

行政手続法と住民参加

——法成立のプロセスから考える——

椎 名 慎太郎

目 次

はじめに

一 行政手続法成立の要因

(一) 行政手続法はなぜ成立したのか

(二) 国際化対応と規制緩和の要請は法律の内容に影響を与えたか

二 行政手続法成立までの調整過程

(一) 立法化作業開始まで

(二) 成立までの調整作業

三 行政手続法と住民参加—むすびにかえて

## はじめに

本稿は行政手続法の成立過程をたどり、そのプロセスのなかで行政手続の重要な一部である住民参加手続がこの法律では十分に整備されずに終わった理由について検討し、今後を展望するものである。筆者の主要な問題関心は次のような点にある。第一に、行政手続法は非関税障壁のひとつとされる日本における不透明な行政慣行、とりわけ行政指導の弊害を除去せよという国際的圧力を背景として成立したといわれているが、これが事実であるのかどうか、そして、行政手続法の成立に少なくともなんらかの外圧が加わったと仮定して、それが行政手続法の内容にどのような影響をもたらしたのかを分析すること。第二に、行政の手を縛ってゆく意味をもつ行政手続法のような法律案について、規制緩和や行政の透明化を求める国際・国内的世論を背景に政府部内の調整が進む経過をたどること。とくに後者については、今回の立法に関与した政府部内関係者や学者がこの経過をかなり詳細に証言している。こうした事例は従来あまりなかったことであり、政策的方向付けが具体的法律になるまでの経過を実証的にたどれる貴重な機会であろう。第三に、立法の経過のなかで実現できなかった住民参加手続の整備を中心に、今後の行政手続法制拡充における課題を展望することである。

本稿の主要な論点についてはすでに多くの論者によりさまざまな角度から論じられており、本稿が新たに付け加え得ることがあるかどうか疑問なしとはしない。しかし、筆者は近年、行政手続法と住民参加をめぐっていくつかの角度から各論的考察を発表してきており、これら<sup>(1)</sup>の考察を現段階で総合する視点として本稿を位置付けている。

また、行政手続法、とくにその成立過程と関わる性格論について、ひとつの整理を試みることもなると考えている。なお、文中では敬称を略させていた。

〈注〉

- (1) 椎名「『行政指導』の手続」兼子仁・椎名編著『行政手続条例制定の手引き』一九九五年三月。椎名「文化行政領域における住民利益の手続的保障」兼子仁・磯部力編『手続法的行政法学の理論』一九九五年三月。椎名「違法な行政指導とは何か―申請・届出の取扱いと行政手続法の規律」(上) 法学論集(山梨学院大学) 三三三号、一九九五年九月、同(下) 三四号、一九九六年三月。椎名「沖縄県米軍基地をめぐる『住民投票』ジュリスト一〇三三号、一九九六年二月五日。椎名「フランスにおける住民投票について」法学論集(山梨学院大学) 三八号、一九九七年七月。椎名「行政の透明化と審議会」山梨学院大学行政研究センター編『行政の透明性』一九九七年九月。

## 一 行政手続法成立の要因

### (一) 行政手続法はなぜ成立したのか

行政手続法制定の際に所管の総務庁行政管理局長(その後同事務次官)であった増島俊之は同法成立と外国との関係についてこういう。「・・・興味深いことには、行政手続法のような画期的な立法が今回立案され成立の運びにいたったのは、まさに外圧によるということですから納得している人もおられる。『あなた、それは間違いで

す。』と言うのも面倒くさいから、これまで指摘もしていない。しかし、いずれにしても、立法の契機として外国からの圧力というものは、無かつたし、少なくとも立案担当者の立法化の判断の中に、外圧があるから、この立法に着手しなければならぬという考えは、全く無かつたのである。<sup>(2)</sup>」

実務担当者として外圧があつて立案したという説明はしにくいであろう。また、実際に大店法や会社法の改正の要求のような単刀直入な形の圧力<sup>(3)</sup>はなかつたようである。しかしながら、増島自身が前述の記述のすぐ後で認めているように、外国、とりわけ米国が行政手続法の成立に深い関心を抱いていたことは間違いない。これによるならば、米国大使館や米国通商代表部が立案過程で大変関心をもち、一九九一年一二月に行革審（第三次）の審議過程でアマコスト大使から鈴木永二会長、角田禮次郎公正・透明な行政手続部会（以下では「行政手続部会」と略す）会長に意見の申し入れがあつたこと、一九九二年七月末の日米構造協議のフォローアップ会合でもアメリカ側から行政手続法案の内容に関心が示されたことなどが指摘されている。ただし、増島によればこの動きは行政手続法立法化への仕掛けがルールに乗つたずつと後のことだ<sup>(4)</sup>という。しかし、米国政府や産業界が以前から日本の経済・産業政策の不透明性にいらだちを強めており、これが日米構造協議における行政指導に関する改革提案という形で具体化してきたことは事実である。<sup>(5)</sup>行政手続法の国会審議における提案理由説明でも、「国内のみならず諸外国からも公正で透明な行政運営の確保を求める声が高まっていること」が提案の背景として指摘されている。<sup>(6)</sup>非公式にはあれ、なんらかの要求があつたことが推定される。

総務庁で行政手続法制定に関わつた八木俊道は、外圧の影響を増島よりは率直に認めている。行政手続法成立の背景として、日本の市民社会の変化と行政官のなかの意識の変化とともに、国際的要因を挙げて次のように述べて

いる。「もう一点、やはり留意しなければならないのは国際的な要因です。平成二年、四年と二度にわたる日米構造協議で、行政手続法の整備を強く求められ、公正ルールによる行政運営を実現してほしい、日本の行政は大変わかりにくいという批判がアメリカに生じました。EC代表部においても同じような要求が出てくるという情勢でした」。そして、こうした要求から、「国際相場に近づける」という認識が関係者のなかに一般化したのだと指摘している。<sup>(7)</sup>

