

## 行政手続法制定後の状況

小橋 昇

はじめに

わが国はじめての事前手続を定めた行政手続法は、一九九三年（平成五年）一月二日（法律八八号）に公布され、翌年一九九四年（平成六年）一月一日から施行された。

本稿においては、平成九年一〇月に公表された総務庁行政管理局の調査、平成一二年六月一八日に公表された総務庁行政監察局の調査・勧告、総務庁行政監察局行政相談課監修『行政手続法の現場―行政相談事例に見る運用の実際』（ぎょうせい、一九九八年）に基づき、行政手続法施行後の問題点を指摘するとともに、事後手続としての行政争訟と事前手続としての行政手続との関係についても言及したい。

## 一 行政手続法の実施状況

総務庁による行政手続法関係の実態調査<sup>(1)</sup>としては、最新のものとして以下のものが公表されている。①平成九年一月に公表された公表総務庁行政管理局「行政手続法の施行状況に関する調査結果―国の行政機関における状況―」<sup>(2)</sup>、②平成十一年六月一八日に公表された総務庁行政監察局「行政手続の公正及び透明性の確保に関する調査結果の概要」<sup>(3)</sup>、③総務庁行政監察局行政相談課監修『行政手続法の現場―行政相談事例に見る運用の実際』(ぎょうせい、一九九八年)がある。以下、その概要を紹介したい。

(1) 総務庁行政管理局「行政手続法の施行状況に関する調査結果―国の行政機関における状況―」  
調査の対象機関は、国の二六省庁、地方支分部局のうちブロック機関は一八機関、地方支分部局の府県単位機関は一機関である。<sup>(4)</sup>

### (a) 申請に対する処分

まず、審査基準および標準処理期間の設定状況について、平成九年三月三十一日現在で、審査基準の設定済みの処分は全体の八八%、標準処理期間の設定済みの処分は全体の七七%である。<sup>(5)</sup> 審査基準については、設定済み処分の中に「法令の定めにより尽くされているとの理由で審査基準を設定していないもの」も含まれている。行政管理局としては、「全体的にみればおおむね設定されている状況」と判断し、同様の評価が多い。<sup>(6)</sup> しかし、審査基準の設定が義務付けられているのに対し、標準処理期間の設定が努力義務であることからすれば、標準処理期間の七七%は評価でき

ても、審査基準の八八%はいただけない。

これに対して、審査基準が未設定の処分は、全省庁計で六一六種類もあった。<sup>(7)</sup> その理由としては、「将来的に申請が見込まれるものの、過去に申請実績がなく又は希であって、あらかじめ審査基準を設定することが困難」が四一%、「事案ごとの裁量が大きく、審査基準を設定することが困難」が三三%で、この両者で審査基準未設定処分の四分の三を占めている。また、標準処理期間が設定されていない処分は、全省庁計で一、一三九種類で、未設定の理由は「事実関係の認定に難易差があり、標準的な期間の設定が困難」が全体の約四割を占めている。<sup>(8)</sup>

審査基準及び標準処理期間を公にする方法については、各担当部課に所管の処分に係わる審査基準等を備え付け、それぞれの窓口で閲覧可能にしている機関が四一機関中二一機関であった。<sup>(9)</sup> この公にする方法については、今後閲覧可能かどうかの調査だけでなく、謄写が可能かどうかも調査してほしい。

### (b) 不利益処分

処分基準の設定済みの処分は全体の七七%である。<sup>(10)</sup> 今回新たに調査対象とされた処分は、法令の制定・改正後間もなく、処分実績がないものもあるとして、五二%が処分基準を設定しているに過ぎない。

これに対して、処分基準が設定されていない処分は、全省庁計で八四四種類であった。またその理由としては、「事案ごとの裁量部分が大きく、処分基準を設定することが困難」と「将来的に処分の対象が見込まれるものの、過去に実績がなく又は希であって、あらかじめ処分基準を設定することは困難」の両者で、九割以上を占めている。<sup>(11)</sup>

つぎに不利益処分については、最も興味のある聴聞の手續、弁明の機会の付与の手續の実施状況である。これは平成八年四月一日から平成九年三月三十一日までの不利益処分についてである。聴聞の手續は、全省庁計五一一件の不利益処分のうち五一〇件について執られている。他方、弁明の機会の付与の手續は、一〇、四五九件の不利益処分のう

