

自治体における行政手続の 適法・適正な運用に係る 自己診断に関する調査研究

令和3年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

自治体における行政手続の 適法・適正な運用に係る 自己診断に関する調査研究

令和3年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

地方分権の進展に伴い、地方自治体は、拡大した法令解釈や条例制定の権限を活用して自主的で個性的な地域づくりを進める一方で、法令のルールに則り公正かつ透明な事務処理を行うことが求められています。

こうした中、一部の自治体においては、「行政リーガルドック」や「行政リーガルチェック」などとして、行政手続法や行政手続条例などに基づき、行政事務が適法、適正に行われているかを、組織的に自己診断をする取組を先駆的に実施しています。

このような取組は、自治体自らがその行政運用を能動的、客観的に見直し、組織全体として適正な行政手続を確保するうえで、有意義なものと考えられます。

そこで、本調査研究では、これらの自治体の取組の実態を調査し、その成果と課題を把握するとともに、他の自治体においても行政手続きの適法・適正化を図るための調査・検討を行いました。

今年度の本研究の企画及び実施に当たりましては、コロナ禍の大変困難な状況の中、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方公共団体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和3年3月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 井上源三

目次

第1章

予防法務としての行政ドックと行政手続法制

上智大学法学部教授 北村 喜宣……………5

1. 自治体行政と行政ドック……………7
2. 自治体政策法務における行政ドックの位置付け……………8
3. モノサシとしての行政手続法制……………11
4. 個人と組織と……………20
5. 先駆的対応をした静岡市……………20
6. 地方分権時代における行政ドックの意義……………22

●各委員の所感

行政手続制度はなぜ自治体に根付かないのか。
関東学院大学法学部教授 出石 稔……………25

第2章

自治体における取組状況……………27

流山市における行政ドックの取組について

流山市総務部総務課政策法務室長 帖佐 直美……………29

那須塩原市における行政ドックの取組について

那須塩原市選挙管理委員会事務局主査
(前・総務部総務課) 蓮實 憲太……………38

豊田市における行政リーガルチェックの取組について

豊田市総務部法務課長 都築 和夫……………51

市町村の行政ドック実施に対する都道府県の支援等について

岩手県職員 千葉 実……………68

●各委員の所感

行政リーガルドックの2つの課題
— 3市の実践に学ぶ
中央大学副学長・法学部教授 礒崎 初仁……………75
行政ドックを推進する上でのポイントについて
神奈川大学法学部教授 幸田 雅治……………77

第3章

行政ドックの成果と課題

上智大学法学部教授 北村 喜宣……………81

1. 行政ドックの実践……………83
2. 実施されている行政ドックの特徴と評価……………84
3. 静岡市の経験とその意味……………90
4. 行政手続法の定着はなぜ難しいのか?……………91
5. 今後の展開……………92

●各委員の所感

各報告書から得た所感
九州大学大学院法学研究院教授 田中 孝男……………94
行政リーガルドックと手続法の発想
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院
准教授 板垣 勝彦……………96

第4章

本調査研究の意義と今後の行政ドック

上智大学法学部教授 北村 喜宣……………99

1. 行政ドックに関する初めての調査……………101
2. 診査対象の多様性……………101
3. 実施体制とアウトソーシングの可能性……………102
4. 調査結果と情報公開……………102
5. 身の丈に合わせた導入……………103
6. ビギナー的行政ドックのモデル……………104
7. 行政ドックの進化……………105
8. 行政ドックをドックに入れる……………106
9. 行政ドックの今後……………106

●各委員の所感

今後の自治体の行政手続の質的向上に向けて
関東学院大学法学部教授 津軽石 昭彦……………108

参考資料……………111

1. 各市における政策法務推進計画・
行政リーガルドック実施要領
流山市政策法務推進計画……………113
那須塩原市行政リーガルドック実施要領……………118
第2次豊田市政策法務推進計画……………119
2. 各市における行政ドックチェックシート
流山市……………128
那須塩原市……………130
豊田市……………134
3. 行政ドック対象処分一覧表……………137
4. 予防法務としての行政ドックと行政手続法制
(北村委員長第1回委員会レジュメ)……………141
5. 標準的な行政手続研修マニュアル
那須塩原市選挙管理委員会事務局主査
(前・総務部総務課) 蓮實 憲太……………150
6. 標準的な行政手続研修教材
那須塩原市選挙管理委員会事務局主査
(前・総務部総務課) 蓮實 憲太……………152
7. 行政手続に関する自治体敗訴事例集
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院
准教授 板垣 勝彦……………162

調査研究委員会名簿……………201

第1章

予防法務としての行政ドックと 行政手続法制

上智大学法学部教授 北村 喜宣

第1章 予防法務としての行政ドックと行政手続法制

1. 自治体行政と行政ドック

(1) 行政ドックとは何か

自治体行政の存在意義は、「住民の幸せ実現のお手伝いをする事」にある¹。法律や条例は、日本国憲法の下で住民に保障された基本的人権を具体的に実現することを企図している。それらの的確な実施を通じ、個々の住民との関係において、行政は、住民の権利・利益を現実化するのである。

これは、拒否できない行政の使命である。したがって、それを実現することを仕事とする行政職員集団の能力を、継続的研修を通じて確保する必要がある。そして、それを前提として、仕事が適切にされているかどうかについては、絶えずこれを自己チェックし、不適切な実務があれば直ぐに是正して、使命の達成に努めなければならない。住民に対する自治体行政の責任といえる。

ところが、自己チェックは、現実にはなかなか困難である。また、やるとしても、どうしても自己防衛的になって、甘くなる。そこで、あえて外部の目に自らをさらし、異なる視点からチェックを受けて問題点を発見してそれを修正する。私たちが「人間ドック」に入るように、行政実務を診査する。これが「行政ドック」である。実際に自分が人間ドックに入っていた(ちょうどバリウムを飲まされてレントゲン台の上で天地返しされていた)際に思いついたアイデアである²。

自分の現在を何かのモノサシを用いて測定する。体重にせよ腹囲にせよ血压にせよ、一般的にはイヤなものである。しかし、ダイエットに前向きに取り組んでいる人にとっては、日々の進歩を確認できるため、進んで測定しようとするだろう。そして、それだけではなく、少しでも良い値を出すために、一層の努力をするのではないだろうか。

(2) 「法律による行政」と「慣性による行政」

行政のあり方としては、「法律による行政の原理」が語られる。これは、「行政の諸活動は、法律の定めるところにより、法律に従って行われなければならない」という法原則であるとされる³。「法律に従う」とは、行政自身がそのように行動するという意味と、その行動の適法性を審査する裁判所によって司法統制がされるという意味を含んでいる⁴。条例に関しても、同様である。行政ドックは、このうちの前者に関する取組である。

¹ 北村喜宣『リーガルマインドが身につく自治体行政入門』(ぎょうせい、2018年)5~6頁参照。

² 北村喜宣「早期発見、早期治療! : 「行政ドック」のススメ」自治実務セミナー47巻5号(2008年)65頁。

³ 藤田宙靖『新版 行政法総論(上)』(青林書院、2020年)59頁。

⁴ 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論〔第7版〕』(有斐閣、2020年)31頁参照。

「法律に従う」ためには、その法律を知っていなければならない。自治体行政における法律所管課であれば当然そうだと思いたいところであるが、現実には、必ずしもそうになっていない場合もある。

それでは何に従っているのかといえば、それは「慣性」ではないだろうか。法律や政省令といった法規ではなく、前例を基に活動をしていることが少なくない。行政活動は法令を個別事案に適用する仕事であるにもかかわらず、法令を確認せずにマニュアルや起案ファイルを見ているのである。かくして、「法律による行政」ならぬ「慣性による行政」となっている⁵。

(3) 一步離れて自らを見直す

それが適法な法令実施になっているのであれば、問題はない。確かに、これまでは、審査請求が出されたり取消訴訟が提起されたりはしなかっただろう。しかし、それは実務運用が適法であることを必ずしも意味しない。違法ないし不当な状態にあるかもしれず、争われないために行政が「不戦勝」になっているだけかもしれない。

運動の第1法則といわれる「慣性の法則」は、等速度運動を続ける物体は、外力が加わらない限り、その運動を継続すると説明する⁶。行政現場は、このような状態になっていないだろうか。そこで、行政実務に対して、「外部の目による診査」という「外力」を加えようとするのが、行政ドックの狙いである⁷。「転ばぬ先の杖」を制度化する予防法務の一つの手法であり、「慣性による行政」に「法律による行政」の外力を作用させる戦略でもある⁸。

行政ドックとは、「憲法を具体化する法律・条例の下で保障されている市民・事業者の権利を実現するべく、法治主義に即した行政を行う責務を負う自治体が、その責務を適法に果たしているのかを定期的にチェックして、その成果を業務改善に反映させるシステム」である。この定義は、固定的なものではない。今後の実施経験を踏まえて修正される余地が大いにある。

2. 自治体政策法務における行政ドックの位置付け

(1) 評価法務としての行政ドック

自治体の行政運営に当たっては、政策法務という発想が取り入れられるようになっている。1988年に誕生したこの言葉は、その後、様々な展開をして、現在に至っている⁹。これを正面

⁵ 北村喜宣「自治力トレーニング手法としての行政ドック」自治実務セミナー2019年6月号2頁以下参照。

⁶ 三浦登ほか『新編物理基礎』(東京書籍、2012年)30頁など参照。

⁷ 行政ドックについて全体的には、北村喜宣「行政ドックの発想と自治体政策法務における意義」自治実務セミナー2018年10号60頁以下参照。本稿の内容には、同論文と一部重複する部分がある。

⁸ 幸田雅治「行政ドックを推進する上でのポイントについて」本報告書77頁以下参照。

に据えた検定も実施されている¹⁰。

行政ドックは、自治体政策法務の実施手法として位置付けることができる。自治体政策法務にどのような内容を含めるかは、論者により異なる。ある整理として、立法法務、執行法務、評価・争訟法務、組織法務という構成がある¹¹。行政ドックは、評価法務の一つの柱となるし¹²、実施のための手続や体制を整備する点に着目すれば、組織法務の側面もある。執行管理のための執行法務の側面もある¹³。また、行政ドックには、守備的なものと攻撃的なものがあると整理できるが、本報告書で取り上げるのは、違法・不当な運用実務を発見し、それに起因する紛争を未然に防止しようという前者である¹⁴。

(2) 行政ドックの四つのプロセス

行政ドックの「クライマックス」は、外部診査員により1～2日掛けて実施される対面式のインタビューチェックであるが、それは、全体の一部にしかすぎない。行政ドックは、[図表1]のように、四つのプロセスから構成される。このプロセスは、概ね単年度で完了する。診査する内容は年度ごとにより変わるし、同じ内容について異なる事務事業を対象にすることもできる。なお、あくまでこれは、実施例を踏まえた「一つのモデル」にすぎない。第4章で解説されるように、自治体は、「身の丈」に合った内容にして導入すればよい。

導入・実施に際しては当然であるが、事務局としては、どの事務事業をどの観点から診査するのかについて、向こう数年間を見据えた計画を策定し、自治体幹部の理解を得ておくのが適切である。そうでないと、原課¹⁵に対して、いかにも場当たりの印象を持たれてしまい、行政ドックの正当性への疑義が発生する。これは、致命的である。行政ドックは、抵抗する原課に対する「天下御免」の作業の面があるため、庁内における政治的サポートなしには動かさな

⁹ 北村喜宣「平成」の政策法務」自治体法務研究59号(2019年)13頁以下は、「政策法務」という言葉の誕生の経緯を解説する。

¹⁰ 自治体法務検定委員会(編)『自治体法務検定公式テキスト 政策法務編 2020年度検定対応』(第一法規、2020年)参照。

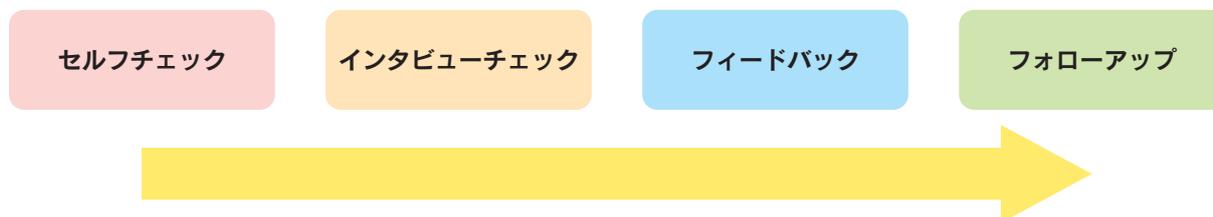
¹¹ 山口道昭「自治体における執行法務の課題」北村喜宣+山口道昭+出石稔+磯崎初仁(編)『自治体政策法務：地域特性に適合した法環境の創造』(有斐閣、2011年)(以下「自治体政策法務」として引用。)2頁以下参照。

¹² 磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』(第一法規、2018年)293頁参照。評価法務の内容としては、条例評価やオンブズマン制度が挙げられることが多い。福士明「法制評価システムの構築」自治体政策法務・前註(11)書210頁以下、伊藤智基「法執行の評価・見直し」同前242頁以下参照。行政ドックは、評価法務の新しい内容といえる。

¹³ 磯崎・前註(12)書293頁参照。

¹⁴ 一方、攻撃的行政ドックとは、地域課題の解決に当たって、分権時代ゆえに可能になった実務を積極的に発見し、政策法務思考で適法に実現するためのものである。法律実施条例制定の可能性を探る取組などがこのカテゴリーに含まれる。

¹⁵ 「原課」とは、「法令や事務を所管する担当課」とされる。蓮實憲太「原課の政策法務能力向上のための研修の在り方」自治体学32巻2号(2019年)55頁以下・59頁。以下、本報告書においては、この意味で用いる。



〔図表1〕行政ドックの4つのプロセス

い取組である¹⁶。

第1のプロセスは、行政ドック事務局の作成に係るチェックシート（問診票）を用いた原課のセルフチェック（1次審査）である。「よくあるミス」を想定して、それがうまく確認できるような質問文にする必要がある。もちろん、全ての課の全ての事務事業が対象になるわけではない。この作業は、各課単位で任命される「政策法務主任者」を中心にして実施される。比較的若手の職員であるのが望ましい。このため、こうした職員に対して、問診票に関する基本的知識を修得させるための庁内研修が必要であろう。

第2のプロセスは、いくつかの対象事務を選択してのインタビューチェック（2次審査）である。一つの案件について、90分程度掛けるのが現実的である。問診票に示された回答を基に、内容を逐一確認していくのである。この過程が、行政ドックの中核部分になる。終了後、指摘された事項についてどのような対応をするのかの方針を、事務局に提出してもらうとともに、自治体幹部とも情報を共有する。チェックに対応する政策法務主任者にとっては、自分の課の事務が俎上にあるため、正に「自分事」として対応せざるを得ない。個別指導学院のようなものであり、研修効果という観点からも、相当のものがあるはずである¹⁷。

第3のプロセスは、フィードバックである。評価の結果を個別対象案件に反映させるだけにとどまらず、全庁の同様事例に対して水平展開するのである。対象案件で確認された問題点は、それを所管する課だけに特有なものであるということは少ない。しかし、そうであるとしても、当該課以外にとっては「他人事」である。いかにしてそれを「自分事」に感じてもらうか。これが、行政ドックの実施における大きな課題である。

そして、第4のプロセスが、改善対応のフォローアップである。担当課において対応方針どおりに作業がされているかどうかの確認を、事務局がチェックするとともに自治体幹部に報告し、その指示を仰ぐ。

（3）事務局

「行政ドックの成否は事務局次第」といっても過言ではない。事務局は、総務の法制部門が

¹⁶ 津軽石昭彦「今後の自治体の行政手続の質的向上に向けて」本報告書108頁以下参照。

¹⁷ 北村喜宣「個別指導学院？：行政ドックのご利益」自治総研501号（2020年）巻頭言、蓮實憲太「法務能力の向上のヒント」自治実務セミナー2021年1月号53頁参照。

担当するのが通例である。制度趣旨の庁内への浸透、的確な問診票の作成、提出された問診票の内容の確認、インタビューチェックの準備と運営、診査の取りまとめと庁内へのフィードバック、受診課の対応のフォローアップという、それぞれに「力仕事」をこなさなければならない。省力化の工夫も求められよう¹⁸。

「総務・企画が求めてくることにロクなものはない」というのは、おそらくは原課のホンネであろう。行政ドックもそのように受け止められるに違いない。事務局は、少なくとも導入時にあっては、原課に寄り添ってその目線で対応するのが絶対条件である。行政ドックを最初に導入した自治体は静岡市であったが、担当者は、その当時の述懐として、「所管のニーズに応えること、職員が行政リーガルドック事業という言葉になじむこと、及び所管・職員の警戒心を解くこと等も考慮した」という¹⁹。「警戒心」という表現が印象的である。実施に当たって、自治体幹部のサポートは不可欠である。

自治体の規模により、事務局体制は多様であり得る。専任はあり得ないため、他の仕事との調整をしながらの作業となる。行政ドックは、数年でおしまいになるわけではない。したがって、事業内容ともども、「身の丈」に合ったサステナブルなものにする必要がある点は、再度強調しておきたい。

3. モノサシとしての行政手続法制

(1) 選択の理由

行政ドックの実施に当たっての最大のポイントは、「モノサシ」である。何を基準にして事務事業の実施状況を診査するのかは、行政ドックの核心になる。消防や教育委員会なども含めた全自治体行政的事業であるために、権限付与の根拠となる個別法ではなく、全てに適用される一般法を用いるのが適切である。

候補としては、行政手続法、行政手続条例、行政不服審査法、行政事件訴訟法、国家賠償法、情報公開条例などが考えられる。いずれも横断的に適用がされる重要な法令であるが、その中では、行政手続法・条例を利用するのが妥当である。

その理由は、いくつもある。第1に、筆者は、長年にわたって担当している職員研修における受講生とのやり取りを通じて、自治体職員の行政手続法・条例の理解度が著しく低いと感じていた²⁰。「総務のどこかの係が担当する法律・条例だから自分には関係ない」という認識が一般的である。第2に、行政手続法に関するミスを理由にして裁判上取り消されたり違法確認

¹⁸ 田中孝男「各報告書から得た所感」本報告書94頁以下参照。

¹⁹ 木下正之「分権社会・法化社会時代に対応した政策法務の推進に向けて：静岡市政策法務推進計画について」自治体法務NAVI24号(2008年)2頁以下・8頁。

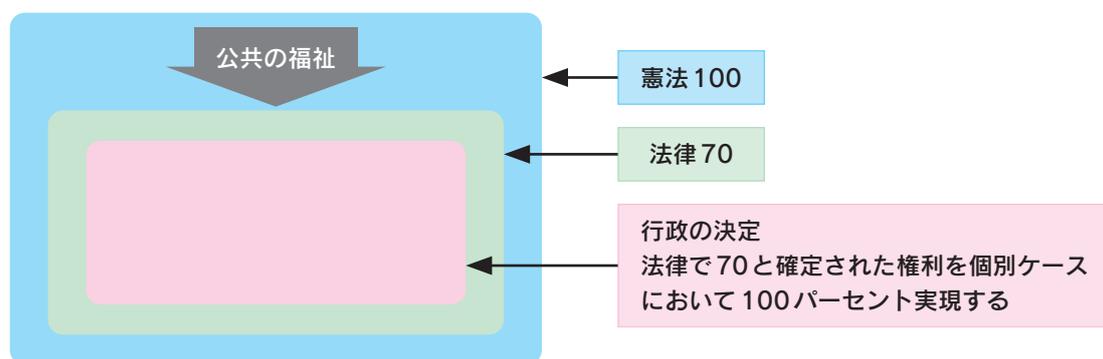
がされたり国家賠償が認容されたりする事例が散見された²¹。手続をきちんとして再度事務を進めれば良いのであるが、行政実務の運用に対して「違法」というラベルが貼られるのは格好の良いものではない。第3に、これが最も重要であるが、非日常的な行政争訟や情報公開請求とは異なり、行政手続法は、日々の行政の仕事に深く関係している。意識するかしないかにかかわらず、職員は、同法と一緒に仕事をしているのである。このことは、在職中にそれほど多くの職員が経験するわけではない許可の取消処分のような事務とは異なり、申請を認める許可処分のような事務に関して、とりわけ当てはまる。

(2) 自治体行政における行政手続法制の意義

(a) 70を100パーセント

法律の実施に当たる行政の役割とは何であろうか。[図表2]で説明しよう。法律は、憲法が保障する基本的人権の内容を、議会の政策判断を通して、個別政策分において確定する機能を有している。例えていえば、憲法が抽象的に100保障している権利を、法律で具体的に70と規定する。100の権利をそれぞれの享有主体に100パーセント行使させると、権利間の衝突が発生して社会的にも混乱が発生する。そこで、その限界を70とする。100を70に抑え込む理由が、憲法12条、13条、22条1項、29条2項に規定される「公共の福祉」である。

70というのはモデル的な認識である。実際には、活動内容や活動地域などにより、50である場合もあれば80である場合もある。いずれにせよ、市民・事業者には、法律が認めた権利を100パーセント行使できる自由が保障されている。行政は、法律の下での個別事案において、



[図表2] 憲法、法律、行政の関係

²⁰ 北村喜宣「「79へえ」？」同『自治力の情熱』（信山社、2004年）53頁以下参照。行政手続法制のみならず、国際比較の観点から、自治体職員の法的素養が不十分である実態については、つとに木佐茂男教授が指摘されるところである。木佐茂男『自治体法務とは何か』（北海道町村会調査企画部、1996年）参照。

²¹ 判決としては、例えば、最3小判昭和60年7月16日判時1168号45頁、仙台高判平成11年3月24日判自193号104頁、東京高判平成13年6月14日判時1757号51頁、名古屋高金沢支判平成15年11月19日判タ1167号153頁、大阪高判平成16年5月28日判時1901号28頁がある。

基準を適用して、それを認めたり確認したりするための存在である。

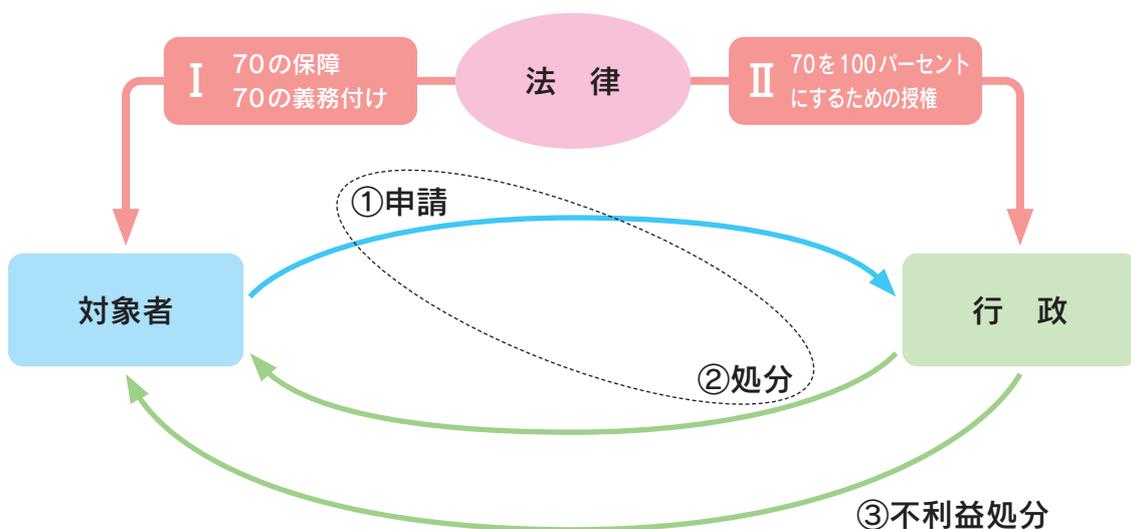
100パーセントの行使であるから、それ以上は許されない。70であるのに80行使されていれば違法であり、行政にはそれを70に戻す義務がある。

このように、行政が権限を適正に行使することにより、秩序ある街並みや福祉の向上といった法律目的が達成されるのである。その結果、冒頭に述べたように、「みんなが幸せになる」という状態が実現する。

(b) 法律の下における行政の位置付け

法律のもとでの行政の役割を、[図表3]を用いて、別の角度から説明しよう。ここでいう「法律」とは、都市計画法や生活保護法のように、各課が所管している個別法である。そこにおいては、憲法で保障される財産権や生存権が、70として確定している。法律の対象者(市民・事業者)に伸びるベクトルⅠがそれを示す。70の行使が保障されるとともに、それ以上に行使しないよう義務付けられるのである。

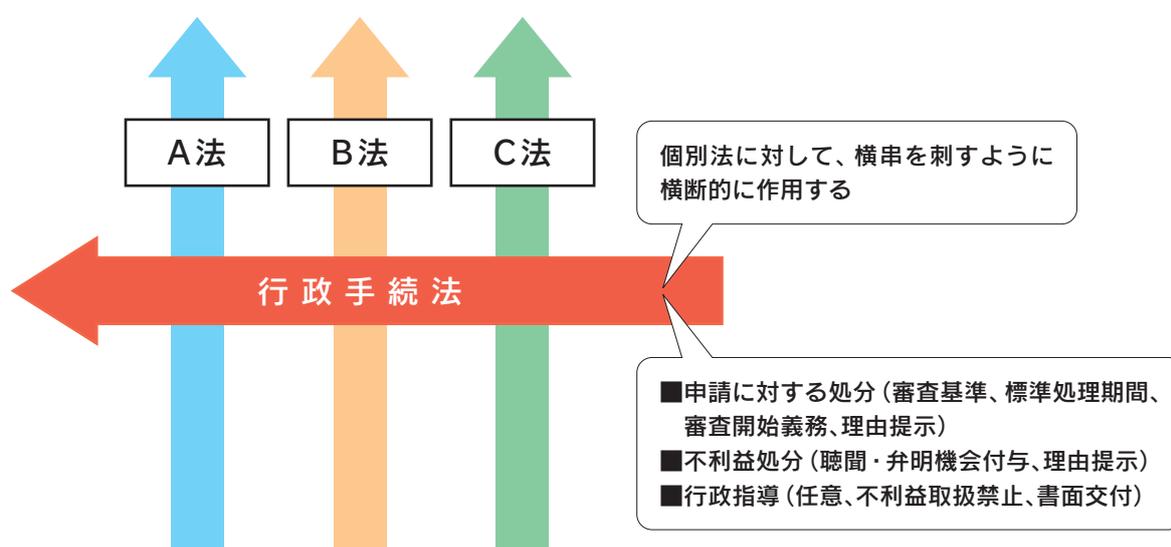
もう1本のベクトルⅡは、行政に対して伸びている。70の権利を100パーセント行使したいと考える対象者からの申出(①)を受けて、基準に照らして審査をし、これを認容するなり拒否するなりの判断(②)をする。70の義務付けを受けている対象者が80まで行使している場合には、それを70に戻させる対応をする(③)。行政手続法の下では、点線で囲まれる①+②が「申請に対する処分」(例：許可申請に対する許可処分・不許可処分)、③が「不利益処分」(例：許可取消し、改善命令)と呼ばれる。



[図表3] 法律、対象者、行政の関係

(c) 影のように付きまとう法律横断的法律

①②③は、個別法に規定される。行政手続法は、A法、B法、C法といった個別法に規定されるこれらの権限を行使する際に適用される横断的な法的規律である。原課が所管する法律とは、「タイプが異なる」のである。[図表4]のようなイメージである。原課における法律実施においては、「影のように」付きまとうものであり、行政職員は、どの部署に異動したとしても、その適用から逃れることはできない。行政手続法は、行政権限を行使するに当たってのストーカー的法律であり、それだけでは機能しない。「独り立ち」はできず、常に個別法と一緒に動くのである。



[図表4] 行政手続法のイメージ

(3) 「申請に対する処分」を例にして

(a) 審査基準の策定・開示と標準処理期間

以下では、[図表3]の点線内「申請に対する処分」(①+②)について、行政手続法の規律内容を簡単に説明しよう²²。自治体においては、極めて件数が多い事務事業である。

70になった権利を100パーセント実現したいと思っている対象者が申請に当たって最も知りたいのは、行政が申請を判断する基準である。もちろん、法令は調べるだろう。ところが、そこには、明確な形で記述がされていない場合の方が多い。

その基準が「10メートル」というように具体的・定量的であれば、それ以上の説明は不要である。しかし、「生活環境保全上適切な配慮がされた」というような抽象的・定性的な基準になると、申請する側は、何をどうして良いやら分からない。審査する側である行政は、是か非かの判断をしなければならない。そこで、抽象的・定性的な文言を、判断可能な形に置き換えて

²² 自治体との関係での行政手続法の解説としては、出石稔『自治体行政手続の基礎』（有斐閣）（近刊）参照。

チェックリスト化したりするはずである。これは、法令の文言を行政が解釈したものである。「手持ち基準」「内規」と称されていたりする。

行政手続法5条1項が、行政庁に策定を義務付ける「審査基準」とは、これのことである。同法2条8号ロは、「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」（下線筆者）と定義している。下線部に明らかなように、法令そのものでないのは明白である。審査基準の法的性質は、法規命令ではなく行政規則である²³。

申請者にとって重要なのは、それが具体的に設定され、さらに参照可能になっていることである。そこで、同条2～3項は、できる限りの具体化と開示を行政庁の義務としている。原課にとっては、「手の内をさらす」と受け止められて躊躇されるようであるが²⁴、行政は法令に基づいた判断をするだけなのであるから、そのように考えることに合理性はない。申請者の立場に立てば、当然の措置である。開示していない審査基準を理由に申請を拒否すれば違法になる。不意打ちであり、正義に反するのは明白である。

どれくらいで判断がされるのかも、申請者にとっては気に掛かる。行政手続法6条は、それに要する標準的な期間の策定を努力義務としている。同じ許認可であっても申請内容によって大きく変わるような例外的場合でない限り、策定及び開示が原則と考えるべきである。

(b) 審査開始義務

対象者にとって、申請は、権利の行使である。審査の結果、不許可になるかもしれないが、判断を求める権利はある。そこで、行政手続法7条は、申請書が提出された場合には、「遅滞なく審査を開始しなければならず」と規定した。行政指導に従わないままに申請されても、これを店晒しにして行政指導に従わせる行政運用があったことを重視して、これを明確に排除する意味がある。申請の審査開始ボタンを押すのは、申請者であって行政ではない。

(c) 理由の提示

申請が拒否された人は、行政不服審査法に基づき審査請求をするか、行政事件訴訟法に基づき取消訴訟と申請型義務付け訴訟を併合提起するかは別にして、その理由を知りたいと思うのは当然である。納得できる理由が示されれば、当該申請にかかる行為は諦めようとするかもしれない。不許可処分の適法性を、行政は、不許可通知書の理由欄を通して申請者に伝え

²³ 小泉祐一郎「分権改革に伴う規制行政における自治体の裁量権の拡大と比例原則」関哲夫先生古稀記念論集『自治行政と争訟』（ぎょうせい、2003年）25頁以下・32頁・35～37頁は、法治主義の観点から、地方自治法15条1項にもとづき長が規則で定めることや「要件具体化条例」として審査基準を条例で規制することを提案する。

²⁴ 蓮實憲太「共通制度を理解しよう」自治実務セミナー2020年12月号49頁は、「原課では、「なるべくなら、見せたくない」と考えていることが多い」と指摘する。その理由についてのアンケート調査結果として、北村喜宣「超ジコチュー！：審査基準に関する無記名アンケート結果」自治実務セミナー（近刊）参照。

るのである。行政手続法8条は、理由の提示を義務付けている。

もつとも、同条は「理由」とするだけで、どの程度であれば十分かまでは語っていない。そこで、解釈に委ねられることになる。裁判例を通じては、「いかなる根拠にもとづいていかなる法規を適用して拒否処分がされたのか、いかなる事実関係に対していかなる審査基準を適用したのかを、申請者がその記載自体から了知し得るものでなければならない」とまとめられる法理が確立している（最判昭和49年4月25日民集28巻3号405頁）²⁵。適法な理由提示と評価されるためには、I (issue：具体的事実確定)、R (regulation：法規・審査基準の検認)、A (application：あてはめ)、C (conclusion：結論) という「IRAC」(アイラック)が備わっていないとされないといわれることもある²⁶。

(4) 権限行使のお作法としての自治体の認知度

以上のように、行政手続法は、個別法に基づいて行政に与えられている権限の行使に当たっての「お作法」であり、①、②、③の処理の仕方を定めている。このため、市民・事業者の権利保障の観点から極めて重要なのであって、行政職員としては、その内容についての十分な理解が求められるはずなのに、そうなっていないのが現実である。まるで「道路交通法を知らずにハンドルを握るタクシー運転手」のようなものであり、行政手続法の理解が不十分なままに申請を処理するのは、無免許運転にほかならない。

しかし、残念ながら、行政手続法の重要性を正解している自治体は極めて少ない。職員の認知度が低いのは、当然の結果なのである。この事実は、自治体のウェブサイトですぐ確認できる。トップページにある検索機能を用いて、「行政手続法」を調べてみればよい。そして、「行政手続法」で検索して出てきたサイトの上位三つほどの内容を評価して、A～Cの三つのランクに分けてみるのである²⁷。評価基準は、以下のとおりである。

A = 行政手続法の下での行政手続の意味及び住民に対して保障される権利が解説されており、かつ、個別法に関する審査基準や処分基準にたどり着ける。

B = 行政手続法の下での行政手続の意味がかろうじて記述されている。

C = それすらされておらず、行政が伝えたいことだけを伝えている。

²⁵ 裁判例も含めて、宇賀・前註(4)書460～462頁、阿部泰隆『行政法解釈学II』(有斐閣、2009年)12～15頁参照。そのほか、阿部泰隆「不利益処分の理由附記(行政手続法一四条一項)のあり方(1)(2・完)」自治研究93巻5号3頁以下・同6号44頁以下(2017年)、野口貴公美「審査基準・処分基準と理由の提示：平成23年判決の再読」法律時報90巻8号(2018年)30頁以下参照。

²⁶ IRACおよび申請拒否処分の理由提示については、稲葉博隆『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック：法務の心得21か条』(第一法規、2018年)113～115頁・122～128頁参照。

2020年9月時点で、47都道府県、20政令指定都市、60中核市を調査した。かろうじて「A評価」だったのは、北海道、青森県、神奈川県、山梨県、愛知県、滋賀県、大阪府、兵庫県、愛媛県、堺市、函館市、盛岡市、大津市、奈良市、鳥取市、下関市、松山市、那覇市だけであった。しかし、これらも外形的に見てのものであり、掲載内容まで踏み込んで評価すると、残念ながら、合格点を与えられる自治体は皆無なのである。

例えば、審査基準として挙げられているものを見ると、関係法令の条文のコピペが少なからずある。また、当該条文の文言の内容が一義的明白でないにもかかわらず「これ以上の詳細化を要しない」と平気で述べていたりする例も見られる²⁸。この自治体の市民・事業者は何と優秀なのかと感心したりもするが、照会すると、「不適切な対応である」という回答に出くわすのが通例である。行政手続法施行後、四半世紀以上を経過するのに、十分に浸透されていないのが実情である²⁹。

(5) 行政敗訴事例

(a) 何が問題だったのか？

このように、行政手続法に対する認識の現状は、惨憺たるものである。そうであるからか、行政訴訟において、行政手続法違反と評価された事例は少なからずある。原告の主張に裁判所が呼応するのは、「証拠（エビデンス）を重視する職業裁判官の習性」によるという指摘もある³⁰。

中央政府の事案も含めて、最近の行政敗訴裁判例をいくつか挙げておこう。いずれにおいても、裁判所は、行政手続法8条が理由の提示を義務付けた制度趣旨を行政庁が理解していない点を批判している³¹。なお、行政敗訴裁判例については、本報告書の参考資料が詳細に整理しているので参考にされたい。

²⁷ 北村喜宣「都道府県vs.政令指定都市：「行政手続法」検索の結果」自治実務セミナー2020年7月号45頁参照。

²⁸ 「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」15条の2に基づく産業廃棄物処理施設許可基準についての審査基準に関して、Aランクと評価した自治体のサイトには、「法令に判断基準が具体的、かつ、明確に定められているので、審査基準を設定していない。」とあった。同条1項には、「〔許可申請をする〕産業廃棄物処理施設に係る周辺地域の生活環境の保全…について適正な配慮がされたものであること。」(2号)とあるが、この条文をもってそのような評価ができるのであろうか。そうであるとすれば、この自治体内の事業者の能力及び審査に当たる行政の条文解釈力は、相当に高いというべきであろう。

²⁹ 行政手続法の施行状況に関しては、総務省が定期的に調査をしている。最新のものとして、総務省『行政手続法の施行状況に関する調査結果：地方公共団体』（2018年3月）(https://www.soumu.go.jp/main_content/000610789.pdf)参照。なお、この調査は、外形的なものである。例えば、審査基準については、「設定している・していない」とあるが、設定している場合における内容の適切性についてまでは調査されていない。

³⁰ 板垣勝彦「行政リーガルドックと手続法の発想」本報告書96頁以下参照。

³¹ こうした状況は、行政不服審査法に基づく審査請求裁決においても指摘されている。総務省行政不服審査裁決・答申検索データベース (fufukudb.search.soumu.go.jp/koukai/Main)を見ると、行政手続法8条の違反を理由に処分を取り消した事案としては、最近でも、福岡市（2000年11月19日）、益田市（2020年7月3日裁決）、桑名市（2020年4月10日裁決）、川崎市（2019年12月16日裁決）に実例がある（最終閲覧2020年12月19日）。

(ア) 医師国家試験本試験受験資格認定却下処分取消等請求事件判決

(東京高判平成13年6月14日判時1757号51頁)【本報告書165頁】

中華人民共和国の国籍を保有し同国内の医学校を卒業した者が、日本で医師業務を行うべく、医師法に基づいて医師国家試験本試験の申請をしたが、厚生大臣(当時)がこれを却下したため、取消訴訟が提起された。

裁判所は、①認定申請の際に交付された一覧表だけでは審査基準が公にされたとはいえない、②「貴殿の医学に関する経歴等からみて」という理由の記述では、いかなる事実関係についていかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを知ることは不可能として、処分を取り消した。

(イ) 射撃教習資格不認定処分取消等請求事件判決

(東京地判平成30年5月24日判タ1465号105頁)【本報告書170頁】

銃砲刀剣所持等取締法(銃刀法)に基づく射撃教習資格認定申請に対して、東京都知事が不認定処分をしたため、取消訴訟が提起された。

裁判所は、銃刀法5条1項18号は欠格事由として「他人の生命、身体若しくは財産若しくは公共の安全を害し、又は自殺をするおそれがあると認めるに足りる相当な理由がある者」と定めているが、「単に同号に該当する旨を指摘し又はその文言を記載するだけでは、…理由の提示としては十分ではない」とし、「粗暴な言動を繰り返していた」という記載も抽象的にすぎるとして、不認定処分を取り消した。

(ウ) 河川占用不許可処分取消請求事件判決

(静岡地判令和2年5月22日LEX/DB25566273)【本報告書168頁】

伊東市普通河川条例に基づく河川敷地占用許可に対し、市長が不許可処分をしたため、取消訴訟が提起された。

裁判所は、「処分の理由として事実関係が何ら示されず、…通達…に規定された「社会経済上必要やむを得ない」に該当しないと判断することを記載するのみ」であるが、その判断に至った具体的な勘案事項は全く示されていないとして、不許可処分を取り消した。

(b) 狙われる「手続法違反の事実」と裁判官の思考様式

やや極端であるが、オセロゲームに例えるならば、被告となる行政は、 $8 \times 8 = 64$ のすべてのマスで「白石」で埋めなければならない。原告は、その一つでも「黒石」にすれば勝訴できる。

そうであるとすれば、原告はどのマスを狙いに行くだろうか。筆者ならば、一番立証が容易なマスを狙う。それは、行政手続法違反の事実である。何と云っても、不許可通知書などの形

で、行政が交付した文書が手元にある。そして、そこには、行政手続法の義務付けに反するような形での理由提示がされている。これを利用しない手はない。行政手続法に違反して事案処理をして文書を交付するのは、正に「飛んで火にいる夏の虫」である。十分に検討をせずに拒否処分をしたと自白しているようなものである。

違反とされる実務は、おそらくは慣性によるものであろう。その事案にだけ特別にそのような対応をしたとは思われない。訴訟が提起されて行政が敗訴して初めて違法な運用を認識するというのは、何ともお粗末である。予防法務としての行政ドックには、「敗訴の芽」を摘む機能がある。

(6) カウンターの向こう側にいる市民・事業者を思いやる想像力

行政手続法1条の目的規定には、「公正の確保と透明性の向上」とある。「当たり前のことではないか」。行政職員は、そのように感じるかもしれない。しかし、それが徹底されているのであれば、法律は必要ではなかった。行政実務はそうではないと評価されたがゆえに、同法は制定されたのである。

同じような趣旨の法制度が、国と自治体で別々に制定されることがある。情報公開、個人情報、環境アセスメント、空き家対策などは、自治体条例が先行し、国が後を追った。自治体の方が、課題に敏感であった。ところが、行政手続は逆であった。1993年に行政手続法が制定されて以降、当時の総務庁の強い働き掛けもあって、行政手続条例が相次いで制定されたのである。現在、行政手続に関する条例・規則・要綱は、ほとんどの全国の自治体で制定されている³²。何の制度も持たないのは、加茂市だけのようである。

自治体は、法律が先行したという事実を重く受け止めるべきである。市民・事業者の権利の実現をサポートする役割を持つ施策であるにもかかわらず、行政手続という発想に関して、自治体は鈍感だったのである。国からの「押し付けられ感」が強いといわれる³³。

法律により縛られるのが行政自身という点も、その一因であったのであろう。行政に対して一層激しく作用するため「劇薬」といわれる情報公開制度についても同様であるが、行政手続は「地味」であり「漢方薬」のような施策とされるために、長や議会の政治的関心を引きにくかったのであろう。

行政職員は、自分が申請者の立場に立ってみれば、行政に何をしてほしいかはすぐに理解できるはずである。本報告書で紹介される「問題事例」は、そうした想像力に欠ける行政現場の

³² 筆者の知る限り、行政手続規則を制定している自治体としては、須崎市、大豊町、江差町、阿武町、和木町、泉崎村、南大東村がある。喜界町には条例に加えて行政手続規則、東村には条例に加えて行政手続要綱がある。このダブりは、どうやら条例制定時における規則・要綱の「廃止し忘れ」のようである。

³³ 出石稔「行政手続制度はなぜ自治体に根付かないのか。」本報告書25頁以下参照。

実情である。行政職員は、いわば「カウンターのこちら側」にいる存在であり、様々な情報を保有している。もちろん、部外秘の情報はあるけれども、それ以外で行政手続法が「公にする」ことを義務付けている情報や提示することを求めている理由については、自分が「カウンターの向こう側」にいると仮定して、市民・事業者に手続的満足を与えることができるよう、少しの想像力を働かせてほしいものである。

路上喫煙禁止条例に違反している市民を発見すれば、パトロールをしている行政職員は、「ここでタバコを吸ってはだめですよ」というだろう。「なんでだ」と言われると、「条例で禁止が義務付けられていますから」と説明する。「2万円以下の過料に処されますよ」と言うかもしれない。それでは、行政はどうだろうか。例えば、行政手続法5条1項に基づき審査基準を適切に策定するのは、行政庁の義務である。しかし、それが必ずしも徹底されていない。同法に違反に対する罰則は規定されていないが、それは行政性善説だからである。それを奇貨としてさぼるのではなく、法律の(=国民の)期待に応えなければならない。

4. 個人と組織と

しかし、個人ベースで動くのは、組織の一員としては難しいものである。研修や自己学習を通じて、行政手続法の知識を修得した行政職員が、それを踏まえて自分が所属する組織の実務を改めて眺めたときに、「これはまずい」と感じる部分があるかもしれない。それを上司に進言するとしても、特段の問題が発生していない以上、面倒な対応を忌避して放置されるという現場風景は大いにありうる。「事起こし」は、行政職員にとっては「禁じ手」である。

行政ドックの特徴は、組織対応をするという点にある。決められているため受診せざるを得ないし、インタビューチェック対象として指名され、その場で課題が指摘されたら、改善せざるを得ない。システムとして制度設計されている点に大きな意味がある。行政ドックは、「懸案事項」としての先送りを許さない、自治体として導入を決定した「組織ぐるみの事起こし」なのである。本章では、導入及び立上げ後数年間の実施に当たっての自治体幹部のサポートが絶対的に必要である点を強調してきた。それこそが、行政ドック継続の熱源となる。

5. 先駆的対応をした静岡市

(1) 静岡市政策法務推進計画

行政ドックとして提唱されたシステムを最初に導入したのは、静岡市である。2007年8月、札幌市で開催された地方自治研究機構主催の自治振興セミナーでの講演において筆者が提案したこのアイデアを、たまたま受講された静岡市の職員が持ち帰り、実現に向けて動き出し

たのである。この出会いがなければ、行政実務に取り入れられることは、あるいはなかったかもしれない。

静岡市は、早速2008年3月に、『静岡市政策法務推進計画：分権社会・法化社会時代の政策法務』を策定・公表した。計画においては、「5つの基本方針」が定められた。①政策法務管理の視点による政策の実現と組織体制の構築、②政策法務情報の市民との共有の促進、③政策法務能力の高い人材の育成及び確保、④予防法務の充実と法令遵守の徹底、⑤紛争等の的確な処理体制の確立、がそれである。同市は、行政ドックを「行政リーガルドック」と称し、これを④の方針の下での事業として位置付けた³⁴。何というスピード感であろうか。研究者の「お遊び的提案」を真摯に受け止め、全く前例がない中でこれを制度化し実施した静岡市の英断は、高く評価できる。まさに「先駆者」であった。

(2) 「行政リーガルドック」

静岡市は、総務局政策法務課を事務局として、この事業を2008年度から試行的に実施したが、現在、いくつかの自治体で実施されている行政ドックに近い形に向かうのは、2009年度からである。同年度は、職員研修が中心的位置を占めていた。筆者を含む外部研究者の協力を求め、政策法務主任者をコアとする18名の職員を招集し、これを3グループに分けた研修を実施した。具体的には、「自治体敗訴判決」を素材として、「法的に何が問題なのか」「なぜ行政と市民は合意できなかったのか」「他にとるべき方法はなかったのか」「本市ならどうするか」などについて検討し、行政手続法、国家賠償法、行政事件訴訟法の視点から、「汎用できる教訓」を引き出そうとした。

この作業を踏まえ、「申請に対する処分に関する事務」「不利益処分に関する事務」「行政指導に関する事務」「届出に関する事務」「窓口対応、電話対応に関する事務」「施設の管理に関する事務」の6類型ごとに、法的留意事項と点検項目を列記した「リーガルチェックシート〔第1版〕」が作成された。視点としては三つの法律が挙げられたが、結局は、行政手続法の内容に集約されていった。対応は行政指導に関わるし、施設管理は使用許可などに関わっている。

2010年度以降は、チェックシートを活用して、各課の関係事務を対象に、「リーガルドック診査」が開始された。筆者を含む3名の外部研究者が政策法務アドバイザーとして任命され、引き続き協力をした。まずは、チェックシートの点検項目を用いた「問診票」を通じた個別照会を各課に対して実施し、その結果を踏まえて、数件の対象事務が選定される。その選択基準は、次のようなものであった。

³⁴ 以下の紹介は、木下・前註(19)論文、稲葉・前註(25)書202～206頁、平松以津子「予防法務のしくみの構築を目指して：静岡市の行政リーガルドック事業の試行的取組」北村ほか(編)・前註(11)書614頁以下、加藤豊「静岡市の行政リーガルドック事業について」自治実務セミナー2019年6月号5頁以下を踏まえている。

- ①既に紛争となっているもの又は紛争になる可能性が高いものは除外する。
- ②各課の事務事業に汎用できる法的留意事項の抽出が見込めるものを選定する。
- ③法令の見直しや事務事業の見直し等により今日的課題が生じているものを選定する。

対象事務については、政策法務課職員が所管課に出向いて詳細な予備審査を実施するとともに、事務マニュアルや審査基準等の必要資料の提出を求め、対象事務の状況及び問題の詳細を明らかにしたうえで、法的課題と論点を整理して、政策法務アドバイザーに提示された。この資料を一読するだけで、原課においてどのような事務実施となっておりどこに課題があるかが一目瞭然となっていたという記憶がある。それを踏まえて、延べ4日程度の時間を掛け、書類審査及び対面ヒアリングである本診査を実施した。ここに、現在に至る行政ドックの原型が誕生したのである。

(3) 現在の状況

政策法務推進計画は、改定され2014年度まで継続した。この年度で、政策法務アドバイザーを動員した本診査方式は終了している。しかし、静岡市は、同計画を組織的に継続推進する意図を持って、2015年4月1日付けで訓令による静岡市政策法務推進規程を制定している。なお、計画には明記されていた「行政リーガルドック事業」という文言は、規程には見ることができない。

本診査を通じては、毎年のように同じ事項が指摘されていた。フィードバックによって水平展開を図ることが企図されていたのであるが、現実には、困難であったようである。2017年度からは、総務局のコンプライアンス推進課と政策法務課の職員が所管課の職員と共同して事務の見直しをする「行政手続見直し事業」として展開している。

2010年度の開始から、10年が経過した。政令指定都市ということもあり、行政ドックの事務局体制としては、筆者が経験した中では、静岡市が最も充実していた。行政ドック的的事业は継続されているということであるから、その後、行政手続法に関する職員の認識や実際の事務処理の質がどのように向上したのか、コンプライアンス推進課や政策法務課はどのような実感を持っているのか、後発の自治体にとっては興味深いところであろう。

6. 地方分権時代における行政ドックの意義

(1) 「国の事務」からの解放

「慣性による行政」を打破する機能を持つ行政ドックの意義は、とりわけ分権時代において大きいと思われる。「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(地方分

権一括法)が2000年4月1日に施行されてから20年を経過した。機関委任事務の廃止と自治体の事務への振り分けにより、当該事務を担当する自治体は、根拠となる法令を自主解釈して、地域特性に応じた行政を展開することが期待されてきた。「国の事務」の実施から解放され、「自らの事務」として法定事務を実施できるようになったのである。

ところが、「慣性による行政」が展開されていると、「解放」というわけにはいかない。法令の構造・条文は、基本的には変化していないから、かつてのような行政であっても、何とか対応していくことができるのである。

(2) 自治的解釈の確認

行政手続法をモノサシとする行政ドックは、それ自体「中立的」な事業である。分権推進をせよとか条例を制定せよといった強力な主張をするものではない。そうではなく、結果として、行政庁としての自立した判断がされることを確認するのである。

審査基準として、中央省庁や都道府県の通知を「そのまま」それと位置付けているとすれば、それが許認可の根拠規定の「自治体行政による解釈」としても適切であると自治体として考えていることを確認してもらおう。拒否処分理由として記載される内容が、「国が言っているから」ではなく、自分の判断としてそれが妥当と考えるからと確認してもらおうのである³⁵。審査基準の策定や理由の提示は、行政による説明責任の実践であり³⁶、争訟の際にも重視される事項である。解釈の適否ではなく、自分で決めたという自己決定が重視される。基本的に、行政ドックは、形式的な作業といえる。

(3) 自治体政策に基づく「自分の事務」の地域適合化

前述のとおり、行政ドックは、自治体政策法務のプロセスの中で「評価法務」として位置付けられる。PDCAサイクルでいえば、「C(チェック)」の中核に相当する。その後にくるのは、「A(アクション)」である。フィードバックとフォローアップは、ここに含めても良いだろう。

行政手続法的観点からではあるが、行政ドックを通じて、原課実務の課題が確認されれば、それは、慣性に対して外力として作用する。それをどのように受け止めるのかは、行政ドックの事務局ではなく、原課による検討事項となる。法律には根拠を有するけれども、自治体が担当する事務は全て自治体の事務である。個別法の実施それぞれに関して、法解釈を通じて、自

³⁵ 小泉祐一郎「地方分権改革の成果と今後の課題(56)」自治実務セミナー43巻10号(2004年)64頁以下・65頁は、機関委任事務制度の廃止に伴う自治体の裁量権の拡大の場面として、多くの議論がある「条例制定領域の制度的拡大」のほか、「自治体独自の審査基準の決定」「規則制定の領域の実質的拡大」を指摘する。たしかに、この2つは、条例制定に比べると取り組みやすい内容であり、政策法務の観点からは、重視されてよいだろう。

³⁶ 大橋洋一「行政事件訴訟法制の整備」行政法研究30号(2019年)119頁以下・137頁参照。

治体の政策的裁量が入り得る。行政ドックは、自治体行政に対して、対応の可能性を気づかせるとともに、地方自治法2条13項が求める地域特性に応じた法律事務の実施に向けて、その背中をそっと押しているのである。

各委員の所感

行政手続制度はなぜ自治体に根付かないのか。

関東学院大学法学部教授 出石 稔

はじめに

本研究会の北村主査が行政手続（以下「行手」と略す）法の研修で「あなたの自治体の行政手続制度の所管は何課ですか」と尋ねると、ほとんどの受講者が総務課、文書法務課などの部署を挙げるとのことである。この話はたびたび伺うが、本来許認可や行政指導、届出を所管する部署は行手制度を知悉し、適切に運用する立場にある。すなわち、そうした部署はすべて行手制度の所管であり、総務課などは制度の調整担当と位置付けられる。

