

行政手続法検討会審議経過

平成 16 年

- | | | |
|-----------|----------|---|
| 第 1 回 会 合 | 4月7日(水) | 総務大臣挨拶、座長選任、議事運営方法等
事務局説明(行政手続法についてのこれまでの経緯等)
米国における行政立法手続(常岡委員)
フリートーキング |
| 第 2 回 会 合 | 4月27日(火) | 座長代理指名
ドイツの行政立法(平岡委員)
事務局説明(行政の規範等の実例等)
フリートーキング |
| 第 3 回 会 合 | 6月4日(金) | 地方公共団体の行政立法手続
横須賀市
行政立法手続等の論点(案) |
| 第 4 回 会 合 | 6月30日(金) | 各府省等ヒアリング
総務省、金融庁
「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」の実施状況(平成15年度実施分仮集計版)
行政立法手続等の論点(案) |
| 第1回ヒアリング会 | 7月5日(月) | 各府省等ヒアリング
厚生労働省、内閣官房、農林水産省、内閣府、公正取引委員会、警察庁、防衛庁 |
| 第2回ヒアリング会 | 7月9日(金) | 各府省等ヒアリング
法務省、外務省、文部科学省、環境省、人事院、会計検査院、財務省 |
| 第 5 回 会 合 | 7月16日(金) | フランスにおける行政立法に係る不服申立て
伊藤洋一 東京大学法学部教授
各府省等ヒアリング
経済産業省、国土交通省
行政立法手続の論点(枠組みに係る基本的なもの) |

(ワーキンググループ 3回)

- | | | |
|-----------|-----------|---|
| 第 6 回 会 合 | 9月22日(水) | 財務省ヒアリング
行政立法手続に関する意見募集の結果
ワーキンググループにおける検討の概要 |
| 第 7 回 会 合 | 10月27日(水) | ワーキンググループにおける検討の概要
行政手続法検討会報告書のイメージ |

「行政立法手続」に関する意見募集に対して提出された意見の概要

1	制度創設の理念・目的	1
2	適用範囲	2
3	意見提出手続	
(1)	手続の流れ等	6
(2)	案の公表	7
(3)	意見等の提出期間	10
(4)	意見等の提出方法	12
(5)	意見等を提出できる者の範囲	13
(6)	審議会手続との関係	14
(7)	意見等の取扱い	15
(8)	結果の公表	16
(9)	その他	18
4	理由の提示	20
5	公聴会手続	21
6	行政立法に対する不服申立て	22
7	地方公共団体との関係	24
8	送達手続・その他	25
9	その他の意見	26
10	行政立法手続に関係のない意見	27

(注)

- 1 意見概要の後ろにある括弧付き番号は、便宜上付した意見提出者番号を示す。
- 2 意見は事務局において適宜要約の上で分類した。

<p>【論点の項目】</p> <p>1. 制度創設の理念・目的</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(法制化の必要性： 関係)</p> <p>パブコメ手続が適正に実施されることを担保するため立法化すべきである(64)</p> <p>官民の両方が行政立法手続の過程で意見を提出できるようにすることは、良きガバナンスを推進することとなり、官僚的障壁を除去し経済的効率を高める(69)</p> <p>パブコメ制度は、立法過程の公正の確保と透明性の向上に資するだけでなく、民間の知恵と経験を活用し、立法内容を良くする重要な役割を果たしている。また、立法過程への民間の参加意識を高め、立法に対する納得感を得やすくし、自己責任原則に基づくルール型行政への転換をサポートする役割も果たすことから、法制化によりパブコメ制度を充実させるべき(88)</p> <p>国民の権利・義務に重大な影響を及ぼす事項の多くが政省令、告示、通達等に委ねられている現状では、行政立法手続の法制化を図ることは自明(89)</p> <p>広く国民の声を聞く仕組みのスムーズな運用のために必要(90)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>行政立法手続の法制化はなぜ必要か。</p> <p>現行の行政手続法第1条は「行政運営における公正の確保と透明性の向上」を法の目的として規定しているが、行政立法手続の規定を加えた場合に法の目的はそのままでよいか。国民参加等の新たな視点を加える必要があるか。</p> <p>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。</p>	<p>(法の目的： 関係)</p> <p>制度創設の理念として、「分かり易さ」と「国民から信頼される」を明記すべき。一部専門家からしか理解されない制度では存在理由が問われる(10)</p> <p>国民参加の視点を加えるべき(64、80、85、99)</p> <p>立法内容の改良や民間の参加意識の向上という視点も加えるべき(88)</p> <p>パブコメ手続は国民が行政立法の主体となることを意味するわけではないので「国民参加」の視点は適当でなく、新たな視点を加えるならば「行政運営における民間の見識の活用」などではないか(89)</p> <p>行政手続に関する説明責任を果たし、開かれた政府を進めることを目的に加えるべき(99)</p> <p>(行政立法の一般原則： 関係)</p> <p>行政立法の法適合性の原則や、平等原則、比例原則を定める実益はある(89)</p>

<p>【論点の項目】</p> <p>2. 適用範囲（その1）</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>（適用範囲（機関の別）： 関係）</p> <p>原則として国の機関に限定すべき（64）</p> <p>法律案、ガイドライン、指針を含み、かつそれに限定することない規範等を定めるあらゆる機関を含んだ包括的なものとすべき（69）</p> <p>地方公共団体も対象とすべき（76）</p> <p>行政立法に対する不服申立てや訴訟の процедуруを設ける場合は、これらに関する規定は地方公共団体等にかかわる場合でも法律で定めるべき（89）</p> <p>国の機関（行政府、立法府、司法府）とすべき（99）</p> <p>国の行政事務を処理している団体等（国民の権利義務に影響を及ぼす規範等を定める場合）は対象とすべき（64、96、99）</p> <p>政府設立機関や認可された自主規制機関を対象とすべき（69）</p> <p>特殊法人等については、特に重要な権限を有する団体等を政令等で指定し、その指定団体について法律による規制を適用するものとしてはどうか（89）</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適切か。次に掲げる別についてどう考えるか。</p> <p>ア 国の機関と地方公共団体の機関。</p> <p>イ 国の機関の中で行政府、立法府、司法府の機関の区別等。</p> <p>ウ 国の行政機関ではないが、国の行政事務を処理している団体等で、規範等を定めるものがあるとすればそれについてはどうか。（特殊法人、独立行政法人、認可法人等）</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>2. 適用範囲（その2）</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>（適用範囲（形式の別）： 関係）</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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切か。次に掲げる別について、どのように考えるか。</p> <p>ア 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</p> <p>イ 訓令・通達</p> <p>ウ 告示</p> <p>エ 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）</p> <p>オ 法律案</p>	<p>広く国民一般に公表されている抽象的規範、行政が裁量によって内部で策定している規範は全て対象とすべき（64、69、80、81）</p> <p>現行パブコメの対象とされているものは、全て対象とすべき（85）</p> <p>法形式によって区別をつけるべきでなく、論点のア～オ全てを対象とすべき（89、90、93）</p> <p>施行期日がいつかということは権利行使あるいは義務の負担にかかわる重要な問題であり、施行期日政令も対象とすべき（99）</p> <p>基本となる裁量基準や解釈基準は国民からの信頼を確保するためにも適用範囲とすべき（10）</p> <p>ガイドライン、指針等について対象となるものか否かを明確化すべき（93）</p> <p>より具体的な事項を定め国民の身近な規範となるガイドライン、通達等は対象とすべき（97）</p> <p>内閣提出法案（重要な法律案）も意見募集の対象とすべき（60、64、67、69、76、82、88、95、96、98）</p> <p>首相及び国務大臣の私的諮問機関の報告等も、それを閣議決定（了解）する場合は、閣議に諮る前にパブコメをすべき（76、101）</p> <p>審議会答申案、各種研究会報告書案、審議会規則案も対象とすべき（95、96、97）</p> <p>許認可のような行政処分についても、その影響が対象者に留まらず広く及ぶもの、既に継続的に意見募集が行われているもの等は対象とすべき（60、81、95）</p>

