

行政指導と行政手続法

大山 耕 輔

一 はじめに

主要な先進諸国は、行政の一般的な事前手続を規定する「行政手続法」をほぼ備えている。これに対し、わが国では、行政手続法制度の整備の必要性が叫ばれ、また長年にわたって法制化の努力が続けられたにもかかわらず、久しく立法化されることはなかった。他の先進国にはすでに存在する行政手続法が、なぜわが国にはなかなか導入されなかったのか。その理由にはさまざまなものが考えられるが、およそ制度改革に必要な改革ネットワークの形成、という政策過程システム上の条件が欠けていたであろうことは、十分に考えられる⁽¹⁾。

本稿では、まず、行政手続法制度の整備がわが国でなかなか進まなかった状況を、政策過程論的な視点から検証し、次に、行政手続法の導入によって、行政指導はどう「規制」され、その透明性や公正性はどのように確保されることになるのかを明らかにしたい。

二 行政手続法制度の整備

行政手続法制度の整備の歴史は、およそ三つの時期に区分することができる。⁽²⁾

第一の時期は終戦から一九七〇年代までで、行政手続法の必要性が説かれたが、それ以上には進まず、立法に至らなかった時期、第二の時期は一九八〇年代で、汚職事件を契機として行政手続法の必要性の認識が深まり、二度にわたる行政手続法研究会が活動した時期、第三期は一九九〇年代以降で、第三次行革審に行政手続部会が設置され、その部会報告や審議会答申が行政手続法要綱や法案として実現していった時期である。

第一期

行政手続法制度を整備しようという動きは、一九五二―三年の国家行政運営法案の立法化の動きにさかのぼる。一九五二年の国家行政運営法案は一四条からなり、議員提出法案として第一三回国会に提出されたが、五三年の法案は、行政審議会運営部会で作成された二一条からなる国家行政運営法案要綱試案であつた。これらは、行政手続に関する規定は含んでいるが、行政運営のための訓示的規定を中核とするものであり、国民の手続保障という面からは必ずしも十分なものではなかつたといわれる。⁽³⁾ また、占領が終わつた直後のことでもあり、立法化されなかつた。

次に立法化の動きがでてくるのは、第一臨調の時である。一九六四年九月に出された第一臨調の答申は、「行政の公

正確保のための手続の改革に関する意見」として統一的な行政手続法の制定についての提言を行った。この提言では、許認可の基準が不明確で恣意的運営がなされ、また許認可に長い期間がかかること、行政処分をする際に必要な手続上の法的規定が不備で、その手続的保障の内容が必ずしも明確でないことなどが指摘された。そして勧告意見として、三章一六八条からなる本格的な行政手続法草案が添付された。草案は、わが国の行政手続法についての本格的検討を行った画期的なものであったが、その後の立法化への進展はなかった。⁽⁴⁾

第二期

一九七九年、ロッキード事件に続くダグラス、グラマンなど航空機購入に関する疑惑問題の再発防止策を検討するため、「航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会」が設けられた。協議会は、首相の諮問機関として関係閣僚と四人の有識者から構成され、九月に提言を出した。提言では、行政指導の根拠の明示など当面の対策のほか、長期的課題として一般的行政手続法の整備についても検討すべきであるとの考え方が示された。

一九八〇年八月、この協議会の提言を受けて、行政手続法研究会（第一次）（座長 雄川一郎成蹊大学教授）が、行政管理庁行政管理局長の懇談会として発足し、八三年一月に報告をとりまとめた。報告では、処分手続、命令制定手続、計画策定手続、規制の行政指導手続について要綱案を提示した。これらは、随所に国民からの参加手続を盛り込むなど新しい行政の展開に伴う問題を意識したものであったが、行政の円滑な運営に支障をきたさないか、行政の多様化への配慮が必要ではないか、など行政実務サイドからは慎重な検討を求める声が強かったといわれる。⁽⁵⁾

一九八一年三月に発足した第二臨調は、行政や政策全般にわたる改革の検討を行い、八三年三月に最終答申した。

この答申における行政手続についての認識は第一臨調のものとはほぼ同じである。すなわち答申は「公正で民主的な行政運営を実現し、国民の権利・利益を保護するために行政手続を整備することの必要性が一層高まっている」と指摘し、統一的な行政手続法を制定するための臨時の専門的な調査審議機関の設置を提言した。

