

# 行政不服審査制度研究報告書

平成 18 年 3 月

行政不服審査制度研究会

## 目 次

<u>I</u>	<u>行政不服審査法制定以降の変化、現行行政不服審査制度の運用状況</u> .....	1
<u>II</u>	<u>処分に対する不服申立手続</u> .....	5
1	不服申立適格.....	5
2	申立ての種類及び審理の基本構造.....	5
(1)	「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止.....	6
(2)	審理の基本構造.....	6
(3)	不服申立ての提出先.....	7
(4)	審理段階の簡素化.....	7
(5)	不作為に対する不服申立ての取扱い.....	8
(6)	第三者性の確保.....	8
(7)	地方公共団体における対応.....	9
3	審理手続.....	10
(1)	審理の原則.....	10
(2)	審理権限と審理担当官.....	11
(3)	不服申立人の手続的権利.....	11
(4)	事前・事後の手続を統一的に把握する視点.....	12
(5)	裁決・決定.....	12
4	申立期間及び審理期間.....	13
(1)	申立期間.....	13
(2)	審理期間.....	13
<u>III</u>	<u>処分に関する新たな救済態様の検討</u> .....	14
(1)	処分の名あて人本人による申立て.....	14
(2)	第三者による申立て.....	15
<u>IV</u>	<u>処分以外のものに対する不服申立て</u> .....	15
1	対象範囲の検討.....	15
(1)	行政指導.....	16
(2)	行政指導以外の事実行為.....	17
(3)	行政上の契約.....	17
(4)	行政立法.....	17
(5)	行政計画.....	18

2	処分以外のものを対象とした場合の処理手続等	18
(1)	処理の基本的考え方	18
(2)	処理機関及び処理手続	18
<u>V</u>	<u>その他</u>	20
1	教示等申立てを利用しやすくする措置	20
(1)	教示	20
(2)	その他の措置	20
2	関係法令、適用除外等の扱い	20
<u>VI</u>	<u>今後の検討について</u>	21
	行政不服審査制度研究会名簿	22
	行政不服審査制度研究会開催実績	23

## I 行政不服審査法制定以降の変化、現行行政不服審査制度の運用状況

(はじめに一本研究会報告の位置付け)

本研究会報告は、制定以降 40 年余りを経過し、その間実質的な見直しが行われていない行政不服審査法の今日的な在り方についての総務省からの検討要請を受け、(財)行政管理研究センターにおいて学識経験者からなる研究会を開催し、取りまとめたものである。

研究会では、関係行政機関、日本弁護士連合会等からのヒアリングを行い、行政不服審査法の運用の実態や課題についての認識を深めるとともに、行政不服審査法に関する個別の論点に係る討議、報告書のたたき台を検討するワーキンググループにおける議論などを経てこの報告を取りまとめた。

(行政不服審査法制定以降の行政と国民をめぐる状況の変化等)

行政不服審査法は、昭和 37 年(1962 年)に、それまでの訴願制度を改め、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的として制定された。これ以降、高度成長、オイルショック、バブルの崩壊等を経て社会が成熟化し、その過程で国民の権利利益に関する意識の変容、経済活動の領域の多様化、グローバル化の進展等がもたらされている。これに対応して、国の行政に関しては、昭和 56 年(1981 年)の第二次臨時行政調査会の設置による改革をはじめ、地方分権改革、中央省庁等の改革など様々な改革が行われてきたところである。

これを行政不服審査制度との関連で整理すると、行政においては、次のような改革、変化があったと言えよう。

- ① 行政による民間の活動等に対する規制の緩和、改革が進展、行政の用いる手法が変容し、事後チェックの重要性が増している。
- ② 地方分権が進められ、国と地方の関係が変化した。
- ③ 行政手続法や行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下、「情報公開法」という。)の制定など、行政の公正・透明性の確保のための取組が進展した。
- ④ 行政不服審査法制定当時の行政を担う主体は、行政機関と特殊法人が中心であったが、その後、独立行政法人、指定法人としての公益法人その他の団体等様々な主体が関与する仕組みが整備されてきた。

また、国民の権利利益に関する意識については、規制改革や情報公開の進展などともあいまって、

- ① 利害が多様化、複雑化し、その調整が高度かつ困難となってきた、

② 行政の行う決定等に対する意識が高まり、不信や不満が明確に表現される機会が増えてきた、  
という変化があったと言えよう。

(行政不服審査制度の運用状況)

ここでは、総務省行政管理局が実施した平成 14 年度の行政不服審査法等施行状況調査(以下、「平成 14 年調査」という。)から、行政不服審査制度の運用状況をみてみることにする。

国に対する不服申立ての件数は、異議申立ては全体で 7,709 件であり、これを関係する法律別にみると、国税通則法関係が 6,359 件とそのうちの 82.5%を占め、以下、情報公開法関係で 427 件(5.5%)、国税徴収法関係が 242 件(3.1%)となっている。審査請求は、全体で 8,736 件であり、これを関係する法律別にみると、社会保険関係(健康保険法、船員保険法、厚生年金保険法及び国民年金法)が 3,220 件(36.9%)、国税通則法関係が 2,554 件(29.2%)、労働者災害補償保険法関係が 1,496 件(17.1%)となっている。再審査請求は全体で 1,153 件で社会保険関係(528 件)と労働者災害補償保険法関係(429 件)で 83%を占める。

