

国民と行政との関係の変容に伴う現代行政への要請

松田隆利 氏 総務省行政管理局長

近年、行政を規律する法制度等が次々に整備されている。行政不服審査法や行政手続法、情報公開法など官と民の関係を規定する法律を所管する総務省行政管理局局長・松田隆利氏に、それぞれの法律の内容および施行状況についてうかがった。

民主主義の発展

総務省行政管理局が所管する行政不服審査法や行政手続法、情報公開法など官と民の関係を規定する法律の機能についてうかがいたいと思います。

松田 行政管理局が所管する法律のうち、ご指摘の3つの法律は、大まかに申しますと、行政に関する基本的な制度についての法律であるということが出来ます。この関係では、戦前には行政上の不服申立ての一般法として訴願法が存在していましたが、同法は訴願の対象事項として課税処分などの6項目を列挙しているのみで、広く適用されるような法律ではありませんでした。当時、国民と行政との関係は、統治権を遂行する機構としての行政が優位であり、いわば知らしむべからず由らしむべしというような関係であったためではないかと思えます。

行政は、法律に適合し、公益に合致して行われなければなりません。行政庁といえども無謬ではなく、ときには間違いをおかす存在です。そのため、戦後日本国憲法の下で、国民の権利利益の救

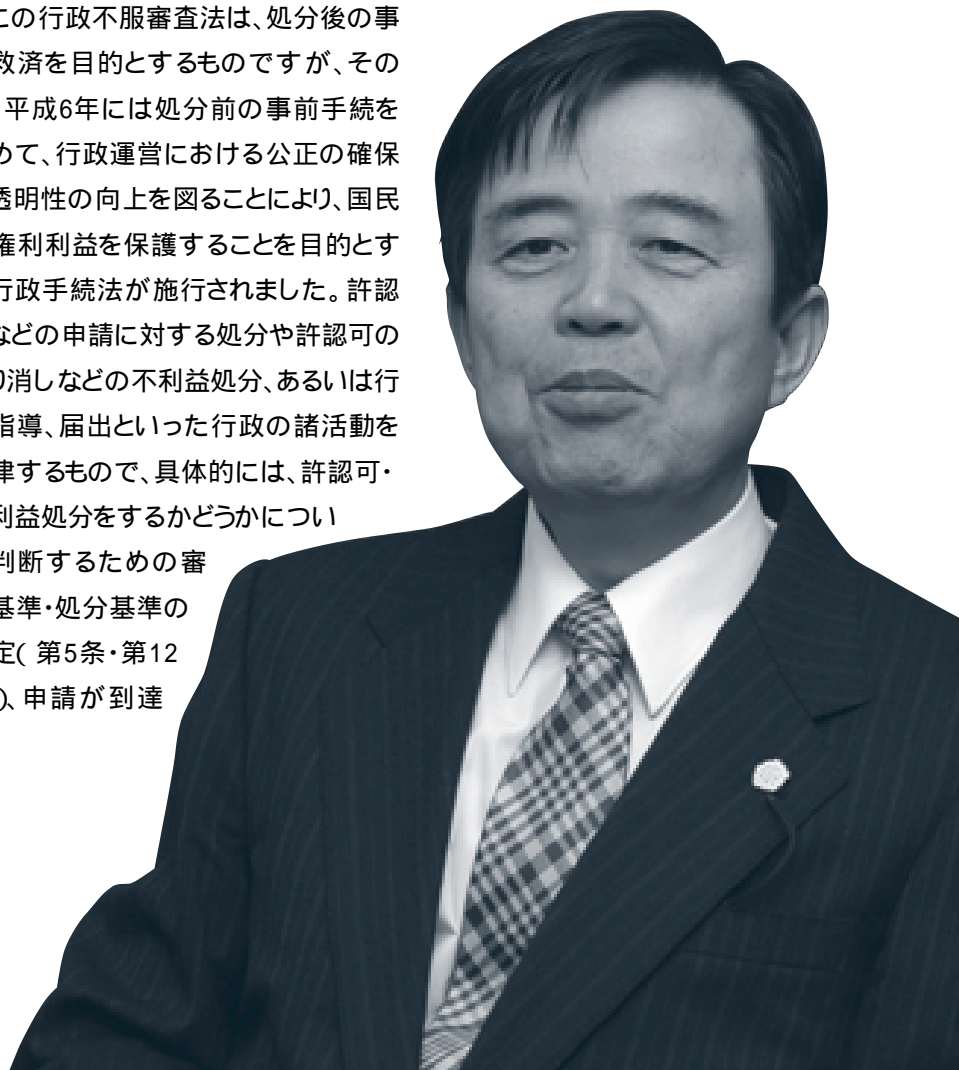
済と行政の適正な運営を図る制度が模索され、まず、昭和37年に行政不服審査法¹が施行されるに至るわけです。この法律では、先に述べた訴願法の問題点を改善すべく、不服申立ての対象は、いわゆる一般概括主義をとり、幅広い救済を確保することを目指しました。これにより行政庁の違法または不当な処分があったときに国民が簡易迅速な手続で行政庁に対する不服申立てをする道が開かれました。

