

2004年（平成16年）9月9日

〒100-8926

東京都千代田区霞ヶ関2-1-2 中央合同庁舎第2号館

総務省 行政管理局

行政手続室 意見募集担当 御中

([pub-com@soumu.go.jp](mailto:pub-com@soumu.go.jp))

(FAX 03-5253-5354)

〒530-0047

大阪市北区西天満2丁目1番2号

大阪弁護士会

会長 宮崎 誠

## 意見書

今般、御庁より、行政立法手続に関する意見募集がなされた。本パブリック・コメント案件は、専門的で、かつ、極めて重要な案件である。よって、当会の意見を以下に述べる。

なお、本案件の公表日（平成16年7月23日）から意見募集開始日（同日）までの時間的間隔が全く存在しない上、意見募集期間も1ヶ月（平成16年7月23日から同年8月23日）と極めて短期間であるため、締切日までに、大阪弁護士会の会内手続を経て、当会としての意見を提出することができなかった。このような意見募集のあり方は、真に国民並びに国民のための諸活動を行っている団体の意見を聞こうとする姿勢に欠けるものと言わなければならない。そもそも現行のパブリック・コメント手続においては、意見募集期間の設定はパブリック・コメント実施行政機関の裁量とされているから、本件のような重要案件については、募集期間延長の措置を講じ、本意見についても、パブリック・コメントとして適正に処理されるよう申し添える。

アンケートへの回答は本意見書末尾に記する。

## 1 制度創設の理念・目的

### 1-①

行政立法手続の法制化はなぜ必要か

#### 【意見】

現在わが国で行われているパブリック・コメント手続は、閣議決定に基づく行政上の措置であって、法律上の根拠を有するものではない。そのため、行政機関に対して事実上の拘束力しか有しておらず、また、パブリック・コメント手続に違反して規制が策定されたとしても、訴訟によって争うことができないなどの不都合がある。そこで、パブリック・コメント手続が適正に実施されることを担保するため、立法化すべきである。

### 1-②

現行の行政手続法第1条は「行政運営における公正の確保と透明性の向上」を法の目的として規定しているが、行政立法手続の規定を加えた場合に法の目的はそのままよいか。国民参加等の新たな視点を加える必要があるか。

#### 【意見】

国民主権の下においては、主権者であり統治の主体たるべき国民が行政の重要な政策形成の過程に参画し民意を反映させることが、今後の行政運営にますます期待されている。このことは、中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）第50条2項にも「政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公平性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする」と定めている。

そこで、現行行政手続法に、行政立法手続法の規定を加えた場合、行政手続法第1条中に、国民参加の視点を加える必要がある。

### 1-③

行政立法手続を定めるに当たって、行政立法の一般原則を定めるべきものがあるか。

#### 【意見】

設問の趣旨が不明であり、国民が意見を述べようがなく、不親切な設問である。国民に分かりやすい設問の趣旨についての解説を付した上で、改めて、パブリック・コメント手続を行うべきである。

## 2 適用範囲（その1）

### 2-①

行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等を定める機関の別により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。

次に掲げる別についてどう考えるか。

ア 国の機関と地方公共団体の機関

イ 国の機関の中で行政府、立法府、司法府の機関の区別等

ウ 国の行政機関ではないが、国の行政事務を処理している団体等で、規範等を定めるものがあるとすればそれについてどうか（特殊法人、独立行政法人、認可法人等）

【意見】

行政手続法に定める手続の適用範囲については、原則として、国の行政機関の行う立法行為に限定すべきであると考え。というのは、まず国ではなく地方公共団体の機関が行う行政立法行為については、個々の地方公共団体が条例または規則で規律すれば足りるのであるし、地方分権の見地からはむしろそうすることが望ましい（行政手続法3条2項及び38条参照）。また、国の機関の中でも、行政府ではなく立法府または司法府の行う立法行為については、それぞれ立法府または司法府が各々規範を定めるものとするのが権力分立の原理からの要請だからである。ただし、国の行政事務を処理している団体等（日本医薬品機構、法務局など）で、国民の権利義務に影響を及ぼす規範等を定める場合には、パブリック・コメント手続を実施すべきである。

2 適用範囲（その2）

2-②

行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等を定める形式により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。