つぎにこれを行政手続法の成立過程から検証してみよう。行政手続法の構想の前史は一九五二年の国家行政運営法案にさかのぼる。これは提案理由の説明があっただけで廃案となった。<sup>(8)</sup>一九六四年、第一次臨時行政調査会の付属資料として「行政手続法草案」が提案された。これは中心になった橋本公巨（当時中央大学教授）の名をとって「橋本草案」とも呼ばれるが、現在の行政手続法の主体をなしている事前手続の他、行政不服審査法の内容にあたる事後手続、さらに苦情処理手続を含んだ大きな構想であったが、具体化への道には入らなかった。これ以後、行政手続法制定に向けての動きがとまる。<sup>(9)</sup> つぎの動きが始まったのは一九七九年、航空機疑惑問題の再発防止のために大平内閣の下に設置された「航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会」が九月に発表した提言のなかで「一般行政手続法の整備についても長期的課題として検討することが必要である」と指摘してからである。<sup>(10)</sup> これを承ける形で一九八〇年に総務庁内に公法学者を中心とした行政手続法研究会（第二次行革審の下に設置される研究会と区別するため、「第一次研究会」と通称される）が設置された（座長・雄川一郎）。この研究会の報告として、一九八三年一月に法律案要綱が発表され、<sup>(11)</sup> 一九八四年秋の日本公法学会ではこれをめぐって討議されている。<sup>(12)</sup> この法律案要綱は九三年に成立した行政手続法の内容である行政処分手続と行政指導手続の他に、命令制定手続と土地利

用規制計画手続を含んだもので、今日の行政手続法と比較した場合、かなり意欲的内容ではあったが、それだけに実現可能性は乏しかった。<sup>(13)</sup> 航空機疑惑対策協議会の提言が「長期的課題」といつているように、この段階では政府部内でも本気で行政手続法を成立させる動きはなかったとみてよいだろう。第一次研究会の中心メンバーの一人である塩野宏はこの時期に法律のできるという印象は全くもっていなかったと語っている。<sup>(14)</sup>

一九八四年一月二五日の閣議決定（昭和五九年行革大綱）ではこれを承けた形で「答申に沿って、引き続き行政手続法制の統一的整備に関する諸問題について調査、検討を進めるものとし、昭和五九年度内を目的に臨時の専門的な調査、審議の場を設けるべく所要の準備を行なう」とされている。<sup>(15)</sup> こうして発足した第二次研究会は一九八五年から八九年まで四年あまりにわたって検討を続け、行政手続法研究会（第二次）法律案要綱<sup>(16)</sup>を発表する。この段階でも途中まで政府部内は法制化に消極的であったことは次章でみる通りであるが、なぜか最終段階で成立への動きが加速している。この研究会の歩みと、前川レポートなどにより国際化対応が推進された時期とはまさに重なっている。<sup>(17)</sup>

増島はこの動きを促したものとして三点を指摘している。第一は外国法制の研究の進展とわが国の必要性への配慮、つまり現実性への配慮が学界で定着してきたこと、第二は第二次行革審における公的規制緩和をめぐる論議と答申（一九八八年二月）、つまり、立法のユーザー側<sup>(18)</sup>における行政手続法への要請の確認、そして第三が国際化対応の動きである。これについて増島はつぎのように述べる。「第三は、日本の諸制度を国際的な視点から吟味する動きが広い分野にわたって始まりつつあったことである。それを日本の諸分野における国際化対応の動きとして、とらえることができる。いわばハーモナイゼーションの動きである。日本の経済・社会の諸制度と同様、行政制度

についても、グローバルな視点からも調和のとれたものでなければならぬというものの考え方は、かなり強まっていたといつてよい。<sup>19)</sup>

しかしながら、行政手続法の成立要因を専ら外圧に帰してしまふことは真実の他の側面をみないことになる。井出嘉憲は外圧がなかったら行政手続法の立法化はさらに歳月を要したであろうと外圧の存在を認めた上で、つぎのように指摘する。「けれども、この面だけを強調し、「行政の透明化」の要請をわが国だけの特別の問題と考えるのは当を失する。「透明性」というキーワードは、国際経済摩擦の激化の下に外圧という形で日本に突きつけられた、日本に対してのみ適用される特別用語では決してない。」<sup>20)</sup>そして、行政に透明性を確保する努力が求められているのは先進国に共通の現象であることを述べたあと、「そうみるとき、『行政の透明化』のための立法努力は、現代における先進社会の証（あかし）であり、その一環としての『行政過程の手続化』・『行政手続の法典化』は、先進社会にとって文字どおり不可避の課題である。だからこそ、わが国においてもこの課題との取り組みが「外圧以前から繰り返し試みられてきたのであり、かりに国際的契機がはたらかなかつたとしても、行政手続立法の可能性が全く閉ざされたままに終始しただろうとは考えにくい」<sup>21)</sup>とする。このように井出は外圧はひとつの契機ではあつたが、わが国社会にこれを受けとめる必然性なり社会の動きがあつたことを強調する。

同じことを地方自治総合研究所の宮崎伸光は次のように表現している。「しばしば、本法が成立した背景にはアメリカの圧力があると指摘されることがある。確かにそれが無かつたわけではないが、日本側独自にもっと大きな背景が存在していたように思われる。」宮崎はこの結論をつぎのような論理展開で導きだしている。行政手続法制定の歴史のなかで、一九八九年の第二次研究会案以降とそれ以前の間で大きな変化が起こつた。福祉、環境などの

領域に顕著なように中央省庁は法体系の運用実態において自治体のイニシアティブによる政策に依存せざるをえなくなつた。この自治体の先駆的政策は市民パワーに支えられており、こうして育つた市民たちは日本の行政の分かりにくさという主張を受けとめる能力を備えていたのだという<sup>(22)</sup>。

しかし、こうした市民の成長が広い意味での背景をなしたとしても、これを直ちに主要因と見るわけにはいかない。宮崎自身が認めているように、成立した行政手続法の「規律対象は、いわゆる二面関係にほぼ限られ、利害関係を有する第三者を含む三面関係の関心は、極めて薄い<sup>(23)</sup>」のである。自治体行政当局・事業者とならんで主として利害関係第三者の立場で市民パワーを發揮している市民ないし住民の成長が主要因とすれば、行政手続法の内容はかかなり今とは違つていたはずである。