ち七〇六件について執られている。

聴聞ないし弁明の機会の付与の手續が執られなかった件数は、合計九、七五四件で、理由は次の通りである。①公益上緊急に不利益処分をする必要がある場合で、七九六件（弁明相当処分）、②法令上必要とされる資格がなかったことまたは失われるに至ったことが判明した場合に必ずすることとされている不利益処分の場合、一件（聴聞相当処分）、③施設若しくは設備の設置、維持若しくは管理などの取り扱いについて、遵守すべき事項が法令において明確にされている場合において、もっぱら当該基準に従うべきことを命ずる不利益処分で、七五九件（弁明相当処分）、④納付すべき金銭の額を確定し、一定の額の金銭の納付を命じ、または金銭の給付決定の取消しその他の金銭の給付を制限する不利益処分で、八、一九八件（弁明相当処分）とされている。

また、聴聞主宰者の選定方法については、統一的な方針をとくに定めず、聴聞を必要とする事由が生じた段階でその都度適任者を指名するものが最も多かった。<sup>(12)</sup>

### (c) 行政指導

相手方から求められた場合における行政指導の書面の交付状況は、実績はなかった。また、複数の者に対して行う行政指導の指針の公表状況については、平成六年一〇月一日（法の施行日）から平成九年三月三十一日まで、六省庁で三三種類の指針が公表されている。例えば、科学技術庁が組替えDNA実験指針を、大蔵省が酒類自動販売機の取扱指針を、厚生省が保険医療機関等及び保険医等の指導大綱などを公表している。

これらの統計結果については、全体の件数が不明である等のため一概に評価はできないが、基準や期間の設定・公表のあり方は、法律の趣旨に則っておおむねなされているようである。しかし、問題は、基準や期間の設定・公表された内容、いわゆる質の問題である。これについては、以下(2)、(3)で見ることにしたい。

### (2) 総務庁行政監察局「行政手続の公正及び透明性の確保に関する調査結果の概要」

これは、行政監察局の調査ではなくて、行政監察局の調査の概要と、これに基づく勧告である。この調査の目的は、「行政手続法の推進体制等の充実、審査基準の設定・公表等の推進及び行政指導等に係わる手続法の趣旨の徹底を図る観点」から、行政手続法の施行及び運用状況が調査された。調査の実施期間は、平成九年一二月～平成一一年六月、対象機関は関係省庁（本省庁二三、地方支分部局七八）、都道府県（一九）、市（三三一）などとされている。

#### (a) 第一勧告

第一の勧告は、総務庁に対し、行政手続法の的確な施行と運用を図るため、次の措置を講ずるよう求めている。①各省庁、地方公共団体の行政手続法の推進部局における審査基準の設定・見直し、職員研修等を通じた手続法の趣旨の徹底の推進、また、国の地方支分部局における手続法の推進部局の明確化を各省庁に要請すること（地方公共団体については自治省に対して要請）、②手続法に関する施行状況調査の充実、③国民に対し手続法の趣旨を周知するための活動を強化すること、である。

①については、本省庁には手続法の推進部局が設置済みとなっているが、地方支分部局では七八機関のうち一九機関では推進部局が設置されていないこと、地方公共団体も含めて推進部局を設置している場合でも審査基準等の設置状況を形式的に把握しているにとどまっていること、手続法に関する職員研修を実施していない機関が大半であること（一六二機関中一四三機関）が挙げられている、②については、手続法の施行状況調査をしていない市は、審査基準、標準処理期間及び処分基準の設定率が調査対象市よりも低いこと、③事業者等の大半は、手続法の趣旨を承知していないこと（聞き取り調査を行った四五三事業者等のうち三七四事業者等は承知していない）が指摘されている。

## (b) 第二勧告

第二の勧告は、各省庁に対し、審査基準、標準処理期間及び処分基準について、次により設定・見直しを図り、法令所管省庁として関係行政庁を指導していくこと、を求めている。すなわち、①審査基準等の設定の推進（行政庁ごとに設定することの徹底、処分等の実体を踏まえて設定すること）、②審査基準等の内容の見直し（基準の具体化・明確化・標準処理期間の短期化など）、③審査基準等の公表の推進（審査基準、標準処理期間の公表を徹底すること、処分基準の非公表を再検討すること）が、重点として指摘されている。