しかし、実際には許認可等を所管する部署ではこのような認識をあまり持っておらず、課題が顕在化しつつあることから、「行政ドック」の導入が進みつつあると考えられる。

本小稿では、行手制度がなかなか自治体に根付いてこなかった理由を考察してみたい。

1 分権前に制度化

行手法は1994年10月に施行された。同法は国の行政機関のみならず自治体にも適用され、法令に基づく処分や届出の処理について自治体は行手法を運用することとなった。他方で、条例に基づく処分や届出については、自治体は行手条例を制定することとなった。この行手制度の入り口にまず問題があったと考えられる。

1980年代から国に先駆けて導入が進んだ情報公開制度は、法令に基づく文書も含め自治体が保有する文書はすべて当該自治体の情報公開条例の対象とした。そして、後に制定された行政機関情報公開法は国の機関のみに適用されることとなった。つまり、同制度は「組織区分型」が採用されているが、これは自治体が先行したが故ともいえよう。

対して、行手制度は国が先んじて法律化し、自治体の条例は後発となった。また、当時は地方分権前で自治体が処理する事務に機関委任事務が多く含まれていたことから、手続についても国が関与できるよう、行政指導を除き「根拠法規区分型」に整理されたとみられる。

こうした経緯は、自治体にとって押し付けられ感が強く、許認可等の部署では、国の基準を自らの審査基準に据えるなどのおざなりな対応に終始することとなった一因ではないか¹。

2 対象

1993年11月に行手法が公布され、施行までの約1年間に、国（当時の総務庁）から法令に基づく申請に対する処分と不利益処分の一覧表（未定稿）が数次にわたって示された。併せて、行手法の対象となる処分に該当するか否かが運用の前提として議論の俎上に上がった。公立

病院の入院許可、公営住宅の入居許可・滞納処分・明渡し等、保育所の入所措置ⁱⁱなどの対応が顕著な例である。

このように、1で述べたやらされ感のある自治体にとっては、行手制度の対象となるかどうか未定稿の一覧に振り回された結果、審査基準等の設定が目的化され、行政運営の公正・透明化という行手制度本来の趣旨に沿った運用がなされてこなかったのではないか。

なお、直近の最高裁判例で、地方議会が科した議員の出席停止処分の適否を裁判で争うことができるⁱと判示された(最大判R2.11.25)。この点、事件当事者の岩沼市の行手条例では議会の議決によってされる処分は適用除外とされ(同条例3条1号)ている。つまり、行政事件訴訟法上の処分と行手法上の処分が一致しないということである。こうした例は職権処分などでも同様で、自治体現場での対応が一層混迷化する要因ともなる。

3 不利益処分等の発動の少なさと前例踏襲

おそらくこの点が最も現実的問題として挙げられる。自治体では従来不利益処分や申請拒否処分をなるべく発動せず、行政指導により是正を求め、あるいは申請の取下げを働きかけるなどソフトランディングを誘導してきたところがある。とりわけ市町村では都道府県に比べ法定権限が少ないこともあってか、この傾向が強い。

その結果、行手制度が実施されて以降処分する事案が出てきた際に、経験がないこともあって理由提示の不備が多発し、取消訴訟で当該処分が取り消される例が後を絶たないⁱⁱⁱ。新行政不服審査法に基づく審査請求の裁決でも多数見られる。それどころか、私がかかわった行政ドックでは、取消訴訟や審査請求の教示文が不適切であったり、様式の不備など行手制度以前の問題も散見される。これらも担当課が行手制度の所管という認識を持っていない証左ともいえる。

おわりに

本稿では、経験則に基づき行手制度が機能していない原因を探ってみた。この問題の根源に立ち返って対応策を考えてみることも一考ではないだろうか。

ⁱ ただし、2006年に行政手続法が改正施行され導入された意見公募手続については、自治体にとっては住民参加手続という側面が強いこともあって、法律とは異なる取組みを選択した自治体が少なくない。これも地方分権後の動きと捉えることができるかもしれない。

ⁱⁱ 保育所の入所は、その後、措置から保育の実施として利用契約に整理された。ただし、入所承諾の保留は処分として争われている。

ⁱⁱⁱ 近年で有名な事件では、最判H23・6・7一級建築士免許取消処分等取消請求事件など。

第2章

自治体における取組状況

第2章 自治体における取組状況

流山市における行政ドックの取組について

流山市総務部総務課政策法務室長 帖佐 直美

1. 流山市が行政リーガル・ドックを始めるまでの経緯

流山市では、平成28年4月に策定された政策法務推進計画の中で、予防法務の実施として行政リーガル・ドック事業を実施すると明記し、平成28年から毎年行政リーガル・ドック事業が実施されている。流山市が行政リーガル・ドックを始めるまでの経緯は、次のとおりである。

平成23年4月に特定任期付職員として弁護士を採用するに当たり、流山市は、総務部総務課の課内室として政策法務室を設置した。この政策法務室の所掌事務には、①法律的課題に対する相談、協力及び処理に関すること、②職員の政策法務能力の向上のための研修に関することの二つがある。

私は同政策法務室の室長に着任して以降①及び②の業務を行ってきたが、①の法律的課題に対する相談として職員から相談を受ける中で、行政手続についての相談がほぼないことに気付いた。行政手続については、特に意識をして事務を行わなければ問題があることに気付くことが難しい。行政手続についての相談がないということは、行政手続法や行政手続条例を意識する機会がなかなかないのではないかと考えた。

そこで、行政手続についての職員の意識を高めるため、政策法務室の所掌事務②の職員研修において、各課が1名以上選出した政策法務担当者（平成28年度に政策法務主任と名称を変更している。）を対象とする政策法務担当者研修（平成28年度に政策法務主任研修と名称を変更している。）として行政手続法・行政手続条例についての研修を行った。しかし、研修によって行政手続法の内容や重要性を理解するという意味では成果があったものの、各政策法務担当者の研修後の様子から、研修の中で申請に対する処分や不利益処分の例が挙げられても、実際に自身の所属する課が所管する事務のうちどの事務が行政手続法・行政手続条例の対象となる処分なのか分からず、審査基準や処分基準が実際にはどのようなものなのかも具体的に思い描けないまま研修を終えているのではないかと感じるがあった。

このように研修だけでは思うように効果が上がらないと感じていたところ、上智大学の北村喜宣教授が提唱されている行政ドックを静岡市が実施していることを知り、平成25年度に静岡市へ視察に伺った。静岡市が実施する行政ドックの話聞き、行政ドックにおいては、実際に自身の課が所管する処分について行政手続法・行政手続条例に沿ってチェックが行われることになるものであることから、研修よりも効果があるのではないかと感じた。

しかし、静岡市と流山市では自治体としての規模も、政策法務を担当する部署に配置されている職員の数も異なる。このため、静岡市と同じことを流山市で実施することは難しいと感

じた。

すなわち、静岡市では政策法務を担当する部署に必要な人数の職員を配置しており、それぞれの職員が自分の担当する部局の相談を日常的に受けているため、その部局の事務について担当者が十分に把握している。行政ドックにおいても、自身が担当する部局のどの事務を対象にしたら効果的かということを担当者が把握しており、その事務について、政策法務課の職員が、その課の職員に必要な書類を提示させチェックを行うということであった。

一方流山市では、当時、政策法務室に所属する職員は室長1名であり、総務課の他の職員が事実上政策法務室を手伝っている状況だった。

このような状況で流山市が行政ドックを実施するには、各課の政策法務担当者が自身の課の事務のチェックを行い、チェック後のシートを政策法務室に提出するという形を取るしかないと考えた。ただし、政策法務担当者が自身の課の事務をチェックするためには、全ての政策法務担当者が一定以上の法務能力を有している必要がある。しかし、政策法務担当者は異動等により毎年その半数は入れ替わってしまうため、政策法務担当者を対象とする研修を毎年行っても、全ての政策法務担当者が一定以上の法務能力を有しているという状態を作ることが難しい状況であった。

そこで、見切り発車にはなってしまうが、一度実施してみないことには何が不足しているのか、どのような形が流山市において適切なのかも分からないため、平成28年度から政策法務担当者に自身の課の事務をチェックしてもらう形で行政ドックを実施することとした。そして、平成27年度に政策法務推進事業を立ち上げ、この事業の一部と位置付け、名称を行政リーガル・ドック事業として、平成28年度から実施するための予算を確保した。

2. 流山市における行政リーガル・ドックの位置付け

流山市は、平成28年4月に政策法務推進計画を策定し、この計画の中で予防法務の実施として行政リーガル・ドック事業を実施すると明記した(※)。

同時に流山市政策法務主任設置要綱を制定し、政策法務担当者を政策法務主任と名称を改め、要綱に基づき設置することとした。この要綱の第2条第2号には、政策法務主任の所掌事務として「行政リーガル・ドック事業に係る点検項目の抽出、課等における点検及び指摘事項の改善の報告に関すること」を挙げている。

3. 流山市における行政リーガル・ドックの流れ

流山市では、平成28年度に申請に対する処分、平成29年度に不利益処分、平成30年度から

は再び申請に対する処分をテーマに毎年行政リーガル・ドック事業を実施してきた。申請に対する処分をテーマとした場合の行政リーガル・ドックの流れは、次のとおりである。

(1) 政策法務主任研修

まず、流山市における行政リーガル・ドックの中心的役割を担う政策法務主任には、事前に政策法務主任研修を行い、どのような事務が申請に対する処分に該当するのかを説明している。

(2) 処分のリストアップ

そのうえで、政策法務主任が、自身が所属する課が所管する申請に対する処分をリストアップする（平成30年度からは、平成28年度に作成したリストに修正があれば修正の報告を行っている）。

ちなみに、平成28年度に行政リーガル・ドックを実施したところ、処分の権限はあっても実際に処分を行ったことはない事務というものが相当な数あることが分かったため、平成30年度からは処分のリストに修正があるか否かと同時に、前年度一年間にその処分を行った件数も報告させている。処分を行っていない事務については、チェックを行っても想像でチェックをすることになるため効果が薄いことから、チェックシートの提出を不要としている。

(3) 政策法務主任による事務のチェック

次に、政策法務主任が、申請に対する処分のリストから二つの事務を選択し、チェックシートを用いて事務のチェックを行う。

課によっては、多くの申請に対する処分を所管しているため、所管する全ての申請に対する処分をチェックすることは困難であることから、所管する事務のうち二つを選択してチェックすれば良いことにした。

そして、許認可等を拒否する処分をしたことのある事務の方が、理由付記の程度や教示の正確さ等、確認できる事項が多いため、許認可等を拒否する処分をした事例がある事務を選択するよう求めている。許認可等を拒否する処分をした事例がある事務がない場合は、処分件数が多いものから二つ選択するよう求めている。

第2章 自治体における取組状況

平成31年度 行政リーガル・ドック チェックシート

所属() 所属長 印

政策法務主任氏名()

処分の名称() 処分の法的根拠()

No	内容	チェック ※該当する方に○をする
1	申請を受け付ける場所について申請者を誘導するための案内が示されているか。	されている・されていない
2	申請書等の様式、審査基準、標準処理期間、その他申請に係る手続に関する情報について、市HP等で容易に入手できるようになっているか。	なっている・なっていない
3	申請書に申請の根拠として記載されている規定は何か。	※次の行に記載
例: ○○法第○条第○項		
4	審査基準を定めているか(行政手続法第5条第1項、流山市行政手続条例第5条第1項)。	定めている・定めていない
5	審査基準を定めている場合、どのような手続で決定したか(決裁権者、関係者の意見聴取等)。	※次の行に記載
6	審査基準を定めている場合は、どのような基準を定めているか。	※審査基準をこのチェックシートに添付して提出すること
7	審査基準を定めている場合は、処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとなっているか(行政手続法第5条第2項、流山市行政手続条例第5条第2項)。	なっている・なっていない
8	審査基準を定めていない場合、その理由は何か。	※次の行に記載
例: 法令・例規の定めが十分に具体的であり、法令・例規の定めのみによって判断することができるため別に審査基準を定める必要がない。		
9	審査基準を公にしているか(行政手続法第5条第3項、流山市行政手続条例第5条第3項)。	している・していない
10	審査基準を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
例: 申請の提出先とされている機関の事務所における備付け		
11	審査基準を審査用に整理したチェックリストはあるか。	ある・ない
12	標準処理期間を定めているか(行政手続法第6条、流山市行政手続条例第6条)。	定めている・定めていない
13	標準処理期間を定めている場合、何を根拠に期間を決めたのか。	※次の行に記載
14	標準処理期間を定めている場合、公にしているか(行政手続法第6条、流山市行政手続条例第6条)。	している・していない
15	標準処理期間を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
16	標準処理期間を定めていない場合、その理由は何か。	※次の行に記載
17	標準処理期間について定期的に見直ししているか。	している・していない
18	標準処理期間を過ぎる場合に申請者に理由等の通知等をしているか。	している・していない
19	代理人による申請の場合、代理権の有無を把握するために必要な確認をしているか。	している・していない
20	申請書が提出されたときは、申請内容にかかわらず直ちに文書の受付をし、遅滞なく審査を開始しているか(行政手続法第7条、流山市行政手続条例第7条)。	している・していない
21	申請者に対し、法令等及び審査基準で規定されている書類以外の書類の添付を求めているか。	求めている・求めていない
22	求めている場合、その理由は何か。	※次の行に記載

流山市における行政ドックの取組について

23	形式上の要件(申請書の記載事項に不備がないこと、必要な書類が添付されていること、期間内に申請されたこと等)に適合しない申請については、速やかに補正を求め、又は許認可等を拒否する処分をしているか(行政手続法第7条、流山市行政手続条例第7条)。	している・していない
24	補正を求める場合、書面で行っているか。	行っている・行っていない
25	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがあるか。	ある・ない
26	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがある場合は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしないよう、留意しているか(行政手続法33条、流山市行政手続条例第31条第1項)。	している・していない
27	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがあるか。	ある・ない
28	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがある場合、そのままでは不許可になり得るので行政指導に応じた方が得策であるという趣旨のアドバイスをすることはあるか(行政手続法第34条、流山市行政手続条例第32条)。	ある・ない
29	許認可等を拒否する処分をする場合は、その理由を書面で示しているか(行政手続法第8条第1項本文及び第2項、流山市行政手続条例第8条第1項本文及び第2項)。	示している・示していない
30	許認可等の通知書に許認可等の根拠として記載されている規定は何か。	※次の行に記載
例:○○法○第○条○項		
31	許認可等を拒否する処分をする理由について、申請者がそれを明確に認識し得る程度に、根拠規定、審査基準、原因となる事実等が具体的に提示されているか。	されている・されていない
32	受付した申請書を受付処理簿等により適切に管理しているか。	している・していない
33	申請者から求められた場合は、審査の進行状況及び申請に対する処分の時期の見通しを示し、又は申請に必要な情報(申請書の記載及び添付書類に関する事項等)を提供しているか(行政手続法第9条、流山市行政手続条例第9条)。	している・していない
34	申請について誰が対応しているのか等、進行状況を課内で共有しているか。	している・していない
35	申請者がした他の関連する申請が審査中であることを理由として、審査又は判断を遅延させていないか(行政手続法第11条第1項、流山市行政手続条例第11条第1項)。	させていない・させている
36	複数の行政庁が関与するか。	する・しない
37	複数の行政庁が関与する場合は、相互に連絡をとり、並行審査等審査の促進に努めているか(行政手続法第11条第2項、流山市行政手続条例第11条第2項)。	努めている・努めていない
38	不服申立てをすることができる処分をする場合は、処分の相手方に対して、不服申立てができる旨や不服申立て先となる行政庁、不服申立て期間等を書面で教示することとしているか(行政不服審査法第82条第1項)。	している・していない
39	取消訴訟を提起することができる処分をする場合は、処分の相手方に対して、①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者、②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間、③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨を書面で教示することとしているか(行政事件訴訟法第46条第1項)。	している・していない
40	利害関係者から請求があった場合は、教示を行うこととしているか(行政不服審査法第82条第2項)。	している・していない
41	教示する場合は、審査請求をすべき行政庁について正しく教示しているか(行政不服審査法第4条)。	している・していない
42	教示する場合は、審査請求期間について以下のとおり正しく教示しているか。 処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内(処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内) ※上記期間については、郵送に要した日数は算入されない。 ※「不作為についての不服申立て」については、期間制限なし。	している・していない
43	申請内容の全てを認容する処分である場合に不服申立てに関する教示を行っていないか。	行っていない・行っている
44	申請内容を認容する処分であるが条件を付けた処分をする場合、教示を行うこととしているか。	している・していない
45	(設問38～44関係)具体的にどのような文言で教示することとしているか。	※教示の文をこのチェックシートに添付して提出すること
46	代理人による申請の場合、処分の通知を受け取る権限のある者に処分の通知をすることとしているか(代理人に申請だけでなく処分の通知を受け取る権限があるか委任状等により確認し、適切な相手に通知することとしているか)。	している・していない

(4) 行政リーガル・ドックアドバイザーの選任

行政リーガル・ドックアドバイザーは、チェックシートの作成・見直し、診査対象事務の選択について助言をいただき、診査対象事務の診査を行い、指摘をしていただき、さらにフィードバック研修の講師を行っていただく行政リーガル・ドックの実施において中心的な存在である。

平成28年度から令和2年度まで毎年、行政実務に精通し、政策法務の分野で著名な上智大学の北村喜宣教授、中央大学の磯崎初仁教授及び関東学院大学の出石稔教授に行政リーガル・ドックアドバイザーに就任していただいた。

(5) 政策法務室による診査対象の選択

政策法務室は、政策法務主任からチェックシートの提出を受けてその内容を確認し、行政リーガル・ドックアドバイザーと相談した上で、診査の対象となる事務を選択する。

当初は、裁判や行政不服審査の対象となる可能性が高い事務を優先して選択していた。平成30年度は、行政指導についても併せて診査するため、処分に関連して行政指導を行うことがある事務を選択した。現在は、まだ診査の対象にならなかったことがない課を選択するようにしている。

診査の対象は、6事務程度に絞っている。当初は9事務を対象にしていたが、2日間で9事務を診査するのは困難であったため、現在は1時間半掛けて1事務を診査することとし、2日間で6事務を診査している。

(6) 診査

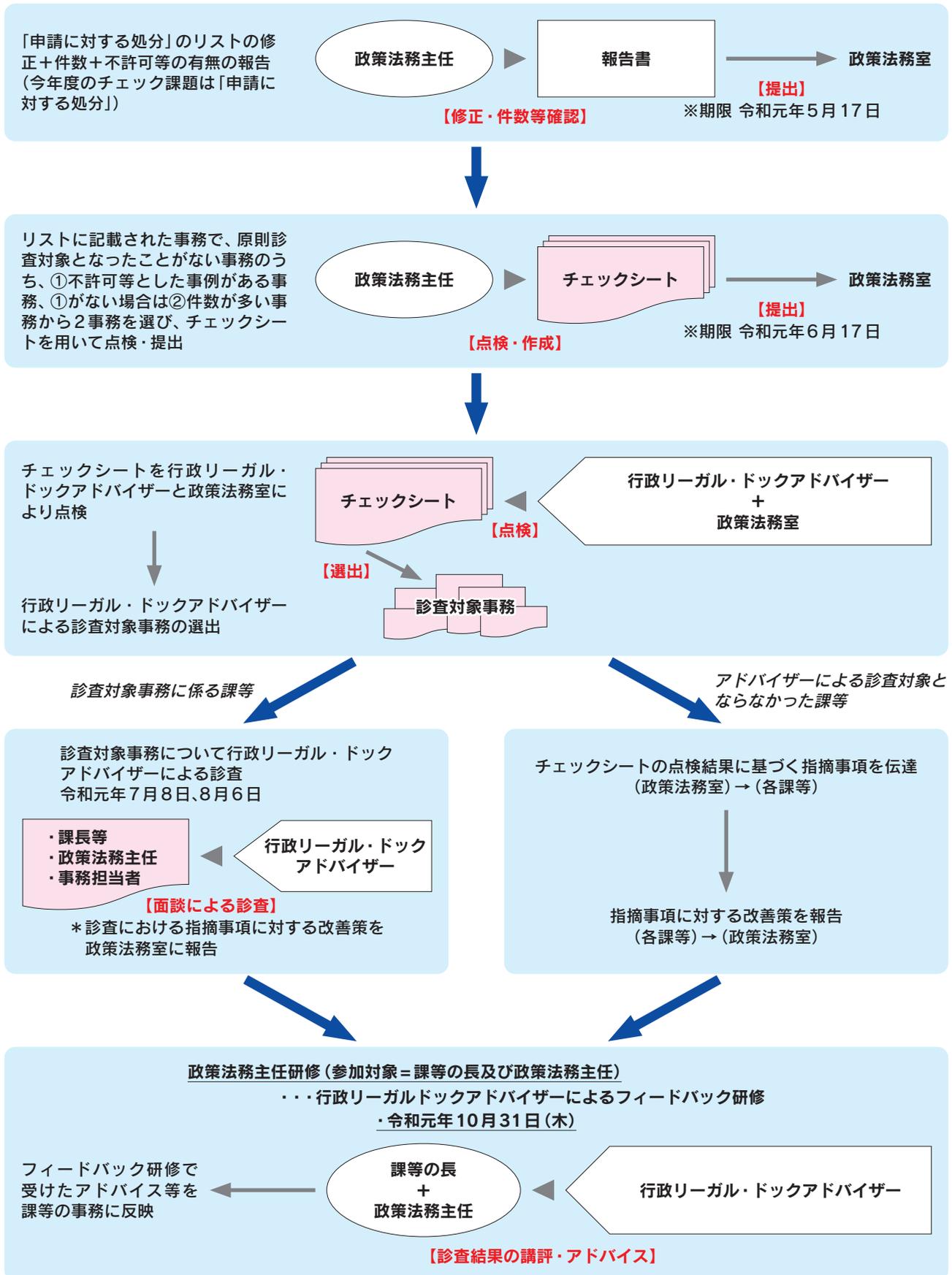
診査は、行政リーガル・ドックアドバイザーに流山市役所にお越しいただき、診査対象事務を所管する課の課長、政策法務主任及び政策法務主任が診査対象事務の担当者ではない場合には事務の担当者が出席し、行政リーガル・ドックアドバイザーがチェックシートに沿って質問をし、これに答える面談のような形で行う。

(7) 指摘事項の通知

診査後、行政リーガル・ドックアドバイザーからの指摘事項をまとめ、診査対象事務を所管する課に通知する。診査対象事務を所管する課は、政策法務主任を中心に指摘事項について改善報告書を作成し、政策法務室に提出する。

(8) 診査対象事務以外の事務に対する指摘

診査の対象にならなかった事務については、政策法務室が課から提出されたチェックシ-



行政リーガル・ドック事業の実施フロー（平成31年度）

トを確認し、チェックシートから分かる範囲で必要があれば指摘を行う。政策法務室から指摘を受けた課は、政策法務主任を中心に指摘事項について改善報告書を作成し、政策法務室に提出する。

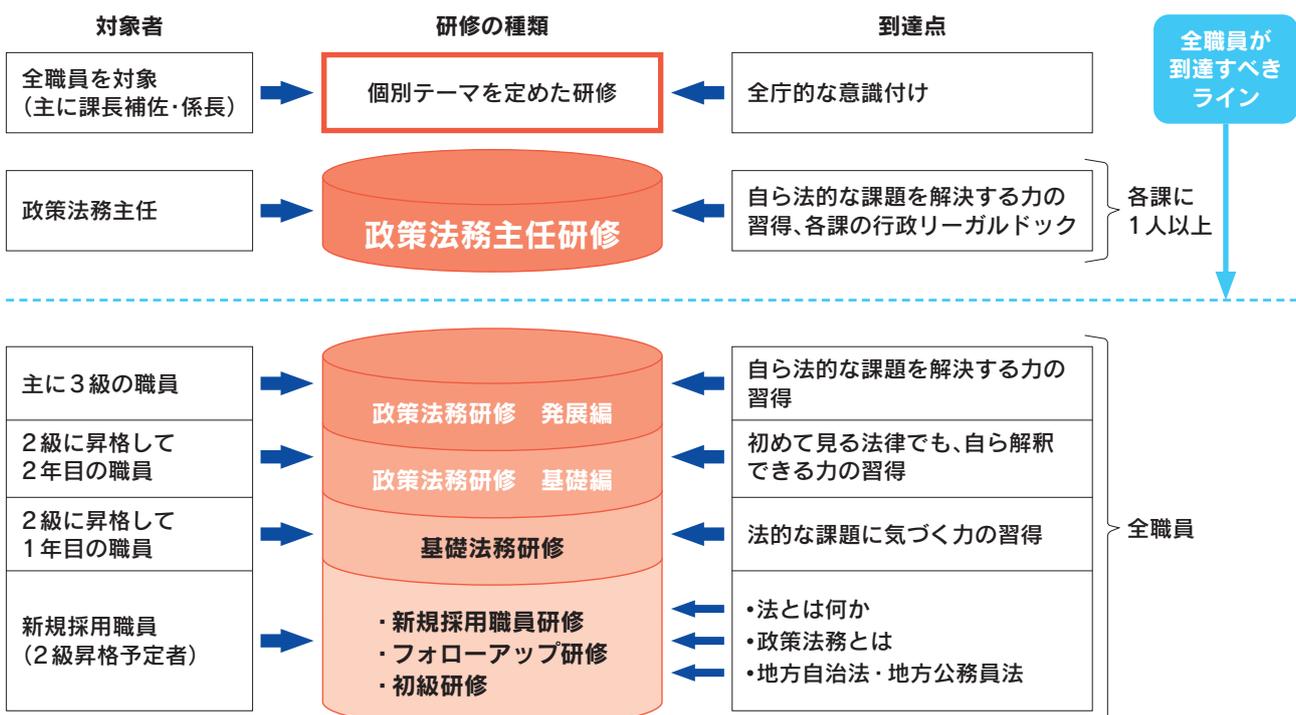
(9) フィードバック研修

最後にフィードバック研修を行う。診査の対象とならなかった課にも、診査では実際にどのような指摘があったのかを知り、注意して事務を行うために、行政リーガル・ドックアドバイザーが講師となり研修を行う。この研修では、実際に流山市が指摘を受けた内容が具体的に話されるため、職員の注意喚起として効果が大きい。

4. 行政リーガル・ドック事業実施上の課題

行政リーガル・ドック事業を開始した平成28年度当初は、政策法務主任の法務能力が一定ではなく、申請に対する処分やチェックシートの各項目について政策法務主任研修で説明を行っても、政策法務主任がチェックシートを用いてチェックを行うということが難しい課も多く、分からないことがあれば政策法務室に相談に来るよう伝え、相談に来た政策法務主任と一つ一つ確認しながらチェックシートを作成するということが多々あった。

現在は、平成24年度に策定し、平成25年度から実施している政策法務研修計画に基づく各



流山市政策法務研修計画

研修が功を奏し、基礎法務研修で、憲法、民法、行政法の基本的な知識を学び、政策法務研修基礎編で法制執務の基礎的な知識を学んだ職員を政策法務主任に選任するよう求めることで、一定の法務能力を備えた政策法務主任がチェックシートを用いた事務のチェックを行う状況になった(※)。

5. 行政リーガル・ドック事業の効果

チェックシートは、行政手続法・行政手続条例を遵守しているかを確認する内容になっている。これに沿って自身の課が所管する事務をチェックすることで、政策法務主任が行政手続法・行政手続条例を実務に生かせる知識として身に付ける機会となる。

リーガル・ドックの最大の効果は、これまで意識する機会が少なかった行政手続について、意識して事務を行う職員が出てきたことであると考えている。実際に、診査対象事務を所管する課の政策法務主任が、診査対象事務以外の事務についても見直したいと政策法務室に相談に来たり、処分を行うに当たって理由をでき得る限り具体的に記載したいと政策法務室に相談に来る職員がいたり、少しずつではあるが行政手続法・行政手続条例を意識して事務を行う職員が増えてきていると実感している。

6. 今後の試み

平成28年度に申請に対する処分、平成29年度に不利益処分、平成30年度からは再び申請に対する処分をテーマに毎年行政リーガル・ドック事業を実施してきた。結果として、実際に処分を行う事務を所管している課は、概ね診査の対象となった。

今後は、例えば行政手続法・行政手続条例に反すると指摘を受けた課をC、行政手続法・行政手続条例を遵守していることが確認された課をB、行政手続法・行政手続条例を遵守し、さらに市民に手続や審査基準等を分かりやすく伝える工夫をしている課をAとする等の評価制度を導入し、Cと評価された課については次年度に再度診査の対象にする等、より効果を高める工夫をしていきたい。

※ 流山市ホームページ

(<https://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/1007116/1007499/1007500.html>)

参照

那須塩原市における行政ドックの取組について

那須塩原市選挙管理委員会事務局主査(前・総務部総務課) 蓮實 憲太

1. はじめに

那須塩原市は、2005年に黒磯市、西那須野町、塩原町の1市2町が合併して誕生した栃木県北の中心都市である。東京から東北新幹線で約70分の場所に位置し、市内に塩原温泉と板室温泉という2つの温泉街を有する観光地で、人口は11万5,786人(2020年9月現在)、職員数が809人(うち一般事務職は、579人)(2020年4月現在)の小規模な自治体である。

全国有数の生乳生産地であり、「那須塩原市牛乳等による地域活性化推進条例」を制定し、牛乳や乳製品の普及にも努めている。

2. 行政ドック実施の経緯

(1) 経緯

那須塩原市では、2018年に行政ドックの取組を試行的にスタートさせた。行政ドックは、上智大学法学部の北村喜宣教授の提唱によるものであり、現在までに静岡市、流山市、豊田市、そして本市で取組が行われているものの、残念ながら全国的な広がりを見せていない状況にある。

このような状況にあって、“試行的”ではあるが、本市のような小規模自治体において、なぜ

2015年	8月	筆者が市町村アカデミー「法令実務B」において、上智大学の北村喜宣教授の講義を受講した際、静岡市の行政リーガルドック事業の紹介があった。
2017年	8月	この年から、本市の政策法務研修の講師を北村教授に依頼。 副市長との面談の際に、北村教授から本市での実施について提案を受ける。
	秋頃	総務課内で行政ドックの実施についての検討
2018年	1月	北村教授に、2018年度「行政リーガルドック」の試行的実施に係る診査を依頼
	4月	市・部長会議において試行的実施の方針を説明、了承
	8月	2事務を対象として、試行的に実施

表1 実施までの経過

行政ドックを実施するに至ったのか。振り返ってみると、2017年における総務課の法務担当3名のいずれもが、例規審査や原課からの法令相談を通じ、「行政手続法(条例)が遵守されていないのではないか」との懸念を持ち、行政手続コンプライアンスの向上に努めなければならないという問題意識を持っていたことが大きいと感じている。

本市において、行政ドックの存在を認識してから実施するまでの経過は、おおむね表1のとおりである。

(2) 要因

那須塩原市において、行政ドックの実施につながった要因としては、主として次の3点が挙げられる。

① 政策法務研修などの取組の継続

那須塩原市では、2008年頃から政策法務研修を継続的に実施している。以前は、コンサルタントに業務委託して実施していたが、2017年から行政法や政策法務に精通した大学教員へ直接依頼するよう変更した。昨年度は、北村教授のほか、前・相模女子大学教授の松下啓一氏、横浜国立大学の板垣勝彦准教授に講師を引き受けていただいた。

採用3～4年目の若手職員を対象に初級編を、採用10年目前後の中堅職員を対象に中級編を実施し、政策法務の実践を推進することで、行政ドックを受け入れる“土壌”が少なからず醸成されていたと考えている。

② 行政手続法制遵守徹底の必要性の認識

繰り返しになるが、「行政手続法(条例)が遵守されていないのではないか」との懸念を持ち、行政手続コンプライアンスの向上が必要ではないかという問題意識を持っていた。特に、2014年の行政手続法の一部改正を受け、「申請に対する処分」「不利益処分」ごとに個票を作成したが、この作業を通じ、審査基準の未設定など、行政手続法制が十分に遵守されていない状況が散見された。

また、行政不服審査法の全部改正に対応するため、2015年に全庁的に「教示文」の見直しを行った。このとき、実際に市民や事業者宛てに発出された処分決定通知書を確認したが、教示文の不備もさることながら、「理由の提示」が不十分であるなど、行政手続法制が履践されていないことを改めて認識することとなった。さらに、本市では総務課が情報公開条例、個人情報保護条例を所管していて、原課が開示請求に対する決定に当たって合議という形で、一部不開示決定通知書や全部不開示決定通知書を審査している。そこに記載されている理由が条例の根拠条項のみのものや、良くて条文を書き写しただけのものが多く、加筆修正を行うことが

頻繁にあった。

こうしたことがあり、総務課内で、行政手続法制遵守の徹底の必要性を認識し、その方策について議論を重ねていたことも、行政ドック実施の一因となったと思われる。

③ 同僚・上司の理解

行政ドックに限った話ではないが、自治体内で新たな取組を行うには、同僚や上司の理解は不可欠といえる。北村教授の提案を受け、「行政ドックをやってみたい」と相談したところ、総務課長を始めとした上司の賛同を得ることができた。特に、直属の係長の全面的な理解があったが、これは例規審査や原課からの法令相談を通じ、日頃から問題意識の共有や、議論を重ねていた成果である。また、上司の多くが法務担当OBで、行政手続法制遵守の必要性について一定の理解があった点も、行政ドック実施にプラスに働いたと考えられる。

3. 行政ドックの出発点

以上のように、庁内の行政手続法制遵守に対する意識は、残念ながら低い状況にあった。行政手続法(条例)は、行政庁に対し、審査基準や標準処理期間の設定・公表、理由の提示などを義務付けている。那須塩原市は、条例により規制を行う場合も含めて、市民や事業者に法令遵守を求めている。そうである以上、市自らが行政手続法制を遵守し、コンプライアンスの向上に努めるべきである。

そのような折に、本市でこれまでほとんどなかった審査請求や取消訴訟が提起されるようになった。行政手続法制に反するとして、処分の取消判決(裁決)があれば、改めて申請を審査しなければならず、また国家賠償責任を負う可能性もある。そうであっては、住民にとって大変に不幸なことではないか。

このような出発点から、行政ドックの実施に向け、準備を始めた。

4. 実施に向けた準備・位置付け

法務担当が問題意識を持って、原課に様々な指摘をしても、なかなか改善されていない状況に鑑み、外部の有識者にメスを入れていただくのが効果的と考え、行政ドックの提唱者であり、また実施の提案をいただいた北村教授に診査者を依頼した。

そして、行政ドックの先駆である静岡市や流山市から情報提供を受け、実施体制やフローの構築、またチェックシートを作成した(表2)。なお、本市では行政ドックを政策法務研修の一環として位置付けている。

<input type="radio"/> 当該事業の流れを明らかにした詳細な資料、具体的なマニュアル等があるか。
<input type="radio"/> 処分庁（処分機関名・処分者名）を認識しているか。
<input type="radio"/> 誰のところまで決裁をもらっているか。
<input type="radio"/> 書面で行うこととされている通知は、相手方に確実に到達したか確認しているか。
<input type="radio"/> 処分基準を定めているか（行政手続法12条1項・那須塩原市行政手続条例12条1項）。
<input type="radio"/> 処分基準は、どのような事実が発生した場合に不利益処分を行うのか、どのような内容、程度の不利益処分をするのかが明らかになる程度にできる限り具体的になっているか（行政手続法12条2項・那須塩原市行政手続条例12条2項）
<input type="radio"/> 処分基準を公にしているか（行政手続法12条1項・那須塩原市行政手続条例12条1項）。
<input type="radio"/> 不利益処分を行うときは、適法性だけでなく、妥当性も考慮しているか。
<input type="radio"/> 不利益処分の判断に当たっては、その原因となる事実について、十分な調査を行い、裏付けを取っているか。
<input type="radio"/> 不利益処分に至るまでの事実経過や、実施機関の判断の過程を記録・保存しているか。
<input type="radio"/> 不利益処分をする場合は、あらかじめ、聴聞又は弁明の機会の付与を行っているか（行政手続法13条1項・那須塩原市行政手続条例13条1項）
<input type="radio"/> 不利益処分をする場合は、その理由を書面で示しているか（行政手続法14条・那須塩原市行政手続条例14条）。
<input type="radio"/> 不利益処分の理由について処分の相手方がそれを明確に確認し得る程度に、根拠規定、処分基準、原因となる事実等が個別具体的に提示されているか。
<input type="radio"/> 処分の相手方に対して、不服申立てができる旨や不服申立てをすべき行政庁、不服申立て期間を書面で教示しているか（行政不服審査法82条）。

表2 チェックシートの主な項目（不利益処分バージョン）

5. 実施体制・フロー

那須塩原市における行政ドックは、北村教授が診査者となり、総務課法務担当が事務局を担っている。2015年度に作成した「申請に対する処分」ないし「不利益処分」の一覧表を活用し、診査対象事務を公募する。その中から対象事務を選定し、有識者診査の前段として、事務局による事前ヒアリングを行う。

事前ヒアリングでは、チェックシートの項目に基づいて、原課に聴き取りを行い、事務の概要を把握する。あわせて、当該事務の根拠法令や逐条解説、起案文書や処分通知書の写し、マ

ニユアル等を提出してもらい、北村教授に送付する。

そして、北村教授による本診査は、1事務当たり1時間30分掛けて行っている。本診査には、原則として原課の課長、係長、担当者が出席し、チェックシート等を使用しながら、北村教授から指摘や助言を頂いている。本診査後に事務局が報告書を取りまとめ、市長に報告するとともに、庁内にフィードバックをするため、報告書を庁内掲示板にアップし、またフィードバック研修を実施している。

その後、原課では、指摘・助言を受けた事項について、審査基準を見直したり、理由の書き方についてのマニュアルを作成したり、あるいは不備が指摘された例規の改正など、改善に取り組むこととしている。

以上の実施フローを簡単に図示すると、次のとおりである（図1）。

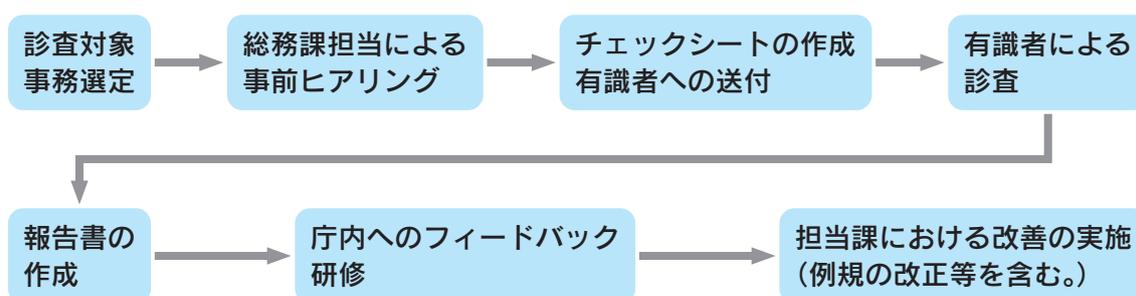


図1 那須塩原市における「行政ドック」診査フロー

6. 行政ドックの実施状況

以下では、2018年と2019年に診査した4事務について、実施状況を具体的に紹介する。2018年は「不利益処分」から、2019年は「申請に対する処分」から、表3に示すとおりそれぞれ2事務を診査した。

年度	担当課	担当係	事務の名称	根拠法令及び条項
2018年	高齢福祉課	地域支援係	養護老人ホーム等への入所措置	老人福祉法第11条第1項
	社会福祉課	保護係	不正受給者からの費用徴収	生活保護法第78条第1項
2019年	廃棄物対策課	産業廃棄物対策係	小規模特定事業の許可（土砂等の埋立て許可）	那須塩原市土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例第6条
	都市計画課	都市計画係	広告物の表示等の許可	那須塩原市屋外広告物条例第5条

表3 行政ドックにおいて診査した事務

(1) 2018年

① 養護老人ホーム等への入所措置

ア 事務の概要

環境上の理由及び経済的理由により、あるいは常時介護を必要とするが、虐待等やむを得ない理由により居宅において養護を受けることができない高齢者を養護老人ホームや特別養護老人ホームに入所させるものである。

イ 指摘された問題点

(ア) 処分の受領能力

入所措置という事務の性質上、対象者が認知症を患っていることが稀ではない。認知症が進んでいる場合は意思能力に欠けていて、処分を受け取る能力、いわゆる受領能力がない。そのような場合でも本人に通知しているのであれば、措置決定の有効性に疑問が残るのではないかと指摘を受けた。担当課からは、厚生労働省作成の手引に従って、本人に通知していると説明があった。

この説明に対しては、認知症が進行している場合でも本人宛てに通知するのであれば、処分が有効にできないため、成年後見人を立てることも検討してはどうかとの助言を受けた。

(イ) 理由提示の不十分さ

処分の根拠について、老人福祉法11条1項は、措置の事由として1号から3号までを規定しており、いずれに該当するか示す必要がある。しかし、処分通知書には「項」までしか記載されておらず、1号から3号までのいずれに該当するのか不明である。第何号までを明示しなければ、処分の根拠の記載としては不十分との指摘を受けた。また、処分の理由は、「環境上の理由及び経済的理由に該当するため」「やむを得ない理由による」と老人福祉法の条文上の文言を記載しているだけのものであった。措置に至るこうした事実があり、これを処分基準に当てはめるとこうなる、という法的三段論法で記載する必要があるとの指摘を受けた。

担当課からは、本人又は家族に対し、事前に十分な説明を行い、理解してもらっているから、処分通知書には詳しく記載していないとの説明があった。そうであったとしても、処分通知書の記載を簡略にしても良いということにはならないとの指摘を受けた。

なお、虐待による措置など、極めて緊急性が高いケースも想定される。緊急時においては、訴訟に耐え得るような理由を記載するのが容易でないのも事実である。そのような場合にも適切に対応できるよう、理由の記載方法について、マニュアルを作った方が良いとの助言も頂いた。

(ウ) 教示文の誤り

2014年に行政不服審査法が全部改正され、2016年4月から施行された。施行日以降になされた処分については、新法の内容に基づき、不服申立てに係る教示をしなければならないが、2018年1月にした入所措置であったにもかかわらず、教示内容は旧法下のものであった。

さらに、取消訴訟に係る教示がなされていなかった。

ウ 診査後の担当課の対応

診査後、担当課では「老人福祉法施行細則」を改正し、「老人福祉法による措置決定通知書」(様式10号)の内容の見直しを行った。北村教授の助言を踏まえて、根拠条文の表記方法を工夫し、次のようにした。教示内容を新法のものとし、また取消訴訟に係る教示文を追加した。

老人福祉法第11条第1項	第1号 第2号 第3号	の規定に基づき、次のとおり措置を決定したので通知します。
--------------	-------------------	------------------------------

② 不正受給者からの費用徴収

ア 事務の概要

生活保護受給者には、生活保護法61条により届出の義務が課されており、収入があった場合には、福祉事務所に届け出なければならない。就労収入や生命保険の給付金があったにもかかわらず、福祉事務所に申告しなかったときに、同法78条1項により、不正に受給した費用を徴収するものである。

2017年度には、81件の費用徴収決定を行っていた。そのうち9件をサンプルに、その適法性・妥当性を診査した。

イ 指摘された問題点

(ア) 理由提示の不十分さ

9件全てに記載されているのは、理由ではなく単に事実であった。生活保護ケースワークにおいては、市役所の窓口の面談だけでなく、受給者宅へ定期的に家庭訪問を行っていて、他の事務と比べると受給者と面接する機会が多い。したがって、費用徴収の起案までに複数回折衝する。忖度すると、その過程で受給者は生活保護法78条1項が適用されることを十分に理解していると推測されるため、理由提示が必要最小限になっているのかもしれないが、もっと丁寧に書くべきであり、また理由のモデル的なものを作成した方が良いとの助言を受けた。

(イ) 教示文の誤り

不正受給者からの費用徴収については、審査請求か取消訴訟かを選択できる、いわゆる「自由選択主義」がとられているが、教示文に次の3パターンの誤りが認められた。

- ・生活保護の停・廃止の場合の教示文を付したもの
- ・取消訴訟について、不服申立前置主義がとられている教示文を付したもの
- ・不服申立期間を処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内と、旧法の内容での教示文を付したもの

様式が定められていないのが一因と思われるので、市の生活保護法施行細則に、費用徴収決定通知書を定めるべきではないかとの助言を受けた。

(ウ) 78条1項の誤認

処分通知書の柱書に、「返還するよう命令します」とするものと「返還するよう指示します」とするものが確認された。不利益処分である以上、「命じます」とすべきであろう。この点については、担当課においても「命令」と「指示」が混在していることを問題視し、改善を検討していた。やはり、様式を定めていないのが要因で、様式を定めるべきであるとの助言を頂いた。

ウ 診査後の担当課の対応

施行細則に様式を追加はしていないものの、担当課において通知書のひな型を作成し、事務処理の統一を図った。

(2) 2019年

① 小規模特定事業の許可(土砂等の埋立て許可)

ア 事務の概要

土壌の汚染及び土砂の流出による災害の発生を防止するため、事業者が土砂の埋立て等を行う場合に、許可申請を義務付けるものである。「栃木県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生防止に関する条例」は、埋設等土砂の面積が3,000平方メートル以上の事業について規制しており、県条例の規制の対象外である埋設等土砂の面積が1,000平方メートル以上3,000平方メートル未満の事業について市条例により規制を行うものである。

イ 指摘された問題点

(ア) 審査基準に反した補正

形式上の要件に適合しない申請に対し担当課が補正を求める場合は、口頭による補正指示のみ行っているとの説明があったが、審査基準である那須塩原市小規模特定事業許可等事務取扱要領8条1項には補正は書面により行う旨の規定があり、運用面に問題があるのではないかと指摘があった。

これに対し担当課からは、必要書類が不足している場合や、申請内容の記載漏れがある場合など、申請の前段階として明らかに形式上の軽微な不備があるものについてのみ口頭の補正指示を行っているため、正式に申請を受け付けた段階で補正が必要となったケースがないとの説明があった。

この説明に対し、要領8条1項に書面により補正を求める旨の規定があるのであれば、不備の軽微にかかわらず、そのとおり運用すべきであるとの助言を受けた。

(イ) 必要な様式の未制定

許認可申請等を拒否する場合に用いる様式が、条例施行規則で定められていなかった。適

切な様式を規則上、設けるべきであるとの助言を頂いた。

ウ 診査後の担当課の対応

助言を踏まえ、条例施行規則を一部改正し、様式2号の3として「小規模特定事業（小規模一時たい積事業）（変更・譲受け）不許可通知書」を整備するほか、要領に規定されていた事項で規則事項ではないかと助言を受けた点について、要領から規則への格上げを行った。

② 広告物の表示等の許可

ア 事務の概要

良好な景観を形成し、若しくは風致を維持し、又は公衆に対する危害を防止するため、屋外に広告物を掲出しようとする場合に、許可申請を義務付けるものである。2015年に栃木県から権限移譲された事務であり、市では、市街地については比較的規制を緩く、また田園地等については比較的規制が厳しくなるよう基準を整備している。

許可の期間が3年であり、許可の更新を含め、年間約300件の申請を受け付けている。

イ 指摘された問題点

(ア) 分かりにくい法構造

屋外広告物の掲出禁止区域の指定について、屋外広告物条例では市長が指定する区域を禁止区域から除くこととされており、市長が指定する区域は「屋外広告物掲出禁止区域等の指定について（平成30年那須塩原市告示第44号）」により告示している。当該告示において、条例で禁止した区域の解除を行っており、分かりにくい法構造となっている意図について質問があった。

担当課からは、市条例は、県条例を参考に制定した経緯があるため、県条例の法構造を踏襲している。市においては禁止区域がないため告示により全域解除しているが、県内の他自治体では、禁止区域として残す区域が一部あることから、県においてこのような構造にしていたものと推察されるとの回答があった。

これに対し、禁止区域のない那須塩原市としては、意味のない法構造であることから、条例と告示の内容及び対応関係を見直すことが望ましいとの助言を頂いた。

(イ) 標準処理期間の未設定

年間約300件の許可申請があるものの、標準処理期間を定めていないとのことであるが、口頭により2週間程度と案内しているのであれば、「屋外広告物の手引」に記載した方が良いとの助言を受けた。

(ウ) 行政指導による書類添付の求め

許可申請書の添付書類として、「手数料の納付済証」を求めているにもかかわらず、屋外広告物条例施行規則8条1項に明記（規定）されていない。法令の根拠規定なしに書類の添付を求

めるという行為は、行政指導に当たる。手数料の納付済証の添付、ひいては手数料の事前納付を求めたいのであれば、同施行規則に規定しておくべきであるとの指摘を受けた。

ウ 診査後の担当課の対応

助言を踏まえ、2020年3月議会に屋外広告物条例の一部改正案を提出し、分かりにくい法構造となっていた条例と告示の内容及び対応関係の見直しを図った。また、標準処理期間を2週間と設定し、「屋外広告物の手引」に記載した。さらに、屋外広告物条例施行規則も改正し、許可申請書の添付書類を定める8条1項に「申請手数料の納付が確認できる書類の写し」を追加するなど、大きく改善が図られた。

(3) フィードバック

行政ドックで確認された問題点や今後の対応について、事務局において「(試行的)行政リーガルドック実施報告書」を作成し、市長へ報告を行った。また、確認された問題点は、診査対象事務に限ったものではない。診査を受けた4課は、いわば庁内を代表して行政ドックに対応した訳である。理由提示の不十分さ、教示文の誤りなどは、決して受診課に特有のものでなく、同種の事務にも共通した問題と推測されるため、庁内で問題点を共有することが重要である。そこで、庁内に水平展開するべく、フィードバック研修を実施している。2018年の例になるが、係長級の職員を中心に約70名が受講した。

説明会では、初めに行政手続法制の概要(審査基準や標準処理期間の設定、理由の提示など)の説明を行った上で、報告書を基に説明を行い、各課各係において、①診査対象事務と同種の事務で比較的件数が多いものの点検作業(根拠条項が適切に示されているか、理由提示は十分か、教示文は適切か、根拠条文が最新のものかなど)、②処分の件数が多いもので、例規上様式が制定されていないものについての様式整備、③処分理由の記載例の作成などを依頼している。

7. 行政ドックの効果

(1) 受診課における行政手続の改善

以上のような取組の実施により、何よりも受診した原課における行政手続の改善につながっている。一般的な職員研修でも、多少、行政手続法や条例の説明があるものの、内容がどうしても一般的・抽象的なものになってしまう。一方、行政ドックの場合は、受診課で作成した起案文や、申請者に対し発出した処分通知書、審査基準などについて、どの部分が行政手続法制に適合しないか診査を受けるため、大変具体的であり、分かりやすい。そのため、研修効果が極めて高く、行政手続の改善につながっていると捉えている。

(2) 条例及び規則の改正

行政ドックの目的は、一義的には行政手続の改善、行政手続コンプライアンスの向上であるが、診査過程で、事務の根拠となる条例を有識者が目にする事となる。2019年は、いずれも条例を根拠とする事務を診査対象としたため、北村教授から条例の見直しについても助言を頂くことができた。実際に、屋外広告物条例は行政ドックでの指摘を踏まえた改正が行われている。どちらかといえば、副次的な成果と考えているが、行政ドックは一粒で二度美味しいものとなっている。

8. 今後の課題

最後に、行政ドックの今後の課題について検討したい。なお、2020年からの行政ドックの正式導入に向け、那須塩原市行政リーガルドック実施要領(資料)を作成したが、新型コロナウイルス感染症対策のため、今年度は実施を中止した。したがって、2021年の正式導入に向けて、次の点を課題として挙げておく。

(1) 全庁的な水平展開に向け、いかに「壁」を破るか

残念なことであるが、庁内の一部では根拠法令の条文に直接当たらず、前任者から引き継いだマニュアルに依存するなど、前例踏襲の横行が散見される。いまだに行政手続法制を知らない職員が多数を占める。

また、行政ドックの対象事務を公募しても、「多忙」「例規の不備を指摘され、改正することになったら面倒」などの理由で、原課からなかなか手が挙がらない、いわば食わず嫌いの状態にある。行政ドックの趣旨、過去2回の試行的実施で明らかになったメリットをPRするなどして、原課の「壁」を破る必要があると考えている。

(2) 政策法務主任の育成・活用

事務局の総務課法務担当のみでは、庁内に水平展開するのは不可能である。本市では、各課における例規審査に資するため、政策法務主任を設置している。水平展開に当たっては、政策法務主任を起点にしたいと考えている。政策法務主任は、主査又は主任の職員(30～40歳代前半の中堅層)から選任しており、例規審査に加え、さらに行政ドックにおいても活躍できるよう、政策法務主任向け勉強会の開催など、研修の充実が必要と感じている(2020年2月4日に開催した時間外の自主勉強会では、「行政手続法制」「行政ドック」について学習し、積極的に公募に応じるよう勧奨した。)

(3)「行政リーガルドック実施要領」の条例化

行政ドックは、2017年の地方自治法の改正で新たに設けられた「内部統制」と、基本的にはベクトルの方向が同じと思われる。また、監査委員による財務監査については、地方自治法により、毎年度、定期的な実施が義務付けられている。

