

行政手続法の要点 —行政法学入門—

広島大学教授 折橋 洋介

I. 行政法学と行政法

はじめまして、現在広島大学法学部で行政法を担当しております折橋と申します。専門は行政法学です。

この時間は、「行政手続法の要点」と題して、行政法の通則法のなかでも特に重要な実定行政法である行政手続法について、そのポイントを簡単にお話してまいりたいと思います。

特に、この講義を受講されている方のなかには法務や総務関連部署に配属されてまだ期間が短い方も多いと伺っておりますし、大学で行政法という科目を受講したという方も多くはないようですので、行政手続法を簡単にそしてより深く理解していただくためにも、まずは行政手続法を考察対象とする行政法学の入門的なお話を交えて進めてまいります。

(1) 行政法学の主たる関心

一般に法学部で開講される行政法という科目を提供する行政法学とは何かということですが、私はおよそ二つの見方を示すようにしております。

一つは、今回こうして市町村アカデミーで講義を担当しておりますように、公務員養成のための学問という見方です。行政法学の考察の対象とする「行政法」とは、およそ国家と私人の関係を規律する法令のことです。受講者の皆さんは、日々の業務において、各種の行政活動において、それぞれの根拠法律や根拠条例に従って執行されていることと思います。当然に原課によって処分の根

拠法令が違うなかで、適法に適切に執行していくことが求められるなかであって、そうした法令をよりよく理解し運用していくために、国家と私人の関係を規律する法令に関する基礎的な知識の取得及び理解があればそれを応用して個別の法令に対処していくことができます。特に行政法学の基本的な考え方と行政通則法の理解があれば、法務や総務に限らず、さまざまな原課で、より円滑に行政活動に携わることができるのではないのでしょうか。

そしてもう一つは、行政活動をいかに規律するか、コントロールするか、これを考究してきた学問という見方、在り方です。一般的な行政法学の教科書の説明は、こちらのみのものが多いように思います。すなわち行政法学の主たる関心は、行政主体たる国家と行政客体たる私人との関係を法的に構成し、行政作用に対する法的コントロールを及ぼすことにあり、とする。行政法学の考察対象とする「行政」について現在の通説的な理解は、国家三権（＝立法、行政、司法）から立法と司法を除いて残ったものが行政であるといういわゆる控除説によって消極的に定義いたします。そしてこの行政が権限を濫用する、暴走するといったことがないように、さまざまな原理原則、考え方を導いてきたのが行政法学といえます。その規律の方法として、国民や市民の代表からなる議会によって制定された法律や条例によって、すなわちそれによって民主的正統性が担保された形の根拠法令によって、行政による権限行使がなされうるとするのですね。



折橋洋介 (おりはし ようすけ)

◆略歴

- 2008年 日本学術振興会特別研究員 (DC1) 東京大学
- 2010年 総務省行政管理局行政判例等専門官
- 2013年 広島大学准教授 (大学院社会科学研究所法政システム専攻/法学部)
- 2018年 同 副学長補佐 (キャリア支援担当) ※併任
- 2019年 同 教授 (大学院社会科学研究所法政システム専攻/法学部)
同 グローバルキャリアデザインセンター副センター長
※併任

◆主な著書

- ・『条解行政不服審査法』小早川光郎・高橋滋編著 (弘文堂、2016年、共著)
- ・『論点体系判例行政法1』小早川光郎・青柳響編著 (第一法規、2017年、共著)
- ・『条解国家賠償法』宇賀克也・小幡純子編著 (弘文堂、2019年、共著)

もっとも、行政法学の原始的な関心として、私人への国家権力の介入を如何に防ぐか、そのような意味で行政法学は防衛権の体系という捉え方もできますが、今日の行政はその活動において給付等のサービスの提供も積極的に求められるようになっております。

そして行政の在り方も、具体的なレベルのその輪郭においても例えば一連の民営化や民間委託の流れをイメージして頂ければよいのですが、社会や時代によって変化しうるところであり、あわせて根拠法令や関連法令も多種多様にそして数多存在してまいります。