次に掲げる別について、どのように考えるか。

ア 政令、府省令、委員会の規則（独立行政機関を含む。）、外局の規則

イ 訓令・通達

ウ 告示

エ 公示されていないその他の規範等（例えば、行政手続法上の審査基準・処分基準、講学上の裁量基準・解釈基準、行政指導要綱）

オ 法律案

【意見】

行政手続法に定める手続の適用範囲については、政令・府省令・委員会の規則等に限らず、通達・ガイドライン・指針等広く国民一般に公表されている抽象的規範は全て対象とすべきである。というのは、国民の権利利益の保護という見地からは、政令・府省令・委員会の規則等国民の権利義務を直接規定するものが規律の対象となるのは当然である。しかし、それ以外の通達・ガイドライン・指針等も、法令の執行権限を持つ行政機関がそれらを定立し公表していることから、国民はこれに従って行動することを事実上強制されている状態にある。とすれば、これらをも規律の対象としなければ、国民の権利利益の保護という目的を達することができないからである。なお、法律案については、内閣が法律案

として閣議決定する前段階のもの（要綱案を含む）については、同様に、パブリック・コメント手続の適用範囲とすべきである。

### 3 適用範囲（その3）

#### 3-③

行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等が定める内容により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。

次のそれぞれについて、どのように考えるか。

ア 「規制」であるか否か、「給付」であるか否か、国民の権利義務関係に関わるか否か。

イ 法規命令、行政規則に分類して考えることはどうか。

ウ 行政計画、一般処分について考える必要はあるか。

#### 【意見】

広く国民の意見を行政の政策立案に反映する観点から、パブリック・コメント手続の対象は、広く「基本的な政策」「国民の権利義務、国民生活に影響を与える制度」「国民の権利義務、国民生活に影響を与える行政運営の基本的なルール」「多数の者の権利義務に影響を及ぼすべき事業等の計画」を対象とすべきである。

したがって、規制か否か、給付か否か、法規命令か否かにより、適用範囲を画することは適当でない。

### 4 適用範囲（その4）

#### 4-④

行政手続法に定める手続の適用範囲については、規範等を定める際の一定の事情により画する必要があるか。あるとすれば、どのような範囲の画し方が適当か。

次のそれぞれについて、どのように考えるか。

ア 迅速、緊急、実行不能

イ 軽微、不必要

ウ 不適當、公益違反

#### 【意見】

行政手続法に定める手続の適用範囲については、国民の権利利益の保護という見地から、特に緊急を要する場合や国民の権利利益に与える影響がごく軽微なもの以外は広く対象として含めるべきである。

実行不能、不必要、不適當、公益違反については、そもそもいかなる事態を想定した設問か不明であり、国民が意見を述べようがなく、不親切な設問である。国民に分かりやすい設問の趣旨についての解説を付した上で、改めて、パブリック・コメント手続を行うべきである。

#### 4-⑤

一定の事情により行政手続法に定める手続を適用しなかった場合の、当該判断の正当性を担保するための仕組みを設ける必要があるか（例えば、不服申立、苦情処理）。

##### 【意見】

行政立法制定後、速やかにパブリック・コメント手続を実施し、国民による事後的検証及び意見提出の機会を設けるとともに、行政が当該意思決定を改廃するか否かの事後的検討の機会を設けるべきである。

#### 4-⑥

一定の事情により行政手続法に定める手続を適用しなかった場合の、理由を公にする必要があるか。

##### 【意見】

この規制が尻抜けとならないよう、行政手続法に定める手続を適用しなかった場合の理由を公にすることも必要であろう。事後的に、速やかにパブリック・コメント手続を実施すべきである。

### 3 意見提出手続

#### 3（1）手続の流れ等

##### 3（1）-①

意見提出手続の流れはどのようなものと定めるべきか。現行閣議決定上は次のようになっているが、どのように考えるか。

ア 案の公表

イ 意見等の提出

ウ 意見等の取り扱い

エ 結果の公表

オ 行政立法の制定・公布

##### 【意見】

パブリック・コメントを実施した原案については、提出された意見・情報を考慮した結果であっても、当初案と甚だしく異なる修正はできないとすべきである。

仮に、提出された意見・情報を考慮した結果大幅修正が必要になった場合には、その旨を再度公表したり、大幅修正された修正案等について再度パブリック・コメント手続を実施するなど、最初から手続をやり直すシステムとすべきである。