こうした点を踏まえると、いまだ個人的意見の域を出ないが、将来的には行政ドック実施の根拠を条例（最低でも、規則）に置くべきと考えている。条例化によって、市として行政手続法制遵守への姿勢を強力に示すことができるとともに、市長の交代や、総務課法務担当が変わったとしても、継続的に行政ドックを実施できるようになり、制度の安定的運用につながると思われる。

9. おわりに

ここ最近の審査請求を見ると、行政手続法制を理解していれば、審査請求自体を防げたのではないかと思われるものが多い。審査請求がなされれば、審理員による審査、処分担当課は弁明書の作成、審査庁事務局は行政不服審査会への諮問や裁決書の作成など、行政コストが増大する。審査請求それ自体は、法律で保障された国民の権利であり、当然その行使を妨げることはできないが、市が行政手続法制を理解していないことに起因するものだとすると、何とも申し訳ない。そういう意味においても、今後、予防法務として、行政ドックに取り組むことの重要性が一層増すと感じている。

本市においても、引き続き取組を行っていくが、多くの自治体、とりわけ小規模自治体が行政ドックの趣旨に賛同し、実施されることを切に望む。

【資料】那須塩原市行政リーガルドック実施要領

(目的)

第1条 この要領は、事務執行における法令遵守の徹底を推進し、市政運営に対する市民の信頼を確保するため、予防法務として実施する行政リーガルドック（以下「ドック」という。）に関し必要な事項を定めるものとする。

(ドックの実施方法)

第2条 ドックは、政策法務に関し識見を有する者（以下「有識者」という。）に診査を依頼し、別に定める行政リーガルドックチェックシートにより実施するものとする。

2 ドック担当課は、有識者の診査に当たって、予備診査を行うものとする。

3 ドック担当課は、前項の予備診査に当たり、原課から対象事務に係る審査基準又は処分基準、事務マニュアルその他診査に必要な書類の提出を求めるものとする。

4 有識者の診査により抽出された法的課題は、庁内説明会等を通じ、庁内にフィードバックすることにより、全庁的に共有するものとする。

(対象事務)

第3条 ドックの対象となる事務は、市又は市の機関が行う許認可等の行政処分とする。

(対象事務の選定手続)

第4条 ドック担当課は、前条の事務の中から当該年度の対象事務を選定するものとする。

(市長への報告)

第5条 ドック担当課は、ドックにより抽出された法的課題、原課における改善の取組について、市長に報告するものとする。

附 則

この要領は、令和2年4月1日から施行する。

豊田市における行政リーガルチェックの取組について

豊田市総務部法務課長 都築 和夫

1. 行政リーガルチェックの実施に至る経緯

(1) 経緯の概要

分権改革により、自治体は、自己決定と自己責任による地域経営を行う権限を得て、大きな責任を負うこととなった。これを受けて、当市は、「条例の活用」を分権時代における自治体経営の重要課題に位置付け、政策法務を積極的に活用することとした。

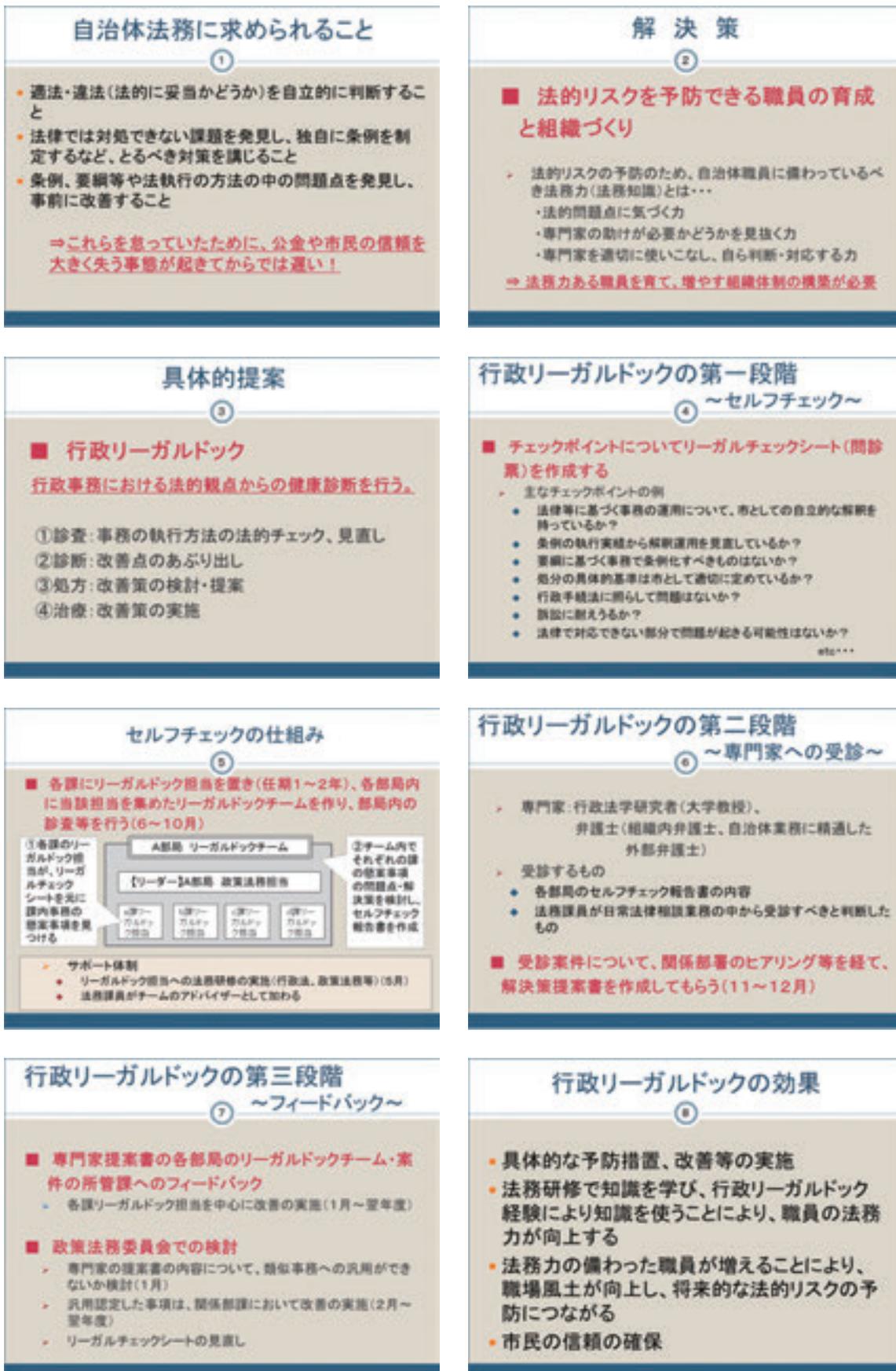
当市では、この取組を計画的に進めるため、平成25年度に、任期付きの組織内弁護士2名の採用に併せて総務部庶務課から法規担当を独立させて法務課を設置するとともに、『豊田市政策法務推進体制整備計画』を策定して、平成27年度までの3か年にわたり推進体制の整備に取り組んだ。そして、平成28年度には、後継計画(第2期計画)である『豊田市政策法務推進計画』に基づき、これまでの例規審査会を昇華させた「政策法務委員会」を設置するなどして、政策法務を推進するための体制整備を完了した。さらに、次のステップとして、外部有識者による「政策法務アドバイザー」の設置等により自主条例づくりを支援する仕組みを充実させるとともに、計画的な法務研修の実施により職員の政策法務能力の向上と、全庁各部局における法務マネジメントの強化を図ってきたところである。

このように、政策法務の推進に関し着実に成果を残してきたところではあるが、『執行法務の適正化』については、第2期計画に掲げたものの、遅々として進まない状況にあった。そこで、令和元年度からの『第2次豊田市政策法務推進計画』(第3期計画)において、執行法務の適正化を再度重点課題として取り上げ、申請に対する処分や不利益処分を始めとした行政手続について「行政リーガルチェック」(以下「リーガルチェック」という。)を実施することにより、市民等の権利利益の確保や職員一人ひとりの法令遵守の徹底を図ることとした。

令和元年度においては、当市が所管する申請に対する処分の一部を対象として、試行的にリーガルチェックを実施した。そして、その取組について、後述するように一定の成果がみられたことから、令和2年度以後においても継続して実施することとしている。

(2) 法務課員による提案と実行

当市は、前述したように令和元年度にようやくリーガルチェックの実施に着手し実行に移すことができたが、これに大いに貢献し、法務課員としてその役割をしっかりと果たしてくれたのが、水野有希子主任主査(平成24年度総務部庶務課法規担当、平成25年度から平成29年度まで法務課、現子ども部子ども家庭課に在籍)と川合秀幸主査(平成29年度から法務課に



図表1 法務課員による行政リーガルドックの提案 『地方分権時代に対応した自治体の法務力の向上に向けて』(抜粋)

在籍)である。この二人なくしては、当市におけるリーガルチェックの取組は実現しなかったと言っても過言でない。

水野主査(当時)は、平成26年度に庁内の人事研修である「次世代リーダー養成研修」を受講する中で、『地方分権時代に対応した自治体の法務力の向上に向けて』と題して、当市における行政リーガルドックの実施について提案を行った。図表1は、その提案時における資料の抜粋であるが、静岡市の先進的な取組を参考にしたもので、政策法務の推進体制の整備を進め、政策法務を積極的に活用していこうとする当市にとっては、近い将来必ず行政リーガルドックに取り組みなければならないと感じさせるものであった。

このため、この行政リーガルドックを第2期計画の『豊田市政策法務推進計画』の新規施策に「行政リーガルチェックの実施」として位置付けたところである。そして、平成27年度から、この提案を基に、水野主査が法務課内の実施リーダーとなって、全庁各課が所管する処分の洗い出しとチェックシートの作成に尽力した。残念ながら水野主査の在籍中には実施に至らなかったが、振り返ると、やはり課題はチェックシートの作成であった。満足のいく完璧なチェックシートを目指し過ぎ、チェック項目が複雑になってしまい、実際にチェックをする所管課がついてくることができるかなどの心配から、なかなかGoサインを出すことができなかった。加えて、十分な作業時間を確保せずに進めてきたことから、法務課長として絶対にやり遂げるという覚悟が足りなかったというのが当時の率直な反省である。

水野主査を引き継いで、リーガルチェックの実施にこぎ着けたのが、川合主査である。課題のチェックシートの作成は、流山市の取組を参考とし、試行的なものと言いついて、とりあえず実施に着手することとした。実際に実施した感想としては、チェックの実施により想定以上に見えてくるものが多く、チェックの対象となった所管課にとっても有益なものとなり、非常に効果の高いものになると感じた。以下は、令和元年度から川合主査が時間を惜しまず取り組んだ成果である。当市における実施スケジュールと実施体制と共に、実施に当たっての留意事項の整理を試みた。他都市が「行政ドック」を実施する際の参考になれば、幸いである。

2. リーガルチェックの実施スケジュール

(1) 全体スケジュール

当市においては、市民等の権利利益に密接に関わる手続である「申請に対する処分」と「不利益処分」をリーガルチェックの対象とすることとし、このうち申請に対する処分を「公の施設に係るもの」と「その他のもの」に分け、これらについて数年度かけてチェックを行うこととした。具体的な全体スケジュールは、図表2-1のとおりである。

番号	チェック実施年度	対象手続
1	令和元年度	申請に対する処分のうち公の施設に係る処分以外のもの(その1)
2	令和2年度	申請に対する処分のうち公の施設に係る処分以外のもの(その2)
3	令和3年度	不利益処分(その1)
4	令和4年度	不利益処分(その2)
5	令和5年度	申請に対する処分のうち公の施設に係るもの

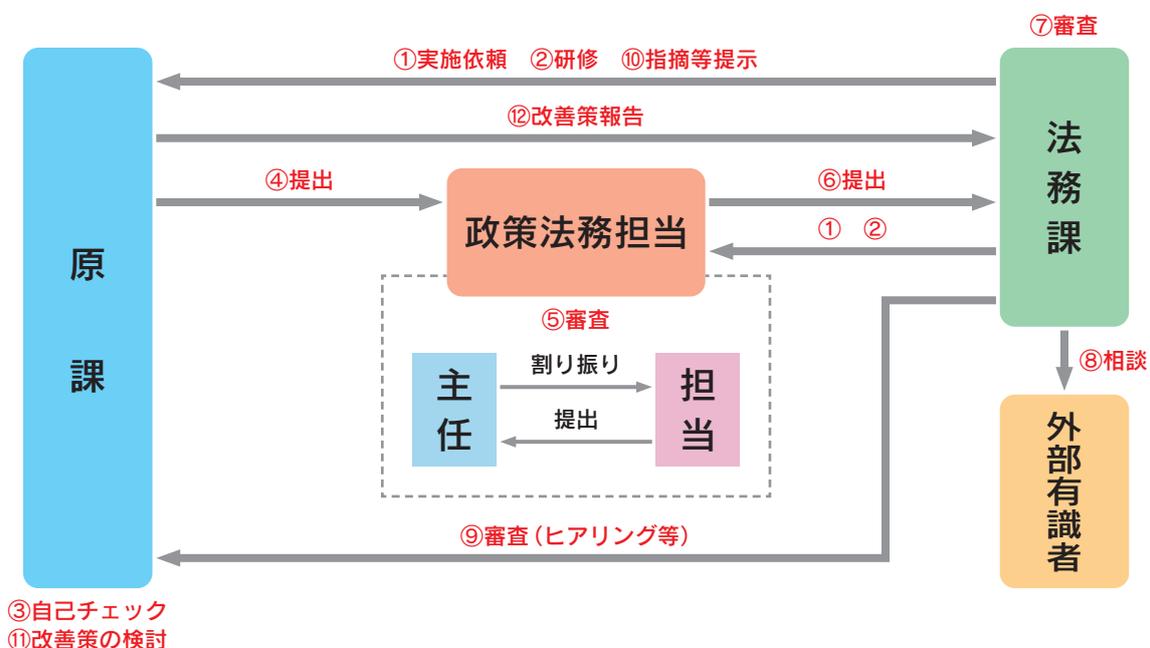
備考

- 1 「申請に対する処分のうち公の施設に係る処分以外のもの」と「不利益処分」については、それぞれを2分し、2年ずつかけて実施することとしている。
- 2 指定管理者の指定に係る手続も、別途案件ごとにチェックの実施を検討している。

図表2-1 豊田市におけるリーガルチェックの全体スケジュール

(2) 試行として実施した際の年間スケジュール

令和元年度は、申請に対する処分のうち公の施設に係る処分以外のものについて、試行的にリーガルチェックを実施したところである。その際の手続の手順は、図表2-2のとおりである。また、年度内の取組の流れ(スケジュール)を示すことの意義は大きいと思われることから、令和元年度の取組に係るものを参考までに図表2-3に掲載しておく。



備考

「政策法務担当」とは、全庁を挙げて政策法務の推進に取り組むとともに、部局内の法的課題の解決、特に自主条例の制定において主導的な役割を果たすため、部局に2人ないし4人ずつ配置している者。具体的には、所属する部局内の政策条例の立案方針の取りまとめ及び調整、例規の制定改廃の事前審査、争訟事件の対応、法務課との連絡調整等の事務の処理を担っている。また、行政不服審査制度における審理員の補助業務や、リーガルチェックなどの実施においても、一翼を担っている。

図表2-2 豊田市におけるリーガルチェックの手続の手順

番号	実施内容	実施課等	実施時期
1	所管課へのチェックの実施依頼	法務課	8月27日
2	行政手続法制に係る事前研修	法務課	10月3日
3	申請に対する処分の所管状況の把握、関係資料の収集、チェックシートの作成	所管課	10月4日～同月24日
4	資料一式を部局の政策法務担当へ提出	所管課	10月25日
5	提出資料のチェック、不備の補完	政策法務担当	10月26日～11月7日
6	資料一式を法務課へ提出	政策法務担当	11月8日
7	提出資料のチェック、指摘事項のまとめ	法務課	11月9日～同月30日
8	行政リーガルチェックアドバイザー（以下「アドバイザー」という。）によるヒアリング審査に付す案件の選定	法務課	12月1日
9	アドバイザーとの調整（案件の概要説明等）	法務課	12月2日～同月24日
10	ヒアリング審査	アドバイザー、所管課、法務課	12月25日
11	指摘事項の取りまとめ、通知	法務課	3月18日
12	フィードバック研修	アドバイザー、法務課	3月23日
13	指摘事項に対する改善案の検討、報告書の提出	所管課	4月17日
14	報告内容の確認、追跡調査	法務課	4月～6月
15	指摘事項に対する対応状況の追跡調査	法務課	令和2年度中

備考

- 1 リーガルチェックは、行政手続に係る高度な専門知識が必要であることに加え、より実効的なものとする必要があるため、外部の視点を取り入れることが不可欠であり、行政手続法制に精通した外部有識者（上智大学法学部 北村喜宣教授）にアドバイザーを依頼している。
- 2 当市が所管する申請に対する処分の種類は、全体で数百件に上り、その全てについてチェックしたりヒアリング審査を行ったりすることは現実的ではないことから、チェックの対象を絞り込み、ヒアリング審査に付す案件についてはさらに法務課において限定して行った。

図表2-3 豊田市におけるリーガルチェックの令和元年度のスケジュール

3. 実施体制

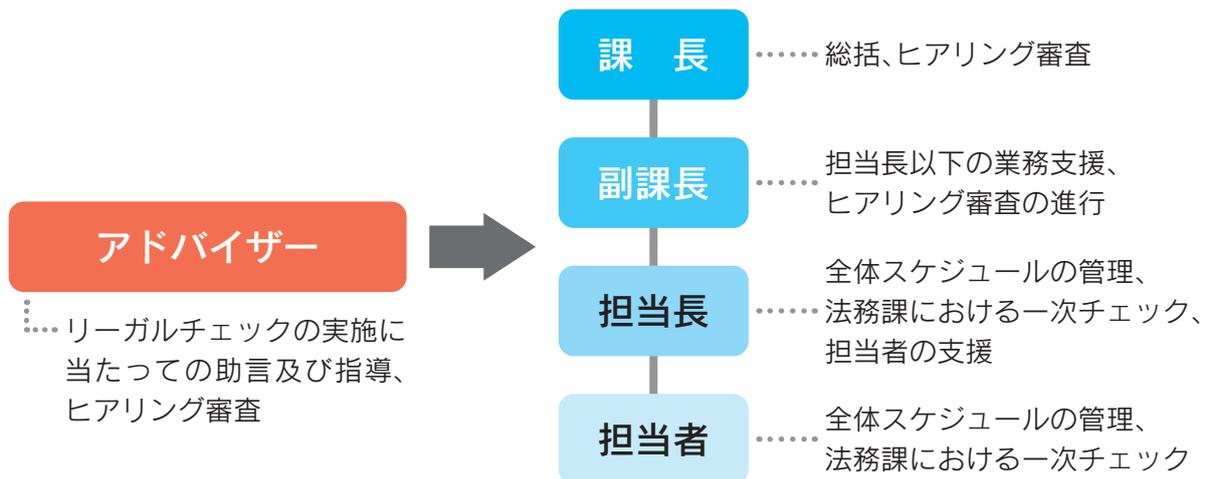
リーガルチェックの実施においては、事前の検討からフィードバック研修の実施に至るまで、検討事項、調整事項等が多岐にわたる。また、法務課における審査においては、担当者が細部を把握していない行政手続が当然のようにあるため、一つひとつの手続について、根拠となっている法文を読み解き、実際の手続を想像しながら、緻密なチェックを行うことは、大きな負担となる。よって、一人で全ての検討、調整等を行うことは現実的ではなく、少なくとも二人程度はリーガルチェックに関して時間を割くことのできる職員が必要であると思われる。

(この点については、自治体や実施の規模によるところが大きい。)

当市においては、まず、担当者(主査級)が全体の検討、調整等を行い、担当長(係長級)と相談しながら、制度設計を行うとともに、これらの者により一次的なチェックも行った。また、リーガルチェックは、所管課の担当者や政策法務担当が行政手続法制に係る知識を一定程度有していなければ実効性のあるものとはならないため、チェックの実施依頼時にこれらの者を対象として、行政手続法制に係る基礎的な知識を習得してもらうための研修を、法務課の組織内弁護士を講師として実施した。

それぞれの行政手続については、当該手続の概要情報の周知方法から処分に至るまで、チェックすべき事項がいくつもあり、これらを丁寧にチェックし、違法・不当な点の確認に漏れが無いようにするためには、複数の職員によりチェックを行うことが必須となる。そこで、法務課におけるチェックについては、担当長及び担当者のほか、課長と副課長も行うようにし、複数の目で確認するようにした。

そして、このような専門性の高い内部統制的な取組を内部の職員のみでやるのでは限界があることに加え、何より十分な指摘ができないのではないかと懸念されるところである。そこで、当市においては、前述のとおり、行政手続法制に精通した外部有識者にアドバイザーを依頼し、ヒアリング審査等において協力してもらうことにより、万全な体制を築いている。



図表3 豊田市におけるリーガルチェックの実施体制

4. 実施の各工程における取組内容と留意事項

(1) 事前準備

ア 年間スケジュールの検討

リーガルチェックの実施に当たっては、あらかじめ年間スケジュールを決定し、実施体制の

関係者間で情報を共有しておく必要がある（外部有識者に協力を依頼する場合については、特にこのことが当てはまる。）。当市の場合は、図表2-3に掲げたスケジュールをアドバイザーと共有するとともに、所管課や政策法務担当に対しても依頼をする中において明示し、あらかじめチェックを行う際の業務量の調整を行ってもらえるようにした。

このほか、スケジュールの決定に際し留意した事項としては、所管課と政策法務担当におけるチェックにおいて十分な時間を確保することが挙げられる。特に、所管課は通常業務に上乘せする形でチェックを実施することになるため、通常業務に影響が生じないような配慮をすることが望まれる。当市においては、所管課におけるチェックに3週間程度、政策法務担当におけるチェックに2週間程度の期間を設定し、対応してもらった。これに対しては、特段意見はなかったが、政策法務担当によるチェックにも3週間程度の期間を設定するべきであったように感じている。

また、法務課におけるチェックが完了した後の、アドバイザーとの意見調整の時間も想定しておくべきである。ヒアリング審査を有効なものとするためにも、可能ならばヒアリング審査に付す案件について意見交換を行い、アドバイザーの意見を踏まえて案件を決定することが理想である。

イ 対象部局の選定とチェックする行政処分の決定

当市は中核市であるため、許認可等の権限を比較的広範にわたって有しており、申請に対する処分に限ってもその件数は数百件に上る。この分量のものを一度に全てチェックすることは現実的ではないことから、まず申請に対する処分に対象を絞った上で、庁内の部局を2グループに分け、1グループにつき1年かけてチェックを行うこととした。

また、所管課が所管する全ての申請に対する処分のチェックをすることも検討したが、所管課によっては所管する申請に対する処分の件数が数十件に上がることが分かり、効率性の観点から、1所管課につき処分実績の多い1件をチェックの対象とし、その結果を踏まえてその他の申請に対する処分については自律的にチェックしてもらうこととした。このように工夫することで、法務課の負担が過大とならないようにしつつ、リーガルチェックの取組効果を引き出すことができた。

ウ チェックシート等の資料の整備

法務課が発出するチェックの実施依頼等の文書の内容（リーガルチェックを行う目的や実際に行ってもらった作業内容の説明等）が分かりやすいものでなければ、所管課において本質的でない部分の確認作業を増やすこととなり、対応の負担が増すばかりで、十分なチェックを行ってもらうことが期待できなくなる。実際に、令和元年度に取組を行った際には、提出資料

第2章 自治体における取組状況

番号	提示した書面
1	行政リーガルチェックの実施について（依頼）
2	作業手順書
3	行政手続の概要
4	処分一覧表
5	チェックシート（申請に対する処分）
6	提出資料（兼チェック表）
7	資料の提出について
8	改善報告書

備考

- 「3 行政手続の概要」は、研修の代替資料である。当初は、令和元年度と同様に集合研修形式により行政手続法制の知識習得の機会を設ける予定であったが、新型コロナウイルス感染症の感染防止の観点から、資料の配付に留め、自学の形式とした。
- 「7 資料の提出について」は、チェックシート等を政策法務担当に提出する際の頭紙として用意した様式である。

図表4-1 リーガルチェックの実施に当たり所管課に提示した書面の例

番号	提出を依頼した資料
1	処分一覧表
2	チェックシート
3	処分手続を案内しているHPの該当箇所の写し
4	その他処分手続の案内に係る文書
5	根拠法令（関係法令）
6	要綱・マニュアル
7	審査基準
8	標準処理期間を示した文書
9	書類審査のためのチェックリスト
10	申請書の受付処理簿等の写し
11	審査の進行状況確認表の写し
12	申請書の様式
13	その他申請に関係する様式
14	申請書の添付書類一覧
15	処分書の様式
16	実際の処分書の写し
17	その他処分に関係する資料

備考

- 代理人による申請の有無等の確認のため、実際に市に提出された申請書（添付書類は含まない。）についても、5件程度提示してもらうようにするとよい。
- 行政手続に係る様式については、申請書や処分書のものに限らず、添付書類の様式など全ての様式を提出してもらうようにすると、審査を効率的に行うことができる。

図表4-2 所管課に対し提出を依頼した資料の例

豊田市における行政リーガルチェックの取組について

チェックシート（申請に対する処分）

所 属（ ） 所 属 長（ ）
 処分の名称（ ） 処分の法的根拠（ ）

※太枠内に回答を記入してください。

区分	No	チェック項目	選択肢	回答番号	
手続の周知	1	申請に必要な様式、審査基準、標準処理期間、その他申請手続に関する情報について、ホームページ等で容易に得られるようになっているか	①なっている ②なっていない		
申請様式	2	申請書（かがみ）に記載されている申請の根拠規定（条項）は正しいか	①正しい ②誤っている ③記載がない		
審査基準	3で①と回答	3	審査基準を定めているか ※行政手続法（以下「法」）5条1項 豊田市行政手続条例（以下「条例」）5条1項	①定めている ②定めていない	
		4	審査基準を策定する際、市民や関係者への意見聴取を行ったか	①行った ②行っていない	
		5	法令の規定や国等からの通知内容をそのまま審査基準としていないか	①している ②していない	
		6	審査基準は処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとなっているか ※法5条2項、条例5条2項	①なっている ②なっていない	
		7	審査基準を公表しているか ※法5条3項、条例5条3項	①している ②していない	
		8	【公表している場合】どのような方法で公表しているか 例：申請の提出先とされている機関の事務所における備付け、ホームページへの掲載 など	※次の行に記載	
		9	標準処理期間を定めているか ※法6条、条例6条	①定めている ②定めていない	
		10	設定した期間は何日間か（①）。また、何を根拠に期間を決めたか（②） ①設定した期間 日間 ②期間の根拠	※次の行に記載	
標準処理期間	9で①と回答	11	標準処理期間を公表しているか ※法6条、条例6条	①している ②していない	
		12	【公表している場合】どのような方法で公表しているか 例：申請の提出先とされている機関の事務所における掲示、ホームページへの掲載 など	※次の行に記載	
		13	標準処理期間を定期的に見直しているか	①している ②していない	
		14	手続が標準処理期間を過ぎる場合に申請者に理由等を通知等しているか	①している ②していない	
		15	標準処理期間を定めない理由は何か	※次の行に記載	
		16	代理人による申請の場合、代理権の有無や権限の内容を確認しているか	①している ②していない	
手続の代理人	17	どのように確認しているか 例：委任状の写しの提出により確認 など	※次の行に記載		
審査事務	21で①と回答	18	審査基準や許認可等の基準を審査事務用にチェックリスト化しているか	①している ②していない	
		19	申請書が提出されたときは、直ちに受付をし、遅滞なく審査を開始しているか ※法7条、条例7条	①している ②していない	
		20	受付した申請書を受付処理簿等により適切に管理しているか	①している ②していない	
		21	申請について誰が対応しているのか等、審査の進行状況を課内で共有しているか	①している ②していない ③共有する必要がない	
		22	どのように共有しているか 例：受付処理簿で申請の処理状況についても把握できるようにしている など	※次の行に記載	

第2章 自治体における取組状況

	23	申請者から求められた場合は、審査の進行状況及び申請に対する処分の時期の見通しを示し、又は申請に必要な情報（申請書の記載及び添付書類に関する事項等）を提供しているか ※法9条、条例9条	①している ②していない ③求められたことがない	
	24	申請者に、法令や審査基準で定めている書類以外の書類の添付を求めているか	①求めている ②求めていない	
	25	申請者がした他の関連する申請が審査中であることを理由として、審査又は判断を遅延させていないか ※法11条1項、条例11条1項	①させていない ②させている ③同時に複数の申請がなされることがない	
	26	形式上の要件（申請書の記載事項に不備がない、必要な書類が添付されている、期間内に申請された等）に適合しない申請については、速やかに補正を求め、又は許認可等を拒否する処分をしているか ※法7条、条例7条	①している ②していない	
	27	書類の補正を求める場合に、当該補正の内容を書面で伝えているか	①している ②していない ③補正を求めたことがない	
	28	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがあるか	①ある ②ない	
	29	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがある場合は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続することにより当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしないよう、留意しているか ※法33条、条例31条	①している ②していない	
	30	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがある場合、許認可等の権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に行政指導に従うことを余儀なくさせるようなことをしてはならないか ※法34条、条例32条	①している ②していない	
理由の提示等	31	許認可等を拒否する処分をする場合は、その理由を書面で示しているか ※法8条1項本文及び2項、条例8条1項本文及び2項	①示している ②示していない ③拒否処分の実績がない	
	32	許認可等を拒否する処分をする理由について、申請者がそれを明確に認識し得る程度に、根拠規定、審査基準、原因となる事実等を具体的に提示しているか	①している ②していない	
	33	許認可等の通知書に記載されている許認可等の根拠規定は正しいか	①正しい ②誤っている ③記載していない	
教示	34	申請を拒否する処分をする場合に、審査請求や取消訴訟の提起に関する教示をしているか	①している ②していない ③教示をすべき処分の実績がない	
	35	条件を付して申請内容を認容する処分をする場合に、教示をしているか	①している ②していない ③条件を付した認容処分をしていない	
	36	審査請求に係る教示は、処分の相手方に対して、「①審査請求ができる旨」、「②申立て先となる行政庁」、「③審査請求が可能な期間」等を書面により提示しているか ※行政不服審査法（以下「行審法」）82条1項	①している ②していない	
	37	取消訴訟の提起に係る教示は、処分の相手方に対して、「①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者」、「②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間」、「③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨」を書面により提示しているか ※行政事件訴訟法46条1項	①している ②していない	
	38	利害関係者から請求があった場合に、当該者に教示をしているか ※行審法82条2項	①している ②していない ③請求されたことがない	
	39	審査請求をすべき行政庁について、正しく教示をしているか ※行審法4条	①している ②していない	
	40	審査請求ができる期間について以下のとおり正しく教示をしているか 「処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内（処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内）」 ※上記期間については、郵送に要した日数は算入されない ※「不作為についての審査請求」については、期間制限はない ※個別法にこれとは異なる期間の定めがある場合がある	①している ②していない	
	41	申請内容の全てを認容する処分をする場合に、審査請求や取消訴訟に関する教示をしていないか	①している ②していない ③全てを認容する処分をしていない	

図表4-3 チェックシート

に関する問合せやチェックシートの質問項目に関する問合せが多く寄せられ、所管課における作業や法務課における作業が非効率なものとなってしまったと反省したところである。

このため、令和2年度の取組においては、所管課がストレスを感じることなくチェックを行うことができるよう、実施依頼の際に提示する資料の内容の見直しを行った。令和2年度のチェックの実施依頼において法務課が所管課に提示した書面は図表4-1のとおりであり、所管課に提出を依頼した資料は図表4-2のとおりである。また、参考として、令和2年度の取組において使用したチェックシートについても、図表4-3に掲載しておく。

(2) チェックの実施依頼と行政手続法制に係る事前研修

リーガルチェックの実施に際し、行政手続法制に係る事前研修の実施は必須である。というのも、申請に対する処分や不利益処分とはどのような手続のことをいうのかといった基本的なことを所管課の担当者が理解していなければ、効果的かつ効率的なリーガルチェックを行い得ないからである。また、行政法の研修は多くの自治体で行われているが、実際に申請に対する処分又は不利益処分に当たるかどうかを見極めることは、行政法の一環として行政手続法に触れただけでは困難である。このため、リーガルチェックの実施の観点から内容を構成した研修を行う必要があることに留意する必要がある。

この点に関し、当市においては、所管課の担当者や政策法務担当にリーガルチェックの実施を念頭に置いてもらった上で、行政手続法制（特に、申請に対する処分や不利益処分に関わる部分）に的を絞って研修を行うことで、申請に対する処分や不利益処分とは何か、それぞれに該当する処分であった場合にどのようなことを遵守しなければならないかといったことを効率的に習得してもらえたと考えている。

また、当市には、令和2年10月現在で弁護士資格を有する職員（組織内弁護士）が3名在籍しているため、こうした人材を活用することにより、より専門的で内容の充実した研修を行うことが可能となっていることを付言しておく。

(3) 複数の目によるチェック

リーガルチェックにおいては、その対象とした全ての行政手続について3～4段階のチェックを行うようにし、違法・不当な点を漏らさず確認することのできる仕組みとした。以下において、各チェック段階の実施内容について説明するが、最後のアドバイザーによるヒアリング審査については、特に丁寧に説明することとする。

最初は、所管課によるセルフチェックの段階であり、関係資料を収集した上で、事前研修で習得してもらった知識を基とし、チェックシートの記入をしながら事務の点検を行ってもらう。この際のポイントとしては、分からないことがある場合は法務課まで確認をするよう、

チェックの実施依頼等において積極的に発信している点である。所管課による回答が実際の手続の状況を正確に反映したものとなっていなければ、その後のチェックの効果が薄れてしまうことから、所管課に十分理解をしてもらいながら進めることが肝要であるためである。

次に、政策法務担当によるダブルチェックの段階である。所管課から提出されたチェックシートを始めとした資料一式を基に、所管課の行う手続に違法・不当な点がないかを確認してもらう。この段階で、所管課から提出された資料が十分かどうかについても確認を行ってもらうこととしており、不足や不備があった場合は、補正を依頼して整理してもらうこととしている。政策法務担当による確認においても、分からないことがある場合は法務課まで確認をするよう案内をするのは、所管課の場合と同じである。

政策法務担当によるチェックが終わると、次は法務課によるチェックの段階となる。法務課によるチェックにおいては、まず担当長と担当者が一通り資料を眺めて不足がないかどうかを確認し、不足が認められる場合は速やかに所管課の担当者に提出を依頼している。資料の点検後は、関係法令の条文を確認し、手続の根拠等を把握しつつ、チェックシートの回答内容と提出された資料の内容を見比べながら、違法・不当な点がないかどうかのチェックを進める。この際のポイントとしては、チェック対象の手続について、所管課に対して分からないことが出てきた都度確認をしたくなるころであるが、とりあえず自力で一通りの確認を終えてしまうことである。その都度確認をしていると、所管課の負担となり、拒否反応を生じさせかねないためである。また、その都度確認をしていたのでは、効率も下がり、チェックが遅々として進まないことになりかねないため、とりあえず一通りの確認をし、不明な点などはまとめて確認するのが良いと思われる。

法務課による審査が終わったら、次はアドバイザーによるヒアリング審査の段階となる。まず、ヒアリング審査の出席者とその役割は、図表4-4のとおりである。

①聴取者	アドバイザー、法務課長
②事務局	法務課副課長（進行）、担当長（記録）、担当者（記録・庶務）
③所管課	課長（出席が困難な場合は、課長以外の管理職）、担当長（このほか、記録者として、担当者1名までの出席は認めている。）
④政策法務担当	ヒアリング対象部局の政策法務担当（令和2年度から）

図表4-4 ヒアリング審査の出席者とその役割

上記2(2)及び3において触れているが、当該審査の時間は限られており、チェックの対象とした全ての案件について行うことはできない（チェックシートに沿って手続の確認を行う

ため、1件当たり70分から90分程度は掛かることとなり、終日行ったとしても最大5件程度である。) ため、法務課によるチェックが終わった段階で、その結果を踏まえて案件の絞込みを行っている。アドバイザーには、事前に手続の概要を説明して基本的な情報を得ていただくとともに、法務課までの審査において明らかとなった違法・不当な点を共有することで、当日の効率的な進行を可能としている。

また、ヒアリング審査においては、聴取者からの質問に対しその場で回答してもらうことを原則としている。というのも、このようにしてもらわなければ、効果的な審査につながらないからである。このため、所管課に対しては、出席依頼において「聴取者からの質問に対してその場で全て回答いただく」旨を案内し、事前に準備を行ってヒアリング審査に臨んでもらうよう工夫をしている。

(4) チェック結果の通知と改善策の検討・報告

上記4(3)のヒアリング審査が完了し、法務課において全体の指摘事項¹の取りまとめを終えたら、その内容を対象の所管課へ通知することとなる。所管課においては、当該通知により知らされた指摘事項について対応策を検討してもらい、その結果を改善報告書にまとめ、法務課へ提出してもらうこととなる。改善報告書の提出期限については、通知から改善報告書の提出までに、所管課の担当者に改めて制度の理解に努めてもらうとともに、対応策について十分な検討を行ってもらう必要があることを踏まえ、少なくとも1月程度は期間を設けるべきである。

法務課としては、改善報告書が提出された後、検討内容が適切といえるものかどうかについて検証し、不適当な内容のものについては再度の検討を依頼するなどの対応を取っている。特に、違法な点や例規の整備に関する指摘事項については、的確かつ速やかな対応が必須となるため、「どのような対応を」「いつまでに」行うのかについて、厳格な確認をするべきである。

なお、令和元年度の取組における報告については、「指摘」を受けた事項について「改善予定」又は「改善済み」という内容の報告が多数を占めた。このことから、リーガルチェックの取組は効果があると確信を持つことができ、その取組を拡大する必要性を感じているところである。

(5) フィードバック研修

フィードバック研修は、リーガルチェックにおいて顕在化した行政手続上の問題点につい

¹ 令和元年度においては、内容の重大性にかかわらず、全てを「指摘」とした。しかし、これでは、どの指摘が重要なかが一見してわからないこと、どの程度のスピード感をもって対応すべきか判断をつけづらいことから、所管課を困惑させてしまったように感じている。このため、令和2年度の取組においては、違法・不当なものについて「指摘」とし、これ以外のものを「意見」として、取りまとめを行うこととしている。

て、その年度にチェックの対象となった所管課の職員や部局の政策法務担当と共有するとともに、事務の点検や改善のポイントを提示することにより、その後の自律的な点検と改善を促すことを目的として実施するものである。

令和元年度の当該研修の受講者は、当該年度にチェックの対象とした所管課の職員（各所管課から少なくとも1人は出席することとし、複数名の出席を希望する場合にあってはその希望人数を受け入れることとした。）と関係する政策法務担当とした。研修の講師はアドバイザーに依頼し、当市の全体の傾向や注意すべき点を分かりやすく解説してもらった。当該研修の概要は、図表4-5のとおりであり、法務課の担当者による「②行政リーガルチェックの追体験」を取り入れたところに特徴がある。

①行政手続法制の解説 【講師：アドバイザー、所要2時間15分】

- ・申請に対する処分に係る手続の流れ（全体像）
- ・手続において留意すべき事項（審査基準の制定・公表、標準処理期間の設定・公表、審査・応答義務等）
- ・不利益処分及び行政指導の基本的知識の振り返り

②行政リーガルチェックの追体験 【講師：法務課担当、所要35分】

a 実際の事例を題材としたグループワーク【15分】

- ・班は、席の周囲の4名ほどで構成
- ・アドバイザーから解説してもらった行政手続法制の知識を振り返りながら取り組むよう指示
- ・資料（事前に配布）を見て、所管課のセルフチェックの不十分な点、行政手続法制上問題のある点について検討

b 各班発表【10分】

- ・セルフチェックが適切にできているか、できていないとしたらどこがどのようにできていないのかといった点を挙げてもらうほか、そもそも行政手続法制上問題のある点なども挙げてもらう。

c 担当による講評【10分】

- ・実際に問題があるとして法務課が意見を付した箇所について、資料を見てもらいながら解説
- ・このほか、当該年度のリーガルチェックで多く見られた問題点や、担当者として感じたところ（各課に注意してもらいたいところ）についても説明

③市民目線に立った行政手続の在り方 【講師：アドバイザー、所要15分】

- ・アドバイザーの他自治体での経験等を踏まえた行政手続のあるべき姿、今後の展望等を提示

図表4-5 フィードバック研修の概要

(6) 結果の水平展開と自律的統制の促進

リーガルチェックを実施する目的は、個別の行政手続の違法・不当な点を解消することに

あるが、全ての手続を法務課がチェックすることは現実的でないことから、当該取組を通じて法的知識や思考力を養い、自律的な事務の見直しを行ってもらうことも目的としている。この目的の達成のためには、部局長による法務マネジメントが不可欠であることから、リーガルチェックの結果を部長会議等において周知し、自らの部局の現状を認識してもらい、改善の意識付けと自律的な事務のチェックを呼び掛けている。

また、所管課が自律的に事務のチェックを行おうとしても、それをバックアップする体制がなければ、所管課のやる気をそいでしまうことになりかねない。このため、法務課としては、所管課からの問合せがあった場合には助言等の対応をするようにし、違法・不当な点の解消に向けて支援を行っている。

5. 令和元年度の試行実施から得た成果と今後の課題

(1) 試行実施から得た成果

まず、職員が所管する行政手続の問題点を把握し、改善を行うことの重要性を認識することができた点を挙げることができる。これには、前例踏襲主義(慣性)の見直しが急務であることを認識してもらうことができた点も含む。また、事前研修やチェックの過程を通じて、職員が行政手続そのものの重要性を認識する良い機会にもなった。加えて、セルフチェックの対象とならなかった行政手続について、自律的に点検を行おうとする意欲もみられ、自律的な事務のチェックを行う組織風土の醸成に向けて大きな一歩を踏み出すことができたと考える。

2点目として、これまでは前例踏襲主義(慣性)に陥っていたことから、職員が各行政手続の有する問題に気付かない状態にあったが、これを明らかにすることにより、当該問題の解消に向けて動き出すことができた点を挙げることができる。今回明らかになった問題点は、所管課に任せていただけでは把握することのできなかつたものであり、リーガルチェックの予防法務の取組としての意義は大きいものがある。現在、取組により把握した問題点について、その解消に向けた検討が進められており(中には既に措置が講じられたものもある)、改善に向けた取組が着実に進んでいる。

3点目として、職員の現状の法的レベルを把握できた点を挙げることができる。これまでも体系的な法務研修を実施してきたところではあるが、行政手続の法的統制の内容について十分に理解できていない職員が多くおり、これまでの研修のみではカバーできていない部分があることが分かった。行政手続法制に係る知識は、行政職員にとって最重要ともいえるものであるから、知識を身に付け、運用することのできる職員の育成に向け、取組を加速していく必要があるとの課題認識を持つことができた。

(2) 今後の課題

ア 適正な法執行の実現に向けて

適正な法執行の実現に向けて、「指摘した問題点の解消の徹底」と「自律的・継続的にセルフチェックを行う組織風土の醸成」の2点を挙げるができる。これらについて、以下で順次確認する。

(ア) 指摘した問題点の解消の徹底

リーガルチェックの取組により発覚した問題点の解消について、その取組は始まっているものの、どこまで徹底できるか不透明なところがある（所管課長の意思の強さによるところが大きく、見通せない。）。市民の権利利益を確保するとともに、予防法務に万全を期すため、問題点の解消を徹底して行うことのできる仕組みとすることが必要である。

(イ) 自律的・継続的にセルフチェックを行う組織風土の醸成

理想は、所管課において自律的・継続的にセルフチェックを行い、これにより発覚した問題点を速やかに解消することであるが、担当者の異動の際にこのような意識や取組が受け継がれていくのか不透明である（現状のままでは、受け継がれない可能性が高い。）。自律的・継続的にセルフチェックが行われる組織風土を醸成するためはどのようなことが必要なのかを考え、それを実行していく必要がある。

イ 今後のリーガルチェックの取組をより効果的なものとするために

リーガルチェックは、令和元年度に試行的に開始した取組であるため、まだ改善の余地がある。所管課に過度な負担をかけず、かつ、法務課の負担も可能な限り抑えながら実施することができるよう、少なくとも次の2点について、さらに改善を行う必要がある。

(ア) 利用しやすいチェックシートの整備

所管課の担当者から、未だにチェックシートの選択肢や質問事項の設定の不備について指摘されることがある。セルフチェックをストレスなく的確に行ってもらうためには、チェックシートが分かりやすく使用しやすいものとなっていることが重要であることから、改善する必要がある。

(イ) 充実したチェックを可能とする十分な資料の提出

提出すべき資料を具体的に例示しないと、資料提出が的確になされないことが多い。充実した審査を効率的に行うためには、的確な資料提出が必須であることから、必要となる資料について事前に検討し、チェックの実施依頼時に例示する必要がある。

ウ 職員の法務能力の底上げに向けて

(ア) 法的素養を兼ね備えた職員の育成

これまで法務に関わる研修を実施してきたが、全職員に占める受講者の割合は高くなく、法的知識を身に付けている職員が十分に配置されているとはいえない状況である。また、上記5(1)のとおり、職員として最低限身に付けておくべき法的知識が身に付いていない職員がいることに加え、研修の受講者であっても、その内容が定着しているか疑わしい者がいる。研修の在り方については、絶えず検討を重ねていく必要がある。

(イ) 所管課ごとの法務能力の均質化

適切な行政手続を実現するためには、職員個々の法務能力を向上させることに加え、行政手続法制に係る知識を備えた職員がバランスよく配置されることが重要である。研修等を通じて、より多くの職員に行政手続法制を学ぶ機会を設け、十分な法的知識を有する職員の絶対数を増加させ、あらゆる所管課にこのような職員が配置されるように取組を進めることが重要である。

市町村の行政ドック実施に対する都道府県の支援等について

岩手県職員 千葉 実

筆者は、岩手県から岩手県立大学に派遣されていたときに、同岩手県と連携しながら、県内の2市町村が行政ドックを「試行」する際の支援を行った経験がある。その経験を踏まえ、携わった際の所感(1)、市町村が導入する際の留意点(2)を踏まえ、都道府県が市町村の行政ドックをサポートする際の考え方(3)を述べる。

1. 市町村の試行に携わった際の所感

1 行政ドックを実施する市町村と対象となる原課

(1) 市町村

市町村が行政ドックを実施するには、いくつかの共通するポイントがあるように思われる。以下の5点が挙げられよう。

まずは、意欲的な職員がいて、市町村長や副市町村長という首長等の理解を得ているか、場合によっては説得できるかである。その職員は、政策決定や議会での答弁等の権限を有する課長級であればベストであるが、それに準じる組織を代表する課長補佐や係長に当たる職員でも良いと思われる。行政ドック「発祥」の静岡市が当てはまるように思われる¹。行政ドックは、行政活動を外部有識者の助力を得ながらも当該市町村自らでチェックすなわち「診断」し、問題があれば改善すなわち「治療」又は「予防」を図るという一連の取組である。住民等にはもちろん当該市町村の行政内部にも、程度の差こそあれ、その効果を疑う者はいないであろう。しかし、「受診」する市町村行政各機関や職員にしてみれば、「寝た子を起こさねえ」しかも「埃が出かねえ」「面倒な作業」である。場合によっては、議会での追及のネタを議員に提示したり、当該自治体に反発する住民に訴訟を提起する材料を与えることにもなりかねない。行政ドックを所管する総務課や法制担当課又は人事担当課等(以下「行政ドック所管課」という。)はともかく、個々の事業や事務を所管する「原課」が実際には受診するが、それには作業を伴うこともあり、反発することも容易に予想される。それでも、「説得」したり、最終的には首長の了解という「葵の御紋」を持ち出したりする場合も多かろう。渋る多くの原課を「なだめたり」、「発破を掛けたり」、最終的には首長に「強権を発動」してもらおうようお願いせざる

¹ 静岡市の行政リーガルドック事業については、平松以津子「予防法務のしくみの構築を目指して―静岡市の行政リーガルドック事業の試行的取組」北村喜宣ほか(編)『自治体政策法務―地域特性に適合した法環境の創造』(有斐閣・2011年)614頁以下、稲葉博隆『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック―法務の心得21か条―』(第一法規・2018年)202～217頁参照。

を得なかつたりすることもある。それには、一般級の職員では荷が重い。「発起人」は課長級の職員であることが望ましい。それが難しくても、課長補佐級か、せいぜい係長級という一定以上の権限を有する職員である必要がある。

二つ目には、そのキーパーソンとなる首長等が積極的であることである。第2章で流山市の帖佐政策法務室長が報告した同市の事例が当てはまる。

三つ目として、行政手続法制が絡む事件や事故等からの反省や教訓が契機となる場合もある。問題事案の解決には、「治癒」と「再発防止」すなわち「予防」が求められる。その前提としての「診断」であったり、早期発見や早期治療あるいは予防につながる「検診」であったりする。

四つ目には、都道府県や付き合いの深い大学等からの申出があった場合である。岩手県の2市町の「試行」もこのパターンといえよう。市町村としては、申出を「主体的あるいは好意的に受ける」こともあろうが、「受けざるを得ない」ことも少なくなかろう。

最後に、行政ドックにより一定の事務は生じるが、その「量」や「面倒さ」がそれほどでもないことが前提である。国だけでなく、自治体とりわけ市町村も通常業務で相当疲弊している。「やればいいのは分かるけど…」というのが通常の反応である。いくら効果を理解したり、首長等に「命令」されたりしても、「できないものはできない」。

(2) 実施対象となる原課

次に、実際の「診断」の対象となる原課は、次の四つの特徴を有しているように思われる。

まず、事業や事務の中でも、「処分性」のあるものの種類や件数が多い課である。診断可能なケースが多い方が、選択の幅が広がる。法的問題に発展しかねない不許可処分や不利益処分があると、絶好の対象となろう。

二つ目には、行政ドック所管課による選抜を「パス」した課である。実施する市町村でも、できるだけ恥はかきたくないし、手の施しようのない状態で表立って問題になることは避けたい。そうすると、行政ドック所管課から見て、致命的な間違いのない課で、委員に晒しても恥ずかしくない事務処理をしており、疑義照会や意見交換でしっかりした対応ができる課を選抜するであろう。事実上の「一次審査」というか「書類選考」である。

三つ目には、行政ドック所管課の説得に応じた課である。実際には、先の「一次審査」や「書類選考」をパスした原課に行政ドック所管課が事情を説明し、自ら協力する部署もあるが、それは少なく、最後には渋る原課を「口説く」。

四つ目には、行政ドックの機能や効果を認め、自ら「受診」を申し出た課である。自ら「志願」すれば当選の可能性は高く、積極的な取組が期待でき、その効果も高まると思われる。

2 実施する市町村とりわけ原課の負担感

(1) 意義が分からないと負担感のみが募る

せっかく行政ドックを実施しても、その意味や意義が理解されないと「受診」する原課にも「検診」する側の行政ドック所管課にも負担感のみが残るという事態になりかねない。

まず、原課の負担であるが、「受診のための準備」及び「受診そのもの」に要する時間と労力である。日常業務で疲弊しているのだから、この負担も軽視できない。また、「ケチを付けられかねない」という緊張感もかなりのものがある。監査のような「内部」での検査でも緊張するのに、「外部」の有識者とりわけ日常的な付き合いの少ない法律学の研究者や法曹であれば極めて高い緊張度になろう。受診後の問題点の整理と改善案の作成に加え、その実施もある。

「尻を叩く」側である行政ドック所管課にも、かなりの負担がある。材料となる「処分」について、審査基準の有無や処分の通知における教示の有無などの「診断項目」についての「自己診断」すなわち「問診票」を取りまとめるだけではない。「自己診断」の方法を教えたり、原課と一緒に探すなど、受診の支援をしなければならない。その前に、対象となる「処分等のセレクト」をしなければならないが、そもそも対象となる「原課の選定」、行政ドックの意義を周知する説明会や研修会などの「事前準備」や「環境整備」もあるし、「受診後」の結果の取りまとめ、改善の進行管理など「後始末」の作業もある。

(2) メリット感や有益感がないと徒労感が残る

(1)のように原課はもちろん行政ドック所管課にも、そして「事前」にも「事後」にも負担は多い。それでも実施に踏み切るには、「行政ドックをやれば、こんなに良いことがある」とか「大変だけど、やった方がマシ」あるいは「やらないと痛い目に遭う」と実感できなければ、全庁的にも徒労感が残りかねない。

積極的に受診する奇特定の部署は少ないと思われるので、まずは、「行政ドックをしないと「損しそう」という実感を持てるかどうかである。最も避けたいのは、「無駄な作業」と思われることである。「やっただけ」というのも残念である。単なるポーズでは職員は、とりあえずは付き合いが、それ以降は協力が期待できなくなろう。

次に、「抽象的」な安全性の向上といってもピンとこないのが、具体的に役立つと感ぜられるかどうかである。士気の高揚は難しいとしても、低下につながらないようにしなくてはならない。

しかし、実施のハードルを下げるため事務負担を減らすといっても、その簡素化が本当にいいのかという疑問も残る。それによって、重要なまで削ってはならないことは勿論だが、行政ドックに限らず、一見「無駄」と思われる作業に、重要な気付きがあることを経験した者も少なくなかろう。「細部に神は宿る」こともある。

