

プラクティス公害紛争処理法

第 16 回 行政手続と公害紛争処理制度

はじめに

行政機関が行う処分、行政指導等の行政手続について基本的な事項を定めた行政手続法(平成5年法律第88号)が平成6年10月に施行されてから4年以上がたち、国民の間にも広く浸透している。公害紛争処理法(以下「法」という。)に基づき調停等の手続を進めるに当たっては、代理人の承認、調停案の受諾の勧告等当事者に対し様々な行為が行われるが、今回は、これらの行為と行政手続法の関係を見てみることにする。

1 行政手続法の概要

行政手続法は、行政機関が行う行為のうち、「申請に対する処分」、「不利益処分」及び「行政指導」に関し、それぞれ次のような事項を定め、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としている。

(1) 申請に対する処分

申請に対する処分については、その迅速かつ透明な処理を確保する観点から、申請に関する審査基準を定め、これを原則として公にすること、申請の処理に通常要すべき標準的な期間を定めるように努め、これを公にしておくこと、申請が到達したときは遅滞なく審査を開始し、形式上不適合なものであっても、速やかに応答すること、申請により求められた許認可等を拒否する場合にはその理由を呈示すること、第三者の利害を考慮すべきことが許認可等の要件とされているものについては当該第三者の意見を聴くよう努めることなどとされている。

(2) 不利益処分

不利益処分については、行政運営における公正の確保を図るとともに、処分の相手方の権利利益の保護を図る観点から、不利益処分をするかどうかの判断基準を定め、公にしておくよう努めること、不利益処分をしようとする場合は、聴聞手続又は弁明機会付与の手続を執ること、不利益処分をする際にはその名あて人に対して理由を明示することなどとされている。

(3) 行政指導

行政指導については、その透明性及び明確性を確保する観点から、行政指導は所掌事務の範囲を超えてはならないこと、行政指導に従わなかったことを理由とする不利益取扱いの禁止、行政指導をするときは、相手方にその趣旨、内容及び責任者を明示するとともに、相手方から求めがあればこれらを記載した書面を交付することなどとされている。

2 紛争処理手続との関係

(1) 総論

上記のような行政手続法の規定は、調停手続等の中で行われる行為についてどのように適用されるであろうか。

あっせん及び調停は、最終的に両者の互譲に基づく合意によって成立するものであり、仲裁についても両当事者の合意を基盤として仲裁判断を下すものであることから、共に公権力の行使にはならない。つまり、公害紛争処理法に基づくあっせん、調停又は仲裁の手続で最終的に行われる行為は、公権力を行使して、国民に義務を課し、権利を制限する処分には当たらないものである。

また、手続の中で行われる行為は、最終的にはあっせん若しくは調停を行い、又は仲裁判断を下すために行われるものであり、裁判手続における訴訟指揮に相当するものである。このような付随的な処分等について個別に争わせることは、手続の円滑な進行を阻害し、紛争の迅速な解決という法の目的に反するといえる。

行政手続法が、行政機関の公権力の行使に対して手続的な保護を与えることにより国民の権利利益の保護を図ることを目的とするものであると解されるところ、上記のような処分に当たらない行為を行うために付随的になされる処分等については、一般に同法が規律する対象とはならないのではないかと考えられる。

しかし、審査請求の手続において法令に基づいてされる処分及び行政指導が行政手続法の適用を受けないと明記されている(行政手続法第3条第1項第16号)のに対し、公害紛争処理法に基づく調停等に係る処分及び行政指導については、法律上、包括的な形では適用除外とはされてはいない。このため、調停手続等において行われる行為については、行政手続法の個別の規定により適用の有無を検討する必要がある。

(2) 処分等に該当しない行為

個々の手続には、そもそも行政手続法の適用対象となる「処分」、「不利益処分」、「行政指導」(行政手続法第2条)に該当しないものがある。

処分

まず、「処分」は、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」とされており、処分に該当するかどうかは、相手方が行政庁の求める作為又は不作為を行う義務を負うか否かによって決せられると解される。事件の移送(法第25条)、調停をしない場合(法第35条)及び調停手続の打切り(法第36条)は、申請人に対して何ら作為、不作為を求めたものではなく、処分に該当しない。また、当事者の合意を必要とする事件の引継ぎ(法第38条)についても、処分には当たらない。なお、調停をしない場合及び調停手続の打切りは、国民の手続を受ける権利を奪うものであるとして、処分に当たるとする考えもあり得るが、そのように解した場合であっても、これらは後述の利害調整に当たり、いずれにせよ行政手続法の適用を受けることはない。

不利益処分

「不利益処分」は、「行政庁が、法令に基づき、特定の者を名あて人として、直接に、これに義務を課し、又はその権利を制限する処分」とされており、このうち、「事実上の行為」については不利益処分に該当しないこととされている。このため、立入検査(法第 33 条)は不利益処分の定義から外れることになる。