##### 3（1）-②

手続を実施する責任を有する機関について、どのようなことを定めるべきか。政令、共同命令等の取り扱いについてはどうか。

【意見】

設問の趣旨が定かでないが、当該案の立案を所管する機関を実施主体とすべきである。

3 (1) -③

意見提出手続は、2の適用範囲のすべての行政立法について適用されるべきか

【意見】

2の適用範囲のすべての行政立法について適用すべきである。

3 (2) 案の公表

3 (2) -① 公表する「案」の内容

ア 「案」はどのようなものと定めるべきか（例えば、改正案文、改正要綱案又は骨子若しくは概要説明書）

イ 公表する「案」に添付すべき情報はあるか（例えば、新旧対照、趣旨・背景、立案に際して整理した論点、代替案、法令上の根拠、関連法令、規制影響分析、費用便益分析）

【意見】

ア 「案」は、国民が意見を述べる対象であるから、内容の明確性が必要であり、「改正案文」又は「改正要綱案」とすべきである。「骨子」若しくは「概要説明書」だけでは、国民が意見を述べる対象が不明確となりかねない。

イ 「添付すべき情報」は、「案」について、国民が適切に判断し、適切な意見を述べるに資する資料であることが必要であり、イ記載の例示情報を広く公表資料とすることに加え、「簡潔で国民に分かりやすい解説」を添付すべきである。添付情報は、いきおい膨大で、科学的若しくは専門的であるため、一個人、一国民がこれを評価し、意見提出することは困難であり、これでは、国民からの建設的な意見は期待できないからである。

3 (2) -②

案の公表の時期について、どのようなことを定めるべきか（例えば、なるべく早い時期、最終案に近いものができた時期）。また、審議会手続との関係をどのように整理するか

【意見】

最終案に近いものができた時期とすべきである。

なお、行政機関は、パブリック・コメント手続実施に先立つ構想段階から、将来パブリック・コメント手続の実施が予想される重要案件については、国民等への公表周知を積極的に実施し、募集期間を限定することなく、広く国民等からの意見提出を受け付けるものとすべきである。

3 (2) -③

公表の方法について、どのような手段・媒体（例えば、ホームページ、窓口配布、新聞・

雑誌，官報，報道発表，説明会）によることと定めるべきか。特定の媒体の活用を義務付けるべきか

【意見】

どの媒体を利用するかについて行政機関の裁量に委ねた場合，国民にとって，確実に入手できる信頼できる媒体が存在しないことになる。これまでの運用をみると，主たる公表方法はホームページへの掲載であるが，ホームページへのアクセス能力を持たない国民はパブリック・コメントの実施自体を知る機会が与えられず，配慮が足りない。

そこで，ホームページ，窓口配布，報道発表は全件で実施することを義務付け，必要に応じて，地方自治体の広報誌への掲載を行うべきである。

3（2）－④

特定人，利害関係人に対する周知について，どのように考えるか

【意見】

利害関係人には，個別に周知すべきである。

現行のパブリック・コメント手続では，周知する相手方の選別は行政機関の裁量に委ねられている。その結果，周知の相手方が業界団体に偏向し，業界寄りの修正が行われかねず，問題である。

そこで，特定人，利害関係人としては，業界団体のほか，弁護士会，消費者団体，労働団体，障害者団体，環境保護団体など，国民の利益に配慮したバランスの取れた選定を行うべきである。

3（2）－⑤

意見提出手続の実施状況について，一覧性のある公表の方法をどのように考えるか

【意見】

今後とも，一般国民がパブリック・コメントの意味を理解し，容易にアクセスができるよう，各省庁のホームページにおける「パブリック・コメント」の掲載方法を標準化するとともに，総務省ホームページから各省庁の「パブリック・コメント」へリンクすべきである。

また，各省庁の地方出先機関に，パブリック・コメント実施案件に関する文書閲覧窓口を設置すべきである。

3（3）意見等の提出期間

3（3）－①

意見等の提出期間については，どのようなことを定めるべきか。一定期間を定めるとすれば，何日間が妥当か。その場合に，行政機関の裁量を認めるべきか。

【意見】

専門知識を持たない一般国民が内容を検討吟味したうえで意見を提出するには、それなりの期間が必要である。また、例えば弁護士会のような団体が意見を提出しようとする場合、個人の意見を発表する場合と異なり、団体に所属する個人の意見を集約して団体の意見として決定するまでに時間を要するのが通常である。したがって、提出期間については、最低でも2カ月以上とする旨を明記すべきである。そして、国民等からの要請に基づき、事案に応じて一旦設定した期間を延長するという方向での行政機関の裁量は認めるべきである。これに対し、期間を短縮する方向での裁量は、行政機関が恣意的に短い期間を設定することにより、意見の提出機会を事実上奪うような事態が生じるおそれがあるので認めるべきではない。