筆者は外庄と呼応した日本側の背景として重要な意味をもつたのは、先に引用した増島のいう「立法のユーザー側における行政手続法への要請」、つまり経済界の規制緩和を求める要求が行政手続法制整備に結びついたことにあると考える。立法に深く関与した増島はこの点をつぎのように説明している。少し長くなるが、引用してみたい。

「第二次行革審の『公的規制のあり方に関する小委員会』の審議の中で、事業者としての経験をもつ有識者の方々から、許可認可等の審査基準の不透明性や行政指導の恣意性・不透明性などの指摘があり、審査基準の明確さや行政指導のルール化が強く主張されていた。私は、その議論を傍聴していて、もしも、この場に行政法学者がいれば、まさにこの主張は、行政手続法の立法の必要性を唱えていることだと指摘したに違いない、と痛感していた。それまでは行政手続法の立法化を求める声は事業者の方々の中から出てくることは全くと言ってよいほどな

「た。」これに続いて先に一部を引用した「立法のユーザの立場からの要請が強くなければ、そもそも立法の契機を掴むことはできないのである。」の説明がでて<sup>(24)</sup>いる。これは一九八八年段階のことであり、経済界全体の声ではなく、あくまでもその一部の考え方に変化が生じていたに過ぎない。ただし、その一部とは、政府審議会に有識者として参加する経済界の指導層であった。この認識は、おそらく、日本経済が世界経済のグローバル化に対応する必然性から生まれたものであろう。従って、日本株式会社の護送船団に依存しつづけていた経済界多数派はまだこの認識のレベルには到達していなかったようである。

第三次行革審の行政手続部会の専門委員を務めた鈴木良男（旭リサーチセンター社長）は次のように語る。「（行政手続法要綱案づくりの）最初の頃は産業界の問題意識は、決して高いものでなくむしろ低い、または無いといったいいのではないかという感じさえしました。・・・そんなこともあって、平成三年の暮れごろに、ある経済団体に角田部会長が説明にゆかれたことがあります。私もそこへ行きました。その時の発言のなかで、行政指導について、お役所に向かって書面をくれなどといえるわけがない、という意見ができました。・・・その時期はその程度の認識だったのです。ところが、答申がでて、年が変わり法律案の整備も進んでいく頃には、産業界も相当考え方が変わってきたと明らかに指摘できます。ある時期から行政手続法は産業界のなかでも注目されはじめました。これを活用して、いままでの官民の関係を少しでも変えていこうという動きがでてきたのです。・・・経団連の盛田昭夫さんは、ある時期から、行政手続法の制定は、今次行革審の最大の成果の一つだと盛んに言いだしておられました。そんな点もあって、民間の行政手続法に対する認識は、この二年間でかなり変わったといえます<sup>(25)</sup>」。

この変化の要因としては、国際化に向かう時代の流れや後に見るようなマスコミ等を使った根回し等の影響もあ

つたであろうが、この頃になってバブル後の経済社会の行き詰まり状況の活路を規制緩和とくに許認可や行政指導による政府各省の過剰な介入の排除に求める動きが経済界に一般化したのではないだろうか。

詳しい立法作業の経過は次章にゆずることにして、これまでの検討をふまえて行政手続法の成立要因を確認してみたい。はじめに指摘したように、行政手続法は行政自身の手を縛るものであるから、政府部内だけの動きに委ねていたら成立する可能性は低い。橋本草案が日の目をみなかったのはそのためである。国民にとっても解りにくい問題であるから、世論の盛り上がりから成立がもたらされることもない。やはり、公的規制の緩和を求める財界の動きと、日本政府の行政運営の透明化をもとめる国際的要求が一致したことが追い風となったとみるしかない。前に引用した増島の指摘の第二と第三の点はまさしくこれを指し示していると考えられる。国際化対応の強調が立法の必要性の説明として利用できると考えたという増島の説明は、この確認と矛盾するものではない。

## (二) 国際化対応と規制緩和の要請は法律の内容に影響を与えたか

以上のことから行政手続法の成立に国際化対応と規制緩和の要請が少なからず影響を与えていることが確認できた。そこで、つぎの課題は、このことが行政手続法の内容にも影響しているかどうかということである。これについては、二つの要請をひとまず分けて考える必要がある。前者、すなわち国際化対応の要請についていえば、直接的という意味では影響がなかったという結論になるだろう。このことは、一九九一年七月に発表された第三次行革審公正・透明な行政手続法部会中間報告として示された法律要綱案について米政府が提出したコメントの内容がほとんど法律の内容に反映していないことでも裏付けられる。

しかしながら、国際協調のための政策という側面が行政手続法の内容にもなんらかの影響をもたらしたことは否定できない。一九八三年に発表された第一次研究会報告としての法律要綱案と現在の行政手続法の内容の大きな相違のなかにそれを読み取ることができそうである。第一次研究会案の特徴はつぎの四点が指摘されている。<sup>(27)</sup>

- (1) 処分手続について二重効果的規制行政に関する行政手続として、利害関係第三者への告知・公告や広く意見を聴取する制度など処分の名あて人以外の参加手続が用意されていること。
- (2) 行政処分手続以外に行政立法の制定手続において、国民の手続的参加権を保障していること。
- (3) 土地利用計画手続や公共事業実施計画手続についても計画の縦覧や国民の意見具申、多数当事者手続など国民参加手続をおいていること。
- (4) 規制的行政指導について文書交付義務や記録義務を定め、行政指導に相手方が従わなかった場合に公表など

不利益措置を受ける場合に意見陳述機会を保障していること。

ここでは行政手続が行政の民主的統制手段として位置づけられ、行政の働きかけの直接の相手方以外の利害関係者や一般住民の参加手続が入念に保障されることになっていった。ところが、これらの特色はすべて今回の行政手続法では消えてしまっている。<sup>(28)</sup> 第一次研究会報告案が直ちに実現されることを予定せず、それ故、かなり理念重視の行政先導的内容であったことは前述した通りである。これが第二次研究会報告に引き継がれるなかで「ドグマティックの世界から、あるいは神学的な世界から、だんだんにそれを実現する方向という意味での世俗化の世界に向かつて来た<sup>(29)</sup>」と指摘される面も確かに否定できない。政府各省の重い腰をあげさせ、ともかく実現可能な行政手続法制を整備するために、それまでの検討課題のなかから思い切って行政処分と行政指導に規制対象を絞り込んだことも

