

発意調査の事例（全文）

～ 目 次 ～

（1）受付の取扱い.....	2
----------------	---

(1) 受付の取扱い

【発意調査の趣旨】

わが国では、行政手続法（以下「法」という。）が平成5年11月12日に公布され、平成6年10月1日から施行されました。法は、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、国民の権利利益の保護に資することを目的として制定されたものです。法の各条項には、それぞれに規定を置いた趣旨・目的があり、また、従来の行政運営における問題点を踏まえ、それを解決するために設けられた歴史的経緯があります。

たとえば、法第7条は申請に対する行政庁の審査、応答について定めていますが、この規定は、従来の行政運営において用いられてきた「受理」「不受理」の観念による弊害を防止することを目的として置かれたものです。すなわち、法の制定以前は、「行政庁に申請書が提出されても、行政庁による「受理」があってはじめて審査が開始される。」という考え方がとられていたため、申請を「受理」しないことによって意図的に手続きを開始しないという弊害が生じていたのですが、この弊害をなくすために同条が設けられたという歴史的経緯があります。

ところが、オンブズマンが実際に調査した二つの事例において、法第7条の趣旨・目的や、同条が設けられた歴史的経緯を意識していないのではないかとの疑問を抱かせるような市の運営がありました。

一つは、法が直接適用される制度において、担当部署が申立人の申請に対し「受付」を行う前に申請書や添付書類の補正等に関するやり取りを行っていた事例です。もう一つは、法が直接適用されない制度において、担当部署が「仮受付」という取扱いを行っていた事例です。いずれの事例も、具体的扱いが違法であるとはまでは考えませんでした。法第7条の趣旨・目的や同条が設けられた歴史的経緯をどの程度理解したうえでの運営なのかについて疑問が残り、その運営が申立人において市に対する不信感を抱く原因の一つにもなっていました。

そこで、法が施行されてから間もなく四半世紀を迎える今日において、市の制度運営の中で法第7条がどの程度定着しているのか、すなわち、市は法第7条の趣旨・目的や同条が設けられた歴史的経緯をどの程度理解し、同条と具体的制度との関係性をどのように整理しているのかを調査する必要があると考え、今回調査することとしました。

【市からの回答】

1 受付に関する法令の規定について

(1) 本件では、申請等の受付についての調査ということなので、まずは法令の規定について説明いたします。

行政手続に関する一般的な規律として、国は行政手続法（以下「法」という。）を定めており、市も熊本市行政手続条例（以下「条例」という。）を定めています。

法及び条例の中に、「受付」という文言は直接用いられていませんが、例えば、法第7条は、「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）」と規定しており、条例第7条も同様の規定をしています。

両規定の文言のうち、「申請がその事務所に到達した」ことを意味するものとして、実務上は「受付」という言葉が用いられていると考えています。

(2) 両規定は、文言に多少の差異はあるものの、以下の歴史的経緯から設けられた同一の趣旨であると理解しています。

すなわち、過去の行政実務では、申請があっても直ちには「受け付けない」「受理しない」等の取扱いをし、その間に申請の取下げや申請内容の変更を求める行政指導を行ったり、処理を遅延させたりする等の不透明、不公正な取扱いがなされることが問題となっていました。

両規定は、このような取扱いが住民の申請権の行使の弊害となることから、これを防ぐ趣旨で設けられたものと理解しています。

2 実務上の取扱いについて

(1) 法及び条例の趣旨を踏まえるならば、補正の要否にかかわらず、申請書の提出があった際に受付を行うことが望ましいと考えています。しかし、実務上は、必ずしも全ての事務処理において法及び条例が想定するような取扱いがなされているわけではない実情もあります。

たとえば、「調査に至った経緯」の中で触れられている2つの事例のうち、「法が直接適用される制度において、担当部署が申立人の申請に対し「受付」を行う前に申請書や添付書類の補正等に関するやり取りを行っていた事例」（以下「事例①」という。）は、申立人がある許認可を受けるための申請において、受付前の修正指示を繰り返し受け、申請期限が超過しないか不安になったというものですが、この件については、申請者が確実かつ迅速に申請目的を実現できるよう、窓口において十分な助言指導を提供しようという意識が、結果として「受付を渋られた」と苦情申立人に感じさせてしまう結果を引き起こしたものと考えています。

