

行政手続法を学ぶ 重要性について

三重県地方自治研究センター 主任研究員 小林 剛志



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(一) 三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
<http://www.mie-jichiken.jp/>
info@mie-jichiken.jp

第1章 はじめに

2020年12月1日、三重県地方自治研究センターの開催する連続セミナーの第1回として、中央大学法学部教授 磯崎初仁氏をお招きし、「地方分権改革20年と『立法分権』の可能性―新型コロナ対策の経験を踏まえて―」と題して、地方分権改革の経過や課題、今後の地方自治体運営に必要とされる立法分権、新型コロナウイルス対策から見える国と地方自治体の関係などについてご講演いただきました。

講演では、今後の自治体政策における重要な考え方を学ぶことができ、自治体活動における行政法的重要性を改めて実感致しました。しかし、法的思考や法解釈について体系的に学ぶ機会は少ないというのが自治体職員の現状です。私自身、法学部出身ではなく、行政法の学習方法や行政法の業務への反映について良い方法がわからず悩んで参りましたが、同じような課題を抱える職員は多いと感じます。

本稿では、行政法へのアプローチの一例として、まず行政手続法について学ぶ重要性を考え、そして政策形成や事務執行へ繋げていくことについて述べさせていただきます。

第2章 行政手続法の概要

行政手続法の目的は、第1条に「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に関し、共通する事項を定めることにより、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ことを目的とする」とあります。このように行政活動を行う場合の進め方について一定のルールを定めた法令を手続法と呼びます。対して、行政活動を行うにあたり、発動の要件や効果を定めた法令を実体法と呼びます。

行政手続法を理解するには条文や基本書を読むことが必要ですが、本稿では、まず概要をつかむことを重視し、普遍化している適正な手続の4原則（告知・聴聞、文書閲覧、理由付記、処分基準の設定・公表）について、塩野宏氏の著書から引用します。

①告知・聴聞とは、行政処分をする前に、相手方に処分内容および理由を知らせ、その言い分を徴することによって、処分の適法性、妥当性を担保し、公権力の侵害から

国民の権利利益を保護しようとするものである。

②文書閲覧とは、聴聞に際して処分の相手方が当該事案に関し行政側の文書等の記録を閲覧することを行う。

③理由付記とは、行政処分をするに際して、その理由を処分書に付記して相手方に知らせることをいう（口頭で理由を述べる場合もあるので、これを含めると、理由の提示ということになる）。

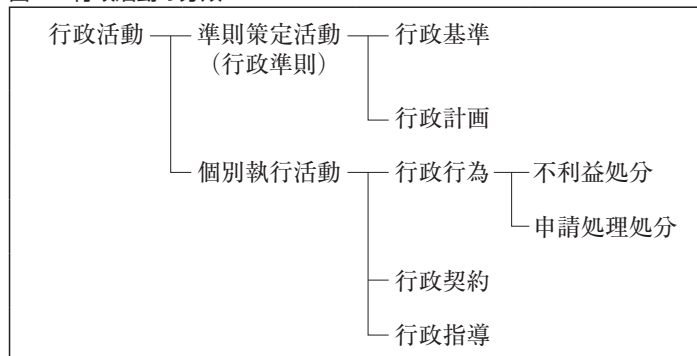
④処分基準の設定・公表とは、申請に基づく処分であれ、不利益処分であれ、行政府が処分をする際に、よるべき基準を設定し、これを事前に公表しておくことである。

塩野宏（2013）『行政法1「第五版補訂版」行政法総論』有斐閣 ①270頁、②270頁、③271頁、④272頁

この4原則について、①告知・聴聞は第15条、第28条、②文書閲覧は第18条、③理由付記は第8条と第14条、④処分基準の設定・公表は第5条と第12条に規定されています。

地方自治体においては、行政手続法に代わり、行政手続条例が制定されています。行政手続法の趣旨に沿って定められた行政手続条例について、磯崎氏は「これらは、法治主義の原則から法の執行に広く適用される最低限のルールであり、政策実現を重視する政策法務」において、このルールを遵守し住民等の信

図1 行政活動の分類



〔出典〕大橋洋一（2019）『行政法Ⅰ現代行政過程論【第4版】』有斐閣 115頁、122頁、162頁を参考に作成

第3章 行政活動の分類と行政手続法

頼を得ることが不可欠である。」（磯崎、2018、273頁）と述べられています。地方自治体職員が行政活動を行うとき、行政手続法・行政手続条例の遵守は前提であると同時に、政策推進の面でも重要な点をおさえておく必要があります。

