

行政手続法検討会ワーキンググループ における検討の概要について

平成 16 年 9 月 22 日

はじめに

平成16年7月16日開催の行政手続法検討会の第5回会合においては、「資料4 行政立法手続の論点(枠組みに係る基本的なもの)について」の中で示された各項目について、ワーキンググループにおいて今後の検討会における検討素材を整理することとされた。

ワーキンググループは、会合の合間においても意見交換を行いつつ、三回開催した。以下は、その検討の概要をまとめたものである。

1 制度創設の理念・目的

- 行政立法手続の法制化はなぜ必要か。
- 行政立法手続を定めるに当たって、行政立法の一般原則として定めるべきものがあるか。

<考え方>

- ① (a) 行政立法の決定過程における行政機関の情報の収集、(b) 行政立法手続の公正性・透明性の確保、(c) 行政立法手続への参加といった目的があるのではないかとの意見があった。論者によってどれに重点を置くかに違いはあったが、どれを重点とする立場からも他の要素をまったく否定する議論は無かった。いずれにせよ、これらの目的から行政機関に一定の手続的な義務付けをするものであるという点については、共通の理解であった。
- ② また、適用範囲の議論の中で、本来、国民の権利や義務に関する事項は、政令、府省令、規則のような形式で決定されるべきである。しかし実態としては、その他の形式や方法により定まっているところがあり、そういう点にも配慮した制度設計をせざるを得ないとの指摘があった。

2 適用範囲

- 行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等を定める機関の別により画する必要があるか。
- 行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等を定める形式の別により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。次に掲げる別について、どのように考えるか。
 - ・ 政令、府省令、委員会の規則（独立行政機関を含む。）、外局の規則
 - ・ 訓令・通達
 - ・ 告示
 - ・ 公示されていないその他の規範等（例えば、行政手続法上の審査基準・処分基準、講学上の裁量基準・解釈基準、行政指導要綱）
 - ・ 法律案
- 行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等が定める内容により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。次のそれぞれについて、どのように考えるか。
 - ・ 「規制」であるか否か、「給付」であるか否か、国民の権利義務関係に関わるか否か。
 - ・ 法規命令、行政規則に分類して考えることはどうか。
 - ・ 行政計画、一般処分について考える必要はあるか。
- 行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等を定める際の一定の事情により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。次のそれぞれについて、どのように考えるか。
 - ・ 迅速、緊急、実行不能
 - ・ 軽微、不必要
 - ・ 不適當、公益違反

<考え方>

- ① 行政手続法における行政立法手続の適用範囲の検討に当たっては、まず、行政立法の形式と内容から適用の可否を判断することが考えられるが、以下の二つの考え方があり得るのではないかと。
 - a すべての政令、府省令及び規則（以下、この項において「政省令等」という。）と、政省令等以外の形式の規律であらかじめ公にしておくものであって、一定の内容をもつもの。
 - b 政省令等及び告示等あらかじめ公にしておくものであって、一定の内容を持つもの（なお、ここで「公にしておく」とは行政手続法第5条第3項、第12条第1項にいう「公にしておく」と同意義で用いている。）
- ② 「一定の内容」とは、「行政機関が制定するところの、行政主体と私人の関係における権利又は義務に関する一般的規律（行政処分、行政指導に際して考慮すべき事項に関する定めであって、公にされるものを含む。）」という考え方のできるのではないかと。これにより、実質的に国民の権利や義務に影響を与えるような審査基準、処分基準、行政指

導の要綱などは含まれるのではないかと考えられる。その際、このような内容をもつ規律を「規準」という定義づけをすることも考えられる。なお、国民の権利や義務ではなく、外部に対する法的効果に着目すべきとする意見、組織に関する規律も「一定の内容」の中に含まれるのではないかとする意見もあった。

③ 形式及び内容について、①、②の考え方によって、適用範囲の中に入り得るものであっても、

ア 立法機関、司法機関が制定する規準であって行政手続法の手続を適用することが不適切と考えられるもの、

イ 個別法において、規準の制定に際し、審議会手続等事前の手続であって、その特殊性から行政手続法の手続に優先すべきもの又は同趣旨の代替し得るものを経るべきことが定められているときは、当該規準