3 実施する市町村とりわけ原課の不服

行政ドックを実施すると、対面する原課とりわけ直接担当している職員から、「なぜ我々の業務にケチを付けるのか？」という不服をありありと覚えることがある。ケンカ腰になったり、必要最低限の言葉しか発しない、否それさえも行わなくなることもある。

そういった不服からではなく、説明を求めても、「こっちだって説明できないんだ！」という対応を受けることもある。上智大学の北村喜宣教授が指摘する「慣性」であり、指摘した処分等に、明確な根拠がないことも少なくない。

2. 市町村が導入する際の留意点

1 受診する職員や部署に、徒労感を感じさせず、有効性を感じてもらえるように

(1) 行政手続法等への適合性の確認だけでなく、審査基準等の意味を掘り下げる

許可処分の場合、法律で許可基準が定められていても、それだけでは何を示しているか明確ではないことも少なくない。許可権者すなわち市町村が許可する場合の市町村長は、許可基準を具体化した審査基準を定めなければならない（行政手続法5条）。条例を根拠とした許可処分の場合、行政手続条例で同様に定められているはずである。しかし、その目的は、審査基準を「作ること」自体ではなく、「その運用による」事務の透明性の向上である。しかも、当然に許可基準はもちろんであるが、審査基準は適法で合理的なものでなければならない。それには、審査基準についても自己評価は有効である。

審査基準の適法性を評価し、場合によって改善するには、法律や条例に定められた許可基準に遡って掘り下げざるを得ず、根拠法令の読み込みが不可欠である。すると、「なぜ」「そのような」許可基準なのかという問いと当事者意識を持ちながら「主体的」に法を読み込まねばならない。そこには、受診者すなわち許可事務の担当職員ひいては当該市町村の法務能力の向上も大いに期待できる。必ず新たな発見があるはずであり、関連する事項の問題まで視野に入ってくることも多い。正に、「芋づる式」である。

あらゆる行政活動に横断的に関わるという意味で行政通則法と言える行政手続法だけではなく、所属する自治体の行政手続条例にさえ、自治体職員の関心に薄いことが指摘されている²。しかし、実務に直結している根拠法令となると、担当職員の関心は高い。その根拠法令の、しかも実体的な部分にもコミットする行政ドックであれば、当該職員たちは、主体的に、目的意識を明確にして取り組むことが期待できる。

十分な検討がないままに、それまでの要綱や国・都道府県からの通知だけでなく、関連書籍

² 北村喜宣『リーガルマインドが身につく 自治体行政法入門』（ぎょうせい・2018年）50頁参照。

の内容を審査基準としている場合も少なくない。裁判所以外の「有権解釈」はないのにもかかわらず、未だに、事実上、省庁等の解釈は「有権」のままであるし、その省庁等の解釈にも疑問なものもないではない。また、対象となる法令そして既定の制定改廃の経緯を理解してこそ、正しい制度趣旨を理解できることも多い。したがって、それらも行わざるを得なくなる。第一次分権改革で明らかにされた法令の「自主解释权」（地方自治法2条12項）の実現である。解釈の一部でもあるが、それを安定的に、場合によっては、踏み込んで運用する場合には、法令にリンクする法令実施条例の制定等も考えられよう。それを自治体側が積み重ねていくことで、更なる「枠付け」の緩和にも結び付くのではなかろうか。

これらの作業を通じて、職員の法務能力の向上も大いに期待できる。

(2) 自他団体のみならず他団体の訴訟や不服審査に学ぶ

法令の最終的な解釈すなわち有権解釈ができるのは、訴訟の場における裁判所のみであることは前述した。その裁判所の審査に耐え得る対応をしているか確認できないと、行政処分が取り消されたり、損害賠償が必要となり、結果的に住民に損害が生じたり、立場を不安定にしかねない。

しかし、行政訴訟や住民訴訟等が提起される可能性は増したとはいえ、全体的にはともかく、行政手続に関する訴訟は、多いとはいえまい。個別の市町村で見ると、極めて少なからう。自団体のケースが少なければ、他に学ぶしかない。したがって、自団体の訴訟や不服審査に学ぶのは当然であるが、他団体の事例に学ぶべきである。訴訟はもちろんであるが、不服審査—とりわけ2014（平成26）年に行政不服審査法が全部改正された後のもの—は、司法ではできない、踏み込んだ判断を行っている場合が増えてきたように思われる。その不服審査の裁決はもちろん、付言まで確認・分析すべきである。それに伴う改善の有無を確認すれば、相当の予防効果があるように思われる。

(3) 補助支出の合理性の審査を行政ドックに盛り込んでどうか？

補助の要件である「公益上必要がある」かどうか（地方自治法232条の2）の判断は難しく、疑問が拭い去れない支出もあり得る。首長が約束してきたり、政治的なものを事務的に止めるのは難しい。しかし、住民訴訟等に発展すると、自ずと論点になることが多い。これを「外部の目」も入る行政ドックの対象にすることは可能であり、有用であるように思われる。相当数の判例や裁判例の蓄積があるので、評価基準等を作れるのではなかろうか。

2 許可・不許可に中立になるべき

担当者等に、「迷惑施設」である産業廃棄物処理施設等の設置許可等に後ろめたさ等があれ

ば、中立性を欠き、不合理な差別や他事考慮の危険があり得る。しかし、許可や不許可の「結果」を必要以上に恐れたり、マイナスイメージを持たないようにすべきである。許可基準等を満たせば、許可せざるを得ない、不許可はできないと割り切る。法令が不合理であるなら、その法令こそ見直すべきである。

機械的との非難もあり得ようが、「恣意を加えない」ということは、そういうことでもある。むしろ、法治主義すなわち法律による行政の原理に照らし、「法に忠実に従うのだ」と割り切ってはどうか。疑問の残る解釈を機械的に運用はできない。やや、逆説的になろうが、だからこそ、日頃から、法令を無批判に用いないという姿勢が必要と思われる。それは、運用法務や立法法務にもつながろう。

3. 都道府県が市町村をサポートする際の考え方

1 他都道府県・県内外の市町村の状況を分析し提供

都道府県が、全国の状況を把握し、分析した上で、県内市町村に提供することも有用である。国や地方自治研究機構等のシンクタンクの機能のある組織が行うのも有効であろう。

2 行政ドックの意義や効果を浸透させるサポート

行政ドックの意義や期待できる効果を当該市町村職員に理解してもらい、浸透させるサポートも有効である。

実施する市町村が自ら取り組むべき課題であるが、原課に負担を掛ける取組であり、「仲間うち」では難しい面もあろう。また、上記1のように、都道府県は、広く情報を集約しやすく、いろいろなネットワークも有している。

また、3で述べるように、相対的ではあるが、専門性を有している場合が多く、都道府県の方が理論的に問題点を整理できていることも多い。2の1で述べたように、行政手続法等への適合性をチェックするだけでなく、審査基準を掘り下げたり、補助の公益性を確認するなど、実務に直結し、「腹の足し」になる取組とすべきことを提案した。これにより、当該市町村そして受診する原課そして担当職員の主体性は格段に高まるであろうが、それには、相対的ではあるが、専門性が高く、いろいろなケースを有している都道府県のサポートは有用であろう。何より、「第三者」であり、客観的に助言できる。

これらは、いわば行政ドック実施の「環境整備」に関するサポートである。定着すれば、市町村自らが行うべきであるし、可能なので「過渡的」な部分が多いサポートとなろう。行政ドックは行うこと自体、有意義な取組であるが、それを日常の行政活動に反映することが本来の狙いである。これも、定着するまでは「仲間うち」では難しい面もあると思われるので、都道府県

のサポートは有用であろう。

3 専門性からのサポート

細かい試験区分に応じ採用されたり専門職員が多く、組織としても市町村に比べ細分化されている都道府県の方が、相対的ではあるが市町村より専門性が備わっている場合も多い。また、1のように都道府県内の市町村が概観でき、「外」とのネットワークも多く有しているのは都道府県の方である。その専門性に裏付けられたサポートを市町村に対して行うべきである。

しかし、専門性といっても、属人的な部分も多い。また、都道府県職員だからといって、皆が行政手続法制にそれほど詳しいというわけではない。しかも、都道府県が実際には行っていない事務については、一般的なアドバイスにとどまり、市町村が求める専門的で現実に即した助言は難しい。

4 本来は都道府県も実践し、その結果を原則公表しながら助言すべき

3を踏まえると、都道府県が自ら行政ドックを実践し、そこで得た知見を少なくとも都道府県内の市町村に披瀝し、それを基に市町村に助言したり相談に応じる等するべきである。それこそが、本来行うべき「環境整備」にとどまらない「実体的」なサポートではなかろうか。

もちろん、「助言」のためだけに都道府県に行政ドックを実施すべきであると提案しているのではない。都道府県は「自分の心配」もしなければならぬ状況だからである。

確かに、都道府県は市町村より、住民からの「距離がある」分野も多いし、「身軽ではなく」、「小回りが利かない」という面もある。しかし、行政活動そしてその手続での適法性に対する住民の厳しい関心が向けられているのは都道府県も、同様である。

加えて、今年2020(令和2)年から施行された改正地方自治法150条で定められた、いわゆる「内部統制」の要請である。同条で義務付けられたものは財務事務等であるが(1項1号)、特に適正性の確保が求められると知事が認める場合にはそれも対象となる(同項2号)。その対象が広がりつつある。これは行政ドックと相当重なる。

以上から、実質的な行政ドックが、都道府県でも広く行われることが期待され、予想される。名称はともかく、「こころ」を同じくし、行政ドックが都道府県でも行われることは、住民の福祉の向上にとっても望ましいことであり、その一環として、市町村を実体的にもサポートでき、更なる進展と浸透が期待できよう。

各委員の所感

行政リーガルドックの2つの課題——3市の実践に学ぶ

中央大学副学長・法学部教授 礪崎 初仁

1 行政リーガルドックを広げるための2つの課題

行政リーガルドックは、自治体の日常的な行政対応を法的な観点から点検し、改善する取組みである。このドックは、静岡市(2008年度～)を皮切りとして、流山市(2016年度～)、豊田市(2019年度～)、那須塩原市(2018年度～)と広がってきたが、なお少数の自治体にとどまっている。今後より多くの自治体で採用されるためには、主に2つの課題がある。

1つ目は、ドック導入を進める主体や要因を明確にして、これを広げる戦略を考えることである。特に所管課にとっては、受診自体に時間と労力を要するし、自らの行政対応の問題点や職員の知識不足が明らかになる可能性がある。そこで、いかに所管課を動かし、その協力を得るかを考える必要がある。

2つ目は、ドックの対象・基準・手続等の仕組みを有効かつ効率的なものにすることである。法治主義の観点を重視すると精緻な点検をしがちだが、それでは長続きはしない。そこで、いかに「コスパ」の高い制度を設計するかを考える必要がある。

以上2点に関して、研究会で取り上げた先進3市はどう取り組んできたのだろうか。

2 行政リーガルドック導入の要因

ドックの導入を可能にする要因として、①トップ層の指示・意向、②法務担当課の指導・威光、③所管課の理解・自覚、④議会・住民の提案、⑤訴訟等の経験・教訓、⑥有識者等の提案、⑦法令等の規律が考えられる。

まず流山市は、2011年度に弁護士を任期付きで採用し総務課内に政策法務室を設置し、2016年度策定の政策法務推進計画にリーガルドックの実施を明記し、同年度から実施。対象事務の選択やチェックシートの記入では、所管課の自主性を重視している。①と②の要因が大きく、③も影響していると考えられる。

次に豊田市は、2013年度に弁護士の任期付き採用に合わせて法務課を設置し、条例づくりや政策法務研修に取り組んだが、「執行法務の適正化」が進まないことから、政策法務推進計画にリーガルドックの実施を位置づけ、2015年度から準備を進め、課長の判断によって2019年度から実施。法務課内の検討が中心であり、②の要因が大きいと考えられる。

さらに那須塩原市は、政策法務研修を担当した学識者が副市長にドック実施を提案したことから、総務課内で検討が行われた。担当者の提案が総務課長等の賛同を得て、2018年度から試行を始めた。②と⑥の要因が大きいと考えられる。

なお、最初に実施した静岡市を含めて、当研究会座長の北村喜宣教授が提案・支援しており、リーガルドック事業のいわば「伝道師」としての役割を果たしている。前出の⑥の要素として、同教授の貢献が大きいといえる。

3 行政リーガルドックの制度設計

当初の静岡市では、リーガルチェックシートの作成、政策法務課職員による予備診査など総合的な取組みであったが、流山市以降は、内容がややスリム化され、かつ共通化していると思われる。その特徴は次の点にある。

第1に、ドックの対象・基準は、行政手続法制の内容、特に申請に対する処分と不利益処分に関する規律になっている。ほかに条例・規則の制定、補助金交付、各種契約、争訟対応なども考えられるが、より日常的な法的統制として行政手続4法制が選ばれているといえる。

第2に、事前にチェックシートを作成し、所管課がこれに記載したうえで、有識者等がヒアリングを行い、診査結果を戻すというプロセスが採られている。所管課の自己点検・自己改善を重視しつつ、専門性・第三者性の高い有識者の指摘によって診査の実効性を高めている。一方、議会への報告、住民への公表等の対応は組み込まれていない。

第3に、政策法務主任等のキーパーソンを任命するとともに、フィードバック研修等と組み合わせることによって職員の意識向上・能力養成につなげている。そもそもドックは、職員の法的知識や意識を高めるために始められた面が強いし、対象事務は限られているため、それを横展開するためにこうした配慮が行われているのである。

4 今後の課題

以上のように、現在でも様々な工夫がなされているが、さらにこれを広げるには、所管課等によりメリットのある仕組みにする必要がある。たとえば、受診によって行政事務の効率化・省力化が図れること、診査結果によって「リーガル適合証」等の認証・表彰を行うこと、受診によって行政評価や予算査定で有利に扱うことが考えられる。リーガルドックのさらなる広がりを期待したい。

各委員の所感**行政ドックを推進する上でのポイントについて**

神奈川大学法学部教授 幸田 雅治

行政ドックの事例から、行政ドックを多くの自治体で取り組んでいく上でのポイントなる事項について考えた。

1 行政ドックを行う意義

行政ドックを行うに当たっては、公務とは何か、公務で重視されていることは何か、という本質的な考察が求められる。公務が日常業務で当然となってしまうと、これらの本質的な考察や理解がないがしろになって他の身近な利害が優先されがちになる。

公務において、何の価値を重視するのか、どのようなプロセスで物事を決定するのか、について常に自らに問い、適切な判断を下すことが求められる。

つまり、行政ドック＝法令遵守と形式的に捉えてはならない。法令を遵守することが目的化することは適切ではない。法令は、組織が行う業務を達成するためにあるものであり、当該業務の目的は何か、どのような意味があるのかを理解し、それを踏まえて、仕事をするのが大事である。

一例として、理由付記を取り上げると、理由付記は、なぜそのような処分がされたのかが具体的に申請者に理解されるものでなければならない。それは、そのことによって、申請者が、当該処分の正当性、妥当性を理解することが可能となるからである。また、申請者が、処分の正当性をチェックできることともなる。だからこそ、抽象的理由付記では不十分なのである。そして、これは、処分を行う職員が、何よりも申請をする住民の立場を考える姿勢につながるものである。

行政ドックの目的、趣旨を効果的に達成するためには、職員一人一人の姿勢とともに、組織風土が住民のニーズを踏まえた環境、風土となっていくことを目指さなければならない。

2 行政ドックを行うための環境整備

行政ドックが職員にその意義を理解するためには、取り組む上で、一定の環境整備が必要になると思われる。

まずは、全庁的に行政ドックの意義が理解され、浸透することが重要である。そのためには、職員研修による必要性の説明、行政ドックの取組のオーソライズ(規程の整備や場合によっては条例制定など)などが必要となる。また、内部統制の一環として、行政ドックに取り組むことも有効ではないかと考える。

次に、行政ドックによって改善効果が実感できるようにすることが重要であり、そのためには、PDCAサイクルとして運用することが必要である。このことによって、行政ドックのプロセスが可視化される。

3 行政ドックを推進するためのインセンティブの付与

行政ドックの重要性は理解できたとしても、通常業務で忙しい職員にとって、負担感はどうしても生じてくるだろう。そこで、何らかのインセンティブを検討することも有用ではないかと考える。

例えば、行政ドックに取り組んで改善なりの成果を上げた課（又は係）を表彰する制度や事務改善に資する事務用品を賞品として贈呈するなどもあり得るのではなかろうか。

【事例を見ての感想】

流山市の事例について

人員が限られている中で、実践的な取組をされていて、効果が徐々に浸透しつつあると考えられる。

気になった点は、行政ドックでは、指摘があった項目について、その後の改善が図られたかどうか重要であるが、この点について、どのような結果が出ているのか、また、指摘があった項目に関して、研修での周知についての記載はあったものの、全庁的な周知がどのように組織的に図られているのかが明確では無かった。

那須塩原市の事例

行政手続法令への問題意識から取り組むようになった点は、素晴らしいことである。指摘・助言を受けた事項について、改善がどのように図られたかについて具体的に記載されており、成果が上がっていることがよく分かった。今後の課題についても、よく理解できる内容であった。

豊田市の事例

庁内で理解を得ながら進めてきたことがよく分かった。その中で、特に、チェックシートの作成に苦勞されたことがよく分かった。チェックシートが複雑になりすぎず、ポイントが簡潔に表示されたものとするのはなかなか難しいが、どのようなチェックシートとするかが大変重要であると考ええる。

法務課として、改善報告書が提出された後、検討内容が適切といえるものかどうかについて

検証し、不適當な内容のものについては再度の検討を依頼するなどの対応を採っているが、この取組は大変有意義と考える。具体的な改善に結び付けることが大切である。今後の課題についても、よく理解できる内容であった。

岩手県の事例

行政ドックに取り組む際の困難さ(負担感など)は、実体験に基づくもので大変参考になった。

行政ドックをする意味として、単なる形式的な適法性ではなく、どういう意味を持っているかを認識することが大変重要との指摘は、その通りである。

なお、都道府県が市町村を支援する場合、まずは、自ら行政ドックをしていることが前提となるべきであろう。都道府県の内部統制の対象として、リーガルチェックは必須と考えるべきで、その経験を市町村の求めに応じて、提供することが望ましい。

第3章

行政ドックの成果と課題

上智大学法学部教授 北村 喜宣

第3章 行政ドックの成果と課題

1. 行政ドックの実践

筆者が提唱する行政ドックが、「行政リーガルドック」という名称の下に、静岡市によって初めて開始されたのは、2009年度であった¹。現在、実施が確認できているのは、本報告書第2章で報告されている3市である。豊田市は「行政リーガルチェック」、流山市は「行政リーガル・ドック」、那須塩原市は「行政リーガルドック」という名称により、それぞれ事業を展開している。それ以外に、花巻市においても、実施されている。また、導入を検討している県もあるようである。

静岡市の導入から10年を経過した。第2章で報告されている3市に対する他自治体からの照会や視察は、それほど多いというわけではない。実施情報に接して庁内で検討はしてみたものの、種々の理由で実施の決定には至らなかった自治体もあるだろう。未だに実施例が全国で5例を数えるのみというのは、「拡がっていない」と評価されるのであろう²。一方、学問的には注目され、単行本の索引において拾われるようになってきている³。「なぜできた」「なぜできなかった」は、自治体政策法務の観点から興味深い研究対象である⁴。

本章では、第2章において報告された実施の実情⁵を踏まえて、行政ドックの成果と課題を検討する⁶。これらの市は、市の施策の中で行政ドックをどのように位置付け、行政ドックに何を求め、どのような成果をその手に収めているのだろうか。実施体制はどのようなになっているのだろうか。それぞれ数年の実施経験しか持たないのではあるが、どのような課題が認

¹ 開始時の状況については、平松以津子「予防法務のしくみの構築を目指して：静岡市の行政リーガルドック事業の試行的取組」北村喜宣＋山口道昭＋出石稔＋磯崎初仁（編）『自治体政策法務：地域特性に適合した法環境の創造』（有斐閣、2011年）614頁以下、木下正之「分権社会・法化社会時代に対応した政策法務の推進に向けて：静岡市政策法務推進計画について」自治体法務NAVI24号（2008年）2頁以下参照。

² 自治体の行政情報をこまめに報道する官庁速報で「行政ドック」を検索しても、何もヒットしない。雑誌特集としては、「[特集] 行政ドック」自治実務セミナー2019年6月号があり、北村喜宣「行政ドックの発想と自治体政策法務における意義」同誌2018年10月号60頁以下でも紹介されているが、残念ながら社会的注目度は極めて低いのが実情である。Yahooやgoogleでこのキーワードを入れて検索してみても、出てくるのは筆者が関係するものだけである。すぐその後は、「人間ドック」「脳ドック」「胆肝脾がんどック」の宣伝サイトが続くような有り様である。

³ 北村ほか（編）・前註（1）書623頁、磯崎初仁『自治体政策法務講義〔改訂版〕』（第一法規、2018年）316頁。

⁴ 田中孝男「各報告書から得た所感」本報告書94頁以下参照。

⁵ 都築和夫「豊田市における行政リーガルチェックの取組について」本報告書51頁以下、帖佐直美「流山市における行政ドックの取組について」本報告書29頁以下、蓮實憲太「那須塩原市における行政ドックの取組について」本報告書38頁以下参照。本文の記述においては、これらの報告書を逐一引用することはしない。また、流山市と那須塩原市の実施に関しては、帖佐直美「流山市における行政リーガル・ドックの実践」自治実務セミナー2019年6月号11頁以下、同「行政リーガル・ドックの効用」判例地方自治465号（2020年）10頁、蓮實憲太「那須塩原市における行政リーガルドックの取組み：行政手続コンプライアンスの向上を目指して」自治実務セミナー2019年6月号17頁以下も参照。

⁶ 流山市と那須塩原市の実施に関するコメントとして、北村喜宣「自治力トレーニング手法としての行政ドック」自治実務セミナー2019年6月号2頁以下も参照。

識されているのだろうか。

行政ドックという取組が、今後拡大するのかどうかは予想もつかない。しかし、実施に踏み切った自治体の状況を総括的に整理・検討するのは、導入を検討している自治体に対して、それなりの情報提供となるであろう。

2. 実施されている行政ドックの特徴と評価

(1) 導入の経緯

一般に、先行事例が極めて少ない中で、行政全体に対して相当の負荷をもたらす仕組みを導入する決定を自治体として判断するには、それなりのためらいがあるはずである。行政ドックに関しては、静岡市が先行的に実施していたものの、「そこしかなかった」状態であった。前例があるとしても1件であり、その事実のみをもって庁内の調整をするのは困難であろうと推測される。それにもかかわらず、実施の決定に至ったのはなぜなのだろうか。

静岡市に続いたのは、流山市である。2016年度からスタートしている。その大きな要因となったのは、流山市が2011年4月に特定任期付職員として弁護士を採用したことにある。しかし、それと行政ドック実施の決定は必然的につながらない。同市に関して重要なのは、本報告書の分担執筆者である帖佐直美氏が、総務部総務課内に新設された政策法務室の室長ポストに着任したことであった。同氏は、庁内職員からの法律相談業務を通じて、「行政手続についての相談がほぼない」と気付く。何か「ある」ことを認識するのは容易であるが、「ない」ことを認識するのは困難である。帖佐氏は、法科大学院における学習を通じて行政手続法の知識が十分にあったが、それと同氏の鋭い感性があいまって、この気付きに至ったのであろう。そうした中で、雑誌論文を通じて、行政手続法というモノサシを用いて実務の診査をしていた静岡市の取組を知るところとなる⁷。何というタイミングの良さであろうか。弁護士として把握した流山市の課題とそれへの対応方策としての行政ドックが、同氏の中でつながったのである。人口70万人の政令指定都市である静岡市の取組が、人口17万人の一般市である流山市に受け継がれた。そして、一貫してトップ層の理解とサポートを受けている⁸。今後の行政ドックの展開を考えた場合、一般市が導入した点には大きな意味があるのではないかと考える。

流山市に続いたのは、人口11万人の那須塩原市である。そのきっかけは、本報告書の分担

⁷ 雑誌論文とは、木下正之「分権社会・法化社会時代に対応した政策法務の推進に向けて：静岡市政策法務推進計画について」自治体法務NAVI24号(2008年)2頁以下か、平松以津子「予防法務のしくみの構築を目指して：静岡市の行政リーガルドック事業の試行的取組」ジュリスト1409号(2010年)126頁以下であったようである。

⁸ 流山市長の政策法務に対する考え方は、井崎義治「市民のニーズに的確に応えるために：政策法務能力の向上への取り組み」市政61号(2012年)22頁以下参照。2012年の時点で、「行政ドック」の実施も目指していきたい」と表明している。

執筆者である蓮實憲太氏が、市町村アカデミーにおいて筆者の職員研修を2015年に受講したことがある。その場において、静岡市の行政リーガルドック事業を紹介していた。当該研修の受講者は50名程度であったと記憶するが、蓮實氏だけが反応したのである。那須塩原市の法務担当職員は、日常業務を通じて、その全員が、行政手続コンプライアンスに問題があると感じていた。これも「ない」ことの気付きである。感度の良い職員が配置されていた幸運というべきであろう。さらに幸運であったのは、「直属の係長の全面的な理解」「上司の多くが法務担当OBで、行政手続法制遵守の必要性について一定の理解があった」点である。ブレーキが踏まれることは基本的にはなく、実現に至っている。一般事務職員が約600名の同市では、基本的に顔が見える関係にあり、法務担当が普段から原課の相談に乗って信頼関係が築かれていたために、行政ドックの依頼もそれほどの抵抗なく受け入れられたようである。筆者がみるところ、庁内の調整において、蓮實氏が果たした役割は大きかったように感じる。

那須塩原市に続いたのは、人口42万人の中核市・豊田市である。かねてから同市は、市長の想いもあって政策法務に積極的に取り組み、2013年度には「豊田市政策法務推進体制整備計画」を、2016年度には「豊田市政策法務推進計画」を策定していた。執行法務の適正化は後者計画において記述されていたが、「遅々として進まない状況」であった。豊田市の行政リーガルチェックは、2019年度から実施されるが、法務課に当時在籍していた水野有希子氏と川合秀幸氏が「膠着状態」を打破したという。滞っていた原因が何かは興味深い。本報告書の分担執筆者である都築和夫課長の文章からは、両氏が相当にパワフルなエンジンとなって活躍した様子が垣間見られる。

(2) 市の施策における位置付け

いかなる事業も、正統性を確保するには、それにそれなりの位置付けを与える必要がある。行政ドックは必然的に全部局を巻き込むため、全庁的合意の調達は不可欠である。この点に関しては、静岡市に倣って、政策法務推進計画の中にこれを位置付ける方式が、流山市及び豊田市においても採用されている。政策法務の推進のための一つの手法と位置付けられているのである。いずれの計画も、市長決裁を経て策定されたものである。

流山市政策法務推進計画(2020年)は、政策法務について、「①「法をつくる」、②「つくられた法を執行をする」、③「執行活動に対して提起された訴訟等に対応し、及び法の在り方を点検・評価する」というそれぞれの段階において、「法」を政策実現のための道具として活用すること」と捉えている。その上で、行政リーガル・ドック事業を、「予防法務の実施」として位置付けている。事務の適法性確保を通じた事務事業の適正化を目指すためのものと説明され、③の「評価・争訟法務」の具体的施策となっている。同市の自治基本条例32条は、「市は、市民等の権利利益を保護するため、処分、行政指導及び届出に関する手続を定め、透明で公正かつ

公平な行政手続を確保しなければなりません。」と規定する。行政リーガル・ドック事業は、この条文の下にあるとも整理できよう。

豊田市の第2次政策法務推進計画(2016年)は、政策法務について、「法を政策実現の手段として捉え、有効かつ効果的に地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために、地域適合的に法令を解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例を創る法的な活動」という定義を引用する⁹。同計画は、政策法務を、①立法法務、②執行法務、③評価・争訟法務、④組織法務に区分して整理する。行政リーガルチェックは、「執行法務を支える法務環境の充実」という課題の下に捉えられている。

那須塩原市は、政策法務推進計画を策定していない。その代わり、那須塩原市行政リーガルドック実施要領を制定している。そこには、「予防法務として実施する行政リーガルドック」(1条)という記述がある。同市は、将来的に、条例あるいは規則に根拠を置くことも視野に含めている。体系としては、政策法務推進条例を制定し、その下で政策法務推進計画を位置付け、その中に行政ドックの実施を規定するというようなものが考えられる。自治基本条例を制定している自治体は多い。そこには、政策法務について一か条を持つものもある(例：ニセコ町まちづくり基本条例28条、茅ヶ崎市自治基本条例17条)。その実施条例として政策法務推進条例を位置付け、法定計画としての政策法務推進計画の中で行政ドックに正統性を付与するのである。

(3) 実施体制

おそらく、行政ドックの最大の課題は、実施体制をどのようにして確保・整備するかである。最初に実施した静岡市は、政令指定都市であった。十分ではないという認識はあっただろうが、それでも「政策法務室に所属する職員は室長1名であり、総務課の他の職員が事実上政策法務室を手伝っている状況」の流山市からすれば、うらやましい充実ぶりだった。しかし、行政ドックを実施するには、目的を明確にしつつも、身の丈に合った内容にするしかない。静岡市においては、政策法務課職員が、担当する部局に出向いて予備調査を実施していたが、とてもそうしたことはできないため、流山市政策法務主任設置要綱に基づき政策法務担当主任として任命された各課の職員が自分の課の事務を二つ選んでセルフチェックし、政策法務室がそれを確認したうえで、インタビューチェックの対象にする事務を選定する。

那須塩原市では、診査対象事務を公募しており、その中から対象事務を選定し、事務局である総務部総務課の職員が予備審査に出向くようになっている。実施要領に規定されている手続である。総務課のリソースに合わせて事務量を調整する仕組みである。

⁹ 出石稔(監)・提中富和+藤島光雄ほか(著)『自治体職員のための政策法務入門1 総務課の巻 自治基本条例をつくることになったけれど』(第一法規、2009年)「はしがき」参照。

豊田市の事務局は、総務部法務課の職員による4名体制である。対応能力に照らした内容にしている。一つの所管課につき処分実績が多い1件を選ぶというように、「チェックの対象を絞り込み、ヒアリングチェックに付す案件についてはさらに法務課において限定」したのである¹⁰。そうであるとしても、同市においては、「少なくとも二人程度はリーガルチェックに関して時間を割くことのできる職員が必要」と実感されている。豊田市は、ヒアリングチェックにおいて診査する委員として、外部委員である政策法務アドバイザーのほかに、ドック事務局である法務課の課長が参加している点で特徴的である。

(4) 実施状況と診査を通じた発見

各市の実施状況については、第2章において報告されているとおりである。診査を通してなされた具体的な指摘事項については、那須塩原市の報告に詳しく記載されている。

理由提示の不十分さや教示文の誤りは、行政ドックを実施すれば必ず確認される内容である。静岡市、豊田市、流山市においても同様であった。審査基準を法令そのものと認識して表示している、国や県が示す基準をそのままに審査基準としている¹¹、審査基準と行政指導の関係が混乱している、特段の理由なく標準処理期間を設定していないといった点もそうである。行政手続法施行から四半世紀を経過しているにもかかわらず、理解の浸透が進んでいない実態が明らかになった。

なぜそのようになっているのだろうか。インタビューチェックを通じて確認できたのは、いずれの自治体においても似たような理由であった。「これまでずっとこのようにやってきて、何の指摘もされなかった」「相手方にはなぜこのようになるのかを説明して理解を得ている」というものである。審査請求や取消訴訟においては、何の役にも立たない言い訳にすぎない。

このような実務運用の「クセ」が行政手続法というモノサシに照らしておかしいことは、なかなか自分たちだけでは分からない。政策法務アドバイザーによる診査であるインタビューチェックの場には、当該事務の担当課の政策法務担当者のほかに、課長が出席している。アドバイザーは、「持ち帰って検討してください」とは言わず、問題点及び対応すべき内容を指摘し、その場で課長に改善を約束してもらうようにしている。条例改正が必要になるような指摘事項はまれであり（那須塩原市では、屋外広告物条例の改正につながった）、多くは、内容の整理、施行規則や別記様式の改正である。後日、改善報告書の提出が求められ、事務局がそれ

¹⁰ 出石稔（監）・提中富和＋藤島光雄ほか（著）『自治体職員のための政策法務入門1 総務課の巻 自治基本条例をつくることになったけれど』（第一法規、2009年）「はしがき」参照。

¹¹ 蓮實憲太「申請手続に係る審査基準の設定のあり方：保育園入園申請に係る審査基準を例に」自治実務セミナー2020年2月号26頁以下参照。いわゆる「引き写し審査基準」の問題である。この論点に関しては、野口貴公美「自治体執行法務と審査基準・処分基準」北村ほか（編）・前註（1）書143頁以下・147～152頁参照。

をフォローして、約束事項が確実に履行されるようにしている。

(5) 組織意識・職員意識の変化

行政ドックに対応する原課には、多少なりとも「やらされ感」がある。それを理解しつつも、前向きに考えてもらうインセンティブをいかにして作るのかは、重要な点である。流山市は、行政ドックのインタビューチェックを通じた診査対象原課の現状をA～Cに分けて庁内において「見える化」し、それぞれにおいて行政質の向上に向けた取組を期待する方策が検討されている点は注目される。

また、流山市では、行政ドックのインタビューチェックを経験した職員が対象とならなかった事務についての運用の不適切さに気付いて政策法務室に相談に来るといような意識の変化が観察されている。受診に対する抵抗感も薄らいできているようであり、制度の浸透が確認できる。豊田市においても、チェックを経験した職員の満足度は高かったという。

(6) チェックシートの重要性

問題点ないしその兆候を発見できないような行政ドックであれば、実施している意味がない。チェックシート（問診票）の内容を、行政手続法に対する原課のありのままの認識が把握できるかどうかは、この事業の成否を決める大きなポイントであるといっても過言ではない。

この点について、各市は試行錯誤している。実施実績の蓄積が十分でない現在、お互いに情報交換をしながら、それぞれの事情に適合したものを模索するほかないだろう。事務局の知恵の絞りどころである。

例えば、行政手続法5条1項が行政庁に策定を義務付ける審査基準に関して、「Q：審査基準を設定していますか」とだけ問うたとしても、審査基準とは何かについての正確な認識が原課に欠けているならば、「何かそれらしきもの」があることをもって「A：ある」と回答するだろう。事務局として把握すべきは、ありのままの認識なのである。

(7) 研修としての行政ドック

行政手続法を「見える化」する行政ドックには¹²、事務実施にあたっての行政手続法の的確な適用確保という面があるが、同時に、行政手続法に関する職員研修という側面もある。現在実施している3市は、この点について、同様の認識をしている。政策法務担当者として指名される30～40歳代の職員の法務能力の向上が、行政手続法を遵守した行政実施につながるのであろう。原課においては、自分たちが所管する法律のどの処分に関して行政手続法がどの

¹² 北村・前註(6)論文2頁参照。

ように関わってくるのかの整理が十分にされていないのが実情である。行政ドックは、まずこの作業を求めるため、「何となく」仕事をしてきた職員にとっては、効果的なOJTとなるだろう。インタビューチェックの場面では、直属の課長がいる場面で担当者として意見を求められるため、否応なしに自己学習が進む。

いずれの市においても、インタビューチェック実施後に、政策法務担当者を集めてのフィードバック研修が実施されている。課は異なれども発見・指摘された問題点は、同じ市の事務であり、その意味では「他人事」ではない。豊田市では、フィードバック研修の際に、その事案を関係資料とともに研修受講生に配布し、グループワークを通じて、「何が問題だったのか。どう修正すべきか。」を議論させている。受講生は、あらかじめ行政手続法に関する研修を受けているから、議論も活性化する。生きた素材を用いたこうしたミニ演習は、研修効果を高める工夫であり、他の市においても参照されてよい¹³。

流山市のフィードバック研修では、3名の政策法務アドバイザーから、インタビューチェックを踏まえたコメントが語られる。そこには、副市長も参加し、熱心に質問をなさる。政策法務主任と課長も参加する。行政手続法制に適切に対応する必要性を課長が理解する意味はきわめて大きい。

(8) 課題の水平展開

全ての課の事務事業を悉皆的に行政ドックの対象にするのは、物理的に不可能である。毎年、せいぜい六つくらいの事務をインタビューチェックの対象とするので精一杯なのが実情である。そこで、得られた知見を踏まえて、対象外の事務について指摘内容のような実態がないかをセルフチェックしてもらわなければならない。

指摘を受けた課は、確かにおもしろくはないだろう。しかし、その成果が、庁内の事務運用の改善につながるのであれば「浮かばれる」というものである。行政ドックの実施にあたっては、「役所全体のために、指摘をされてくれてありがとう」「違法・不当な行政運用の連鎖を止めてくれた功労者」という受け止め方をしなければならない。

いかにうまく水平展開できるかは、行政ドックを「その場限り」のものにするのか、「一粒で何度もおいしい」ものにするのかの分かれ目となる¹⁴。この点については、行政ドック事業において十分な経験がない。なかなか手ごわい課題である。次にみる静岡市の実情は、課題の大きさを実感させてくれる。

¹³ 北村喜宣「進化する行政ドック：豊田市政策法務推進計画のもとでの展開」自治実務セミナー2020年12月号39頁参照。

¹⁴ 北村喜宣「行政ドックの発想と自治体政策法務における意義」自治実務セミナー2018年10号60頁以下・62頁参照

3. 静岡市の経験とその意味

(1) 5年実施後の「休診」

第1章で紹介したように、2010年度から本格的に行政ドックを実施した静岡市は、2014年度でこれを一応終了させた。終了の経緯は、以下のように説明されている¹⁵。長くなるが、全文を引用する。

本事業のうち、リーガルドック診査については、平成26年度にこれまで診査の対象とした事務について再点検を行ったが、診査の中で受けた指摘や助言の内容が全て事務に反映されていたわけではなかった。政策法務課の職員も、対象事務のその後については、折を見た所管課の職員に対応状況を聴き取り、必要に応じて支援をしてきたが、手が回りきらない部分があったことは否定できない。

ただし、これは所管課の職員が診査結果を真摯に受け止めていなかったわけではなく、診査結果を所管課の事務に反映させるときの現実的な障害が原因だったといえる。例えば、一部の職員が診査を通じて理由の付記の重要性を認識したとしても、一定の期間に大量に行う処分について個別具体的な理由を検討し、記載することは事務的な負担が非常に大きく、改善に当たって、診査に参加していない職員の賛同を得ることは容易ではない。

加えて、毎年の診査において、政策法務アドバイザーから標準処理期間、審査基準、理由の不備等、基本的な事項についても繰り返し指摘を受けていたことから、診査を受ける前に、まず自治体職員だけでやらなければならないことが多くあると強く感じた。

そのため、いったん政策法務アドバイザーによる診査は休診し、法務部門の職員が政策法務アドバイザーから学んだ診査のノウハウを活用して所管課の職員の中に入っていく、共同して事務の見直しを図っていく事業を進めることとした。

(2) 苗が育つ土壌づくり

もちろん、静岡市にとって、行政ドックは初めての取組であった。開始された2010年度は、行政手続法施行から15年が経過した時点であったが、5年の実務経験を通じて、同法の理解の浸透に関して、多くの課題が認識された。おそらくは、事務局である政策法務課にとっても、ショッキングな事実であったに違いない。

政策法務アドバイザーの一人であった筆者からすれば、上記の解説の行間から、次のような認識が垣間見られる。すなわち、「次々と問題事項が発見・指摘されても、それを受け止めて改善対応をするのは職員なのであり、その法務能力が向上しなければ、「指摘と対応の求め」を通

¹⁵ 加藤豊「静岡市の行政リーガルドック事業について」自治実務セミナー2019年6月号5頁以下・9頁。

じて原課に植え付けた苗は、結局はしっかりと根を張らない」というような認識である。政策法務アドバイザーによる診査それ自体が否定されているのではなく、まずはそれに応えられるようにしなければならないと考えられたのである。「所期の目的を達成した」と総括されているのは¹⁶、行政手続法コンプライアンスの重要性を組織として確認できたという趣旨だろうか。

ある課の運用について指摘がされたとしても、チェックに関与した職員以外にとっては、自分の課の事務であっても「我が事」ではなく、まだまだ「他人事」と感じられている。これは、筆者にとっても、少々想定外の実情であった。指摘された内容を庁内にいかに水平展開するかが、行政ドックの成功の鍵の一つといえる。事務局は、そこにまで踏み込まなければならない。しかし、現実には、水平展開は、なかなか難しいようである。政策法務課が制度設計したにもかかわらず、実施をしてみれば、いささか「身の丈に余る」内容となっていたのである。それなりのコストを掛けて実施しているにもかかわらず、こうした実態になっている事実は、現在実施中の自治体や導入を検討している自治体にとって、貴重な教訓となる。

(3) 定点観測の必要性

前述のように、現在、静岡市においては、行政リーガルドック診査の流れを受けた作業は、「行政手続見直し事業」の形で、コンプライアンス推進課と政策法務課の職員により行われている。確かに、政策法務アドバイザーによる診査を中心にしてドックを回すのは組織に相当の負荷を掛けるため、行政手続法の浸透という点からすれば、「急がば回れ」なのかもしれない。

こうした「地道な作業」の効果は、すぐには現れないだろうが、継続は重要である。そして、その効果は、定期的に測定するのが適切である。例えば、政策法務アドバイザーによる診査を5年ごとに実施することにより、その事業の成果を確認するようにするのもよい。事務局を担当する職員は、やがては異動する。2010年度から5年間実施した行政リーガルドックの経験が、組織内に継承されない可能性もある。そのうち忘れ去られてしまう懸念すらある。行政手続法の理解の徹底を諦めてよいわけではない。同法に照らして適切さに欠ける運用に関し、行政組織に自己治癒能力はない。市民・事業者のためにも、工夫を凝らして法務能力の向上を図ってほしい。静岡市の今後の取組に注目していきたい。

4. 行政手続法の定着はなぜ難しいのか？

上述のように、行政ドックを5年間実施した静岡市は、行政手続法に関する認識の浸透が困

¹⁶ 稲葉博隆『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック：法務の心得21か条』（第一法規、2018年）206頁。

難な実情を報告している。同市が特別というわけではなく、こうした事情は、本調査の対象となった3市においても、おそらくは同様であろう。なぜ行政手続法は、自治体行政に根付かないのだろうか。ある説明を紹介しよう¹⁷。

第1は、情報公開制度などとは異なり、行政手続については国が先行して制度化し、自治体の動きはなかった。また、行政手続法が制定された1993年は、分権改革前であり、機関委任事務が多くあったため、例えば審査基準についても国が示したものをそのまま受け入れざるを得ないなど、「押しつけられ感」が強く、おぎなりの対応になっている。

第2は、義務となった審査基準の設定を始め、とにかく形式を整えることが目的化され、行政運営における公正の確保と透明性の向上という本来の趣旨に沿った運用がされなかった。

第3は、実務においては、不利益処分や申請拒否処分をなるべくせずに行政指導により是正や取下げ・修正を求めるなどの誘導がされていた。

これらがあいまって、行政手続法に真摯に向き合っただけでこなかったというのである。手続は、やはり「従」たる存在という認識もあるだろう。分権改革はされたけれども、こうした実務の慣性は、現在に至るまで継続している。この指摘は重要であり、行政ドックの事務局においても十分に受け止められるべきである。

5. 今後の展開

静岡市の現状との関係でいえば、豊田市、流山市、那須塩原市が、それぞれの行政ドックを今後どのように展開していくのかが注目される。導入時においては、いずれの市にも、キーパーソンが事務局部署に在籍していた。組織である以上、異動は避けられないが、そうなったとしても、行政ドックの意義を組織として理解して、その制度趣旨を定着させる必要がある。庁内の政治的サポートを受けて推進されていた場合、仮に不満が原課に鬱積していれば、風がやんだときには揺り戻しさえあり得る。この点で、内容の柔軟性の確保に配慮しつつ、行政ドックの根拠を条例化することは、一つの方法である。

「行政手続力の向上」を庁内の目標にするとして、その実現をどのような方法とするのかについては、先例があるわけではない。外部者を政策法務アドバイザーとして招聘しての実施は、自治体行政に対して、それなりの負荷を掛ける。外部者を利用する現在の方法を継続するのもひとつであるし、別の方法による可能性もある。事業である以上、マンネリズムに陥る危険性は常にある。行政ドックが単に恒例行事化・定例儀式化してしまえば、その効果は低減するだろう。

¹⁷ 流山市の行政リーガル・ドックのフィードバック研修における出石稔講演資料「行政手続制度はなぜ自治体に根付かないのか：流山市のリーガル・ドックを踏まえつつ」（2020年12月14日）による。

行政ドックは、それ自体が目標であるわけではない。自治体行政にとっての究極の目標は、市民・事業者の権利保障の充実である。第1章で論じたように、行政手続法は、それをサポートする手段にすぎない。究極の目標を実現するためのサステナブルな方法の検討・考案は、自治体政策法務論としても重要な課題である。実施をしている3市は、今後、オンライン会議などにより相互に情報交換をするなどして、それぞれの組織にベストフィットする制度を探究してほしいものである。

また、行政ドックにおいて重視されている行政手続法に関する情報提供を、市民・事業者に対して的確に行うことは是非とも必要である。第1章において、全国の自治体のウェブサイトですべて「行政手続法」を検索した結果について言及した。残念なことに、静岡市を含めた4市は、いずれもAランクではない。行政手続法の制度趣旨や内容を分かりやすく伝え、審査基準や標準処理期間を公開すると、市民・事業者の理解は向上する。行政手続法リテラシーが高まった市民・事業者と対応することにより、原課職員の「行政手続法力」もまた向上するのである。行政手続法は、それ単独では作用しない。常に個別法と一緒にある。したがって、全く自覚はないだろうが、原課は、所管する個別法についてと同じ意味で、行政手続法の担当課（行政手続担当とされる課は、同法の総合調整課）なのである¹⁸。この点を理解してもらうことも、行政ドックの大きな目的になる。行政ドックの担当課は、行政手続法・条例の総合調整的担当であるだろう。それほど難しい作業ではない。先進的な取組をしている3市であるから、市民・事業者との関係でもAランクになれるよう、内容の改善を期待したい。

「市民を単なる行政活動の客体として捉えることなく、各市民が適正な手続を享受する利益を持つ主体として尊重されるという思考方法が確立する」¹⁹。このことが自治体行政の現場においては極めて重要である点を、改めて確認しておこう。

¹⁸ 出石稔「行政手続制度はなぜ自治体に根付かないのか。」本報告書25頁以下参照。

¹⁹ 大橋洋一「行政事件訴訟法制の整備」行政法研究30号(2019年)119頁以下・133頁。

各委員の所感

各報告書から得た所感

九州大学大学院法学研究院教授 田中 孝男

この度の報告書では、各自治体が行政ドックを取り入れた背景や制度が定着した要因等が的確に示されている。大まかにいえば、①「政策法務」という用語が庁内で多少なりとも周知されているなど、開明的で必要な能力を備えたキーマンがおり、②行政手続法制を対象にして、③それぞれが可能な範囲で部分的であっても、何らかの実効的な取組から成果を得ることで、事業の発展・展開がなされているものと読み取った。

もともと、最初に取り組を始めた静岡市の導入開始から10年が経過した今でも本事業を取り入れている自治体は少数である。ドック事業の内容は的確であると解されるので、事業の不拡大の要因分析をして、対応策を策定して講じることが望まれよう。例えば、(i) 事業実施に要する物的・人的コスト(負担感を含む)に対して、(ii) 事業による有意義性が認知不足であるといった不拡大要因を抽出できそうである。改正地方自治法150条により新たに内部統制制度を導入することになる自治体では、これに外付けでドック事業を展開することは、現実には非常に難しいだろう。災害被災地であったり、コロナ対策できりきり舞いであったりする自治体において新たに本事業を行うことも、無理ではないかと考える。なお、認知・受容度が高まらないうちにこの事業を実施しても、民間企業における内部統制制度導入の弊害と同様に、血の通わない外見的・形式的な取組(悪い意味で官僚制的な取組)に終始して、有意義性の乏しいものとなるおそれがある。

以下、少しだけ、上記仮説の要因を考慮して、いくつかのアイデアを提示する。思い付きレベルのものにとどまり詰めた議論ではないことをお断りする。なるべく、ほかの委員が指摘しないような内容について触れる。

(i) コスト低減

- チェックシートについては、報告書を見ると、かなりの程度共通化している。ひな形(モデル)を準備して配布できる環境が到来しつつあるように思われる。
- 手続(プロセス)のチェックについては、ソフトを開発して、自動化(OA化)できるものがあるのではなかろうか(建築確認システムのようなもの?)。不備があるところでアラートが点滅するといった形であれば、職員の負担は提言されるのではなかろうか。
- 取組主体の多元化を図ることはできないだろうか。例えば、リーガルドックを監査委員が行政監査(地方自治法199条2項)で行うといったことがあり得よう。その他、他律的取組となるが、共通する行政の不適切事例と行政側の行動様式に知見を蓄積している市民オンブズマ

ンが、共通する行政手続の不適切事例に関して、全国一斉に情報公開請求をしたり、財務会計活動に連結させて住民監査請求を提起したりするなどのことがあっても、よいと思われる。

(ii) 有意義性認知の拡大

- さまざまな媒体を活用したその意義の周知活動はもちろん必要だが、たとえば、ドック事業に伴う優れた改善事例について、然るべき団体が表彰する（助成金等のインセンティブを付する）といったこともあり得る。
- その他、理由提示不備等がよく問題となっているが、これについては審査請求になって、全国各地の行政不服審査会において違法不当の認定事例が増えつつあるとも考えられることから、行政不服審査会が（協働し）アウトリーチ活動として、不適切事例とその改善事例集を出して問題喚起に努めることも必要と思われる。

なお、類似例について国内自治体だけではなく、国その他の公的機関における取組、民間の類似例検討（カイゼン・QC活動に歪曲されないか怖い）、海外の自治体における例（*）との比較も、事業の意義を高め、質と幅を拡げるのには必要であろう。

（*）崔哲豪 [チェ・ Cholho]（著・訳）、田中孝男（監訳・コメント）「韓国の地方自治法制における自己統制に関する考察」『自治総研』466号（2017年8月号）68～101頁
<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2017/08/cchoi1708.pdf>

各委員の所感

行政リーガルドックと手続法の発想

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣 勝彦

行政リーガルドックを実施して職員の間には行政手続法が求める適正手続の遵守を求める取組みは、静岡市から始まって、全国に着実に広がっている。今年度の自治体法務研究会では、流山市、那須塩原市、豊田市、岩手県の取組みについて報告を受けたわけであるが、いくつか気付いたことを挙げる。

まず、職員にとって、行政処分（「申請に対する処分」と「不利益処分」）がどれだけ「身近な」ものであるか、その実態を正確に把握することの重要性である。職員研修では、各自が普段の業務でどれほど行政処分を取り扱っているか、あらかじめ調べてもらうことにしている。税務や社会保険、生活保護を行う部局では行政処分は日常的な業務であるが、教育とか道路、水道の管理を行う部局では一般的ではない。許認可も、都道府県、指定都市、中核市ならばともかく、中小規模の市や町村では一般的ではなく、せいぜい一般廃棄物処理業の許可が見出される程度であろう。業務全般に占める行政処分の割合が少ないにもかかわらず、なぜ行政手続法・条例は、審査基準・処分基準の設定、標準処理期間の設定、告知と聴聞、理由の提示といった厳格な適正手続に関する法的ルールを課しているのか、そして行政不服審査法・行政事件訴訟法（抗告訴訟）により特別な救済ルートを整備しているのか、その趣旨から理解してもらわないと、多くの職員にとって行政手続の意義は体感しづらいだろう。私は、ひとまず、行政処分が「取扱い注意」な「伝家の宝刀」であるから、と説明することになっている。行政が私人とは異なる行政たる所以は、一方的かつ権力的に私人の権利・義務関係を変動させることができるからである。対等な私人間で許可、禁止、命令を行うことなどあり得ない。行政に付与されたそうした強力な権限は（さらに違反に対して罰則で臨むこととされているのは）、「公共の福祉」を守るために、やむなく認められているのである。したがって、取扱いには十分に注意する必要がある。

続いて、適正手続を遵守するために、ある程度標準化された「様式」を作成しておくことの重要性である。いずれの自治体においても、「申請に対する処分」と「不利益処分」のそれぞれに応じて、不服申立ての教示文や「理由の提示」欄を設けた標準的な様式を作成する工夫が行われていた。法律の第●条第▲項の第1号から第3号まで根拠条文が分かれており、そのいずれの号に依拠する処分であるのかについてまで明らかにする必要があるときは、事前に所定の様式に[第●条第▲項(第1号・第2号・第3号)]という記載を設けておき、処分のたびに○を付けるだけで済むようにする。これは適正手続を簡易に遵守してもらうために良く練られた工夫として評価できよう。これは一例であるが、所定の様式を入念に調えることによって