指摘されている<sup>(30)</sup>。

しかしながら、外圧と規制緩和の要求のために法律の内容が実際に変容したという指摘もある。衆議院の審議で修正案を提案した日本共産党の松本善明議員はその提案理由説明のなかでつぎのように述べている。「政府案が不十分となっている背景には、行政手続法定というすぐれて民主主義的課題を、米国からの市場開放、日米財界の規制緩和など政治的要求の対応に絡めたことがあります」。そして、不十分な点として、行政立法、行政計画が対象から外されたこと、国民の行政参加という「民主主義的立場」が全く軽視されていること、適用除外が多いことなどを挙げている<sup>(31)</sup>。第三次行革審の要綱案段階の議論ではあるが、行政手続法の掲げた行政の透明性が規制緩和や国際協調とのかかわりでいわれ、その反面として国民参加の要素が少ないことが学者の論議においても指摘されている<sup>(32)</sup>。本多滝夫は、日米構造協議の推移が要綱案（第三次行革審答申案）の前提になっている一般行政手続法の理念および構造に大きく影を落としていることを指摘し、行政改革の基本課題であるべき「行政の民主化」が失われていった過程を第一次臨調以来の動きを通して分析している<sup>(33)</sup>。

たしかに、米国が構造改善として要求したのは処分や行政指導の相手方という立場からみた行政のプロセスの透明性であって、行政の民主化や国民参加の拡充ではない。米国は対日本政府の交渉のテクニクとして一般庶民の味方であるように振る舞うが、交渉の経過によっては日本の庶民が期待している要求をあっけなく引つ込めてしま<sup>(34)</sup>うのである。

これに対して、規制緩和の要請が行政手続に求められる二つの基本的性格、つまり、法治主義に由来する国民の権利利益の擁護という側面と民主主義に由来する国民ないし住民参加という側面<sup>(35)</sup>のうち、前者を強調し、後者の影

を薄くする方向に働いたことは疑いの余地がない。

紙野健二は次のように指摘している。「これまで議論してきた行政手続整備の必要性と規制緩和からの位置づけは、公正で透明な行政をめざすというところで抽象的には一致する部分があるとしても、やっぱりミスマッチくさいところがある。第一には、行政の民主的統制の確保はどこにいつてしまったのかという点である。・・・第二に、とくに経済活動の規制の受益者である一般国民に手続的配慮を加えることは慎重に回避されているとみてよいであろう。・・・この第三者を加えると規制の強化につながることを危惧したのである。第三に、法律を制定することを優先すれば、もめる可能性があるところはカットされることはわからないではないが、不利益処分手続を除けば、規制緩和には関係ない手続には切り落とされた部分が少なくない<sup>36)</sup>」。

行政手続法が米国を始めとする外国からの透明化の要求とこれに波長が一致した日本財界の規制緩和の要求を追い風に成立したことは、後に検討するように、行政手続法の本来の眼目であった行政の民主的統制という側面をかなり弱める結果につながったといえるのではないか。

もちろん、この追い風がなければ、いまだに行政手続法は学界関係者だけが必要性を訴えるという段階を脱しえなかつた可能性が強い。今回の行政手続法を第一段階として、この過程で積み残された課題の実現をめざすしかないであろう。

〈注〉

(2) 増島俊之「行政手続法立案実務担当者の制度立法化をめぐる判断」公法研究五六号、一九九四年、一八一頁。なお、外庄によ

- る成立を指摘する論文の一例として、大森彌「行政学と行政手続法」ジュリスト一〇三九号、一九九四年二月一五日照。
- (3) 坂井昭夫によれば、日本政府は構造協議における大店法の改善に関するアメリカの指摘をほとんど鵜呑みにし、中間報告で三段階（九〇年五月に運用改善、九一年度に出店調整期間の一年への短縮と輸入品売場に関する特例措置を柱とする法改正、九三年度の特定地域の適用除外を含む全面的見直し）の規制緩和を約束した。坂井昭夫『日米経済摩擦と政策協調』一九九一年、一九八頁。会社法改正に関するアメリカの圧力については、龍田節「日米構造問題協議と会社法改正」民商法雑誌一〇八巻四・五号、一九九三年。
- (4) 増島俊之・前掲(2) 論文一八一〜二頁。
- (5) 新藤宗幸『行政指導』一九九二年、一七頁。
- (6) 一九九三年一〇月一四日衆議院内閣委員会における石田幸四郎総務庁長官の趣旨説明、同委員会議録一号一頁。
- (7) 「座談会・行政手続法の制定と今後の課題」ジュリスト一〇三九号、一九九四年二月一五日照一六頁。同趣旨の指摘は同時期に行われた「研究会・行政手続法」第一回にもある（ジュリスト増刊『行政手続法逐条研究』（以下、「ジュリ増刊・逐条研究」と略す）一九九六年七月一四頁、この初出はジュリスト一〇四九号一九九四年七月一五日照）。
- (8) 村上順「行政手続法案史の概略」佐藤英善編著『行政手続法』一九九四年、二二二〜二三頁。
- (9) 同二二七頁。
- (10) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(四) 自治研究七〇巻五号一九九四年九七頁。
- (11) この内容は「ジュリスト」八一〇号、一九八四年四月一日号に掲載されている。
- (12) この討議の内容は「公法研究」四七号、一九八五年に掲載されている。
- (13) 村上順・前掲(8) 論文二四二頁。
- (14) ジュリ増刊・逐条研究一三頁。
- (15) 仲・前掲(10) 論文一〇〇頁。
- (16) この内容は自治研究六五巻一二号一九八九年一二月号に収載されている。
- (17) 村松岐夫『日本の行政』一九九四年、一五二頁。
- (18) これは行革審のメンバーである財界の反応を意味している。