一九八五年六月、第二臨調の提言を受けて、第二次行政手続法研究会（座長 塩野宏東大教授⁽⁶⁾）が、総務庁行政管理局長の懇談会として発足した。この研究会は、審議の進め方に慎重であり、実現可能性を高める努力を払った。すなわち第一次研究会の報告について各省庁にアンケート調査を行い、実務上どのような点が問題になるのか検討したのである。さらに、外国の行政手続法制の動向についても調査・研究を行った⁽⁷⁾。そして一九八九年一〇月に、中間報告がまとめられた⁽⁸⁾。ここでは、直接国民の権利義務に関係する分野である処分手続と、その形骸化をもちあしかなない行政指導手続について、統一化の基本的考え方および要綱案を提出した。

第二次研究会は、実現可能性を高めるために、ターゲットとする手続の対象を当面重要なものに絞ったともいえる。処分手続についてみると、侵害処分について第一次研究会報告では、相当厳格な事前手続を一律に適用するものであったのに対し、不意打ち的な処分を回避するための最低限の手続的保障としての弁明手続と、より慎重な聴聞手続が用意されている。また、行政手続の多様性を考慮して、必ずしも統一法で一般的に規制することが適当でないものや、事前手続をおくことが適当でないものなどについても配慮している⁽⁹⁾。

第三期

一九八〇年代後半から現在に至る規制緩和をめぐる行政改革の動きが、行政手続法の実現に向かう改革ネットワーク

クの強化に弾みをつけることになった。第二期の改革主体が、行政法学者を中心とする「研究会」（行政管理局長の懇談会）であったのに対し、第三期の改革主体は、各界の代表からなる「行革審」（首相の審議会）になったのである。行政手続法制度の整備は、外圧の影響がもつとも大きいと考えられるが、規制緩和という行政改革の流れに乗ることにより、一気に立法化の実現可能性が高められた。

一九八八年十二月一日、第二次行革審の公的規制緩和に関する答申は、公的規制全般を通じ、その基準や手続の明確化を図り、制度・運用全体にわたって透明性、公平性等を確保することは、国内的にはもちろん、国際的にも今後わが国として積極的に進めるべき重要な課題であるとした。また事務手続の簡素化・迅速化も要請している。さらに、公的規制における運用改善の重要性について、とくに行政指導の問題に触れている。たとえば届出制は、その運用次第によつては認可・許可制に近い効果を持つこともあり得るので、規制緩和による制度改革を行つたら、その趣旨に沿つて運用の徹底した改善努力が払われなければならないとしている。そして行政指導のあり方を見直すよう提言した。⁽¹²⁾この答申は、行政指導のあり方を見直すよう提言したこと、後の行政手続法制定における議論の焦点を、多くの行政手続の中では処分や指導の手続に、また、処分手続よりも行政指導手続（および指導に関連する申請手続）に比重を移す効果を持ったものと思われる。

一九八九年一〇月五日、第二次行革審「公的規制の在り方に関する小委員会」において、塩野教授が第二次行政手続法研究会報告の内容を説明・公表するとともに、行革の推進課題の一つとして入れるよう要望した。小委員会では行政手続法に対する関心が高く、活発な質疑と審議がなされたという。⁽¹³⁾一月二日に提出された小委員会の報告では、行政手続制度の整備を今後の規制緩和推進方策の一つとして掲げ、「既に政府内及び学会等において相当の検討成果の

蓄積がみられつつあることから、個別法を超えた行政手続に関する基本的ルールを確立すべく、手続法制の統一的な整備に向けた検討作業を早期に本格化させるべきである」と述べている。⁽¹⁴⁾

一九九〇年四月一八日の第二次行革最終答申においては、「行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保等を図るため、処分手続等に関し、法制の統一的な整備に向けて、専門的な調査審議機関を設置して検討するとともに、早期に結論を得て実施に移すものとする。これに際し、行政指導に関する手続的な規制及び事後救済制度についても検討する。」と提言された。これを受けて政府も四月二七日、答申を「最大限に尊重」して改革を実施する旨、閣議決定した。