したがって本講義では、後者の行政活動を如何に規律するかについての基本的な考え方をごく簡単にご紹介したうえで、前者の公務員養成のための学問としての一側面、要領良く数多ある行政法を理解して頂くための手助けとなる知識や情報の提供ができればと考えております。

(2) 行政法の3部構成

ちなみに、行政法は一般的に3部構成をとって扱われます。「一般的に」と申し上げたのは、例えば大学の講義科目としても、書店で売られている教科書においてもという程度の意味です。それは、行政法を、①行政組織法、②行政作用法、③行政救済法に分けて扱うもので、およそ、①行政組織法で「誰が行政活動を行うか」、②行政作用法で「どのように行政活動を行うか」、③行政救済法で「私人が違法と思う行政処分の見直し等を求めるには」といった3部構成です。本講義で中心に扱う

行政手続法は基本的に行政作用法ですが、最後にいくつかご紹介する裁判例については行政救済法の範疇になります。書店等で行政法の教科書を探される際の参考にして下さい。

II. 行政通則法の現在

(1) 「行政通則法」

行政活動に関する通則法、今日では行政活動に関して全般に共通するような事項を定めたものを行政通則法と言うことがあります。行政通則法という法律が一本あるのではなくて、概念ですね。けれど実務でも、例えば総務省行政管理局には行政通則法担当の管理官が置かれるなど、行政通則法という言葉が使われるようになっていきます。

行政手続法がこの行政通則法の筆頭に挙げられるところですが、ほかにも行政通則法と呼びうるものがいくつかありますので、ここでは簡単にその紹介をしておきたいと思えます。

まず、行政手続に関する通則法として、行政手続法 (平成5年法律88号) があります。もっとも、同法3条3項により、地方公共団体の機関がする処分とその根拠規定が条例又は規則に置かれているものなどについては同法2章から6章は適用除外としていますので、同法46条の地方公共団体に求められる措置としても、地方公共団体はおよそ同法並びの内容をそれぞれ行政手続条例において定めておられることと思えます。〇〇市行政手続条例などですね。

それから、情報公開に関する通則法もありますね。国の法律としては、行政機関情報公開法 (平

成11年法律42号)、独立行政法人等情報公開法(平成13年法律140号)があります。私の所属しております広島大学は国立大学法人ですので、この独立行政法人等情報公開法の「等」で読まれることになっております。広島大学は直接には独立行政法人等情報公開法の適用を受ける。また多くの地方公共団体では、〇〇市情報公開条例などを制定しておられるかと思えます。

同じ情報関係では個人情報保護に関する通則法もあります。国の法律としては、民間事業者の責務についても規定する個人情報保護法(平成15年法律57号)、通称「基本法」と呼んだりもしますがこちらのほかに、行政機関個人情報保護法(平成15年法律58号)、独立行政法人等個人情報保護法(平成15年法律59号)があります。このうち個人情報保護法(=基本法)については、平成28年1月に個人情報保護委員会という行政機関ができて、その組織が大きくなりつつありますね。

また、行政救済に関する通則法も考えられます。例えば、行政上の救済手続等について定める行政不服審査法(平成26年法律68号)は四半世紀以上にわたり全部改正されたところですのであくまで行政に対して処分の見直し等を求めるものなので行政上の救済ですね。これは総務省が所管しています。これに対して、司法上の救済も考えられます。行政事件訴訟法(昭和37年法律139号)がそれで、こちらは法務省が所管しています。行政不服審査法と行政事件訴訟法が処分そのもの見直し(例えば、取り消しなどですね。)を求めることを主としているのに対して、金銭的な賠償を求めたいという場合には、国家賠償法(昭和22年法律125号)もあります。

ほかにも行政通則法として、例えば、行政上の義務履行確保について、行政代執行法(昭和23年法律43号)なども考えられるところです。制度があってもなかなか従ってもらえないような場合に義務をいかに履行してもらうかを考えることとなりますが、同法自体も定めが簡潔に過ぎるところがあって、運用に際してどのようにすればよいのかを迷われることも多かったようです。これについては最近実務的な解説本も複数発行されており、行政代執行も今後進むかもしれません。