ウ その他個々の制度の特性により行政手続法の手続を適用することが矛盾を生ずる等不適切と考えられるもの、

は適用範囲から除くべきではないか。ただし、ウについては、極力限定的に考えるべきである。

④ ①から③までの考え方によって、適用範囲の中に入るものであっても、以下の事情がある場合には、行政立法手続の中の個々の手続ごとに必要性を考慮した上で、当該手続に係る規定において当該手続を採らないことができる場合を定めてはどうか。

ア 用語の整理等著しく軽微な内容であって手続を適用する必要がないもの

イ 公益上、緊急に定める必要がある場合であって手続をとることが時間的に不可能なもの

ウ 手続に付することにつき、行政上特別の支障があるもの

⑤ ③イ及びウに該当し行政立法手続の適用範囲から外れるもの並びに④の事情により一定の手続を実施しないもの（設定した意見提出期間が30日を下回る場合を含む。）については、行政機関の判断が介在するので、当該行政機関の説明責任及び制度の信頼性の確保の観点から、判断及びその理由について、行政立法と同時期に公表することとしてはどうか。

⑥ なお、法律案及び一般処分、行政計画等については、上記で画される範囲に含まれる規準とは別に考慮すべき問題もあり、今回の検討においては別の問題として扱うべきではないか。

⑦ 現在、国民の意見等を求める制度としては、閣議決定及び中央省庁等改革基本法第50条第2項があり、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なわれていることを考慮し、本検討会としても関連する施策として、その一層の推進、充実を要請すること等が考えられるのではないか。

3 意見提出手続

(1) 案の公表

- 公表する「案」の内容
 - ・ 「案」はどのようなものと定めるべきか（例えば、改正案文、改正案要綱又は骨子若しくは概要説明書）。
 - ・ 公表する「案」に添付すべき情報はあるか。あるとすればどのようなものを定めるべきか（例えば、新旧対照、趣旨・背景、立案に際して整理した論点、代替案、法令上の根拠、関連法令、規制影響分析、費用便益分析）。
- 案の公表の時期について、どのようなことを定めるべきか（例えば、なるべく早い時期、最終案に近いものができた時期）。
- 公表方法について、どのような手段・媒体（例えば、ホームページ、窓口配布、新聞・雑誌、官報、報道発表、説明会）によることと定めるべきか。特定の媒体の活用を義務づけることについてどう考えるか。
- 特定人、利害関係人に対する周知について、どのように考えるか。
- 意見提出手続の実施状況について、一覧性のある公表の方法をどのように考えるか。

<考え方>

- ① 公表する「案」については、形式で特定するのではなく、具体的に、「案」に盛り込まれるべき内容について、次のように考えてはどうか。
 - ア 「案」においては、意見等の対象となる事項が明確に示されねばならない。最低限、提示した案によって定めようとする事柄の範囲（当該範囲と意見等の対象範囲が異なる場合は当該対象範囲）、根拠、形式、内容が詳細に分かるような具体性を有したものである必要がある。
 - イ 「案」の内容は、行政機関としての十分な検討を経、意見の提出を求めるのに熟したものでなければならない。
 - ウ ア及びイの必要が満たされている限りにおいて、示されるべき「案」は、最終的に決定される行政立法の規定の案文である必要はなく、既存の行政立法の改正であれば改正後の規定、改正後の規定の分かる新旧対照表若しくは改正案要綱又は骨子若しくは概要説明書など、さまざまな体裁が許される。
 - エ 案の内容が、十分な専門知識や情報がなくても理解しやすく示される必要がある。
- ② 「案」の公表に際して添付すべき情報については、特定の資料や資料の形式を定めるのではなく、行政機関に対し、必要な情報をできるだけ添付すべき義務を設けてはどうか。
- ③ 「案」の公表の時期については、行政手続法上は、「案」の熟度について①イのような段階に達したことを求めることとするので良いのではないか。
- ④ 公表方法については、インターネットを活用し、電子政府の総合窓口（<http://www.e-gov.go.jp>。以下「e-Gov」という。）、各府省のホームページ等によるべ

きことを原則とすることとし、デジタル・デバインド等の是正に配慮し、その際、各府省の判断により電子媒体以外の公表の方法を併用すべきこととしてはどうか。また、意見提出手続の実施状況（案の公表、結果の公表等の状況）に関する一覧性のある公表については、現在の e-Gov への記載という方法を活用してはどうか。