一九九〇年一〇月三十一日、第三次行革審が発足したが、その初会合の場で海部内閣総理大臣から、「我が国の行政手続の内外への透明性の向上、公正の確保等を図るための統一的な整備については、既往の閣議決定等を踏まえ、本審議会で早急に検討をお願いしたい」との挨拶があったという。⁽¹⁵⁾ また一二月には、第三次行革審の意見として、平成三（一九九一）年末には、統一法要綱案を含めて答申を提出する旨の表明があった。そして、平成三年度行革大綱の閣議決定においては、法制の統一的な整備については、第三次行革審での検討を進め、早期に結論を得て所要の措置を講ずべく準備を進めることを決定した。⁽¹⁶⁾

一九九一年一月二一日、審議会の下に「公正・透明な行政手続部会」が設けられ、行政手続法案の本格的な検討が開始された。メンバーは、部会長が角田礼次郎前最高裁判所判事、部会長代理が塩野宏東大法学部教授であり、その他の専門委員は、行政法学者、行政実務経験者、裁判官経験者、弁護士、民間事業者、労働組合関係者などで、総計一八名であった。⁽¹⁷⁾ 審議会からは「部会は、概ね平成三年一月を目途に、統一法要綱案を含む行政手続法制に関する

部会報告を審議会に提出すること」というスケジュール上の要請があった。⁽¹⁸⁾

部会での審議は、週一回のペースで進められた。⁽¹⁹⁾ その詳細については別に譲ることにして、⁽²⁰⁾ ここでは、審議のポイントとなる点について触れておきたい。その一つは、三月中旬から四月中旬にかけて、部会が一〇の省庁からヒアリングを、また、六月中旬から七月中旬に、後述する小委員会が七省庁を加えた一七の省庁からヒアリングを実施した点である。各省庁からヒアリングすることで、行政手続法の制定についての意見をあらかじめ聞き出し、修正できる部分は修正するなど、実現可能な原案づくりへの配慮がなされているといえる。しかし、このヒアリングの過程では、行政手続法の制定そのものについての反対意見は皆無であったという。⁽²¹⁾ 各省庁の意見というのは、行政手続法が制定されることを前提にして、その適用除外を希望する部分の表明が中心であった。この過程で、行政審判手続、国の行政機関・地方公共団体・特殊法人や認可法人などに対する処分、非常事態に対する処分などは適用対象から除かれることとなった。また、命令（行政立法Ⅱ政・省令など）制定手続や計画策定手続については将来の検討課題にされることとなり、当面の検討は、申請に係わる処分の手続、侵害処分の手続、行政指導の手続を中心に進められることになった。

第二に、当面の検討課題にされた上の三つの手続について、具体的な要綱案を作る小委員会が設置されたことである。小委員会は四月下旬に発足し、角田部会長、塩野部会長代理のほか三名の計五名（後に八名に拡大）⁽²²⁾ であつた。小委員会は、五月の一カ月で要綱案の素案を作り上げ、毎回の会合は夜まで及ぶほどの集中した審議であり、白熱した議論が展開されたという。この素案を部会に報告し、そこでの意見・議論を経て手直しを行い、それを各省庁に回し、先述した一七の省庁からのヒアリングを実施したのである。小委員会方式の採用により、より集中的、効率的な

議論が可能となったといえる。

第三に、七月末に、「行政手続法要綱案（第一次部会案）」として公表した点である。公表された案に対して、経団連、日本弁護士連合会、日本行政書士連合会などから意見が提出された。これに各省庁からの第一次部会案に対する意見を踏まえて、九月以降最後の部会案についての詰めが行われたのである。部会での中間的な案を公表して、国民各界からの意見を聞くとする態度は、各界からの反応や意見を聞いて案に取り込むと同時に、国民世論を喚起して行政手続法制定に向けてのムードづくりに効果があったといえる。

一月二十九日、部会の最終報告が行革審に報告され、同日公表された。

一月一二日、行革審は、「公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申」を宮沢総理に提出し、この中で、要綱案に基づき速やかに法律案を提出すべく準備を進めるよう要請した。これを受けて政府は、一月二十八日、平成四年度行革大綱において、第三次行革審答申に沿って行政手続法の立案作業を進め、早期に法律案の提出を図る旨を閣議決定した。

