

本ファイルは、月刊東京 1994 年 6 月号 22-23 頁に掲載させていた
だいた拙稿の草稿段階のものです。公表に当たり若干の修正を加えて
いますので、本草稿の無断引用はご遠慮下さい。引用される場合は、公
表版の方からお願いします。

書名：兼子仁著『行政手続法』（岩波新書、一九九四年）

一九九三年十一月、「行政手続法」が成立した。公正・透明な行政手続の実現を目的とする同法は、①審査基準・処分基準の設定・公表②処分理由の提示③申請応答義務、標準処理期間④不利益処分についての聴聞・弁明⑤行政指導に対する書面公布請求等を主な内容とするが、本書は同法の解説を中心に、日本行政手続の課題について論じたものである。以下、評者が設定した三つのキーワードに即して、本書の特徴を見ていくこととしたい。

第一のキーワードは「市民」である。日本行政法学・教育法学の大黒柱と同時に教育委員準公選等の市民運動における役割でも著名な著者は、若き日にクセジュ文庫の「行政法」に出会い、「いつの日か岩波新書のなかに、国民・住民に親しまれうるような『行政法』の本が収められ」ることを夢想する（まえがき）。その夢の実現たる本書は、平易かつ明快な語り口をとり、また、豊富な実例を挙げることによって、「市民」にかなり近づいているだろう。とはいえ本書は単なる啓蒙書に墮してはいない。高い解釈論的理論水準を維持しているのみならず、実践的・立法論的主張が豊かに盛り込まれているのである。

第二には著者の「リベラル」な立場である。ここで言う「リベラル」とは「人権と法治主義を尊重する」という程度の意味であるが、それは以下の二点によく示されている。

①新法は、自治体の行政指導・法律にもとづかない行政処分については適用されない。しかし、新法の規定が「日本の行政手続のいわばナショナルミニマム」であると理解する著者は、そのような領域についても「国の手続法以上の手続ルールを創り出す」ことを要請している（一六八—一六九頁）。「地域住民の需要に応じた自主的で弾力的かつ機動的な行政運営の現実的必要性・有効性」を強調する論者の批判（室井力・ジュリスト一〇三九号）にも関わらず、この見解は維持される。

②学者グループの一次要綱案には行政立法手続、行政計画手続などの「現代的な」規定が盛り込まれていたが、その後これらは除かれ、処分・行政指導の名あて人と行政機関との二面関係のみが規律されることになった。行政手続の「現代化」を先送りしてまずは「近代化」を実現するこの路線（近代型—現代型という図式には評者は若干の疑問を持っている）を「一般的な聴聞手続や弁明手続のごとき近代化の措置は、---不特定多数の国民の権利利益の犠牲によって特定個人の権利を必要以上に保護する結果になりかねない」と原理的に批判する見解（福家俊朗・法律時報六五巻六号）があるが、著者の立場は異なる。

それも単に「ないよりまし」というのではない。細川内閣成立直後、著者は新聞に投稿し、前内閣の法案をもはや見直さず早急な成立を図るべきことを主張した。「(法案には) 総務庁の立案段階で各省庁との折衝が難航した経過がある。ましてや新たに行政立法や計画の手続きにも手をつけようとするようではだいじな布石のチャンスを失し、日本の国際的信用を落とすことにもつながろう。---既存の『行政手続法案』どおりでも、日本の行政が内外に信頼されうる最小限のベースを創り出すことになる」と評価される。」(朝日新聞一九九三年八月二六日) このように著者は、「まずは近代化」路線を少なくとも一つのありうべき道として積極的に承認しているのである。おそらくそれは近代法治主義固有の価値を著者が尊重するからであろう。しかし、「国民参加の行政手続」を主唱する著者は、もちろんそこに立ち止まってはいない。Ⅳ「日本の行政手続に残された課題」は、行政計画・行政立法への参加手続を中心とした、立法論的提言を行っている。また、解釈論レベルでも、公聴会や聴聞への第三者の参加をできるだけ広く認める(一二五頁以下)など、可能な限り「現代化」へと対応していこうとしている。常に「一步先をめざす」(高木・後掲) 姿勢が著者の真面目なのである。

第三のキーワードは「改革」である。新法は妥協につぐ妥協の産物であったのみならず、最終局面で引金になったのは、日米構造協議という「外圧」、そして規制緩和論との関連付けだった。市民派の著者にとって、「(行政手続法を) 国民の民主的社会力によって推進しきれずに、強い国際圧力の下で遂行しえたということは、まことに遺憾ではある」(五七頁) という述懐も当然だろう。しかしそれでも著者は、それが「改革」であることを信じようとする。Ⅰ「行政手続法がなかったとき」とⅡ「行政手続法による行政の改革点」を並べ、新法が「できる前と後の変化を大きくクローズアップさせる」(まえがき) 本書の構成は、単なる叙述の便宜ではないだろう。今年三月七日の衆議院本会議で、自民党の河野総裁は「行政立法手続や行政計画手続を定める法律の制定について、総理がどのようなスケジュールで臨むおつもりなのか、お聞かせ願いたい」と質問した。それに対して細川総理は、「将来の研究課題」と答弁するにとどまっている。政権交替以前の構図とかけはなれたこの問答に、我々は、「民主的社会力」による「改革」の可能性を見いだすべきであろうか。それとも、政権がどう変わろうと常に「与党は与党、野党は野党」というだけのことなのだろうか。

なお、本書の書評として既に宇賀克也(法学教室一六四号)、高木光(自治研究七〇巻六号)によるものがある。特に後者は個別論点にまで立ち入った比較的詳細なものである。