- ⑤ 一般に、利害関係人等への周知は望ましいものと考えられ、一般法たる行政手続法において、一律に利害関係者等への周知の手続を定める必要は無いのではないか。

(2) 意見等の提出期間

- 意見等の提出期間については、どのようなことを定めるべきか。一律に一定の期間を定めることについてはどうか。

<考え方>

- 意見等提出期間の規定の案については、以下の2つのいずれかの方法によるべきと考えられるが、手続の定め明確性という観点から a とし、現行閣議決定の手続を考慮に入れると30日を下限としてはどうか。その際、当該下限を下回らざるを得ない事情がある場合には、そのような設定を可能とする一方、その理由を事後に（又は案の公表時に）公表することとしてはどうか。
 - a 具体的な期間を下限として定める方法
 - b 具体的な期間を定めず、「相当の期間」のように定める方法

(3) 意見等の提出方法

- 意見等の提出方法については、どのようなことを定めるべきか。
 - ・ 口頭か、書面か（電子メールを含む。）その双方か。
 - ・ 要式行為か否か（例えば、口頭であれば、指定の時場所における意見陳述、電話による申出、出頭しての申出、録音による陳述。書面であれば、指定場所への持参、郵送、ファクシミリ、電子メール、記名・無記名）。

<考え方>

- 原則として、意見提出方法は意見等が書面に記載され、記録が残る方法（郵便、ファクシミリ、電子メール等）の中から、行政機関が適当なものを、案の公表時に、指定することとしてはどうか。

(4) 意見等を提出できる者の範囲

- 意見等を提出できる者の範囲については、どのようなことを定めるべきか。利害関係者に限るか。一般国民か（さらに国民以外も含めるか）。
- 意見等を提出できる者にとって、意見等の提出は権利と位置づけられるかどうか。

<考え方>

- ① 意見等を提出できる者の範囲については、行政立法に際して意見等を広く求めると言う制度の趣旨から、限定をかけなくてよいのではないか。
- ② 意見提出手続において、提出された意見等の受領及び適正な取扱いを、行政機関の義務として定めるべきではないか。

(5) 審議会手続との関係

○ 審議会手続と意見提出手続との関係をどのように考えるか。

<考え方>

- ① 意見提出手続が法定化されれば、行政機関が意見提出手続を行うのが原則である。
- ② しかし、個別法の定める審議会手続が行政手続法の定める手続に対して特別法に当たると考えるべき場合、行政手続法の意見提出手続に代替することや、優先することが考えられる場合もあるのではないかと。しかしながら、現行法における審議会手続の規定がそのような趣旨・目的であるものかどうか、必ずしも明らかではないので、各府省に調査し、実状を把握してはどうか。
- ③ また、個別法に特段の定めがない場合でも、審議会において、案の公表や意見等の取扱いに関し意見提出手続と同等と認められる手続をとった場合にあっては、行政手続法上の意見提出手続を行ったものとみなすべき場合もあるのではないかと考えられる。この場合においては、審議会の審議結果を受けて行政立法を行う行政機関が、そのような扱いとする旨を明らかにする必要があるのではないかと。
- ④ 審議会手続と意見提出手続の順序をどうするかについては、運用に委ねてはどうか。なお、意見提出手続により情報等の把握ができることにかんがみ、本検討会としては、関連する問題として、一般的には、審議会に意見提出手続の結果を提供することが望ましいと考える旨、明らかにすることが考えられる。他方、これについては不要とする意見もあった。

(6) 意見等の取り扱い

○ 提出された意見等の取扱いについて、どのようなことを定めるべきか。行政側はどのように扱うことを求められるのか。

<考え方>

- 提出された意見等は、適正に考慮され、その結果は公表されなければならないとすべきではないか。意見等の提出者に個別に考慮の結果等を連絡する必要はないと考える。ここで、「考慮」とは、行政立法を行う機関が、その責任において、提出された意見等からその内容を理解し、考慮・判断し、示した案から変更する必要があるかどうかを決することとする。「公表」とは、意見等に対する考慮の内容と結果を明らかにすることとする。