<p>【論点の項目】 2. 適用範囲（その3）</p>	<p>【提出された意見の概要】 （適用範囲（内容の別）： 関係） 規制か否か、給付か否か、法規命令か否か等により適用範囲を画することは適当でない（64、89）</p>
<p>【論点の内容】 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。 ア 「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。 イ 法規命令、行政規則に分類して考えることはどうか。 ウ 行政計画、一般処分について考える必要はあるか。</p>	<p>給付関係についても対象とすべき（76、89、96、99） 総理大臣のみが示しうる政策上の配慮以外の規制（行政内部のみに適用されるものも含む）はすべて対象とすべき（76） 業界に大きな影響を与える全ての問題又は意思決定について対象とすべき（92） 「規制」の範囲は法律で明確化すべき（95） 基本政策、外交方針等の政策についても対象とすべき（15、64） 行政計画も対象とすべき（64、80、85、86、89、96、99、101） 不特定多数の権利義務関係を一般に拘束する一般処分を対象とすべき（99）</p>

<p>【論点の項目】</p> <p>2. 適用範囲（その4）</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>（一定の事情： 関係）</p> <p>特に緊急を要する場合や国民の権利利益に与える影響がごく軽微なもの以外は広く対象とすべき（64）</p> <p>適用除外の要件の判断は安易になすべきでない（67、82）</p> <p>一定の事情についての判断基準をガイドライン等により明確にすべき（68、82）</p> <p>原則として迅速、緊急な場合に限り適用除外とすべき（90、99）</p> <p>例外基準は法律で明確に規定すべき（95）</p> <p>（正当性担保の仕組み： 関係）</p> <p>行政立法制定後、速やかにパブコメ手続を実施し、事後的検証及び意見提出の機会を設けるべき（64）</p> <p>手続を省略した事案を審査する機関の存在が必要（68）</p> <p>不服申立手続を審査するための第三者機関を設けるべき（89）</p> <p>不服申立てや苦情処理の仕組みを設けるべき（99、101）</p> <p>（理由の公表： 関係）</p> <p>理由を公表することが必要（64、67、90、93、95、99）</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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切か。次のそれぞれについて、どのように考えるか。</p> <p>ア 迅速、緊急、実行不能</p> <p>イ 軽微、不必要</p> <p>ウ 不適當、公益違反</p> <p>一定の事情により行政手続法に定める手続を適用しなかった場合の、当該判断の正当性を担保するための仕組みを設ける必要はあるか（例えば、不服申立、苦情処理）。</p> <p>一定の事情により行政手続法に定める手続を適用しなかった場合の、理由を公にする必要はあるか</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>3．意見提出手続</p> <p>(1) 手続の流れ等</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(意見提出手続の流れ： 関係)</p> <p>(事案によっては)同一案件について複数回意見募集が行われるべき(81、92、101)</p> <p>再意見募集や説明会、公聴会等の再反論機会を求める意見が多い場合には、その機会を設けるべき。再意見募集を行わない場合には、結果に対する反論を一定期間受け付け、公表すべき。また、反論の内容及び提出数は集約して定期的に公表すべき(82、95)</p> <p>通常の説明会や公聴会だけでなく、意見交換会のような場を必要に応じ複数回開催すべき(85)</p> <p>提出された意見を基に官民双方向で議論できる場を設定すべき(86、87)</p> <p>現行の手続どおりでよい、同水準は維持すべき(90、101)</p> <p>年度終了の最低6か月前までに、パブコメの年間プランを公表し、消費者団体や業界に対して、関連する問題の意見募集に関する事前公表を行うべき(92)</p> <p>(意見提出手続の実施責任機関： 関係)</p> <p>当該案の立案を所管する機関を実施主体とすべき(64)</p> <p>(意見提出手続の適用範囲： 関係)</p> <p>すべてについて適用すべき(64)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>意見提出手続の流れはどのようなものと定めるべきか。現行閣議決定上は次のようになっているが、どのように考えるか。</p> <p>ア 案の公表</p> <p>イ 意見等の提出</p> <p>ウ 意見等の取扱い</p> <p>エ 結果の公表</p> <p>オ 行政立法の制定・公布</p> <p>手続を実施する責任を有する機関について、どのようなことを定めるべきか。政令、共同命令等の取扱いについてはどうか。</p> <p>意見提出手続は、2の適用範囲のすべての行政立法について適用されるべきか。</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>3. 意見提出手続</p> <p>(2) 案の公表</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(公表する案の内容： 関係)</p> <p>内容の明確性が必要であるから、案は「改正案文」または「改正要綱案」とすべき(64)</p> <p>論点に挙げられている項目は提示すべき(90)</p> <p>改正の場合は新旧対照表を付すべき(96)</p> <p>要綱・骨子、各規定の趣旨を説明したものとすべき(99)</p> <p>現行制度の水準は維持すべき(101)</p> <p>参考資料として、(当該行政立法に係る施策等についての)海外での取組を添付すべき(7、9、11、14、18、19、20、23、27、28、29、31、35、43、46、48、54、66、72、75、78、79、87、94)</p> <p>関連知識の無い者にもわかりやすい平易な説明資料を作るべき(15、24、35、64)</p> <p>結果の公表予定日時、場所等を明記すべき(24)</p> <p>外国関連機関や事業者も日本の政策に関心を寄せていることから、案は可能な限り日本語及び英語の両方で作成すべき(25、92)</p> <p>立案者の所属・氏名を公表すべき(61)</p> <p>関係する情報、根拠データ、検討資料、代替案などを公表すべき(61、80、85)</p> <p>識者による検討が行われている場合、そこでの問題点・論点もわかりやすく紹介すべき(81)</p> <p>関連する全ての資料を(可能な限り電子媒体で)公表すべき(92、93)</p> <p>最終案だけでなく、検討段階での有力意見等も明らかにすべき(96)</p> <p>今回の意見募集のように、代表的論点や委員の発言等を添付すべき(97)</p> <p>各府省の公表方法を統一し、かつ、説明資料を添付すべき(98)</p> <p>(案の公表時期： 関係)</p> <p>審議の途中でも意見を広く募集すべき(9、11、13、14、16、19、20、23、27、29、31、43、46、66、72、78、79)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>公表する「案」の内容</p> <p>ア 「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)。</p> <p>イ 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)。</p> <p>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)。また、審議会手続との関係をどのように整理するか。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	

最終案に近いものができた時期とすべき。また、少なくとも意見募集期間開始の2か月以上前とすべき(64)

早い段階(69、81、98、99)案の構想段階から(86、98)とすべき

行政立法の施行等への対応準備期間について考慮した時期とすべき(90)

(案の公表方法： 関係)

適切な公表をすべき(41、73)

官報・ホームページだけでなく、テレビ、ラジオ、ポスター、新聞広告等を利用して広く周知すべき(9、11、14、15、16、19、20、23、24、27、28、29、31、32、33、35、36、37、41、43、44、45、46、48、51、54、55、57、58、59、62、63、66、70、72、74、75、78、79、81、83、84、94、100)

首相官邸ホームページで公表すべき(56)

政府広報で発表すべき(61)

ホームページ、窓口配布、報道発表は全件で実施を義務付け、必要に応じ地方自治体の広報誌への掲載を行うべき(64)