(2) 地方公務員と行政通則法—特に行政手続法

今年3月に東京大学教授から最高裁判事になられた宇賀克也先生が自治実務セミナー641号6頁以下に掲載された「地方公務員と行政法」という論文のなかで次のように指摘されています。

「個別法分野の法律・条例についての知識は、当該分野に配属されてからOJTで習得することで足りるとしても、行政通則法については、配属される部署にかかわらず、その基礎的知識は身につけておくべきであろう。」

「地方公務員であれば、だれでも当然に理解しておくべき行政通則法の筆頭に挙げられるのが、行政手続法であろう。地方公共団体に対しては、住民から様々な法律に基づく申請や届出がなされる。それをいかに処理すべきかの基本ルールを定めているのが行政手続法である。また、法律に基づく不利益処分を行うときの基本ルールも行政手続法に定められている。その内容を十分に理解していないと、行政手続法違反を犯すことになり、同法が制定されてから20年以上が経過した今日においても、そのような例は少なくない。行政手続法については、すべての地方公務員が、最低限、以下のことを理解する必要がある。」

として、宇賀先生は5つのポイントを挙げておられます。本講義では、そのうちの4つのポイントを実際に行政手続法の条文を横において見ながら、その内容を確認していきましょう。それでは、宇賀先生の指摘に戻ります。

「第1に、法律に基づく申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準である審査基準(2条8号口)を処分庁が定める義務を負うこと(5条1項)、審査基準を定めるに当たっては、許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならないこと(同条2項)、原則として審査基準を公にしておかなければならないこと(同条3項)である。いまだに審査基準を公にしないことが違法であるとして、訴訟で争われる例があり、審査基準についての基本的な理解が浸透していないことが窺われる。」

実際に自治体でお話を伺っておりますと、処分権限を有する原課で実際に審査基準を定めていな

いようなところがあるというのを伺うことがあります。行政手続法、法律のレベルでは審査基準は、定めることも、公にしておくことも義務としているところでは、

(第2は省略して、)

「第3に、行政庁は、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならないことである(7条)。申請が到達しても、「受理」しなければ審査義務が発生せず、「受理」するか否かは行政庁の裁量に委ねられるという前提の下で、申請を長期間放置したり、「受理」前の行政指導により、申請内容を変更させたりする運用が、国・地方公共団体の双方において広くみられた。行政手続法は、かかる運用が、国民の申請権を形骸化させているという認識の下に、「受理」概念を否定し、申請の到達主義を明確にした。したがって、申請が郵送されてきたり、窓口においておかれたりして物理的に行政機関の事務所に到達すれば、その時点で申請の審査義務が発生し、申請がないものとして扱うことは許されない。しかし、実際には、この点の理解が十分には浸透しておらず、到達した申請書を本人の意思に反して返戻し、申請がされていないものとして扱う運用がなお少なからずみられる。」

原則として、(受理不受理といった)「受理」概念は否定されていることは意識しておく必要があるでしょう。

「第4に、申請拒否処分を行う場合には、理由提示義務が生ずる(8条1項)。理由提示の程度については、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して拒否処分がされたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に拒否処分の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合を別として、理由付記として十分でないとするのが判例(最判昭和60・1・22民集39巻1号1頁)である。いまだに根拠条文のみを記載した理由提示が少なくないので、判例が要求する理由提示の程度を十分に研修する必要がある。また、行政手続法施行後は、審査基準との関係まで理由を示す義務があるとする裁判例(東京高判平成13・6・14判時1757号51頁)

があり、学説においても、かかる見解が有力なことにも留意する必要がある。」

「理由付記」は特に書面で理由を示す場合を指し、行政手続法制定前によく使われていた表現ですが、行政手続法制定後は、実定法である行政手続法が書面だけでなく口頭によるものも含め「理由の提示」という表現を用いています。