手続違反が起こらないように努めるのも、法務部局の大切な役割である。

最後に、手続を遵守することへのインセンティブについてである。「理由の提示」について、所感を述べておこう。行政不服審査会の委員を務めていて、理由の提示が不十分である処分に出くわすことは少なくない。なぜ条文番号だけ記載してそれで済ませようとするのか、不思議で仕方ない。「付言」をつけて改善を促すのだが、原課において一向に取扱いが改められる気配はないときは、いつそのこと取消し相当の答申を出したくなる。裁判所はもっと厳しく、理由の提示が不十分であれば躊躇なく一発取消しである。日本の裁判所にしては珍しく、半世紀も前から一貫して理由の提示の不備にはとても厳しい。最近感じるのだが、理由の提示の不備に裁判所が厳しいのは、証拠（エビデンス）を重視する職業裁判官の習性からではないか。つまり、裁判官は、証拠が不十分である状態で安易に事実を認定してはならないという厳格な訓練を受けている。行政処分に理由を提示させる趣旨は、「申請に対する処分」であれば申請に対して審査基準に基づき念入りに審査したことを、「不利益処分」であれば告知と聴聞を経て処分基準に基づき様々な事情を公正・公平に考慮した結果であることを、その相手方だけでなく世間一般に向けて示す唯一の証拠（エビデンス）を示させるためなのである。いくら行政組織の内部で処分をするか否か、するとしていかなる処分を行うかについて喧々諤々の議論を闘わせたとしても、それが証拠として残っていなければ確かめようがない。証拠がないということは、きちんと考慮しなかったんでしょう？それならば取り消してもう一度ゼロからやり直してください……というのは、実に論理的な判断である。証拠もないのに「行政なんだからちゃんと（処分を）やっているだろう」と認定することは許されないのだ。原課の職員に対する確かな「理由の提示」を要請しなければいけない法務部局の皆さん、一生懸命仕事をしたのなら、ぜひその成果（理由）を証拠として提示してください、と説明するように心がけてみてはいかがでしょうか。

第4章

本調査研究の意義と 今後の行政ドック

上智大学法学部教授 北村 喜宣

第4章 本調査研究の意義と今後の行政ドック

1. 行政ドックに関する初めての調査

この最終章においては、前章までの論述を踏まえ、「自治体における行政手続の適法・適正な運用に係る自己診断に関する調査研究」の意義、そして、行政ドックの将来展望を考えるうえでいくつかの論点について検討する。調査研究において実施された3回の研究会の議論も踏まえたものであり、調査研究全体のまとめの意味を持つ。

2009年度に静岡市が導入してから10年以上経過している行政ドックであるが、本格実施実績としてはまだ一桁の自治体しかない現在において調査をする意味があるのかという疑問があるかもしれない。確かに、サンプル数は少ない。しかし、本調査は、何らかの統計処理を通じた実態把握を企図するものではなく、正にケーススタディとして、現在実施中の3自治体が「一堂に会した」点に意味がある。初の調査となった本研究は、2020年度における行政ドックの定点観測となっている。

自治体行政にとって、行政ドックという事業は、カンフル剤でもあり漢方薬でもある。その継続を通して、行政手続法コンプライアンスの観点から問題状況が確認され、速やかな是正につながるという面がある。そして、さらには、事業の継続により、行政手続法の内容及び意義の理解が組織や職員に浸透し、市民・事業者の権利がより適切に扱われるという面がある。第2章で報告されたように、いずれの自治体も行政ドックの実施に苦労はしているし課題も認識されているけれども、それを通じて得られる行政実務への具体的な問題提起や研修効果については、大きな満足感があるように見える。関係資料とともに3市の担当者の実感を伝えることができた点にも、本研究の意義がある。

2. 診査対象の多様性

行政ドックにおいては、行政手続法の第2章「申請に対する処分」、第3章「不利益処分」を対象とした診査がされている。いずれも行政処分についてのものであり、市民・事業者の権利の実現に大きく影響するから、これらを取り上げるのは適切である。ただ、不利益処分については、それほどの実施例がない事務もあって、申請に対する処分が対象となる例が多い。行政運用の実情に鑑みれば、十分に理解できる状況である。

一方、市町村への行政ドックの拡大という観点からは、第4章「行政指導」を中心した診査もありえよう。行政指導は、とりわけ申請に対する処分の手続との関係が深い。原課の事務に関して、「行政がやること」という括りではなく、「何が法で、何が法でないか」「行政指導の限界は何か」という視点から実務運用を眺める機会を設けることにも、意味はあるだろう。もっとも、チェックシートづくりは難しい。「Q：無理強いしていませんか」というような質問をする

わけにはいかず、項目づくりに工夫が必要になる。

3. 実施体制とアウトソーシングの可能性

筆者自身が「言い出しっぱ」であることもあり、静岡市、流山市、那須塩原市、豊田市の全てにおいて、政策法務アドバイザーとして、それぞれの行政ドックの診査に関与してきた。今後、行政ドックがより多くの自治体で導入されるようになると、そうした対応が不可能になるのは明白である。

なお、行政ドックに関与する外部専門家が診査対象となる原課と対するのは、インタビューチェックの場のみである。筆者の経験では、相対して着座する原課の課長や政策法務主任者は、「何を指摘されるのだろうか」と相当に警戒的である。このため、診査後に的確に対応してもらうことを考えた場合、問題点をドライに指摘するばかりでは十分な効果が期待できない。90分ほどの短い時間ではあるけれども、和やかな雰囲気の中で診査が進むように配慮する必要がある。まずは若干の雑談をしてリラックスしてもらい、「私たちは、同じ方向を向いて一緒に歩いているのです」と認識してもらうよう心掛けている。

筆者に格別特殊な能力があるから対応できているというわけでは決してない。行政法研究者であれば、さらには、科目に行政法を含む専門職試験に合格した専門職（弁護士、行政書士）であれば、十分に対応可能である。とりわけ研究者に関しては、行政実務の現場がどうなっているのかの理解が総じて乏しい。行政ドック事業への関与は、そうした研究者自身にとっての絶好の自己研修機会になるだろう¹。

事業としてのコストパフォーマンスは重要である²。自治体にとって制度をサステナブルなものにするには、行政ドックの一部を自治体行政系コンサルタントにアウトソーシングするというやり方も考えられないではない。ただ、行政手続法対象事務の確認やチェックシートの作成は、その作業自体が原課や事務局担当課の職員にとってOJT的な研修となっている。このため、せつかくの機会を失うおそれもあり、見極めが必要である。

4. 調査結果と情報公開

那須塩原市は、実施の総まとめとして、報告書を作成している³。これは市長への報告のための

¹ 北村喜宣「行政ドックの発想と自治体政策法務における意義」自治実務セミナー2018年10号60頁以下・63頁参照。

² 磯崎初仁「行政リーガルドックの2つの課題—3市の実践に学ぶ」本報告書75頁以下参照。

³ 総務部総務課行政係『令和元（2019）年度（試行的）行政リーガルドック実施報告書』（2019年11月）。

ものであるが、行政文書である。したがって、那須塩原市情報公開条例に基づいて開示請求がされれば、6条の非開示事由には該当しないため、全部開示されるであろう。しかし、報告書には、行政ドックにおいて指摘された違法・不当な活動の事実(不都合な真実)が記されているのである。

そうであるにもかかわらず、悩みながらも報告書を作成した同市の英断は、高く評価されるべきである。確かに、法定期間が徒過していなければ、開示請求により入手した報告書を踏まえて、審査請求、取消訴訟、住民訴訟が起こされる可能性は否定できない。行政ドックにおいて指摘された問題点を遡及的に修正するのは、現実には難しい。しかし、将来に向けて是正したことを明記するのは、住民との関係でも重要である。行政手続法1条1項は、その目的を「国民の権利利益の保護に資すること」と規定する。那須塩原市にとって、この「国民」とは「市民」である。さらに、那須塩原市行政リーガルドック実施要領1条には、行政ドックの目的について、「事務執行における法令遵守の徹底を推進し、市政運営に対する市民の信頼を確保するため」と規定されている。そのための取組状況について、市民には「知る権利」があるというべきである。

なお、同市では、議会も行政ドックの存在を認識している。その実施を通じて指摘された内容を踏まえた条例の一部改正案をめぐる審議においては、改正の必要性につき、「行政リーガルドックの指摘を受けた」と答弁がされている⁴。

流山市自治基本条例24条は、行政評価について定めている。この言葉についての定義規定は設けられていないが、仮に同市の行政リーガル・ドック事業が行政評価に該当するということになれば、「その行政評価の結果を市民等に分かりやすく公表しなければなりません。」という同条2項との関係が問題になる。公表については、豊田市まちづくり基本条例20条にも規定がある。しかし、現在のところ、両市は、結果の公表をしていない。

5. 身の丈に合わせた導入

行政手続法制のコンプライアンス能力を高めたいという想いは、およそ自治体行政であれば、住民との関係で、持つことが「義務付けられている」といってよい。本報告書で紹介されている3市の実施状況を見る限りでは、行政ドックは、そのための極めて効果的な手法になっていると評価できる⁵。

⁴ 那須塩原市議会建設経済常任委員会及び予算常任委員会(第三分科会)会議録(2020年3月13日)313頁[都市計画課長・黄木伸一答弁]。条例改正につながっているのは、きわめて注目される。この案件については、インタビューチェックにおいて、条例全体を検討することになった。結果として、行政ドックのなかで「条例ドック」を実施したのである。そのほかに、ニセコ町は、2020年度に、景観条例の見直しにあたり、実質的に条例ドックを実施している。同町は、これを「リーガルチェック」と称している。

⁵ かつて筆者は、このような措置を「自治力養成ギプス」と呼んだことがある。北村喜宣「自治力養成ギプス! :自治体の星を目指して」同『自治力の発想』(信山社、2001年)21頁以下参照。

しかし、これらの市のような体制及びやり方が用意できなければ行政ドックは導入できないと即断してはならない。自治体行政における行政手続法リテラシーの実情を踏まえ、「できることから少しずつ」進んでいけば良いのである。「進みたいという想い」が何よりも重要である。

豊田市、流山市、那須塩原市とも、その想いを踏まえて、主として庁内講師による基本的な職員研修を充実させている。初めから外部専門家の関与を求めての行政ドックは、ハードルが高いに違いない。市民の立場からすれば、行政手続法の理解など行政職員なら当然になれば困るのであるが、残念ながら、現実はそうではない。若手・中堅職員のリテラシーを高める取組をしながら、先行自治体のチェックシートを参考に独自のものを作成して「模擬テスト」を行い、そのうえで試行的に行政ドックを実施するやり方もある。身の丈に合わせた様々な行政ドックが存在してよいだろう。

十分な準備運動もなしに、3市で実施されているいわば「フルドック」にいきなりチャレンジすると、肉離れを起こしてしまう。「もうこりごり」という思いしか組織には残らない。「急がば回れ」である。

6. ビギナー的行政ドックのモデル

住民の権利実現のために行政手続法リテラシーを高めたいと考えている自治体行政の「とりあえずの第一歩」としては、どのような行政ドックがあり得るのだろうか。年度ごとに完結する簡単な制度設計を試みよう。行政ドック事務局は、総務課相当の課が担当することを前提とする。

対象であるが、行政手続法第3章に規定される「申請に対する処分」が適切であろう。具体的な事務の選択に当たっては、「処分件数が多い事務上位3件」とする。チェックシートとしては、研修的性格のあるものも含め、以下の質問を用意する。なお、チェックシートを埋める作業をする若手中堅職員に対する行政手続法研修は、総務課職員が実施しておくようにする。講義の準備は、自らの自己研修にもなる。

① [5条関係] 審査基準を策定していますか。【はい】【いいえ】

【はい】の場合、当該審査基準を提出してください。

【いいえ】の場合、策定していない理由は何ですか。

② [5条関係] 申請に対する処分において、審査基準とはどのような意味を持つと考えていますか。

③ [6条関係] 標準処理期間を設定していますか。【はい】【いいえ】

【はい】の場合、当該基準を提出してください。

【いいえ】の場合、設定していない理由は何ですか。

- ④ [7条関係] 申請がされた場合、正式に受け取ることなく書類等を返却するなり持ち帰ってもらうことはありますか。【はい】【いいえ】
【はい】の場合、どのような理由からですか。
- ⑤ [8条関係] 申請を拒否する処分をする場合に「理由の提示」が義務付けられているのはなぜだと考えていますか。
- ⑥ [8条関係] 申請を拒否する処分をしたことがありますか。
【はい】の場合、拒否処分書（個人名・法人名など非公開情報をマスクする）をお示しください。

3件分のチェックシート及び関係資料の提出を受けた事務局は、内容を確認したうえで、個別にヒアリング調査を実施する。行政手続法の観点から不適正な実務があれば、それを指摘して対応を促し、対応結果の報告を求める。以上を踏まえて、診査対象事務に関する報告書を作成する。

行政ドックを実施する以上、最低限必要なのは、事務局担当となる課の職員における行政手続法の理解である。これは、自学するほかない。現状を踏まえると、事務局職員は、当該自治体における「行政手続法の最後の砦」なのである。

7. 行政ドックの進化

それぞれの自治体の事情を踏まえて導入される行政ドックであるが、実施経験を踏まえて進化するものであろう。そのイメージを示せば、[図1]のようになる。



[図1] 行政ドックの進化プロセス

現在、行政ドックを実施している自治体でもっとも長い経験を持つのは、流山市である。それでも5年（2016～2020年度）であり、進化プロセスを語るのは時期尚早かもしれない。しかし、サステナブルな制度設計の観点から、通時的見通しを示すことにも、それなりの意味があるだろう。

豊田市、流山市、那須塩原市のいずれの現状も、試行期にある。あるいは、試行錯誤の5年を経過した流山市がそろそろその段階を脱し、「自分スタイル」を見出して定着期に入っているように思われる。この時期も5年くらいであろうか。10年を経過すると、行政手続法の片内リテラシーは高まっている（と期待したい）。試行期と定着期を経た10年目には、それまでを

総括する報告書を作るのもいいだろう。

全庁全職員が行政手続法に基づき事務を進める状態になるための努力には、ゴールはない。行政には、絶えず新しい職員が入ってくる。発展期の行政ドックがどのような内容になっているのかは想像もできないが、目指すべき方向性として認識しておきたい。

8. 行政ドックをドックに入れる

本調査研究でケースとして取り上げた豊田市、流山市、那須塩原市のそれぞれは、正に手探りで行政ドック事業を進めている。一定期間が経過すれば、そのドック事業それ自体をチェックする機会も、また必要になるだろう。行政ドックのドックである。その際には、この事業を実施している他自治体の制度や運用をベンチマークすることになるだろう。

9. 行政ドックの今後

行政ドックは、全体としてみれば「地味」なプロジェクトである。選挙公約として候補者が掲げるようなものではおおよさないし、住民にも響かない。「情報公開度」「市民サービス度」「市民参加度」というような指標を用いてのNPOやマスコミの自治体行政評価はあるが、「行政手続度」というような指標は聞いたことがない。

しかし、行政手続法は、自治体行政における法治主義の実現にとっては、極めて重要な法的インフラである。住民に対して法令遵守を求めるならば、行政自身についてもそうであるべきなのは当然である。その違背が行政にとって極めて深刻な結果をもたらす事実を鑑みれば⁶、行政ドックを通じた恒常的な取組を通じて、行政手続法へのコンプライアンス能力を高めることは、住民に対する行政の使命というべきである。行政ドックは、住民のための「転ばぬ先の杖」である⁷。

行政ドックは、自治体政策法務論の整理によれば、基本的に、評価法務に分類される。行政に対する評価といえば、地方自治法2017年改正によって導入された「内部統制制度」(150条)がある⁸。これは、自治体においてたびたび明らかになる不正経理処理事件を踏まえたいわば受動的な契機による制度化であった。これに対して、行政ドックを導入した5市においては、

⁶ 蓮實憲太「那須塩原市における行政ドックの取組について」本報告書38頁以下参照。

⁷ 北村・前註(1)論文61頁。

⁸ 内部統制制度については、松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』(学陽書房、2019年)531頁以下参照。自治体の状況については、小西敦「道府県における内部統制の検討状況(1)(2完)」自治研究96巻10号35頁以下・同11号63頁以下(2020年)参照。

とくに不祥事がきっかけとなっているわけでは(おそらく)ない。全く自発的な動機による対応である。自治体政策法務の歴史においても、注目できる現象といえる。「内部統制」とは、「組織内において業務の処理の適正性を確保する上でのリスクを評価し、リスクに対応するための規範を設けるなど、自らコントロールする取組み」⁹とされる。行政ドックには、そうした面もある。義務的にせよ任意的にせよ、内部統制制度を導入する自治体においては、非財務事項の内容の一つとして整理することもできるだろう¹⁰。外部有識者を利用する点で、純粹内部統制よりは、客観性はやや高くなる。なお、内部統制は、自治体だけの問題ではない。中央政府にも学んでほしいところである。

第1章で、行政職員である以上、行政手続法は「影のごとくつきまとう」と指摘した。「原課は行政手続法の所管課でもある」とも指摘した。原課にとって、同法は、何かあれば羽織るようなアウターウェアではなく、絶えず身に着けているインナーウェアなのである。それが肌になじみ、着ていることすら感じなくなるようになれば素晴らしい。そのお手伝いをする行政ドックの、今後の展開に期待したい。Let's get docked! (さあ、ドックに入ろう)。

⁹ 松本・前註(8)書533頁。

¹⁰ こうした位置づけは、千葉実「市町村の行政ドック実施に対する都道府県の支援等について」本報告書68頁、幸田雅治「行政ドックを推進する上でのポイントについて」本報告書77頁においてもなされている。

各委員の所感

今後の自治体の行政手続の質的向上に向けて

関東学院大学法学部教授 津軽石 昭彦

1 行政手続の品質向上の必要性

本研究会の研究対象となった4自治体の取組みは、いずれも概ね順調に運用され、機能していると評価できる。4自治体に共通する「重要成功要因」としては、①トップ又は幹部の理解があり、政策法務計画等により行政目標として明確化されていること、②事務局（法務担当課等）に問題意識と一定のノウハウがあること、③チェック表などのツールがあること、④部局への政策法務担当の配置や研修などの庁内への横展開の体制整備が行われていること、⑤研究者、組織内弁護士等の専門家の関与があること、⑥事後研修や改善報告などの改善の仕組みがあることなどが挙げられる。

行政手続の適正化だけに着目すると③「チェック表づくり」と④「研修」ぐらいで終わってしまう気がするが、それだけでは自律的な改善のムーブメントにならない。

自治体の内部統制の強化は、財務活動以外にも求められ、全国的に、行政手続全般の質の向上のための仕組みが必要と考える。

2 今後に向けた幾つかの提言

上記のような観点から、以下のような提言をしたい。

(1) 4自治体モデルのシステムとしての汎用化と他自治体への普及

行政手続の改善の仕組みは全国的に行われることが重要である。このため、上記の重要成功要因を、他自治体でも実施できるようにシステムとして汎用化することを提言したい。そのために、首長等の啓発、チェック表の標準化、実施マニュアルの整備、指導者養成のための研修等の実施などを1つのシステムとしてまとめ、総務省等の後援のもとに、地方自治研究機構等が事業主体なり、自治体に普及させることが望ましいと考える。当面、他自治体でのモデル実施を進めてはどうかと考える。

(2) 許認可事務以外への展開

4自治体では、許認可事務等のチェックが中心であったが、その他の行政手続、特に自治体現場において、多く行われている行政指導についての適法化、適正化を図るための取り組みを継続して行うことも必要と考える。

(3) チェック表への事務プロセスの成熟度評価の導入

4自治体では、一次審査段階ではチェック表で事務手続の「有無」を記述し、二次審査以降はヒアリング等による事務プロセスの評価が行われている。

ISOなどの基準認証でも広く行われているように、チェック表の記述の段階でプロセスの成熟度を記述し評価する仕組みとしてはどうか。これにより、原課の事務負担は大きくなるが、ヒアリングを効率化させることが可能となり、記述過程で「気づき」を誘発し、自己改善にもつながる。また、プロセスの「見える化」により、担当者が異動しても優良なプロセスが引き継がれ、事務改善効果も期待できる。ただし、事務負担が大きいことから、首長の理解と十分な事前研修が必要である。

(4) 「首長等の関与」や「研修、体制」などの評価項目への追加

4自治体の事例では、首長等のマネジメント層の関与、研修、庁内体制なども共通して行われている。これらの状況もチェック表の評価項目に追加してはどうかと考える。

これにより、適正な行政手続の執行を、システムとして組織に定着させることが期待できる。

(5) 都道府県への展開

千葉委員（岩手県）の言及にもあるが、都道府県、政令市などでは、通常の市町村に比べ、法定受託事務や法律に基づく自治事務が多く行われており、先進的な取り組みが行われている反面、不適正な事務処理の可能性もある。優良事例の発掘と不適正事務のリスク回避のためにも、都道府県等への展開を検討すべきと考える。

(6) 認証制度等への進化

本研究成果を他自治体に普及させる観点から、ISOのような基準認証や優秀自治体の表彰制度の創設への進化を検討してはどうか。認証制度の創設等により、優良事例の普及と自治体のモチベーションアップにつながることを期待できる。

(7) 行政手続の適正化の制度化

自治体の内部統制の強化は、行政手続についても法制化すべきものと考えている。法律レベルが難しい場合でも、都築委員（豊田市）も言及するように、自治体レベルでも、行政評価条例や行政手続条例の改正などによる条例化を検討してはと考える。これにより、行政手続の適正化が持続的に行われることにつながり、適正手続を重視する組織風土の醸成にも資するものと考えている。

3 結び

コロナ禍の中、リモートワークなどの普及により、国民のICTに対するリテラシーと社会のデジタル環境が飛躍的に進展している。

これは、国民が自治体の行政手続や情報に容易にアクセスすることにつながり、行政活動への細かい監視もこれまで以上に可能になる。

このような状況を踏まえると、行政手続の適正化の取組みを、継続的に行うことが必要であり、本研究の意義は大きく、さらなる展開が求められると考える。

参考資料

1. 各市における政策法務推進計画・行政リーガルドック実施要領
流山市政策法務推進計画
那須塩原市行政リーガルドック実施要領
第2次豊田市政策法務推進計画
2. 各市における行政ドックチェックシート
流山市
那須塩原市
豊田市
3. 行政ドック対象処分一覧表
4. 予防法務としての行政ドックと行政手続法制
(北村委員長第1回委員会レジュメ)
5. 標準的な行政手続研修マニュアル
6. 標準的な行政手続研修教材
7. 行政手続に関する自治体敗訴事例集

1. 各市における政策法務推進計画・行政リーガルドック 実施要領

流山市政策法務推進計画

流山市政策法務推進計画

流 山 市

令和2年4月

流山市政策法務推進計画

第1章 この計画の目的

本計画は、政策法務の推進のための基本的事項を定めることにより、政策法務への組織的な取組を、確実に、かつ、途切れることのないよう実践し、もって本市の行政運営上の課題や市民等の要望に法令の活用により対応する組織となることを目的とします。

第2章 政策法務とは

流山市自治基本条例第6章（行政運営の原則）第25条（法令の活用による政策実現）は、「市は、行政運営上の課題や市民等の要望に対応するため、法令等を主体性をもって解釈するとともに、自治立法権を積極的に行使することその他多様な方法によって、政策の実現に努めなければなりません。」と定め、本市に「政策法務」の実践を義務付けています。

そこで、本計画においては、「政策法務」を

- ①「法をつくる」、
 - ②「つくられた法を執行する」、
 - ③「執行活動に対して提起された訴訟等に対応し、及び法の在り方を点検・評価する」
- というそれぞれの段階において、「法」を政策実現のための道具として活用すること

と捉えます。また、①の段階における取組を「立法法務」、②の段階における取組を「解釈運用法務」、③の段階における取組を「評価・争訟法務」とそれぞれ呼びます。

第3章 政策法務推進計画の4つの柱とその具体策

政策法務を推進するため、次の事項をこの計画の柱とします。

1 人材の育成

(1) 政策法務研修の実施

政策法務は全職員が取り組まなければなりません。したがって、政策法務の実践に必要な基礎的な知識と思考力（政策法務能力）を全職員が身に着けるため、別に定める政策法務研修計画に基づき研修を実施します。

(2) 政策法務室への法律相談

職場が直面している課題について、事実関係を把握・整理し、関連法規を整理・分析した上で、様々な解決手法を検討することは解釈運用法務の実践となります。政策法務室と協力し解釈運用法務を実践することで、職員の思考力の向上を図ります。

(3) 訴訟等への対応

訴訟等を積極的に活用すること、提起された訴訟等に対応することを通じて、過去に行った立法法務や解釈運用法務を見直すことは、評価・争訟法務の実践となります。政策法務室と協力し評価・争訟法務を実践することで、職員の政策法務能力の向上を図ります。

(4) 外部研修の計画的受講

自治大学校への入校等、外部研修を計画的に受講することで職員の政策法務能力の向上を図ります。

2 組織の充実

(1) 政策法務主任の設置

課等の政策法務の推進において中心的な役割を担う「政策法務主任」を各課等に1名以上設置します。政策法務室と各課等の政策法務主任とが連携し、政策法務を組織的に推進していきます。

政策法務研修計画に基づく政策法務主任研修及び政策法務室への法律相談を通じて政策法務主任の育成を進めるとともに、各課等に

における課題が、政策法務室と連携しつつ、政策法務主任を中心として解決される体制の定着を目指します。

(2) 法規担当職員の計画的配置

法制執務能力及び政策法務能力の習得に必要な期間（5年程度が望ましい）法規担当を経験した人材を各課等に配置していくことで立法法務能力の全庁的な向上を図ります。

立法法務能力は研修のみで身に着くものではなく、実際に例規審査を担当し、その経験を積むことで初めて身に着くものです。したがって、政策法務研修計画に基づき立法法務の基礎的な知識を身に付ける研修の実施を継続していくと同時に、より多くの職員が法規担当職員としての経験を十分に積んだ上で各課等に配置されていく循環の仕組みが必要です。

3 環境の整備

政策法務を実践するために必要な情報を全職員が容易に入手できる環境を整備します。

- (1) 法令・判例の解説を含めた検索ソフト及び参考図書の実充実
- (2) 政策法務室が発行するニュースレターによる情報提供
 - ・最新・注目の判例紹介
 - ・法令用語の使い方等の法制執務の基礎的な知識の紹介
- (3) 政策法務室への相談事例の整理・蓄積

4 予防法務の実施

(1) 行政リーガル・ドック事業の実施

行政リーガル・ドック事業とは、人が人間ドックに入って健康状態をチェックして病気を予防するように、市が行う事務をドックに入れて、外部の有識者であるアドバイザーが法的検討を加え、その結果を組織内にフィードバックすることにより、事務の適法性を確保しようとするものです。

日常の事務を法適合性という観点から見つめ直してみることで、基礎的な知識の定着を図ることができるとともに、事業執行の適正

化にもつながるものです。

第4章 実施時期等

- 1 本市における政策法務の組織的実践は、平成23年4月に政策法務室を総務部総務課に設置したことに始まりました。第一義的に実施しなければならないことは、人材の育成です。その中でも政策法務研修計画に基づく研修を確実に行うことが、人材を育成するための最大の近道ですから、この点に関しては十分な実施が可能となるよう、可能な限り予算上の配慮がなされなければなりません。
- 2 組織の充実として、十分に経験を積んだ法規担当職員を各課等に配置することで全庁的な立法法務能力を向上させることも重要です。ただし、各課等に配置できるだけの人数が十分な法規担当としての経験を積むまでには時間がかかることから、人事担当課と協議しながら実施していきます。

附 則

- 1 本計画は、平成28年4月21日から実施する。
- 2 本計画は、必要に応じ見直しを行うものとする。

附 則（令和2年3月16日）

- 1 本計画は、令和2年4月1日から実施する。

那須塩原市行政リーガルドック実施要領

那須塩原市行政リーガルドック実施要領

(目的)

第1条 この要領は、事務執行における法令遵守の徹底を推進し、市政運営に対する市民の信頼を確保するため、予防法務として実施する行政リーガルドック（以下「ドック」という。）に関し必要な事項を定めるものとする。

(ドックの実施方法)

第2条 ドックは、政策法務に関し識見を有する者（以下「有識者」という。）に診査を依頼し、別に定める行政リーガルドックチェックシートにより実施するものとする。

2 ドック担当課は、有識者の診査に当たって、予備診査を行うものとする。

3 ドック担当課は、前項の予備診査に当たり、原課から対象事務に係る審査基準又は処分基準、事務マニュアルその他診査に必要な書類の提出を求めるものとする。

4 有識者の診査により抽出された法的課題は、庁内説明会等を通じ、庁内にフィードバックすることにより、全庁的に共有するものとする。

(対象事務)

第3条 ドックの対象となる事務は、市又は市の機関が行う許認可等の行政処分とする。

(対象事務の選定手続)

第4条 ドック担当課は、前条の事務の中から当該年度の対象事務を選定するものとする。

(市長への報告)

第5条 ドック担当課は、ドックにより抽出された法的課題、原課における改善の取組について、市長に報告するものとする。

附 則

この要領は、令和2年4月1日から施行する。

第2次豊田市政策法務推進計画

第2次豊田市政策法務推進計画

総務部法務課

1 計画の改訂

本市では、平成28年3月に「豊田市政策法務推進計画（以下「前計画」という。）」を策定し、地方分権が進展する中において自らの地域の政策課題を自らの責任において解決するため、政策法務を重要なツールとして位置付け、取組を推進してきた。前計画の計画期間は平成30年度末をもって満了したが、政策法務のプロセスを確立し、法務マネジメントの強化を図ることとした前計画の取組は未だ途上であり、引き続き計画的な取組を必要とするところであった。

これらのことから、政策法務の推進について効果的な施策を実施し、法務マネジメントの一層の強化を図るため、これまでの取組の成果を踏まえて内容を見直し、改訂を行ったものである。

2 計画期間

効果的かつ効率的に政策法務を推進していくためには、この計画に基づく取組の進捗やその成果を踏まえた見直しを適宜行うことが重要であることに鑑み、この計画の計画期間は平成31年度から平成33年度までの3か年とする。

3 政策法務の意義

分権改革により、自治体は自己決定と自己責任による地域経営を行う権限を得たことに伴い、大きな責任を負うこととなった。こうした状況において、自治体は、自らの地域の政策課題を自らの責任で自主的に認知し、これを解決するための政策を立案執行するとともに、適切にこれを管理していかなければならない。このため、自治体経営のための重要なツールである政策法務を組織に浸透させ、政策課題の解決において積極的に活用することが求められている。

【政策法務】＝「自己決定・自己責任法務」

法を政策実現の手段として捉え、有効かつ効果的に地域固有の課題の解決や政策の推進を図るために、地域適合的に法令を解釈運用し、地域特性に応じた独自の条例を創る法的な活動

（出石総監修「自治体職員のための政策法務入門」第一法規）

4 政策法務のプロセス

自治体において政策法務を展開していくためには、正当かつ的確な法理論を構築し、これを実践していくための実効性の高い条例をいかにして制定できるかが、最重要課

題となる。このため、個別課題に対応し政策法務を實踐する過程、すなわち、法執行の在り方や条例制定の是非、条例内容の妥当性を検討する政策法務のプロセスを確立しておくことが肝要である。

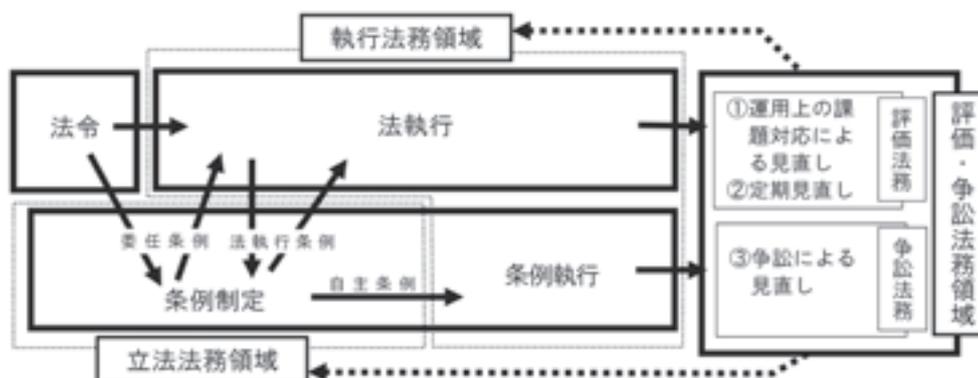
一般に、政策法務は、政策実現を図るため、i) 立法法務、ii) 執行法務、iii) 評価・争訟法務の3つの段階・プロセスによって構成されているといえる。そして、その流れは連続しており、「Plan (立法法務)」、「Do (執行法務)」、「See (評価・争訟法務)」のマネジメントサイクルを形成している。また、政策法務のプロセスには、その共通の基盤として、政策法務を支える組織づくりや人材育成などの政策法務のマネジメント「iv) 組織法務」が不可欠である。

なお、政策法務の推進においては、新たな条例の制定のみならず、既に行われている法執行についてその適正性の検証を行うとともに、不備が確認された場合にはこれを正すことも重要な取組の一つであるということ認識しておかなければならない。そこで、予防法務の重要性が増していることも踏まえ、法執行の在り方を検証し、必要に応じて改善していくための仕組づくりも行う必要がある。

【参考1】

区 分	主 な 活 動
立法法務	条例制定
執行法務	法執行、自主的法令解釈、要綱の策定、例外処理決裁
評価・争訟法務	争訟への対応、裁判例・裁決事例の分析、法執行の検証・見直し
組織法務	政策法務を支える組織づくり（政策法務の推進体制）、人材育成（職員の政策法務能力の養成）

【参考2】



5 本市におけるこれまでの取組と課題

(1) 政策法務の推進における組織体制の強化と人材育成

本市では、平成28年度から平成30年度まで、前計画により、政策法務を支え

る組織づくり及び人材育成の仕組みづくりを中心に取り組んできた。

政策法務を支える組織づくりについては、各部局に2人ないし4人の政策法務担当を配置し、内外の研修の受講を通じて能力の向上を図るとともに、例規制定改廃の事前審査を中心に部局の法務事務を担ってもらい、部局ごとに説明責任を果たすことのできる体制を整備することができた。また、政策法務を積極的に活用するため、豊田市政策法務委員会（以下「政策法務委員会」という。）を設置し、条例に盛り込む政策の目標や基本方針についての議論や多角的な行政手法の検証を可能とした。平成29年度に策定した豊田市路上喫煙防止条例は、原課及び政策法務委員会を中心に立案・検討を進め、当委員会における議論を通じて地域適合的なものとすることができたものである。

これらの基盤整備と同時に、政策法務担当の育成も推進してきたところであり、この成果としては、実際に生じた審査請求に係る審理手続において、審理員補助者となった者がリーガルマインドを発揮し、円滑に遂行することができたことが挙げられる。しかし、このような好事例が見られるようになってきている一方で、政策法務担当を十分に生かすことができていない現状もあることから、政策法務担当の活躍の場を拡大し、法務マネジメントを確立していく必要がある。

政策法務を支える人材育成の仕組みづくりについては、充実した法務研修の受講環境を整備することができた。具体的には、体系的なカリキュラムを策定し法務研修を計画的に実施するとともに、外部研修へ積極的に職員を派遣するなど能力向上の機会を多数提供することで、人材育成を推進することができるようになったことが挙げられる。しかし、法務研修を受講している職員は全体からすれば一部であり、法的知識を有する職員が十分に配置されているとはいえないことから、今後も法務研修等の取組を通じて「法律に強く、法律を使うことのできる職員」を増やしていく必要がある。

(2) 予防法務の徹底と執行法務の適正化

日常の事務遂行においては、弁護士職員による法律相談の実施により、スピード感をもって法律問題に対処できている。また、弁護士職員による専門研修の実施により、職員の「法務意識・法務能力の低さ」について改善が進んでいるほか、附属機関の委員の選任等の場面で外部弁護士や愛知県弁護士会と適宜連携することにより、地域固有の課題の解決を図ることができている。

これらの取組により予防法務が着実に浸透し、実践されているが、一方で、これを側面から支える執行法務の適正化については、法適合性の観点から事務の内容、手続等の整理ができておらず、十分な取組がなされているとはいえない状態である。また、市民の権利意識が高まってきており、審査請求や訴訟などがいつ提起されてもおかしくない状況にあるが、未だこれらの手続を「非日常」の感覚で捉え、自分事になっていない職員が少なからず存在することから、執行法務の適正化を推進するのと同時に、原課の事務内容、手続等について、それぞれが主体的に見直しや改善を行う風土づくりに取り組む必要がある。

6 計画の目標

(1) 政策目標

市民志向・地域志向を貫く自立した自治体経営を実現するための政策法務の推進

自治立法権を最大限に活用して地域固有の政策課題を能動的に解決することを通じて法務マネジメントを確立するとともに、市民から信頼される自治体経営を実現するため、政策法務に係る具体的な取組を実践していく。

(2) 重点課題

前計画では、「自主条例づくりを支援する仕組みの拡充」と「職員の政策法務能力の向上」を重点課題に掲げ、政策法務の推進に必要な基盤整備を重点的に行ってきた。その結果、部局の法務マネジメントの中核を担う政策法務担当の配置、政策法務委員会の設置等の基盤を整備することができた。また、体系的な法務研修を実施することで、職員の法務能力の向上を図ることができている。

しかし、政策法務推進体制を効果的に機能させるには、未だ職員の政策法務能力の向上は不十分であり、今後も法務研修を実施し、今後自治体経営を担うこととなる若手職員を中心に能力の向上を図らなければならない。また、自治体経営に対する市民の信頼を確保するためにも、現状の事務執行内容の検証及び改善を推進することが喫緊の課題となっている。

以上を踏まえ、重点課題を次のとおり設定する。

重点課題1：職員の政策法務能力の向上

器（組織）を整えても、中身（職員）の能力が伴わなければ、政策法務推進体制は機能しない。これまで、法務に関する体系的な研修カリキュラムを策定し、実施してきたが、全職員からすれば受講者は一部であり、「法律に強く、法律を使うことのできる職員」が組織内で充実しているとは言い難い。整備した基盤を十分に機能させるため、法務研修を継続的に実施し、一定の法務能力を有する職員があらゆる部局に配置されるようにする。

重点課題2：執行法務の適正化

法化社会の進展に伴い、行政が行う事務に係る法的リスクは高まっており、これらの不適切な執行を放置しておくことで、市民に不利益を生じ、行政においても損害賠償の支払等の責任を負うことになりかねない。このような事態を招かないためにも、全ての事務について検証を行い、法令遵守を徹底するとともに、現状の事務に法的問題がある場合は速やかに改善することが必要である。そこで、原課における事務について、問題の有無を明確にし、問題がある場合には改善がなされるよう、執行法務の適正化に全庁を挙げて取り組んでいく。

7 具体的施策

(1) 政策法務能力の高い人材の育成

法務マネジメントを確立し、機能させるため、職員一人ひとりのリーガルマインドの向上を図り、政策法務能力の高い人材を育成する。

① 法務研修の実施 【拡充】

【取組方針】

「法律に強く、法律を使うことのできる職員」を増やすため、特定の階層の職員を対象としたリーガルマインド研修や体系的なカリキュラムによる法務研修を実施する。また、職場研修（OJT）、集合研修、チーム研究及び市町村アカデミー・国際文化アカデミーへの派遣研修も計画的に取り入れるほか、行政リーガルチェックの実施時など、必要な法務研修については随時実施する。

このほか、法務研修等において修得する法的知識の実際の活用について学ぶ機会として、裁判傍聴を実施する。

また、これらの研修の効果を測るものとして、自治体法務検定の団体受検を1年に1回実施し、良好な成績を修めた者については表彰の対象とするなど、個々の努力について積極的に評価する。当該検定については、法務能力の向上に意欲のある職員が更なる高みを目指す際のツールとしても活用していく。

(2) 執行法務を支える法務環境の充実

執行法務の適正化と職員一人ひとりの法令遵守の徹底を図り、自治体経営に対する市民の信頼を確保する。

② 行政リーガルチェックの実施 【継続】

【取組方針】

事務の内容、手続等及びこれに関連する例規、審査基準、処分基準、要綱、事務処理要領等の執行細目について行政リーガルチェックアドバイザーの助言を基に審査を行い、法的問題を抽出し解決策を処方する。また、この結果を組織全体にフィードバックすることにより、事務執行の改善につなげる。

実施に当たっては、研修の受講等により法務能力の向上を図ってきた政策法務担当に中心的な役割を担ってもらい、部局内での地位向上を図るとともに、併せて部局の法務マネジメントの確立を推進する。

③ 争訟事例の収集と活用 【拡充】

【取組方針】

本市に対してなされた審査請求のほか、他の自治体に対してなされた審査請求に対する裁決の事例を国が公開するデータベースを利用して収集し、本市における類似事務の処理方法を見直す契機として活用する。また、審査請求がなされた場合に適切な対応をとることを可能とするためには、職員一人ひとりが審査請求に係る十分な知識を習得しておく必要があることから、Eラーニング等を利用し

た研修を企画・実施する。

審査請求のほか、訴訟事例についても、他の自治体の敗訴事例の中には本市の事務において参考とすべきものがあることから、これに係る資料を収集し、審査請求に対する裁決事例と同様に研修を企画・実施するなどして啓発を図り、適正な事務執行の確保を図る。

④ 行政基準の策定等及び規制的指導要綱の条例化の検討 【継続】

【取組方針】

市民の権利利益の保護に資するため、行政手続法及び豊田市行政手続条例に基づき、行政基準（審査基準、処分基準等）の策定・公表の徹底と、より有効な周知を図る。規制的指導要綱については、行政リーガルチェックの結果や他市の争訟事例を踏まえ、条例等整備指針に基づき条例化し、法執行に必要な権利義務規制の法的正当性を確保する。

（３）原課を支援するための予防法務体制の強化

日々多様な法律問題が生じる中で、原課において適切に事務執行するためには、予防法務の実践が重要となる。原課が安心して事務執行することができるよう、法律相談体制の充実を図るとともに、外部有識者等との連携を推進する。

⑤ 政策法務アドバイザー等の設置 【拡充】

【取組方針】

市民の権利を創設したり制限したりする条例の制定や、地域の実情に即した適切な法解釈、続発する争訟への対応等の様々な需要に適切に対応するため、法律実務家の政策法務アドバイザーへの登用を継続し、的確な指導や助言を受けられるようにする。当該アドバイザーからの指導等により、理論と実践を融合させたより適切な法的対応を取ることが可能とする。

また、行政リーガルチェックをより効果的なものとするため、第三者の立場にある法律実務家の指導、助言、支援等を受けられるよう、行政リーガルチェックアドバイザーを新たに設置し、活用する。

⑥ 弁護士職員の活用 【継続】

【取組方針】

「予防法務」と「防衛法務」に万全を期すため、弁護士職員による日常の業務上の法律相談や、当該法律相談を通して得られた事務執行上の課題解決策等を題材とした専門研修を継続して実施する。

法務担当課に在籍する弁護士職員のみでは対応に限界があることから、日々生じる法律問題についてスピード感のある専門的な対応を確保するため、弁護士職員の配置人数の拡充や、執行法務及び予防法務が重要となる部局への配置を検討する。

⑦ 外部弁護士及び愛知県弁護士会との連携 【継続】

【取組方針】

個別の法律問題に関し専門的な対応が必要となった場合に当該分野に精通した適任者から助言を受けられるよう、外部弁護士とのネットワークを構築し、多様な地域課題の解決を可能とする。また、愛知県弁護士会と連携し、必要に応じて各種審議会の委員や包括外部監査人の候補者の推薦を受けたり、債権回収やDVなどに関する研修講師の派遣を依頼したりするなど、必要な取組を行う。

愛知県弁護士会において平成29年度に「行政連携センター」が設立され、自治体の法的ニーズに迅速かつ的確な対応をとることが可能となる仕組みが整えられた。本市においても、自治体のみでは対応が困難な法的課題などについては、行政連携センターの活用を検討し、効率的な解決を図る。

(4) 政策実現のための組織の充実

本市の実情に即した政策実現のための条例制定を可能とするとともに、法務マネジメントを確立するため、政策法務を実践する組織の充実を図る。

⑧ 政策法務担当の配置 【継続】

【取組方針】

全庁を挙げて政策法務の推進に取り組むとともに、部局内の法的課題の解決、特に政策条例の制定において主導的な役割を果たすため、部局に2人ないし4人ずつ政策法務担当を継続して配置していく。

当該政策法務担当は、所属する部局内の政策条例の立案方針の取りまとめ及び調整、例規の制定改廃の事前審査、争訟事件の対応、法務課との連絡調整等の事務を処理する。原課からの例規制定改廃やこれにつながる可能性のある相談については、原則として、一次的には当該担当が応じることとし、当該担当において解決できなかった案件についてのみ法務課が応じるようにする。なお、法務課が相談に応じる際は、当該相談を受けていた政策法務担当もその場に同席する。

また、行政不服審査制度における審理員補助業務や、例規及び行政基準のリーガルチェックなどを実施するため、政策法務担当がこれらの役割を担う上で必要な能力向上と機能強化を図る。

⑨ 政策法務委員会の設置 【継続】

【取組方針】

本市における政策条例等の立案その他の政策法務を積極的に推進し自立した自治体経営を図るため、これを支援する全庁横断的な常設機関として政策法務委員会を継続して設置する。当該委員会は、政策条例等の立案の支援や、重要な行政処分等の対応方針、法令等の疑義の解明・解釈、争訟事件の対応方針等について政策法務的見地から審議を行う。

(5) 課題解決のための政策法務の活用の推進

法律の執行では解決できない地域課題に的確に対応するため、弁護士職員等による政策条例の提案を始めとして、政策法務を積極的に活用する。

⑩ 政策条例の提案 【新規】

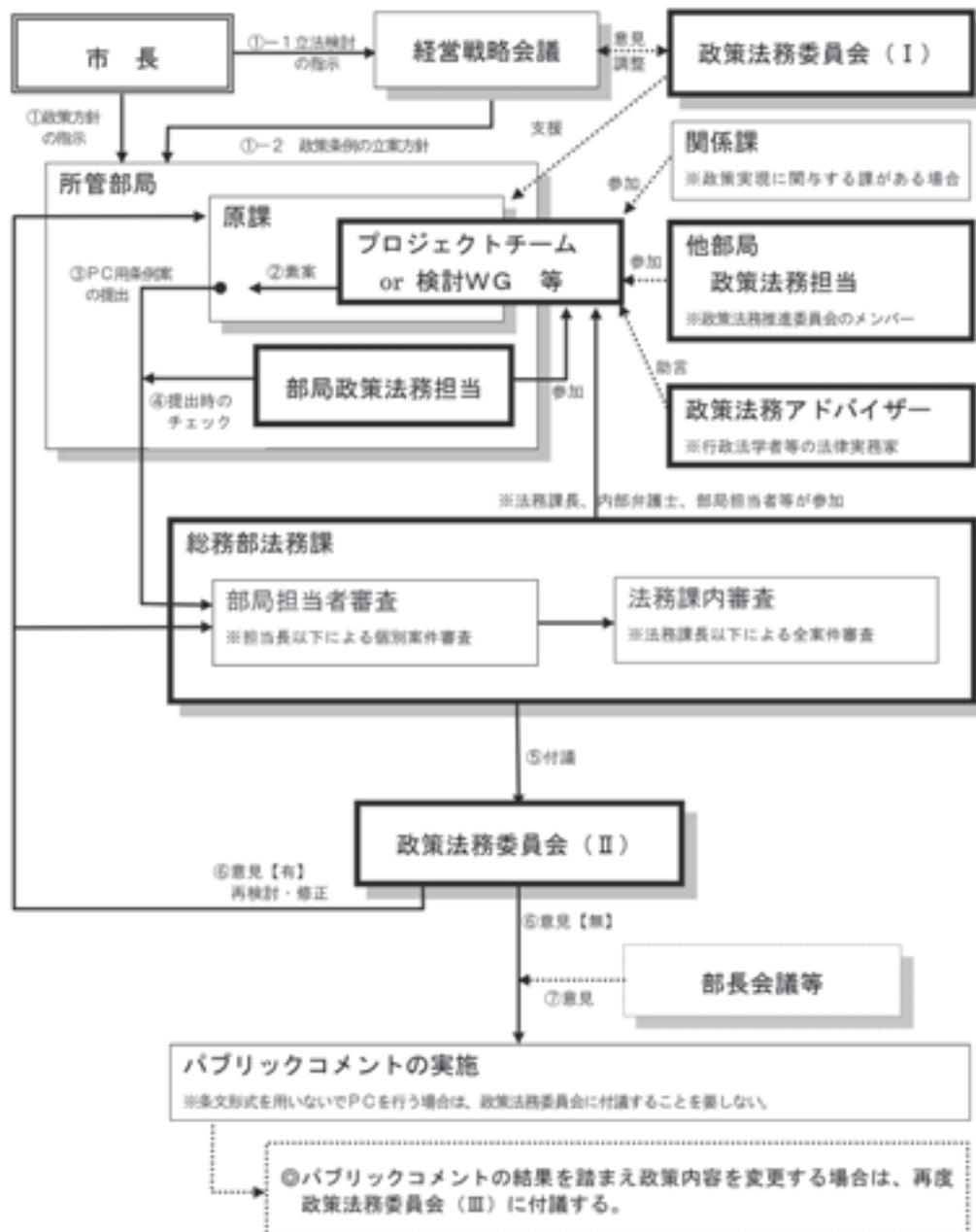
【取組方針】

政策法務担当や弁護士職員において、日常の事務執行を通して事務上の課題の把握に努め、条例による課題解決が有効と考えられる場合には、政策条例の提案を行う。また、法務研修の受講者についても、修得した知識を生かした政策条例（一部改正条例）の提案を募集する。

【参考3】

政策条例の立案作業例

＜政策方針の指示、立法検討の指示等からパブリックコメントの実施まで＞



2.各市における行政ドックチェックシート

流山市

平成31年度 行政リーガル・ドック チェックシート

所属() 所属長 () 印

政策法務主任氏名()

処分の名称() 処分の法的根拠()

No	内容	チェック ※該当する方に○をする
1	申請を受け付ける場所について申請者を誘導するための案内が示されているか。	されている・されていない
2	申請書等の様式、審査基準、標準処理期間、その他申請に係る手続に関する情報について、市HP等で容易に入手できるようになっているか。	なっている・なっていない
3	申請書に申請の根拠として記載されている規定は何か。	※次の行に記載
例: ○○法第○条第○項		
4	審査基準を定めているか(行政手続法第5条第1項、流山市行政手続条例第5条第1項)。	定めている・定めていない
5	審査基準を定めている場合、どのような手続で決定したか(決裁権者、関係者の意見聴取等)。	※次の行に記載
6	審査基準を定めている場合は、どのような基準を定めているか。	※審査基準をこのチェックシートに添付して提出すること
7	審査基準を定めている場合は、処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとなっているか(行政手続法第5条第2項、流山市行政手続条例第5条第2項)。	なっている・なっていない
8	審査基準を定めていない場合、その理由は何か。	※次の行に記載
例: 法令・例規の定めが十分に具体的であり、法令・例規の定めのみによって判断することができるため別に審査基準を定める必要がない。		
9	審査基準を公にしているか(行政手続法第5条第3項、流山市行政手続条例第5条第3項)。	している・していない
10	審査基準を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
例: 申請の提出先とされている機関の事務所における備付け		
11	審査基準を審査用に整理したチェックリストはあるか。	ある・ない
12	標準処理期間を定めているか(行政手続法第6条、流山市行政手続条例第6条)。	定めている・定めていない
13	標準処理期間を定めている場合、何を根拠に期間を決めたのか。	※次の行に記載
14	標準処理期間を定めている場合、公にしているか(行政手続法第6条、流山市行政手続条例第6条)。	している・していない
15	標準処理期間を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
16	標準処理期間を定めていない場合、その理由は何か。	※次の行に記載
17	標準処理期間について定期的に見直ししているか。	している・していない
18	標準処理期間を過ぎる場合に申請者に理由等の通知等をしているか。	している・していない
19	代理人による申請の場合、代理権の有無を把握するために必要な確認をしているか。	している・していない
20	申請書が提出されたときは、申請内容にかかわらず直ちに文書の受付をし、遅滞なく審査を開始しているか(行政手続法第7条、流山市行政手続条例第7条)。	している・していない
21	申請者に対し、法令等及び審査基準で規定されている書類以外の書類の添付を求めているか。	求めている・求めていない
22	求めている場合、その理由は何か。	※次の行に記載

