

行政手続法における適用除外規定

松 尾 直

目 次

- 一 行政手続法と適用除外規定
- 二 各種の処分・行政指導への適用除外規定
- 三 地方公共団体の機関の処分・行政指導への適用除外規定
- 四 国・地方公共団体の機関に対する処分・行政指導への適用除外規定
- 五 特殊法人等に対する処分への適用除外規定

一 行政手続法と適用除外規定

行政手続法（平成五・一一・二法律第八八号）には、処分、行政指導及び届出に関する手続に関し、共通する事項を定めることによって行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする（第一条第一項）と定められ、また、地方公共団体は、この法律の規定の趣旨にのっとり、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るため必要な措置を講ずるよう努めなければならない（第三八条）として、行政運営における透明性が明文化されたことが注目される。透明性については、同法に、行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう（第一条第一項）と定められる。行政上の意思決定の過程とは、どのような手続で決定されるかといった意思決定に至る全過程をいう¹⁾。なお、何が意思決定の「内容」であり、何が意思決定の「過程」であるかについては、見方が分かれう

注1) 仲 正『行政手続法のすべて』良書普及会、一九九五年、五頁。

る²⁾。行政手続法には、行政運営における透明性の向上に関連する規定が示される³⁾。すなわち、審査基準を公にすること（第五条）、標準処理期間を公にすること（第六条）、申請の到達主義の明記（第七条）、拒否処分の理由の提示（第八条）、情報の提供（第九条）、公聴会の開催等（第一〇条）および複数の行政庁が関与する処分（第一一条）が行政運営における透明性の向上に関する規定として定められていることになる。行政手続法の制定により、ここに日本行政法に「行政の透明性」という原理が導入されるにいたった⁴⁾。行政手続法は、「国民の権利利益の保護に資すること」を終局目的としているが、中間目的として⁵⁾、「行政運営における公正の確保と透明性」の向上を挙げている（第一条第一項）。そこで、同法では、「公正の確保」と「透明性の向上」とが併せ書かれているが、しだいで見ていくとおり、透明なることによる公正の第一次的な担保ということで、「透明性」をより重んじた制度編成をしていると目される⁶⁾。つまり、行政手続法における最大の特性は、透明な行政運営を志向していることが原則として認められるのである。

行政手続法については、透明な行政運営を志向することが認められるし、行政のあり方一般を規律する行政手続の一般法といわれている。しかし、同法の適用範囲はきわめて限定されたものである。すなわち、同法の対象は、行政処分——正確には「申請に対する処分」と不利益処分——に関する手続、行政指導に関する手続、届出の扱い、を定めるにとどまり、現代行政において重要な地位を占める行政立法、計画策定、行政契約、行政調査等の手続には触れられていない⁷⁾。つまり、行政手続法は、権利保護手続のみにつ

2) 宇賀克也『行政手続法の理論』東京大学出版会、一九九五年、一七頁。

3) 同上、一七—二三頁。

4) 兼子 仁「行政手続法の意義」、『公法研究 第五十六号』日本公法学会、一九九四年、一二九頁。

5) 宇賀克也、前掲、一七頁。

6) 兼子 仁、前掲。

7) 原田尚彦『行政法要論（全訂第三版）』学陽書房、一九九六年、一三二—一三三頁。

いて規定をおいている。権利保護手続の枠内においても、第三者利害関係人の権利保護の問題を正面からは取り上げていない⁸⁾。そこで、行政手続法は、その適用範囲を限定するための諸規定を、個別法による適用除外規定として定め、また各種適用除外事項の規定として定めている。

先ず、行政手続法では、個別法による適用除外規定として、処分、行政指導及び届出に関する手続に関しこの法律に規定する事項について、他の法律に特別の定めがある場合は、その定めるところによる（第一条第二項）と定めて、一般法である行政手続法の規定が、特別法たる個別法の規定により適用を除外されることが認められるのである。すなわち、特定の行政分野について独自の手続体系が形成されているものについては、原則として整備法で適用除外する方針がとられている。特定の行政分野について独自の手続体系が形成されているものは、それぞれの個別法で、行政運営の公正の確保と透明性の向上を図る観点から所要の見直しを行った上で、行政手続法の適用除外措置を講ずるとというのが第三次行革審の方針であり、それに沿った形で整備法による適用除外措置がとられている⁹⁾。そこで、いわゆる整備法と略称されている行政手続法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成五・一一・一二法律第八九号）によれば、個別の法律において行政手続法の規定の適用を排除しているものは、一二四事項、一一七法律ある。このうち、行政手続法第二章及び第三章の規定を包括的に適用除外したものが八〇事項（このうち、第四章の規定を含めて除外したものは一〇事項）ある。また、行政手続法の聴聞・弁明手続規定に限ってその適用を除外したものが四四事項ある。この中には、それぞれの行政分野の特殊性に応じた独自の手続体系を有し、個別の法律に規定する手続を適用することが適当と評価されて適用除外されたものが七七事項を占めている¹⁰⁾。整備法において定められる行政手続法の適用除外を規定するところの法律は、全体で整備法規定の三六〇法

