

〔出題の趣旨〕

行政手続法に定められた「申請に対する処分」（同法第2章）についての基本的知識を問う問題である。条文規定の趣旨の理解が求められる。

〔模範答案例及び解説〕

1 「申請に対する処分」の意義

行政法理論では、行政処分については、伝統的に、授益的処分と侵害的処分の二分法を用いてきた。それが、行政手続法では「申請に対する処分」と「不利益処分」の二本だてとされている。この「不利益処分」が侵害的処分にあたるのはまちがいない。そして、「申請に対する処分」が、一応、授益的処分に対応すると考えられる。なぜなら、国民に対する授益的処分は、ほとんどの場合、その国民からの申請によって与えられているからである。ただし、ここで問題なのは、「申請に対する処分」には2種類あり、申請を認める処分（許可、特許、認可など）と申請を拒否する処分（不許可処分）がある。前者は、授益的処分であるが、後者は不利益処分である。しかし、行政手続法は、申請を拒否する処分を不利益処分とはしないで、「申請に対する処分」のひとつと位置づけたのである。

これは、いうまでもなく、「申請」という手続が、行政手続法のなかで重視されたからにはほかならない。現実には、行政実務において申請者の意思に反して申請書の受領が拒否されたり、受領されても、長期間にわたって申請書が放置されるという例が多かった。そこで、この申請をめぐる手続の整備・規制が、行政手続法の制定にあたって重視されたのである。

2 設問1－審査基準の設定・公表

行政手続法5条では、1項で「行政庁は、審査基準を定めるものとする」と規定し、2項で「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」と規定している。したがって、ここでいう「審査基準」とは、許認可等の処分をするかしないかを判断する基準といえる。1項で「ものとする」とされているが、これは、原則として審査基準の設定を義務づけたものである。すでに他の法令により、許認可等の判断の基準が具体化されていれば、設定・公表の必要はないので（塩野宏『行政法I〔第5版〕』有斐閣、2009年、293頁）、「ものとする」とされたと考えられる。

法律に、処分をするための要件が、明確に具体的に、一義的に定まっているのであれば、別に審査基準をたてる必要はない。しかし、処分をするにあたって、行政庁に裁量の余地があるのであれば、その裁量権行使にあたって、行政庁みずから審査基準を立ておくことは、行政手続上、大きな意味をもって来る。行政庁が審査基準をたて、それを公表しておくことで、行政庁は、許認可等の処分を行うときには、それに拘束されることになり、処分の公正さが高まる。一方、申請する国民の側からは、それによって、処分をうけ得るのか、うけ得ないのか、予測がたてられる。同条3項では、その趣旨から、申請の提出先とされている事務所において「審査基準を公にしておかなければならない」と規定されている。

以上から、これが怠られた場合、当該行政処分は、違法となる。

3 設問2－申請の受理の拒否

行政手続法は、すでに述べたように、不利益処分とならんで、とくに「申請に対する処分」という概念を用い、特別の手続規制を用意しているが、これが適用されるのは、当該申請に対して行政庁に諾否の応答義務が課せられている場合だけである（同法2条3号）。申請に対して応諾義務がある場合は、申請があれば、行政庁は、遅滞なく審査を開始しなければならない（同法7条）、申請の受理を拒むことはできない。これは、申請人に法令上の申請権があるかぎり、当然のことである（塩野・前掲行政法I 294頁）。ただ、申請が形式上の要件をみたしていないときは、補正が求められたり、却下されることがある（同法7条）。また、申請があったときに、申請の取下げまたは内容の変更を求める行政指導が行われることがある。しかし、申請者がこれに従う意思のないことを表明した場合には、行政指導に携わる者は、もはや、申請者の申請を妨げるような行為をしてはならないと規定されている（同法33条）。これも、申請権があるかぎり、当然のことといえる。

以上から、行政庁が申請の受理を拒否することは、申請権の侵害になり許されない。

#### 4 設問3－処分理由の提示

処分理由を提示しなければならないのは、申請に対しこれを拒否する処分についてである。拒否処分が書面によるときは、書面において理由を付記しなければならない(同法8条)。理由の提示(付記)については、行政手続法制定のまえから、行政法理論において厳格な立場がとられており、法令で理由の付記が要求されているときに、処分に理由がまったく付記されなかったり、理由ともいえないような理由が付記されたにとどまるときは、それだけで、処分の独立の無効・取消原因となるとされていた(最判昭60・1・2民集39巻1号1頁など)。その立場は、行政手続法においても継承されている。

以上から、理由の提示に瑕疵がある場合に、処分の効力は違法となり、当該処分は取消しうべき処分となる。