その後の政府内部の作業は、要綱案の内容について法制的な詰めを行うことと、行政手続法の制定により、これまで個別法に盛りられていた手続規定をどのように整理していくかということがその中心であった。後者については、要綱案において、行政手続法よりもより慎重な手続が個別に整備されているものについては行政手続法の適用除外にされたため、個別法の手続が優先される。また、行政手続法の適用を除外されないものについては、原則として行政手続法の弁明・聴聞手続が適用されることとなり、個別法の事前手続の根拠規定は不要になるわけである。

基本的にはこうした考え方で個別法を整理する方針のもとに、関係省庁では、行政手続法と個別法との調整を図る

作業を進めた。行政手続法が関係する法律は五〇〇を越えており、現実に手続規定をおいているために何らかの改正が必要な法律数も三五〇程度になるため、ほぼすべての省庁を巻き込んだ膨大な作業となった。答申が出た後、この作業に約一年半の時間がかかり、すべての法案調整作業が終了したのは、一九九三年五月一四日のことであつた。

その後の展開は以下の通りである。五月二一日には、行政手続法案等二法案が閣議決定され、二四日に、二法案は第一二六回通常国会に提出された。六月八日、衆議院本会議において趣旨説明が行われ、山中邦紀(社会党)、山田英介(公明党)による質疑、宮沢総理、鹿野総務庁長官、村田自治大臣による答弁が行われた。一〇日には、衆議院内閣委員会において提案理由の説明がなされたが、一八日、衆議院本会議において内閣不信任案が可決され、さらに衆議院が解散されたため、二法案は審議未了廃案となった。総選挙後、細川連立政権が誕生し、九月二一日、第一二八回臨時国会において、細川首相は、所信表明演説で行政手続法の国会提出に言及した。二四日には、行政手続法等二法案が閣議決定され、二七日には国会提出された。およそ一カ月ほどの審議を経た一〇月二六日、法案は衆議院を通過(全会一致)し、参議院へ回付された。そして一月五日、法案は参議院を通過(全会一致)し、ここに行政手続法が成立した。

三 行政手続法における行政指導

行政手続法が制定されると、行政指導はどうなるのか。ここでは、一九九三年五月二四日に衆議院に提出された法案における行政指導手続についての規定を検討することにより、この問題を考察したい。

1 法案の構成と総則

法案は六章三八条から構成されており、第一章は総則（第一～四条）、第二章が申請に対する処分（第五～十一条）、第三章は不利益処分（第一二～三十一条）、第四章が行政指導（第三二～三六条）、第五章は届出（第三七条）、第六章が補則（第三八条）、それに附則がついている。量的には第三章が多いが、総務庁が改革のターゲットとしたのはむしろ第二章と第四章であつたといわれる⁽²⁵⁾。また行政手続法は、行政指導を初めて法文上「認知」した点で特筆される。一部の行政法学者は、この法律で行政指導を規定することが、行政指導をますます巧妙で不透明なやり方にさせてしまうとして反対する。確かにその不安や心配があるかもしれないが、今まで法的に正式の手続に乘らなかつたゆえに不透明だつた行政指導のうち、この法律の正式の手続に乘る行政指導については透明化・明確化の義務を負うことになるので、より非公式で不透明なやり方をしようとする行政裁量の領域を狭める効果が期待されよう。

まず法案の目的であるが、第一条（目的等）は、「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を定めることによつて、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとつて明らかであることをいう。第三八条において同じ。）の向上を図り、もつて国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」と定めている。ここで透明性を定義しているのであるが、その中の「国民」は、行政不服審査法第一条の規定になつたものとされており、国民と同じような立場に立つ外国人を含む趣旨とされている⁽²⁶⁾。ただしその場合の国民は、手続に関与する者のみと解釈されており、誰でもというわけではない。これは、情報公開における透明性がすべての人にとつてのものであるのと対照的である。また、透明性は手段であり、最終的な目的は、国民の権利利益の保護にあることを明確にしている。第一条第二項では、「処分、行政指導及び届出に関する手続に関

しこの法律に規定する事項について、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る。」として、個別法が行政手続法より優先されることを規定している。