行政活動を行うにあたり、どの活動に行政手続法が適用されるのかを理解しておくことは重要です。一つの事案について個別に考えることは必要ですが、あらかじめ整理しておくことは理解に役立ちます。図1に、行政活動を分類した表を示

します。行政活動の分類は、様々なものがありますが、ここでは大橋洋一氏の著書を参考とします。

行政活動には、不特定多数の市民を想定して、行政活動の準則を定める「準則策定活動（行政準則）」と個別の市民を対象として行われる「個別執行活動」の2種類にまず分類できます。準則策定活動は行政基準³、行政計画が含まれ、個別執行活動には行政行為、行政契約、行政指導が含まれます。このうち、行政行為や行政契約は法的効力を持つ行為で、行政指導は法的効力を持たない事実行為になります。

行政行為については少し補足させていただきます。行政行為は、大きく2つに分類できます。1つは、行政機関が職権で市民に対して不利益な内容を課す「不利益処分」です。もう1つは、法令に基づく市民の申請に対して、行政機関が応答として下す「申請処理処分」です。そして、行政行為とは、「法令に基づき、個別の事例で、市民の活動の自由を規制する義務の賦課、及び、具体的権利の創設・変更・取消しを内容とした、行政庁による一方的認定行為」（大橋、2019、167頁）と定義しています。このように行政活動の分類は、その法的性質を捉えるために有用です。

図2は、手続規範の整備状況を表にしたものです。このように、各行政活動を行政手続法に照らし合わせ

図2 国のレベルにおける手続規範の整備状況

行為形式	手続規制	根拠
行政行為	不利益処分	行政手続法 12 条以下
	申請処理処分	行政手続法 5 条以下
行政契約	一般的手続法は今後の課題	
行政指導		行政手続法 32 条以下
行政基準	意見公募手続制度	行政手続法 39 条以下
行政計画	一般的手続法は今後の課題	
	環境アセスメント制度	環境影響評価法
	都市計画理由付記制度	都市計画法 17 条 1 項
	都市計画提案制度	都市計画法 21 条の 2 以下
	情報公開制度	行政機関情報公開法
	河川整備計画	河川法 16 条の 2

〔出典〕大橋洋一（2019）『行政法Ⅰ現代行政過程論【第4版】』有斐閣 119頁

第4章 行政手続条例と政策法務

行政手続条例に含まれていない領域についての事例を紹介します。行

政手続法と三重県内29市町の行政手続条例を見比べてみると、意見公募（パブリックコメント）手続等の条項が条例には見当たらないことに気づくと思います。四日市市パブリックコメント手続条例のように意見公募手続を別の条例として制定した市もあり図3（次ページ）に示します。手続方法や対象が明快であり、参考になると思われます。

四日市市のように条例制定した自治体は、全国的にはまだ少数派ですが、要綱や指針、規則によって意見公募手続を実施している市町は多くなってきたおり、2018年に公表された意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果（総務省）では、三重県内29市町中17市町が実施済みです。しかし、全ての行政活動においても、どの条例づくりに対しても意見公募手続が適しているわけではありません。

図4（次ページ）は磯崎氏の著書にある住民参加方法を比較し一覧にした表です。意見公募は手続としての保障と同時に住民の合意形成という面が重要です。それぞれのメリット・デメリットを考慮して選択する必要があります。合意形成を妨げる対立の本質を見極め、適切な対応が求められると提言されています。

行政手続条例と意見公募の事例からわかるように、国による法制化の動向の見定めと、自治体ごとのガバナンス方法の検討は、全国の地方自

図3 四日市市パブリックコメント手続条例（一部）

(対象)

第3条 実施機関は、次の各号に掲げるものについて、パブリックコメント手続を実施するものとする。ただし、迅速若しくは緊急を要するもの、軽微なもの又は法令等に同様な手続が定められているものは、対象としない。