もう一つの事例である、「法が直接適用されない制度において、担当部署が『仮受付』という取扱いを行っていた事例」（以下「事例②」という。）は、ある制度において、申請者が申請に必要な書類を提出したものの書類が十分でなかった場合に、提出のあった書類を一時的に預かることを便宜上「仮受付」と呼称していたというものです。この件については、申請者に対して追加書類の提出等の補正を求めるにあたって、申請者の再度の来庁や提出の手間を最小限化するという趣旨で行われていたということです。申請者への配慮自体に問題はなかったものの、「仮受付」という言葉を用いていたことについては、誤解を生じる恐れがあるため適切ではなかったと考えています。

(2) 市民の権利を円滑・迅速に実現することや利便性の向上を図ることを目的に、申請者本人の了承の下、受付前の補正の指導を通例として実施することは、補正を受付の条件としない限りは、必ずしも不相当とまではいえないと考えています。

もっとも、法や条例における申請受付に係る理念に鑑みれば、申請者を不安にさせないよう、手続の趣旨や以後の流れを丁寧に説明することが必要です。しかし、現状においては、事例①及び事例②のように、丁寧な説明ができていない場合があります。

これは、市全体として見たとき、行政手続制度についての理解がなお不足していること、前例踏襲による事務処理の弊害により、自らの事務手続に関する適法性を改めて確認するという意識が希薄であること、あるべき行政手続の実施よりも業務効率の方を優先させやすい組織風土が一部に見受けられることなどが原因であると考えています。

3 研修等の実施について

(1) 受付事務を含めた様々な行政手続が法及び条例の趣旨に整合した形で実施されているかどうかは、各部署において点検されていると考えており、事例①及び事例②のような事例が他にあるか否かについて、全庁的な調査や把握はされていません。

もっとも、法制課では、法及び条例の理解を深めるために、以下のような取組みを近年行ってきました。

ア 「行政手続制度実務研修」の実施

平成 29 年度：本庁舎で 3 回、東西南北の区役所等で各 1 回の合計 7 回の開催（受講者 213 人）。

平成 30 年度：本庁舎で 2 回、東西南北の区役所等で各 1 回の合計 6 回の開催（受講者 186 人）。

イ 「新任主任主事・新任主任技師研修」（毎年 100 人超の受講。）

ウ 「リーガルリスク・マネジメント研修」（管理職を対象。平成 30 年度は 2 回開催し、受講者 210 人）

エ 申請拒否処分又は不利益処分を行う場合の理由提示の徹底を周知するため、全庁通知文を发出（平成 30 年 7 月 2 日実施）。

(2) これらの研修等の実施のほか、通常 of 文書審査においても、申請書の書き間違いや記入漏れなどの補正の発生自体を予防するため、申請者にとって使いやすく分かりやすい様式となるように指導するとともに、申請者への説明も十分にされるよう改善を促しています。

また、申請を受ける際、法的な提出義務のない書類の添付を要求することがないように、研修等で注意を促しています。これは、法及び条例の適用がない補助金申請等においても同様であり、補助金制度実務研修等において、補助の可否の審査に直接関係のない添付書類の提出を求めることがないように指導しています。

なお、申請の受付に関することではないですが、行政手続の適正化に関することとして、法及び条例に基づく審査基準と処分基準の策定が不十分であるという認識の下、市の様々

な処分ごとに基準の作成の要否と作成状況を調査し、未策定、未公開の基準がある部署に対し策定、公表を指導するとともに、これを「熊本市審査基準集」・「熊本市処分基準集」として取りまとめ、市のホームページで公開しています。

4 今後の方針について

申請受付などの行政手続が適切・適法に実施されるには、法や条例のルールの内容とその意義が職員に十分理解されることが重要であるため、今後も、内部研修をはじめ様々な周知啓発手段を継続的に実施していきます。