この勧告の下になっている事実は、以下の通りである。

審査基準について、法令所管省庁が示す審査基準の設定に関する指針には、基準設定の要否や設定すべき基準の内容が不明確のものがあること（六法律一四事項）、法令所管省庁と処分を行う行政庁とで、審査基準の設定の要否の判断が異なる状況があること、特に、法令所管省庁から基準設定の指針が示されている事項について、行政庁が設定不要とし、未設定となっているものもあること（一八法律三九事項八一件）、逆に、法令所管省庁が基準の設定を不要としているが、行政庁が通達に基づいて基準を設定しているものもあること（一四法律二七事項一〇四件）、さらに設定されている審査基準の内容が不十分又は不適切なものとして、設定内容が法令の規定のみ（一二法律二六事項四七件）、行政指導指針や利害関係者の同意の有無等不適切な事項を審査基準として設定しているもの（六法律一〇事項一一件）、そして申請の提出先機関等において審査基準の公表措置が講じられていないもの（六法律一二事項一六件）、が指摘されている。

標準処理期間については、法令所管省庁が期間の設定指針を示しているのに、行政庁が期間を設定していないもの（五法律六事項一二件）、標準処理期間が処理の実態に即しておらず、申請者にとって目安となっていないものがあること（実際の処理期間よりかなり長い期間を設定するもの九法律一二事項五三件）、申請の提出先機関において標準処理期間の公表措置が講じられていないものがあること（五法律八事項一二件）、が指摘されている。

処分基準については、法令所管省庁が示している処分基準の設定に関する指針が不明確なものがあること（六法律四三事項）、法令所管省庁と処分庁とで、処分基準の設定要否の判断が異なる状況があること、設定内容が法令の規定のみがあること（九法律二三事項三五件）、同一の処分でも、処分基準の公表の有無、公表の範囲が行政庁により異なること（一〇法律四六事項）、などが指摘されている。

## (c) 第三勧告

第三の勧告は、各省庁に対し、法令所管省庁として、以下の点に留意して関係行政庁を適切に指導していくこと、を求めている。申請に対する処分については、審査開始義務の遵守、申請に対する的確な応答、処理経過の明確化、他の行政機関との連絡調整その他事務の迅速化、そして拒否処分の理由の提示の徹底化を、求めている。申請に関連する行政指導については、行政指導の任意性の徹底、申請の取り下げ指導の自粛、法令上許認可等の申請の要件とされていらない事項に関する行政指導の自粛が、求められている。最後に不利益処分については、意見陳述手続の適正化と、不利益処分の理由の提示の徹底が求められた。

このような調査結果と勧告を見ると、国の機関における審査基準、処分基準、標準処理期間の設定の内容自体には、問題があるようである。行政手続を実りあるものにするためには、国民の理解も必要である。調査した四五三事業者等のうち三七四事業者等は行政手続法の趣旨を承知していないという事実は、残念である。それよりも行政機関側での基準や期間の設定・公表が、具体的、明確に行われていなければならない。先の総務庁行政管理局の調査と、この行政監察局の勧告とでは、少々相違がある。行政監察局の勧告を重視して、行政手続法の趣旨をより良く実現できる

ように、改善を図る必要があるだろう。

(3) 総務庁行政監察局行政相談課監修『行政手続法の現場―行政相談事例に見る運用の実際』<sup>(13)</sup> 本書によれば、行政手続法施行から平成一〇年三月までに、総務庁の出先機関で処理された行政手続法に関する相談事案は六〇〇件に達し、約三分の二が法の趣旨、内容、適用関係などに対する「質問」などで、残りの三分の一が「苦情」に該当するものであった。苦情内容を見ると、そのほとんどが申請・届出の処理に関するもので、行政機関に申請の処理の促進を求めるものである。これは、行政相談として当然かもしれない。苦情発生の原因の多くは、やはりというべきか、申請に関連して行われた行政指導をめぐるものであった。具体的には以下に紹介するが、本書は「行政の現場では行政手続法の趣旨が必ずしも十分に徹底していない様子がかがえる」<sup>(14)</sup> が、この苦情処理を通じていえることは、「このような現実を改善するための有力な武器として、行政手続法は確実にその力を発揮し得るものである」と結論づけている。