- (19) 増島俊之・前掲(2)論文一七六頁。
- (20) 井出嘉憲「行政過程の再構築と地方自治体―行政手続法の制度化をめぐる―」都市問題八五巻一〇号、一九九四年一月五日頁。
- (21) 同七頁。
- (22) 宮崎伸光「行政手続法に見る政府間関係の新展開」季刊行政管理研究七〇号一九九五年六月一七頁。
- (23) 同二〇頁。
- (24) 増島俊之・前掲(2)論文一七六頁。
- (25) 「座談会・行政手続法の制定と今後の課題」(前掲注7)一三頁。
- (26) この要点はつぎのような点である。(1)要綱案はできる限り広く適用し、適用除外は限定されたものに限るべきこと、(2)要綱案に命令制定手続を盛り込むべきであること、(3)行政指導は文書で行い、公表する。例外の場合も明確なものとする。行政指導は日時、責任者、理由を明らかにして行うべきであること、(4)行政指導を含めた行政上の行為について、不服申立て及び訴訟ができる旨の規定を設けるべきであること。仲正「行政手続法の成立とその意義」(七)自治研究七〇巻八号、一九九四年、一〇一頁。
- (27) 村上順・前掲(8)論文二四〇〜四一頁。
- (28) 紙野健二「この秋スタート、行政手続法」法学セミナー四七九号、一九九四年一月。
- (29) 第二次研究会座長の塩野宏の発言、ジュリ増刊・逐条解説二六頁。
- (30) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(五)自治研究七〇巻六号一九九四年五四〜五六頁。
- (31) 衆議院内閣委員会議録平成五年一〇月二二日一一頁。
- (32) 「行政手続法要綱案の検討」(シンポジウム)における浜川清、原野翹、芝池義一の発言。法律時報六五巻五号、一九九三年、九三〜九五頁。
- (33) 本多滝夫「行政改革と行政手続法制定の課題」修道法学一五巻一、一九九三年。このなかで、つぎのように指摘されている。「以上を総括するならば、要綱案は、第二次研究会報告で行政手続法制定のために採用された路線が手続法に構造化されるとともに、それが全面化したものである。それは、行政手続法の原理の断片化をもたらすとともに、申請に対する処分に関する

手続の迅速化と行政指導の透明化を通じて、外国企業の対日進出の条件を整備し、国内における開発行政の障害となっている地方公共団体の要綱行政を抑制する機能を果たすことになるのである。」

(34) 坂井昭夫は日米構造協議での米国の土地問題への関心が主としてこのポーズであったことを指摘し、最終段階でこの問題にはふれない態度に方向転換したと指摘している。前掲書(注3)一九七〇八頁。

(35) 藤原静雄「行政手続法の成果と課題」法学教室一九一号、一九九六年八月、一一頁。

(36) 紙野健二「行政法はこうしてできた」法学セミナー四七九号、一九九四年二月、三七頁。

## 二 行政手続法成立までの調整過程

### (一) 立法化作業開始まで

以上のように、国際政策協調の必要性和規制緩和への要求を追い風に成立した行政手続法ではあったが、これまでの行政スタイルの大きな変革<sup>(37)</sup>を意味するこの立法に関する調整作業は決して容易なものではなかった。

第一次研究会報告について総務庁が政府各省に対して行ったアンケートの回答によるならば、前述の塩野宏の発言のように、この段階で行政手続法成立の見通しがほとんどなかったことが確認できる。すなわち、行政手続法制の統一的な整備については、各省の立場からは具体的なメリットは考えられず、行政の効率性、迅速性、弾力性等円滑な行政運営が阻害されること、(統一的立法ではなく)必要に応じて個別の法律で必要な整備をすれば十分であること等が指摘され、処分手続についても個別法を優先させるよう配慮を求める声が多く、規制行政指導につ

いても、行政の迅速性、機動性、柔軟性といった行政指導のメリットが失われるので、書面主義の採用を義務化する事は適当でないという意見、命令制定手続や計画確定手続についても否定的ニュアンスが強かったとされている。<sup>38</sup> 第一次研究会報告が実現性より学界の理念を優先した内容であったことも影響しているだろうが、このアンケート結果には、自分の手を縛る改革は真っ平という各省庁の本音がよく表れている。

この直前の第二次臨時行政調査会最終答申（第五次答申）の「行政法全般にわたる専門的検討及び行政運営の実態調査並びに諸外国の立法例及び運用の調査を行う臨時の専門的な調査審議機関の設置」という提言は、一部の論者からは、「統一の行政手続法制定を放棄したと読める」と評価される一面をもっていた。<sup>39</sup>

一九八四年の閣議決定で設置された第二次研究会も当初は決して明るい見通しをもっていなかったようである。この第二次研究会は実現可能な法律案づくりをめざして一九八九年に要綱案を発表するが、これはなぜか「中間報告」となっている。これについて座長を務めた塩野宏は、「これでいくなという見込みはもちろんまだで、政治過程にどう乗せるかという点の見通しは、全然なかったのです。ただ、私がいつも言っていたことは、『灯を消してはいけないので、どこかで細々でもいいから燃えさせてください』<sup>40</sup>ということでした。」とし、「これで終わってはいません」という意味で中間報告にしたと述べている。しかし、この学者側の法制化への切望が結局のところ行政手続法成立のカギとなった。一九八七年一月に総務庁行政管理局は第二次研究会に対して、法制化への具体的手順が不透明な現状をふまえて、処分手続に関して実現可能な内容をガイドラインとして各省庁に示し、これに沿った運用を要請すること、そして、この試行的実施の積み重ねを経ながら法制化への接点を探ることを提案した。行政手続法は当面無理だからその一部を申し合わせて試行してみろというかなり消極的提案である。この提案に研究会の

メンバーが強く反対する。その理由は、法制化という目標は放棄できないこと、この目標を事実上棚上げすることにつながる提案は認められないということであった。<sup>(41)</sup>

第二次研究会の報告とりまとめは一九八八年に入ってから始まった。まだ政府各省の理解も不十分であるうえ、世論の関心もほとんどない状態で、最低限の行政手続法制をめざすことが確認され、第一次研究会報告から調査や送達に関する規定、命令制定手続や計画策定等の手続を除外する方向で取りまとめ方針が一九八八年四月の本合会で塩野座長から諮られ、おおむね各メンバーの了解がえられた。<sup>(42)</sup>