8) 芝池義一「行政手続法の検討」、『公法研究 第五十六号』日本公法学会、一九九四年、一五九頁。

9) 宇賀克也『行政手続法の解説 [改訂版]』学陽書房、一九九四年、三七頁。

10) 仲 正，前掲，二二―二三頁。

律中の一一七法律となる。その内容は、総理府関係、各省関係等で一三章に区分されている。そのうち、総理府関係では、二六法律中の七法律で行政手続法の適用除外を規定しており、内訳としては、公正取引委員会関係が一法律、国家公安委員会関係が四法律、国土庁関係が二法律となる。法務省関係では、一八法律中の一四法律で行政手続法の適用除外を規定している。外務省関係では、一法律中で行政手続法の適用除外を規定している。大蔵省関係では、二九法律中の一一法律で行政手続法の適用除外を規定している。文部省関係では、一〇法律中の五法律で行政手続法の適用除外を規定している。厚生省関係では、六四法律中の一四法律で行政手続法の適用除外を規定している。通商産業省関係では、六三法律中の九法律で行政手続法の適用除外を規定している。運輸省関係では、四二法律中の一八法律で行政手続法の適用除外を規定している。郵政省関係では、七法律中の二法律で行政手続法の適用除外を規定している。労働省関係では、一六法律中の四法律で行政手続法の適用除外を規定している。建設省関係では、三一法律中の一一法律で行政手続法の適用除外を規定している。自治省関係では、一〇法律中の三法律で行政手続法の適用除外を規定している。なお、個別法により行政手続法の適用除外を規定するのは、各関係例として、総理府関係中の公正取引委員会関係では、(行政手続法の適用除外)として公正取引委員会がする処分については、行政手続法第二章及び第三章の規定は、適用しない(整備法第一条、私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律第七〇条の二)と定めている。また、法務省関係では、(行政手続法の適用除外)として公安審査委員会がこの法律に基づいてする処分については、行政手続法第三章の規定は適用しない(整備法第三九条、破壊活動防止法第三九条)と定めている。外務省関係では、一般旅券の返納の命令については、行政手続法第三章の規定は、適用しない(整備法第四五条、旅券法第一九条第三項)と定めている。このほかにも、個別法により行政手続法の適用除外を規定する事項が多く定められている。したがって、行政手続法の規定からは、不明確であり、個別法の規定を整備法によって詳細に検討する必要が認められる。

次に、行政手続法では、各種の適用除外の規定を定めており、その内容事項として、各種の処分・行政指導への適用除外規定（第三条第一項）、地方公共団体の機関の処分・行政指導への適用除外規定（第三条第二項、第三八条）、国・地方公共団体の機関に対する処分・行政指導への適用除外規定（第四条第一項）および特殊法人に対する処分への適用除外規定（第四条第二項）がある。

二 各種の処分・行政指導への適用除外規定

行政手続法には、次に掲げる処分及び行政指導については、次章から第四章までの規定は、適用しない（第三条第一項）として、各種の処分・行政指導への適用除外規定が定められる。次章は第二章であり、それから第四章までの、申請に対する処分に関する規定、不利益処分に関する規定、行政指導に関する規定であり、これらの規定を適用しないのである。適用除外規定は厳格に解釈される必要がある¹¹⁾。各種の処分、行政指導については、同法第三条第一項第一号乃至第一六号まで細分化されているが、その内容により、数種の類型に分けることができる。これらは、二分するならば、本来の行政機関が行う本来の行政権の行使とみられないもの（第一号乃至第六号）¹²⁾と処分等の主体と相手方との関係が特殊であるものや相手方に関し一般国民とは異なる特殊性が認められるもの（第七号乃至第一六号）¹³⁾とがあげられる。また、第七号乃至第一六号を、特別の規律で律せられる関係が認められる手続（第七号乃至第一〇号）¹⁴⁾と処分の性質上、行政手続法の適用になじまない手続（第一一号乃至第一六号）¹⁵⁾とさらに二分される。