(1) 次に掲げる条例の制定又は改廃に係る案の策定

ア 市の基本的な制度を定める条例

イ 市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える条例

ウ 市民等に義務を課し、又は権利を制限する条例（金銭徴収に関する条項を除く。）

(2) 市民生活又は事業活動に直接かつ重大な影響を与える行政指導の指針等の制定又は改廃

(3) 総合計画等市の基本的政策を定める計画、個別行政分野における施策の基本方針その他基本的な事項を定める計画の策定又は改定

(4) 市の基本的な方向性を定める憲章、宣言等の制定又は改廃

(5) 条例中に当該条例の施行後一定期間を経過した時点で条例の見直しを行う旨を規定している場合において、見直しを行った結果、条例を改正しないこととする決定

(6) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が特に必要と認めるもの

治体に必要とされている課題です。そして、地域における個別の課題についても、実体法と手続法の両面から捉え、既存の法令で不十分なところを条例で補うことの可否と要否について、他の方法と併せて検討・議論・実践が求められています。これが、今日、政策法務の重要性が指摘される一つの背景です。

3章において、行政契約や行政計画について一般的手続法が存在しないと説明しましたが、公契約条例や自治基本条例、総合計画条例、意見公募手続条例など条例を制定している自治体もあります。これらは政策

第5章

地方自治体の政策法務推進事例

政策法務とは、独自条例を考へ、制定することだけではありません。

法務の一例だと言うことができるでしょう。ただし、各自治体がそれを制定すべきかについては、地域の現状や民意の反映はもろろんですが、自治体における法的なガバナンスの度合いや在り方が重要であり、ただ制定されればいいというものではありません。また、条例制定や制定後のコストは決して低くなく、それは制定前に把握すべきものです。

図4 住民参加方法の比較

	方法	メリット	デメリット
文書	パブリック・コメント	幅広く意見聴取が可能	きめ細かい意見交換が困難
	住民アンケート	多くの住民の意向確認が可能	掘り下げた意見提出が困難
口頭	説明会・意見交換会	情報が得られ、理解しやすい	一面的な情報になりがち
	フォーラム等の開催	学びながら意見も伝えられる	掘り下げた意見提出が困難
	ワークショップの実施	掘り下げた意見や提案が可能	参加者が限られ負担も大
	検討組織の住民公募	掘り下げた意見や提案が可能	参加者が限られ負担も大

(出典) 磯崎初仁(2018)『自治体政策法務講義 改訂版』第一法規 256頁

全国の地方自治体の政策法務推進の取組みを紹介します。

千葉県では政策法務課があり、条例立案の支援や各課から随時受ける法律相談に加え、全庁的な政策法務能力向上のために研修などを開催しています。さらに、部局横断的な検討と調整のために政策法務委員会が設置されています。委員会では、政策法務重要案件の指定、政策法務重要案件に係る各機関の総合的な調整

及び政策法務重要案件の検討又は評価などが行われています。他、政策法務課は、政策法務を全庁に知らせていくため、ニュースレターを定期的に発行しています。同ニュースレターにおいて、政策法務研修を受講された方の感想として「これまで、政策法務課に聞けば、答えを出してくるものだ。本当は、職員一人一人が考えないといけないものなんでしょう。」と紹介されています。

市町の例では、流山市において政策法務推進計画を策定し、政策法務を「法をつくる」「つくられた法を執行する」「執行活動に対して提起された訴訟等に対応し、及び法の在り方を点検・評価する」という3つの段階において、法を政策実現のための道具として活用することと捉え、その実現を図っています。計画における具体的な柱として、1. 人材の育成（研修の実施等）2. 組織の充実（政策法務主任の設置等）3. 環境の整備（法令・判例の解説等の入手を容易にすること）4. 予防法務の実施（行政リーガルドック事業等）を定め、施策を推進しています。東海圏では、豊田市の事例を紹介しています。豊田市は、第2次豊田市政策法務推進計画により、政策目標を「市民志向・地域志向を貫く自立した自治体経営を実現するための政策法務の推進」と定め、重点課題を「職員の政策法務能力の向上」と「執行法務の適正化」と掲げて、第1次計

画から引き続き計画的な取り組みを推進しています。豊田市は政策プロセスを立法法務・執行法務そして評価訴訟法務の3段階のサイクルとし、そのプロセスの共通基盤として、組織づくりや人材育成などの組織法務を政策法務のマネジメントに位置付けています。また、第1次計画での課題である執行法務の適正化にむけて、原課における法的リスク（不適切な事務の執行等）の放置の改善に全庁を挙げて取り組んでいるとしています。

