

第1章

改正の経緯

1 (第1次) 行政手続法研究会の命令制定手続

行政立法の統一的な手続を行政手続法で定める必要性は、すでに1964年2月に公表された「行政手続に関する報告」(臨時行政調査会第3専門部会第2分科会)⁽¹⁾において指摘されていたが、第1臨調は、時間の制約のため、行政立法手続と公聴会手続については、行政手続法草案に盛り込むことはできなかった。しかし、旧行政管理庁に設けられた(第1次)行政手続法研究会(座長:雄川一郎東京大学教授[当時])が1983年11月に公表した行政手続法法律案要綱案⁽²⁾においては、命令制定手続が含まれており(資料1参照)、命令制定の法律上の根拠及び命令案の公表、公表された命令案に対する利害関係人の書面による意見陳述の機会の付与、利害関係人から提出された意見を斟酌した命令制定という手続が提言されていた。

しかし、1985年6月に旧総務庁に設けられた(第2次)行政手続法研究会(座長:塩野宏東京大学教授[当時])が(第1次)行政手続法研究会の行政手続法法律案要綱案について各省庁に対して行ったアンケート調査・ヒアリング調査では、行政効率を阻害するおそれがあること、必要な場合には個別法で対応すれば足りること、行政立法は国会の定める法律の委任に基づき、又は法律を実施するために制定されるものであり、基本的には国民の意思は反映されているとみうること、利害関係人の範囲の特定が困難であること等を理由とする消極的意見が支配的であった。そのため、(第2次)行政手続法研究会は、行政立法手続は将来の課題と位置付け、処分手続と行政指導手続

に焦点を絞った行政手続法要綱案⁽³⁾を作成して、1989年10月に公表している。そして、第3次臨時行政改革推進審議会も、国民の権利義務と直接にかかわる手続に限定して行政手続法制定を急ぐという方針を踏襲した。

2 行政手続法の残された課題としての位置付け

行政手続法は、1993年に制定されたが、上記の理由により、2005年改正前は、国民の権利義務に直接かかわる処分に関する手続、行政指導、届出の分野について優先的な対応が必要であるという認識に基づいて、申請に対する処分（2章）、不利益処分（3章）、行政指導（4章）、届出（5章）を対象を限定しており、行政立法手続については定めていなかった。しかし、行政手続法の基礎になった要綱案⁽⁴⁾を作成した第3次臨時行政改革推進審議会は、行政立法手続の整備を将来の課題として位置付けていた。すなわち、「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12日臨時行政改革推進審議会答申）は、「行政手続法要綱案取りまとめの基本的考え方」において、「今回要綱案で取り上げた処分に関する手続及び行政指導は、上述のように、いずれも国民の権利義務に直接かかわる分野であり、優先的に手続の整備が図られるべきものであるが、このほかにも検討の必要があるものとしては、各種の地域指定のようないわゆる一般処分に係る手続、行政処分による法的効果の実現を確保する手段としての行政上の強制執行手続、さらに行政部内において政令や省令等を制定するに当たっての手続（行政立法手続）、土地利用規制に係る計画や公共事業に係る計画の策定手続（計画策定手続）などが挙げられる。ただ、これらに関し、どのような一般的な手続を導入するかについては、なお多くの検討すべき問題があり、将来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」と述べられている。

第4章

地方公共団体の課題

1 行政手続法46条の射程

行政手続法46条は、「地方公共団体は、第3条第3項において第2章から前章までの規定を適用しないこととされた処分、行政指導並びに命令等を定める行為に関する手続について、この法律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」と規定している。普通地方公共団体についていえば、99%以上が行政手続条例を制定し、特別区もすべて行政手続条例を制定して、行政手続法の適用除外とされた処分、行政指導、届出について、この努力義務を履行している。しかし、2005年の行政手続法改正により、地方公共団体は、命令等を定める手続についても、行政手続法の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上のために必要な措置を講ずるよう努めなければならないことになる。

そこでいう命令等は、行政手続法2条8号に定義されているが、地方公共団体の場合、規則、審査基準、処分基準、行政指導指針ということになる。そして、行政手続法3条3項は、「地方公共団体の機関が命令等を定める行為」については、全体として6章の規定を適用しないこととしているから、地方公共団体の機関が定める規則、審査基準、処分基準、行政指導指針全体について、行政手続法46条の努力義務規定が適用されることになる。

