特定多数の者からの意見を取り扱うことから生ずる問題等も考えられる。この対策のため、事務分担や事務処理方法の見直しによる資源の有効活用、IT技術の活用、窓口の機器の設定や担当職員に関する情報の外部への提供の在り方の工夫、また、集計事務のアウトソーシングなどが積極的に行えるよう環境を整備する必要がある。

(エ) 地方公共団体に係る行政立法について

地方公共団体が定める行政立法の手続については、行政手続法に行政立法手続が盛り込まれる場合、地方分権推進の観点から同法の直接適用はしないこととし、地方公共団体において当該手続の趣旨を踏まえ、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ものとする。

国と地方公共団体との間の関係、地方公共団体相互の間の関係、地方公共団体の組織及び財務会計を律する命令又は訓令・通達その他の準則についての取扱いは、国民の活動と直接的関係のないものであることから、他の行政立法と区別し、行政手続法に定める手続の規定の適用は除外するものとする。

イ その他の手続に関する事項

(ア) 行政立法以外の事項に係る意見提出手続について

現在、国民の意見等を求める制度としては、規制の設定又は改廃に係る意見提出手続及び中央省庁等改革基本法第50条第2項がある。この下で、行政立法とは別の政策形成に対する民意反映の観点からの意見募集等が広範に行われている。行政立法でないことから、今回の行政立法手続の法制化の検討の中では取り上げなかったものについても、もとより、案を提示し、意見を求め、提出された意見を考慮して決定する手続が否定されるべきではなく、むしろ、その一層の推進、充実をすべきである。したがって、法律案及び行政計画等についても、必要に応じ積極的な処理が望ましい。

(イ) 規制改革・民間開放推進3か年計画で指摘された他の課題について

規制改革・民間開放推進3か年計画においては、(1)行政処分や行政指導における書面交付制度の在り方について、改めて実態調査を行った上で改善点がないか、(2)行政手続法の施行状況調査の拡充等が盛り込まれている。これらについては、今後、総務省が、調査等に積極的に取り組むことを期待する。

(ウ) 検討会において指摘された他の課題について

9か月足らずの期間で法制化につながる報告をまとめるには、法制化の方針が定まっている行政立法手続の検討を優先せざるを得なかった。しかしながら、検討会では、行政立法手続の他に、処分の相手方への告知方法等（行政送達）や行政手続における処分の相手方以外の第三者の保護、現行行政手続法の適用除外の見直しといったテーマも指摘された。ほかにも、今回、行政立法に含めなかった行政計画等に係る手続、第三次臨時行政改革推進審議会が指摘した強制執行手続など、行政手続について検討すべきテーマは、なお多く存在する。研究や実務、判例の集積、個別の制度の整備状況も踏まえつつ、今後の課題として調査研究が進められることを期待するものである。

II 要綱案

○ 定義

「行政立法」とは、内閣又は行政機関若しくはその機関の職員が、命令、規則又は訓令・通達その他の準則であって公にするものを定める行為であって、処分その他法令を個別事項へ当てはめる行為に当たらないものをいう。(3頁～)

「規準」とは、次に掲げる定めをいう。(7頁～)

- (1) 命令による定めであって、国民の権利又は義務について定めるもの
- (2) (1)以外であって、処分又は行政指導に際し行政機関が拠るべきこととされる基準、指針その他これに類するもの

「行政立法機関」とは、行政立法をする者をいう。政令等閣議の議決を経るべきものについては主務大臣等それを担当する大臣と、いわゆる通達のように行政機関の職員が管下の職員に発するものについては発した職員とする。(4頁～)

1 一般原則 (10頁)

- ア 行政立法機関は、法律の規定に従い、法律の趣旨にのっとり、適切な形式によって行政立法をすべきこと
- イ 行政立法機関は、行政立法の内容の公正を常に確保するとともに、行政立法をするに当たっては透明性の高い手続により、広く意見を求めるよう努めるべきこと

2 意見提出手続

2-1 案の公示から行政立法の決定まで (10頁～)

- ア 行政立法機関は、規準を内容とする行政立法をしようとするときは、あらかじめ案及び関連資料を公示し、30日以上意見提出期間を定めて、広く国民の意見(情報を含む。以下同じ。)を求めなければならないこと
- イ 規準を内容とする行政立法であっても、次に該当する場合、アの手続の義務付けを解除すること(8頁～)
 - (1) 用語の整理、条項の移動、他法令の改正に伴う規定の整理等著しく軽微な内容の定めをする場合
 - (2) 法令で定められた算式に統計で得られた数値を法令で定められたところにより当てはめて算定される率若しくは額のみ定め又は他の行政立法機関が定めた規準の内容のみ定めをする場合
 - (3) 緊急・迅速な決定を要する場合など、あらかじめ案を公表して意見を求めることの合理性が認められない場合

(4) 審議会等の手続が法定されている場合や、国会審議の際に案が公になっている場合であって、その上に意見提出手続を義務付けることの合理性が認められない場合

ウ 行政立法機関は、規準以外の定めを内容とする行政立法をしようとするときも、アの手続によることができること

エ 行政立法機関は、行政立法をするに当たっては、提出意見を考慮すべきこと

オ 案は、法令の根拠、題名、具体的な内容等を示し、意見を求めるのに熟したものでなければならないこと等とすること

カ 行政立法機関は、30日以上の意見提出期間を定めることができない場合には、30日を下回る期間を定めることができ、その場合、その理由も公示すること

キ 行政立法機関は、意見提出手続の実施についての周知や関連情報の提供に努めること

ク 行政立法機関は、審議会等の検討の結果を踏まえて行政立法をする場合に、当該検討に際し当該審議会等が意見提出手続に準じた手続を行っていたときは、その手続を自ら実施した意見提出手続とみなして、行政立法をすることができる。

2-2 行政立法時における公示（11頁～）

ア 行政立法機関は、意見提出手続を経た命令等の公布又は策定と同時期に、提出意見、提出意見を考慮した結果等を公示すべきこと

イ アの公示においては、行政立法機関は、提出意見を必要に応じて要約・整理することができ、その場合、提出意見を他の方法で公にしておくべきこと

ウ 行政立法機関は、意見提出手続を実施した行政立法につき、その中止又は別案による再度の意見提出手続実施となる場合は、その旨を速やかに公示すべきこと

エ 意見提出手続の義務付けを解除すべき場合に該当し、意見提出手続を行わなかった場合は、行政立法機関は、その旨や必要な情報を公示すべきこと

3 趣旨の明示（理由の提示）（13頁～）

行政立法時の公示の際、規準を内容とするもので、それまでに根拠、趣旨や考え方を公にする機会がなかったものであって、必要性が認められるものについて、根拠、趣旨及び考え方の説明を併せて公示すべきこと

4 公示の方法（13頁）

インターネットを利用する方法により行うこととすること

また、その他の手段による情報提供の実施に努めるべきこと