次にこの法律で定める行政指導の定義であるが、第二条第六号で、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう。」と規定する。ここで処分とは、第二条第二号によれば、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為をいう。」とされている。法案における行政指導の定義は、①目的実現のための手段、②法的強制力（効果）のない事実行為、③相手の「自発的」協力で実現、の通常いわれる行政指導の三要件⁽⁴⁷⁾を満たすものであり、かなり幅広い一般的な定義である。ただし、調査結果等に基づき一定の事実を提示したり、法令の解釈、制度・仕組みの紹介その他相手方の求めに応じその便宜に資するために情報を提供するような行為は含まれない⁽²⁸⁾。

二で述べたように、今回の行政手続法案は、実現可能性を高めるため、適用除外事項をかなり多くおいているのが特徴である。それらは第三条（適用除外）に第一―一六号にわたり列挙されており、①本来の行政権の行使とみられないもの（刑事事件に関する法令に基づき、司法警察職員が行う行為の手続等）、②特別の法律で律せられる関係が認められるもの（矯正施設、学校等）、③処分の性質上、行政手続法の諸規定の適用になじまないもの（当事者間の利害調整、警察官等の現場での行為等）、④特定の行政分野について独自の手続体系が形成されているもの（独禁法の審決手続、工業所有権等）などに分けられる⁽⁴⁸⁾。このうち行政指導にとくに関係するものとしては第二二号があり、「相反する利害を有する者の間の利害の調整を目的として法令の規定に基づいてされる裁定その他の処分（その双方を名あて人とする者に限る。）及び行政指導」とされている。これはいわゆる「三面行政」の場合であり、自治体が行っている

多くの要綱行政が典型的である。

2 法案における行政指導

第四章が行政指導である。行政指導を初めて法案のなかで規定したのは、正式な手続に乗ったときの指導の明確化をねらったのであり、このことにより、非公式で不明確な指導を促進することになるのか抑制することになるのかについては「ニュートラル」であるという⁽³⁰⁾。

まず第三二条で、行政指導の一般原則について規定する。第一項では「行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によつてのみ実現されるものであることに留意しなければならない。」となっており、第二項では「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」としている。行政手続法案には、違反に対する罰則規定はなく、この規定は、一般原則としての努力規定となっている。

次の第三三条は、申請に関連する行政指導についてであり、「申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならない。」と規定する。これは、第二章の申請に対する処分と基本的に共通する問題を扱っている。法案は、申請に対する処分にかかわる行政裁量を最小限にするため、具体的な審査基準や標準処理期間などを定めている。これにより、申請事務の処理をできるだけ機

械的な処理に近づけるという考え方がある。こうした考え方に立つて、行政指導により、申請者の権利の行使を妨げるようなことをしてはならないという規定になったと考えられる。

さらに第三四条で、「許認可等の権限を有する行政機関が、当該権限を行使することができない場合又は行使する意思がない場合においてする行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、当該権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に当該行政指導に従うことを余儀なくさせるようなことをしてはならない。」と規定する。これは、第三条の一般原則を、許認可等の権限に関連する行政指導の場合について、具体的に表現したものと考えることができる。

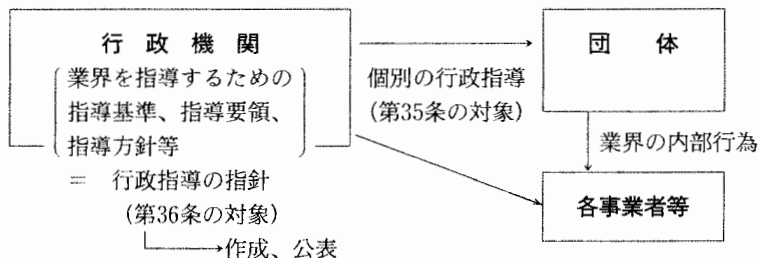
第三五条は行政指導の方式について、「行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない。」と規定し、行政指導を行う場合、口頭によると書面によるとを問わず、その趣旨、内容、責任者を明示しなければならないことを基本原則と定める。次に第二項で、「行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない。」として、口頭指導の後、相手方から求められたときは、明確原則に則り書面を交付するよう義務づけている。ただし第三項では、「前項の規定は、次に掲げる行政指導については、適用しない。」として、「一 相手方に対しその場において完了する行為を求めるもの」と「二 既に文書（前項の書面を含む。）によりその相手方に通知されている事項と同一の内容を求めるもの」の二つの適用除外を設けている。