行政手続法5条は、行政庁に審査基準を作成する義務を課しており、同法12条は、行政庁に処分基準を作成する努力義務を課している。法律に基づく

処分であれば、地方公共団体の機関が処分権者である場合であっても、当該地方公共団体の機関は、行政手続法上、審査基準作成の義務、処分基準作成の努力義務を負うことになるが、これらの審査基準、処分基準を定める手続についても行政手続法46条の規定が適用される。そのみならず、行政手続法の2章（申請に対する処分）、3章（不利益処分）の規定の適用を受けず、行政手続条例に基づき定められる（条例・規則に基づく処分に係る）審査基準・処分基準の制定についても、行政手続法46条の規定の適用を受けることになる。また、地方公共団体は、指導要綱と呼ばれる行政指導指針を少なくとも制定しているが、これも行政手続法46条の射程に入る。

行政手続法46条は、3条3項において6章の規定を適用しないこととされた命令等を定める行為を対象としているが、6章は、その表題が「意見公募手続等」と「等」が付加されていることから窺えるように、「意見公募手続」のみならず、「命令等を定める場合の一般原則」も含んでいる。地方公共団体においては、先進的条例においても、「命令等を定める場合の一般原則」まで条例に規定したものはないと思われる。この部分についても、「必要な措置」を講ずることを看過しないように留意すべきであろう。また、6章には、目立たないが、意見公募手続を実施しなかった場合における命令等の趣旨の明示についても定められている。行政手続法46条の「必要な措置」には、命令等の趣旨の明示も含まれている。

行政手続法46条は、「地方公共団体」全体に努力義務を課しており、普通地方公共団体のみを対象にしているわけではない。特別地方公共団体の中でも特別区は、法律により地方公共団体に課された努力義務を誠実に履行する傾向にあるが、地方公共団体の組合の場合、一部を除いて、対応が十分とはいえない。地方公共団体の組合の積極的な対応を期待したい。

2 条例化

行政手続法46条がいう「必要な措置」は、要綱・規則の制定・改正ではな

第5章

パブリック・コメント先行事例 ～滋賀県と横須賀市からの報告～

第1節 滋賀県民政策コメント制度について

はじめに

滋賀県は、琵琶湖と山野、都市と農村、歴史と未来、伝統文化と進取の気風、人口増と少子高齢化といった多様な要素をすべて包み込み、県域がひとつの独立した空間を形成しているといえよう。こういう空間だからこそ、新時代における地域自治のあるべき姿を自ら実験台として示すことができるのではないかという想いから、「自然と人間がともに輝くモデル創造立県」を県政の基本に掲げ、様々な取組みにチャレンジしている。

中でも大切にしているのが「県民主役の県政」。具体化のひとつとして、県民と行政との協働を基調として、「県の基本的な政策を立案しようとする場合は、あらかじめ目的・内容その他の必要な事項を公表して、広く県民の意見を求め、県民の意見を反映する機会を確保する」（『対論・自治改革—地域主権への挑戦と実験』 國松善次・塩田潮共著）ため、パブリック・コメント制度を導入し、早くも5年を経過した。

本県の取組みを紹介するこの機会に、改めて制度の概要や実施状況等を振り返ることで、いささかなりとも各自自治体運営の参考になれば望外の幸せである。

1 滋賀県民政策コメント制度の導入

滋賀県では、「県民とのパートナーシップで築く活力ある県政」を基本理念とした当時の『行政改革大綱』に基づく新しい取組みのひとつとして、2000年4月1日から「滋賀県民政策コメント制度」を導入した。

現在では、ほとんどの都道府県で実施されているパブリック・コメント制度であるが、導入時点では、岩手、新潟、福井、福岡と並んで、いち早く取組みを始めたことになる。

本格的なパブリック・コメント制度の導入としては全国でも初めてであったことから、知事を本部長とする行政改革推進本部で十分検討するとともに、第三者機関の滋賀県新行政システム推進委員会や学識経験者の意見を参考にしながら案をまとめ、さらに、県議会においても制度について討議がなされたところである。

このようにして策定された制度案は、そこに規定された手続に従って、県民等に対して、意見や情報を募集する試み、いわばパブリック・コメント制度のパブリック・コメントを行った。この33日間の試行を踏まえ、7件の修正を加えた上で、告示要綱として「滋賀県民政策コメント制度」をスタートさせたものである。また、後に「情報公開条例」において、基本的な施策の立案にあたり県民の意見を反映する機会を確保することを規定し、制度の根拠を明示している。

2 制度の概要

(1) 制度の目的

この制度は、「県政の基本的な政策を立案する過程において、当該立案に係る政策の趣旨、内容等の必要な事項を県民等に公表し、これらについて提出された県民等の意見、情報および専門的な知識を反映させる機会を確保する手続」(要綱2条)であり、県の行政運営における公正の確保と透明性の