同調査では、地方公共団体については、都道府県、政令指定都市及び県庁所在市を対象としているが、都道府県に対する不服申立ての件数は、全体で異議申立てが 1,875 件、審査請求が 6,490 件、再審査請求が 7 件であり、異議申立てでは、情報公開条例関係が 837 件(44.6%)、審査請求では介護保険法関係が 1,827 件(28.2%)でそれぞれ最も多い。政令指定都市に対する不服申立ての件数をみると、全体で異議申立てが 271 件、審査請求が 1,564 件、県庁所在市に対する不服申立ての件数は、全体で異議申立てが 684 件、審査請求が 25 件となっている。

国における処理期間をみると、異議申立ての 8 割強を占める国税通則法関係では 89.7%が 3 か月以内に処理されている。一方、審査請求では、3 か月以内の処理が 29.1%であり、3 か月を超えるものが 71.9%、1 年を超えるものが 23.5%となっている。このうち社会保険関係では 3 か月以内の処理の割合は 61.7%と高くなっている。再審査請求では、6 か月を超えるものが 84.4%である。

地方公共団体における処理期間についてみると、都道府県における異議申立てでは 47.7%が 3 か月以内であるが、審査請求では 3 か月以内は 10.5%である。また、県庁所在市における異議申立てについては 3 か月以内の処理の割合が 86.7%と高くなっている(大半は住民基本台帳法関係である。)

一方、地方裁判所における行政訴訟事件の審理期間（平成 16 年）をみると、約 3 割が 6 か月以内に、約 2 割が 6 か月から 1 年以内に終了している。

次に、申立てが認容されたもの（一部認容も含む）の率をみると、国の場合、異議申立てについては、情報公開法関係が 51.0%、国税通則法関係が 20.8%であり、これ以外のものの認容率は約 7%である。審査請求については、労働者災害補償保険法関係で 17.7%、国税通則法関係で 17.1%、社会保険関係で 10.4%となっている。都道府県の場合は異議申立ての認容率が 17.3%、審査請求では 2.1%、政令指定都市の場合は異議申立てが 25.0%、審査請求が 1.0%、県庁所在市の場合、異議申立てが 3.6%で、審査請求の認容はなかった。

行政訴訟事件については、認容率（一部認容も含む。平成 16 年）は第一審で約 19%、控訴審では約 18%となっている。

以上を踏まえると、裁判と比べ、行政不服審査制度が本来予定していた「簡易迅速」な「権利救済」が実現しているとは言いがたい面がある。

参考までに、平成 14 年度の行政手続法施行状況調査によれば、調査対象となった国の行政機関が行った不利益処分のうち、聴聞相当処分は 350 件、弁明相当処分は約 3,500 万件（大半が社会保険関係）であった。

（以上を踏まえた改革の必要性）

行政の複雑高度化、国民意識の変化を踏まえれば、事前・事後を通じた行政手続を整備し、これを活用していくことが重要である。特に、行政の裁量による事前調整に依存する社会から、客観的な基準の適用によるチェック・監視を重視する社会への転換が企図されている中では、それらの基準に基づく行政上の行為に関する救済の制度は一層重要性を増すものと考えられる。このうち、裁判によらない形での行政内部の救済制度は、簡易迅速性や行政の自己反省機能が発揮できるのであれば、国民の権利利益の保護、国民の行政に対する信頼の確保の観点から非常に重要かつ有効なものとなる。

また、見直しに当たっては以下の諸点も踏まえる必要がある。

- ① 行政不服審査法は、事前手続の一般法である行政手続法の存在を前提とせず組み立てられていた。このため、事前・事後の行政手続を一連のものとして捉えた

上で、救済を検討するということはなされておらず、事前・事後を通して見た上で、国民の権利利益の保護のための制度として十分かどうかについて検討を行う必要がある。また、行政不服審査法と同時期に制定され、行政上の行為に関する国民の権利利益保護のための制度として行政不服審査法と共に議論されることの多い行政事件訴訟法については、国民の権利救済を充実させる観点からの改正が行われたが、行政不服審査法については、それと整合性を図る観点からの最低限の手直しが行われたのみである。

- ② 行政活動において、処分の第三者の利害が関わる場合が増えており、事前・事後手続を通じて第三者を含む多様な利害に配慮する取組が求められている。行政上の事後の救済制度においても処分等の相手方以外の第三者の利害が複雑に関わる場合があり、第三者の審理手続への参加を充実させることが求められる。
- ③ 地方分権改革により、機関委任事務が廃止され、国と、都道府県、市町村は上下関係ではなくなった。国の行政組織においても地方支分部局の整理合理化等が進展し、行政不服審査制度が前提としていたような行政機構の構造とは異なるものとなっている。また、行政不服審査法が、処分庁に上級行政庁があるか否かという国民にとって理解が難しい事項によって審査庁を分けていること、さらに審査庁についての特例が多岐にわたり、その全容を理解することが困難であることが、利用の妨げの一因となっているとの指摘も踏まえる必要がある。