第三六条は複数の者を対象とする行政指導について、「同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の

者に対し行政指導をしようとするときは、行政機関は、あらかじめ、事案に応じ、これらの行政指導に共通してその内容となるべき事項を定め、かつ、行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならぬ。」と規定する。この規定も明確原則の具体化のためとされており、要綱案の解説によれば、「例えば、指導要綱を作成し、これに基づいて具体のケースに応じ個別の行政指導を行うような場合が典型的であるが、業界を代表する団体に対してその傘下の業者を指導するような行政指導をする場合は、内容によって、行政指導そのものに当たるときは第二項（第三十五条第二項―引用者）の書面交付義務の対象となるし、業者に対する行政指導の指針に当たるときは、本項（第三十六条―引用者）の公表の対象となると考える。」とされている。⁽¹⁾ 第三十五条の対象となる個別の行政指導と第三十六条の対象となる複数の者を対象とする行政指導の指針の関係は、下の図の通りである。

最後に、以上の検討から明らかになったことをまとめて

図



(出所) 総務庁行政管理局／編『逐条解説行政手続法』
(ぎょうせい、1994年)、p. 220。

おく。

第一に、法案が透明化・明確化の対象とする行政指導の範囲は、法案の定義によるとかなり広いが、適用除外事項が比較的多いため、分野によつては透明化・明確化の対象とならないものがある。とくにいわゆる「三面行政」のように利害調整を目的とするような行政指導は、法案では適用除外とされているので、これまでと変わらないことになる。また、法案では、行政指導の透明化・明確化による権利・利益を保護される「国民」は、外国人を含むものの、行政手続に直接関与する者のみとされており、情報公開における透明化がすべての人々一般を指しているのと対照的である。

第二に、法案の規定には罰則ではなく、強制力のない努力規定とされている点である。行政指導の一般原則を掲げ、申請や許可等の権限に関連する指導について、一般原則を具体化する規定はおかれているものの、規定に違反した場合の罰則や手続（違反を監視する第三者機関の設置など）がないため、どれほど実効性があるか疑問がある。ただ行政指導の方式として、その趣旨、内容、責任者を明示しなければならぬという基本原則を掲げ、さらに口頭指導がなされた後、相手方から求められたときは、書面を交付することを義務づけているのは、罰則はないとはいえ、行政指導の証拠を残すのに実効性のある規定であると評価できる。

第三に、行政手続法の制定は、法案がカバーする正式の手続に乗った指導の明確化には役立つが、より巧妙で非公式の手続による指導が出てくるのではないかとの懸念についてである。確かにこうした事態も考えられるが、それはいわば「程度」の問題であらう。今までは野放しだった行政指導が、法による「規制」をかけられ、少しずつ公正化・透明化されてゆくのであるとすれば、今回はその第一歩であるといえる。不都合が生じたならば、その時点で対応し

てゆけばよい。こうして少しずつ網を狭めるのである。

四 おわりに

行政手続法は、外庄も含む改革ネットワークの形成という政策過程システム上の条件が揃って一九九三年一月にようやく成立した。その内容はさまざまな問題を残しているとはいえ、行政指導の透明性や公正性を確保するため、一定の役割が期待できる、と本稿は論じてきた。

一九九四年一〇月から行政手続法が施行されたが、施行状況の評価は今後の課題である。施行の効果を上げる際においても、既得権ネットワークを越える改革ネットワークの強化が必要である。この点を確認するために、最後に、行政手続法の適用第一号となった事例、すなわち通産省の行政指導を経団連が撤回させた事例を、新聞記事により紹介しておこう。⁽¹²⁾

九州地区のガス会社が一〇月初めにガス供給区域の拡張許可を九州通産局に申請したところ、「申請区域のプロパンガス業者と事前協議して、その報告書を添付しないと申請を受理しない」と断られた。法令にない行政指導であるため、ガス会社は指導を文書にするよう要求したが、これも拒否されたため、ガス会社側は一月七日に申請書の内容を証明郵便で送った。苦情を受けた経団連が二一日に通産省に内容を伝えたところ、二二日に九州通産局がガス会社に対し突然、「申請書は九日付で受け付けた」と連絡があった、という。⁽¹³⁾