第二次研究会のこの現実路線は、研究を依頼している総務庁関係者の狙いと深く関連していたはずである。研究会報告の骨格が出来かけた一九八九年二〜三月頃、増島審議官（当時）は塩野座長に報告の取り扱いを尋ね、「今回はなんとしても立法化してもらいたい」という返事に「これは大変」と思ったという。しかし、それに続けて、「しかし、私自身も研究会の議論を聴かせていただきながら、本当のところ、今回は報告を頂くだけではすまないという思いがあった」とも述べている。<sup>(43)</sup> おそらく後者が本音で、国際的要請や規制緩和への流れから、行政手続法実現を本気で考え始めていたのであろう。ここから立法化への調整作業が動きだす。

## (二) 成立までの調整作業

増島は第二次研究会報告の公表のタイミングを考え、一九八九年一〇月、第二次行革審の公的規制の在り方に関する小委員会で座長から報告するという形をとった。立法化への準備の対外的活動の出発として、強いインパクトを与えるためである。<sup>(44)</sup> そして、世論の関心を高める作戦として、この報告に先立って各新聞社の論説委員を戸別訪

問するという方法を採用した。各社の論説委員ともに最初は関心を示さなかったが、航空機疑惑問題等防止対策に関する協議会提言との関連や許認可制度の透明化、行政指導への手続的規制などについて説明が及ぶと身を乗り出して聴くという感じであったという。この根回しが効いて、塩野の報告の翌日、各紙は一斉にその内容を報道、その後一カ月の間に主要紙の論説がすべてこの問題を取り上げた。<sup>(45)</sup>行政手続法整備の必要性は一九八九年一月の公的規制の在り方に関する小委員会の報告で指摘され、一九九〇年四月の第二次行革審最終答申でも取り上げられた。国会審議でも行政手続整備に関する質問が出てきた。各省庁の本音としてはなお抵抗感があつたはずであるが、<sup>(46)</sup>外堀を埋める作戦は成功しつつあつた。つぎの目標は第二次行革審に続いて設置される第三次行革審の課題として行政手続法制定を位置付けることであつた。第三次行革審設置法案が国会に提出され、その審議のなかで行政手続法制の検討が課題であることの説明がなされた。例えば、一九九〇年六月一八日の参議院本会議での趣旨説明に対する星川議員の質問に対して、塩崎総務庁長官は、行政運営の透明性の向上、公正の確保を図るため、既に政府部内で相当の成果が蓄積されており、しかも、国際化の進展に対応して我が国の行政手続をわかりやすいものとすることは緊要の課題であるから、政府としては、まず、行政手続法制の統一的整備に向かつて前向きに取り組んでゆきたいと答弁している。<sup>(47)</sup>

第三次行革審の設立を見越して、総務庁行政管理局では準備が開始していた。そのため、一九九〇年五月段階で各省庁や一部地方公共団体に対して第二次研究会報告に対する意見聴取と所管法令における手続の制定状況やその運用実態に関する調査が行われた。その結果、この報告の内容がベースになるのであれば、調整事項は残るとして、全体として合意形成は可能との見通しをえた。<sup>(48)</sup>かくして、一九九〇年一〇月の第三次行革審発足に際して、海

部首相はその挨拶のなかで明確に行政手続法の検討を諮問した。政府各省庁は、事前手続の統一を図るという法制審議的アプローチではなく、行政改革の重要課題に位置付けるといふ総務庁の作戦に反対の口実を封じられていたのである。<sup>(49)</sup>

総務庁は、行政手続法制定に関する具体的審議の舞台として下部検討機関（部会）を構想したが、部会報告が親審議会に上がった段階で違つたものとならないために、専門委員をすべて正式の首相任命にすること、この専門委員に各方面に対して説得力のある人物をえることに努力した。<sup>(50)</sup> すべての行政分野にまたがる立法であることから内閣法制局長官経験者が適任であることで関係者の認識が一致していた。<sup>(51)</sup> 元内閣法制局長官でこの前年に最高裁判事を退任した角田禮次郎を部会長にすえたのはこのためであった。

一九九一年一月から一月末までにわたり、部会二六回、小委員会一六回に及ぶ行政手続部会の審議を事務担当者には三段階に分けている。すなわち、①基本方向が定まつた四月二六日の部会審議まで、②第一次部会報告としての要綱案成立まで、③一月二九日の部会報告まで。この第一段階で行政手続法制の整備について関係各省がどのような認識を有しているかを把握するために通産省をトップに十省についてヒアリングを実施した。ここで各省が述べた意見は、次のような点である。①公正・透明な行政手続の整備は国民の権利利益保護や信頼確保、さらには国際化への対応から重要な課題と認識している、②法制化にあたっては、適用範囲の明確化、行政の円滑性と効率性への配慮、各個別法で整備されてきた手続への配慮が必要、③命令制定手続及び計画策定手続については当面見送る方向。<sup>(52)</sup> この段階では政府部内に表向き法制化反対の声がなくなっていることがわかる。第二段階では部会の下に設置された小委員会（部会長、部会長代理と六人の専門委員）が主役で第一段階で決まつた方向に沿つて小委員

会案をまとめるとともに、この要綱案について一六の省庁と人事院のヒアリングを行った。また、行政手続法の適用除外が必要と考える個別の処分について各省庁に関係資料の提出を求めた。<sup>(53)</sup> こうした審議の結果が一九九一年七月二六日に第一次部会案として公表されたのであるが、以上経過のなかの二回にわたる各省庁のヒアリングは、政府部内調整としてかなり重要な意味をもっていたものと推測される。

第一次部会報告について、各省庁、学界など各界、さらには地方公共団体からも意見を求めた。学界からは概ね好意的な評価が寄せられたとされる。その他、経済団体連合会、日本弁護士連合会、日本行政書士会連合会からは行政手続法の早期制定を促進する観点から意見が寄せられた。九月には全国知事会、全国市長会、全国町村長会からのヒアリングを行っている。十一月一日には部会としての最後の各省庁ヒアリングが行われた。ここでは各省庁の所管事務の特性による適用除外を求める意見が<sup>(54)</sup>された。このように大勢としては法制化が動かさないことが共通認識となっていたのであるが、なお部内では密かに抵抗する動きがあったようだ。八木総務庁官房長（当時）のもとには、行政運営の実情に鑑みてここは無理をしないでという種類の要望がかなりあった<sup>(55)</sup>という。かくして、部会報告がまとめられ、一二月にはこれがそのまま第三次行革審の報告として承認<sup>(56)</sup>された。なお、この前後に米國アマコスト大使から鈴木行革審会長、角田部会長に意見の申し入れがあったことは前述の通りである。