パブコメ手続が終了した後、意見募集時の資料(案等)がホームページ上から削除されている例があるが、案 意見 結果の過程を明らかにするため、継続して公開されるべき(67)

地方出先機関窓口、市区町村役場窓口での配布も検討すべき(68)

無作為抽出した人を対象に返信用封筒つきで依頼文書を送って意見提出を求めるべき(74)

(特定人等への周知： 関係)

意見募集者が選定した特定の者のみでなく、主体的に登録した者に対し周知する仕組みを整備すべき(8、76、97)

利害関係人には周知すべき(64、87、96、99)。周知先が業界団体に偏向しないよう、弁護士会、消費者団体、労働団体、障害者団体、環境団体など国民の利益に配慮したバランスの取れた選定を行うべき。また、当該案件に深い利害関係を有する者の意見と他の一般的な意見を区別するため、前者に対しては行政立法手続実施前の案作成段階において意見聴取の

機会を設けるべき（64）

（一覧性のある公表の方法： 関係）

各府省のホームページにおけるパブコメ掲載方法を標準化するとともに、総務省ホームページから各府省サイトのパブコメ部分にリンクすべき。また、各府省の地方出先機関にパブコメ実施案件に関する文書閲覧窓口を設置すべき（64）

パブコメ手続の適用対象の当否にかかわらず、審議会等によるものも含む全ての意見募集を1か所から容易に知ることができるシステムを設置すべき（69）

各府省ホームページから横断的に活用できるシステムとすべき（90）

e-Govの利用がよい（96）

<p>【論点の項目】</p> <p>3．意見提出手続</p> <p>(3) 意見等の提出期間</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(意見等の提出期間： 関係)</p> <p>十分な期間とすべき(32、36、44、78、81、94、100)</p> <p>現行制度の標準期間の遵守を要望(67)</p> <p>原則30日間を確保し、例外的に下回る場合はその理由を公表し、その場合であっても最低2週間は確保すべき(93)</p> <p>1か月(以上)とすべき(18、28、60、68、82、90、95、96、101)</p> <p>最低でも1か月以上とし、大きなテーマ・国民の権利・義務に直接関係する事項は2か月以上とすべき(9、11、14、19、23、27、29、31、35、43、46、48、62、66、72、75、79、86)</p> <p>最低6週間とすべき(92)</p> <p>50～60日間は確保すべき(57)</p> <p>緊急を要する案件以外は標準的な期間を60日間とし、最低期間として30日間を義務付けるべき(69)</p> <p>最低2か月以上とすべき(64、71)</p> <p>2か月から3か月を確保すべき(16)</p> <p>特に重要性の高いものは3か月程度とすべき(89)</p> <p>3か月程度とすべき(61、63)</p> <p>原則として一定期間を定め、案件によって複数の期間から選択できるようにする(それぞれの期間については適用に当たっての要件を付す)べき(99)</p> <p>重要案件や外国との調整を要する案件等は期間を延長すべき(25)</p> <p>季節的特長(多くの国民が休暇をとるような時期)も考慮すべき(25、82)、国民の祝日、4月30日～5月2日及びお盆休暇となる5営業日は期間に含むべきでない(76)</p> <p>国民等からの要請に基づき一旦設定した期間を延長する方向での行政機関の裁量を認めるべき。また、案の構想段階からパブコメの実施が予想される重要案件は、意見募集期間を限</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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。一定期間を定めるとすれば、何日間が妥当か。その場合に、行政機関の裁量を認めるべきか。</p> <p>期間を確保できない場合の説明義務明示の必要性についてどのように考えるか。</p>	

定することなく、広く国民等からの意見提出を受け付けるべき（64）
期間の算定から休祝日は除外すべき（92）

重要なテーマの場合には意見募集を実施することの周知期間を2週間以上は取った上で、意見提出にも十分な期間を確保すべき（15）

意見募集の前に告知期間を1か月設けるべき（広く周知ができれば、意見募集期間自体は1か月でも良いと思われる）。また、以前役所側のFAX故障により募集期間が延長されたことがあるが、このような場合は最低1週間は延長すべき（83）