なお、現行のパブリック・コメント手続の運用は、「公表」と同時に「意見募集」を開始する省庁が少なくない上、国民がパブリック・コメント手続実施の「公表」を知ってから意見募集の「締切」までの期間は一般に極めて短期間である。このため、国民が「公表」を知り、「締切」まで意見を提出し、行政の意思決定に意見を反映させることは極めて困難である。このような事情が、パブリック・コメント手続実施に対して国民等からの意見が極めて少ない大きな要因になっているのではないと思われる。そこで、行政機関の意思決定にできるだけ国民の意見を反映させるとの観点から、案の公表時期は、少なくとも意見募集期間開始の2ヶ月以上前とすべきである。

### 3 (3) -②

期間を確保できない場合の説明義務明示の必要性についてどのように考えるか

#### 【意見】

国民が案件の内容を十分に検討吟味し意見を提出する機会を奪うため、行政機関が恣意的に短い期間を設定することがないよう、2カ月以上の期間を確保できない場合の説明義務明示は必要である。

### 3 (4) 意見等の提出方法

#### 3 (4) -①

意見提出方法については、どのようなことを定めるべきか。

ア 口頭か、書面か（電子メールを含む）、その双方か

イ 要式行為か否か（例えば、口頭であれば、指定の時場所における意見陳述、電話による申出、出頭しての申出、録音による陳述。書面であれば、指定場所への持参、郵送、ファクシミリ、電子メール、記名・無記名）

#### 【意見】

ア 国民の誰もが意見提出できる方法を定めるべきであるから、書面（電子メールを含む。）だけでなく、公聴会など口頭による意見提出も提出方法として認めるべきと考える。

イ 提出された意見が要式不備によって無効とされないことがないよう意見等の提出を要

式行為として提出方法を限定すべきではない。しかし、提出方法を全く自由とすることも事務処理の観点から現実的ではないであろう。そこで、書面については、郵便の利用等、通常の文書をもって行われる意見の提出は必ず認める等、最低限の要式のみ定めるべきである。一方、口頭の意見陳述については、無限定に認めると混乱が生じる可能性があるもので、時間、場所、方式についてある程度限定することもやむを得ないであろう。

### 3 (4) -②

口頭による意見陳述の機会の付与についてどのように考えるか。必要と考える場合、その対象、手続、義務的か裁量的かについてどのように考えるか。また、その手続と公聴会手続との関係をどのように整理するか

#### 【意見】

口頭による意見提出の方が、書面よりも意見提出者の意見が正確で直接的かつ鮮明に伝わる可能性があり、必要であると考え。口頭での意見提出を必要とする場合の対象、義務的か裁量的か、その手続と公聴会手続との関係については手続規定を別途定め、当該規定に則り、口頭による意見提出の機会をできるだけ与えるようにすべきである。

### 3 (5) 意見等を提出できる者の範囲

#### 3 (5) -①

意見等を提出できる者の範囲については、どのようなことを定めるべきか。利害関係者に限るか。一般国民か（さらに国民以外も含めるか）

#### 【意見】

行政立法手続は、行政の政策形成に民意を反映させるための手続であるから、意見を提出できる者の範囲をできるだけ広く定め、「何人も」とすべきである。

ただし、誰でもが意見を提出できるとすることは一方で、当該案件に深い利害関係を有する者の意見についても、他の一般的な意見と同等の扱いしか受けないということになり、本当に重要な案件で、重要な利害関係を有する者の意見を無視する結果を招くおそれもある。そこで、当該案件に深い利害関係を有する個人・団体等に対しては、行政立法手続実施前の案等の作成段階において意見を聴取する機会を設けるべきである。