この答申の直後に総務庁行政管理局に行政手続法制定準備室が置かれた。ここには行政手続部会の運営に携わった総務庁職員の他に、自治省、運輸省、警察庁、労働省から室員が派遣されていた。<sup>(57)</sup> ここからの作業には内閣法制局が重要な役割を演じたが、法案の骨格的内容にわたる議論はなく、関係法律との調整が主な作業であった。ここでは行政手続法政府案の取りまとめと合わせて、同時に改正される四〇〇近くの各省庁所管法律についての各部署

での見直しと検討作業の統括・調整作業が行われた。後者は大変な作業で、実際には各省庁における作業はかなり遅れ、法案の国会提出まで遅れた。マスコミは行政手続法案への各省の抵抗で国会提出が遅れているかのよう報道した。<sup>(58)</sup> 政府の全省庁に横断的に関わり、三六〇もの法律改正を伴う法律案の調整作業は考えただけでも大変なことであろうが、各省庁の作業の遅れに抵抗の要素が全くなかったのかどうかは確認の方法がない。

行政手続法案と行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案は一九九三年五月に中旬に国会に提出された。本来であれば、この種の法案は三月中に提出されるはずであるが、前述のような経過で遅れたのである。法案は衆議院の解散によって一旦は廃案となったが、一九九三年九月の臨時国会に提出され、一月五日に国会を通過、一月一二日に公布された。

ついでながら、この法律の成立過程について興味深い指摘がある。ひとつは、重要な新立法の調整過程で重要な役割を果たしてきた政治家、とくに与党議員の関与があまり指摘されていないことである。法制化への世論づくりという意味では第二次研究会報告から第三次行革審成立にかけて国会質問がでたり、第一次海部内閣の水野清総務庁長官が一九九〇年一月解散後の総選挙における選挙公約に行政手続法の制定を掲げたことなど、いくつかの動きが指摘できる。<sup>(59)</sup> しかし、法律案の内容の調整のもつとも厳しいせめぎ合いの中でも、各省関係者が与党の関係部会に助力を求めるといった場面がほとんどなかったという。<sup>(60)</sup> 自民党長期政権の終わりに近く、政治の流動化で行政手続法どころではなかったという背景もあろうが、むしろ、この法律の論議の場が行革審という国民の眼から逃れられないところに設定されたことが大きかったのではないか。法律案の内容が固まってゆくプロセスが本稿でみたようにかなり表に出ているのもこの点に因るところが少なくないはずである。これは今後の重要な新立法の際のモデ

ルにもなりうるものである。

もうひとつ興味深いのは、日本の行政スタイルの変革を迫る行政手続法のまとめ方式が伝統的な日本スタイルであったという塩野宏の指摘である。すなわち、各省OBと産業界と学者という構成で、キャップに法制局長官と最高裁判事を経験した人を置いてにらみをきかせるという方式である。<sup>(6)</sup> 国際政策協調のための対応策づくりにおける日本の限界のひとつがここにある。このことと、行政手続法の本来の理念である国民参加の側面が消えていったことの間にはなんらかの関連がありそうであるが、これをさらに究明する手がかりは今はない。

〈注〉

- (37) 塩野宏『行政法Ⅰ』（第二版）二七五頁。
- (38) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(五)自治研究七〇巻六号一九九四年五二〜五三頁。
- (39) 福家俊朗「行政改革と行政手続法」法律時報六五巻六号、一九九三年、一三〇頁。
- (40) ジュリ増刊・逐条研究三九頁。
- (41) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(五)自治研究七〇巻六号一九九四年五四〜五五頁。
- (42) 同五八頁。
- (43) 増島俊之・前掲(2)論文一七五頁。
- (44) 同一七七頁。なお、公的規制の在り方小委員会が発表の場選ばれたのには理由があった。同委員会報告では、内外価格差の縮小、民間活力の活用などとならんで、対外開放の推進と制度の国際的調和や制度運用の透明性、公正確保が重点目標として挙げられていたからである。これについて、鶴田廣巳「臨調行革と日米経済調整」行政研究一四号、一九九二年九月、九頁。
- (45) 同一七七〜八頁。
- (46) 第三次行革審の行政手続部会の審議段階でも各省庁は行政指導の規制について「気分としてははなはだ憂鬱であったと思う」

- とされる。「研究会・行政手続法」(第一回)における八木俊道氏(当時総務庁管理官)の発言。ジュリ増刊・逐条研究一八頁。
- (47) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(五) 自治研究七〇巻六号一九九四年六三頁。
- (48) 同六四頁。
- (49) 増島俊之・前掲(2) 論文一七九頁。
- (50) 同一八〇頁。
- (51) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(五) 自治研究七〇巻六号一九九四年六五頁。
- (52) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(六) 自治研究七〇巻七号一九九四年八三〜四頁。
- (53) 同八六〜八頁。
- (54) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(七) 自治研究七〇巻八号一九九四年八四〜五頁。
- (55) ジュリ増刊・逐条研究一八頁。
- (56) この答申は①行政手続法要綱案取りまとめの基本的考え方、②行政手続法要綱案、③要綱案の解説、の三部構成となっている。
- (57) 仲正「行政手続法の成立とその意義」(八) 自治研究七〇巻九号一九九四年九〇頁。
- (58) 同七三頁。
- (59) 増島・前掲(2) 論文一七八頁。
- (60) 「研究会・行政手続法」(第一回)における八木俊道氏の発言。ジュリ増刊・逐条研究一九頁。
- (61) 同前。