本書の整理によると、主な苦情のパターンは以下の通りである。

- (a) 申請窓口における受付段階でのトラブル
- ① 申請内容に関するものとして、申請窓口の職員が許認可等を与えることができないと判断し申請を受け付けないこと、申請者に負担が生ずるような対応をした上で申請を強いられることへの不満がある。
- 審査基準の文言が画一的に適用され、申請ごとの個別の実情に応じた弾力的な取り扱いがされない場合
  - 審査基準には明瞭に記述されていないのに慣行上特定の取り扱いが行われている場合

② 申請手続きに関するものとして、住民とのトラブル発生をおそれ、行政機関が申請を処理しないことへの不満がある。

- 行政機関には、申請書が到達した時点で、申請の審査義務が課せられている（七条）。行政指導に申請人が応じないとして、窓口の担当者が、行政指導の実効性を確保するために申請を受け付けない旨説明したり、申請を棚上げしたりすることは、七条に違反するだけではなくて、直接的には三三条、三四条に抵触することになる。

- 処分権限を有しない経由機関が申請書の上申を留保したまま行政指導を継続することへの不満や、申請の条件であるかのように要請される行政指導への不満が多い。

(b) 申請の処理が進んだ段階としては、申請の処理が遅延し、処理の見通しを照会したにもかかわらず、明確な返答がないことへの不満がある。

- 標準処理期間が定められていても、①他の業務が忙しくなった、②申請が一時期に集中ないし増大した、③申請内容についての事実関係の確定が容易でないこと、などの理由に処理が遅延することがある。

- この他、経由機関であるとして説明を拒まれた、説明内容が明快（ママ）でない、申請者の照会に処分時期が示されたのに、この期間が経過しても行われず、これに何の理由も示されなかったなどに、苦情が見られる。

(c) 申請に対する処分がされた段階としては、申請を拒否する処分の通知に、その理由が具体的に示されないことへの不満がある。

- 行政機関の中には、通知書には簡略に記載し申請者の問い合わせに詳細に説明するものや、口頭で説明はするが文書による通知をしないものもある。

本書は、具体的な行政相談事例について行政手続法の精神を活かすべく努力している貴重な資料である。この中で注目すべきことは、第一に申請者にとっては、審査基準なのか行政指導の基準なのか、区別が付きにくいこと、第二に申請なのか届出なのか、分かりにくいこと、第三に行政相談の有効性、行政相談課の熱意が示されていることである。

第一、審査基準なのか、行政指導の基準なのか区別が付きにくいものには、①住民とのトラブル発生をおそれ申請を処理しないもの、②經由機関が独自に行政指導を行うものと、③行政機関が法令上の要請でもないのに行政指導するもの、がある。

①としては、産業廃棄物処理施設の設置許可申請に関し、申請時に施設設置にかかる住民の「意向」を示す書類の提出を求めているが、「意向」を住民の「同意」と解して同意のない申請を許可していなかったもの（事例五）、建築確認申請の留保に関し、指導要綱に基づく住民との協議を求められ、さらに協議が整ったことを示す市長名の審査済通知書が交付されない段階では、建築確認申請を受理できないと文書回答されたもの（事例一三）、産業廃棄物処理場の設置許可申請書に関し、県の指導要綱に基づく事前協議が済んでいないことを理由に申請書が返却されたもの（事例一四）、などが挙げられている。

②としては、都市計画法二九条に基づく開発行為の許可申請に関し、市に事前相談をしたところ、雨水溝を管理している水利組合の同意が許可の必須条件といわれたもの（事例一五）、農地法四条に基づく農地転用許可申請に関し、農業委員会から県に上申するには隣接地主等の同意書が必要であるといわれたが、同意書を得ることはできず、申請後半年を経過しても転用の許可が下りていない状況であったもの（事例一六）などがある。

