

行政手続法検討会報告

平成16年12月17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	12
カ 趣旨の明示(理由の提示)	13
キ 公示の方法	14
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	16
(ウ) 検討会において指摘された他の課題について	16
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。）

1 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と考えからである。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

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もので、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抛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