#### 3 (5) -②

意見等を提出できる者によって、意見等の提出は権利と位置づけられるかどうか

#### 【意見】

国民主権の下において主権者であり統治の主体たるべき国民が行政の政策形成の過程に参画し民意を反映させることが要請されており、行政立法手続もこのような要請に基づく制度の1つであると解される。したがって、国民主権の観点から、行政立法手続による意見等の提出は、国民一般の権利と位置づけるべきである。

### 3 (6) 審議会手続との関係

#### 3 (6) ○

行政立法の案又はその背景となる政策についての審議会等への諮問等が、個別法で義務付けられている場合、又は、任意的に行われる場合、審議会手続と意見提出手続との関係をどのように考えるか。

当該審議会等が審議の過程で、当該審議会又は関係行政機関が、行政立法手続として定められた手続と類似の手続により、国民等の意見を求めた場合、行政手続上どのように位置付けるか。

#### 【意見】

義務的にせよ任意的にせよ、行政立法の過程で審議会等への諮問等が行われ、しかもその審議会等が審議の過程においてパブリック・コメントを行ったとしても、行政機関等が行政立法の案等を策定した段階で改めてパブリック・コメントを行うべきである。

審議会等が答申等の作成の過程でパブリック・コメント手続を実施する場合、その対象となるのは審議会等の中間報告や答申等の原案であって、答申等自体はパブリック・コメントの対象とならない。しかも審議会等の答申等を受けて最終的な意思決定を行うのは行政機関であるが、行政機関が策定する行政立法が審議会の答申等に従うとは限らず、また行政機関の意思決定が審議会等でのパブリック・コメント実施時期から相当期間を経過することも少なくない。

したがって、審議会等でパブリック・コメント手続が行われた場合であっても、行政機関において意思決定を行うに際して、あらためてパブリック・コメント手続を行うべきである。

### 3 (7) 意見等の取扱い

#### 3 (7) -①

提出された意見等の取り扱いについて、どのようなことを定めるべきか。行政側はどのように扱うことを求められるか。

#### 【意見】

現行のパブリック・コメント手続には、行政機関の考慮義務及びその具体的内容は明文化されていない。この場合、どのような意見を採用するかは行政機関が自由に決定できたり、行政機関が考慮義務を尽くすという保証は全くない。これでは、政策形成過程への民意の反映のためのパブリック・コメント手続が、単なる行政機関にとっての情報収集の手段でしかなくなる。従来の行政の姿勢を考えると、パブリック・コメント手続により広く国民の意見を聞いたという体裁を整えることだけとなり、形骸化するおそれがある。

そこで、パブリック・コメント手続を立法化する以上、提出された意見・情報に対する行政機関等の考慮義務を明文化すべきである。

そして、行政機関等が提出された修正意見を採用しない場合、その理由を付することを義務付けるなどして、行政機関の意思決定過程を一層透明化し行政機関が国民に対する説明責任を尽くすシステムとすべきである。

なお、パブリック・コメントを実施した原案については、提出された意見・情報を考慮した結果であっても、当初案と甚だしく異なる修正はできないとすべきである。

仮に、提出された意見・情報を考慮した結果大幅修正が必要になった場合には、その旨を再度公表したり、大幅修正された修正案等について再度パブリック・コメント手続を実施するなど、最初から手続をやり直すシステムとすべきである。

### 3 (7) -②

意見が提出されなかった場合、手続に付した案等に関係しない意見が提出された場合、大量に提出された場合等の取り扱いについてはどのように考えるか

#### 【意見】

「意見が提出されなかった場合」でも、「案」や添付情報が一般国民に理解しづらいケースや、案件の重要度に反して意見募集期間が短いなど、パブリック・コメントの実施運用手続自体に問題があるケースが、考えられる。このような場合には、再度の意見募集を実施すべきである。

「手続に付した案等に関係しない意見が提出された場合」でも、行政機関による「案」の設定自体に問題があるケースもある。一見、手続に付した案等に関係しない意見でも、傾聴に値する案の場合には、「案」の設定自体を見直し、再度の意見募集を実施すべきである。

「大量に提出された場合」とは、何を指すか定かでない。そもそも、パブリック・コメント手続は、広く国民一般の意見を求めるものであり、日本国内の総人口を考えれば、パブリック・コメント手続の実施自体に「大量」の国民の意見を予定しているものである。また、「大量」の意見が提出された場合、それだけ国民や利害関係人の関心の高さを示すものであり、民意の反映の見地からすれば、決して無視できないものである。したがって、「大量」の意見が提出された場合でも、行政機関等は、誠実に考慮し、採否の理由を誠実に説明すべき責任があるというべきである。