この行政不服審査法は、処分後の事後救済を目的とするものですが、その後、平成6年には処分前の事前手続を定めて、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図ることにより、国民の権利利益を保護することを目的とする行政手続法が施行されました。許認可などの申請に対する処分や許認可の取り消しなどの不利益処分、あるいは行政指導、届出といった行政の諸活動を規律するもので、具体的には、許認可・不利益処分をするかどうかについて判断するための審査基準・処分基準の設定(第5条・第12条)、申請が到達

してから処理するまでの標準処理期間の設定(第6条)、不利益処分の理由の提示(第14条)、聴聞・弁明(第15条から第31条)、行政指導の原則(第32条)などを定めています。

他方、近年、情報に関する一連の法律が制定されています。政府のアカウントリテリ(政府の諸活動を国民に説明する責務)を確保する法律として、平成13年に行政機関についての情報公開法

¹ 行政不服審査法：昭和37年9月15日公布、昭和37年10月1日施行。行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立ての道を開くことによって、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的としている。



が、平成14年には独立行政法人等についての情報公開法が、施行されていますし²、平成15年の通常国会では、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律³が成立しました。

行政の活動を律する法律が次々と制定された背景は、

松田 一連の法整備は、いわば行政における民主主義の発展を反映するものと位置付けられると思います。国民の価値観の多様化や市民意識の高まりを背景として、役所の活動は、法の下に、きちんと行わなければならないという要請が強くなったこと。また、高度情報化という環境の変化も指摘されるべきでしょう。全国民的に情報が共有される時代を迎えて、情報管理も民主的な統制、つまり法律に服すべきであるということになり、それも行政における民主主義の進展の表れだと思います。平たく言えば「お上の言うことだからお上に任せていれば」という意識より、「言うべきことは言いたい、知るべきことは知りたい、自分で納得できるルールには自ら従うし、社会は自分たちの手で運営しているのだ」という意識の方が強くなってきたことに対応したということでしょう。

行政手続法や情報公開法など一連の立法に際して、官僚機構の内部から、行政が機能しにくくなる、余分なコストや時間がかかるといった反対意見は出なかったのでしょうか。

松田 それぞれの立法時、確かにやりにくくなるという意見は出ました。例えば、個人情報保護法関連では「マスコミ規制」と指弾され、大きく取り沙汰されましたが、実は行政機関個人情報保護法は、個人情報の取り扱いに関し、行政機関を今までに比べて格段に厳しく規律しています。その上国会審議を踏まえ

て、同法は罰則が強化され、極めて厳しい内容となりました。民の場合、財物でなければ窃盗罪が成立しませんが、官の場合、情報の窃盗罪と言いますか、個人の秘密かどうかにかかわらず、業務上知り得た保有個人情報を不正な利益を図る目的で使用すれば、刑事罰に処せられるのです。情報公開法にしても、行政文書を作成すれば、開示することが前提になったのですから、行政機関の仕事にもたらした影響の大きさということでは、ほとんど革命的であると言っても過言ではありません。業務に多大な影響を与える、それらもろもろの法律に対して、立法時、役所の中に慎重論といいますが、反対意見があったことは事実ですが、大きな時代の流れについて共通の認識があったのも事実で、結果として、その抵抗を乗り越えてきているということでしょう。