（期間を確保できない場合の説明義務：関係）
明示すべき（64、69、96、99、101）

<p>【論点の項目】</p> <p>3．意見提出手続</p> <p>(4) 意見等の提出方法</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(意見提出方法： 関係)</p> <p>提出方法はインターネットだけで構わないのではないか。ただし、責任ある意見提出を求めするために、原則として実名の記載を求めるべき(10)</p> <p>手交、郵送、FAX、電子メールいずれの方法でも受け付けるべき(32、69)</p> <p>FAXは故障等もあり問題がある(61、83)</p> <p>口頭・書面双方とすべき(64)</p> <p>記録として正確に行政機関に伝えることのできる方法を用いるべき(96)</p> <p>障害等を有する、日本語に不自由がある等により書面提出ができない者に対する救済手段を設けるべき(101)</p> <p>決まった様式ではなく、自由に意見が書けるようにすべき(9、11、14、19、27、29、31、43、46、66、72、79)</p> <p>意見提出の様式を指定するのであれば、ホームページ上から簡単に入力できるフォームなどを整備すると、意見提出もしやすく、また、行政側の集計も容易なのではないか(24)</p> <p>要式不備により提出された意見が無効とされないよう要式行為とすべきではないが、通常の文書を持って行われる意見提出は必ず認める等、最低限の要式のみ定めるべき(64)</p> <p>提出意見に枚数・字数制限や制度の趣旨に反する要件を課すことを禁止すべき(69)</p> <p>国際企業・組織は英語で意見提出することが認められるべき(76)</p> <p>(口頭による意見陳述の機会の付与： 関係)</p> <p>口頭によるほうが意見提出者の意見が正確で直接的に伝わるので、口頭による機会を認めるべき。その場合の対象、手続等は別途手続規定を定めるべき(64)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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。</p> <p>ア 口頭か、書面か(電子メールを含む。)その双方か。</p> <p>イ 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)。</p> <p>口頭による意見陳述の機会の付与についてどのように考えるか。必要と考える場合、その対象、手続、義務的か裁量的かについてどのように考えるか。また、その手続と公聴会手続との関係をどのように整理するか。</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>3 . 意見提出手続</p> <p>(5) 意見等を提出できる者の範囲</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(意見等を提出できる者の範囲： 関係)</p> <p>意見募集の対象者は日本人に限るべき(1)</p> <p>「何人も」とすべき(64、101)</p> <p>外国の官民を含む全関係者から意見を募集すべき(69)</p> <p>国民以外にも意見提出を認めるべき(87、99)</p> <p>限定すべきでない(95)</p> <p>(意見提出の権利性： 関係)</p> <p>国民の権利と位置づけるべき(64、99)</p> <p>意見提出は国民の権利、意見募集の実施は行政機関の義務であるべきで、これを明文化すべき(95)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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)。</p> <p>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。</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>3．意見提出手続</p> <p>(6) 審議会手続との関係</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(審議会手続との関係)</p> <p>パブコメ結果を踏まえて審議会での審議が進行されるべき (86、87、90)</p> <p>審議会の方針が決まってからではなく、審議途中で意見募集をすべき (94)</p> <p>パブコメの意見の集約後に審議会にそれを配布し、諮問とあわせてこれも審議対象とするようルール化すべき。また、審議会事務局から素案が審議会に提示された段階で、パブコメ手続に付すべき。さらに、諮問中の案件は、意見の整理ができた段階でパブコメ対象にすべき (101)</p> <p>審議会等でパブコメが行われた場合でも、行政機関において改めてパブコメ手続をとるべき (64)</p> <p>審議会におけるパブコメ手続についても、法制化すべき (67)</p> <p>審議会等で十分なパブコメが行われている場合にはこれをもって行政手続法に定める意見提出手続が行われたものとみなすことは考えられるが、それ以上に審議会等のパブコメに縛りかける、かえって充実した審議の妨げになるおそれもあるのではないか (89)</p> <p>審議会が実施するパブコメ手続と、行政自らが実施する手続は重複する必要はないが、この場合、審議会での実施が法律で担保されていることを前提とすべき (95)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>行政立法の案又はその背景となる政策についての審議会等への諮問等が、個別法で義務付けられている場合、又は、任意に行われる場合、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。当該審議会等が審議の過程で、当該審議会又は関係行政機関が、行政立法手続として定められた手続と類似の手続により、国民等の意見を求めた場合、行政手続法上どのように位置づけるか。</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>3. 意見提出手続</p> <p>(7) 意見等の取扱い</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(提出された意見等の取扱い： 関係)</p> <p>少数派の意見であってもその取扱いが公平であるように留意すべき(15)</p> <p>提出された意見には全て目を通し、内容の傾向別に分類し、行政立法に役立てるべき(44)</p> <p>行政機関の考慮義務を規定すべき(64)</p> <p>提出されたすべての意見を、適切な範囲内において取り入れることを義務付けるべき(69)</p> <p>誠実処理義務を規定すべき(82、95)</p> <p>適切な情報提供義務、意見尊重義務、意見に対する一定の応答義務があることを明記すべき(99)</p> <p>(意見が提出されなかった場合等の取扱い： 関係)</p> <p>意見提出が組織的に行われる可能性が極めて高い場合があると思われ、何らかのルールが必要ではないか(10)</p> <p>意見が提出されなかった場合、無関係意見が提出された場合でも、案や添付情報が国民に理解しづらかった、案件の重要度に反して意見募集期間が短い等手続自体に問題があるケースが考えられるので、このような場合には、再度の意見募集を実施すべき。また、大量提出の場合、それだけ国民等の関心の高さを示すものであり、民意反映の見地からは無視すべきでなく、誠実に考慮し、採否の理由を説明すべき(64)</p> <p>意見の提出量の多寡を考慮するものではないことを明示すべき(99)</p> <p>(定められた取扱いをしなかった場合： 関係)</p> <p>行政不服審査法上の異議申立て又は審査請求ができるものとすべき。その際、意見提出者には申立適格を認めるべき。また、司法救済として取消請求制度を採用すべき(64)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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。</p> <p>意見が提出されなかった場合、手続に付した案等に関係しない意見が提出された場合、大量に提出された場合等の取扱いについてはどのように考えるか。</p> <p>行政側が定められた取扱いをしなかった場合はどのように考えるか。</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>3. 意見提出手続</p> <p>(8) 結果の公表</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(結果の公表の内容： 関係)</p> <p>行政立法の審議に意見が用いられたかどうか、どのような意見が有効だったか、意見の採否理由、意見を踏まえた修正点等の行政機関の検討状況、意見を公表すべき(8、25、32、64、69、76、81、88、92、93、96、97)</p> <p>意見の総数と意見の概要は必ず公表すべき(8、10、61)</p> <p>結果公表資料は難解な表現を使用せず、わかりやすい言葉を用いるべき(24)</p> <p>意見提出者の個人情報保護されるべき(32、81)</p> <p>意見を傾向別に分類したものを開示すべき(44)</p> <p>集計責任者の氏名を明記すべき(61)</p> <p>提出された意見の生資料の一定期間の保存を義務付けるべき(64)</p> <p>提出された意見の全文を見られるようにすべき(69、83、87、88、95、97、101)</p> <p>意見を提出した個人・団体名を公表すべき(69)</p> <p>意見多数の場合は代表的な意見の分類別に公開すべき(83)</p> <p>意見は採択、不採択にかかわらず公表すべき(90)</p> <p>誹謗中傷等公表にふさわしくない部分がある場合を隠すことも可とすべき(101)</p> <p>(結果の公表の方法： 関係)</p> <p>費用、常時性を考えるとホームページのみで構わないのではないか(10)</p> <p>雑誌、新聞、インターネットから閲覧できるようにすべき(44)</p> <p>政府広報で公表すべき(61)</p> <p>ホームページ、窓口配布、報道発表、各府省の地方出先機関への備え付けを義務付け、重要案件については説明会、新聞・雑誌等による広報を併用すべき(64)</p> <p>各自治体の広報、新聞・雑誌等を利用し、どこにアクセスすれば結果が発表されているか等の情報を周知すべき(81)</p> <p>特に周知を図る必要がある場合には行政機関による説明会を行うべき(96)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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)。</p> <p>また、意見が提出されなかった場合、手続に付した案等に関係しない意見が提出された場合についてはどうか。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>行政立法手続に理由の提示について定めることとした場合、それとの関係を整理する必要があるか。</p>	

ホームページによる公表は義務付けるべき（97）

（結果の公表の時点： 関係）

当該規則等が修正され制定された後 1 か月以内程度を目安とすべき（64）

提出意見は意見募集期間終了後ではなく、受付から 48 時間以内に担当府省庁のホームページに掲載されるべき（76）

意思決定の 1 週間以上前に公表すべき（101）

（意見等の提出者に対する回答： 関係）

できれば希望者には結果を通知して欲しい。郵便や電話等は経費や手間がかかるので電子メールで通知を受け取れる環境にある希望者には通知することは可能ではないか（24）

当該案件について深い利害関係を有する者で、手続前の案の作成段階で意見を聴取した者については、その者の請求に応じ、採否の理由等を回答することを義務付けるべき（64）

<p>【論点の項目】</p> <p>3. 意見提出手続</p> <p>(9) その他</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(原案大幅修正の場合： 関係)</p> <p>再度の手続を実施すべき(60、64、67、69、86、93、95、97、99)</p> <p>原案に対する反対意見等が相当数あった場合にも、提出された意見に対する行政機関の考え方を対象として、再度のパブコメを実施すべき(60)</p> <p>パブコメの結果を踏まえても原案と甚だしく異なる修正はできないこととすべき(64)</p> <p>意見として提出されていない内容に原案を変更する場合には、再度の手続を経るべき(67)</p> <p>有力な対立的概念が意見提出された場合は、再度の手続を取る等の対応をすべき(93)</p> <p>提出された意見にない変更は行わないべき(95)</p> <p>(意見募集終了後から公布までの期間： 関係)</p> <p>6か月以内に限定し、この間に行政立法を制定するか、中止するかのいずれかの決定をするものとするべきで、6か月を超えてもなお当該案を制定するときは再度の手続をとるべき(64)</p> <p>意見募集期間の終了から規則等の最終決定までに適切な時間を設けるよう義務付けるべき(69、90)、30日間の待機期間を定めるべき(76)</p> <p>(手続違背命令等の法的効果： 関係)</p> <p>行政処分の取消事由として主張することができるようにすべき(64)</p> <p>手続に違背してパブコメを実施しなかった、また、意見の撤回を要求する等をした担当者個人に対する処罰規定を定めるべき(76)</p> <p>手続要件を満たさない決定を精査できる特別なスキームを構築すべき(92)</p> <p>当然無効であるべき(95)</p> <p>(既存行政立法： 関係)</p> <p>本手続は適用しないこととすべき(64)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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)。</p> <p>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。何らかの規定を設ける場合、どのようなことを定めるべきか。手続の形骸化やたなざらしを防ぐ上でどのように考えるか。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	

個別にパブコメ手続を保障すべき(86)

(国民の提案権： 関係)

既存の制度・政策等についても国民や事業者等が直接要望できるようにするため、ペティション(申立)制度を導入すべき(特に、通信市場では環境変化が激しく、既存の制度等についても制定から一定期間を経過後は見直しが必要となる場合が想定されるため)(60)