2.各市における行政ドックチェックシート

23	形式上の要件(申請書の記載事項に不備がないこと、必要な書類が添付されていること、期間内に申請されたこと等)に適合しない申請については、速やかに補正を求め、又は許認可等を拒否する処分をしているか(行政手続法第7条、流山市行政手続条例第7条)。	している・していない
24	補正を求める場合、書面で行っているか。	行っている・行っていない
25	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがあるか。	ある・ない
26	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがある場合は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしないよう、留意しているか(行政手続法第33条、流山市行政手続条例第31条第1項)。	している・していない
27	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがあるか。	ある・ない
28	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがある場合、そのままでは不許可になり得るので行政指導に応じた方が得策であるという趣旨のアドバイスをすることはあるか(行政手続法第34条、流山市行政手続条例第32条)。	ある・ない
29	許認可等を拒否する処分をする場合は、その理由を書面で示しているか(行政手続法第8条第1項本文及び第2項、流山市行政手続条例第8条第1項本文及び第2項)。	示している・示していない
30	許認可等の通知書に許認可等の根拠として記載されている規定は何か。	※次の行に記載
例:〇〇法〇〇条〇〇項		
31	許認可等を拒否する処分をする理由について、申請者がそれを明確に認識し得る程度に、根拠規定、審査基準、原因となる事実等が具体的に提示されているか。	されている・されていない
32	受付した申請書を受付処理等により適切に管理しているか。	している・していない
33	申請者から求められた場合は、審査の進行状況及び申請に対する処分の時期の見通しを示し、又は申請に必要な情報(申請書の記載及び添付書類に関する事項等)を提供しているか(行政手続法第9条、流山市行政手続条例第9条)。	している・していない
34	申請について誰が対応しているのか等、進行状況を課内で共有しているか。	している・していない
35	申請者がした他の関連する申請が審査中であることを理由として、審査又は判断を遅延させていないか(行政手続法第11条第1項、流山市行政手続条例第11条第1項)。	させていない・させている
36	複数の行政庁が関与するか。	する・しない
37	複数の行政庁が関与する場合は、相互に連絡をとり、並行審査等審査の促進に努めているか(行政手続法第11条第2項、流山市行政手続条例第11条第2項)。	努めている・努めていない
38	不服申立てをすることができる処分をする場合は、処分の相手方に対して、不服申立てができる旨や不服申立て先となる行政庁、不服申立て期間等を書面で教示することとしているか(行政不服審査法第82条第1項)。	している・していない
39	取消訴訟を提起することができる処分をする場合は、処分の相手方に対して、①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者、②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間、③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨を書面で教示することとしているか(行政事件訴訟法第46条第1項)。	している・していない
40	利害関係者から請求があった場合は、教示を行うこととしているか(行政不服審査法第82条第2項)。	している・していない
41	教示する場合は、審査請求をすべき行政庁について正しく教示しているか(行政不服審査法第4条)。	している・していない
42	教示する場合は、審査請求期間について以下のとおり正しく教示しているか。 処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内(処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内) ※上記期間については、郵送に要した日数は算入されない。 ※「不作為についての不服申立て」については、期間制限なし。	している・していない
43	申請内容の全てを認容する処分である場合に不服申立てに関する教示を行っていないか。	行っていない・行っている
44	申請内容を認容する処分であるが条件を付けた処分をする場合、教示を行うこととしているか。	している・していない
45	(設問38～44関係)具体的にどのような文言で教示することとしているか。	※教示の文をこのチェックシートに添付して提出すること
46	代理人による申請の場合、処分の通知を受け取る権限のある者に処分の通知をすることとしているか(代理人に申請だけでなく処分の通知を受け取る権限があるが委任状等により確認し、適切な相手に通知することとしているか)。	している・していない

那須塩原市（申請に対する処分）

令和元(2019)年度 行政リーガルドック チェックシート

担当課係	
処分の名称	
処分の法的根拠	

No.	内容	チェック(該当する方に○を付けてください。)
1	申請を受付する場所について申請者を誘導するための案内が示されているか。	されている・されていない
2	申請書等の様式、審査基準、標準処理期間、その他申請に係る手続に関する情報について、市HP等で容易に入手できるようになっているか。	なっている・なっていない
3	申請書に記載されている申請の根拠規定は正しいか。	正しい・誤っている
4	審査基準を定めているか(行政手続法第5条第1項、那須塩原市行政手続条例第5条第1項)。	定めている・定めていない
5	審査基準を定めている場合、どのような手続で決定したか(決裁権者、関係者の意見聴取等)。	※次の行に記載
6	法令の規定や国等からの通知そのものを審査基準としていないか。 ※審査基準を添付すること	している・していない
7	審査基準は処分の性質に照らしてできる限り具体的なものとなっているか(行政手続法第5条第2項、那須塩原市行政手続条例第5条第2項)。	なっている・なっていない
8	審査基準を公にしているか(行政手続法第5条第3項、那須塩原市行政手続条例第5条第3項)。	している・していない
9	審査基準を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
例:申請の提出先とされている機関の事務所における備付け		
10	審査基準を審査用に整理したチェックリストはあるか。	ある・ない
11	標準処理期間を定めているか(行政手続法第6条、流山市行政手続条例第6条)。	定めている・定めていない
12	標準処理期間を定めている場合、何を根拠に期間を決めたのか。	※次の行に記載
13	標準処理期間を定めている場合、公にしているか(行政手続法第6条、那須塩原市行政手続条例第6条)。	している・していない
14	標準処理期間を公にしている場合、どのような方法で公にしているか。	※次の行に記載
15	標準処理期間を定めていない場合、その理由は何か。	※次の行に記載
16	標準処理期間を過ぎる場合に申請者に理由等を通知等をしているか。	している・していない
17	申請書が提出されたときは、申請内容にかかわらず直ちに文書の受付をし、遅滞なく審査を開始しているか(行政手続法第7条、那須塩原市行政手続条例第7条)。	している・していない
18	申請者に対し、法令等及び審査基準で規定されている書類以外の書類の添付を求めているか。	求めている・求めていない

2.各市における行政ドックチェックシート

19	形式上の要件(申請書の記載事項に不備がないこと、必要な書類が添付されていること、期間内に申請されたこと等)に適合しない申請については、速やかに補正を求め、又は許認可等を拒否する処分をしているか(行政手続法第7条、那須塩原市行政手続条例第7条)。	している・していない
20	補正を求める場合、書面で行っているか。	行っている・行っていない
21	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがあるか。	ある・ない
22	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがある場合は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしないよう、留意しているか。(行政手続法33条、那須塩原市行政手続条例第31条第1項)。	している・していない
23	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがあるか。	ある・ない
24	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがある場合、許認可等の権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に行政指導に従うことを余儀なくさせるようなことをしてはならないか(行政手続法34条、那須塩原市行政手続条例第32条)。	している・していない
25	許認可等を拒否する処分をする場合は、その理由を書面で示しているか(行政手続法第8条第1項本文及び第2項、那須塩原市行政手続条例第8条第1項本文及び第2項)。	示している・示していない
26	許認可等の通知書に記載されている許認可等の根拠規定は正しいか。	正しい・誤っている
27	許認可等を拒否する処分をする理由について、申請者がそれを明確に認識しうる程度に、根拠規定、審査基準、原因となる事実等が具体的に提示されているか。	されている・されていない
28	申請者から求められた場合は、審査の進行状況及び申請に対する処分の時期の見通しを示し、又は申請に必要な情報(申請書の記載及び添付書類に関する事項等)を提供しているか(行政手続法第9条、那須塩原市行政手続条例第9条)。	している・していない
29	申請について誰が対応しているのが等、進行状況を課内で共有しているか。	している・していない
30	不服申立てをすることができる処分である場合、処分の相手方に対して、不服申立てができる旨や不服申立て先となる行政庁、不服申立て期間等を書面で教示しているか(行政不服審査法第82条第1項)。	している・していない
31	取消訴訟を提起することができる処分である場合、処分の相手方に対して、①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者、②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間、③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨を書面で教示しているか(行政事件訴訟法第46条第1項)。	している・していない
32	利害関係者から請求があった場合に教示を行っているか(行政不服審査法第82条第2項)。	行っている・行っていない
33	審査請求をすべき行政庁について正しく教示しているか(行政不服審査法第4条)。	している・していない
34	審査請求期間について以下のとおり正しく教示しているか。 処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内(処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内) ※上記期間については、郵送に要した日数は算入されない。 ※「不作為についての不服申立て」については、期間制限なし。	している・していない
35	申請内容のすべてを認容する処分である場合に不服申立てに関する教示を行っているか。	行っている・行っていない
36	申請内容を認容する処分であるが条件を付けた処分である場合、教示を行っているか。	行っている・行っていない

那須塩原市（不利益処分）

平成30年度 行政リーガルドック チェックシート

担当課係	
処分の名称	
処分の法的根拠	

No.	内容	チェック（該当する方に○を付けてください。）
1	当該事務の流れを明らかにした詳細な資料、具体的なマニュアル等があるか。	ある・ない
2	処分庁（処分機関名・処分者名）を認識しているか。	している・していない
3	No.2の処分庁は処分の根拠となる規定に定める行政庁であるか。	ある・ない
4	<処分の根拠となる規定に定める行政庁とNo.2の処分庁が異なる場合はチェックしてください。> 処分庁に権限が委任されているか。	いる・いない
5	誰のどこまで決裁をもらっているか。	※次の行に記載
6	書面で行うこととされている通知は、相手方に確実に到達したか確認しているか。	している・していない
7	相手方が文書の受領を拒否した場合でも、相手方への文書の到達について、できる限りの手段を尽くしているか。また、その経過を公文書として記録しているか。	している・していない
8	相手方との紛争が予想される場合、相手方との折衝記録を文書に記録し、組織内で供覧するなどして、公文書として整理しているか。	している・していない
9	処分基準を定めているか（行政手続法12条1項・那須塩原市行政手続条例12条1項）。	いる・いない
10	<No.9で「いない」に○を付けた場合に記載してください。> 処分基準を定めていない理由は何か。	※次の行に記載
11	<No.9で「いる」に○を付けた場合に記載してください。> 処分基準は、どのような事実が発生した場合に不利益処分を行うのか、どのような内容、程度の不利益処分をするのかが明らかになる程度にできる限り具体的にになっているか（行政手続法12条2項・那須塩原市行政手続条例12条2項）。	いる・いない
12	処分基準を公にしているか（行政手続法12条1項・那須塩原市行政手続条例12条1項）。	している・していない
13	<No.12で「している」に○を付けた場合に記載してください。> どのような方法により処分基準を公にしているか。	※次の行に記載
14	<No.12で「していない」に○を付けた場合に記載してください。> 処分基準を公にしていない理由は何か。	※次の行に記載
15	不利益処分を行うときは、適法性だけでなく、妥当性も考慮しているか。	いる・いない
16	法令に示された基準や処分基準を判断用に整理したチェックリストはあるか。	ある・ない

2.各市における行政ドックチェックシート

17	不利益処分の判断に当たっては、その原因となる事実について、十分な調査を行い、裏付けを取っているか。	いる・いない
18	不利益処分に至るまでの事実経過や、実施機関の判断の過程を記録・保存しているか。	いる・いない
19	不利益処分の通知書の起案文書を何年保存しているか。 ※右の欄に数字を記入	年
20	不利益処分をする場合は、あらかじめ、聴聞又は弁明の機会の付与を行っているか(行政手続法13条1項・那須塩原市行政手続条例13条1項)。	いる・いない
21	<No.20で「いる」に○を付けた場合に記載してください。> 聴聞と弁明の機会の付与のどちらを行っているか。	聴聞・弁明の機会の付与
22	<No.20で「いない」に○を付けた場合に記載してください。> 聴聞・弁明の機会の付与のいずれも行っていない理由は何か。	※次の行に記載
23	不利益処分をする場合は、その理由を書面で示しているか(行政手続法14条・那須塩原市行政手続条例14条)。	している・していない
24	不利益処分の理由について処分の相手方がそれを明確に確認しうる程度に、根拠規定、処分基準、原因となる事実等が個別具体的に提示されているか。	している・していない
25	処分の相手方に対して、不服申立てができる旨や不服申立てをすべき行政庁、不服申立て期間を書面で教示しているか(行政不服審査法82条)。	している・していない
26	当該処分の相手方に対し、①当該処分に係る取消訴訟の被告とすべき者、②当該処分に係る取消訴訟の出訴期間、③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨を書面で教示しているか(行政事件訴訟法46条1項)。	している・していない
27	審査請求をすべき行政庁について、正しく教示しているか(行政不服審査法4条)。	している・していない
28	審査請求期間について次のとおり正しく教示しているか。 処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内(処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内)(行政不服審査法18条)。	している・していない

2.各市における行政ドックチェックシート

チェックシート（申請に対する処分）

所 属（ ） 所 属 長（ ）
 処分の名称（ ） 処分の法的根拠（ ）

※太枠内に回答を記入してください。

区分	No	チェック項目	選択肢	回答 番号	
審査事務	18	審査基準や許認可等の基準を審査事務用にチェックリスト化しているか	①している ②していない		
	19	申請書が提出されたときは、直ちに受付をし、遅滞なく審査を開始しているか ※法7条、条例7条	①している ②していない		
	20	受付した申請書を受付処理簿等により適切に管理しているか	①している ②していない		
	21	申請について誰が対応しているのか等、審査の進行状況を課内で共有しているか	①している ②していない ③共有する必要がない		
	21 で①と回答	22	どのように共有しているか 例：受付処理簿で申請の処理状況についても把握できるようにしている など	※次の行に記載	
		23	申請者から求められた場合は、審査の進行状況及び申請に対する処分の時期の見通しを示し、又は申請に必要な情報（申請書の記載及び添付書類に関する事項等）を提供しているか ※法9条、条例9条	①している ②していない ③求められたことがない	
	24	申請者に、法令や審査基準で定めている書類以外の書類の添付を求めているか	①求めている ②求めていない		
	25	申請者がした他の関連する申請が審査中であることを理由として、審査又は判断を遅延させていないか ※法11条1項、条例11条1項	①させていない ②させている ③同時に複数の申請がなされることがない		
	26	形式上の要件（申請書の記載事項に不備がない、必要な書類が添付されている、期間内に申請された等）に適合しない申請については、速やかに補正を求め、又は許認可等を拒否する処分をしているか ※法7条、条例7条	①している ②していない		
	27	書類の補正を求める場合に、当該補正の内容を書面で伝えているか	①している ②していない ③補正を求めたことがない		
28	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがあるか	①ある ②ない			
28 で①と回答	29	申請の取下げ又は内容の変更を求める行政指導を行うことがある場合は、申請者が当該行政指導に従う意思がない旨を表明したにもかかわらず当該行政指導を継続すること等により当該申請者の権利の行使を妨げるようなことをしないよう、留意しているか ※法33条、条例31条	①している ②していない		
	30	当該許認可等に関連して申請者に対して行政指導を行うことがある場合、許認可等の権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより相手方に行政指導に従うことを余備なくさせるようなことをしてはならないか ※法34条、条例32条	①している ②していない		
理由の 提示等	31	許認可等を拒否する処分をする場合は、その理由を書面で示しているか ※法8条1項本文及び2項、条例8条1項本文及び2項	①示している ②示していない ③拒否処分の実権がない		
	32	許認可等を拒否する処分をする理由について、申請者がそれを明確に認識し得る程度に、根拠規定、審査基準、原因となる事実等を具体的に提示しているか	①している ②していない		
	33	許認可等の通知書に記載されている許認可等の根拠規定は正しいか	①正しい ②誤っている ③記載していない		

チェックシート（申請に対する処分）

所 属（ ） 所 属 長（ ）
 処分の名称（ ） 処分の法的根拠（ ）

※太枠内に回答を記入してください。

区分	No	チェック項目	選択肢	回答 番号
教 示	34	申請を拒否する処分をする場合に、審査請求や取消訴訟の提起に関する教示をしているか	①している ②していない ③教示をすべき処分の実態がない	
	35	条件を付して申請内容を認容する処分をする場合に、教示をしているか	①している ②していない ③条件を付した認容処分をしていない	
	36	審査請求に係る教示は、処分の相手方に対して、「①審査請求ができる旨」、「②申立て先となる行政庁」、「③審査請求が可能な期間」等を書面により提示しているか ※行政不服審査法（以下「行審法」）8 2 条 1 項	①している ②していない	
	37	取消訴訟の提起に係る教示は、処分の相手方に対して、「①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者」、「②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間」、「③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨の定めがあるときは、その旨」を書面により提示しているか ※行政事件訴訟法 4 6 条 1 項	①している ②していない	
	38	利害関係者から請求があった場合に、当該者に教示をしているか ※行審法 8 2 条 2 項	①している ②していない ③請求されたことがない	
	39	審査請求をすべき行政庁について、正しく教示をしているか ※行審法 4 条	①している ②していない	
	40	審査請求ができる期間について以下のとおり正しく教示をしているか 「処分があったことを知った日の翌日から原則として3か月以内（処分があったことを知らなかった場合であっても、当該処分があった日の翌日から原則として1年以内）」 ※上記期間については、郵送に要した日数は算入されない ※「不作為についての審査請求」については、期間制限はない ※個別法にこれとは異なる期間の定めがある場合がある	①している ②していない	
41	申請内容の全てを認容する処分をする場合に、審査請求や取消訴訟に関する教示をしていないか	①している ②していない ③全てを認容する処分をしていない		

3. 行政ドック対象処分一覧表

流山市・那須塩原市・豊田市における行政ドック対象処分一覧

部局	根拠法令	対象処分名	流山市	那須塩原市	豊田市
総務・財務	地方自治法	行政財産目的外使用許可	○		○
	地方公務員法	営利企業等従事制限解除			○
	地方税法	固定資産税の免除及び不均一課税の承認			○
		換価の猶予の承認			○
	道路運送車両法	臨時運行の許可	○		
	情報公開条例	公文書開示決定処分			○
	指定管理者指定手続等条例	指定管理者の指定			○
	市税条例	軽自動車税(種別割)の減免の認定			○
市民	地方自治法	地縁による団体の認可			○
	各施設の設置及び管理に関する条例	公民館等施設の使用許可	○		○
	墓地、埋葬等に関する法律	死体火葬・埋葬許可	○		○
		改葬許可	○		○
	児童手当法	児童手当等の支給認定	○		○
	子ども・子育て支援法	保育の実施決定	○		○
	学童クラブ設置・管理条例	学童クラブ入所許可	○		
	国民健康保険法	被保険者証の返還命令	○		
高額療養費支給決定				○	
保健・福祉	老人福祉法	養護老人ホーム等への入所措置		○	
	生活保護法	生活保護申請に対する処分	○		
		不正受給者からの費用徴収		○	
		一時扶助の承認			○
	母子保健法	養育医療の給付の可否の決定	○		
生活困窮者自立支援法	住居確保給付金の支給認定			○	

部局	根拠法令	対象処分名	流山市	那須塩原市	豊田市
保健・福祉	特別児童扶養手当等の支給に関する法律	特別障害者手当の受給資格の認定	○		
	介護保険法	保険給付の制限	○		
		要介護区分の認定			○
	医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律	薬局開設更新許可			○
	医療法	病院等開設許可事項変更許可			○
	食品衛生法	食品営業許可			○
	と畜場法	と畜検査			○
	美容師法	美容所開設届出(構造設備審査)			○
	医療費助成条例	医療費助成の支給決定			○
	心身障害者扶助料支給条例	心身障害者扶助料の支給認定			○
環境	土壌汚染対策法	汚染土壌処理業許可			○
		汚染土壌処理業施設種類等変更許可			○
	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	産業廃棄物収集運搬業許可			○
		一般廃棄物収集・運搬業許可			○
		一般廃棄物処分業許可			○
	使用済自動車の再資源化等に関する法律	引取業者の登録			○
	一般廃棄物処理施設条例	一般廃棄物処理施設利用許可			○
	一般廃棄物の減量及び適正処理に関する条例	一般廃棄物処理手数料の減免			○
市条例	小規模特定事業の許可(土砂等の埋立て許可)		○		
市条例	流山市空き地の雑草等の除去に関する条例第6条に基づく命令	○			
産業	生産性向上特別措置法	先端設備等導入計画認定			○
	農地法	権利の設定又は移転を伴う農地転用の許可	○		
		農地法第3条許可			○
	林道管理規則	林道車両通行許可			○

3.行政ドック対象処分一覧表

部局	根拠法令	対象処分名	流山市	那須塩原市	豊田市	
産業		林道占用許可			○	
	企業立地奨励条例	企業立地奨励条例に係る指定			○	
	公設地方卸売市場条例	施設使用許可			○	
		卸売の相手方の制限解除			○	
建設・土木	建築基準法	違反建築物に対する施工停止、除却、使用禁止等の措置命令	○			
	道路法ほか	道路等占用許可			○	
		工事施工承認		○		○
	都市計画法	都市計画法29条開発許可				○
		都市計画法43条建築許可				○
		都市計画法53条第1項建築許可		○		
	土地区画整理法	都市計画施設等の区域内における建築許可				○
		土地区画整理事業施行地区内における建築行為等の許可		○		○
		事業計画等変更認可				○
	都市公園条例	行為の許可・変更の許可		○		
		都市公園行為許可				○
	特定都市河川浸水被害対策法	雨水浸透阻害行為許可				○
	法定外公共物管理条例	法定外公共物占用許可・工事等施工承認		○		
	屋外広告物条例	広告物の表示等の許可			○	
		屋外広告物更新許可				○
	長期優良住宅の普及の促進に関する法律	長期優良住宅建築等計画認定				○
市営住宅管理条例	家賃の減免				○	
	市営住宅駐車場使用許可				○	

部局	根拠法令	対象処分名	流山市	那須 塩原市	豊田市
行政委員会	地方自治法施行令	事務の監査の請求等における請求代表者証明書の交付			○
		長の解職の請求代表者証明書の交付			○
	地方公務員法	職員団体の規約変更等の登録			○
教育	伝統的建造物群保存地区保存条例	伝統的建造物群保存地区内における建造物等の現状変更行為許可			○
	学校教育法施行令	学区外就学許可			○
消防	消防法	製造所、貯蔵所又は取扱所の設置等の許可	○		○
上下水道	下水道法	公共下水道管理者以外の者の工事・維持の承認	○		
	水道事業給水条例	給水装置工事の承認	○		○
		市水道事業給水条例第38条及び第39条に基づく過料	○		
	浄化槽保守点検業者登録条例	浄化槽保守点検業者の登録			○
下水道条例	下水道使用料減免決定	○			

4. 予防法務としての行政ドックと行政手続法制 (北村委員長第1回委員会レジュメ)

予防法務としての行政ドック と行政手続法制

行政不服審査法と行政事件訴訟法も少しだけ

行政手続法は、住民の人権保障の法的インフラ。職員のリテラシーやいかに？

北村喜宣（上智大学教授）
kitamu-y@sophia.ac.jp

1. なぜ行政ドックを思いついたのか？



「その発想は、天地逆転された胃レントゲン台のうえで生まれた。人間だってこうして年に一度はドックに入って検査をするのだから、行政もそうすればいいではないか。」北村喜宣「早期発見、早期治療！：「行政ドック」のススメ」自治実務セミナー47巻5号（2008年）

- ▶ 行政法研修や政策法務研修をしていて、行政手続法制に対する受講生職員のリテラシーが著しく低いことに愕然とした。
- ▶ 研修で一般的に講じていても、おそらく現場は変わらない。それなら、個別に気づいてもらうしかない。
- ▶ 実施のためには、幹部職員の理解と支援が不可欠。

2. 行政ドックの目指すもの

- ▶ 行政現場には、「慣性」が作用しているという基本認識。
- ▶ 慣性を自覚させるには、中立的な第三者の目でみてもらうのが早い。

慣性の法則
等速直線運動をしている物体は、外力が作用しない
かぎり、そのまま運動を継続する（運動の第1法則）



- ▶ 「慣性による行政」から「法律による行政」へ。
- ▶ 本来、原課が認識・修正すべきものだが、「自分のクセ」はなかなか自分ではわからないもの。

- ▶ 人間ドック受診で健康状態チェックをするように、組織としての行政をまるごとドックに入れるという発想。
 - 「外力」を自律的に創出する。
 - チェックシートの完成と具体的事例をもとにした行政手続法コンプライアンスの面接による手チェック。
- ▶ すべての課に共通する横断的規範としての行政手続法制（法、条例）。
 - 処分をする場合に必要、教示（行政不服審査法82条、行政事件訴訟法46条）。
- ▶ 手続法違反を理由とする行政敗訴事例が目立ってきたが、「違法」とされるのは「氷山の一角」にすぎないという実態。
- ▶ 提訴されて負けるのではなく、「早期発見、早期治療」が重要、「予防」は最重要。
- ▶ 行政による自主的・自律的違法是正という点で、行政不服審査にもつなげる発想。
- ▶ 根拠法があるわけでもなく、住民に申立権を与えるわけではないため、行政手続法制の意義を理解した行政としての「やる気」がもっとも重要。
- ▶ 各課ないし主管課単位で「政策法務主任者」を併任発令して、OJT研修とする。

3. 行政ドックの2つの機能

▶ 「守備的ドック」

- ❑ 違法・不適切な実務運用を積極的に発見し、それ起因する紛争を未然に防止するためのドック。
- ❑ 診査ツールとしての行政手続法。
- ❑ 導入されている行政ドックは、基本的にこのタイプ。



▶ 「攻撃的ドック」

- ❑ 地域課題の解決にあたって、分権時代ゆえに可能になった実務を積極的に発見し、政策法務思考で適法に実現するためのドック。
- ❑ 服に体を合わせるのではなく、体に服を合わせよう。
- ❑ 診査ツールとしての、条例論。
- ❑ これから期待される行政ドックは、このタイプ。
- ❑ 胸を張って背筋を伸ばして正面をみていないと「揺り戻しの重力」に引っぱられて背中がまがり、足元しかみえなくなる。その方が楽なのでたちが悪い。



「時の勢いで機関委任事務制度はどうかこうにか廃止されたが、なんとかそれまでどおり自治体を下部機関のように従わせたい。そんな郷愁なり野望なりを抱く官僚は多かった。彼らは陣あそばさぬ地獄の動きに出ることは容易に想像がつく。自治体の側が改革の成果の上に胡坐をかいて気を締めていると、いつの間にか元の木阿弥になりかねない。」片山善博・月刊ガバナンス228号(2020年)

4. 行政ドックの全国実施状況

- ▶ 北村の講演を聞いた静岡市の課長(当時)が、まわりを説得して、2008年度に導入(2015年度まで施行)。
- ▶ 前代未聞の制度であるため、構えた原課の不安に対応するのに相当の苦労があったらしい。
 - ❑ 「また企画がわけのわからないことを考えている」
 - ❑ 「コト起こしは禁止手だ」
 - ❑ 「違法が発見されたら対応が面倒だ」

「所管のニーズにこたえること、職員が行政リーガルドック事業という言葉になじむこと、及び所管・職員の**意欲心**を解くこと等も考慮した」木下正之「分権社会・法化社会時代に対応した政策法務の推進に向けて：静岡市政策法務推進計画について」自治体法務NAV124号(2008年)

- ▶ 流山市(2016年度から)、那須塩原市(2018年度から)、豊田市(2020年度から)がこれに続いている。
- ▶ 岩手県は、県レベルの実施を検討中。
- ▶ 行政のコンプライアンスの一環のとしてとらえるとともに、職員の研修の一環としても位置づけている。
- ▶ 行政手続法の学習は、集合研修の場合、どうしても「他人事」になるが、自分の担当する処分を素材とする行政ドックは「自分事」であり、東京個別指導学院のようなもの。

5. 行政はなぜ敗訴したのか？

- 審査基準って何？
- 理由の提示って必要？

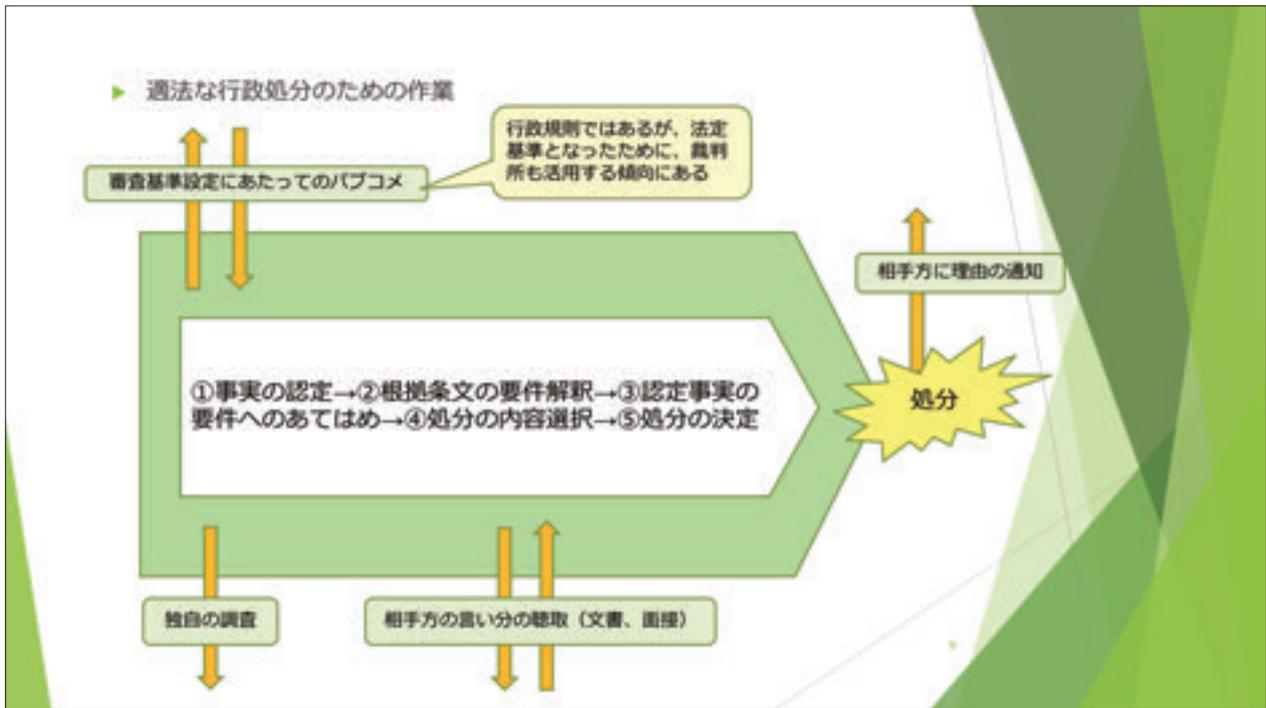
- ▶ 中国人医師国家資格認定事件判決（東京高判平成13年6月14日）
 - 厚生大臣は、本件認定申請を行った控訴人に対し、**審査基準を公表せず**、また法律上提示すべきものとされている**理由を提示することなく**本件却下処分を行っているところ、このような行政手続法の規定する重要な手続を履践しないで行われた処分は、当該申請が不適法なものであることが一見して明白である等の特段の事情がある場合を除き、行政手続法に違反した違法な処分として取消しを免れないものというべきである。
- ▶ 那覇市港湾施設使用許可事件判決（那覇地判平成20年3月11日）
 - 行政庁が判断の前提となる審査基準の設定とその公表を懈怠して、許認可等を行うことは許されないと解するのが相当であるところ、被告は本件処分当時、行政財産の使用許可等について**審査基準を設定しておらず**、このため、**これを公表することもしなかった**ものであるから、本件処分は行政手続法5条に反する。
- ▶ 馬主登録拒否処分事件判決（東京地判平成10年2月27日）
 - 被告（日本中央競馬会）が、申請者である原告に対して示した**処分理由は、右処分**の根拠とされた**規程の条文とその条文の文言のみ**であり、本件ではこれのみをもって、これらが適用される基礎となった根拠、事実関係を当然知り得るような場合には該当せず、本件拒否処分は、**理由の提示を欠く**ものとして違法である。

なぜそうした実務
になってしまった
のだろうか？

6. 行政に求められる「2つの適法性」

- ▶ オセロゲームでいえば、64枚パーフェクトで終われなければ「行政の負け」。
 - **完全適法**が求められる
- ▶ 行政の相手方は、「ひとつでも」ブラックの石に裏返せばビクトリー！
- ▶ 行政には、**2つの適法性**が求められる。
 - 実体的適法性（判断内容が適法であること）
 - 手続的適法性（判断過程が適法であること）
- ▶ 二元主義の審理原則
- ▶ 裁判所は、実体的適法性については、「行政裁量」を認めてくれる傾向にある。
- ▶ その代わりに、裁判所は、手続的適法性については、厳しく判断する。
 - 前出の事件では、おそらく実体的には違法性はなかった。
- ▶ あなたが相手方弁護士なら、どこに違法性を見つけようとするか？
- ▶ 手続をやり直して再度処分すればいいが、最初の違法処分に起因する損害に関する国家賠償訴訟は不可避（手続違法は確定しているため、まず行政敗訴）。

国の行政不服審査会においても、理由提示が不十分であることを理由に原処分取消裁判例は多い。



7. 影のごとくつきまとう行政手続法

- ▶ 「独り立ちできない」行政手続法。
- ▶ 個別法と一緒に初めて機能する。
- ▶ 「人事課組織担当所管の法律」というだけなのではないことが理解されているか？

「市民を単なる行政活動の客体として捉えることなく、各市民が適正な手続を享受する利益をもつ主体として尊重されるという思考方法が確立する」大橋洋一「行政事件訴訟法制の整備」行政法研究30号(2019年)



どの部署に異動しようが、法律にもとづく仕事をする以上、「影のように」必ずついてくる

「A法+行政手続法」「B法+行政手続法」「C法+行政手続法」で仕事をしている

行政手続法制を知らずに仕事をするのは、「道路交通法を知らずに運転をするタクシードライバーと同じ」です

- ▶ 行政不服審査法および行政事件訴訟法も、同じくつきまとう「横断的法律」。
- ▶ 「職員である以上、縁が切れない」なら、しっかり習得しておこう！

8. オタクの実情は？

- ▶ 行政のウェブサイト検索で「行政手続」をサーチして、一番上にあるものを見れば、行政手続に対する行政の意識の差が、一目瞭然にわかる。
- ▶ かつて、岩手県では、アップされている内容は、「許認可等に要する日数」のみだったが、北村に専任を受けた後、それなりに充実させた。

A なかなかいい 12 (25.5%)	北海道、青森県、栃木県、神奈川県、山梨県、愛知県、福井県、滋賀県、大阪府、兵庫県、愛媛県、熊本県
B まあまあ 18 (38.3%)	秋田県、栃木県、新潟県、千葉県、東京都、長野県、静岡県、三重県、京都府、奈良県、和歌山県、岡山県、鳥取県、徳島県、高知県、福岡県、鹿児島県
C これはちょっと 17 (36.2%)	山形県、福島県、 岩手県 、茨城県、群馬県、埼玉県、岐阜県、富山県、石川県、広島県、山口県、島根県、香川県、大分県、宮崎県、佐賀県、長崎県、沖縄県

- ▶ 必要な掲載事項とは、住民に対する「お役所のお約束」内容。
 - 以下については、簡単な説明をすべき。
 - ①行政手続の意味、②住民の権利の保障であること、③行政がすべきこと、④申請に対する処分にあたって、⑤不利益処分にあたって、⑥行政指導にあたって、⑦届出にあたって、⑧パブリックコメントにあたって、⑨処分等の求めにあたって
 - 透明な行政の実現のため、審査基準および標準処理期間のアップは必須。

自分の自治体のwebsiteで「行政手続」をサーチしてみよう！

内容をじっくり見ると、いろいろ問題はあるが..

ぜひ、青森県をチェック！

全体の説明がなかったり、英文そのものを審査基準としていたり、法令は意味な文章なのに「具体的に・明確ゆえに審査基準不備」としていたり、統計データを出すだけで具体的な基準を出さなかったり、法令を出すだけだったり、いくつかの部署についての基準がばらばらに出ているだけだったり、ひたすらマイナンバー制度を説明したり..

堺市のウェブサイトは、訪問の価値あり

政令指定市バージョン

A 1 (5.0%)	堺市
B 5 (25.0%)	新潟市、さいたま市、千葉市、北九州市、福岡市
C 17 (70.0%)	札幌市、仙台市、川崎市、横浜市、相模原市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、岡山市、広島市、熊本市

- ▶ 事業者と住民の両者に関わる行政を担当する政令指定市なのに、サイトの充実度が都道府県のレベルをはるかに下回っているのは、驚きであり不可解でもある。
- ▶ 都道府県にしても政令指定市にしても、「これはちょっと」と評価した自治体の行政手続法担当は、こうしたサイトが「見られている」とは夢にも思っていないだろう。「伝えるべきこと」を伝えず、「伝えたいこと」だけを伝える例が多い。
- ▶ 「行政手続度」は、情報公開度のような形で評価されない「地味（だが重要）な行政クオリティ」。

A 8 (13.3%)	函館市、盛岡市、大津市、奈良市、鳥取市、下関市、松山市、那覇市
B 6 (10.0%)	旭川市、いわき市、水戸市、川崎市、豊中市、松江市
C 46 (76.7%)	青森市、八戸市、秋田市、山形県、福島県、郡山市、宇都宮市、前橋市、高崎市、川口市、越谷市、船橋市、柏市、八王子市、横須賀市、富山市、金沢市、福井市、甲府市、長野市、岐阜市、豊橋市、岡崎市、豊田市、吹田市、高槻市、枚方市、八尾市、東大阪市、姫路市、尼崎市、明石市、西宮市、和歌山市、倉敷市、呉市、福山市、高松市、高知市、久留米市、長崎市、佐世保市、大分市、宮崎市、鹿児島市

中核市バージョン

「自分が住民だったら」という目線に立てない行政の実情があらわに

9. なぜ行政手続法は制定されたのか？

- ▶ 行政手続法1条から考えよう。
 - この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に関し、共通する事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。…）の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする。
- ▶ なぜこんなことをいわれないといけないのか？
- ▶ 行政職員は、「そんなことはきちんとやっているはずだ」と思うかもしれないが、客観的にはそうではなく、それを放置することが重大な憲法問題（手続的正義の実現に反すること）になるという認識があった。
- ▶ 自分が「カウンターの向こう側」にいれば、行政に対して何をしてほしいのかと考える想像力を持とう。

行政手続法の構造

第1章 総則	第4章の2 処分等の求め
第2章 申請に対する処分	第5章 届出
第3章 不利益処分	第6章 意見公募手続等
第4章 行政指導	第7章 補則

行政の不作為に対して、「何人も」申出できると規定する（36条の3）のはなぜか？

10. 申請に対する処分の場合

- ▶ 「許可を取得する」「手当の支給を受ける」とは、どういうことなのか？
- ▶ 憲法のもとで個別法に保障されている県民の権利を、個々の県民が実現すること。
- ▶ その権利が100%実現されるのをサポートしてあげるのが行政。
- ▶ 権利の内容を決めるのは、立法者であって行政ではない。
- ▶ サポーターとしての行政は、何をしなければならないか？
 - 走り高跳びをするときに、何を一番知りたいか？
 - 卒業したいと思うときに、何を一番知りたいか？
- ▶ 行政手続法5条
 - ✓ 1 行政庁は、審査基準を定めるものとする。
 - ✓ 2 行政庁は、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。
 - ✓ 3 行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、法令により申請の提出先とされている機関の事務所における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。

行政手続法は、お客様である県民のためのもの

カウンターの向こう側にいる県民にとっては、当たり前のように要求が規定されている

▶ 行政手続法7条

- 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。かつ、申請書の記載事項に不備がないこと、申請書に必要な書類が添付されていること、申請をすることができる期間内にされたものであることその他の法令に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請をした者...に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならない。

▶ 「到達」とはいつのことか？

▶ 審査開始のボタンを押すのは、申請者である。

▶ 行政手続法8条の命令とは何か？

- 行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。

「公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例九条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかがその種類とともに了知されるものでなければならない。単に非開示の法的規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分ではないといわなければならない。」

手続法担当者は、監視庁情報非開示事件最高裁判決（最判平成4年12月10日）の判旨を原諫に伝達しているでしょうね？

11. 行政ドックの診査で判明した実態と処方

▶ 「審査基準」の内容として、処分の根拠法と基準を規定する政省令の条文番号だけが記載されているケース。

- 行政手続法2条8号ロ
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

手持ち基準のことであるが、その開示に行政はなぜ消極的なのか？

□数字のように明確ならそれ以上の説明は不要だが、そうでないかぎり、判断基準は不可欠
□それなしで判断しているとすれば、恣意性が混入しかねない

「これは違法です。明日から直ちに運用を変えてください。」

▶ 不許可処分の「理由」として、処分の根拠法の条文番号しか記載されていないケース。

- 共通して語られる「そのようにする理由」とは？
- 行政（法律にもとづく活動）と民間（契約にもとづく活動）との違いを考えよう

「これは違法です。明日から直ちに運用を変えてください。」

▶ 不適正な教示文もある（行政手続法違反ではないが、行政不服審査法82条、行政事件訴訟法46条違反の「手続ミス」）。

- 処分庁に教示が義務づけられるのはなぜか？
- 「相手に対して自らを訴える方法を教えてやるというのは、おかしいのではないか？」
- 現行法の発想は、「適法な行政を実現することは公益にかなう」というもの。
- 適法な状態が実現すればよいのであって、行政が勝とうが負けようが、立法者にとってはどちらでもいいことを理解せよ。
- 行政にとって、争訟とは、「自らの適法性を確認できるいい機会」と考えよ。
 - ▶ そうは思いたくなくても、法制度はそうなっている。
- 現認された具体的ミス
 - ▶ 条件を付している許可であるのに、教示をしていない事例。
 - 「条件を付す」とは、申請者にとっては何を意味するのか？
 - ▶ 2004年行政事件訴訟法改正は反映しているが、2014年行政不服審査法改正は反映していない事例。
 - 審査請求前置主義時代の趣旨のままに、2014年行政不服審査法改正によって自由選択主義になった点を反映していない事例。

12. 市町村が新たに取り組むならば

その三大原理とは？

私は、ここに、主権が国民に存することを認める日本国憲法並びに法律及び条例を尊重し、かつ、擁護することを固く誓います。（職員のサービスの宣誓に関する条例 別記様式）

行政職員は、手続法を背負って異動する

課長のやる気が何よりも重要

「やりたくない」とすれば、その理由を住民に説明できますか？

- ▶ 何よりもまず、行政手続法制の意義を理解しなければならない。
- ▶ とりあえず、試行的にやってみる。
 - 先行事例をベンチマークして、自分たちにカスタマイズした仕組みを作る。
- ▶ 規程により政策法務推進計画および行政ドックを位置づける（静岡市）。
- ▶ 日常的事務である「申請に対する処分」に対する行政ドックを先行実施する。
 - 対象となった課以外に成果の水平展開をする。
- ▶ その次に「不利益処分」を対象にする。
- ▶ 「自治筋」のトレーニングと認識せよ。
- ▶ 「攻撃的ドック」の要素を加味して、条例を対象にした「条例ドック」もありうる。

5. 標準的な行政手続研修マニュアル

那須塩原市選挙管理委員会事務局主査(前・総務部総務課) 蓮實 憲太

このマニュアルは、法務担当が庁内で行政手続研修を進める際の「基本目標」や目標達成に向けた研修の進め方の例を示したものです。

行政手続研修の進め方

●●市法務担当

1 はじめに

本書は、●●市における行政手続法制の理解促進を図るための研修の進め方について提示するものである。

行政手続法は平成5年に制定され、それを受けて●●市でも平成〇年に行政手続条例を制定した。それから、約25年が経過しているが、職員の行政手続法制が十分に深まったとはいえない状況にある。そのため、行政手続研修についての基本目標と計画を示すものである。

2 基本目標(到達点)

係長昇任までに行政手続法制の基本的理解を身に付ける

※ 基本的理解の指標としては、「申請に対する処分」「不利益処分」に関する係員の「起案文書」及び「処分通知書案」を行政手続法(条例)にのっけているかの確認にチェックできることを想定。具体的には、「理由の提示」が十分かどうか確認し必要な修正を加えたり、教示文に誤りがないか確認できるようになることを目標にする。

また、実務上「行政指導」が多用されることを踏まえ、行政指導の一般原則(任意性)を十分理解していることも指標となる。

3 研修計画

1) 法務担当の役割

- ・ まず、法務担当が行政手続法の重要性をよく理解する。
- ・ 行政手続法をはじめとした行政法、地方自治法の知識の習得に率先垂範して取り組む。
- ・ 研修担当が行う専門研修(外部講師)と連携しつつ、法務担当も独自に行政手続法制に関する説明会を行う。
- ・ 研修担当が行う専門研修に「行政手続法」を盛り込むよう要請する。

② 原課職員

- ・ 「望ましい水準」に向けて定期的に行政手続法制の研修（座学）を受講できるようにする。特に、新規採用時から入門的な研修を行い、意識付けをしておく。
- ・ 係長昇任前に行政ドック研修を受講する。
- ・ 座学のみで十分かつ必要なスキル習得は難しいので、当該原課の課長や係長による OJT により補う。

階層	研修実施主体	法務担当	研修担当
新規採用			採用時研修 (行政手続法制入門)
入庁3年目程度		政策法務研修（基礎編） (2日間の日程のうち半日を行政手続法に充てる。)	
入庁6年目程度			行政法研修 (行政手続法制の再確認)
入庁9年目程度		政策法務研修（中級編）	
入庁12年目程度		行政手続研修 + 行政ドック研修（模擬体験をするミニ演習を含む。)	

補足説明①

原課職員には、様々な能力が求められるので、行政手続法制だけに多くの時間を割けない。したがって、少しずつではあるが、着実に理解を深められるよう、計画的に研修を進めていく。

<階層ごとに求める水準>

- ①新規採用 ⇒ 行政手続法を認識する。
- ②入庁3年目程度 ⇒ 原課が担当する個別法に加え、行政手続の手順やルールを定めた行政手続法の重要性を理解する。
- ③入庁6年目程度 ⇒ 起案文書の作成時に行政手続法、特に「理由の提示」を意識して書けるようになる。
- ④入庁9年目程度 ⇒ 法的三段論法により「理由の提示」を書くことができる。
- ⑤入庁12年目程度 ⇒ 係長として必要な行政手続法の基本的理解を習得（望ましい水準）

補足説明②

処分等の「決裁権」は、課長にあることが多いと考えられる。課長級職員にも行政手続法の基本的理解が求められるため、これらを対象としたフォローアップ的な研修も適宜開催する必要があると思われる。

6. 標準的な行政手続研修教材

那須塩原市選挙管理委員会事務局主査(前・総務部総務課) 蓮實 憲太

●●市行政手続研修レジュメ

このレジュメについては、「行政ドック」の実施に際して、事前に法務担当職員が行う行政手続研修を念頭に置いています。対象は若手中堅職員(政策法務主任など)で、研修時間は2~3時間程度と想定しています。

まず、アイスブレイクとして受講者に5分程度、練習問題に取り組んでもらい、その後隣の席の人と10分程度、討議してもらいます。受講者に疑問を持ってもらった上で、説明を行うことで、研修がより効果的なものとなります。また、受講者に事前にレジュメを配付し、本文の確認など予習してもらうことも、有効な方法です。

適宜、加筆修正の上、庁内研修に利用してください。

1 アイスブレイク(練習問題)

問題①

●●市文化会館(公の施設)の利用許可申請書が提出されました。

申請書を受け取った●●市文化会館職員は、どのような手順により、申請の処理をしなければならないか?

問題②

空家等対策の推進に関する特別措置法14条1項に基づき、特定空家等の除却の指導を受けた所有者等は、この指導に従う必要はあるか?

<参考>

「特定空家等」とは、そのまま放置すれば倒壊等著しく保安上危険となるおそれのある状態又は著しく衛生上有害となるおそれのある状態、適切な管理が行われていないことにより著しく景観を損なっている状態その他周辺の生活環境の保全を図るために放置することが不適切である状態にあると認められる空家等をいいます。

ポイント

受講者同士での討議後(時間に余裕があれば、数人に発表してもらおう。)、問題①のケースは「申請に対する処分」に当たり、●●市行政手続条例に定められた手順を踏んで処理しなければならないこと、問題②のケースは行政指導に当たり、あくまで任意のものであり、こちらも●●市行政手続条例に行政側が遵守しなければならないルールが定められていることを説明する。

2 行政手続法を学ぶ理由

Q なぜ行政手続法を学ぶのか?