③としては、合併処理浄化槽の設置に関し、水利組合の放流同意書（厚生省と建設省は違法と通知していた）を得る必要があるとされ、同意金一〇万円を支払ったもの（事例二三）、保健所が飲食店の新規許可申請に当たり、申請前に食品衛生協会の事前指導を受けるよう指示し、その指導票を申請書の添付書類として提出するよう指示しているもの（事例二四）、などがある。

第二、申請なのか届出なのか、分かりにくいことがある。法令上「届出」の語が用いられていても、行政手続法上は「申請」に当たると解されるものがある。事例二七では、一定の行為を行う事前の届出であって、行政庁の諾否の判断によって当該行為の実施の可否が定まるものであるから、「申請」にあたる。また、事例二九では、届出に対する確認という職権による処分があるもので、事例二七の申請に対する諾否の応答行為としての処分との外形的区別は、届出人には分かりにくい。

事例二七においては、農地法五条一項三号に基づく農地転用届出を農業委員会に提出したが、水利組合や地元自治会長等の承諾書を添付するよう指導を受けたが、承諾を得ることができずその旨を理由書として届け出たが、正式受理は二カ月先になるといわれたもの、事例二九においては、雇用保険の資格喪失確認事務に関し、社会保険労務士が公共職業安定所に離職表を配達証明郵便で提出した後、公共職業安定所から、離職理由を確認するため出頭し、出頭しなければ直接事業主に連絡すると出頭を強要されたもの、まである。

第三、行政相談の有効性、行政相談課の熱意が示されている。

行政相談の有効性は、事例が示している。そもそも、行政相談課の行うあっせん等は、国の行政機関と国の委任または補助に係わる地方公共団体の事務に限られ、強制手段はないなどの弱点もある。その中で、行政相談課の熱意を示す例がある。

「一つの建築物」についての特定行政庁の判断に関する事例三では、本来は二件の建築物を「一棟の長屋」であるとして二件に角地の特例（建ぺい率の一〇％増）の適用を受け、使用制限措置が適用される建築物を第三者に転売し、入居の既成事実を得ようとした建築主に対し、周辺住民による再三の注意喚起があったケースで、「行政がその違反を『追認』し、業者もこれを見越して建築するとなれば、何をかいわんやである」と批判し、「例外として許容したことが悪用される事態には」「一罰百戒で対処しないと断ち切れないのではないか」と慨嘆している<sup>(15)</sup>。前述した、合併処理浄化槽の設置についての水利組合等の同意書に関する事例二三では、放流同意書に関し、厚生省と建設省は昭和六三年に放流同意書の添付を義務付けることは違法であるとの通知を出し、平成五年には同県でも放流同意書の提出を求めないことと通知していた。しかし、市町村段階では、この慣行が残り、また放流同意金も増額する傾向があった。これに対し、総務庁は、放流同意書の提出が行政指導の枠を逸脱して行われていると判断し、同県に改善措置を講ずるようあせんした。同県では平成九月この旨を通知した。その後に、「なお、本件事例に関しても、上記通知の励行状況を把握するなど今後のフォローアップが重要となろう。」と指摘したり、県や市町村が民事上の問題であって行政として関知しないとする対応について、「そこまで言うのであれば、行政指導であることをもっときちんと説明する必要があるのではないかと思われる。」と反論している<sup>(16)</sup>。

## 二 行政手続と事後救済の関係

### (1) 行政手続法二七条と事後救済

行政手続法二七条は、一項で「行政庁又は主宰者がこの節の規定に基づいてした処分」について行政不服審査法の不服申立てをすることができないと定め、聴聞手続における付随的処分について不服申立てを制限している。また、同条二項は、「聴聞を経てされた不利益処分」について行政不服審査法の異議申立てを制限している。

まず一項の付随的処分の例であるが、主宰者による関係人の参加の許可（一七条一項）、当事者や参加人からなされた文書閲覧請求に対する行政庁の許可（一八条一項）、当事者などによる行政庁の職員に対する質問の許可（二〇条二項）などがある。これは、最終的になされる不利益処分に対する審査請求や取消訴訟においてこれらの違法を主張することができることから、採用されたものである。これについて、問題となるのは、文書閲覧請求について開示決定がなされたことにより、不利益をうけた第三者についても、一項によって不服申立てができなくなるかである。これについては、第三者としては取消訴訟が認められないと事後救済である国家賠償を請求できるだけであることから、第三者には例外的に取消訴訟の提起を認める説と、最終の不利益処分の争訟において救済されない第三者には不服申立てと抗告訴訟を認める説がある<sup>(18)</sup>。これについては、「一項は、不服申立てをすることを不可としただけにどう<sup>(19)</sup>まって、取消訴訟については何も語っていない」との指摘もある<sup>(19)</sup>。このような第三者には、何らかの救済措置が必要となろう<sup>(20)</sup>。