<p>【論点の項目】</p> <p>4．理由の提示</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(理由の提示の法制化： 関係)</p> <p>実質的な理由の提示を義務付けるべき(64)</p> <p>十分な情報提供に基づく意見募集手続が行われ、その結果を踏まえて最終的な行政立法の内容が決定されたのであれば、それまでの過程に関する資料(意見募集に当たり提示された情報、意見募集の結果等)を閲覧可能としておけば十分であり、それらと別に理由の提示義務を定める必要はない(89)</p> <p>(理由の提示の法制化内容： 関係)</p> <p>パブコメによる意見をどう考慮したか、当該行政立法にはどのような法令上の根拠及び必要性があるかを説明できる実質的なものとすべき(64)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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があるか。</p> <p>行政立法の際に理由の提示を行うことを法制化する場合、どのようなことを定めるべきか。次に掲げる事項についてどのように考えるか。</p> <p>ア 当該手続の対象</p> <p>イ 内容</p> <p>ウ 形式・提示方法</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>5．公聴会手続</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(公聴会手続の法制化の必要性： 関係)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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。</p> <p>公聴会手続を法制化する場合、どのようなことを定めるべきか。次に掲げる事項についてどのように考えるか。</p> <p>ア 当該手続の対象</p> <p>イ 内容</p> <p>公聴会手続を経由することについて個別法で規定している場合、公聴会手続と意見提出手続との関係をどのように考えるか。</p>	<p>意見提出手続に加え、公聴会手続も採用しうる制度とすべきで、いかなる場合に公聴会を開催すべきか、開催する場合の手続等について、最低限のルールを法制化すべき(64、83)</p> <p>意見提出手続において提出意見の対立が多いものについては、公聴会や説明会を行うべき(80、96)</p> <p>意見提出の対象が専門的で説明を要するもの、市民から特に要請のあるものは、説明会や公聴会を開くべき(81)</p> <p>特定の利害関係人に対して意見聴取を行うに過ぎない公聴会手続が重視されるのは、行政手続の公正性・透明性の観点からは問題であり、法制化するとしても「公聴会の開催により意見・情報を聴取できる」程度でよい(89)</p> <p>(個別法の公聴会手続規定と意見提出手続の関係： 関係)</p> <p>公聴会を開催する場合でも、パブコメ手続を実施すべき(64)</p>

<p>【論点の項目】</p> <p>6．行政立法に対する不服申立て</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(不服申立て： 関係)</p> <p>不服申立てができるものとするべき(64、67、76、89、95、96、99、101)</p> <p>行政立法の内容を変更する旨の請求も柔軟に認めるべき(89)</p> <p>(不服申立てを可能とする場合、定めるべき事項： 関係)</p> <p>意見提出者には申立適格を認めるべき。また、本来手続を経るべき案件で経なかったものについては、すべての者に認めるべき(64)</p> <p>不服申立適格・原告適格は特に制限を設ける必要はない(89)</p> <p>申立適格は、行政立法により実質的に規制を受けるものとするべき(96)</p> <p>相手方は行服法に倣うべき(64)</p> <p>相手方は行政立法を行った行政機関とすることとするべき(96)</p> <p>申立事由は手続に違背して行政立法がなされたこととするべき(64)</p> <p>申立期間は行政立法公布から6か月以内とするべき(64)</p> <p>不服申立てを認める決定に遡及効を認める必要はないので不服申立期間を制限する必要もない。ただし、行政立法に対し不服申立て等を行う者は、個々の具体的利益の獲得や維持がその動機となっている場合がほとんどであると思われるので、申立人に法律上の利益が認められること等を要件に遡及効を認める措置も必要(89)</p> <p>(苦情処理の手続： 関係)</p> <p>苦情処理の仕組みは導入すべき(99)</p> <p>(訴訟との関係： 関係)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>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。</p> <p>行政立法に対する不服申立てを可能とする場合、どのようなことを定めるべきか。次の事項についてどのように考えるか。</p> <p>ア 不服申立適格</p> <p>イ 不服申立の相手方</p> <p>ウ 不服申立事由</p> <p>エ 不服申立期間</p> <p>オ 不服申立に対する決定の効力</p> <p>以外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。</p> <p>訴訟との関係をどのように整理するか。</p>	

パブコメ手続違背の行政立法がなされ、それが具体的に適用された行政処分がなされた場合、当該処分を受けた者が当該処分の違法性を争う訴訟において、パブコメ手続違反の事実が当該行政立法の違法性を根拠付ける一つの根拠となることは当然である。また、手続違背の行政立法がなされた場合は、これを直接訴訟で争う制度が採用されるべきで、その原告適格は広く認めるべき（64） 訴訟制度を設けるべき（89）
不服申立てを抗告訴訟等に先立つものと義務付けるべきでない（95）

<p>【論点の項目】 7．地方公共団体との関係</p>	<p>【提出された意見の概要】 行政立法手続に関しても、現行法と同様の扱いとすべき（64、89、99） 地方自治体の条例、規則や許認可についても、同様の手続を整備すべき（81）</p>
<p>【論点の内容】 地方公共団体が必要な措置を講ずるための努力義務規定（行政手続法第 38 条）との関係をどのように考えるか。</p>	

<p>【論点の項目】</p> <p>8 . 送達手続・その他</p>	<p>【提出された意見の概要】</p> <p>(送達手続： 関係)</p> <p>処分の告知方法に関する一般的な法律の規定を設ける必要性はある。また、行政立法に対する不服申立ての手続を設ける場合、その一般への告知方法は告示またはそれに類似した方法になると予想されるので、行政立法手続と併せて行政送達等の手続について検討することは必要不可欠。ただし、現行の告知方法の実態を十分調査した上でその問題点を改善する形で法制化を行うべき(89)</p>
<p>【論点の内容】</p> <p>送達手続</p> <p>ア 行政送達手続を設ける理念・目的は何か。</p> <p>イ 送達手段にはどのようなものが適当であるか(例えば、手交、書面、郵便、ファックス、メール)。</p> <p>ウ 到達時期等</p> <p>エ 民法との関係をどう整理するか。</p> <p>オ 実態調査の必要があるか。</p> <p>第三者保護</p> <p>現行行政手続法に規定のある第三者の保護に係る規定について、どのように考えるか。新たに定めるべき事項はあるか。</p>	

<p>【 9 . その他の意見】</p>	<p>【提出された意見の概要】</p>
	<p>(制度全般に対する意見)</p> <p>コメントを求めるだけでなく市民参加ができるようにして欲しい(9、11、12、14、16、19、20、21、23、27、29、31、43、46、54、62、66、72、78、79、84)</p> <p>米国行政手続についての論文(26)</p> <p>パブコメの現状は、一般人の「ガス抜き」としてしか機能していないのではないか(34)</p> <p>パブコメ制度自体の認知度を高めるべき(47、57)</p> <p>年に一度は、パブコメ手続そのものに対する意見を募集すべき(82)</p> <p>司法による行政計画の事前チェックが必要であり、そのために行政計画の策定を行政処分と規定すべき(85)</p> <p>改正法施行後2年後を目途に見直しを実施すべきで、その旨を法律に明示すべき(95)</p> <p>NGO、NPO との協働・参加条項を規定すべき(98)</p> <p>(行政手続法検討会についての意見)</p> <p>行政手続法検討会委員に女性を増やして欲しい(54)</p> <p>意見募集に積極的に関わってきたはずの消費者団体や環境団体、人権団体等の代表がないことは問題であり、委員の選定についても意見募集をしてはどうか(81)</p> <p>(今回の意見募集についての意見)</p> <p>「行政手続法」の見直しを目途としているのに、今回の意見募集は「行政立法手続に関する意見募集」となっており、意見の範囲を狭めるミスリードである(行政計画への国民的参加についても検討材料として、もしくは情報として公表すべきだった)。また、事務の効率化のためとして、論点項目番号に対応した形で意見を求めているが、これも行政側の誘導行為となり不適切である(80)</p> <p>意見提出期間が短い、意見募集を実施していることの周知が不足している(80、81)</p>