### 3 (7) -③

行政側が定められた取り扱いをしなかった場合はどのように考えるか

#### 【意見】

##### ○行政救済

パブリック・コメント手続に違反して行政立法が設定・改廃された場合、端的に、行政不服審査法上の異議申立ないし審査請求ができるものとすべきである。その際、少なくとも、パブリック・コメント手続で意見を提出した者には申立適格を認めるべきである。

さらに、本来パブリック・コメント手続を実施すべき案件であるのに実施しなかった場合、あるいは、パブリック・コメント手続を実施したものの極めて短い募集期間が設定されたため意見を提出できなかったという場合には、パブリック・コメント手続が全ての者に意見提出の機会を与えている以上、全ての者に申立適格が認められなければならない。

#### ○司法救済

パブリック・コメント手続に違反して行政立法が設定・改廃された場合、当該行政立法の取消を請求する制度を採用すべきである。

### 3 (8) 結果の公表

#### 3 (8) -①

結果の公表の内容について、どのようなことを定めるべきか（例えば、提出された意見〔すべての意見か、適宜要約可とするか〕、行政機関の考え方〔意見等の採択、不採択の理由〕、修正点の公表の必要性）

##### 【意見】

行政機関における意思決定過程を透明化するとともに国民から提出された意見を尊重するため、提出された意見、当該行政機関の考え方（意見等の採択、不採択の理由）、及び修正点のすべてを公表することと定めるべきである。この点、提出された意見が大量である場合など、すべての意見を公表することが困難であることもあるので、適宜要約可とせざるを得ないであろう。ただし、提出された意見等の生資料について一定期間の保存を行政機関に義務づけ、国民からの請求に対して情報公開を行うなど、行政機関の恣意により提出された意見を歪曲されていないかチェックできるような制度を併せて導入すべきである。

そして、意見が提出されなかった場合についても、その旨について公表すべきである。また、手続に付した案件等に関係しない意見が提出された場合については、公表まではせずとも、他の提出された意見等の生資料とともに一定期間保存し、情報公開の機会は残すべきであろう。

#### 3 (8) -②

結果の公表の方法については、どのような手段・媒体（例えば、ホームページ、窓口配布、新聞・雑誌、官報、報道発表、説明会）によることと定めるべきか。特定の媒体の活用を義務付けることについてどう考えるか

##### 【意見】

できるだけ多くの者に閲覧の機会を与えることが、行政立法手続の趣旨に適うものであるから、国民一般が容易にアクセスできる手段・媒体によって結果を公表すべきである。具体的には、ホームページ、窓口配布、報道発表及び各省庁の地方出先機関備え置きの方法で結果を公表することを義務づけ、重要案件については、説明会、新聞・雑誌等による

広報などの手段を併用することとすべきである。

### 3 (8) -③

結果の公表の時点については、どのような時点に行うことと定めるべきか

#### 【意見】

提出された意見、当該行政機関の考え方（意見等採択、不採択の理由）、及び修正点のすべてについて結果を公表すべきとすると、公表の時点は、行政機関が当該規則等に修正を施した後ということになる。他方、制定された当該規則等の正否について国民に確認検討する機会を与えるためには、当該規則等の制定から早い期間での結果公表が必要である。したがって、結果の公表時点は、当該規則等が修正され制定された後1カ月以内程度を目安とすべきと考える。

### 3 (8) -④

意見等の提出者に対する回答についてどのように考えるか

#### 【意見】

意見等の提出者に限定を設けないとするならば、すべての者に対して個別に回答することは実際非常に困難である。よって、意見等の提出者すべてに対する個別な回答を義務づけることは現実的ではない。しかし、当該案件について深い利害関係を有する個人・団体等は、提出した意見等の行政機関における採択結果及び不採択の理由についても重大な利害関係を有する。そこで、深い利害関係を有する者で、行政立法手続実施前の案等の作成段階において意見を聴取した者については、その者が請求したときには、採択結果及び不採択の理由等を回答することを義務づけるべきであると考えられる。