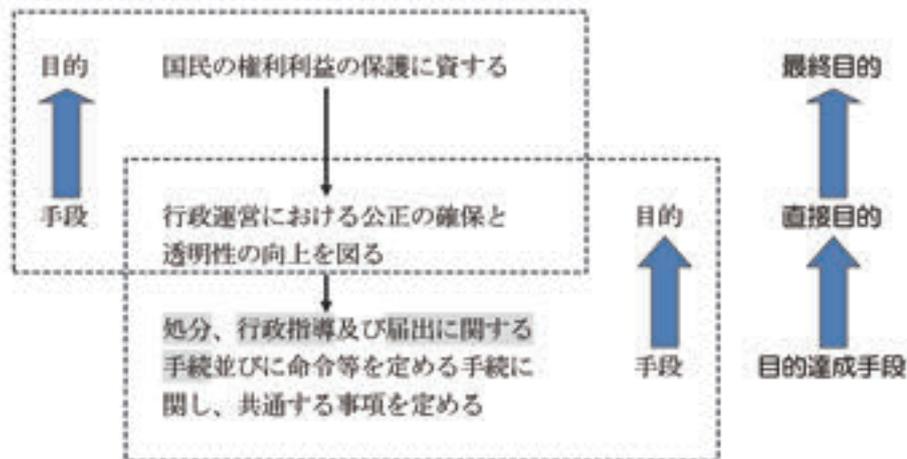
⇒ 原課では個別法に基づき行政処分を行うが、その際には行政手続法に定められたルールや手順を踏まなければならないためです(数学の答案で例えると、解答

が正しいかどうか（個別法）と解法の手順が正しいかどうか（手続法）ということ¹。練習問題①でいえば、●●市文化会館の利用許可は、●●市文化会館設置条例△条に基づき行いが、利用許可に際しては、●●市行政手続条例に定められた手順を踏む必要があります。そこで、原課の職員は担当する個別法の習熟に加え、行政手続法の理解が不可欠となります²。

3 行政手続法とは

① 概要

○ 行政手続法の制定の趣旨 【第1条】³



○ 行政手続条例との関係 【第46条】

【表】に示すとおり、●●市の行政活動の全てに行政手続法が適用される訳ではありません。しかし、制度趣旨の重要性を踏まえ、「地方公共団体は、(略)この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされており、本市でも●●市行政手続条例を制定しています。行政手続条例の内容は、行政手続法とほぼ同様ですので、以降は行政手続法の内容を基に説明します。

¹ 稲葉博隆『争訟リスク回避のための自治体リーガルチェック—法務の心得21か条』（第一法規、2018年）68頁参照。

² 行政手続法は、地方公務員であれば誰でも当然に理解しておくべき行政通則法の筆頭とされる。宇賀克也「地方公務員と行政法」自治実務セミナー2015年11月号6頁参照。

³ 【】内は、行政手続法の条番号を示す。

【表】 行政手続法と行政手続条例の適用関係

主体	根拠	申請に対する処分	不利益処分	行政指導	届出
地方公共団体	法律 法律に基づく命令等	法適用	法適用	条例適用	法適用
	条例 規則	条例適用	条例適用	条例適用	条例適用

(注1) 「法適用」の法とは行政手続法を、「条例適用」の条例とは行政手続条例のことを意味する。

(注2) 地方公共団体が行う行政指導については、その根拠にかかわらず、条例適用となる。

○ 行政手続法は行政を枠にはめる法律⁴

行政手続の場面において、行政がすべきことを行政自身が決めるのではなく、行政手続法（条例）によって決められています。

○ 処分 【2条2号】

行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為のことで。

⇒ 要綱に基づくものは、ここでいう「処分」には該当しません。

※ 「行政庁」とは、行政機関のうち、国や地方公共団体の意思を最終的に決定し外部に表示する権限を持つもののことで。●●市で具体例を示すと、市長や教育委員会、選挙管理委員会などです。

○ 申請 【2条3号】

法令に基づき、行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分（以下「許認可等」という。）を求める行為であって、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているもののことで。

⇒ 個別法に基づき許可の申請がなされた場合に、当該個別法に諾否応答に関する規定がなくても、行政手続法が適用され、当然に諾否応答しなければなりません。

○ 不利益処分 【2条4号】

行政庁が、法令に基づき、特定の者を名宛人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分のことで。

したがって、道路交通法に基づいて特定地域について交通規制を行う処分などのいわゆる一般処分は、行政手続法でいう不利益処分の対象からは除外されます。

○ 行政指導 【2条6号】

行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特

⁴ 北村喜宣『リーガルマインドが身につく 自治体行政法入門』（ぎょうせい、2018年）47頁参照。

定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもののことです。

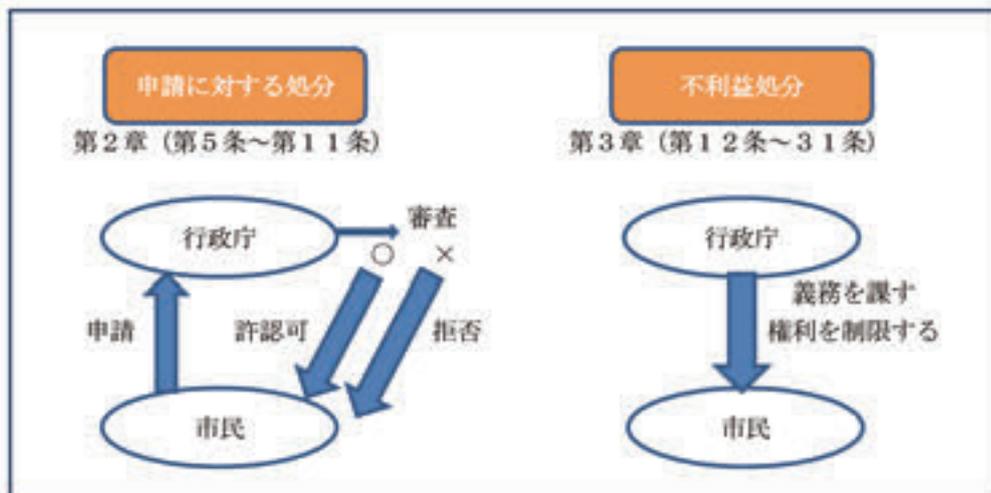
○ 届出 【2条7号】

行政庁に対し一定の事項の通知をする行為（申請に該当するものを除く。）であって、法令により直接に当該通知が義務付けられているもののことです。

② 処分について

行政手続法で「処分」と規定されている概念は、個別法において、命令、禁止、許可、免許、承認、更正、決定、裁決等様々な名称で定められており、個別法により手続を進める際には、留意が必要です。

処分は、その作用から「申請に対する処分」と「不利益処分」に区分されます。



【具体例】

○ 申請に対する処分

被保険者証の交付（国民健康保険法第9条第2項）、児童扶養手当の受給資格認定（児童扶養手当法第6条第1項）、保護の開始の申請に対する処分（生活保護法第24条第1項）、道路の占用の許可（道路法第32条第1項）、開発行為の許可（都市計画法第29条第1項又は第2項）、建築確認（建築基準法第6条第1項）

※ 練習問題①の●●市文化会館の利用許可も、「申請に対する処分」です。

○ 不利益処分

被保険者証の返還命令（国民健康保険法第9条第3項）、不正利得の徴収（児童手当法第14条）、要介護認定の取消し（介護保険法第31条第1項）、保護の停止、廃止（生活保護法第26条）、悪臭物質排出減少措置の実施命令（悪臭防止法第8条第2項）、違反建築物の除却、移転等の命令（建築基準法第9条第1項）

③ 申請に対する処分

○ 申請に対する処分の手続の重要性

上記の【具体例】からも分かるように、申請は日常的に大量に行われています。
 行政手続法が制定される前は、審査基準が公にされていなかったり、申請者の意思に反して申請書の受領が拒否されたり（いわゆる「水際作戦」を思い浮かべてください）、受領後長期間にわたって申請書が放置されたり、拒否処分の際に理由が提示されなかったりという例が多かったため、同法第2章は、このような事態の是正を企図しています。

ポイント

審査基準を身近に感じてもらえるよう、具体的な例の資料を配布するとよい。

○ 審査基準 【5条】

- ・ 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のことです。審査基準を設定することは、法的義務です。

【例】●●市保育園入園等基準表、●●市情報公開条例逐条解説書、●●市文化会館管理基準（練習問題①）

- ・ 設定した審査基準を公にすることも法的義務とされています。
 これにより、申請をしようとする者は、あらかじめ、許可の見込みがあるかどうかを判断することが容易になり、また、申請のためにどのような準備をしたらよいかを的確に知ることが可能となります。
 一方、行政庁としては、申請に対する処分を慎重に行い、不服申立ての便宜を図ることにつながります。

○ 標準処理期間 【6条】

- ・ 申請が市役所に到達してから、当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間のことです。
- ・ 定めることは努力義務ですが、定めたときは、公にしておかなければなりません。
- ・ 標準処理期間の趣旨は、申請をしようとする者に、申請から処分までにかかる期間について予測可能性を与え、また、申請に対する処分の迅速で公正な処理を確保しようとすることです。

⇒ ●●市文化会館管理基準には、「利用許可申請の日から7日以内に可否を決定するものとする」と規定されているので、練習問題①のケースでは、7日が標準処理期間となります。

○ 審査開始義務 【7条】

- ・ 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。かつ、申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければなりません。
- ・ 行政手続法は、いわゆる「受理」という観念を採用していません。
したがって、事務所に到達しても受理していないから、審査しないという運用は違法となります。なお、「事務所に到達」とは、受付印の押印を要件とするものではありませんが、標準処理期間の起算点を明らかにするという点から、受付印を押すという運用が望ましいです。

○ 理由の提示 【8条】

- ・ 行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければなりません。
- ・ 申請拒否処分は、全部拒否処分に限られず、一部拒否処分が行われる場合も含まれます。

【例】情報公開条例に基づく開示請求に対する「部分開示」

また、申請期間が設定されている場合に、当該期間を徒過して申請がなされたために拒否処分をする場合であっても、申請期間が過ぎているという理由を提示することが必要になります。

- ・ **理由の提示の意義**について、判例（最判昭和60年1月22日 民集39巻1号1頁）は、
 - ① 処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制すること
 - ② 拒否の理由を申請者に知らせることによって、不服申立てに便宜を与えることを示しています。また、**理由提示の程度**については、「拒否処分の根拠規定を示すだけでは（中略）十分ではなく、いかなる事実関係を認定して申請者が当該根拠規定に該当すると判断したかを具体的に記載することを要する」としています。
- ⇒ 理由の提示については、法的三段論法で作成するようにします。法的三段論法とは、①判断基準の定立（大前提）、②事案へのあてはめ（小前提）、③結論の順を踏んだ思考方法です⁵。具体例を示すと、次のとおりです⁶。

⁵ 稲葉・前掲注(1)書122頁参照。

⁶ 東幸太郎「行政職員は処分理由に何を」「どう」書くべきか？」自治実務セミナー2018年8月号37頁以下・41頁参照。中村健人「実践リーガルライティング」アカデミア vol.134（2020年）8～13頁も参考になる。

【例1】

(大前提) ○○設備の面積の基準について、○○設備規則第○条第○項は「おおむね100平方メートル以上」と定めています。また、●●市の○○審査基準第○項は、○○設備規則第○条第○項の「おおむね」とは「基準面積の10パーセント以内の減をいうこと」としています。

(小前提) これに対し、あなたの申請に係る営業所の面積は84平方メートルです。

(結 論) よって、法第○条第○項に基づき、あなたの申請を却下します。

【例2】

(大前提) 児童福祉法第24条第3項は、「市町村は、保育の需要に応ずるに足る保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等が不足し、又は不足するおそれがある場合その他必要と認められる場合には、保育所、認定こども園又は家庭的保育事業等の利用について調整を行う」と規定しています。令和△年度の●●市▽▽保育園の入園希望者は、定員20名に対し、30名の申込みがあったため、同項に基づく利用の調整を行いました。利用の調整は●●市保育園入園等基準表に基づき、申込者それぞれについて指数化を行います。指数化したところ、入園最低ラインは30点となりました。

(小前提) これに対し、あなたの指数は、27点（基本指数20点、調整指数7点）でした。

(結 論) よって、あなたからの●●市▽▽保育園の入園承認申請を却下します。

※ 理由提示が不十分であると、争訟では、取消しが認められる（行政側が敗訴となる）可能性が高いため、慎重を期してください。

○ 情報の提供 【9条】

・ 行政庁は、申請者の求めに応じ、当該申請に係る審査の進行状況及び当該申請に対する処分の時期の見通しを示すよう努めなければなりません。

・ また、行政庁は、申請をしようとする者又は申請者の求めに応じ、申請書の記載及び添付書類に関する事項その他の申請に必要な情報の提供に努めなければなりません。

⇒ 法律により保障された自由・権利を個別的に100%実現するという行政の役割を踏まえると、「情報の提供」が機能することはとても重要です。

④ 不利益処分

※ 申請を拒否する処分は、不利益処分には含まれないので、注意してください。

○ 処分基準 【12条】

・ 不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の

定めに従って判断するために必要とされる基準のことです。なお、作成することは、努力義務とされています。

また、処分基準を定めた場合に、公にしておくことも努力義務とされています。

- ⇒ 設定が努力義務とされたのは、不利益処分の実績が乏しいものも少なくなく、事前に処分基準を作成することが困難であることを考慮したためです。また、公にすることが努力義務とされたのは、不利益処分を逃れるストレスの行為を助長するおそれがあるなど、弊害を想定したため。

○ 聴聞・弁明機会の付与 【13条、15～28条、29～31条】

- ・ 不利益処分をしようとする場合には、「聴聞」又は「弁明機会の付与」が必要となります。聴聞は口頭審理主義がとられ、許認可等の取消しなどより重い処分をする際に、弁明機会の付与は書面審理で許認可等の停止の場合に必要な手続とされています。
- ⇒ 個別法に基づき不利益処分をする際、当該個別法に意見陳述の機会の規定がなくても、行政手続法に基づき聴聞・弁明機会の付与しなければなりません。

○ 理由の提示 【14条】

- ・ 行政庁は、不利益処分をする場合には、その名宛人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければなりません。
- ・ 申請に対する拒否処分と同じく、不利益処分をするに場合も、原則として、理由の提示が義務付けられています。
- ・ 不利益処分の理由提示の意義について、判例は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保し、その恣意を抑制することをあげています。
理由提示の程度については、名宛人が、自分がどういう理由で不利益処分を受けたのかを、その理由を見て具体的に理解しうるような形で提示しなければならず、処分基準が公にされている場合には、不利益処分の根拠となる処分基準まで示さなければ、理由提示として十分とはいえないと考えられています。

⑤ 行政指導

○ 行政指導の一般原則 【●●市行政手続条例△条（法32条）】

- ・ 行政指導をする際には、行政指導に携わる者は、当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容が相手方の任意の協力によって実現されるものであることに留意しなければなりません。
- ・ 行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはなりません。
- ⇒ 練習問題②の「特定空家等の除却の指導」は、行政指導に当たります。したがって、除却の指導を受けた所有者等がこれに従うかどうかは、あくまでも任意です。

●●市としては、所有者等に指導に従うよう強制することは、違法となります。

○ 行政指導の明確化 【●●市行政手続条例△条（法35条1項・2項）】

- ・ 行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければなりません。
- ・ 行政指導に携わる者は、当該行政指導をする際に、行政機関が許認可等をする権限又は許認可等に基づく処分をする権限を行使し得る旨を示すときは、その相手方に対して、次に掲げる事項を示さなければなりません。
 - ① 当該権限を行使し得る根拠となる法令の条項
 - ② ①に規定する要件
 - ③ 当該権限の行使が前号の要件に適合する理由

⇒ 行政指導のデメリットとして、①行政責任の所在の不明確化、②行政の恣意的活動の誘引、③その適法性に疑義があっても処分性がないため使える争訟手段が明らかでないなど、市民の権利利益を侵害するおそれがあり、権限濫用型の行政指導を抑止するため、明確化に関する規定が置かれています。

○ 書面交付請求 【●●市行政手続条例△条（法35条3項・4項）】

行政指導が口頭でされた場合に、その相手方から上記を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければなりません。

⇒ 練習問題②のケースも、当然書面交付請求の対象となります。

○ 行政指導の中止等の求め 【●●市行政手続条例△条（法36条の2）】

- ・ 法令に違反する行為の是正を求める行政指導の相手方は、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと思考するときは、当該行政指導をした行政機関に対し、その旨を申し出て、当該行政指導の中止その他必要な措置をとることを求めることができます。

- ・ 当該行政機関は、申出があったときは、必要な調査を行い、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと認めるときは、当該行政指導の中止その他必要な措置をとらなければなりません。

⇒ 行政指導は、相手方の任意の協力を求める手法で、不利益処分のように弁明、聴聞の機会の付与など事前手続や不服申立てなどの救済手続は法定されていないため、その救済手段として、「行政指導の中止等の求め」が整備されました。

6) 処分等の求め 【36条の3】

- ・ 何人も、法令に違反する事実がある場合に、その是正のためにされるべき処分又は

行政指導がされていないと思料するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができます。

- ・ 当該行政庁又は行政機関は、申出があったときは、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をしなければなりません。

4 審査請求・取消訴訟に関する教示

- ・ 行政手続法（条例）の規定によるものではありませんが、申請拒否処分や不利益処分について不服がある申請者等は、処分の見直しを求めて、行政不服審査法に基づく「審査請求」や行政事件訴訟法に基づく「取消訴訟」を提起できます。

- ・ 行政不服審査法82条により、行政庁は、審査請求等を行うことができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、審査請求等ができる旨並びに審査請求等をすべき行政庁及び審査請求ができる期間を書面で教示しなければなりません。また、行政事件訴訟法46条にも、取消訴訟等の提起に関する事項の教示について規定が置かれています。

⇒ 申請拒否処分や不利益処分を行う際は、これらについての教示を失念することのないよう、留意してください。

- ・ なお、一般的には処分通知書に次のような教示文を記載します。

(教示)

- 1 この処分について不服がある場合には、この処分があったことを知った日の翌日から起算して3月以内に、●●市長に対して審査請求をすることができます（なお、この処分があったことを知った日の翌日から起算して3月以内であっても、この処分の日の翌日から起算して1年を経過すると審査請求をすることができなくなります。）。
- 2 この処分については、この処分があったことを知った日の翌日から起算して6月以内に、●●市を被告として（訴訟において●●市を代表する者は●●市長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます（なお、この処分があったことを知った日の翌日から起算して6月以内であっても、この処分の日の翌日から起算して1年を経過すると処分の取消しの訴えを提起することができなくなります。）。ただし、上記1の審査請求をした場合には、当該審査請求に対する裁決があったことを知った日の翌日から起算して6月以内に、処分の取消しの訴えを提起することができます。

7. 行政手続に関する自治体敗訴事例集

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣 勝彦

多くは、理由の提示の違法に関する事例である。一口に「自治体敗訴事例」と言っても、本案請求が認容されたものに限らず、手続的瑕疵が違法と認定された裁判例を広く含めている。違法とは認定されなくとも、参考となる判断基準を示した裁判例も紹介した。国が被告となった事例についてはその旨を特記した。冒頭で **I 重要な先例** として、国が被告となったものを含めて、現在の判例法理の基礎となっている重要な先例（行政手続法施行後）を掲げたうえで、**II 申請に対する処分関係**、**III 不利益処分関係**の順番で紹介する。

I 重要な先例

(1) 最判平成23年6月7日民集65巻4号2081頁

【事案】違反設計を繰り返したなどとして国土交通大臣から一級建築士免許取消処分を受けたXが、国(Y)に対し、その取消しを請求した。問題となった処分の理由は、『あなたは、北海道札幌市中央区《番地略》……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た。また、北海道札幌市東区《番地略》……を敷地とする建築物の設計者として、構造計算書に偽装が見られる不適切な設計を行った。このことは、建築士法第10条第1項第2号及び第3号に該当し、一級建築士に対し社会が期待している品位及び信用を著しく傷つけるものである。』というものであった。

【判旨】破棄自判・請求認容

「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。

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て公にされており、しかも、その内容は、……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、……本件免許取消処分はXの一級建築士としての資格を直接に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、X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ているのみで、本件処分基準の適用関係が全く示されておらず、その複雑な基準の下では、X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。」

【コメント】不利益処分における理由の提示に関して最高裁が初めて本格的な判断を示した重要な先例である。最高裁は、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決定すべきであり、処分基準が設定・公表されている場合には、処分の原因事実及び根拠法条に加えて、処分基準の適用関係まで示されなければ、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について処分の相手方は知り得ず、本件では理由提示の要件を欠いた違法な処分となると判示した。最も重い免許取消処分を下すためには、**【参考資料②処分基準】**の表4においてランク16に該当しなければならぬところ、Xの行為は表2のランク表に示された処分ランクでは精々ランク6止まりであり、表3の情状による加減表に基づく加減を行わなければ、ランク16相当にはなり得ない。この処分基準の適用関係が示されなければ、行政手続法が要求する理由の提示としては不十分であるとされた点が、本件のポイントである。

【参考資料①建築士法】

<p>○建築士法(昭和二十五年法律第二百二号) (懲戒) 第10条 国土交通大臣又は都道府県知事は、その免許を受けた一級建築士又は二級建築士若しくは木造建築士が次の各号のいずれかに該当する場合には、当該一級建築士又は二級建築士若しくは木造建築士に対し、戒告し、若しくは1年以内の期間を定めて業務の停止を命じ、又はその免許を取り消すことができる。</p> <p>一 略</p> <p>二 この法律若しくは建築物の建築に関する他の法律又はこれらに基づく命令若しくは条例の規定に違反したとき。</p> <p>三 業務に関して不誠実な行為をしたとき。</p> <p>2～5 略</p>
--

【参考資料②処分基準】

○建築士の処分等について(平成11年12月28日建設省住指発第784号都道府県知事宛て建設省住宅局長通知〔平成19年6月20日廃止前のもの〕)

別表第1 処分等の基準

(1)	禁錮以上の刑に処せられたとき (建築士法第10条第1項第1号)	表1による〔表1は略〕。ただし、(2)に該当する行為をしたことにより、禁錮以上の刑に処せられたときは、(2)に基づく処分についても併せて検討し、表1に基づく処分より重い場合には、(2)に基づく処分を適用する。
(2)	建築関係法令に違反したとき 又は 業務に関して不誠実な行為をしたとき (建築士法第10条第1項第2号又は第3号)	表2の懲戒事由に記載した行為に対応する処分ランクを基本に、表3に規定する情状に応じた加減を行ってランクを決定し、表4に従い処分内容を決定する。 ただし、当該行為が故意によるものであり、それにより、建築物の倒壊・破損等が生じたとき又は人の死傷が生じたとき(以下「結果が重大なとき」という。)は、業務停止6月以上又は免許取消の処分とし、当該行為が過失によるものであり、結果が重大なときは、業務停止3月以上又は免許取消の処分とする。

表2 ランク表(抄)

懲戒根拠	懲戒根拠	懲戒事由	関係条文	処分ランク	
建築関係法令違反(建築士法10条1項2号)	○建築士法違反	重・設計及び工事監理の業務範囲の逸脱	3～3の3	6	業務停止3月
		重・業務停止処分違反		16	免許取消
		重・違反設計	10①	6	業務停止3月
		・無断設計変更	18	4	〃 1月
		重・名義貸し	19	6	〃 3月
	・その他法令違反	24,34の2	4～16	業務停止1月～免許取消	
	○建築基準法違反	重・設計・工事監理規定違反	5の2	6	業務停止3月
		重・確認通知書等偽造又は同行使	6①	6	〃 3月
		重・無確認工事等	6,7の3	6	〃 3月
		重・違反工事	各条項	6	〃 3月
重・虚偽の確認申請等		6,7など	6	〃 3月	
重・是正命令等違反	9	6	〃 3月		
	・その他法令違反			6	業務停止1月～同3月

	○上記以外の建築関係法令違反	・確認対象法令違反 ・その他手続違反 ・その他実体違反	3～6 2～6 3～6	
不誠実行為 (建築士法10条1項3号)	○不適當設計 ○業務契約の内容の説明不十分 ○建築士に対する一般的信頼を著しく損なう行為 ○その他の不誠実行為		2～4 2～4 2～4 1～4	

(注) 1「重」は「重大な違反」であり、建築関係法令違反の中でもより重い処分が行われるべきものである。(2以下は略)

表3

	情状等による加減表	
違反の結果	○違反行為の内容が軽微で具体的法益侵害、あるいはその発生の可能性がない場合 ○違反行為につき未遂で終わった場合	▲1ランク ▲1ランク
行為者の意識	○重大な悪意あるいは害意に基づく行為 ○行為を行うにつきやむを得ない事情がある場合 ○過失に基づく行為であり、情状をくむべき場合	+3ランク ▲1ランク ▲1～3ランク
行為の態様	○暴力的行為又は詐欺的行為 ○法違反の状態が長期にわたる場合 ○常習的に行っている場合	+3ランク +3ランク +3ランク
是正等の対応	○積極的かつ速やかに是正(損害填補)に対応 ○是正(損害填補)に対応せず ○処分の対象となる事由につき自主的に申し出てきた場合	▲1ランク +1ランク ▲1ランク
行為に対する処分	○罰金の刑に処せられた場合	+1～3ランク

表4

ランク	処分等
1	文書注意
2	戒告
3	業務停止1月未満
4	業務停止1月
5	業務停止2月
6	業務停止3月
(中略)	(中略)
14	業務停止11月
15	業務停止1年
16	免許取消

- 1 複数の処分事由に該当する場合
 - (1) 1つの行為が2つ以上の処分事由に該当する場合、又は手段若しくは結果である行為が他の処分事由に該当する場合は、最も処分等の重い行為のランクによる。
 - (2) 2以上の処分等すべき行為について併せて処分等を行うときは、最も処分等の重い行為のランクに適宜加重したランクとする。ただし、同一の処分事由に該当する複数の行為については、時間的、場所的接着性や行為態様の類似性等から、全体として一の行為と見うる場合は、単一の行為と見なしてランキングすることができる。
- 2 (以下略)

(2) 東京高判平成13年6月14日判例時報1757号51頁

【事案】Xの医師国家試験予備試験受験資格認定申請に対してY(厚生大臣(当時))から拒否処分(本件却下処分)が下されたため、取消訴訟が提起された。

【判旨】 原判決一部取消、請求認容

(2) 審査基準の公表

「厚生大臣が本件却下処分を行うに当たって用いた本件認定基準は、その内容にかんがみれば、法11条及び12条に基づき同大臣が行うこととされている認定の許否を判断するための審査基準に当たるものといえることができるから、厚生大臣としては、行政上特別の支障があるときを除き、これを公にしておかなければならないこととなる（行政手続法5条1項、3項）。……厚生大臣が本件認定申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により、本件認定基準を公にしていたということができないことは明らかである。そして、本件において、本件認定基準を公にすることに行政上特別の支障があるとの事情は主張も立証もされていないから、結局、厚生大臣の本件却下処分は、行政手続法5条3項に違反する状況でされたことは明らかである。

この点について、Yらは、行政手続法5条3項にいう「公にしておかなければならない」とは、申請しようとする者あるいは申請者に対し、審査基準を秘密にしないとの趣旨であって、対外的に積極的に周知することまで義務付けるものではなく、また公にしておく具体的方法としてどのような方法を選択するかについては、行政庁の判断にゆだねられているものと解されるところ、厚生大臣は、医師国家試験資格認定申請者に対し本件一覧を交付した上、担当官をして、個別の申請の際に、必要に応じ口頭で本件認定基準の説明をしているのであるから、本件認定基準を公にしているといえることができる旨主張する。……しかしながら、行政手続法5条3項は、その規定の文言から明らかなように、審査基準自体を公にすべきことを定めたものであるところ、本件認定申請の際にXに交付された本件一覧は、医師国家試験受験資格の認定申請に当たって申請者が提出すべき書類を列挙したにとどまるものであって、これを交付したことをもって審査基準である本件認定基準を公にしたということはできないし、本件認定申請の際に、担当官がXに対して本件認定基準の説明をしたとの事情を認めるに足りる証拠はないから、結局、厚生大臣が本件認定基準を公にしていたことはできず、本件却下処分をするに当たり行政手続法5条3項に違反したというほかはない。」

(3) 理由の提示

「一般に、法規が行政処分に理由を付すべきものとしている場合において、その趣旨とするところは、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあるものと解されるが（最高裁判所昭和38年5月31日第二小法廷判決民集17巻4号617頁参照）、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合に、申請者に対し当該処分の理由を示すべき旨を規定する行政手続法8条1項も、これと同一の趣旨に出たものと解するのが相当である。このような理由提示制度の趣旨にかんがみれば、許認可等の申請を拒否する処分に付すべき理由としては、いか

なる事実関係についていかなる法規を適用して当該処分を行ったかを、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ないというべきである。そして、当該処分が行政手続法5条の審査基準を適用した結果であって、その審査基準を公にすることに特別の行政上の支障がない場合には、当該処分に付すべき理由は、いかなる事実関係についていかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを、申請者においてその記載自体から了知しうる程度に記載することを要すると解される。

これを本件についてみると、本件却下処分の理由としては、「貴殿の医学に関する経歴等からみて」との理由が示されているにとどまるのであって、この理由からは、Xの経歴等のうちのどの点が審査基準のどの項目を満たさないために本件却下処分がされたものであるかを知ることが、Xにとって不可能であるというほかない。そうであるとすれば、本件却下処分は、行政手続法8条1項において処分と同時に申請者に示すべきものとされている理由の提示を欠いたままされたものであって、行政手続法8条1項に違反することは明らかである。

Yらは、本件において医師国家試験受験資格認定申請者に対し、本件一覧を交付した上、個別の申請の際に、必要に応じ口頭で本件認定基準の説明をしていること……にかんがみると、Xにおいて前記通知書の記載から本件認定基準第9項及び第10項にかかわる経歴によって却下されたと理解することが十分可能であるから、本件却下処分における理由の記載は十分である旨主張する。しかしながら、本件において、厚生大臣がそもそも本件認定基準を公にしておらず、またその説明を担当官が行ったと認めることもできないことは前記認定のとおりであるから、Xが本件却下処分に付された理由の記載によってその具体的理由、すなわちXの経歴等が審査基準の第9項及び第10項に該当しないとして本件却下処分がされたものであることを理解できるはずがないというべきである。」

【コメント】やはり国（当時は行政庁である厚生大臣）の事案であるが、申請に対する処分について審査基準の設定義務（行政手続法5条）および理由提示義務（同法8条）への違反を理由に処分の取消しを認めた点で、現在でも先例的意義が極めて高い高裁判決であるため、採り上げた。日本中央競馬会が行った馬主登録申請拒否処分の取消請求を認容した東京地判平成10年2月27日判例時報1660号44頁も参照のこと。

なお、最判平成23年6月7日が下されるまでは、不利益処分については、地方運輸局長が一般旅客自動車運送事業者に対して行った輸送施設使用停止命令処分の違法性が争われた大阪地判平成19年2月13日判例タイムズ1253号122頁が、処分の通知書には根拠法条を記載するだけでは足りず、「いかなる事実関係に基づき、いかなる処分基準を適用して当該処分を行ったかを、処分の名宛人においてその記載から了知し得る程度に記載すること」とする先例として重要な意義を有していた。

II 申請に対する処分関係

(3) 静岡地判令和2年5月22日LEX – DB25566273

【事案】伊東市（Y）において太陽光発電施設の建設を計画するXが、伊東市普通河川条例4条1項2号に基づき八幡野川（普通河川）の敷地の占用に係る許可申請を行ったところ、Y市長から不許可処分（本件不許可処分）を受けたため、取消訴訟が提起された。

【判旨】請求認容

(2)「行政手続法8条1項本文は、行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない、と規定している。これは、申請を拒否する理由の有無についての行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与え、これにより行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資する（同法1条参照）趣旨に出たものと解される。このような同法8条1項本文の趣旨に鑑みれば、申請により求められた許認可等を拒否する処分を書面である場合にその書面に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならない。そして、どの程度の理由を付記すべきかは、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決すべきである。」

(3)「普通河川条例による占用不許可処分についてみると、普通河川条例には占用の許可又は不許可の要件が規定されておらず、許可するか否かについてはY市長の裁量に委ねられている。そして、Yは、公にされている本件要領を本件河川の占用許可の裁量基準として用いているところ、その内容は、通達①と通達②を引用する形式で規定され、占用許可の判断に係る勘案事項として概括的・抽象的なものから具体的なものまで多様な事項を定めているため、非常に複雑なものとなっている。そうすると、占用を不許可とする処分に際して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令に加えて、本件要領の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、いかなる理由に基づきどのような勘案事項によって不許可と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みると、本件各不許可処分は、本件事業を遂行する上で必要な工事を行うことを事実上困難にさせる重大な処分であるところ、本件各不許可決定通知書は、その処分の理由として事実関係が何ら示されず、本件要領で引用する通達①に規定された「社会経済上必要やむを得ない」に該当しないと判断したことを記載するのみ[で]ある。「社会経済上必要

やむを得ない」との文言は、非常に概括的・抽象的であり、評価の結果を指すに等しく、「社会経済上必要やむを得ない」に該当しないと判断するに至った具体的な勘案事項は全く示されていないから、Xにおいて、いかなる理由により、いかなる勘案事項をいかなる事情を考慮した結果「社会経済上必要やむを得ない」に該当しないと判断するに至ったのかを知ることは困難である。

以上の事情を踏まえると、行政手続法8条の要求する理由提示としては不十分であり、本件各不許可処分は、理由付記の点からも違法であって、取り消されるべきである。」

(4)「これに対し、Yは、本件事業の計画についてY市議会が全会一致で反対の決議をしたことをもって本件事業が一般社会住民の容認するものではないことが明らかになったといえ、Xは、上記反対決議を当然認識しているから、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して本件各不許可処分をされたかを記載自体から了知しようと主張する。

しかしながら、上記説示のとおり書面でなされた処分の理由は、その書面の記載自体から読み取れるものでなければならぬところ、Yが指摘する上記事実関係は、本件各不許可決定通知書に処分理由として何ら記載されていないから、Xにおいて当該事実関係の存在を知っていたとの事情により、その事実関係の記載がなくとも理由の提示として十分であるということとはできない。また、Yが主張する「一般社会住民の容認するもの」であることから「社会経済上必要やむを得ない」と評価するという適用関係は、その文言や本件要領の規定の仕方に照らして明確ではなく、Yが付記した理由の記載自体からそのような適用関係を読み取ることは困難といわざるを得ない。さらに、Xが本件規制条例に違反している旨の事実関係は示されていない上、本件規制条例に違反することが「社会経済上必要やむを得ない」に該当しないとの評価につながるとは容易に推測できない。そのため、本件規制条例違反の事実により「社会経済上必要やむを得ない」に該当しないとの評価に至ったことを、Yが付記した理由の記載自体から読み取ることも困難である。」

○伊東市普通河川条例(昭和46年条例第10号)

(許可事項)

第4条 次の各号に掲げる行為をしようとする者は、市長の許可を受けなければならない。ただし、(以下略)。

(1) 略

(2) 普通河川の敷地を占用すること。

(3)～(7) 略

2 略

【コメント】本件不許可処分には、実体的な判断としても他事考慮等の裁量の逸脱・濫用を根拠に違法があるとしているが、それに加えて、理由の提示についても不十分である旨を判示している。裁量基準の適用関係が示されていないとする点に、最判平成23年6月7日の影響が

窺える（判決文でも、審査基準の設定・公表は義務付けられているにもかかわらず、「処分基準の存否……並びに公表の有無」に言及した点などは、同判決を意識したものと推察される）。なお、伊東市普通河川管理条例に基づく処分であるにもかかわらず、理由の提示の根拠が伊東市行政手続条例8条ではなく行政手続法8条とされた理由は不明である。

（4）東京地判平成30年5月24日判例タイムズ1465号105頁

【事案】 Xが行った銃砲刀剣類所持等取締法（銃刀法）9条の5第2項に基づく射撃教習を受ける資格の認定申請に対し、東京都公安委員会が、「あなたは、粗暴な言動を繰り返しており、銃砲刀剣類所持等取締法第5条第1項第18号に規定する他人の生命、身体若しくは財産若しくは公共の安全を害するおそれがあると認めるに足りる相当な理由がある者に該当すると認められることから、教習資格を認めない。」という理由で不認定処分を下したので、取消訴訟が提起された。

【判旨】 請求認容

（2）ア「銃刀法5条1項18号は、欠格事由につき、「他人の生命、身体若しくは財産若しくは公共の安全を害し、又は自殺をするおそれがあると認めるに足りる相当な理由がある者」と定めるところ、いかなる場合に上記の「おそれ」があるといえるかは、上記の文言からは直ちに明らかではなく、本件審査基準……も上記の「相当の理由」につき、「現時点及び過去の言動、生活環境や周囲の人間関係等から（中略）おそれがあることが、社会的に見て客観的・合理的に存在すると認められる場合をいう。」と定めるにとどまるから、申請に係る射撃教習資格につき不認定とする処分の理由として同号の欠格事由に該当する旨を指摘し又はその文言を記載しただけでは、具体的な事案においていかなる事実関係がこれに該当すると判断されたのかが明らかになるものとはいえず、いかなる事実関係に基づき当該処分がされたのかを申請者（名宛人）においてその記載自体から了知し得るとはいえない。他方で、……銃砲刀剣類は凶器として各種犯罪の手段に使用される危険性があり、また、事故が発生した場合の危害が大きいことから、銃刀法は、5条1項1号から17号までの類型的な事由に加え、同項18号において上記の欠格事由を定め、将来における危害が発生する抽象的な可能性が存在する場合には銃砲刀剣類の所持を許可してはならないこととし、その可能性の有無については都道府県公安委員会の合理的な判断に委ねているのであり、都道府県公安委員会又はその管理下にある都道府県警察において、当該申請者に係る犯罪歴を調査したり、当該申請者やその周辺者から事情を聴取するなどして、上記判断の基礎となる情報を的確に収集することが前提とされていると解される。そして、このように収集される情報のうちには、情報収集の目的が上記のような将来における危害発生の可能性の有無の判断に関するものであるという事柄の性質から

して、申請者の粗暴性や反社会性に関する情報も含まれ得ることが当然に想定されるものといえる。このような情報について第三者から任意の提供を受ける場合には、提供を受けた内容を申請者(名宛人)に明らかにすると、当該第三者が、申請者(名宛人)から報復を受け、あるいは、報復を受けることに対する恐怖を抱きながら生活することを余儀なくされるなど、当該第三者の権利利益や生活の平穩を害するおそれがあり、ひいては、将来、同種の処分をする際に、このようなおそれを懸念する第三者から有用な情報を的確に収集することができなくなるおそれも否定できない。そうすると、射撃教習資格の認定申請に対し銃刀法5条1項18号の欠格事由に該当するとして不認定処分をするに当たり、処分行政庁である都道府県公安委員会において、上記のような第三者の権利利益等が害されないように配慮をし、処分理由の告知においてもそのような配慮から情報提供をした第三者の特定につながるような事実関係の伝達を差し控えることにも、一定の合理性があるものといえることができる。また、上記のような将来における危害発生の可能性の有無の判断の基礎となる情報には、申請者の性格や生活状況、日常における言動など、その日時、場所や態様等を個別具体的に明らかにすることが困難な情報も含まれ得ることが想定され、このことから、申請者(名宛人)に告知される処分理由においてその事実関係の詳細を明らかにすることには、一定の限界を伴う面があることを否定できないものといえる。」

イ 「以上のような銃刀法5条1項18号及び本件審査基準の規定内容、射撃教習資格の認定申請に関する処分の性質、処分に当たり収集される情報及びその収集方法(特に第三者からの情報収集)等に照らすと、申請に係る射撃教習資格につき不認定とする処分の理由として、単に同号に該当する旨を指摘し又はその文言を記載するだけでは、行手法8条1項本文に定める理由の提示として十分ではない一方、任意の情報を提供する第三者の権利利益等の保護への配慮が必要な場合や、申請者の言動につきその日時、場所や態様等を個別具体的に明らかにすることが困難な場合もあり得ることを踏まえると、事実関係の詳細まで常に記載しなければならないということもできず、行政庁の恣意を抑制し、不服の申立てに便宜を与えるという理由提示の趣旨から、少なくとも、同号の欠格事由該当性を基礎付ける事実関係につき、申請者の言動が問題とされているとすればそれがいかなるものであるのか、抽象的であっても明らかにされることを要し、また、行政庁が処分に当たって考慮した事実関係の中に、情報提供者の保護への配慮を要しないもの(例えば、犯罪歴、申請者の供述、警察官によって現認された申請者の言動等)がある場合には、これらに係る具体的内容(その日時、場所や態様等を含む。)についても、可能な範囲で明らかにされることを要するものと解するのが相当である。」

ウ 「本件処分の際にXに対して提示された本件不認定理由は、銃刀法5条1項18号の欠格事由に該当する旨を指摘し、同号の文言を記載しているほかは、Xが粗暴な言動を繰り返していた旨を記載しているにすぎない……ところ、ここで問題とされているXの粗暴な言動とは

いかなるものであるかということが、抽象的にも明らかにされているとはいえないから、いかなる事実関係に基づき本件処分がされたのかを、処分の相手方であるXにおいてその記載自体から了知し得るとはいえないものと評価せざるを得ない。また、本件不認定理由に記載された「粗暴な言動」という文言は、その通常の意味内容に照らして、本件処分の理由としてYにより主張されている事実関係のうち、経歴書の犯歴欄への不正確な記載等の事情……を含むものと解することは困難であって、この点においても、いかなる事実関係に基づき本件処分がされたのかを、Xにおいてその記載自体から了知し得るとはいえない。したがって、本件不認定理由は行手法8条1項が要求する理由の提示として十分ではないといわざるを得ず、本件処分は同項本文の定める理由提示義務に違反してされた違法な処分であるというべきである。」

(3)「これに対し、Yは、本件被聴取者らがXから報復されないよう、本件不認定理由は本件被聴取者らを特定することができないような記載にとどめる必要があったと主張する。しかしながら、本件訴訟においてYが主張する本件処分の処分理由のうち、Xの犯罪歴や、前回調査及び本件調査におけるXの供述等については、これらを具体的に記載したとしても、本件被聴取者らの権利利益等を害するおそれがあるとはいえない。また、本件被聴取者らに対する聞き取り調査によって得られた情報についても、Xの言動に係る日時、場所や態様等を個別具体的に明らかにしなくても、周辺者に対する聞き取り調査の結果、Xの銃の所持に反対の意見を述べる者が複数存在したこと、これらの者から、Xの性格につき短気、自分勝手といった指摘がされるとともに、Xの言動についても、人を怒鳴り付ける、物に当たるなどの指摘のほか、動物虐待の具体的な指摘があったことなどの点については、これらの事実が現に本件訴訟においてYの主張立証を通じて明らかにされており、これにより本件被聴取者らの権利利益等が害されるおそれもうかがわれないうちに鑑みれば、このような記載をすることに支障があったということとはできない。」

【コメント】Xの性格を知るために任意の情報を提供してもらった第三者について、後々の報復のことなど、その権利利益等の保護への配慮が必要な場合については、事実関係の詳細まで常に記載を要するわけではないとした点が注目される。その一方で、情報提供者の保護への配慮を要しないもの(犯罪歴、申請者の供述、警察官によって現認された申請者の言動等)については、その日時、場所や態様等を含めた具体的内容について可能な範囲で明らかにされることを求めており、結論としては、後者の類型の情報について記載が十分ではないことを挙げて、理由の提示が不十分であったとしている。

銃刀法関係では、東京地判平成30年7月17日LEX－DB25555420が、東京都公安委員会が行った銃砲所持許可更新不許可処分について、処分の通知書には、単に銃刀法5条の2第2

項2号に該当する旨の記載があるにとどまり、基礎となる事実関係が一切記載されておらず、同法施行令12条の列挙する刑罰法規のいずれが適用されると判断されたのかも記載されていなかったという事案において、理由の提示が不十分であるとした。

その他、欠格事由該当性を理由に拒否処分が行われた事例をみると、法務大臣及び厚生労働大臣が行った特定監理事業許可申請への拒否処分について、処分の通知書には、申請者が上陸基準省令に規定する外国人の技能実習の適正な実施を妨げる不正行為(同省令下欄16号の表の㄃に掲げる行為)を行ったと認められ、当該不正行為が終了した日から3年間を経過していないことが技能実習法26条4号所定の欠格事由に該当する旨の記載がされていたところ、このような記載だけでは同法25条2項が要求する理由の提示として不十分であるとした東京地判令和元年9月26日LEX-DB25582416が見出される(ただし、技能実習法25条2項では、行政手続法8条1項のような同時性は求められておらず、「遅滞なく」理由を示すこととされている)。

(5) 福岡地判平成25年3月5日判例時報2213号37頁

【事案】 廃棄物処理法7条1項本文に基づいて一般廃棄物収集・運搬業の許可申請を行ったXが、町長から不許可処分(本件不許可処分)を受けたため、Y(福岡県田川郡川崎町)に対して取消訴訟を提起した。不許可処分の理由は、通知書に「廃棄物処理法7条5項第1号、同条5項第2号による。」と記載し、該当条文を抜粋したのみであった。

【判旨】 請求認容

(1) 「行政手続法8条1項本文が、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合に同時にその理由を申請者に示さなければならないとしているのは、拒否事由の有無についての行政庁の判断の慎重と合理性を担保して恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせて不服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、かかる趣旨に鑑みれば、同項本文及び同条2項に基づいて書面により理由を提示する場合には、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該申請が拒否されたのかということを、申請者においてその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に拒否の根拠となる規定の該当部分を示すだけでは、その適用の基礎となった事実関係をも当然に知り得るような場合でない限り、理由の提示としては不十分であるというべきである。」

(2) 「この点について、本件に関わる廃棄物処理法7条5項2号をみると、同号は「その申請の内容が一般廃棄物処理計画に適合するものであること」という抽象的な規定であるため、不許可処分に係る通知書に同号に該当する旨を記載されただけでは、申請者において同号の適用の基礎となった事実関係をその記載自体から知ることはできない。それゆえ、処分行政庁に

において同号の規定を根拠に申請に対する不許可処分を行う場合には、申請者に対する通知書に同号に該当すると記載するのみでは足りず、いかなる事実関係に基づいて申請者が同号に該当すると判断したかを記載することを要すると解するのが相当である。

そうすると、本件においては、本件不許可処分に係る通知書に単に「廃棄物処理法7条5項第1号、同条5項第2号による。」との根拠条文が記載されていたにすぎなかった以上、行政手続法8条1項本文の要求する理由提示としては不十分である。」

【コメント】理由の提示の不備について、根拠条文の号数だけを記載しただけである場合、裁判例は一貫して取消しを免れないという態度を堅持している。本件不許可処分については、①本件許可申請が一般廃棄物処理計画に適合するか否かを審査することなくなされた点で廃棄物処理法7条5項2号に違反する違法があることに加えて、②Y町長は、Yの平成18年基本計画及び平成22年度実施計画を遅滞なくこれらを告示その他の方法により公表しない状態で、本件許可申請に対して一般廃棄物処理計画に適合しないことを理由に本件不許可処分を行ったものであって、同法6条5項及び廃棄物条例5条5項への違反も存在するとして、実体的違法だけでも取消しという結論が導かれている。

(6) 那覇地判平成20年3月11日判例時報2056号56頁

【事案】行政財産(港湾施設)である市有地について、市から目的外使用の許可を受け、以後、これを継続して使用してきた者(X)が使用許可の申請を行ったところ、前記市が県及び他の市と共同で設置して目的外使用の許可権限を承継した一部事務組合(港湾管理者)(Y)から不許可処分を受けたため、その取消訴訟を提起した。

【判旨】請求認容

(2)「行政手続法5条の各規定は、行政庁に対し、できる限り具体的な審査基準の設定とその公表を義務づけ、行政庁に上記審査基準に従った判断を行わせることにより、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、申請者の予測可能性を保障し、また不服の申立てに便宜を与えることにより、不公正な取扱いがされることを防止する趣旨のものであると解されるから、行政庁が判断の前提となる審査基準の設定とその公表を懈怠して、許認可等をするには許されないと解するのが相当である。

とりわけ、行政財産は、「普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産」(地方自治法238条4項)であって、その例外となる目的外使用の許可等については、特定の者に不当な利益を与えたり、又は特定の者が不当な不利益を受けたりすることがないようにするため、行政庁の恣意を排し、不公正な取扱いがされることを防止する必要

が高く、審査基準の設定とその公表の必要性は高いというべきである。

しかるに、上記のとおり、Yは本件処分当時、行政財産（港湾施設）の使用許可等について審査基準を設定しておらず、このため、これを公表することもなかったものであるから、本件処分は行政手続法5条に反するものであり、その取消しを免れないというべきである。」

(3)「Yは、行政財産の目的外使用の許可等については、地方自治法238条の4第7項の定めだけで判断することができ、別に審査基準を設定する必要はない旨主張する。

しかしながら、上記のとおり、行政手続法5条にいう審査基準とは、「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」であって、しかも、当該審査基準は、「当該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」（行政手続法5条2項）ものである。そして、地方自治法238条の4第7項は、行政財産の目的外使用について、「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。」との抽象的な定めをしているにすぎないのであって、本件管理条例も、「港湾施設は、その用途又は目的を妨げない限度において使用させることができる。」としているにすぎない。

したがって、行政庁である管理者は、いかなる審査基準により、港湾施設の使用許可等を決定しているのかを、行政財産の目的外使用の許可等の性質に照らして、できる限り具体的な基準を定めなければならないというべきである。もとより、行政庁が行政財産の目的外使用の許可又は不許可を決定するに当たっては、様々な要素を考慮する必要のある場合も当然想定されるのであって、その性質上、行政庁の裁量を相当程度認める抽象的な基準を設定することにならざるを得ないと考えられるが、このことは、審査基準の設定とその公表を懈怠することを何ら正当化するものではない。」

(4)「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」（行政手続法8条）のであって、この理由の提示が同法5条の審査基準の存在を前提とするものであることは明らかである。そして、法令上、理由の提示が必要とされる場合において、理由の提示は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方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であるから、理由の提示を欠く場合には、処分自体の取消しを免れないと解するのが相当である（最高裁判所昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁参照）が、その前提となる審査基準の設定とその公表を欠いてされた処分もまた、同様の趣旨により審査基準の設定とその公表を義務付けた行政手続法5条の規定に反するものであり、処分自体の取消しを免れないというべきである。」

【コメント】 審査基準の設定・公表（行政手続法5条）がなされていなかったという手続の瑕疵

について、理由の提示（同法8条）と比較した上で、その瑕疵は重大であり、取り消されるべきであることを明言した点で意義を有する。同種の裁判例はあまり多くはなく、その趣旨を述べたものとして、関与としての同意を行う際の審査基準の設定・公表（地方自治法250条の2）への違反が問われた我孫子市農振地域整備計画不同意事件に係る自治紛争処理委員平成22年5月18日勧告地方自治752号70頁が注目される。

Ⅲ 不利益処分関係

（7）札幌地判令和2年8月24日裁判所HP

【事案】深夜、降雪による視界不良の中、自動車を走行させ、歩行者と衝突する死亡交通事故を起こしたことにつき、北海道公安委員会から道路交通法70条の安全運転義務違反があるとして運転免許の取消処分を受けたXが上記処分の取消しを求めた。

【判旨】請求認容

3 争点（2）（本件処分の理由提示の適法性）

（2）「道路交通法103条1項5号及び同条7項並びに同法施行令38条5項1号イ及び同条6項2号ホに基づく免許の取消し及び免許を受けることのできない期間の指定に関しては、被処分者の違反行為及びこれに付される基礎点数と付加点数の合計（累積点数）、前歴の有無及び回数、過去5年以内における免許取消歴等の有無によって決定されること、本件処分書には、処分の根拠法条が「道路交通法第103条第1項第5号」であることが記載されているほか、違反行為の発生日が「平成30年2月21日」、違反行為の種別等が「安全運転義務違反 死亡交通事故」であり、その点数が「15」点である旨記載され、さらに、累積点数が「15」点であり、過去3年以内における前歴の有無及びその回数につき「無」に○印が付され、回数は「0回」、過去5年以内の取消等の有無につき、「無」に○印が付されている。そうすると、本件処分書は、原告の運転行為に安全運転義務違反（道路交通法70条違反）があるとした場合の処分の根拠法令とその適用関係は網羅しているといえることができる。」

（3）ア 「ここで安全運転義務違反を理由としてされた本件処分の根拠規定である道路交通法70条についてみると、同法は、同法16条以下において車両の交通方法を具体的に定め、車両の運転者をしてかかる定めに従って運転すべき義務を課している。しかしながら、車両、道路等の状況によって、運転者に課される運転義務には様々な形態があり、同法各条が規定する具体的な義務規定のみではまかないきれないことから、同法70条は、それを補う趣旨で設けられた抽象的な規定であるといえることができ、どのような場合にどのような運転をすべき義務が運転者に生じ、どのような場合に安全運転義務違反となるかを定める具体的基準等は見

当たらない。

そうすると、個別具体的な事実関係によっては、同条違反であることが示されるだけでは、処分の名宛人である運転者において、自己にどのような運転をすべき義務が生じており、又は、どのような運転行為が安全運転義務違反とされるのかを認識することが困難な場合もあるところ、そのような場合であるにもかかわらず、処分理由が同条違反であるとのみ示されたとすれば、処分の名宛人に対して不服申立ての便宜が与えられたとはいえない。また、そのような場合であれば、処分をする行政庁においても、具体的な義務内容とその義務違反に当たる行為を認識しないまま処分に至るおそれがあるともいえ、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趣旨に反することにもなる。

以上からすれば、個別具体的な事実関係に照らし、同条違反であることが示されるだけでは、処分の名宛人である運転者において、自己にどのような運転をすべき義務が生じており、又は、どのような運転行為が安全運転義務違反とされるのかを認識することが困難な場合において、処分理由として、同条違反であるとししか示されなかったときは、行政手続法14条1項本文が定める理由の提示としては不足すると解するのが相当である。」

イ 「そこで本件処分の原因となった具体的事実関係に基づいて検討すると、……本件処分においては、本件処分書に違反行為の発生日が「平成30年2月21日」、違反行為の種別等が「死亡交通事故」と記載されていることから、Xとしては、本件事故の際の自己の運転行為が安全運転義務違反に該当するとされていることは認識可能である。しかしながら、本件事故の態様は、降雪や地吹雪の影響で見通しの悪い状況で、本件車両を進行させた際に、本件事故現場を通行していた〔訴外〕亡P₄に本件車両を衝突させたというものである。かかる事故態様の下においては、本件事故当時の見通しの悪さの程度がどのようなものであったか（直ちに車両を停車又は徐行させるべき程に見通しが悪い状況だったのか、車両を進行させることは可能な程度の見通しが確保されていたのかなど）が複数考えられるところ、これらは両立し得ない。そして、見通しの悪さの程度に応じて安全運転義務の内容（後続車両の安全な通行のために前方を注視して進行すべきだったのか、歩行者のために直ちに停止又は徐行すべきだったのかなど）も複数考えられ、これらも両立し得ない。

すなわち、本件事故に係る事実関係の下においては、処分理由とされ得る具体的な安全運転義務違反行為が複数あり得るのであって、しかも、それら複数の義務違反行為は両立し得ないものといえる。そうすると、本件処分において、安全運転義務違反との処分理由が示されたのみでは、Xにおいて、上記両立し得ない見通し状況及び安全運転義務の内容のうち何を前提として不服申立てをすればよいのかを判断するのは困難であったといえるし、処分行政庁である北海道公安委員会においても、具体的な義務内容とその義務違反に当たる行為を認識しないまま本件処分に至るおそれがあったといわざるを得ない。

したがって、本件処分における理由の提示には、行政手続法14条1項本文に反する違法があるというべきである。」

【コメント】本件で特徴的なのは、深夜、降雪による視界不良であったという状況下では、考えられ得る安全運転義務の内容は複数存在するのであって、処分理由として、「安全運転義務違反」と記載するのみでは、行政手続法14条1項本文の理由提示の要件を満たすものではないとされた点である。最判平成23年6月7日から続く判例法理の系譜の中でも、特段厳しい判断を示したものとして特筆される。Yからは、本件においてXが一時停止又は徐行しなかったことが問題視されていることについて、刑事手続や聴聞の機会を通じて理解できたことも考慮すると、上記のような記載で理由提示としては十分である旨主張しているが、この主張は退けられている。上級審の判断が注目される。

(8) 札幌地判令和2年1月30日LEX – DB25565046

【事案】北海道三笠市(Y)で養豚施設を操業するXが、本件養豚施設の臭気をめぐり、三笠市長(処分行政庁)から、1か月以内に、「肥育舎からの悪臭排出を改善すること」を命じられるとともに(悪臭防止法8条2項)(本件第1処分)、「肥育舎からの悪臭排出を改善すること」を命じられ(化製場等に関する法律[化製場法]9条5項・6条の2)(本件第2処分)、さらに、本件第2処分への違反を理由として、1か月間、本件養豚施設中の肥育舎の使用を制限する旨の処分(化製場法9条5項・7条)(本件第3処分)を受けたため、本件各処分の取消訴訟が提起された。本件第3処分については訴え却下、本件第1処分と第2処分については理由の提示の不備が争点となった。

【判旨】請求一部認容、一部棄却

(2) 本件第1処分について

ア 「本件第1処分に記載すべき理由の程度等について検討するに、本件第1処分はXが悪臭防止法8条1項に基づく勧告に従わなかったためになされた処分であるところ、同項は、規制地域内の事業場における事業活動に伴って発生する悪臭原因物の排出が規制基準に適合しない場合において、その不快なにおいにより住民の生活環境が損なわれていると認められるときは、その事態を除去するために、悪臭原因物を発生させている施設の運用の改善、悪臭原因物の排出防止設備の改良その他悪臭原因物の排出を減少させるための措置を執るべきことを勧告することができる旨を定めている……。そして、「悪臭原因物の排出が規制基準に適合しない場合」との要件については、本件規制基準が定められ、22種類の物質について規制がされているところ……、規制される悪臭原因物は、物質ごとに悪臭を防ぐための効果的な方法が異なると考えられる。また、「その不快なにおいにより住民の生活環境が損なわれている」と

の要件については、当該要件自体が抽象的な文言で定められている。そうすると、悪臭防止法8条1項に基づく勧告に従わなかったためになされた同条2項による処分の際に示されるべき理由としては、いかなる物質が本件規制基準に適合していないのか、いかなる事実が認められることにより「その不快なおいにより住民の生活環境が損なわれている」といえるのかを、処分の名宛人において、その記載自体から了知し得る程度に記載しなければならないというべきである。」

イ 「本件第1処分の理由としては、「貴社に対しては、その設置する事業所……について、悪臭防止法……第8条第1項の規定に基づき、平成29年9月19日三市第1078号をもって悪臭原因物の排出を減少させるための措置をとるべきことを命令し、貴社から命令に対し改善対策の報告を受けていたが……、平成30年5月24日の施設立入検査において、改善対策の履行が不十分であることが認められる。」との記載しかされていない（……平成29年7月10日勧告には、ノルマル酪酸の数値が規制基準を超えている旨の記載があるが、その後になされた……平成29年9月19日命令及び本件第1処分には、いかなる悪臭原因物を問題にしているのかが記載されていない……）。この記載からは、Xにおいて、いかなる物質が本件規制基準に適合していないのか、いかなる事実が認められることによって「その不快なおいにより住民の生活環境が損なわれている」といえるのかを、記載自体から了知し得ることはできないというべきであって、行手法14条1項本文の趣旨に照らし、同項本文の求める理由の提示としては十分ではないといわざるを得ない。」