<p>【10．行政立法手続に関係のない意見】</p>	<p>ETC 電波利用料の徴収について（2）</p> <p>地方税の納付書の共通化について（3）</p> <p>労災保険審査会の事務について（4、6）</p> <p>国の業務の民間委託等について（5）</p> <p>個人からの法令違反等の申出について（6）</p> <p>環境問題について（17）</p> <p>行政主催の講演会等について（21）</p> <p>自衛隊イラク派兵、年金、原発事故、環境問題について（22）</p> <p>首相批判（30）</p> <p>環境省の実施したパブコメについて（38、39、40、42、49、50、52、65、77、91）</p> <p>その他（趣旨不明）（53）</p>
----------------------------	--

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>

(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。

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>

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。

- 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。）

「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。）」という考え方ができるのではないか。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。

形式及び内容について、^{（一）} 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。

から^{（二）}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、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

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^{（三）}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。

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。

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>

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。

「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。

「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 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。

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。

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、手続の定め方の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>

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。

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>

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。

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考えられる。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。

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考えられる。

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。

(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 >

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。

公表方法については、3(1)と同様に考えてはどうか。

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。

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 >

2 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。

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。

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。

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。

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。

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はないのではないか。

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>

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、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。

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。

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。

及び 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>

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と。

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と。

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と。

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>

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ときが考えられる。

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。

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と。

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と。

補論

< 公表期間について >

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 >

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。

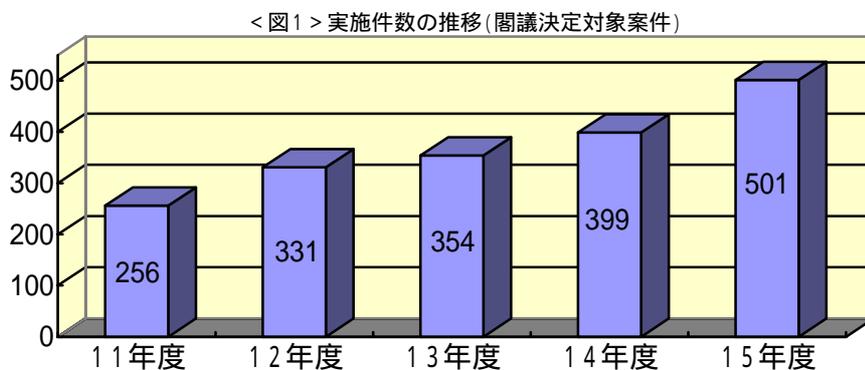
「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」の実施状況

総務省は、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(いわゆる「パブリック・コメント手続」)に関し、平成 15 年度の各府省等における実施状況について、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(平成 11 年 3 月 23 日閣議決定)及び「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」(平成 16 年 3 月 19 日閣議決定)に基づき、調査を行い、その結果を取りまとめた。その結果は、以下のとおりである。

閣議決定対象案件：規制の設定又は改廃を伴う政令、府省令、告示等

1 実施件数

平成 15 年度、各府省等が、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(平成 11 年 3 月 23 日閣議決定(資料 1 参照。以下「閣議決定」という。))の対象として意見提出手続を経て意思決定を行ったものの件数は、図 1 のとおり 501 件であり、14 年度比 102 件、25.6% 増となっている(各府省等別の実施件数については資料 2 参照)。

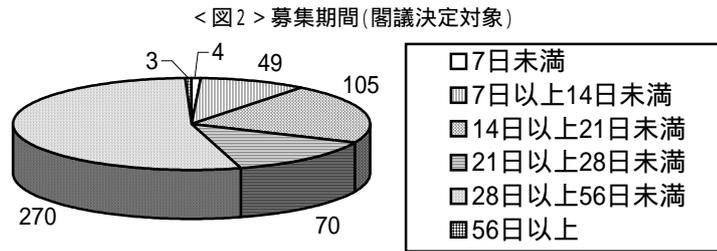


なお、閣議決定の対象であるが、軽微であること、迅速性・緊急性を要することを理由に意見提出手続を経ないで意思決定を行ったものが 18 件みられた。

2 意見・情報の募集手続の状況

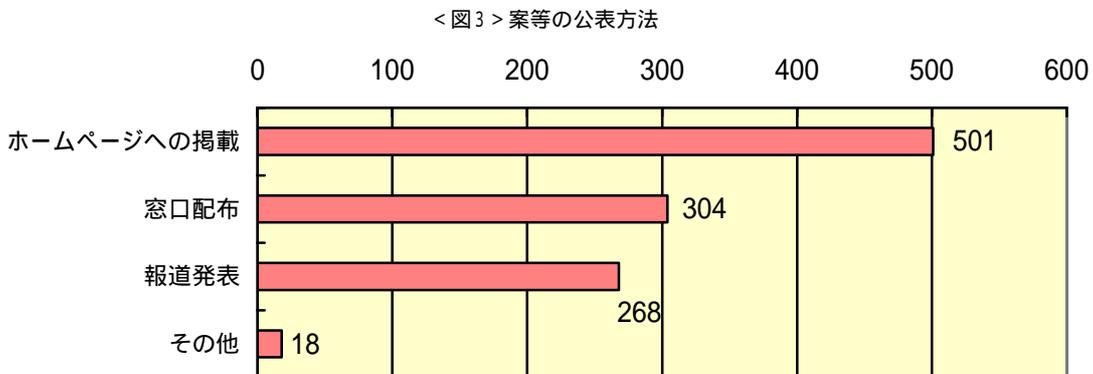
(1) 募集期間

意見・情報の募集期間をみると、図 2 のとおり、「7 日未満」が 4 件(0.8%)、「7 日以上 14 日未満」が 49 件(9.8%)、「14 日以上 21 日未満」が 105 件(21.0%)、「21 日以上 28 日未満」が 70 件(14.0%)、「28 日以上 56 日未満」が 270 件(53.9%)、「56 日以上」が 3 件(0.6%)となっている。



(2) 案等の公表方法

意見・情報を募集する際の案等の公表方法をみると、図3のとおり、「ホームページへの掲載」が501件(100%)、「窓口配布」が304件(60.7%)、「報道発表」が268件(53.5%)等となっており、すべての案件で各府省等のホームページを活用している(複数回答)。

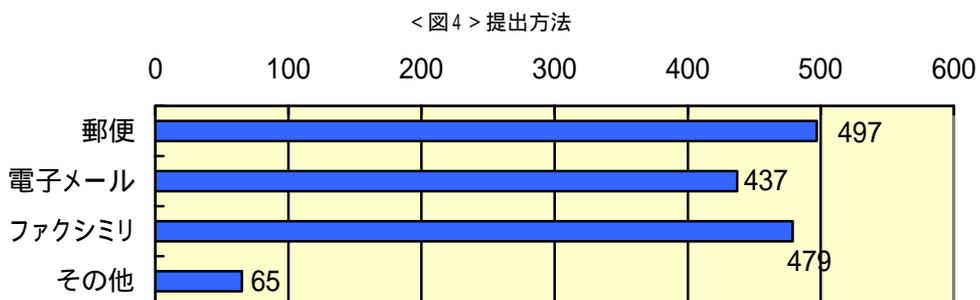


なお、意見・情報を募集する際に、特別に周知を実施したものは、140件(27.9%)となっている。

3 意見・情報の提出状況

(1) 提出方法

国民・事業者等からの意見・情報の提出方法をみると、図4のとおり「郵便」が497件(99.2%)、「電子メール」が437件(87.2%)、「ファクシミリ」が479件(95.6%)等となっている(複数回答)。