この事例が示す大事なポイントは、既存業者の既得権を保護するため法令に基づかない行政指導が行われても、行

政手続法のルールに基づく透明化・公正化を通じて新規業者の救済が可能であること、経団連などの第三者が支援することにより行政手続法の効果が高まること、の二点であろう。改革ネットワークの形成と強化が大事であることが、ここでも証明されたように思われる。

注

(1) 拙稿『行政指導をめぐる政策過程』（慶應義塾大学学位論文、一九九四年一〇月四日）、第九章を参照。

(2) この区分は、筆者が便宜上設けてみたものである。なお、行政手続法制度の整備の歴史については、関有一（総務庁行政管理局行政手続法制定準備室長）「行政手続法の経緯と背景」『法律時報』（六五巻六号、一九九三年五月号）、五五～六一ページ、総務庁行政管理局／編『逐条解説行政手続法』（公正で透明な行政をめざして）（ぎょうせい、一九九四年）、一～五、二九九～三〇一ページ、青木康『平成五年法 行政手続法の解説』（ぎょうせい、一九九三年）、三～一三ページなどを参照。

(3) 関前掲論文、五五ページ。

(4) 同論文、五五～六ページ。第一臨調以降の主な経緯については、「行政手続法の制定をめぐる主な経緯」臨時行革審事務室監修、行政管理研究センター調査研究部編集『公正・透明な行政手続を目指して』（行革審公正・透明な行政手続部会報告・関係資料集）（行政管理研究センター、一九九一年）、五八ページも参照。

(5) 同論文、五六ページ。

(6) 第二次研究会のメンバーは、次の通りである。

座長 長 * 塩野 宏 東京大学教授

座長代理 * 園部 逸夫 前成蹊大学教授（平成元年九月二〇日まで）

礎部 力 東京都立大学教授

* 宇賀 克也 東京大学助教授

大島 崇志 前法務省訟務局民事訟務課長（平成元年三月三日まで）

小高 剛 大阪市立大学教授

* 小早川光郎 東京大学教授

佐藤 英善 早稲田大学教授

芝池 義一 京都大学教授

* 高木 光 神戸大学助教授

成田 頼明 横浜国立大学教授

畠山 武道 北海道大学教授

堀籠 幸男 内閣法制局参事官

林 修三 元内閣法制局長官

高辻 正巳 元内閣法制局長官

顧問

(注)① 敬称略、座長・座長代理・顧問以外は五十音順。

② *印を付けた方々は、幹事会のメンバーである。

(7) このアンケート調査結果の概要は、総務庁行政管理局編集「行政手続法の制定に向けて」新しい行政スタイルの確立
 (ぎょうせい、一九九〇年)、五九〜六七ページを参照。

(8) 諸外国（米・西独・仏）における行政手続法制定の最近の動向については、同書、六八〜八二ページを参照。

(9) 第二次研究会の中間報告については、同書、一一〜五八ページを参照。

(10) 関論文、五六〜七ページ。

(11) たとえば日米構造協議で、行政手続法が議題の一つとされた。一九九二年七月には、日米構造協議フォローアップ第二

回年次報告において、次期通常国会に行政手続法および関連する規定の整理法を提出すべく作業を進めることを、日本は米
国に約束した。総務庁行政管理局／編『逐条解説行政手続法』前掲書、三〇〇ページを参照。

(12) 次の二点に基づいて見直すよう提言している。

「① 行政指導の濫用を厳に抑制する。また、あくまでも法令の趣旨に従ったものとするとともに、常に状況の変化に
対応した内容のものとし、不要となったものは速やかに廃止すること。

② 一般的な基準や行動規範等を示したり、行政処分につながる可能性のある指導については、その内容をできる限
り具体的かつ明確なものとする。特に後者については、原則として決裁権者の決裁を受け文書を持つて行うこ
と、及び法の趣旨を超えて必要以上の負担等を相手方に強いることがないこと。」(臨調・行革審OB会監修『日本
を変えた一〇年―臨調と行革審―』(行政管理研究センター、一九九一年、七七六ページ)。