また、先般の地方自治法改正に伴い、政令市においては2020年4月から内部統制制度の導入が義務付けられることになっており、行政事務における法的リスクの予防・低減の重要性は一層増しています。行政手続の適法性確保についても、市のリスクマネジメントの一環として、常時、点検と改善がされなければならないと認識しており、今回の調査でいただいた指摘についても、各研修等に用いるレジュメやマニュアルに反映させて活用します。

【オンブズマンの判断】

1 はじめに

今回の調査を行うこととした動機は、「調査に至った経緯」に記載したとおりです。

行政手続法（以下「法」ということがある。）が施行される前は、「行政機関は、申請を『受理』して初めてその申請にこたえる義務が生じる。」との考えのもと、窓口申請書が提出されても、「受理」をせずに申請が放置されたり、「返戻」といって、申請者の意思にかかわらず申請書を差し戻し、最初から申請がなかったこととしたりする扱いが存在していました。このような扱いは、申請を行う市民の権利を損なうもので、到底容認できないものです。

このような弊害を除くため、行政手続法が制定される際、その第7条に「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しなければなら（ない）」という規定が置かれたのです。

市でも、この法の規定を受け、熊本市行政手続条例（以下「条例」ということがある。）の第7条において同趣旨の規定を定めています。

市の職員が申請にかかる手続を進める際には、上記の法や条例の規定を決して忘れてはならないと考えます。

2 契機となった二つの事例について

ここで、この調査の契機となった二つの事例について、オンブズマンとしての考えを述べます。

一つ目の法が直接適用される制度の事例は、次のようなものでした。この事例における申請は、かなり複雑なもので、添付書類として提出を求められる書類も多岐にわたるものでした。このため、担当部署では、申請希望者に対し申請書提出前に申請に関する相談を

受けるよう促し、その相談の中で提出すべき申請書の記載や添付書類の記載等について修正を求め、申請後に補正を求める事項をできるだけ減らした後に、申請書の提出を受ける扱いを一般的にしていました。苦情申立てのあった事例でも、一般の扱いと同様に申請書提出前の相談として申請希望者に申請書の記載や添付書類の記載について数次にわたり修正を求めたところ、申請希望者は、「いつまで経っても書類の修正ばかり求め、申請を受け付けようとしません。」という不満を持たれたようです。

上記の担当部署がとった「申請書提出前に申請に関する相談を受け、相談の中で申請書等の修正を求める。」との扱いは、①現在行われていることが申請書提出前の相談であること、②相談を受けるかどうかにかかわらず、いつでも申請書を提出して申請ができること、以上の点について申請希望者が十分に理解した上でのことであれば、事務処理の一つの工夫として、特に問題とすべきものではないと考えます。ただし、苦情申立てに至った事例では、申請希望者に対しこの点の説明が十分ではなかったように感じました。

二つ目の法が直接適用されない制度の事例は、次のようなものでした。担当部署では、申請に必要な書類が全部揃っていない場合において申請書を含む一部の書類を受け取ったときにこれを「仮受付」と呼んでおり、苦情申立てのあった事例では、このような「仮受付」をした後、申請にそった措置をとることができないと判断されたことから、申請者に申請の取下げを促し、申請者から申請を取り下げないとの意思が表明されたことから、申請にそった措置をとらない旨の判断を書面で申請者に通知したというものです。

この事例では、申請書が提出された後、遅滞なく判断が示されており、担当部署のとった行動に特に問題は認められませんでした。なお、申請にそった措置をとることができないという判断に至ったとき、申請者に申請の取下げを促すことは、取下げを強要するようなことがなければ、それ自体は許されるものと考えます。しかし、担当部署が「仮受付」という言葉を使用していたことは、法第7条や条例第7条の趣旨に反するおそれがあり、改める必要があるのではないかと感じました。

3 アンケートの実施とその結果

オンブズマンは、今回の調査に当たり、申請にかかる事務を取り扱っていると判断されるすべての部署（ただし、同一の事務を扱う部署が複数ある場合には、そのうちの一つの部署）に対し、受付の取扱いについてアンケート調査を実施しました。