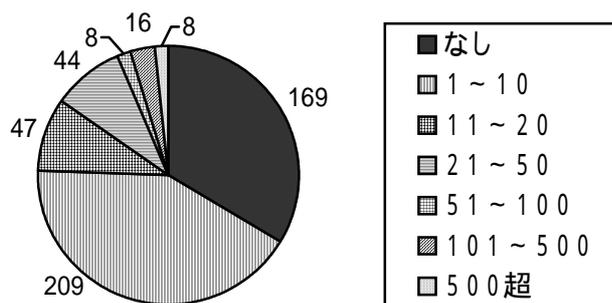


(2) 提出された意見・情報の件数

提出された意見・情報の件数をみると、図5のとおり「なし」が169件(33.7%)、「1～10」が209件(41.7%)、「11～20」が47件(9.4%)、「21～50」が44件(8.8%)、「51～100」が8件(1.6%)、「101～500」が16件(3.2%)、「500超」が8件(1.6%)となっている。

意見・情報が提出された案件は、合計332件と全体の66.3%(14年度比1.1ポイント減)を占めている。

<図5> 提出された意見・情報の件数(閣議決定対象)



(3) 公聴会の実施

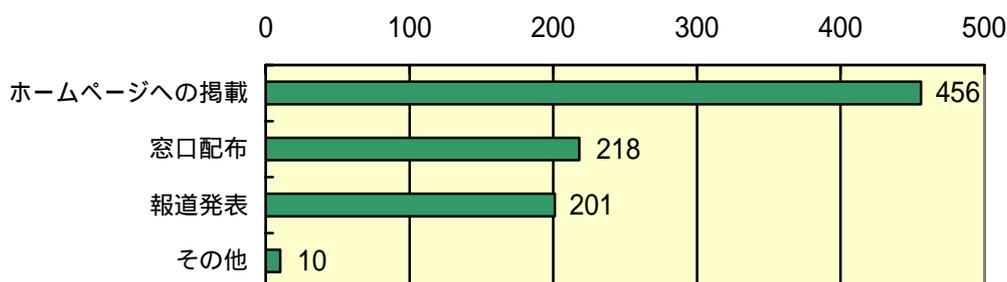
公聴会については、29件(5.8%)が実施している。

4 意見・情報の処理の状況

(1) 意見等募集結果の公表方法

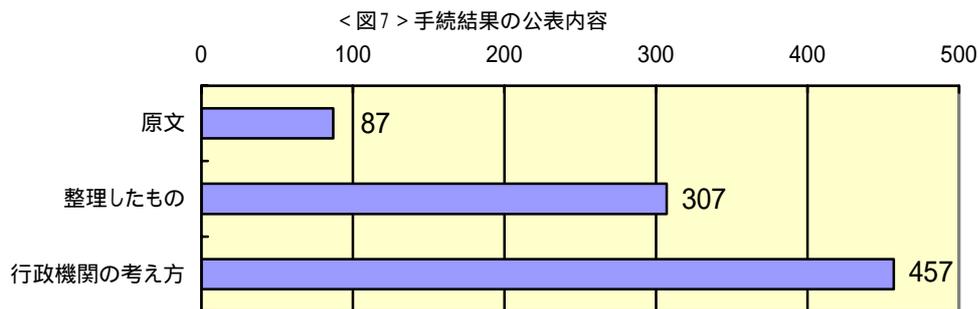
提出された意見・情報及びそれに対する行政機関の考え方の公表方法をみると、図6のとおり、「ホームページへの掲載」が456件(91.0%)、「窓口配布」が218件(43.5%)、「報道発表」が201件(40.1%)等となっており、案の公表と同様、各府省のホームページが公表方法として多用されている(複数回答)。

<図6> 手続結果の公表方法



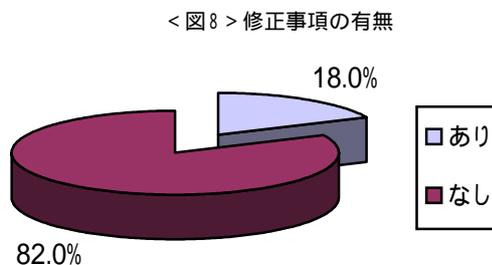
(2) 意見等募集結果の公表内容

公表した内容をみると、図7のとおり、「提出された意見(原文)」が87件(17.4%)、「提出された意見を整理したもの」が307件(61.3%)、「行政機関の考え方」(提出された意見・情報がなかった場合におけるその旨の表示を含む。)が457件(91.2%)となっている(複数回答)。



(3) 修正事項の有無

意見・情報の提出を受けて政省令等を修正した事項の有無をみると、図8のとおり、「修正事項あり」が90件であり、全体の18.0%を占めている（14年度比3.5ポイント増）。



5 閣議決定の遵守状況等

今回の対象案件の中には、次のとおり、閣議決定の趣旨に照らして適当でないと認められる事例がみられた。

閣議決定では、「案等を公表した行政機関は、提出された意見・情報を考慮して意思決定を行うとともに、これに対する当該行政機関の考え方を取りまとめ、提出された意見・情報と併せて公表する」とこととされているが、意見・情報が提出されたにもかかわらず、その意見等が公表されていないなど処理が適切でない例（17件(3.4%)）

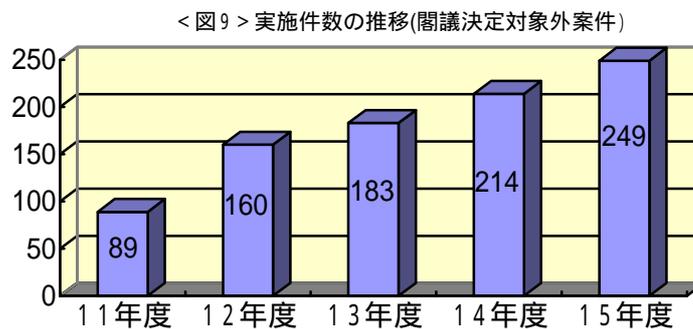
閣議決定の考え方（各省庁了解のものとして閣議において配布された閣議決定本文の注釈）では、「（提出された意見・情報及びこれに対する行政機関の考え方の）公表は、原則として、意思表示（政省令等の公表）の時点までに行う」とこととされているが、提出された意見・情報等の公表が意思表示後となっている例（51件(10.2%)）

なお、意見・情報が提出されなかった案件について、その旨を公表しておらず、手続の完了をみていない例（27件(5.4%)）がある。

閣議決定対象外案件：(主な例) 審議会や研究会での検討結果

1 実施件数

閣議決定の対象外であるが、平成 15 年度、各府省等の判断により、閣議決定の定める手続に準じた手続を経て意思決定を行ったものの件数は、図 9 のとおり、249 件であり、14 年度比 35 件、16.4% 増となっている（各府省等別の実施件数については資料 2 参照）。