### 3 (8) -⑤

行政立法手続に理由の提示について定めることとした場合、それとの関係を整理する必要があるか

#### 【意見】

意見なし

### 3 (9) その他

#### 3 (9) -①

手続の結果、原案に大幅な修正が必要となった場合の取扱いをどのように考えるか（例えば、手続の再度の実施等）

#### 【意見】

手続の結果、原案を修正する必要があることは当然であるが、案の修正を無制限に認めると弊害もある。例えば、論争の的になる規定を、パブリック・コメント手続実施時にお

ける原案の公表段階では意図的に公表せず、募集期間経過後の最終意思決定段階においてその論争的になる規定を修正案として盛り込むなどということもあり得る。すなわち、肝心な内容に関しては、パブリック・コメント手続を実施しないで、行政機関が意思決定を行うということも可能になるのである。こうした争点隠しの戦術を取ることに對し歯止めを用意しておくべきである。

したがって、パブリック・コメント手続を実施した原案については、手続の結果であっても、当初案と甚だしく異なる修正はできないとすべきである。

仮に、提出された意見・情報を考慮した結果、原案に大幅な修正が必要になった場合には、その旨を公表し、大幅修正された修正案等について再度のパブリック・コメント手続を実施するなど、最初から手続をやり直すシステムとすべきである。

### 3 (9) -②

意見募集終了後から公布までの期間についてどのように考えるか。何らかの規定を設ける場合、どのようなことを定めるべきか。手続の形骸化やたなざらしを防ぐ上でどのように考えるか。

#### 【意見】

意見募集を実施した結果、例えば行政機関に不都合な修正・反対意見が多数に上るような場合には、意見募集終了後、長期間にわたって行政機関が意思決定をしないという運用もあり得る。

したがって、意見募集締切時期から当該行政機関の最終意思決定までの期間は、6ヶ月以内に限定するものとし、行政機関が6ヶ月以内に最終案を制定するか、当該規制制定手続を中止するかのいずれかを決定するものとすべきである。

そして、6ヶ月を越えてもなお当該案を制定したいときは、再度、パブリック・コメント手続を公表・意見募集からやり直すことに改めるべきである。

こうした期間制限により、行政機関が自己に都合のいいように不当に決定を引き延ばすことにストップをかけることができる。

### 3 (9) -③

本手続に違背して制定された命令及び当該命令に基づきなされた処分の法的効果について、どのように考えるか。

#### 【意見】

行政処分の取消事由として主張することができる。

### 3 (9) -④

今回行政立法手続を法制化するとして、当該手続に拠っていない既存の行政立法について、どう考えるのか。

【意見】

既存の行政立法には適用しない。

3 (9) -⑤

行政立法の制定・改廃を国民が提案する・申し出る仕組みについて、どのように考えるか。

【意見】

意見提出期間が短いため、意見を提出できない

4 理由の提示

4-①

行政立法の際に理由の提示を行うことを法制化する必要はあるか

【意見】

法制化する必要がある。行政立法に先立つパブリック・コメントにおいて国民の意見をどのように考慮したか、当該行政立法にはどのような法律上の根拠及び必要性があるかについて、国民に対する説明責任を果たすため、実質的な理由の提示を義務付けるべきである。

4-②

行政立法の際に理由の提示を行うことを法制化する場合、どのようなことを定めるべきか。次に掲げる事項についてどのように考えるか。

ア 当該手続の対象

イ 内容

ウ 形式・提示方法

【意見】

ア 全ての行政立法に、理由の提示を義務付けるべきである。

イ パブリック・コメントにおいて国民の意見をどのように考慮したか、当該行政立法にはどのような法令上の根拠及び必要性があるかについて、国民に対する説明責任を果たすに相応しい実質的な内容を提示すべきである。

ウ 意見なし

5 公聴会手続

5-①

意見提出手続に加えて、公聴会手続（利害関係人の意見聴取）について、法制化する必要があるか。

【意見】

より多様な形で意見を聴取するためには、意見提出手続に加えて公聴会手続をも採用しうる制度とすべきである。

そして、公聴会を開催するか否か、開催するとしていかなる手続に拠るべきかを全面的に行政機関の裁量に委ねるとすると、公聴会が開催されない可能性がある。

そこで、いかなる場合に公聴会を開催すべきか、また開催するとしていかなる手続に拠るべきか（公聴会運営に関する配慮事項や公述人選任に関する留意事項など）について最低限のルールを法制化すべきである。