「第5に、法律に基づく不利益処分を行う場合にも理由提示義務があるが(14条1項)、この場合にも、理由提示の程度については、申請拒否処分の場合と同じ考え方が妥当する。また、処分基準との関係についても理由を提示する義務が生ずる場合があるとする判例(最判平成23・6・7民集65巻4号2081頁)にも留意する必要がある。」

申請拒否処分時にも、不利益処分時にも、理由の提示義務があるわけですが、その理由提示の「程度」がしばしば問題となります。

前述の申請に対する処分における審査基準と、不利益処分における処分基準は二つ合わせて、比較しながら覚えていただければよいと思います。審査基準は定めておくことも公にしておくことも義務。これに対して、処分基準は定めておくことも、定めた場合に公にしておくこともどちらも努力義務ですね。これは、審査基準は、何か許認可を得ようとする申請者において、どういった要件を満たせば審査に通るかといった予見可能性を与える意味でも定めて公にしておく必要があると考えられるわけですが、処分基準は、一般に何かよろしくないことをした場合に処分されるものを想像していただければよいかと思います。定めておく、ひょっとすると処分を受けるぎりぎりまでであれば悪いことをしてもよいと考える人がいるかもしれない、また公にしておくことが適切ではない、といったものも考えられるかもしれません。そこで、処分基準については、定めることも、公にしておくことも努力義務としているところです。本講義では、この不利益処分の理由提示に関する最判平成23・6・7民集65巻4号2081頁を、次章で紹介します。

Ⅲ. 一級建築士免許取消処分等取消請求事件—理由の提示

ここでは、最判平成23・6・7・民集65巻4号

2081頁「一級建築士免許取消処分等取消請求事件」の判決理由を実際に一緒に読みながら、ポイントを押さえてきたいと思います。

(ぜひ、お時間のある方は民集掲載の一審から事実認定等も含めて読んでいただければより理解が深まると思います。)

(参照条文)

○行政手続法(平成5年法律88号)

第12条 行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。

2 行政庁は、処分基準を定めるに当たっては、不利益処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない。

第14条 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。

(以下、略)

本件は、耐震性能を満たさない建築物を現出させたなどとして、一級建築士免許の取消処分を受けた方が、その不利益処分手続において建築士法の処分基準に照らしてどうして免許取消に至ったのか分からない、処分基準の適用関係が示されておらず理由の提示を欠く違法な処分であるなどとして争われた事案です。

実際の判決理由からポイントを抜粋すると次のようになります。

(※下記抜粋中「〔1〕」「〔2〕」及び下線は筆者付加)

〔1〕「行政手続法14条1項本文が、不利益処分をする場合に同時にその理由を名宛人に示さなければならないとしているのは、名宛人に直接に義務を課し又はその権利を制限するという不利益処分の性質に鑑み、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、同項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、上記のような同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係

る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」

〔2〕「この見地に立って建築士法10条1項2号又は3号による建築士に対する懲戒処分について見ると、同項2号及び3号の定める処分要件はいずれも抽象的である上、これらに該当する場合に同項所定の戒告、1年以内の業務停止又は免許取消しのいずれの処分を選択するかも処分行政庁の裁量に委ねられている。そして、建築士に対する上記懲戒処分については、処分内容の決定に関し、本件処分基準が定められているところ、本件処分基準は、意見公募の手続を経るなど適正を担保すべき手厚い手続を経た上で定められ公にされており、しかも、その内容は、前記2(4)のとおりであって、多様な事例に対応すべくかなり複雑なものとなっている。そうすると、建築士に対する上記懲戒処分に際して同時に示されるべき理由としては、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加えて、本件処分基準の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって当該処分が選択されたのかを知ることは困難であるのが通例であると考えられる。これを本件について見ると、本件の事実関係等は前記2のとおりであり、本件免許取消処分は上告人X1の一級建築士としての資格を直接はく奪する重大な不利益処分であるところ、その処分の理由として、上告人X1が、札幌市内の複数の土地を敷地とする建築物の設計者として、建築基準法令に定める構造基準に適合しない設計を行い、それにより耐震性等の不足する構造上危険な建築物を現出させ、又は構造計算書に偽装が見られる不適切な設計を行ったという処分の原因となる事実と、建築士法10条1項2号及び3号という処分の根拠法条とが示されるのみで、本件処分基準の適用関係が全く示されておらず、その複雑な処分基準の下では、上告人X1において、上記事実及び