行政手続法は、行政機関にもたらした影響の大きさに比べて、一般国民にはあまり理解されていないように見受けられます。

松田 行政手続法の内容につきまして、よく理解されていない点もあるようなのですが、行政手続法は公務員にとっては極めて重い法律です。許認可等のさまざまな処分や不利益処分が恣意的にならないよう、あらかじめ審査基準や処分基準を原則として設定しておかなければならないし、それをオープンにしておかなければなりません。また、国民から申請があれば、それを正当な理由もなく突き返せば、行政手続法違反になってしまう。申請書類を机に積んだまま、処理を遅滞させるようなことは許されません。行政指導をして、言うことを聞かなかったから、別の機会に不利益を被らせるなどといったことは、当然のことなが

ら禁止されることとなります。行政手続法に違反した行為をすれば、国家公務員法などに基づく法令遵守義務違反となり、懲戒の対象となります。そのような行政手続法の趣旨は、行政の現場にはかなり浸透してきていると思います。

利用促進のために

次に施行状況についてうかがいたいと思います。まず、行政不服審査法の状況についてご説明ください。

松田 行政不服審査法については、施行状況調査を実施しています。これまでに8回実施していて、国の行政機関についての直近の調査結果は、平成15年12月に平成14年度の実績について発表しています(15頁・資料参照)。それによれば、国の行政機関に対する不服申立ては年間4万8,015件で、そのうち行政不服審査法に基づくものでは、国税通則法、社会保険関係にかかる案件が大半を占め、個別法で独自に設けられている不服申立てでは、特許法や実用新案法などの工業所有権関係の案件が大半を占めています。不服申立ての処理状況を見ると、3万7,230件が処理されています。このうち、裁決または決定には、容認・棄却・却下の3種類があります。容認された案件の割合は、行政不服審査法に基づく不服申立てでは、17.5%となっており、国税通則法、情報公開法、社会保険関係にかかる案件が大半を占め、個別法として独自に設けられている不服申立てでは、65.1%となっており、工業所有権関係の知的所有権にかかる案件が大半を占めています。

容認率の低さや、処理期間が長くかかるものがあるという批判があります。

2 情報公開法：何人も、行政機関の保有する行政文書及び独立行政法人等が保有する法人文書の開示を請求することができる権利等を定めている。行政機関および独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図ることによって、政府の国民に対する説明義務が全うされるようにするとともに、国民が必要な情報を入手することにより、行政運営に関する確かな認識の下に適正な意見を形成できるようにし、公正で国民の意見が反映された行政を実現することに資することを目的としている。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成11年5月

14日公布、平成13年4月1日施行)、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」(平成13年12月5日公布、平成14年10月1日施行)。

3 行政機関個人情報保護法：正式名「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」。平成15年5月30日公布。行政機関において個人情報の利用が拡大していることにかんがみ、行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的としている。

松田 不服申立ての内容は千差万別で、この調査の結果のみをもって直ちに問題があるとは断じ難いと思います。仮に容認率が高いということになれば、行政がいい加減な原処分をしてきた証しになるわけで、容認率の低さをもって同法がきちんと機能していないと論じるのは難しいのではないかと思います。われわれとしては、不服申立て案件の処理状況についてより詳細に把握すべきという問題意識を持ち、今回の調査では、処理期間を新たに把握することとしました。その結果、行政不服審査法に基づく不服申立てでは、49.4%が3か月以内に処理されています。この結果も踏まえ、可能な限り審理の迅速化に留意するなど、行政不服審査法の趣旨をさらに周知徹底して、同法の円滑、的確な施行が図られるよう引き続き努力してまいりたいと思っています。

行政手続法の施行状況はいかがでしょうか。

松田 これも施行状況調査を実施しています。これまでに5回実施していて、直近のものでは、平成15年4月に平成14年度の実績についての調査結果(10頁・資料3参照)を公表しました。それによれば、平成14年3月31日現在で、国の行政機関における審査基準の設定率は86.1%、標準処理期間の設定率は72.5%で、処分基準の設定率は69.5%です。

審査基準や標準処理期間に未設定のものがある理由は。

松田 行政手続法では、審査基準については、その設定が義務付けられており、一方、標準処理期間や処分基準については、その設定が努力義務となっています。未設定の理由については、過去に申請実績がない、または稀であって、あらかじめ審査基準などを設定すること

