

第3章 行政に対する司法制度の諸改革

第1 行政手続の民主化

1 行政の透明化と市民参加

行政は一義的には立法府（国会）においてコントロールされる。そして、行政は、立法府のコントロールの下にあることによって、民主的正当性を獲得する。

しかしながら、現代における行政の役割は法律の執行に限定されるわけではなく、より積極的な役割を果たすことが期待されている。すなわち、環境、医療・衛生、社会福祉、消費者保護等の政策分野における行政の役割は大きく、さらには、東日本大震災の復興対策、年金・保険改革等高齢化社会対策、エネルギー・食糧問題などの広範かつ大量の政策課題が存している。一方において、財政的な制約等により総花的な政策を実施していくことは困難であり、一つの政策の選択・実施は、国内において様々な利害関係を生じさせることになる。したがって、行政においては、行政主体自体がその信頼を獲得・回復し、かつ政策決定とその遂行に関し、市民との議論と説得による行政の民主化が必要となる。

以上から、市民自身が課題の設定、政策立案、政策実施、政策評価の各段階において意見表明をし、関与していくシステムが不可欠なのであり、その前提として市民が政策の全過程において、十分な情報にアクセスでき、自由かつ公正な機会における意見の表明の場が不可欠である。したがって、弁護士及び弁護士会としては、既存の法制度の意義と問題点を把握しつつ、創造的にその活用を図るためにも、行政訴訟、その他不服審査手続やパブリックコメント等の事前手続において、国民の議論を提供する形で積極的に関与し、かつこれらの法制度を充実・発展させるための活動を行うことが要請される。

2 行政手続法の施行状況

行政手続法は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に資することを目的とし、1994（平成6）年10月1日、施行された。

その内容は、行政活動のうち、申請に対する処分（許認可等）、不利益処分、行政指導、届出を対象とするもののほか、2007（平成19）年度からは政令、省令、その他官庁が定める基準、規則等に関する意見公募手続（パブリックコメント）が定められている。

行政手続法の実施状況（以下の数値は、総務省による2014〔平成26〕年3月31日現在の調査による）は、2012（平成24）年度及び2013（平成25）年度の2か年に新設された処分のうち、申請に対する処分に関する審査基準の設定は80.0%、標準処理日数の設定は53.0%、不利益処分に関する処分基準の設定は76.0%である。一方、意見公募手続については、2013年（平成25）年度中、実施件数が722件、全体の90.4%に当たる653件で意見提出期間が30日以上確保され、意見考

慮期間（意見提出期間から政令等が公布されるまでの期間）は、5日以上が97.6%、うち31日以上が44.9%であった。また、意見提出数は合計23,760件で、1件当たり平均33件（ただし、「なし」が217件あり、501以上の意見提出は7件あった）、結果公表が公示されたものは、原文の公示が220件、要約の公示が316件であり、提出意見が反映された（政令等が修正された）ものが115件（意見提出されたものの22.8%）であった。さらに、政策課題等法定事項ではない任意の意見募集も449件が実施されており、意見提出数は26,292件、意見により当初の案が修正されたものは38.4%となっている。

以上に鑑みると、行政手続法は、全体的に見れば、安定的な運用がなされているとも見られなくはないところである。しかしながら、個別の行政処分に係る審査基準設定状況等は水準の低下が見られ、意見聴取手続きも件数としては減少が見られることから、行政手続法の適正な執行を注視する必要がある。

なお、意見公募手続きにおいては、例えば、特定秘密保護法案は、反対意見が、79%であったにもかかわらず、これを踏まえた議論や検討も十分に行われたと言えない状況で拙速に法律が成立したとの非難もあり、2012（平成24）年に実施された原子力発電の比率に関するパブリックコメントでは、原発廃止の意見が90%を超え、それが2030年に全廃との政策決定につながったとされたが、2013（平成25）年に実施された原子力発電を「基盤となる重要な電源」としたエネルギー基本計画に対するパブリックコメントについては、1万8,663件の意見にとどまり、公表においても、主な意見とその回答は公表されたが、原子力発電の賛否は分類されなかった（その後、新聞社の情報公開による調査によって、廃炉や再稼働反対の意見は94.4%、再稼働を認める意見は1.1%であったことが報道された）。これらの例に鑑みると、パブリックコメント募集の広報、その結果の公表や政策への反映が恣意的に行われ、形骸化しているのではないかとの危惧を持たざるを得ないのであって、国民の意見や英知を反映させることによる行政の民主化のため、更に、実効性のある制度の充実を図る方向での制度設計の検討も必要である。

なお、2015（平成27）年4月1日からは、国民が法令違反の事実を発見したときには行政機関に対し処分や行政指導を求める制度（行政手続法36条の3）や行政指導を受けた事業者等が当該行政指導を違法と考える場合には行政指導の中止を求める制度（同法36条の2）が実施されている。行政の民主的コントロールや早期の是正・適正化に資する制度であり、市民の立場からも十分に活用されなければならない。