根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は相応に知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって免許取消処分が選択されたのかを知ることはできないものといわざるを得ない。このような本件の事情の下においては、行政手続法14条1項本文の趣旨に照らし、同項本文の要求する理由提示としては十分でないといわなければならない、本件免許取消処分は、同項本文の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきであって、取消しを免れないものというべきである。」

まず、〔1〕の段落では、不利益処分時の理由提示について定めた行政手続法14条1項本文の趣旨について、最高裁の理解を明らかにしています。ここでは、理由提示の趣旨として、2つの点を挙げています。それは、①恣意抑制機能と②不服申立て便宜機能です。恣意抑制機能は処分をする行政庁に対して、不服申立て便宜機能は被処分者の側にとって特に重要な機能です。これは、立法者意思、行政法学の通説的な理解、最高裁の従前の理解とも合致する理解であると考えられます。

その上で、〔2〕の段落で、本件への当てはめ、そして結論へと導いています。

ここはぜひ丁寧に読んで頂く必要がありますが、本判決は結論として、当該不利益処分において処分基準の適用関係を示さなければ理由の提示の要件を欠くというのですが、そもそも不利益処分における処分基準は定めることも努力義務とされているところですから、最高裁が一般論として不利益処分に際して必ず処分基準の適用関係を示す必要があると言っているとするれば、これは実務上大変な影響があります。裁判例を読む際のポイントとして、一つにその射程の問題があります。当該判決はあくまで事例判断を示しているのか、一般論として広く影響力のある判示を行っているのか。本判決については、上記〔2〕のなかで下線をつけましたが、不利益処分の基準がかなり複雑であるという事情をかなり重く捉えてあくまで事例判断を行っているものと考えられます。

最高裁による行政手続法14条1項の不利益処分の理由提示についての初めての判断であり注目された事件です。行政手続法の制定から四半世紀が経ち、処分前のいわゆる事前手続の重要性があらためて確認された事件とも言えそうです。普段の業務のなかでも、個別の制度趣旨を踏まえ、可能な限り丁寧な理由提示が求められています。

IV. 近時の行政事件あれこれ

人のふり見ての例えではありませんが、他の自治体でどういったことで争いが生じているのかを知ることは、訴訟を未然に防ぐという意味だけでなく、行政客体である私人（＝市民）に対する日ごろのサービスを的確に向上させるという意義もあると考えて、ここでは5つの裁判例を紹介したいと思います。いずれも具体的な内容については紙幅の関係もあり紹介できませんが、他の自治体でも実際に起こりかねない事件ではないかと思しますので、お時間のあるときにぜひ裁判例にあたってみてください。

（1）行政手続に関するもの

- ①三重県指定通所リハビリテーション事業者指定取消処分取消請求控訴事件「不利益処分における理由提示の程度」(名古屋高裁平成25・4・26判例地方自治374号43頁)
- ②八王子市と畜場設置許可取消処分取消請求事件「聴聞手続を欠くという手続上の瑕疵の効果」(東京地判平成25・2・26判例タイムズ1414号313頁)
- ③高梁市行政文書不開示決定処分取消請求事件「申請に対する処分における理由提示の程度」(岡山地判平成28・6・15裁判所ウェブサイト)

（2）情報公開に関するもの

- ④愛知県行政文書不開示決定取消請求控訴事件「大量開示につき権利濫用に該当するとした事例」(名古屋高判平成25・10・30判例地方自治388号36頁)
- ⑤藤沢市行政文書公開請求一部承諾決定取消等請求事件「開示請求権と開示の実施の方法」(季報情報公開・個人情報保護66号13頁)