行政指導

「行政指導」とは「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲において一定の行政目的を実現するため特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」をいうと定義されている。このため、作為・不作為を求めるものでない、一般的な解決策の提示や、情報の提供に留まる行為については、行政指導に該当しないことになる。

(3) 行政手続法の適用除外となる行為

行政手続法においては、本来の行政権の行使とみられないもの、特別の規律で律せられる関係が認められるもの又はその性質上、行政手続法の適用になじまないものについては、その適用を受けないこととされている。具体的には、行政手続法第3条第1項第1号から第16号までに掲げられている処分及び行政指導については、同法第2章から第4章までの規定は適用されない。このうちで公害紛争処理手続に関係があるのは、以下の三つである。

また、地方公共団体が行う行政指導についても同法の適用を受けないこととされている(行政手続法第3条第2項)。

利害調整(第 12 号)

相反する利害を有する者との間の利害の調整を目的として法令の規定に基づいてされる裁定その他の処分(その双方を名あて人とするものに限る。)及び行政指導については、両当事者から意見を聴き、それを総合的に判断して処分する仕組みとなっていること、行政庁とその相手方との二面的な構造を前提に手続の共通化を図ろうとしている行政手続法の規定の適用になじまないこと等から、適用除外とされている。対立する利害関係人の双方を名あて人とするものに限られるため、対立当事者の一方にのみ行われるものは含まない。

公害等調整委員会が行う責任裁定及び原因裁定はここでいう処分に、また、調停案の受諾の勧告(法第 34 条)はここでいう行政指導に当たる。

情報収集(第 14 号)

報告又は物件の提出を命じる処分など職務の遂行上必要な情報の収集を直接の目的としてなされる処分及び行政指導についても、一般的な処分に係る手続的規律に服させることになじまず、適用除外とされている。

調停手続に係る当事者の出頭要求(法第 32 条)、重大事件の調停手続又は仲裁手続に係る文書等の提出要求(法第 33 条)がこれに該当する。

なお、立入検査については、事実上の行為であることから不利益処分の定義により法

の対象外とされている。

意見陳述のための処分(第 16 号)

意見陳述のための手続において法令に基づいてされる処分については、手続の過程において行われる処分であって、それ自体を争わせなくても最終的に行われる処分を争わせればよく、個々の手続上の処分について適用対象とすることは当該手続の円滑な進行を妨げるものとなるため、適用除外とされている。

弁護士以外の代理人の承認及び承認の取消(法 23 条の 2)並びに関係人の参加の許可に係る処分(法第 23 条の 4)がこれに該当する。で述べた出頭要求、文書等の提出要求については、にも該当すると考えられる。なお、関係人の参加の許可については、すでに存在する調停手続への参加の許可であって、参加申立人が別に申請することを拒否するものではない。

また、行政指導に当たるものとしては、当事者に意見陳述を促す行為等があげられる。

(4) 行政手続法の適用を受ける行政指導

先に述べたとおり、地方公共団体の機関が行う行政指導について行政手続法の規定は適用されず、同法の適用があるのは、公害等調整委員会が行う行政指導に限られる。ただし、同法第 38 条においては、地方公共団体が行う行政指導について、各団体が同法の趣旨にのっとり必要な措置を講ずるよう努めなければならないこととされていることから、以下に述べることは公害審査会等で行う手続についても参考になると思われる。

(3)で述べたとおり、調停手続等で行われる行政指導についても、行政手続法の適用を受けない場合が多い。しかし、例外的に同法の適用を受ける行政指導も存在している。すなわち、法第 43 条に基づく義務履行の勧告については、三面構造による利害調整に当たらないことから、行政手続法の行政指導に関する規定の適用を受ける。義務履行の勧告を行う場合には、行政手続法に基づく要求があれば原則として書面を交付しなければならない。また、申請書の補正を求める行為も、行政手続法の適用を受ける行政指導であると解され、申請を受けた場合の窓口指導を行うに当たっては、その権限を逸脱することのないよう注意する必要がある。

3 まとめ

以上の通り、調停等の手続を行うに当たってされる処分及び行政指導については、基本的には行政手続法の適用は受けない。つまり、手続の当事者は、行政手続法に基づく権利として、調停委員会等に対して要求を行うことは許されない。

しかし、紛争処理手続における公正の確保と透明性の向上の要請は、一般の行政手続と何ら変るものではなく、行政手続法の適用を受けないからといって不透明な処分が許されるわけではない。当事者から申請があった場合は必ず応答し、申請への拒否処分を行う際には原則として理由を呈示するなど、手続の性質に応じて行政手続法の趣旨を尊重し、手続の透明性の確保に努めるべきであろう。

(公害等調整委員会事務局)