11) 田村達久「行政手続法逐条解説」、『自治体行政実務 行政手続法』三省堂、一九九四年、一六頁。

12) 仲 正、前掲、七八頁。宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』五七頁。

13) 仲 正、同上、七九頁。

14) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』五九頁。

15) 同上、六一頁。

しかし、ここでは、同法第三条第一項第一号乃至第一六号の適用除外規定は、要綱案第三に関する「要綱案解説」を参考にすれば、大きく四つの類型に分けることができるし¹⁶⁾、そこで検討を加えることにする。

第一号乃至第四号には、国会の両院若しくは一院又は議会の議決によってされる処分（第一号）、裁判所若しくは裁判官の裁判により、又は裁判の執行としてされる処分（第二号）、国会の両院若しくは一院若しくは議会の議決を経て、又はこれらの同意若しくは承認を得た上でされるべきものとされている処分（第三号）及び検査官会議で決すべきものとされている処分（第四号）が定められている。検査官会議は、会計検査院における場合である。これらの国会、裁判所、会計検査院は、ともに憲法上の権力分立制あるいは憲法上特別の地位が与えられていることに由来し¹⁷⁾、行政機関の定義からは除外されている（同法第二条第五号）。行政手続法で、これらを適用除外規定で明記するのは、処分の定義のところ（第二条第二号）、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為をいう」と定められているからであり、また、行政庁という場合には、行政機関ではなくても、処分権限を与えられているものが含まれることになる¹⁸⁾。なお、同法第三条第一項第一号乃至第四号は、いずれも「処分」として規定されている。

第五号乃至第六号には、刑事事件に関する法令に基づいて検察官、検察事務官又は司法警察職員がする処分及び行政指導（第五号）及び国税又は地方税の犯則事件に関する法令に基づいて国税庁長官、国税局長、税務署長、収税官吏、税関長、税関職員又は徴税吏員がする処分及び行政指導並びに証券取引又は金融先物取引の犯則事件に関する法令に基づいて証券取引等監視委員会、その職員、財務局長又は財務支局長がする処分及び行政指導（第六号）が定められている。これらの処分及び行政指導は、行政手続というよりも、本来、刑事手続に近いものであり、行政手続法を適用するのに馴染まな

16) 田村達久、前掲。

17) 同上。

18) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』五七頁。

いし、その職務が本来の行政権の行使とみられない以上、行政手続法がこれを適用除外したのは当然であろう¹⁹⁾。

第七号乃至第一〇号には、学校、講習所、訓練所又は研修所において、教育、講習、訓練又は研修の目的を達成するために、学生、生徒、児童若しくはこれらの保護者、講習生、訓練生又は研修生に対してされる処分及び行政指導（第七号）、刑務所、少年刑務所、拘置所、留置場、海上保安庁の留置場、少年院、少年鑑別所又は婦人補導院において、収容の目的を達成するためにされる処分及び行政指導（第八号）、公務員又は公務員であった者に対しその職務又は身分に関してされる処分及び行政指導（第九号）及び外国人の出入国、難民の認定又は帰化に関する処分及び行政指導（第一〇号）が定められている。これらの処分及び行政指導には、特別の規律で律せられる関係が認められるものが含まれている²⁰⁾。この結果として、特別の規律で律せられる関係においては、行政手続を施す必要のないことになるが、少なくとも学生の退学処分、公務員の退職処分のような重大な処分やわが国に長期にわたり定住している外国人に対する処分についても「行政手続法」の適用が除外されていることには疑問なしとしないとの批判があり²¹⁾、いわゆる特別権力関係を維持することによって行政手続法の適用除外をする傾向も認められるし、改善が求められるべきであろう。

第一一号乃至第一六号には、専ら人の学識技能に関する試験又は検定の結果についての処分（第一一号）、相反する利害を有する者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及び行政指導（第一二号）、公衆衛生、環境保全、防疫、保安その他の公益にかかわる事象が発生し又は発生する可能性のある現場において警察官若しくは海上保安官又はこれらの公益を確保するために行使すべき権限を法律上直接与えられたその他の職員によってされる処分及び行政指導（第一三号）が定められて