次に二項「聴聞を経てされた不利益処分」に対する異議申立ての制限については、聴聞手続を行った行政庁に対する異議申立てをすることは実益がないとして制限し、他方処分以外に対する不服申立てである審査請求については聴聞手続と異なる機能を有することから制限されていない<sup>(21)</sup>。これについては、二点指摘されている。第一に、審査請求を認めても、審査請求の実体から、どれだけの意味があるのかという、疑問である。異議申立ては、当事者たる処分庁が審理裁断するもので、第三者性、客観性は全くない。しかし、これよりも第三者性がある審査請求も、審査庁が処分庁の上級庁であるときには、「処分庁と監督権限で繋がっている」ことから、「審査庁としてはいかに公正に裁

断しているつもりでも、処分庁をかばって処分の違法不当を認めないのではないかとの、第三者性ないし客観性に関する国民の疑いを払拭しきれないうらみがある」。また審理構造も対面審理構造をとっていないことから、「異議申立てと同様に、基本構造として審査庁と審査請求人との片面審理構造とも呼ぶべき構造に近いものとなっている」との指摘である。<sup>(22)</sup> 第二に、この指摘が妥当だとすると、異議申立てだけを制限するだけではなくて、審査請求を含む行政不服申立てを制限すべきという考え方もできることである。この考え方は、第二次行政手続法研究会中間報告（〇四一六条）<sup>(23)</sup>、が採用していたものである。

## (2) 事後救済制度調査研究委員会報告書

これは、総務庁の委託により一九九六、一九九七年度にわたってなされた調査研究の報告書である。調査研究は、小早川光朗教授を委員長とする九名の委員でなされた。その背景事情は、「おそらく今日、行政救済制度の―その運用のみならず制度自体の―見直しに積極的に取り組むべき時期が来ている」として、第一に行政手続法の制定により、従来の行政救済手続と処分自体の事前手続との関係の整理、第二に近時の行政紛争事案に現行の行政不服申立てや抗告訴訟の手続が適合せず、これに適合する行政救済手続のあり方を探求すること、その課題を提示している。<sup>(24)</sup>

その中で本稿の対象となるのは、第四章事後救済制度の見直しの視点、第一節見直しの前提と視点である。行政紛争の予防と早期に公正なルールによる解決が望ましいとして、一方で、行政紛争を予防し、初期の段階で処理するための公正透明な仕組みが必要とされ、これが行政手続法に期待された機能であるとし、他方で、行政紛争が顕在化した場合に効率的に解決を図る仕組みが必要とされ、行政不服審査法と行政事件訴訟法がその中核をなすとする。

そこで、行政手続法の施行と事後救済手続の関係について、従来両者全体で論じることが強く意識されてこなかったと反省し、「両者全体で国民の手続的保障の機会が確保されることが重要であり、各々の手続にどのように配分するかという問題」として、実質的機能的に、また統一的に把握されなければならない。特に、処分手続においては、行政手続法と行政不服審査法の全体で国民の手続的保障を満たしているかどうか問われ、「事前手続と事後救済手続のいずれかの手続の中で、行政機関において処分等の行政決定の理由と証拠を明らかにしているか、これに対して国民は十分な主張と立証の機会を与えられているかが重要となる」と指摘する。他方、憲法上の適正手続保障との関係として、行政手続が取り上げられているものは、一般に不利益処分をする際の事前の告知と弁明・聴聞の手続であり、事前手続と事後救済手続の両者全体で国民の手続的保障の機会を確保することが重要だとしている。<sup>(25)</sup>

このような指摘は、これまで正面から論じられてこなかった点でもあり、今後の検討とされているが、司法制度の改革とともに、行政紛争の解決方法を制度から見直す視点として、重要であろう。