#### 5-②

公聴会手続を法制化する場合、どのようなことを定めるべきか。次に掲げる事項についてどのように考えるか。

ア 当該手続の対象

イ 内容

#### 【意見】

意見提出期間が短いため、意見を提出できない

#### 5-③

公聴会手続を経由することについて個別法で規定している場合、公聴会手続と意見提出手続との関係をどのように考えるか。

#### 【意見】

公聴会を開催する場合でも、パブリック・コメント手続を実施すべきである。

### 6 行政立法に対する不服申立

#### 6-①

行政立法に対する不服申立を可能とすることについて、どのように考えるか。

#### 【意見】

パブリック・コメント手続が適正に実施されることを担保するためには、手続に違反して行政立法がなされた場合に、国民がその適法性を争うことが可能でなければならない。そこで、パブリック・コメント手続に違反して行政立法がなされた場合には、行政不服申立ができるものとすべきである。

#### 6-②

行政立法に対する不服申立を可能とする場合、どのようなことを定めるべきか。次の事項についてどのように考えるか。

ア 不服申立適格

- イ 不服申立の相手方
- ウ 不服申立事由
- エ 不服申立期間
- オ 不服申立に対する決定の効力

【意見】

ア 原則としてパブリック・コメント手続で意見を提出した者には申立適格を認めるべきである。また、本来パブリック・コメント手続を実施すべき案件であるのに実施しなかった場合、あるいはパブリック・コメント手続を実施したものの極めて短い募集期間が設定されたなどの理由によって意見を提出できなかったという場合には、パブリック・コメント手続がすべての者に対して意見提出の機会を与えている以上、すべての者に申立適格を認めるべきである。

イ 行政不服審査法の審査請求及び異議申立に倣って行政立法をした行政機関に上級行政庁があるときは上級行政庁に対し、ないときは当該行政機関とすべきである。

ウ パブリック・コメント手続に違反して行政立法がなされたこと。

エ 行政立法が公布されたときから6か月以内とすべきである。

オ 意見提出期間が短いため、意見を提出できない

6-③

②以外の行政立法に対する苦情処理の手続について、どう考えるか。

【意見】

設問の趣旨が不明確であり、意見を提出できない。

6-④

訴訟との関係をどのように整理するか。

【意見】

パブリック・コメント手続に違反して行政立法がなされ、それが具体的に適用されて何らかの行政処分がなされた場合、その処分を受けた者が当該処分の違法性を争う訴訟において、パブリック・コメント手続違反の事実が当該行政立法の違法性を根拠付ける一つの根拠となることは当然である。さらにパブリック・コメント手続の制度の適正な運用を担保するためには、手続に違反して行政立法がなされた場合には、これを直接訴訟で争う制度が採用されるべきである。その場合の原告適格は、前記した不服申立適格と同様、広く認めるべきである。

## 7 地方公共団体との関係

○地方公共団体が必要な措置を講ずるための努力義務規定（行政手続法第38条）との関係をどのように考えるか。

### 【意見】

地方公共団体が必要な措置を講ずるための努力義務規定（行政手続法38条）との関係については、行政立法手続に関してもこれと同様の扱いをすべきものとする。というのは、地方公共団体の機関が行う行政立法行為については、個々の地方公共団体が条例または規則で規律すれば足りるのであるし、地方分権の見地からはむしろそうすることが望ましいからである（行政手続法3条2項及び38条参照）。

## 8 送達手続・その他

### 8-① 送達手続

ア 行政送達手続を設ける理念・目的は何か。

イ 送達手続にはどのようなものが適当であるか（例えば、手交、書面、郵便、ファックス、メール）。

ウ 到達時期等

エ 民法との関係をどう整理するか。

オ 実態調査の必要があるか。

### 【意見】

意見提出期間が短いため、意見を提出できない

### 8-② 第三者保護

現行行政手続法に規定のある第三者の保護に係る規定について、どのように考えるか。新たに定めるべき事項はあるか。

### 【意見】

意見なし。

以上

## アンケートへの回答

Q1 「行政立法」とは、どのようなものか、知っていましたか？

A1 知っていた

Q2 現行のパブリック・コメント手続を利用したことがありますか？

A2 利用したことがある

Q3 今回の意見募集を何で知りましたか？

A3 インターネット