19) 同上、五八頁。

20) 田村達久、前掲。

21) 芝池義一、前掲、一六〇頁。

いる。このうち、第一一号は、専門技術的裁量に大幅に依存してなされるという判断過程の特殊性を斟酌したためである²²⁾。また、第一二号は、相反する利害を有する者の間の利害の調整という三面構造に伴う特殊性があり²³⁾、行政手続法の適用除外とする合理性が認められる。すなわち、行政手続法は、基本的に行政庁とその相手方との二面関係を規律するための手続規定の整備を行っていることによる²⁴⁾。さらに、第一三号は、現場において職員がその場の状況に応じて臨機の措置をとる必要があるという特殊性を考慮してのことである²⁵⁾。次には、報告又は物件の提出を命ずる処分その他その職務の遂行上必要な情報の収集を直接の目的としてされる処分及び行政指導（第一四号）、審査請求、異議申立てその他の不服申立てに対する行政庁の裁決、決定その他の処分（第一五号）及び前号に規定する処分の手続又は第三章に規定する聴聞若しくは弁明の機会の付与の手続その他の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及び行政指導（第一六号）が定められている。このうち、第一四号は、情報の収集を目的とする行政調査としての性格を持つものであり、行政庁の意思決定の準備的行為であることから、通常の処分、行政指導とは異なる特色があり、個別の法律に手続的規制を委ねることとした²⁶⁾。また、第一五号は、事後救済手続であり行政不服審査法の定める手続によるので、行政手続法の適用除外となる。さらに、一六号は、最終処分にいたる手続の過程における中間的処分及び行政指導であり、手続的保障がなくても、国民の権利利益の擁護に大きく欠けるところはないと考えられる²⁷⁾。ただ、中間的手続についても、行政手続法の適用が必要な場合も将来的には検討されるべきと認められるであろう。

22) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』六一頁。

23) 同上。

24) 田村達久、前掲、一八頁。

25) 同上、一九頁。

26) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』六三頁。

27) 同上、六四頁。

三 地方公共団体の機関の処分・行政指導への適用除外規定

行政手続法には、地方公共団体の機関がする処分及び行政指導並びに地方公共団体の機関に対する届出については、次章から第五章までの規定は、適用しない（第三条第二項）として、地方公共団体の機関の処分・行政指導への適用除外規定が定められている。このなかで、次章は同法第二章であり、それから第五章までには、申請に対する処分に関する規定、不利益処分に関する規定、行政指導に関する規定及び地方公共団体の機関に対する届出の規定があり、これらの規定を適用しないことを定めているのである。なお、この場合の処分は、その根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。また、行政指導並びに地方公共団体の機関に対する届出は、同法第二条第七号の通知の根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。

すなわち、地方公共団体の条例・規則に根拠を置く処分や届出に対しては、地方自治への配慮の観点から、地方公共団体に対し、行政手続法に規定する手続を直接適用することを避けている²⁸⁾。ここにいう条例及び規則は、地方自治法第一四条、第一五条に基づくものに該当すると解される。地方自治法には、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて、条例を制定することができる（第一四条第一項）と定められ、また、普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる（第一五条第一項）と定められる。

条例にあっては、法律で処分に関し規定していてもその規定を実際に働かせるためには条例を制定しなければならないもの場合は²⁹⁾、行政手続法の適用から除外される。すなわち、処分の内容が法律で特定されていても、そのための要件が条例に委ねられている場合は、行政手続法の適用から除外さ

28) 仲 正, 前掲, 九〇頁。

29) 同上, 九二頁。

れることになろう³⁰⁾。公安条例のように、法律の委任規定に基づかずに制定された条例に処分・届出についての定めがあれば、行政手続法の適用が除外されることは明瞭である³¹⁾。また、法律において、条例で規制することができるものと定めており、条例で処分規定が設けられた場合には、法律は、単に条例による規制が可能であることを示したにすぎず、根拠規定は条例に置かれているとみるのが妥当であろう³²⁾。したがって、この場合も、行政手続法の適用が除外されることになるであろう。つまり、行政手続法第三条第二項に該当する条例ということになるのである。