アンケートの調査項目は、まず、受付の実情に関し、「1. 添付資料等を含め書類の不備に関係なく、届いた期日で即日受付を行う。」、「2. 添付資料等を含め書類の不備がある場合は、申請者に返却する。」、「3. 添付資料等を含め書類の不備がある場合は、申請者に修正（補正）を求め、不備がなくなった後、申請書等が最初に届いた期日にさかのぼって受付を行う。」、「4. 添付資料等を含め書類の不備がある場合は、申請者に修正（補正）を求め、不備がなくなった期日で受付を行う。」などの選択肢から回答を求め、「1.」以外の扱いをしている部署にはその理由を尋ねるものでした。

法第7条や条例第7条の規定に最も合致する扱いは、当然ながら、「1.」の扱いです。しかし、「2.」や「4.」の回答も少なからず見られました。

「2.」の扱いについては、申請書等の返却に申請者が任意に応じているのであれば問題がないと考えますが、返却される申請書等を受け取るかどうかはあくまでも申請者の意思に任せなければならず、そのことについて十分な説明がされる必要があると考えます。

「4.」の扱いについては、法第7条や条例第7条の趣旨にそった扱いであるとはいえません。「4.」の扱いをしている理由としては、「申請者に不利益を生じさせないため」との回答が多く、また、「要綱・要領・業務マニュアル等に根拠があるため」との回答や「業務に支障があるため」との回答も複数ありました。「申請者に不利益を生じさせないため」との回答からすると、実態としては、前記2の一つ目の事例と同様に申請前の相談に類することが行われている可能性があります。申請前の相談と申請後に補正を求めることとは明確に区別すべきです。また、「要綱・要領・業務マニュアル等に根拠があるため」との回答からすると、これらの要綱・要領・業務マニュアル等の記載が申請前の相談と申請後に補正を求めることをどれだけ区別して作成されているのか、疑問を感じます。

4 法制課に対する調査の結果

今回、前記のアンケート調査に加え、庁内の法務支援や職員の法務能力の向上に関する事務などを分掌する法制課（以下「担当課」という。）に対し、市における受付の実態やこれに対する担当課の評価、法や条例の規定を市全体で理解してもらうために担当課が行っている研修、周知その他の取組みについて、調査を実施しました。

担当課の分掌範囲に関しては、市からの回答にあるとおりです。

担当課自体は、法第7条や条例第7条の規定の趣旨を十分に理解しており、市における受付の実態が必ずしもこれらの規定が想定するとおりになっているわけではない実情を認識し、研修等を通じてこれらの規定の趣旨を周知する取組みをしているようです。

担当課が行っていることに関しては、現在の事務分掌の中でできる範囲のことはある程度行っていると評価ができます。しかし、現在担当課が行っている研修等については、その時期、対象、内容等が十分であるかどうか、今後とも常に見直ししながら、より実効性のある周知を工夫する努力を継続するよう望みます。

また、現在の市の組織構成及び各部署の事務分掌によれば、各部署の事務が法や条例に従ったものであるかどうかを全庁的にチェックし、指導する部署はないように見受けられます。この点については、後に「5 おわりに」でも触れますが、今後見直していく必要があるのではないかと感じます。

5 おわりに

今回の調査によれば、現在の市の事務において、行政手続法制定前の「『受理』をせずに申請を放置する。」「処分をしないために『受理』をしない。」といった不当な扱いをしている事実は認められませんでした。他方で、法第7条や条例第7条の趣旨が全職員に浸透しているとまでは認められませんでした。

平成 29 年に地方自治法が改正され、平成 32 年（2020 年）から都道府県及び政令指定都市において内部統制制度の導入が義務付けられます。この内部統制の一つの目的として「業務に関わる法令等の遵守」ということがいわれています。

行政手続法は、地方公共団体である市が遵守すべき法の基本というべきものです。

市が内部統制体制を整備するに当たっては、このような手続きに関する法令遵守にも十分に配慮し、組織の面でも、手段の面でも、行政手続法や熊本市行政手続条例に適合した適正な手続きが行われるよう、これを促し、これを監視する体制を築いてもらいたいと希望します。