が困難な場合などがありますが、このような場合にも申請案件の蓄積などに伴い、設定するよう各省を指導したところ です。

情報公開法の施行状況は。

松田 これまでに施行状況調査を2回実施していて、直近のものでは、平成15年8月に平成14年度の実績についての調査結果⁴を公表しました。それによれば、平成14年度は、開示請求受付件数は5万9,887件、開示決定件数は5万9,203件、このうち開示決定または部分開示決定の割合は95.7%でした。

行政手続法については、政財界からさらなる要望が出ているようですが。

松田 平成15年5月に日本経済団体連合会から示された「『民主導・自立型システム』の確立に向けた新たな規制改革の推進方策について」では、行政手続法施行後かなりの年月が経過したこともあり、必要な見直しを検討すべきとされています。さらに、先の衆議院選挙で自民党から示された「小泉改革宣言 自民党政権公約2003」いわゆるマニフェストにおいて、行政の裁量を国民がチェックする観点から、行政手続法の見直しを謳っています。

また、国民の意見・要望や実態調査結果を踏まえるとともに、総合規制改革会議や司法制度改革推進本部で行われている議論も注視しながら、行政手続法の内容を充実して、使い勝手のよい法律にしていくよう努めたいと思っています。

行政手続法の施行状況調査の結果などから、どのような課題があるとお考えでしょうか。

松田 今後の課題としては、審査基準や標準処理期間、処分基準の設定および適切な見直しを推進すること、行政指導に関するルールの遵守を徹底させる

ことなどがあります。また、平成15年3月に閣議決定された「規制改革推進3か年計画(再改定)」では、行政手続法を遵守し、許認可などの行政処分および行政指導の透明性・明確性を確保する、とされています。

国民と行政との関係の変容

制度の利用頻度を高めていくためには、民の側も意識を変える必要があるということになるのでしょうか。

松田 行政手続法第32条は、行政指導は「相手方の任意の協力によって実現されるものである」という一般原則を定めています。もし、納得できない行政指導がなされたのであれば、毅然とした態度で臨み、必要とあらば、この法律を盾に、行政指導の趣旨、内容、責任者を明確にするよう求めていただきたいと思うのですが、どうも不必要に遠慮しているところがあるように感じられます。われわれとしても、所管する一連の法律について国民の理解が進むよう積極的にPRしているところですが、ぜひ経済界をはじめとする国民の主体的な意識改革を望みたいと思います。

行政には大きな影響を及ぼしているにもかかわらず、民の側が認識不足で、十分に活用していないとすれば、その理由はどのようなことだとお考えですか。

松田 行政側が努力して国民に不満が出ないような活動をしていることも、もちろんあるでしょう。ただ、それだけではない。根底には、争いを好まない国民性、それに基づく調和型の行政風土ということがあるのかもしれませんが。民主主義が成熟するまでには長い歴史が必要で、欧米には長い伝統がある。日本でそれ

4 平成15年8月1日付総務省行政管理局報道資料「平成14年度の情報公開法の施行状況の調査結果」に詳細が掲載されている。
総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/s-news/2003/pdf/030801_5_02.pdf参照。

が根付くまでは、今しばらく時間がかかるといった説明も成り立つでしょう。ただし、いずれにせよ、行政手法や行政のあり方について、より民主的な統制、つまり法律による統制に服させるという流れが今後とも続いて、それに伴って国民の意識が変化していくことは間違いないと思います。公務員にとっては、職務を遂行するとき、公権力の行使がいかなるものに基づいて認められるのかが問われる時代になるということです。かつては、お上のすることだから、といった素朴な権威主義が通用したのかもしれませんが、今やそういう時代ではありません。国民が行政に求めているのは、実質的な信頼だと思います。では、いかにすれば信頼を得られるか。パブリック・アクセプタンス(public acceptance:国民の支持)と言いますか、国民がデュー・プロセスに参加する道がきちんと確保されている、行政の手法が透明である、そのようなことを通じて信頼を得ていかなければならない。そのことを個々の公務員がしっかり自覚しなければならぬ時代を迎えていると言えます。

行政手続法などの施行状況からすれば、民の側の意識は未だに切り替わっていないようでも、すでに官民の関係性の再構築が始まろうとしているということでしょうか。

松田 行政サイドでは、行政に対する国民参加のあり方を考えるようになってきていると思います。議論の契機として大きいのは、やはり高度情報化です。古典的な国家の職能は防衛・警察・裁判に限られるべきという流れをくみ、安上がりな政府論が中心となっていました。その後、行政サービスの拡大が続き、福祉国家という流れになってきました。そして、最近になって急速に重要性を増しつつあるの