(7) 結果の公表方法

◎ 結果の公表

- 結果の公表の内容について、どのようなことを定めるべきか（例えば、提出された意見（すべての意見か、適宜要約可とするか）、行政機関の考え方（意見等の採択、不採択の理由）、修正点の公表の必要性）。
- 結果の公表の方法については、どのような手段・媒体（例えば、ホームページ、窓口配布、新聞・雑誌、官報、報道発表、説明会）によることと定めるべきか。特定の媒体の活用を義務づけることについてどう考えるか。
- 結果の公表の時点については、どのような時点に行うことと定めるべきか。
- 意見等の提出者に対する回答についてどのように考えるか。

<考え方>

- ① 結果の公表の際には、意見等に対する行政機関の考え方が公表されるべきであるが、意見等を要約・整理した上で、それに対する考え方を公表することを可としてよいのではないか。なお、その際にも、意見等はすべて公にされている必要があるのではないか。また、案の修正点及び結果として行われた行政立法が何であるかを明らかにすることを求めてはどうか。
- ② 公表方法については、3 (1) ④と同様に考えてはどうか。
- ③ 行政立法が行われた場合は、当該行政立法の公布若しくは公表と同時期に、結果を「公表」することとすべきではないか。また、行政立法が行われない場合又は修正した案により改めて意見提出手続が行なわれる場合には、行政機関がそのように決した後速やかに「公表」することとすべきではないか。
- ④ 本制度における意見等の中には、利害関係者による切実なものも含まれ得るが、本制度の趣旨は、広く意見等を求めるものであり、個々の提出者に対する措置を義務付ける必要はないのではないか。

(8) その他

- 行政手続法としての法制化によって、行政手続法の手続の適用対象外又は法定外となる事項等（法定された手続以上の手続をしている場合を含む。）について、考え方の整理やなんらかの措置を検討する必要はないか。
- 法定された手続の水準を上回る運用を奨励するために、なんらかの措置を検討する必要はないか。
- 手続の結果、原案に大幅な修正が必要となった場合の取扱いをどのように考えるか（例えば、手続の再度実施等）。
- 意見募集終了後から公布までの期間についてどのように考えるか。
- 本手続に違背して制定された命令及び当該命令に基づきなされた処分の法的効果について、どのように考えるか。
- 今回行政立法手続を法制化するとして、当該手続に拠っていない既存の行政立法について、どう考えるのか。
- 行政立法の制定・改廃を国民が提案する・申し出る仕組みについて、どのように考えるか。

<考え方>

- ① 2⑦で述べたとおり、現在、意見募集等が広範に行なわれていることを考慮し、本検討会としても、その一層の推進、充実を要請すること等が考えられる。また、法制化で適用範囲を画した結果として適用範囲外となるような一般的規律の策定に当たっても、このような運用が引き続き行なわれるよう、例えば行政手続法上位置づけるなど十分な配慮が必要ではないか。
- ② 原案の大幅修正の場合については、意見提出手続の結果、公表した「案」とまったく同一性が認められないものを定めることとなる場合は、「案」は公表されておらず、意見提出手続が行われていないものと考えらるべきではないか。他方、公表した「案」から修正したとしても、当初の「案」との同一性が認められる限りにおいて、意見提出手続を義務付けるのは不適切ではないか。なお、行政機関が、修正した案を任意に意見提出手続にかけることは、認められるべきではないか。
- ③ 意見募集終了後から公布までの期間については、行政手続法により、一律に規律しなくても良いのではないか。
- ④ 法的効果については、具体的案件に即し裁判所において判断する事柄である。
- ⑤ 行政立法手続が法制化されても、当該手続を経ていない既存の行政立法の効力が変わることは考えられないのではないか。
- ⑥ 行政立法の制定・改廃を国民が提案する・申し出る仕組みについては、個別の立法において特段の仕組みを設けることは別として、請願法の仕組み以外に一般法として新たに仕組みを設ける必要があるかどうかについては、十分検討が必要な問題ではないか。