これらの事例からは、積極的に政策法務を進めている組織は、自主条例を考えるだけでなく、まず法を解釈・運用する知識や技術を学ぶ経験をしていく体制づくりを行っているのと分かります。また、訴訟や評価の観点から政策法務について取り組んでいることも共通した特徴だとわかります。むしろ、その取り組みをできるだけ組織に浸透・定着させ、個別の行政課題についての政策実現に繋げていくことが重要だと考えます。

第6章 事務担当が行政手続法を学ぶべき理由

最後に、法制執務担当ではなく、事務担当・事業担当が行政法の知識を学ぶべき理由について申し上げます。現代では、行政活動が多様で複雑化・複合化しており、外部への説明や客観的な評価のために、政策立案・制度設計当初から法的な観点か

より必要となっていると考えます。複雑化・複合化した行政活動を表す事例としては、指定管理者制度やPFI契約により行われる事業、自治体独自の社会福祉サービスの給付、規制的な内容も含む協定の締結、など様々な事例が挙げられます。また規律密度が高く、多くの分野にまたがるマイナナンバー関連法令など、行政活動の法的性質について各職員が把握しにくい事務も当初から法的な観点からの体制整備が重要です。

このような状況から、政策立案・制度設計・事務執行・事業実行を行う事業担当や事務担当は行政法を学ぶ必要性が増えてきていると考えます。このことは、自治体内部においての調整や見直しの際も同じことが言えます。ここで、行政における共通言語としての行政法を規範・基準としてその政策の形成・調整を行うことが必要だと考えます。

本稿では、行政手続法を導入として、政策立案や制度設計する際に最低限必要な法的手続や、その政策における事業（行政活動）の法的性質を捉えていくことの有用性を申し上げます。させていただきます次第です。

1 政策法務の定義を磯崎氏は「法を政策実現の手段と捉え、政策実現のためにどのような立法、法執行、訴訟評価が求められるかを検討する理論及び実務における取組み」（磯崎、2018、p3）としています。

2 行政手続法第1条第2項にあるように、他の法律に特別の定めがある場合は、その定めるところによります。

3 行政基準を行政立法、行政行為を行政処分としている見解やそれぞれがイコールではない見解もありますが、本稿ではそこまで踏み込まないこととさせていただきます。

出典

- (1) 磯崎初仁（2018）『自治体政策法務講義 改訂版』第一法規
- (2) 塩野宏（2013）『行政法I』第五版補訂版』行政法総論』有斐閣
- (3) 大橋洋一（2019）『行政法I 現代行政過程論』第4版』有斐閣
- (4) 総務省自治行政局行政経営支援室『意見公募手続制度の制定状況に関する調査結果』平成30年3月
- (5) 千葉県『千葉県政策法務委員会設置要綱』平成25年4月1日施行
- (6) 千葉県『政策法務委員会について（概要）』
〈<https://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/gyoukaku/seisakuhoumu/index.html>〉（最終アクセス2021年3月10日）
- (7) 千葉県総務部政策法務課政策法務班（2019）『ニュースレター2019.8.21 VOL.16-1』
- (8) 流山市『流山市政策法務推進計画』令和2年4月
- (9) 豊田市『第2次豊田市政政策法務推進計画』

退任のご挨拶

2019年4月から2年間、亀山市からの派遣にて、三重県地方自治研究センターの研究員を務めさせていただきました。

着任当初を振り返りますと、「研究活動を進めないといけない」というあせりから、全国における先進的な事業やトレンドになる政策を探すといった行動に走ってしまい、地方自治や行政活動の本旨を見失った方向性の活動を求めがちでありました。その後、周りの方からご指導をいただき、いかに地方自治体は活動すべきか、どのように政策を推進すべきかという観点に立ち返り、研究を進めて参りました。退任となる今は、お世話になった多くの皆様のご指導とご協力ばかりが思い起こされます。この場をお借りし深く感謝申し上げます。

県内市町職員の皆様には、このコロナ禍においてご多忙にもかかわらず、ご協力いただき研究を進めることができました。反省点としまして、研究を進めていく際、地方自治実践の場という三重県地方自治研究センターの意義について、もう少しお伝えできれば良かったと思います。

三重県地方自治研究センターでの経験を糧として、4月から改めて初心に帰り業務にあたっております。本当にありがとうございます。