(3) 本件第2処分について

ア 「次に、本件第2処分について記載すべき理由の程度等について検討するに、本件第2処分は、Xが化製場法5条による措置を講じていないと認められたためになされた処分である。同条は、その各号において講ずべき措置を定めているところ……、本件で問題となる同条3号は、「臭気の処理を十分にしなければならない」との抽象的な規定にとどまるものであり、その判断は処分行政庁の裁量に委ねられている。そして、Yは、同法6条の2の「第5条の規定による措置を講じていないと認めるとき」の判断について、本件処分基準を定めており、本件処分基準には、苦情の有無、事業場から発生するこん虫の発生頻度・量及び種類、事業場から発生する臭気の程度、事業場の操業状態及び住居との位置関係などの考慮要素があげられている……。そうすると、化製場法5条による措置を講じていないとしてなされた同条6条の2に基づく処分の際に示されるべき理由としては、処分の原因となる事実関係についてどのような根拠法条を適用したか、処分基準に掲記されている考慮要素のいずれを考慮したのかを、処分の名宛人において、その記載自体から了知し得る程度に記載されなければならないというべきである。」

イ 「本件第2処分の理由としては、「貴社に対しては、その設置する事業所……について、化

製場等に関する法律……第5条第1項第3号に定める措置を講じていないと認められることから、平成29年9月19日三市第1079号をもって臭気の処理を十分にする措置とすべきことを命令し、貴社から命令に対し改善対策の報告を受けていたが……、平成30年5月24日の施設立入検査において、改善対策の履行が不十分であることが認められる。」との記載しかされておらず、処分の原因となる事実関係や、処分基準に掲記されている考慮要素のいずれを考慮したのかについての記載はされていない。そうすると、Xが、処分の原因となる事実関係や、処分基準に掲記されている考慮要素のいずれを考慮したのかについて、記載自体から了知し得ることはできないというべきであって、行手法14条1項本文の趣旨に照らし、同項本文の求める理由の提示としては十分ではないといわざるを得ない。」

【コメント】悪臭防止法と化製場法に基づく業務改善命令及び使用制限処分に付された理由の提示の程度が問題となったというものであり、事例判断として興味深い。Xにおいて、いかなる物質が本件規制基準に適合していないのか、いかなる事実が認められることによって「その不快なおいにより住民の生活環境が損なわれている」といえるのかを、記載自体から了知し得ることが必要であると判示した点は、大いに参考になろう。

(9) 大阪地判令和元年7月31日判例時報2435号31頁

【事案】大阪市道築港深江線及び大阪府道高速大阪東大阪線の各高架の下に位置するαビルの区分所有者の団体の管理者であるXに対して行われた、本件ビルを占有物件とする本件高速道路高架下の占有に係る占有料の納入告知の取消訴訟において、平成26年度納入告知については理由の提示が欠けているとされた事案。

【判旨】請求認容

(2)「この見地に立って道路整備特別措置法施行令12条1項により読み替えて適用する道路法施行令19条の2第1項による占有料の額を告知する処分(占有料の納入告知処分)についてみると、道路整備特別措置法施行令12条1項により読み替えて適用する道路法施行令19条3項の定める占有料の減免の要件は、「特に必要があるとき」(柱書き)という抽象的なものを含む上、占有料をどの程度減額するかについて法令上の基準はなく、占有料をどの程度減額するか又は免除するかは処分行政庁の裁量に委ねられている。」

「昭和42年局長通達及び昭和54年課長通達の内容について更に検討すると、本件各納入告知当時、昭和42年局長通達は、「慣行等から占有料を徴収することが不相当であると被告が国土交通省道路局との事前協議を経て認めたもの」については占有料を徴収しない旨(免除)、「慣行等から道路法施行令で定める額の占有料を徴収することが不相当であるとYが国土交

通省道路局との事前協議を経て認めたもの」については「同額にYが同局との事前協議を経て定める率を乗じて得た額」を占用料の額とする旨(減額)を抽象的に定めるものであり、占用料を減額する場合に関する昭和54年課長通達は、政令で定める占用料の額から固定資産税等の額を控除した額のうちどれだけの割合を占用料から減額するかを示す減額率を、経過措置はあるものの原則として任意の割合としている。そうすると、占用料の納入告知処分の際に同時に示されるべき理由としては、昭和42年局長通達及び昭和54年課長通達が適用される場合、それらの根拠規定を示すだけでは足りず、その適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、いかなる理由に基づいて占用料の額が定めら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。」

(3) ア 「これを本件についてみると、平成26年度納入告知は、占用料1379万7500円の納付義務を課すという重大な不利益処分であるところ、平成26年度納入告知に係る納入告知書……には、その処分の理由として、「占用料は、大阪市β区γ▽丁目▽番▽ほか22筆の土地について、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構に課された固定資産税及び都市計画税に相当する額です。」、「(算定)昭和42年11月13日付建設省道政発第90号の3建設省道路局長通達記……及び昭和54年2月20日付建設省道政発第15号建設省道路局路政課長通達による」との記載がされているにとどまり……、Xについて平成24年度まで占用料が免除されていたにもかかわらず、平成26年度において占用料が免除されないこととなった理由……や、昭和54年課長通達の算定式に係る減額率を決定した理由は記載されておらず、Xにおいて、当該納入告知書の記載内容から、いかなる理由に基づいて昭和42年局長通達及び昭和54年課長通達をどのように適用して占用料の額が決定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。

したがって、平成26年度納入告知は、行政手続法14条1項本文の定める理由の提示を欠いた違法な処分である。」

【コメント】従前は占用料の徴収が免除されていた物件について納入告知が行われるようになったという事案において、実質的な処分基準として機能していた昭和42年局長通達及び昭和54年課長通達について、その根拠規定だけではなく、適用関係まで示されなければならないとされた。占用料納入告知を巡る法令の適用関係は(読み替えも含めて)複雑を極めるところ、小規模な市町村においても同種の事例は日常的に起こり得ることから、理由の提示の程度が争われた事例判断として意義を有する。

(10) 大阪地判平成31年4月11日判例時報2430号17頁

【事案】1型糖尿病にり患し、障害等級2級に該当する程度の障害の状態にあるとして障害基

礎年金を受給していたXら8名が、厚生労働大臣から支給停止処分（国民年金法36条2項）を受けたため（本件各支給停止処分）、国（Y）に対し、その取消しを求めた。

【判旨】 請求認容

（2）「以下、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分である本件各支給停止処分について、行手法14条1項本文の定める理由提示義務の違反があるか否かを検討する。」

ア（ウ）「……支給停止処分は、障害基礎年金の給付を受ける権利について裁定を受けた受給権者の生活設計を崩し、生活の安定を損なわせる重大な不利益処分であることに加えて、……糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分の根拠法令の1つである令別表（障害等級の各級の障害の状態について定めたもの）の規定内容が抽象的であること、当該処分に係る処分基準として公表されている障害認定基準（糖尿病を含む代謝疾患による障害の程度に関する認定基準・認定要領）の内容も抽象的であることに照らせば、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分については、いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して当該処分がされたのかを、当該処分の相手方においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものとする必要性が高いものというべきである。」

イ 「本件各支給処分に係る理由の提示の内容について検討すると、本件各支給停止処分の通知書には、いずれも、処分の理由として、「07 障害の程度が厚生年金保険法……施行令に定める障害等級の3級の状態に該当したため、障害基礎年金の支給を停止しました。」と記載されているのみであって……、単にXら8名の各障害の程度が1級及び2級には該当しないとの結論のみを示したものと評されてもやむを得ないほど簡素なものである。

このことに加えて、厚生労働大臣は、Xら8名に対し、1型糖尿病に罹患し、2級に該当する程度の障害の状態に該当すると認定して、約2ないし約16年の間、障害基礎年金を継続的に支給しており、特にXら8名のうちGを除く者に対しては、その間のおおむね2ないし3年に1度の割合で、障害の現状に関する医師の診断書の提出を受けた後、障害基礎年金に係る事務の委託を受けている機構において……、「提出された診断書（障害状態確認届）により障害の程度を審査した結果、あなたの障害の状態は従前の障害の状態と同程度と認めますので、引き続き障害年金を支給します。」という記載のある書面を交付していた……にもかかわらず、一転して、Xら8名に対して本件各支給停止処分を行ったという経緯等も併せ考慮すると、前記のような処分の理由の提示では、厚生労働大臣が、Xら8名について、障害認定基準中の認定要領……において総合評価の対象とされた事情である症状、検査成績及び具体的な日常生活状況等によって2級に該当する程度の障害の状態に該当すると認定しなかった理由は何ら明らかにされておらず、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いう趣旨を全うしていないといわざるを得ない。

また、本件各支給停止処分の通知書に記載された理由は、前記のとおり、各障害の程度が1級及び2級には該当しないとの結論のみを示したものと評されてもやむを得ないほど簡素なものであるところ、これでは、Xら8名において、本件各支給停止処分について、Xら8名が……機構に提出した障害の現状に関する医師の診断書（障害状態確認届）に記載された事実関係を前提としてされたものであるか否かすら認識することができないのであって、本件各支給停止処分に対して不服を申し立てた場合、前記診断書に記載された事実関係のうちどの部分や範囲が争点となるのか、また、当該事実関係は争点とはならずこれを前提とした上で、症状、検査成績及び具体的な日常生活状況等に関する総合評価の手法や判断内容等が争点となるのか等の見通しを立てることは困難であるから、不服申立ての便宜を図るという趣旨に照らしても、不十分な理由の提示というべきである。

そうすると、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分である本件各支給停止処分における理由の提示については、いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して支給停止処分がされたのかを、当該処分の相手方たるXら8名においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものであるということとはできず、行手法14条1項本文の定める理由提示義務に違反するものといわざるを得ない。」

ウ 「以上検討したところによれば、本件各支給停止処分は、行手法14条1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る。」

(3) 「これに対して、Yは、(a)厚生労働大臣は、年金給付に関し、極めて膨大な数の処分を行った上、当該処分に係る通知を限られた時間内に受給権者に通知する必要があるから、通知の内容を定型化せざるを得ない、(b)厚生労働大臣が、障害年金の支給額の変更処分をした際、障害認定基準の適用関係等を個別具体的に示すことは極めて困難というほかない、(c)特に、障害年金は、受給権者の障害の状態がそれぞれ異なるので、111頁に及ぶ障害認定基準の適用関係等を個別具体的に示すことは現実的に不可能である旨主張する。」

ア (ア) 「そこで、前記(a)の主張について検討すると、Yは、年金給付に関する処分が大量であることを裏付ける証拠として、機構が発送した国民年金及び厚生年金保険の支給額変更通知書の数が、平成28年度で約726万件、平成29年度で約678万件である旨記載された報告書……を提出する。

しかしながら、本件においては、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分である本件各支給停止処分における理由の提示が、行手法14条1項本文の定める理由提示義務に違反するか否かが争点となっているところ、前記報告書に記載された件数は、老齢年金、障害年金及び遺族年金の全て、増額と減額の双方、減額事由の全て……、障害年金についていえば全種類の障害を含むものであって、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分の数が、前記支給額変更通知書の数の大部分を占めるものとは考え難いから、前記

報告書の記載内容をもって、当該処分が大量で通知内容を定型化せざるを得ないことを裏付ける客観的な根拠とすることはできない。

また、この点を措くとしても、障害基礎年金の支給という重要な事務の著しい停滞を防止するために、支給停止処分をする際に提示する理由の内容を一定程度定型化せざるを得ないとの要請が一定程度存するものと考えられるものの、支給停止処分について、行手法又は法において行手法14条1項本文の適用を除外する旨の立法上の措置が講じられていない(行手法3条、法7条3項参照)以上、その理由が定型化されて提示された場合についても、同項本文の定める理由提示の要件を満たさなければならないことはいうまでもない。そして、……糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分については、いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して当該処分がされたのかを、当該処分の相手方においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものとする必要性が高いものというべきであることに照らすと、当該処分の相手方に対して提示する理由を定型化することには、おのずから一定の限界があるというべきであって、本件各支給停止処分の通知書に記載された処分の理由のように簡素なものでは、同項本文の定める理由提示の要件を満たすということができないことは、同イで説示したとおりである。」

(イ)「なお、……障害基礎年金の受給権者が法105条3項、規則36条の4第1項に基づき機構に提出する診断書(障害状態確認届)の内容については様式が定められており、この様式には、①当該受給権者が、障害認定基準において、糖尿病による障害の状態を示すものとされる一般状態区分表……のいずれに該当するかを記載する項目があるほか、糖尿病について、②病型、③検査成績、④治療状況、⑤血糖コントロールの困難な状況、⑥合併症を記載する項目があり、これに加えて、⑦現症時の日常生活活動能力及び労働能力等を記載する項目がある事実が認められる。また、厚生労働大臣から法36条2項等の規定による障害基礎年金の支給の停止に係る事務の委託を受けた機構は、障害基礎年金の受給権者につき支給停止事由の有無を判断するために、認定医に対し、前記診断書を示した上で、当該受給権者に係る支給停止事由等に関して医学的知見に基づく意見を求め、当該意見等については、当該認定医又は機構の担当者によって、障害状態認定調書に記載される……。そして、厚生労働大臣は、当該意見を踏まえ、支給停止事由が存するときは、障害基礎年金の受給権者に対し、支給停止処分を行うが……。機構(年金事務所等)は、受給権者から障害基礎年金の医学的な処分理由について問合せがあった場合、当該受給権者に対し、障害認定基準の該当箇所、障害状態認定調書から読み取れる処分理由、診断書等の提出書類から読み取れる処分理由等を説明している事実が認められる。

これらの事情を踏まえると、厚生労働大臣が、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の受給権者につき、例えば、2級の状態とは認められなくなったことを理由として支給停止処

分を書面で行う場合には、その理由として、①前記診断書記載の事実関係を前提として当該処分を行ったか否か……に関する記載や、②障害認定基準中の認定要領……において3級よりも「さらに上位等級に認定する」際の考慮要素とされる症状、検査成績及び具体的な日常生活状況等に関する判断等について、前記診断書の記載の要点部分や前記障害状態認定調書中の認定医の意見等を引用しつつ、一定程度具体的な記載をした書面を当該受給権者に交付することが、行手法14条1項本文の趣旨にかなうものと考えられる（その際、当該受給権者に交付する予定の書面に頻出する文言を印字しておく、必要に応じてチェックボックスを活用するなどして当該書面を効率的に作成するための工夫を行うことが許容されることはいうまでもない。）。」

イ 「そして、前記(b)及び(c)の各主張について検討すると、本件においては、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分である本件各支給停止処分における理由の提示が、行手法14条1項本文の定める理由提示義務に違反するか否かが争点となっているところ、(b)……同①及び②に示した程度の理由を提示することが「極めて困難」ということはできないし、(c)厚生労働大臣又は同大臣から事務の委託を受けた機構は、本件各支給停止処分を行うに先立ち、障害認定基準中のいずれの認定基準、認定要領等や、具体的な記載部分や考慮要素等に基づき2級に該当しないものと判断するかについて、既に検討しているはずであるから、「障害認定基準の適用関係等を個別具体的に示すことは現実的に不可能である」ということもできない。」

【コメント】被告は国（厚生労働大臣）であるが、社会保険関係の行政処分における理由の提示の仕方に関する重要な先例であるため、事例として掲げた。障害基礎年金の不支給決定について取消しを認めた東京地判平成27年12月11日裁判所HPも参照。

社会保険関係の処分は極めて大量に行われるため、それぞれの受給者の個別事情に応じた理由の提示を行うことは難しいという国からの(a)(b)(c)の反論に対して、丁寧に回答している点が注目される。裁判所は、いかに大量の事務処理を要するとしても、障害基礎年金の支給停止処分が相手方に与える効果の重大性、および根拠法令と障害認定基準の記載が抽象的であることに鑑みれば、「いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して当該処分がされたのかを、当該処分の相手方においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものとする必要性が高い」とした。その一方で、「当該受給権者に交付する予定の書面に頻出する文言を印字しておく、必要に応じてチェックボックスを活用するなどして当該書面を効率的に作成するための工夫を行うことが許容されることはいうまでもない。」とする箇所は、実務的にも大いに参考になると考えられる。

本件では、支給停止解除申請の拒否（本件不解除処分）についても、理由の提示に行政手続

法8条の違反があったとして取り消されている。

関連して、原爆症認定申請却下処分については、広島高判令和2年6月22日裁判所HPが、「原爆症認定の申請を却下する処分については、疾病・障害認定審査会に諮問された場合にはその審議の概要と結果のほか、放射線起因性又は要医療性のいずれの要件を欠くものとされたかを明らかにすれば足りると解するのが相当である」としている。

(11) 津地判平成30年3月15日判例時報2434号26頁(四日市インスリン事件)

【事案】生活保護受給者Xに対し、指示に従わなかったことを理由に保護廃止決定(本件廃止処分)を行ったところ、取消訴訟・国家賠償訴訟が提起された。本件廃止処分には裁量権の逸脱又は濫用が認められるとして、実体的にも違法と判断されているが、「指導・指示に従わないため廃止(法62条3項)」と記載した理由の提示の不備に関する説示を引用する。

【判旨】請求一部認容、一部棄却

(3)「法62条3項は、同1項の定めた法27条1項の指示に従う義務に違反した場合に、保護の変更等を行うことができる旨定めているところ、本件に即して言えば、その処分要件は、本件指示に違反したことである。そして、本件指示の内容及びその違反といった事実関係は、本件指示が書面によりされていること、本件指示の内容が規定の回数の求職活動を求めるものであり、その求職活動の状況については原告が自ら求職活動状況報告書により報告していること……からすれば、Xにおいて了知し得るものであるといえる。

一方、本件指示に従う義務に違反した事実があるとしても、その場合にどのような処分をとるかについては、……裁量が認められている上、どのような場合にどのような処分をとるべきかについても明確な基準が定められているわけではない。これに加え、保護の廃止処分が重大な処分であることに鑑みれば、処分行政庁には、……考慮すべき事情に即して、最も重い保護の廃止処分を選択した理由及び適用の原因となった事実関係を具体的に記載することが求められると解するのが相当である。

しかしながら、本件廃止処分の通知書には、本件廃止処分が選択された理由について一切記載されておらず、また、単に抽象的に処分の根拠規定の該当条項を示すだけでは、それによって当該規定の適用の原因となった具体的な事実関係をも当然に知り得るような事情もない。したがって、本件廃止処分において行われた理由提示によっても、Xは、本件廃止処分が選択された理由を了知し得ないものと解される。

したがって、本件廃止処分の理由提示には不備があり、本件廃止処分は違法である。

そして、当該理由の提示をするに当たり、不備のある記載となったことに関し、本件全証拠によっても、処分行政庁においてやむを得なかったと認めるに足りる事情がないこと、……処

分行政庁は、本件廃止処分をするに当たり、考慮すべき事項を考慮していないことを併せて考慮すると、当該理由の提示についても、同様に職務上尽くすべき注意を尽くしたとはいえず、その職務上の注意義務違反が認められる。

したがって、国家賠償法1条1項にいう違法があったと認められる。」

【コメント】 国家賠償法1条における「違法」について、取消訴訟における「違法」と別個に判断する違法二元説（職務行為基準説）の判断枠組みに立脚していることが明確に読み取れる。なお、名古屋高判平成30年10月11日判例時報2434号23頁において控訴は棄却されている（確定）。

【関連判例】 生活保護については様々な行政処分が関係してくるため、自治体が勝訴したものも含めて、注目すべき判決を掲げておく。

① 収入認定——福島地判平成30年1月16日判例タイムズ1451号172頁

生活保護世帯が受給した給付型奨学金を収入と認定し生活保護費を減額した生活保護費変更処分について、処分に当たり、収入認定除外の対象となるか否か検討を行わず、その検討に必要な資料の追加提出等の指示をしなかったことに国家賠償法1条1項の違法があるとされた事例。本案においては違法という判断が下されているが、理由の提示については、以下のよう述べて、違法性を否定した。

「本件において、本件各処分について記載した保護決定通知書には「奨学金を収入認定します」との記載しかなく、その理由等についての記載は一切存在しないことに照らすと、本件各処分について記載した保護決定通知書の記載が、行政手続法14条1項本文に適合する記載といえるかについては疑義がある。しかし、Xらは、本件各処分を受けて直ちに行政不服審査手続を行っており、不服申立てに当たって支障が生じたものとも認められないことからすると、本件各処分について記載した保護決定通知書における理由の記載が不十分であることをもって、国家賠償法1条1項にいう違法があるとは認められない。」

Xらが処分後直ちに審査請求を行っており、不服申立てに当たり支障が生じなかったことをもって、瑕疵の治癒が認められたとする趣旨であろうか。しかし、損害の発生を否定するならばともかく、違法性を否定した箇所については論理的にみて賛成できない。

② 基準改定——名古屋地判令和2年6月25日賃金と社会保障1767号17頁

基準改定による保護変更処分について、その通知書には、「基準改定による変更」、「基準改定を行う」、「基準改定」、「基準改定（年齢改定、冬季加算削除）による変更」、「基準改定、年齢改定を行う」などと記載されていたところ、①生活扶助基準には、年齢、世帯人員等の別に基準額等が具体的かつ詳細に定められており、本件各処分の根拠となる本件各告示には、前記のような

生活扶助基準の定めをどのように変更するかが明確に定められていること、②本件各処分は、前記のような本件各告示による生活扶助基準の改定に伴って、改定後の生活扶助基準どおりに生活扶助費を変更するものであり、行政庁に裁量の余地のあるものではないこと、③本件各告示は、本件各処分前である平成25年5月16日及び平成26年3月31日に既に官報により一般に周知されていること、④本件各処分の通知書には、本件各告示による改定後の生活扶助基準額が記載されていることなどからすると、「前記の「基準改定による変更」などの記載がされた通知書を受けた被保護者としては、本件各処分前の通知書と本件各処分の通知書を比較するなどの方法によって、本件各処分の内容及び根拠を了知し得るということができる」として、理由の付記・提示に欠けるところはないとした。しかし、理由の提示をめぐり積み重ねられてきた判例法理とは整合性を欠く。

③ 法63条返還——東京地判平成29年9月21日判例時報2396号3頁

生活保護法63条に基づく保護費の返還決定に係る処分通知書に、処分の根拠となる規定、返還決定理由、返還決定額、返還決定額の算出根拠、保護費の返還対象期間、及び返還納付方法・返還期限が記載されている場合、行政手続法14条1項本文の理由の提示として欠けるところはないと認められるとした。

④ 法78条費用徴収

(あ) 適法とされた事例——大阪地判平成31年1月30日判例地方自治458号48頁

生活保護法78条1項に基づく費用徴収決定に係る処分通知書に、処分の根拠規定、「あなたには、平成26年9月1日から本市で生活保護法の適用を行ってきましたが、生活保護法第78条に基づき、下記のとおり費用徴収額を決定しましたので、通知します。」「費用徴収決定額金575,388円」、「徴収決定理由 保護開始時より障害年金を受給していたにもかかわらず申告を怠り、不正に生活保護費を受給したため。」と記載されている場合、相手方において、当該処分は、相手方本人が、年金受給事実を故意に隠蔽して保護開始を受けた行為が同法78条1項の要件に該当するものとして、豊中市において支弁した保護費のうち相手方が受給した年金の額に相当する部分として57万5388円の徴収を命じるものであることを了知することが十分可能であるとして、行政手続法14条1項本文の理由の提示の趣旨に反するものということとはできないとした。

(い) 違法とされた事例——名古屋地判平成31年1月31日判例時報2454号5頁

やはり生活保護法78条1項に基づき保護費14万円を徴収する決定について、その通知書には、根拠規定として法78条が記載され、「徴収額および算出根拠」として、「保護に要した費用(支払った保護費)」が28万円、「あなたが返還しなければならない返還額(生活保護法78条に基づく徴収額)」が14万円と記載された上、「生活保護法78条を適用する理由」として、「保

護受給開始後から収入は無いと申告を受けていたが、口座に振り込みを見つけ、申告が虚偽であることが判明」と記載されていた。

名古屋地裁は、「Xは、本件原告口座のほかにも複数の預貯金口座を保有し、複数回にわたり取引を行っていることが認められ、申告しなかったとされる口座への振込みについて、金融機関、振込日、振込金額等が具体的に記載されなければ、Xにおいて、どの口座へのどの振込みを収入として申告しなかったことが処分の理由とされているかを理解することは困難である」と述べた上で、通知書における理由の記載としては、単に口座への振込みがあったというだけでは、行政手続法14条1項本文の要求する理由提示として不十分であるといわざるを得ないとした。

(い)の場合、預貯金口座が複数あり、複数の取引のうち具体的にいずれの口座振込みについて申告しなかったことが処分の理由であるかについてまで明らかにする必要があった事案という点が、(あ)との相違点である。

(12) 東京地判平成28年4月15日裁判所HP

【事案】証券の外務員であるXの属する本件会社が、Xの秘密漏洩を理由としてY₁(日本証券業協会)から金融商品取引法64条の5第1項に基づき職務停止処分を受けたところ、同処分は理由提示の要件を欠く違法なものであるとして、Y₁に対し取消しを求めるとともに、Y₂(国)に対しては国家賠償法1条1項に基づき慰謝料等の支払いを求めた(取消訴訟の被告はY₁であるが、Y₁が内閣総理大臣から登録事務の委任を受けることで国の「公権力の行使」に当たっているものとして、国家賠償訴訟の被告はY₂となっている)。Y₁に対する訴えは却下されており、以下はY₂に対する請求に関する部分である。

【判旨】請求棄却

(2) 本件通知書における理由提示の行手法14条1項適合性

ア 「Y₁は、本件職務停止処分を本件会社に対して通知したところ、本件通知書に記載された本件職務停止処分の理由は、「本件会社の外務員であるXは、平成22年6月から平成22年9月までの間、職務上知り得た秘密を漏洩した(従業員規則7条3項17号該当)。上記の行為は、外務員の職務に関して著しく不適當な行為と認められ、金商法64条の5第1項2号に該当する」というものであった。」

イ 「そこで検討するに、金商法64条の5第1項の規定をみると、同項各号が挙げる登録取消し又は職務の停止の事由は、金融商品等の取引等の公正等を害する金融商品取引業者等及び外務員の行為を類型化したものであり、同項2号は、処分要件を「外務員の職務に関して著しく不適當な行為をしたと認められるとき」などと抽象的に定めているところ、同項に基づく処

分の理由として同号の規定を掲げるのみでは、具体的な事案においていかなる事実がこれに該当するとされるのかは明らかではないし、上記の行為に当たるものとして「職務上知り得た秘密を漏洩した（従業員規則7条3項17号該当）」ことを挙げたとしても、職務上知り得た秘密を漏えいしたとされる行為の内容が具体的に記載されなければ、いかなる行為が上記の規則に該当するとされたのかは明らかにならず、さらに、処分の対象となった行為につき「平成22年6月から平成22年9月までの間」との限定が付されたとしても、その間における行為の態様や回数がなお不明であり、上記の規定の適用の原因となった具体的な事実関係を当然知りうるような記載とはいえないと評価せざるを得ない。

また、金商法64条の5第1項は、その効果としての処分内容について、外務員の登録の取消し又は2年以内の外務員の職務の停止と定め、幅を持った複数の選択肢を設けた上、そのいずれを選択するかについては行政庁の裁量に委ねているところ、同処分に関する処分基準は設けられていないものの……、処分の名宛人としては、通知書の記載から、いかなる事実関係等（行為の態様や回数等）に基づいて当該処分がされたのかを知ることができるのでなければ、その処分につき裁量権行使の適否を争う的確な手掛かりを得られない。そして、上記のとおり、本件通知書の理由からは、職務執行停止を1年とするとの判断の基礎となった事実関係等（行為の態様や回数等）とその違反の程度に関する評価の内容は不明であるといわざるを得ない。

なお、……本件聴聞において「不利益処分の原因となる事実」の具体的な内容となっていたもの（本件会社が提出した本件事実確認書の内容）は、Xが他社の複数の従業員に対し本件会社の顧客99名に関する情報を217回にわたり漏洩した（具体的には、①平成22年8月4日、公募増資が予定されている空売り推奨銘柄を口頭で答えた、②同年7月27日、公募増資が行われる可能性のある銘柄を口頭で答えた、③同年6月11日、7月5日、7月27日に、本件会社の顧客の株取引（株式売買の約定、空売り、買戻し）に係る情報をチャットを通じて漏洩した（合計21件）、④同年6月15日から9月1日までの間の6日において、本件会社の顧客によるブック情報をチャットを通じて漏洩した（合計144件）、⑤同年7月14日及び7月27日、本件会社の顧客に対するアロケーション情報をチャットを通じて漏洩した（合計27件）、⑥同年8月12日、本件会社の顧客がフェイルを起こした事実に係る情報をチャットを通じて漏洩した（合計13件）、⑦同年7月20日、本件会社に対する顧客の支払手数料総額の順位に係る情報をチャットを通じて漏洩した（合計10件））というものであるところ、これらのうち秘密漏洩行為と認められる事実の範囲如何によっては、違反の程度に関する評価を異にする可能性もある。他方、Y₁において、秘密漏洩行為と認めた事実の概要を示すことは、さほど困難な事務処理を強いられるものとも考え難い。」

ウ 「以上を総合考慮すると、[1]「平成22年6月から平成22年9月までの間、職務上知り得

た秘密を漏洩した」という、処分の原因となる事実(外務員の職務に関する著しく不適當な行為)の始期及び終期並びに抽象的な類型と、[2]金商法64条の5第1項2号及び従業員規則7条3項17号という、処分及び服務基準違反(禁止行為)の根拠法条とが示されているのみでは、本件職務停止処分の名宛人である本件会社において、上記期間にされた複数の行為のうちどれが処分要件に該当するとされたのか、また、どのような事情が考慮されて1年間の職務停止という処分の選択(量定)がされたのかを知ることができないといわざるを得ない。したがって、本件通知書の記載それ自体からは、本件職務停止処分の名宛人である本件会社において、同処分の理由を知ることができないのであって、その記載は、行手法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ざるを得ない。」

【コメント】あくまでも処分の理由を知る必要があるのは処分の名宛人である本件会社だという原則を崩していない点が興味深い。むしろ、実質的な損害を受けるのはXなのであるから、Xに対する手続保障を怠ることは許されない。ところが、この判決では、国家賠償法上の違法性を認めておきながら、Xは、本件職務停止処分に先立ち、Y₁から、その名宛人である本件会社が作成した本件事実確認書等の資料を交付されるとともに、聴聞に参加して意見を述べ、同処分がされた後、本件会社を通じ、その理由が記載された本件通知書の写しを受領したことなどから、「本件通知書を受領し本件職務停止処分がされたことを知った段階で、同処分が本件事実確認書等に記載された全ての具体的な行為を対象とするものであることを前提に、同処分が金商法64条の5第1項2号の定める処分要件を満たすか否か、1年間の職務停止という処分内容が相当か否かなどの点について検討することができた」として、受忍限度を超えるほどの精神的な苦痛を受けたものではないとして、損害は認めないという技巧的な判断を下している。

【関連判例①】外務員の登録を取り消す旨の処分は、直接の相手方が証券会社であるという点で、第三者の原告適格が問題となる。この点について判示したことで注目された東京地判平成29年4月21日判例時報2349号3頁は、理由の提示について、「一般に、外務員は、平日頃から、数多くの顧客に対し、様々な取引等の勧誘や情報の提供を行っていると解されるから、府令117条1項14号に該当することを理由として法64条の5第1項2号の規定に基づいて行われる外務員の登録を取り消す旨の処分に係る処分通知書の理由の記載に、「顧客」、「当該有価証券の発行者の法人関係情報」、「勧誘」等に該当する具体的な事実の記載がなければ、処分の名宛人である金融商品取引業者等及び当該処分に係る外務員において、誰に対するいかなる情報の提供及び勧誘の行為が処分の理由とされているのかを知ることが通常は困難であると解される。」としており、参考になる。

【関連判例②】 国家賠償法上の違法性を認めながら結論として請求を棄却したものとして、文部科学大臣が朝鮮学校について高校授業料無償化法2条1項5号と同法施行規則1条1項2号ハによる指定を行わない旨の処分について、根拠法条のみを示したことが理由の提示の不備に当たるとされた名古屋地判平成30年4月27日判例時報2400号20頁がある。なお、同種の事案において、広島高判令和2年10月16日裁判所HPは、そもそも理由の提示に不備はないと判断している。

(13) 熊本地判平成26年10月22日判例地方自治422号85頁

【事案】 介護報酬の不正請求を理由として熊本県知事から介護老人保健施設の開設許可取消処分が下されたところ、X（医療法人社団）から取消訴訟が提起された。

【判旨】 請求一部認容、一部棄却

(2) 「本件開設許可は、Xが介護老人保健施設の入居者に対し指定施設サービスを提供した場合に、所定の施設介護サービス費の支払を当該入居者に代わって市町村から受けられる立場にあることを許可するものである（法8条25項、48条1項参照）。また、本件各指定はXが居宅要介護被保険者に対して指定居宅サービスを提供した場合に、所定の居宅介護サービス費の支払を当該居宅要介護被保険者に代わって市町村から受けられる立場にあることを指定するものである（法41条6項参照）。そうすると、本件各処分は、Xの介護サービス費の支払を受けられる立場をなく奪するものであり、Xにとって、介護保険からの収入を途絶させ、事業所の運営を著しく困難ならしめる重大な不利益処分であるというべきである。

また、本件各処分の根拠法令である介護保険法104条1項6号（介護老人保健施設）及び77条1項5号（居宅サービス事業）は「介護サービス費の請求に関し不正があったとき」、同法84条1項3号（居宅介護支援事業）は「指定居宅介護支援事業者が、81条2項に規定する指定居宅介護支援の事業の運営に関する基準に従って適正な指定居宅介護支援の事業の運営をすることができなくなったとき」に、開設許可等の取消し又は期間を定めてそれらの全部又は一部の効力の停止をすることができることを規定している。上記各処分要件は抽象的である上、同要件に該当した場合にいかなる処分を行うかは処分行政庁の合理的裁量に委ねられているといえ、本件処分通知書の記載からいかなる態様、程度の事実によって開設許可等の取消しがされたのかを知ることができなければ、本件各処分について処分行政庁の裁量権行使の適否を争う的確な手掛かりを得られないことになる。

さらに、処分行政庁は、本件各処分にあたり、平成16年12月から平成19年2月までにXが行った本件施設及び各事業所に係る介護報酬請求の全てを不正請求と認定したわけではないのであるから、処分行政庁が、最終的に、上記介護報酬請求のうちどの請求を不正請求と

認定したのかを明らかにしなければ、Xは、処分行政庁が最終的に認定した処分理由を構成する具体的事実を把握できず、処分行政庁による裁量権行使の適否を判断できないというべきである。

以上によれば、本件各処分の取消理由の提示については、根拠となる法令の規定のみならず、同法令の適用対象となった個別具体的な事実(処分原因となった具体的な事実)をそれ以外の事実と区別できる程度に特定して摘示し、処分の名宛人であるXに対し、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して処分がされたのかを具体的に了知させるものでなければならぬというべきである。」

(3) ア 「ところが、本件各取消理由は、……不正請求の期間が平成16年12月から平成19年2月までと一応特定されているものの、不正請求と認定された請求及び幫助の対象とされた居宅サービス計画に係る対象者、サービス提供回数等は何ら特定されておらず、その記載から、Xが具体的にいかなる回数、金額について不正請求を行ったとして本件各処分を受けたのか読み取るのは困難である。」

【コメント】 本件では、聴聞手続の通知書には原因事実が記載されていたのだが、裁判所は、①聴聞の際に原因事実を書面により通知した場合であっても、処分行政庁の判断がその内容に拘束されるわけではなく、不利益処分に当たって通知に記載された原因事実が全て認定されるとは限らないこと、②聴聞通知書に記載されていた原因事実も、介護老人保健施設について73件、通所リハビリテーション事業所について206件の不正請求があったことが記載されているにとどまり、Xの請求のうちいずれが不正請求として認定されたのか明らかにされていないことなどからすれば、聴聞手続を経たからといって、理由の提示を簡略化することは許されないとした。

ただし、これらの判断は、福岡高判平成28年5月26日判例地方自治422号72頁において、「本件処分通知書……では、原因事実の期間が平成16年12月から平成19年2月までの間と特定され、その行為態様についても具体的に記載されており、これらの各事実の内容からすれば、処分の原因となる事実関係はいずれも明らかであるといえる。さらに、……本件聴聞及び事業者指定取消差止請求訴訟等の各経過をも考慮すれば、処分の原因となる事実関係はいずれも明白であるといえる。」として覆されている(上告不受理で確定)。

(14) 名古屋高判平成25年4月26日判例地方自治374号43頁

【事案】 居宅介護サービス費の不正請求を理由としてなされた指定通所リハビリテーション事業者の指定取消処分について、事業者Xから取消訴訟が提起された。処分理由として、通知書には以下のとおり記載されていた。

- 1 実際には提供していない指定通所リハビリテーションについて、当該サービスをあたかも提供したかのごとく、諸記録を装ったうえ、当該サービスに係る介護報酬を不正に請求した（介護保険法第77条第1項第5号に該当……）。
- 2 リハビリテーションマネジメント加算については、算定の要件として、月に8回以上の通所が必要であるにもかかわらず、あたかも当該要件を満たしていたかのごとく、諸記録を装ったうえ、当該サービスに係る介護報酬を不正に請求した（介護保険法第77条第1項第5号に該当……）。
- 3 居宅サービス計画に位置付けられた所要時間のサービス提供を行わず、かつ、当該サービスに係る介護報酬を減額することなく不正に請求した（介護保険法第77条第1項第5号に該当……）。

【判旨】 原判決取消、請求認容

(2) 「本件処分根拠である旧介護保険法77条1項柱書き及び同項5号は、居宅介護サービス費の請求に関し不正があったときに、都道府県知事が指定居宅サービス事業者の指定を取消し、又は期間を定めてその指定の全部若しくは一部の効力を停止することができる」と定められているところ、上記処分要件は抽象的である上、上記同号に該当する事由がある場合に、指定居宅サービス事業者の指定取消処分をするか、又は期間を定めて指定の全部若しくは一部の効力を停止する処分をするかは処分行政庁の合理的裁量に委ねられているから、本件処分の相手方であるXとしては、本件通知書の記載から、いかなる態様、程度の事実によって取消しがされたのかを知ることができなければ、本件処分について裁量権行使の適否を争う的確な手掛かりを得られないことになる。

また、本件指定は、Xが居宅要介護被保険者に対して本件事業所による指定居宅サービスを提供した場合に、所定の居宅介護サービス費の支払を当該居宅要介護被保険者に代わって市町村から受けられる立場にあることを指定するものであるから（旧介護保険法41条）、その取消処分は、Xにとって、介護保険からの収入を途絶させ、本件事業所の運営を著しく困難ならしめる重大な不利益処分であるというべきである。

さらに、Yが不正請求として指摘した事実関係は区々であり、また、Xは聴聞手続において事実関係を争っているのであるから、最終的に認定された処分理由を構成する具体的事実を把握できない限り、処分行政庁による裁量権行使の適否を判断することはできない。

以上によれば、処分原因事実が争われている本件処分における取消理由の提示については、根拠となる法令の規定はもとより、同法令の適用対象となった個別具体的な事実（処分原因となった具体的な事実）をそれ以外の事実と区別できる程度に特定して摘示し、処分の名宛人であるXに対し、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して処分がされたのかを具体的に了知させるものでなければならないというべきである。

なお、指定居宅サービス事業者の指定取消処分について処分基準が定められていることを認めるに足りる証拠はないから……、処分理由の提示において処分基準の適用関係は問題とならない。」

(3) 「本件取消理由の記載は……極めて抽象的であり、不正請求と認定された請求に係る対象者、期間、サービス提供回数及び請求金額等は何ら特定されておらず、その記載から、Xが具体的にいかなる期間や回数、いかなる金額について不正請求を行ったとして本件処分を受けたのかを読み取ることはできない。

この点について、Yは、本件処分理由の基礎となる事実関係は聴聞手続等において十分に伝達されていると主張する。しかし、Xは、Yが指摘した不利益処分の原因となる事実を争っていたのであり、また、聴聞手続において問題とされた事実関係が最終的に全て認定されて本件処分の理由となるとは限らないことからすれば、本件取消理由程度の記載では、Xにとって、聴聞手続で不正請求と指摘された居宅介護サービス費の請求のうち具体的にどの事実関係に基づく処分であるのかを了知できないといわざるを得ない。」

【コメント】原因事実の記載が不十分であることを理由として処分を取り消した事例判断である。通知書には、不正請求と認定された請求に係る対象者、期間、サービス提供回数及び請求金額等は何ら特定されておらず、その記載から、Xが具体的にいかなる期間や回数、いかなる金額について不正請求を行ったとして本件処分を受けたのかを読み取ることはできなかつたとして、理由の提示の機能を果たしていないと判断されている。

【関連判例】高齢者介護施設を運営する事業者に対し、組合から介護保険法に基づく新規利用者の受入れ停止及び介護報酬請求額制限の処分がなされた事案について、広島高松江支判平成31年4月17日LEX－DB25563211は、通知書の記載は「利用者の処遇に関し管理者自ら又はその指示による高齢者虐待等の不当な行為が行われたため。」というものであり、事業者が事前に得ていた書面や説明と総合して検討しても、いずれの処分理由が最終的な処分理由として認定されたのかという点が全く不分明であって、理由の提示に不備があるとして、処分を取り消している。

これらの裁判例に対して、佐賀地判平成29年10月27日LEX－DB25549199は、介護保険法42条の2第1項に基づく地域密着型サービス事業者（指定認知症対応型共同生活介護）の指定及び同法54条の2第1項に基づく地域密着型介護予防サービス事業者（指定介護予防認知症対応型共同生活介護）の指定の各取消処分に関し、以下のような理由が付されていたところ、

- | | |
|---|--|
| 1 | 共同生活ごとの職員配置がされていない。(介護保険法78条の10第4号及び115条の19第4号該当) |
| 2 | 認知症対応型共同生活介護計画が一部ないし全部未作成なこと及び事故発生時の対応が適切に行われていないなど基準に従った運営がなされていない。(介護保険法78条の10第5号及び115条の19第5号該当) |

- 3 管理者は、適切な判断を怠り必要な時期に医療機関を受診させず、重症化するまで放置した。また、認知症対応型共同生活介護計画が本人の状態に応じて見直されておらず、利用者が必要とする介護サービスの提供がなされていない。(介護保険法78条の10第6号及び115条の19第6号該当)
- 4 介護従業者の基準を満たしていないにも関わらず減額せずに請求を行った。(介護保険法第78条の10第8号及び115条の19第7号該当)

聴聞手続の中で具体的な処分の根拠事実が明らかにされていることなどを考慮すると、理由の提示に不備はないとして、請求を棄却している。

(15) 東京高判平成24年12月12日裁判所HP

【事案】 Xが予定建築物等の用途を「休憩所(ドライブイン)」として開発許可を受けて建築した建物について高崎市長から使用停止命令、是正措置命令、除却命令が出されたので、高崎市(Y)を相手取り取消訴訟が提起された。命令書には、都市計画法42条及び81条1項に違反するとし記載されていなかった。

【判旨】 請求認容(使用停止命令に関する判示のみ引用する)

(3) ア 本件使用停止命令について

「本件使用停止命令……には、控訴人の本件土地開発行為が法42条に違反しているので法81条1項に基づき処分する旨の記載がある。

本件使用停止命令の内容は、本件建物の使用を全面的に停止するものであり、Xにとっては重大な不利益をもたらす処分であるところ、命令書上「本件土地の開発行為」という以上に処分の根拠事実の特定はされていない。また、処分根拠法令とされる法42条は、予定建築物以外の建築物等の新築等禁止、改築、又は用途変更の禁止という複数の禁止内容を含むから、本件土地の開発行為が同条違反というだけでは、本件土地の開発行為の何がどのような禁止内容にふれるのかという処分の根拠事実との対応関係が全く明らかではない。また、法81条1項の定める監督処分は、各号に定められる処分要件が抽象的であり、処分行政庁が執り得る措置も多様で、その処分選択は処分行政庁の裁量に委ねられているため、同条項を挙げただけでは、本件土地の開発行為の何が同条項のどの処分要件に該当するのか、また、いかなる理由や基準で使用停止命令という監督処分が選択されたのかが明らかではない。さらに、……Yにおいては50平米基準が開発許可の解釈運用基準として採用され、公表されており、Xからの本件開発行為の相談や開発許可申請、開業後の是正指導等にあたっては、50平米基準からみた適否が問題とされていたことが認められるにもかかわらず、本件使用停止命令には50平米基準に関する記載はない。

以上のような諸点を総合考慮すると、本件使用停止命令書の記載からは、本件土地開発行為

のどのような点が法42条のどの文言に違反するのか、法81条1項各号のいずれの処分要件に該当するものとされたのか、どのような理由や基準で同項所定の措置として使用停止命令がされたかは、全く不明というほかはなく、行政手続法14条1項本文の趣旨に照らし、不利益処分の理由提示としては不十分というべきである。」

【コメント】本件では、Yにおいて定められていた休憩所(ドライブイン)の物販施設は50m²を上回ってはいけないという基準(50平米基準)の妥当性が問題となった。Yは是正指導や聴聞手続において処分理由はXに十分伝わっているはずである旨の主張を行っているが、退けられている。

(16) 新潟地判平成23年11月17日判例タイムズ1382号90頁

【事案】Xがカビの発生等による非食用の事故米穀を原料として米澱粉を製造し、食用と非食用の区別をせずに販売を行ったことが食品衛生法6条に違反するとして保健所長によりなされた販売済み米澱粉回収等処分について、取消訴訟が提起された。

【判旨】請求認容

(2)「法54条1項は、厚生労働大臣又は都道府県知事は、営業者が法6条の規定(他の規定もある。)に違反した場合においては、営業者若しくは当該職員にその食品、添加物、器具若しくは容器包装を廃棄させ、又はその他営業者に対し食品衛生上の危害を除去するために必要な処置をとることを命ずることができると定めている。そして、上記理由付記制度の趣旨に鑑みれば、法54条に基づく命令書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して法54条に基づく命令がなされたかを営業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ないというべきである。

この見地に立って法6条をみるに、いずれも同条1号ないし4号に該当する食品等を対象として、法6条前段は販売を、同条後段は販売の用に供するための採取、製造、輸入、加工、使用、調理、貯蔵若しくは陳列の行為を禁止しており、前段の適用か後段の適用かによって対象となる行為が異なる上、6条各号に該当するとされる対象となる食品等も異なることとなる。そうすると、上記法54条に基づく命令に際して同時に示されるべき理由としては、法6条の規定に沿って、処分の原因となる事実及び処分の根拠法条について、対象となる行為並びに対象となる食品等が何であり、それが法6条各号のいずれに該当するかが明示されなければ、処分の名宛人において、これらを知ることは困難であるのが通例であると考えられる。」

「本件処分は相当量に及ぶ販売済みの本件米澱粉全量の回収等を命じる重大な不利益処分であるところ、処分の理由につき、処分の原因となる事実として、Yがカビの発生等による非

食用の事故米穀を原料として米澱粉を製造し、食用と非食用の区別をせずに販売したと記載し、処分の根拠法条として、食品衛生法6条と記載してあるのみで、対象となる事実並びに対象となる食品等が何でありそれが6条各号のいずれに該当するかが法6条の規定に沿って示されたとはいえず、Xにおいて、いかなる理由に基づいていかなる食品等を対象として本件処分がなされたかを知ることができないものというべきである（現に、……Yは、……本件処分の対象となる食品等は法6条1号及び4号に該当する本件事故米穀であり、本件処分の対象となる行為は法6条後段の使用であると主張したのに対し、Xは、本件処分の対象となる食品等は法6条2号又は4号に該当する本件米澱粉であり、本件処分の対象となる行為は法6条前段の販売として処分されたと理解して本件訴訟を提起した。）。」

(3)「本件処分における理由付記としては、行政手続法14条1項本文が要求する程度の理由付記があったとはいえず、その余の点につき判断するまでもなく、本件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として取消しを免れないものというべきである。」

【コメント】最判平成23年6月7日の直後に下された請求認容判決であることから、注目を集めたが、控訴審である東京高判平成24年6月20日LEX－DB25482659は、次のように述べて、原判決を取り消している。

「本件処分の文書に記載された理由には「使用」という文言はないものの、「事故米穀を使用し」という行為の内容を具体的に摘示したものとみることができる「事故米穀を原料として米でん粉を製造し」という記載があり、販売の用に供するためにそのような行為をしたことを問題として処分をするものであるという処分行政庁の判断過程を省略することなしに記載したものといえることができる。そうすると、処分行政庁としては、そのような内容の理由を記載することによって、本件処分における自己の判断過程を検証することができるのであるから、その判断の慎重と合理性を担保するという点について欠けるところはなく、処分庁の恣意抑制という理由提示制度の趣旨目的を損なうことはないというべきである。さらに、上記の理由の記載は、具体的なものであって、理由提示制度のもう1つの目的である「不服申立ての便宜」という面からの要請に対しても、必要な材料を提供するものといえることができる。また、上記の理由の記載は、使用された事故米穀が食品衛生法6条の何号に該当するものであるのかを明記していない点で必ずしも適切ではないものとされる余地はあるが、当該事故米穀が「カビの発生等による非食用の事故米穀」であることが具体的に記載されているのであるから、処分庁の恣意抑制という点でも、不服申立ての便宜という点でも、理由の提示として不十分であるとはいえないと解するのが相当である。」

(17) 盛岡地判平成18年2月24日判例地方自治295号82頁

【事案】 不法残留外国人を従業員として雇用したために罰金刑が確定したことが風営法4条1項2号及び9号に該当し、同法8条2号所定の風俗営業許可の取消事由にあたるとして、岩手県公安委員会(Y)から焼肉レストラン経営者(X)に対し下された風俗営業許可取消処分について取消訴訟が提起された。理由の通知書には、行政処分の区分及び取消しの日のほかは、根拠となる法令の条項として風営法8条2号が記載されているのみであった。

【判旨】 請求認容

(3)「本件通知書には不利益処分の内容のほかは、根拠となる法令の条項として風営法8条2号が記載されているのみであり、それ自体からは同法4条各号のいずれに該当するかも不明である上、不利益処分の原因となる事実の記載もない。

また、風営法8条は、同法4条各号に該当することが判明した場合でも、営業許可を取り消すかどうかについて行政庁の裁量を認める規定であるところ、Xは、本件聴聞において、入管法違反の事実関係を認める一方で、Xに酌むべき事情があることを述べ、寛大な処分を求めていることに照らせば、本件聴聞の結果、Yがいかなる裁量性判断をするかが唯一の争点となっていたことは明らかである。

しかるに、本件通知書には、裁量性判断に関する記載は一切ないことは前記のとおりである。しかも、Yの主張によれば、本件取消処分は、風営法8条2号についての公表されていた処分基準……ではなく、前記比較考量論に基づき本件取消処分を行ったというのであるが、その理由は事前に通知され、聴聞において説明された処分意見(別紙「処分意見」とも異なっていたのであるから、本件取消処分の理由としてそれを示す必要性は高かったというべきであって、それを提示しなかった瑕疵は看過できるものではない。

そうすると、本件取消処分は、行政手続法14条が要求する理由の提示を欠くといわざるを得ない。」

【コメント】 この事件では、風俗営業許可取消処分をするかどうかについて行政庁の裁量が存在しており、聴聞においても相手方は情状酌量によって寛大な処分を求めていたのであり、行政庁がいかなる裁量判断をするのが唯一の争点となっていたという事情の下では、依拠した処分基準や主要な根拠事実等の裁量判断に関する記載を一切欠いてなされた営業許可取消処分は、理由の提示を欠き違法であるとされた。最判平成23年6月7日より前の裁判例であるが、現在でも先例的価値を十分に有するものと考えられる。

調査研究委員会名簿

**令和2年度
自治体における行政手続の適法・適正な運用に係る自己診断に関する調査研究
研究会名簿**

委員長

北村 喜宣 上智大学 法学部教授

委員

出石 稔 関東学院大学 法学部教授
 磯崎 初仁 中央大学 副学長・法学部教授
 板垣 勝彦 横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院准教授
 幸田 雅治 神奈川大学 法学部教授
 田中 孝男 九州大学大学院 法学研究院教授
 津軽石昭彦 関東学院大学 法学部教授
 千葉 実 岩手県 ふるさと振興部 台風災害復旧復興推進室特命参事
 帖佐 直美 流山市 総務部 総務課 政策法務室長
 都築 和夫 豊田市 総務部 法務課長
 蓮實 憲太 那須塩原市 選挙管理委員会事務局 主査
 廣澤 英治 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

事務局

三宅 正芳 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長
 渡辺 道治 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長
 小川 大介 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究室長
 細谷 希恵 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員
 植田 暁子 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部
 山田 翔一 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

(順不同 敬称略)

**自治体における行政手続の適法・適正な運用に係る
自己診断に関する調査研究**

—令和3年3月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061 東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階
TEL 03-5148-0661 (代表)

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。