### 三 行政手続法と住民参加―むすびにかえて

以上にみたように、成立した行政手続法に残された最大の課題が利害関係第三者の参加手続の拡充にあることは

学界の共通理解に近い。もちろん、その中には、こうした領域について合意が得られるまで待つのではなく、宿題をひとつづつ着実に解決してゆくステップとしてやむをえないという現実的立場から、この課題が実現しなかったことにより行政手続法の意義はかなり害なわれたとする立場までかなり幅がある<sup>(63)</sup>。しかし、理論上のひとつのモデルを示した一九八三年の第一次研究会案と現行法との落差をどう埋めていくか、これからの検討課題はひとまずそこに求めることができよう。ここでは、現行法の運用の中での参加の実質がどうかということと、より国民・住民に密接な関わりをもつ自治体行政現場での手続法及び手続条例運用の動向が注目される。

そこで、この方向への発展のてがかりが法一〇条にあるという立法関係者の発言があることに注目してみたい。立法過程に大きな役割をはたした塩野宏はこの法律の構造が基本的には二面関係であり、利害関係人については「基本的には二面関係の公正、あるいは透明性を確保する過程において、視野に入つて然るべきものは入れる、そうでないものはこの際あまり見ない」という構造になつてゐることを指摘したうえで、「行政手続法を二面関係という近代的なものから少しでも現代的なものへ発展させるといふ手がかりが一〇条の中に相当隠されてゐると思ひます」といつてゐる。

この法一〇条の規定は「行政庁は、申請に対する処分であつて、申請者以外の者の利害を考慮するすべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合には、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならない」と定めるもので、一七条の不利益処分手続における参加人の規定とならんで、行政手続法が処分の相手方以外の利害関係第三者の参加を認め、考えようによつては重要な規定である。

この第三者の範囲については規定をそのまま読むとかなり限定されているようにも解されるが、当該処分取消訴訟の原告適格を認められる範囲よりは広いという第三次行革審要綱案解説があるように、広く解釈することができる。ただし、公聴会開催が努力規定であつて、義務規定でないことはこの法律の法構造からくる限界であろう<sup>(66)</sup>。第三者の範囲を判例を通じて確認してゆく手がかりを奪うものでもある<sup>(67)</sup>。この規定の仕方以前章までにみた本法の実現過程における外圧や規制緩和の要請の影響をみることができよう。また、政府各省との折衝のなかで行政庁が対応しきれないような範囲にまでこの条文の射程がおよぶことを避けたというニュアンスも言われている<sup>(68)</sup>。実際の運用の集積のなかでこの条文がどのように解釈されていくのか、注目しておかなければならない。とくに、自治体の許認可行政では多くが申請者と関係住民との利害調整を要する場面であり、第三者の要求がある場合には必ず意見陳述の機会を保障するという運用が必要であろう。行政手続法は国の法令に根拠をもつ行政処分手続や届出に適用されるので、当然、自治体行政に深く関わっているのであるが、立法過程でこれに十分な配慮を及ぼしたかどうかは明らかではない。確認できるのは、立法に関わった政府関係者の論述等からは、それほど積極的に自治体現場の実態を調査したり、関係者から意見聴取した様子が見えないことだけである<sup>(70)</sup>。その意味で、今後本格化する自治体での行政手続法や行政手続条例の運用のなかから、住民参加手続の拡充につながる動きが出てくること<sup>(71)</sup>が期待される。

住民参加は行政手続法、行政手続条例のレベルだけでなく、情報公開、環境アセスメント手続、審議会、地方自治法の定める直接請求制度や住民監査請求・住民訴訟制度、さらにはここ数年事例の増えている条例による住民投票制度など、法制度化されたものだけをとっても多様なものがあり、各々、利点と問題点とを含んでいる。しか

し、大勢としては選挙における意思表示以外の各種の住民参加手段がわが国の民主主義の再生にとって重要さを増して来ているとみるべきであろう。行政手続法における住民参加手続の拡充はこうした各種住民参加手続の実質化と発展にもかかっているのではないか。こうした観点で今後参加論を深化させてゆく必要があるだろう。

△注

- (62) 塩野宏「行政手続法の制定について」地方自治五三二号、一九九二年三月一〇頁。大田直史も「法制定の実現可能性を考慮すれば、差当って参加手続の問題を除外して検討作業が行われたことには一定の合理性があるように思われる」としている。「行政改革推進審議会『行政手続法要綱案』について」法と民主主義二七〇号、一九九二年九月。
- (63) 畠山武道「住民参加と行政手続」都市問題八五巻一〇号、一九九四年一〇月。
- (64) 第三者利害への配慮不足を指摘する論考で気が付いたものを以下に挙げる。要綱(第一次部会)案への批判として、杉村敏正「行政手続法要綱案(第一次部会案)について」ジュリスト九八五号、一九九一年九月一日、橋本公亘「行政手続法要綱案(第一次部会案)を読んで」ジュリスト九八五号、一九九一年九月一日。法案段階での論考として、村上順「公正・透明な行政手続法(案)と自治体の申請処理業務」自治総研一九九三年六月。宮崎伸光・前掲(22)論文。原田尚彦「行政手続法の制定と『参加』の視点」一橋論叢一一〇巻一号、一九九三年七月。法成立後のものとして、堤口康博「行政手続法」をめぐる再論的考察(上)早稲田政治経済学雑誌三二七・八号、一九九四年、亘理格「許認可申請の勝手な処理は許されない」法学セミナー四七九号、一九九四年一月、兼子仁「行政手続法」一九九四年、二二六頁等。
- (65) 「座談会・行政手続法の制定と今後の課題」前掲注(7)二二頁。
- (66) 宇賀克也「行政手続法の解説」(改訂版)一九九四年一月、八七頁。
- (67) 「ジュリ増刊・逐条研究」三〇七頁。
- (68) 同三〇九頁。
- (69) 兼子仁・椎名慎太郎編著「行政手続条例制定の手引き」一九九五年、三四頁(安達和志執筆)。

(70) 前記のように、第三次行革審の部会報告について自治体関係団体等の意見聴取をしているが、すでに枠組みが決まってしまうからのことである。

(71) 福岡県行政手続条例一〇条は行政手続法一〇条の「公聴会の開催その他の適当な方法」にあたる部分を「公聴会の開催、意見書の受取、協議会における協議その他適当な方法」と内容を具体的に示している。この中の「協議会」はアメリカの行政立法手続における参加方式にヒントを得たもので興味深い。この点について、宮崎宏「福岡県行政手続条例一〇条について」自治研究 七二巻九号、一九九六年。