行政手続法の適用が除外されるものと理解される法律の規定としては、次の法律の規定が具体例としてあげられるであろう。屋外広告物法には、都道府県は、条例で定めるところにより、必要があると認めるときは、広告物の表示の方法について禁止又は制限することができる（第五条）、都道府県は、条例で定めるところにより、必要があると認めるときは、広告物の表示及び設置を禁止し、又は制限することができる（第六条）、都道府県知事は、条例で定めるところにより、公衆に対する危害を防止するために必要な措置を命ずることができる（第七条第一項）と定められる。また、文化財保護法には、市町村は、都市計画区域以外の区域においては、条例の定めるところにより、伝統的建造物群保存地区を定めることができる（第八三条の三第二項）、地方公共団体は、条例の定めるところにより、重要文化財及び史跡名勝天然記念物以外の文化財で当該地方公共団体の区域内に存するもののうち重要なものを指定して、その保存及び活用のため必要な措置を講ずることができる（第九八条第二項）と定められる。なお、自然環境保全法には、都道府県は、都道府県自然環境保全地域における自然環境を保全するため、条例で定めるところにより、その区域内に特別地区を指定し、かつ、特別地区及び都道府県自然環境保全地域の区域のうち特別地区に含まれない区域内にお

30) 田村達久、前掲、二〇頁。

31) 宇賀克也『行政手続法の理論』四六頁。

32) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』六五頁。

ける行為につき、それぞれ自然環境保全地域の特別地区又は普通地区における行為に関する第四章第二節の規定による規制の範囲内において必要な規制を定めることができる（第四六条第一項）と定められる。その場合の許可が、同条に基づくものであるとすれば、それは、法律に基づく処分となり、行政手続法第二章の適用を受けることになる。他方、条例に根拠のある処分とすれば、行政手続法第三条第二項により、行政手続法の適用が除外されることになる。立法者意思は、かかる場合の法律の規定は、単に条例による規制を妨げないこととしているにとどまり、処分の根拠規定自体は、条例に置かれていると解することとしている³³⁾。その他に、同様の法律規定として、自然公園法（第四一条、第四二条第二項）、動物の保護及び管理に関する法律（第六条）、振動規制法（第二四条）、悪臭防止法（第一九条）、水質汚濁防止法（第二九条）、騒音規制法（第二七条）があげられる。

これらに対して、条例で定められた、いわゆる上乗せ基準によって行われる処分については、条例が単に当該基準を規定しているのみで処分の根拠自体は法律に置かれている場合には、「法律に基づく処分」に当たる³⁴⁾。その結果、法律に基づく処分としては、行政手続法の適用を受けることになるであろう。行政手続法第三条第二項に関して、法律に基づく処分に該当するものと認められる法律の規定としては、水質汚濁防止法（第三条第三項）、大気汚染防止法（第四条第一項、第九条）が定められている。

次に、都道府県の規則にあっては、法律を根拠規定とし、地域の特性に応じた配慮をある程度可能にするために、規則による規制を行わせることとしたものとみるべきであろう³⁵⁾、この場合は行政手続法の適用を受けるべきことになるであろう。この場合における法律の規定としては、家畜伝染病予防法（第三二条、第三三条、第三四条）、河川法（第二八条）、漁業法（第六五条第一項）、砂防法（第四条）、水産資源保護法（第四条第一項）が定め

33) 宇賀克也『行政手続法の理論』四七頁。

34) 仲 正、前掲、九二頁。

35) 宇賀克也『行政手続法の解説 [改訂版]』六六頁。

られている。

次に、地方公共団体の機関による行政指導については、行政手続法の適用が除外されることになるかであるが、法令に基づく申請の処理である以上、それが法律に基づく許認可等に当たる場合には同法第二章の規定が適用されることになる³⁶⁾。しかし、同法第四章行政指導の規定は、地方公共団体の機関による行政指導について、適用除外となるのである。

四 国・地方公共団体の機関に対する処分・行政指導への適用除外規定

行政手続法には、国の機関又は地方公共団体若しくはその機関に対する処分及び行政指導並びにこれらの機関又は団体がする届出については、この法律の規定は、適用しない（第四条第一項）として、国・地方公共団体の機関に対する処分・行政指導への適用除外規定が定められている。このなかで、処分は、これらの機関又は団体がその固有の資格において当該処分の名あて人となるものに限ると定めている。また、これらの機関又は団体がする届出については、これらの機関又は団体がその固有の資格においてすべきこととされているものに限ると定めている。

国の機関等に対する処分等の適用除外を定める行政手続法第四条は、広い意味での行政の内部的な関係のなかで行われる処分等への行政手続法の適用除外を規定し、行政手続法の適用をまったく受けないことになる³⁷⁾。すなわち、行政機関相互の関係では、国や地方公共団体がその固有の資格において処分の相手方となり、あるいは届出の主体となる場合には、一般国民の権利利益の保護を目的としている行政手続法の対象とすることが不適当であるため適用除外としている³⁸⁾。国の機関又は地方公共団体若しくはその機関が「固有の資格」で当該処分の名あて人となるような場合については、適用除

