

政策法務ニュースレター

現場の課題を解決するルールを創造するために

2012. 3. 29 VOL. 8-4

本号の内容

- ★ 特集 行政手続制度について
 - ・ 審査基準を定め、公にすること
 - ・ 理由の提示
 - ・ 意見陳述手続

千葉県 総務部 政策法務課
政策法務室 中庁舎6F
電話 043-223-2157
FAX 043-201-2612
Eメール houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp

特集 行政手続制度 について

行政手続法及び行政手続条例は、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（県民）の権利利益の保護に資することを目的としています。法及び条例には、営業の許可等の申請に対して許可する・しないという処分（申請に対する処分）の手続、許可を取り消したり一定期間の営業停止を命じたりする処分（不利益処分）の手続、「行政指導」の手続等の行政機関が守るべきルールが定められています。

今回の特集では、その手続を怠ると訴訟問題に発展することもある審査基準や理由の提示、そして意見陳述手続について御紹介します。なお、行政手続法は平成6年10月1日から、千葉県行政手続条例は平成8年4月1日から施行されているものです。

審査基準を定め、公にすること

◆◆ 具体化して、明らかに ◆◆

許認可等の要件をわかりやすくしたものを審査基準といいます。よりかみくだいて言うと、許可や認可の申請に際し、法令等の規定からだけでは、どうすれば許可や認可が受けられるのかがよくわからない場合、どうすればその許認可等を受けられるかをより詳しく具体的に定めたものということができます。

行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、事務所に備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならないとされています。

Q 審査基準の具体例にはどのようなものがありますか？

A 森林法第10条の2第1項では、開発行為をしようとする者は、知事の許可を受けなければならないとし、その許可の基準は同条第2項で「災害発生のおそれ」や「環境悪化のおそれ」等が認められない場合としています。この「災害発生のおそれ」や「環境悪化のおそれ」という表現は、抽象的で、漠然としていませんか？

例えば、山を削った後の斜面の角度は、何度くらいなら災害発生のおそれがないといえるのでしょうか。開発行為があった山には、樹木をどの程度残しておけば環境悪化のおそれがないといえるのでしょうか。森林法にはこれらについての規定がありません。

そこで、この開発行為の許可の基準を具体化したものとして、千葉県には「林地開発許可審査基準」が定められています。これが、森林法の開発行為の許可基準を定めた、その名のとおり審査基準なのです。

Q 審査基準を定めなくていい場合はありますか？

A 一般的には、以下の3つの場合であると言われていています。

1つ目は、許認可等の基準が、法令等の定めのみによって判断することができるといえる場合、つまり法令等で言い尽くされているといえる場合です。ただ、本当に言い尽くされているのかはしっかり吟味しなければなりません。

裁判例では、地方自治法第238条の4第7項の「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。」という規定は、これだけでは審査基準を定めなくていい場合には当たらないと判断されています。(那覇地判平成20年3月11日)

2つ目は、許認可等の性質上、個々の申請について個別具体的な判断をせざるを得ず、法令等が定めた内容以上に具体的基準を設けることができない場合です。

裁判例では、被爆者援護法に基づく原爆症の認定について、その性質上、審査基準を設定しないことには合理的な理由があると判断されています。(名古屋高判平成22年3月11日)

3つ目は、許認可等の処分の先例がないか、稀であるもの又は当面申請が見込まれないものであって、審査基準を法令等の定め以上に具体化することが困難な場合です。この場合にあっては、当面審査基準を定めることは困難であると言えますが、申請案件の蓄積に伴い、審査基準を定め、その内容をより具体化していくことが求められます。

なお、上記のいずれかの理由によって審査基準を設定できない場合であっても、申請者等から求めがあったときには、審査の内容・方法等について説明ができるようにしておく必要があります。

Q 「公にする」はホームページへの掲載まで必要ですか？また、「公表」とは意味が違うのですか？

A 「公にする」とは、簡単に言うと、秘密にしておかない、という意味です。「公表」には積極的に周知する意味が込められていますが、「公にする」には、そこまでは求められていません。窓口に備え付けておけば「公」の状態であるといえます。

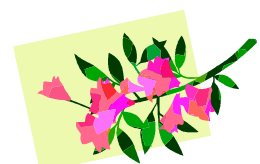
本県では、審査基準を定めた場合は、県民等の方々の利便に供するため、所管する許認可等の審査基準を簿冊形式に取りまとめ、事務所の特定の場所に備え付ける等により、常時閲覧できるようにしています。また、ホームページでの公表もあわせて行うこととしています。

なお、裁判例では、申請者が審査基準の存在すら認識していなかった状況の下で、行政庁が審査基準を窓口で備え付ける等の措置を講じず、かつ、審査基準の存在を申請者に教示しなかった場合、審査基準を公にしておく義務を怠ったとされるものがあります。(東京高判平成13年6月14日)

Q 国からの通知をそのまま審査基準として扱っていますが、問題ありませんか？

A 通知を審査基準とすること自体は、問題ありません。ただ、知事が法令上処分権限を有する場合、知事は行政庁に該当することから、審査基準を自ら定める必要があることに留意する必要があります。

すなわち、国が知事に対し、技術的助言である通知(地方自治法第245条の4第1項)や法定受託事務に係る処理基準(同法第245条の9第1項)を発出した場合、知事が当該通知等をそのまま自らの審査基準とするときには、その旨決定する行為が必要です。