(1) 本稿においては国の機関を中心に紹介するが、地方公共団体についても調査が公表されている。①総務庁行政管理局「行政手続法の施行状況に関する調査結果―地方公共団体における状況―」（平成一〇年四月公表、<http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/tetu01.htm>）、②自治省行政局「行政手続条例等の制定状況について」（最新は平成一一年八月二日公表<http://www.mha.go.jp/iken/990812b.html>）がある。また一九九七年一〇月公表の国における施行状況等についての紹介として、宇賀克也「行政手続法の施行状況と今後の課題」自治研究七四巻一〇号九頁以下がある。

(2) <http://www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/tetu1201.htm> より、公表されている。

(3) <http://www.somucho.go.jp/kansatu/990618.htm> より、公表されている。

(4) 調査の対象機関は、具体的には以下の通りである。総理府、公正取引委員会（事務局）、国家公安委員会（警察庁）、公害等調整委員会（事務局）、宮内庁、総務庁、北海道開発庁、防衛庁（東京防衛施設局も含む）、経済企画庁、科学技術庁、環境庁、沖縄開発庁、国土庁、法務省（東京入国管理局、東京法務局、関東地方更生保護委員会、東京保護観察所を含む）、



外務省、大蔵省（関東財務局、東京税関、東京国税局を含む）、文部省、厚生省、農林水産省（関東農政局を含む）、通商産業省（関東通商産業局、関東東北鉱山保安監督部を含む）、運輸省（関東運輸局、東京航空局、第二港湾建設局、第三管区海上保安本部を含む）、郵政省（東京郵政局、関東電気通信監理局を含む）、労働省（東京労働基準局を含む）、建設省（関東地方建設局を含む）、自治省、人事院である。

(5) 設定状況の表は以下の通りである。

表1・表3 国における審査基準及び標準処理期間の設定状況(単位:種類)

区 分	対象処分総種類	審査基準設定済みの処分	標準処理期間設定済みの処分
今回の調査(平成九年三月三十一日現在)	四、九三五	四、三一九〔八八〕	三、七九六〔七七〕
うち新たに調査対象とされた処分	四七〇	三三五〔七二〕	一三六〔五〇〕
前回の調査(平成八年三月三十一日現在)	四、六一三	四、一一五〔八九〕	三、五五二〔七七〕

(註) 「」内の数字は、対象処分総種類を一〇〇とした場合の指数を表す。その他の(註)は省略した。

(6) 同種の評価としては、宇賀克也「総論 行政法の論点」法学教室二二六号(一九九九年七月号)七頁、「国の行政庁における審査基準、処分基準、標準処理期間の設定率もかなりの水準に達している。……もともと、審査基準、処分基準が十分に具体的になっているか、標準処理期間が必要最小限になっているかという点に関しては、なお改善の余地が大きいと思われる。」山田洋「行政手続」法学教室二二六号三二頁、「この間、同法をうけた標準処理期間や審査基準、処分基準の設定が着実に進行し、地方公共団体における行政手続条例の整備もほぼ終了するなど、同法は、一応の定着を見たといえる。」との評価が多い。

(7) 表2 審査基準未設定処分種類数とその理由別内訳

未設定理由		未設定処分数(合計)(単位:種類)
①	将来的に申請が見込まれるものの、過去に申請実績がなく又は稀であって、あらかじめ審査基準を設定することが困難	六一六〔一〇〇〕
②	事案ごとの裁量が大きく、審査基準を設定することが困難	一一五〔四一〕
③	過去に申請実績があるものの、将来的に申請が見込めず、審査基準を設定する実益がない	二〇三〔三三〕
④	その他	七八〔二三〕
		八四〔二三〕

(8) 表4 標準処理期間の未設定処分種類数とその理由別内訳

未設定理由		未設定処分数(合計)(単位:種類)
①	事実関係の認定に難易差があり、標準的な期間の設定が困難	一、一三九〔二〇〇〕
②	将来的に申請が見込まれるものの、過去に申請実績がなくまた稀であって、あらかじめ標準処理期間の設定が困難	四六五〔四一〕
③	過去に申請実績があるものの、将来的に申請が見込めず、標準処理期間を設定する実益がない	三六三〔三三〕
④	その他	一五一〔二三〕
		一六〇〔一四〕