資料 不服申立ての概況(平成14年度)

区分	前年度繰入	不服申立て	処理件数					処理期間				取下件数	次年度繰越件数		
			容認	棄却	却下	その他	3か月以内	3か月-6か月以内	6か月-1年以内	1年超	1年以上				
総件数	46,064	48,015	37,230	17,428	17,988	1,797	17	10,847	5,744	7,547	13,092	3,342	53,507	23,013	
行政不服審査法に基づいての	異議申立て	2,414	7,709	100.0	21.4	70.9	7.7	0.0	80.3	7.9	6.0	5.7	1,028	3,116	643
	審査請求	5,908	8,736	7,575	1,133	5,961	480	1	2,203	1,684	1,906	1,782	1,105	5,964	1,984
	再審査請求	2,108	1,153	748	94	517	121	16	64	53	285	346	109	2,404	1,466
	計	10,430	17,598	14,302	2,505	10,720	1,060	17	7,070	2,211	2,551	2,470	2,242	11,484	4,093
	行政不服審査法に基づかないもの	35,634	30,417	22,928	14,923	7,268	737	0	3,777	3,533	4,996	10,622	1,100	42,023	18,920
			100.0	65.1	31.7	3.2	0.0	16.5	15.4	21.8	46.3				

1 前年度繰入件数及び不服申立て件数の合計と処理件数、取下件数及び次年度繰越件数の合計は一致する。
2 処理件数欄及び処理期間欄の下の数値は、処理件数を100とした場合の指数である。

出所：総務省行政管理局資料「行政不服審査法等の施行状況等に関する調査」(平成14年度)

が情報です。情報をとる、とられる、守る、使う、さまざまなかたちで官民を結ぶ機会が一気に広がっており、それに伴いさまざまな課題が表面化しています。情報の活用と権利保護のバランスをいかに図るべきか。安全管理の問題もあります。適正に使用されなければ、重大な被害が生じかねません。情報をめぐる権利義務が追加されたことは、行政の現場に多くの課題を与えるとともに、官民関係に極めて重大な影響を及ぼしつつあります。あるいは、その根本的な変質をもたらすかもしれません。情報公開法では、国民主権の理念にのっとり開示請求権が定められ、さらに昨年の通常国会で成立した個人情報保護法では、いわば自己の情報を管理する権利として開示・訂正・利用停止請求権が持ち込まれました。国民は、行政が保有する自分自身の情報にアクセスするほか、仮に間違っていれば訂正し、適正に取り扱われていなければ使わせないことを請求できる。そのように国民の側が行政に対し優位に立ち、現に主導権を握る状況が生じた事実は、官民関係が新たな段階に入ろうとしていることのひとつの証しのように思われます。

国民の意識変革は時間がかかる

とすれば、まずは理論面から主導する研究者、専門家に期待されるということになるのでしょうか。

松田 もはや理論ではなく、実践の段階でしょう。公務員のみならず、司法関係者を含め、今後、行政法を活用するという思考の重要性は増していくでしょう。それも伝統的な行政法学だけでなく、行政手続法や情報の法制といった領域、具体的には情報公開法や個人情報保護法などを道具として、どううまく使うかが焦点になると思われます。その領域に関わる者として、さらなる研究に期待したいと思います。

総務省行政管理局長

松田 隆利(まつだ たかとし)

1948年岐阜県生まれ。1971年京都大学法学部卒業。同年行政管理庁行政監察局入庁。1987年総務庁行政監察局調査官。1988年同庁行政監察局監察官。1991年同庁官房参事官(臨時行政改革推進審議会担当)。1992年同庁行政監察局監察官。1994年同庁行政監察局企画調整課長。1996年同庁官房総務課長。1997年同庁官房審議官。2001年中央省庁等改革推進本部事務局長、内閣審議官・内閣官房行政改革推進事務局特殊法人等改革推進室長。2002年総務省行政管理局長(現職)。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

**あるべき行政訴訟制度
改革を語る**
～行政改革に対する
司法の積極的な役割～