理由の提示

◆◆ 公正な判断をするために ◆◆

行政手続制度の趣旨を踏まえ、行政運営において国民（県民）の権利利益を守るべく定められた事前手続に「理由の提示」があります。

「理由の提示」には、「申請に対する処分の際の理由の提示」と「不利益処分の際の理由の提示」の2つがあり、申請を拒否する処分（一部拒否も含む）や不利益処分を行う際の義務として行政庁に課せられています。

この理由の提示は、行政庁の行う処分の客観性及び判断の慎重・合理性を担保するとともに、相手方に処分の理由を理解してもらい、事後の救済制度における手続上の便宜を図るものです。

Q どの程度の「理由」を「提示」すればいいのですか？

A 理由の提示をする際、単に根拠条項を示すのみの提示では不十分です。こういった事実関係に即して、根拠法令等のどの条項に抵触し、拒否処分や不利益処分に至ったのかを具体的に提示しなければなりません。

裁判例では、原因となる事実と処分の根拠法条を示すのみで、処分基準の適用関係を全く示されずにした免許の取消処分は違法であるとの事案があります。（最判平成23年6月7日）

処分基準に限らず、審査基準の内容・適用関係を処分通知書の理由欄に示さなかった場合、裁判で違法と判断される可能性がありますので注意が必要です。



Q 理由の提示において気をつけることはどのようなことですか？

A 記載すべき理由の内容及び程度については、特に以下の①から③までに御注意ください。

① 処分要件の提示

処分の根拠となる規定を解釈し、その処分を行うための要件（処分要件）を明示する。また、根拠規定を解釈し具体化した審査基準や処分基準を処分要件として適用する場合は、審査基準や処分基準の要件等も明示する。

② 認定事実の提示

処分に当たり、上記①の処分要件に該当する事実を明示する。

なお、下記③の適用関係の提示に必要な事実は記載しない。理由提示を十分にすることではありません。いろいろなことが記載されてあっても、それが当該処分の適用関係において必要のないことであれば無駄な記載になりますし、他方、必要な事実が記載されていない場合は、理由の提示として不十分と判断されます。必要なことのみを的確に記載するよう、留意してください。

③ 適用関係の提示

処分要件（上記①）に、認定事実（上記②）をあてはめ、その処分の法的な正当性を明示する。

意見陳述手続

◆◆ 相手方の言い分をしっかりと聴く ◆◆

行政庁が不利益処分を行おうとする場合は、相手方にとって不意打ちとならないように、事前に言い分を聴く機会を設けることが義務付けられています。この手続により、きちんとした事実関係を踏まえた、公正な立場からの処分決定が期待されているわけです。ただ、不利益処分といっても多種多様であり、相手方に対す

る影響にも軽重があります。そこで、相手方の意見を聴く意見陳述手続に、「聴聞手続」と「弁明手続」の2つの区分を設け、相手方に対する影響の程度に応じて振り分けることとしています。

Q 聴聞手続とは何ですか？

A 口頭による意見陳述権、証拠書類等の提出権、関係文書の閲覧権等が認められた丁寧な意見陳述手続です。

行政庁が聴聞手続を行おうとする場合、聴聞を行うべき期日までに相当な期間をおいて、相手方に予定される不利益処分の内容やその根拠となる法令等の条項等を書面により通知しなければなりません。また、この書面には、口頭による意見陳述権等の権利があることについても記載しなければなりません。

聴聞手続を踏むべき不利益処分は、相手方への影響の程度が重大なものであり、その類型は、以下のとおりです。

- ① 許認可等の取消し
- ② 資格等のはく奪
- ③ その他相当と認めるとき

なお、「その他相当と認めるとき」とは、他の2つの類型に該当しない場合でも相手方への影響の程度が重大な場合があり得るので、行政庁の裁量で、聴聞手続を選択することを可能としたものです。

Q 弁明手続とは何ですか？

A 原則として文書による弁明の機会が付与されている、聴聞手続よりも簡易な意見陳述手続です。

行政庁が弁明手続を行おうとする場合は、弁明書の提出期限までに相当な期間をおい

て、相手方に予定される不利益処分の内容やその根拠となる法令等の条項等を書面により通知しなければなりません。

Q 不利益処分の内容をあらかじめ定めることができない事情があります。聴聞手続と弁明手続のいずれによるべきですか？

A 聴聞手続を執ることが一般に適切です。不利益処分の相手方に弁明手続を執った場合、その結果として、聴聞手続を行うべき処分を行おうとするときには、改めて聴聞手続を行う必要があります。

なお、実務上、法令等の規定に違反する行為を行った者に対し、「再び〇〇を行った場合には、どのような不利益処分を受けても不服はありません」との文言を盛り込んだ始末書等を提出させていたとしても、意見陳述手続を省略できるものではありません。

Q 意見陳述手続を行わなくてもいい場合もありますか？

A 意見陳述手続を行わなくてもいい場合として以下の5つの類型が規定されています。

- ① 緊急の場合
- ② 客観的資料で証明される場合
- ③ 数値上明白な場合
- ④ 金銭の給付を制限する不利益処分
- ⑤ 義務の内容が著しく軽微なもの

ただし、これらを安易に適用することは、相手が自分の利害にかかわる行政庁の決定に関して意見を述べる権利を不当に奪うこととなります。意見陳述手続の瑕疵(=欠陥)は処分の取消事由となり得ますので注意が必要です。(大阪地判昭和55年3月19日)