(9) 表5 審査基準等を公にする際の方法(区分別の機関数)

審査基準等を公にする際の方法			本省庁	地方支分部局	計
①	各担当部課に所管の処分に係わる審査基準等を備え付け、それぞれの窓口で閲覧可能にしている	一二	九	二二	
②	①のほか、庁内に統一的な閲覧窓口を設け、一か所で全処分の審査基準等を閲覧可能にしている	四	六	一〇	
③	その他の方法により公にしている。(①又は②の方法を併せ行っているものを含む)	八	二	一〇	
計		二四	一七	四一	

(10) 表6 処分基準の設定状況(単位:種類)

区分	対象処分総種類	審査基準設定済みの処分
今回の調査(平成九年三月三十一日現在)	三、六八〇	二、八三六〔七七〕
うちに新たに調査対象とされた処分	二〇三	一〇六〔五二〕
前回の調査(平成八年三月三十一日現在)	三、五六一	二、七八五〔七八〕

(11) 表7 処分基準の未設定処分種類数とその理由別内訳

未設定処分数(合計)(単位:種類)		八四四〔二〇〇〕
未設定理由		
①	事案ごとの裁量が大きく、処分基準を設定することが困難	三九六〔四七〕
②	将来的に申請が見込まれるものの、過去に申請実績がなく又は稀であって、あらかじめ処分基準を設定することが困難	三九〇〔四六〕
③	過去に申請実績があるものの、将来的に申請が見込めず、設定する実益がない	二〇〔二〕
④	その他	三八〔五〕

(12) 表11 聴聞主宰者の選定方法

聴聞主宰者の選定方法				
①	当該不利益処分を所管する担当部課の職員を主宰者として指名	四	八	一二
②	当該不利益処分を所管する担当部課が所属する部局の筆頭課等の職員を主宰者として指名	一	二	三
③	行政手続法担当課等の職員を全庁一律に主宰者として指名	〇	〇	〇
④	統一的な方針をとくに定めず、聴聞を必要とする自由が生じた段階でその都度適任者を指名	一一	五	一六
⑤	その他の指名方針を採用(④は除く)	七	二	九
計		二三	一七	四〇

(13) これは、総務庁行政監察局行政相談課行政相談員の仲正「行政相談実例」判例地方自治一五九号、一六九号に紹介された事例をまとめたものである。

行政手続法制定後の状況(小橋 昇)

- (14) 総務庁行政監察局行政相談課監修『行政手続法の現場―行政相談事例に見る運用の実際』（ぎょうせい、一九九八年）、I 総論、一―三頁。
- (15) 前掲『行政手続法の現場』三三三頁。
- (16) 前掲『行政手続法の現場』一七九―一八〇頁。
- (17) 宇賀克也『行政手続法の解説〔第二次改訂版〕』（学陽書房、一九九六年）一三四頁。
- (18) 高橋滋『行政手続法』（ぎょうせい、一九九六年）三四二頁。
- (19) 小早川光朗編『行政手続法逐条研究』（有斐閣ジュリスト増刊、一九九六年七月）一六二頁（浜川清発言）。
- (20) この点について、行政手続法対案研究会「対案」第三六条の二は、「手続上の措置」が法令に違反し又は不当であるときは、「異議の申出」をすることができるとしているが、注目されよう。
- (21) 前掲小早川光朗編『行政手続法逐条研究』一五七頁。塩野宏教授は、「問題は当該処分以外の者がやるかどうかというその一点に係るので、上級行政庁に一種の見直しの機会を与えるという意味では、審査請求をコントロールの手段として認めてもよいのではないか」と述べている。
- (22) 事後救済制度調査研究会（総務庁委託）「行政救済制度の課題―事後救済制度調査研究会報告書―」ジュリスト一一三七号（一九九八年七月一日号）一六一―一六二頁。
- (23) 前掲小早川光朗編『行政手続法逐条研究』一五七頁（仲正発言）。
- (24) 前掲事後救済制度調査研究会報告書、「報告書の公表に当たって」（小早川光朗執筆）ジュリスト一一三七号一五九頁。
- (25) 前掲事後救済制度調査研究会報告書、ジュリスト一一三七号一六四―一六五頁。