4 理由の提示

○ 行政立法の際に理由の提示を行うことを法制化する必要はあるか。

<考え方>

- ① 行政立法の理由の提示を制度化する場合、行政立法と同時期に、③イに掲げるような他の公表事項と併せ、当該行政立法の理由について公表することが考えられるのではないか。その際、公表すべき理由としては、案の公表において、内容を具体的に示す際に求められる程度のものとするべきではないか。
- ② ①の理由の提示は、適用範囲に該当する行政立法について行なわれるべきである。個別の事情により一定の手続を実施しなかったものは、理由の提示が不可能とまでは言えないので理由の提示を行なうべきと考えられるのではないか。
- ③ なお、意見提出手続において行政立法の理由（又は考え方）を示す手続としては、他に以下のものが考えられる。
 - ア 行政機関は、意見提出手続の案の公表にあたり、案の内容等を具体的に示すこととなるが、この際、可能な限り考え方を示すこととなると考えられる。
 - イ 行政機関は、意見提出手続の結果の公表の中で、考え方についても公表することとなるが、これは提出された意見等に係るものに限られるとは言え、提示すべき理由の一部となると考えられる。また、審議会等で扱った意見提出手続類似の手続の扱い等、行政立法と同時期に公表することとなるが、提示すべき理由の一部を公表する結果となる場合もあると考えられる。
- ④ ①及び②の考え方による理由の提示の制度化については、以下について考慮する必要があるのではないか。
 - ア 意見提出手続を実施した行政立法については、意見等が提出されなかった事項に関する考え方や成立した行政立法に関する行政機関の考え方が示されることになるが、それをどのように評価するか。
 - イ 適用範囲ではあるが個別の事情により意見提出手続を実施しなかった行政立法については、行政機関の考え方が初めて示されることになるが、それをどのように評価するか。
 - ウ 法律についても提案理由説明以外に特別に理由の提示が行なわれていないが、それとの均衡をどのように考えるか。

5 公聴会手続

- 意見提出手続に加えて、公聴会手続（利害関係人の意見聴取）について、法制化する必要があるか。

<考え方>

- ① 公聴会も意見等の提出を求める手続の一つであり、意見提出手続と比較しても一長一短はあると考えられるが、現行実務に照らし、公聴会を行う方がより適切と考えられ個別法で規定する場合以外に、一般的に規律を設ける必要は無いのではないか。
- ② 他方、任意に公聴会を開催し意見等の提出を求めた場合は、行政手続法の手続の要件を満たす場合には、同手続における意見提出方法の一つとして位置づけることになるのではないか。
- ③ 個別法で公聴会手続を定めている場合は、当該個別法の趣旨・目的に照らし、運用により調整することとなり、必要であれば制度間で調整することとなるのではないか。

6 行政立法に対する不服申立て

- 行政立法に対する不服申立てを可能とすることについて、どのように考えるか。
- その他の行政立法に対する苦情処理の手続について、どう考えるか。
- 訴訟との関係をどのように整理するか。

<考え方>

- ① ワーキンググループとしては、これらの問題については十分議論するには至らなかったが、まず、行政立法そのものの効力を争う場合については、個別具体の処分の効力を争う場合にその根拠となった行政立法の効力を問題とするときと、そのような処分の効力に係る争いを前提としないで行政立法の効力を問題とするときが考えられる。
- ② 前者については、現在でも不服申立てが可能な場合がある。
- ③ 後者については、現行行政不服審査法に基づく不服申立ては認められない。新たに行政立法の効力を問題とする不服申立ての道を開くかどうかは、行政立法についての行政事件訴訟をめぐる今後の動向を見極めつつ、行政不服審査法全体の見直しの課題の一つとして、十分な検討が必要な問題ではないか。
- ④ 他方、制度の信頼性を高める見地からも、行政立法手続の瑕疵の是正を求める等の苦情の扱い、行政立法手続の実施状況の把握等について、行政手続法に規定を置くことが考えられるのではないか。

補論

<公表期間について>

- ① 意見提出手続の案の公表における公表期間は、意見提出期間と一致するものと考えられるが、意見提出手続の結果の公表や理由の提示等の公表については、一定期間又は相当の期間、ホームページに掲載すること等公表を継続することが求められるのではないか。

<意見提出手続の実施に当たって>

- ② 意見提出手続の導入に際しては、不特定多数の者からの意見等の取り扱うものであることにかんがみ、窓口や担当職員に関する情報の提供の在り方に十分に配慮し、ITの活用等効率的な事務処理のための工夫をすることにより、行政事務の停滞等の弊害を招くことが無いようにするべきである。