(13) 同席した増島俊之行政管理局長(当時)による。増島俊之「行政手続法立案担当者の制度立法化をめぐる判断」(日本
公法学会における報告(九州大学、一九九三年一〇月一〇日))

(14) 臨調・行革審OB会監修、前掲書、八三八―九ページ。

(15) 関論文、五八ページ。

(16) 臨時行革審事務室監修、前掲書、五八ページ。

(17) 公正・透明な行政手続部会専門委員の名簿は、次の通りである。

部会長 角田礼次郎 前最高裁判所判事

部会長代理 塩野 宏 東京大学教授

専門委員 板野 英彦 兵庫県副知事

今泉 正隆 株式会社三和銀行常勤顧問

大林 勝臣 財団法人自治総合センター理事長

小倉 昌男 ヤマト運輸株式会社代表取締役相談役

賀集 唱 帝京大学教授

河口 博行 日本労働組合総連合会副事務局長

小早川光郎 東京大学教授

芝池 義一 京都大学教授

杉山 弘 住友金属工業株式会社常務取締役

鈴木 重信 東洋大学教授

鈴木 良男 旭化成工業株式会社取締役

高橋 寿夫 日本空港ビルディング株式会社代表取締役会長

成田 頼明 横浜国立大学教授

増岡 章三 弁護士

屋山 太郎 政治評論家

渡辺 喜一 株式会社日本興業銀行顧問

(18) 関論文、五八ページ。

(19) 二六回に及ぶ部会の開催実績とすべての審議概要は、臨時行革審事務室監修、前掲書、七三―一六六ページを参照。

(20) 同書、および関論文、五八―九ページを参照。

(21) 行政手続法制の整備が行政改革の課題になってからは、明確で積極的な反対はなくなり、個別法の対応でよしとする姿勢に変わったといわれる。増島俊之、前掲報告。

(22) 小委員会の委員は、次の通りである。角田部会長、塩野部会長代理、賀集、小早川、鈴木(良)の各専門委員(以上四月一九日指名分)、大林、芝池、高橋の各専門委員(以上六月一九日指名分)、さらにオブザーバーとして、高木光(学習院

大学教授)と宇賀克也(東京大学助教授)の各氏が当初より出席した。

(23) 関論文、六一ページ。

(24) 行政手続法案のテキストについては、『ジュリスト』一〇二六号、一九九三年七月一日、六二〇九ページ、総務庁行政管理局／編『逐条解説行政手続法』前掲書、青木、前掲書を参照。なおこの他の解説書として、宇賀克也『行政手続法の解説』(学陽書房、一九九四年)、経済広報センター『はやり行政手続法』(学陽書房、一九九四年)などがある。

(25) 増島俊之、前掲報告および同席した仲正専門官の補足説明による。また、一般世論の関心もこの部分にあったといわれる。

(26) 臨時行革審事務室監修、前掲書、二三ページ。

(27) 拙稿『行政指導をめぐる政策過程』前掲学位論文、第一、三章を参照。

(28) 臨時行革審事務室監修、前掲書、二三ページ。

(29) 同書、五二ページ。

(30) 仲正専門官による説明。

(31) 臨時行革審事務室監修、前掲書、三一ページ。

(32) 『読売新聞』一九九四年一月二三日による。この事例は、経団連の「行政指導一〇番」に寄せられた苦情に基づいて調べたもので、通産省は、経団連の指摘を受けて適正な手続きをとるなど改善策を講じた。行政手続法を根拠に官庁の対応を改めさせた実例第一号であるといわれる。

(33) 新聞記事によれば、通産省は、都市ガス事業者から経団連に寄せられた苦情について、大筋で事実関係を認め、行政手続法の実施を改めて徹底するよう求める通達を、一月二四日にも省内各局に出すことを決めた。また、苦情で指摘された各通産局のガス事業関係の許認可事務をめぐるのは、苦情の再発防止のため、二八日に各通産局担当課長会議を開き、行政手続法の趣旨の徹底を図ることを決めた、という。

本稿は、拙稿「行政指導をめぐる政策過程」（慶應義塾大学学位論文、一九九四年一〇月四日）の第一〇章に加筆修正したものである。また研究の過程で、文部省科研費（奨励研究（A））より補助を受けた。記して感謝したい。