

- 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いえることができる。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 | 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ない。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。

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

「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