36) 仲 正, 前掲, 九三頁。

37) 田村達久, 前掲, 二八頁。

38) 仲 正, 前掲, 八七頁。

外としても、行政手続法の目的に反しないと考えられるからであり、このように解すると、同法第四条は、基本的に確認的規定ということになる³⁹⁾。ここでいう固有の資格は、行政不服審査法第五七条第四項のそれと同義である⁴⁰⁾。同条には、審査庁等の教示として、前三項の規定は、地方公共団体その他の公共団体に対する処分で、当該公共団体がその「固有の資格」において処分の相手方となるものについては、適用しない（第五七条第四項）と規定されている。

五 特殊法人等に対する処分への適用除外規定

行政手続法には、法人に対する処分であって、当該法人の監督に関する法律の特別の規定に基づいてされるものについては、次章及び第三章の規定は、適用しない（第四条第二項）として、特殊法人等に対する処分への適用除外規定が定められている。本項は、特殊法人等の法人自体に対してなされる処分を対象に、その一定の処分について同法の適用を除外している⁴¹⁾。特殊法人等としては、法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人（同項第一号）つまり特殊法人があり⁴²⁾、例えば、日本道路公団、宇宙開発事業団、国民金融公庫があげられる⁴³⁾。また、特別の法律により設立され、かつ、その設立に関し行政庁の認可を要する法人のうち、その行う業務が国又は地方公共団体の行政運営と密接な関連を有するものとして政令で定める法人（同項第二号）つまり認可法人があり⁴⁴⁾、例えば、平和祈念事業特別基金、危険物保安協会があげられる⁴⁵⁾。同様に、法律上当然に又は強制的に加入させられた組合員等で構成さ

39) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』六七—六八頁。

40) 宇賀克也『行政手続法の理論』四九頁。

41) 田村達久、前掲、二九頁。

42) 宇賀克也『行政手続法の理論』五〇頁。

43) 仲 正、前掲、八八頁。

44) 宇賀克也、前掲。

45) 仲 正、前掲。

れる法人、例えば、行政書士会及び同連合会、国民健康保険組合及び同連合会、土地改良区また地方公社も加えられる⁴⁶⁾。

これら独立の法人格を有する団体であっても、行政代行的性格の業務を行い、実質的には、国、地方公共団体に準ずるものに対する監督は、上級機関と下級機関に対する監督と同様、行政手続法の適用対象外とすることが適切と考えられ⁴⁷⁾、適用除外規定が定められたものであろう。さらに、行政手続法には、行政庁が法律の規定に基づく試験、検査、検定、登録その他の行政上の事務について当該法律に基づきその全部又は一部を行わせる者を指定した場合において、その指定を受けた者又は職員その他の者が当該事務に従事することに關し公務に従事する職員とみなされるときは、その指定を受けた者に対し当該法律に基づいて当該事務に關し監督される処分については、次章及び第三章の規定は、適用しない（第四条第三項）として、指定法人⁴⁸⁾に対する処分への適用除外規定が定められている。なお、これら特殊法人、認可法人及び指定法人に対する処分が適用除外となるのは、当該法人の監督に關する法律の特別の規定に基づいてなされるものつまり処分（同条第二項）及び当該法律に基づいて当該事務に關し監督上される処分（同条第三項）に限定した適用除外となるべきである。そこで、これらの指定検査機関が行政代行的業務を営んでいる場合、当該業務に關して行政庁が行う監督上の処分は、実質的には、行政内部的なものであるという理由による⁴⁹⁾ことが注目されるべきであろう。他方、これらの特殊法人等が、行政代行的業務の立場でない關係として、つまり一般私人である一般の事業者としての立場で処分を受ける場合がある。例えば、電気通信事業法に基づいて日本電信電話株式会社に対してされる処分は、同法の適用を受ける一般の事業者と同等の立場において処分の相手方になっているものであり、「当該法人の監督に關する法律の規定に基づいてされるもの」に当たらな

46) 同上。

47) 宇賀克也『行政手続法の解説〔改訂版〕』七〇頁。

48) 同上。

49) 宇賀克也『行政手続法の理論』五〇頁。

1997年6月 松尾 直：行政手続法における適用除外規定

い⁵⁰⁾。そこで、行政手続法の適用除外とはならず、同法が適用されるべきことになると考えられるのである。

50) 仲 正, 前掲。