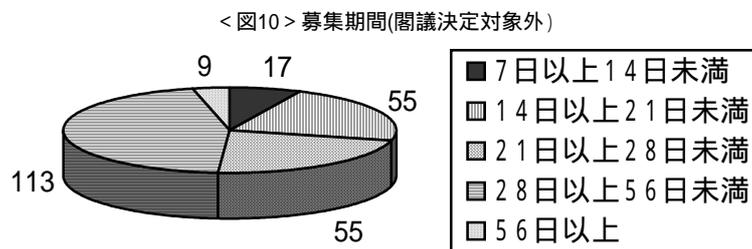


なお、対象外案件の主な例としては、審議会や研究会での検討結果、個別施策の基本方針等がある。

2 意見・情報の募集手続の状況

(1) 募集期間

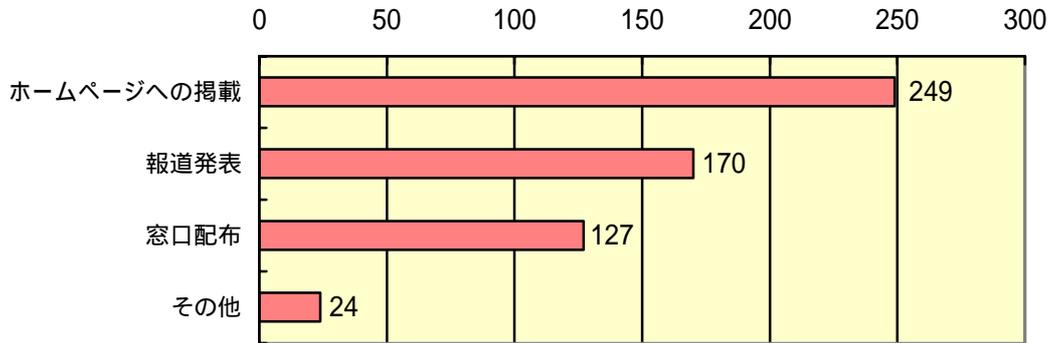
意見・情報の募集期間をみると、図 10 のとおり、「7 日以上 14 日未満」が 17 件（6.8%）、「14 日以上 21 日未満」が 55 件（22.1%）、「21 日以上 28 日未満」が 55 件（22.1%）、「28 日以上 56 日未満」が 113 件（45.4%）、「56 日以上」が 9 件（3.6%）となっている。



(2) 案等の公表方法

意見・情報を募集する際の案等の公表方法をみると、図 11 のとおり、「ホームページへの掲載」が 249 件（100%）、「報道発表」が 170 件（68.3%）、「窓口配付」が 127 件（51.0%）等となっている（複数回答）。

<図11> 案等の公表方法



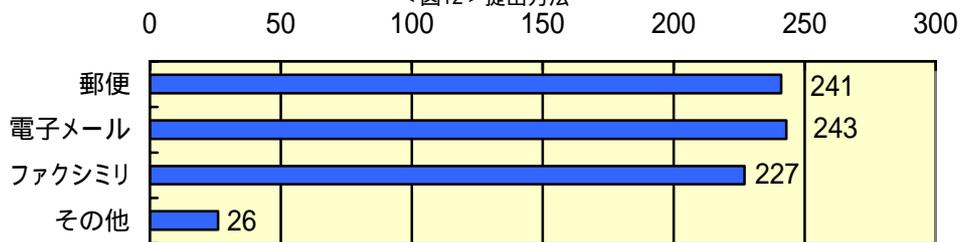
なお、意見・情報を募集する際に、特別に周知を実施したものは、49件(19.7%)となっている。

3 意見・情報の提出状況

(1) 提出方法

国民・事業者等からの意見・情報の提出方法をみると、図12のとおり、「郵便」が241件(96.8%)、「電子メール」が243件(97.6%)、「ファクシミリ」が227件(91.2%)等となっている(複数回答)。

<図12> 提出方法

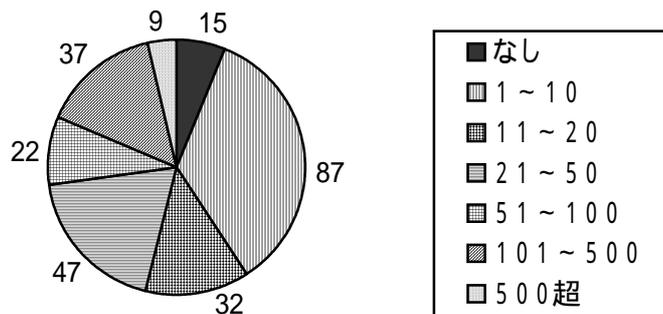


(2) 提出された意見・情報の件数

提出された意見・情報の件数をみると、図13のとおり、「なし」が15件(6.0%)、「1~10」が87件(34.9%)、「11~20」が32件(12.9%)、「21~50」が47件(18.9%)、「51~100」が22件(8.8%)、「101~500」が37件(14.9%)、「500超」が9件(3.6%)となっている。

意見・情報が提出された案件は、合計234件と全体の94.0%を占めている。

<図13> 提出された意見・情報の件数(閣議決定対象外)



(3) 公聴会の実施

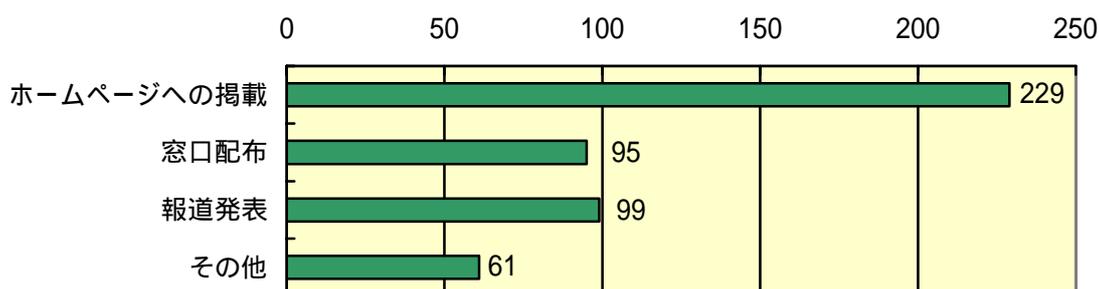
公聴会については、11件(4.4%)が実施している。

4 意見・情報の処理の状況

(1) 意見等募集結果の公表方法

提出された意見・情報及びそれに対する行政機関の考え方の公表方法をみると、図14のとおり「ホームページへの掲載」が229件(92.0%)、「窓口配布」が95件(38.2%)、「報道発表」が99件(39.8%)等となっている(複数回答)。

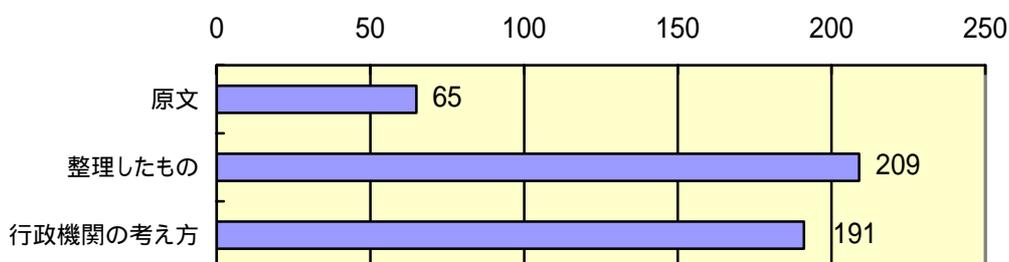
<図14> 手続結果の公表方法



(2) 意見等募集結果の公表内容

公表した内容をみると、図15のとおり、「提出された意見(原文)」が65件(26.1%)、「提出された意見を整理したもの」が209件(83.9%)、「行政機関の考え方」が191件(76.7%)となっている(複数回答)。

<図15> 手続結果の公表内容



(3) 修正事項の有無

意見・情報の提出を受けて案等を修正した事項の有無をみると、図16のとおり「修正事項あり」が91件であり、これは全体の36.5%を占めている(14年度比4.6ポイント減)。

<図16> 修正事項の有無