以上の認識に立ち、本研究会は、行政内部の救済制度の目的として、現行の行政不服審査制度の目的である簡易迅速な国民の権利利益の救済、行政の適正な運営の確保を掲げることは引き続き必要であると考えた。また、救済制度の在り方としては、これまでの行政実例や判例、学説等の積み重ねなども考慮すれば、現行の行政不服審査制度をベースとし、これを発展させていくことが現実的であり、また適当ではないかと考える。本制度は、引き続き、行政機関の作為又は不作為が国民の具体的な権利利益にかかわる場合において、その権利利益の保護を図るための手続として位置付けられることが適当としつつ、現行制度では対象とされていないものも広く視野に入れて検討を行った。

## II 処分に対する不服申立手続

国民の権利利益の保護を行政不服審査制度の基本理念に引き続き位置付けるのであれば、行政上の行為のうち、国民の法的地位に変動をもたらす「処分」を不服申立制度の対象の中心に据え、その「処分」に対する不服申立手続に関しては、現行制度を踏まえつつ、これを発展させることが適当と考える。以下では、「処分」に対する不服申立手続についてまず述べ、「処分」以外のものの取扱いについては、IVで述べることとする。なお、行政上の行為が多様性を増す中で一定の行為が「処分」に該当するか否かについて判断が困難な面もあり、さらに検討・整理が必要である。

※ 現行行政不服審査法は、継続的事実行為も申立ての対象としているが、事実行為に関してはIVで述べることとする。

### 1 不服申立適格

現行の行政不服審査法では、不服申立適格について「処分に不服がある者」とのみ規定し、解釈上、不服申立適格の具体的範囲は取消訴訟の原告適格の具体的範囲と同様とされてきた。

今回、不服申立適格を拡張する可能性も含めて検討したが、「処分」についての不服審査の仕組みにおいては、行政事件訴訟法に基づく取消訴訟との連続性にも配慮し、不服申立適格については現行の取扱いを維持すべきと考えられ、行政事件訴訟法第9条第2項の趣旨・運用も注視しながら柔軟に対応していく必要があるとの検討結果に達した。

なお、訴訟制度においては、団体訴権について、個別の実体法の目的や当該法律が保護しようとしている権利、利益を考慮して検討することとされている（平成13年6月12日司法制度改革審議会意見書）。不服申立てにおける団体の申立適格についても、訴訟制度の動向も踏まえながら対応していく必要がある。

### 2 申立ての種類及び審理の基本構造

#### ○ 基本的考え方

現行の行政不服審査制度においては、処分庁に上級行政庁があるときには「審査請求」、処分庁に上級行政庁がないときは「異議申立て」と用語を区分し、それぞれの手続を区分している。また、制度設計として、できるだけ審査請求が多くなるようにするいわゆる「審査請求中心主義」が採られている。



しかしながら、「審査請求」と「異議申立て」の二元主義に関しては、権限を下部機関に委任したかどうかで手続が異なることとなり、結果的に申立人の手続的権利に差異が出るなど不都合がみられる。また、処分を行った者以外ができる限り審理を行うという「審査請求中心主義」の考え方は維持すべきであるものの、地方分権の考え方にかんがみると、国が地方公共団体の処分について、あるいは都道府県が市町村の処分について、上級行政庁としての監督権限を背景にして是正を図るといふ「審査請求中心主義」の前提は維持しがたくなっている。したがって、「審査請求」と「異議申立て」の二元主義をやめるとともに「審査請求中心主義」を今日的に修正する必要があるのではないか。

この場合、現在の手続では、処分庁が当事者としての十分な責任を果たすことになっていない面もあることから、処分担当者を一方の当事者として明確に位置付け、もう一方の当事者である申立人と対峙し、当事者たる処分担当者とは別の立場にある者が審理に当たるといふ対審的構造を採ることを原則としてはどうか。

しかしながら、処分担当者とは別の立場にある者が審理に当たるとしても、組織の長の発する通達には拘束されるなど、審理の範囲において一定の限界も有している。このような限界を克服するため、処分担当者の所属する機関や当該機関の上級行政庁に当たる組織以外の第三者を関与させることが重要と考えられる。現在、個別制度により整備されているものを参考にしつつ、第三者機関等が不服審査に関与することを拡大してはどうか。

以下では、まず国の行政機関を念頭に置いた検討を行った。

## ○ 具体的検討

### (1) 「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止

上記で示したように、行政機関の構成や権限委任の有無などにより、申立人の手続的権利にも差異を及ぼすことは適当ではないと考えられる。また、両手続の一本化を図ることは、国民に分かりやすい制度とする観点からも意義のあるものであることから、「審査請求」と「異議申立て」の二元主義を廃止し、一元化を図る必要がある。

### (2) 審理の基本構造

上記基本的考え方で示したように、申立てに対し処分庁が裁断するというのでは、

争点が明確にならず、申立ての公正な処理に欠ける面がある。したがって、処分庁を一方当事者として明確に位置付けて申立人と対峙させ、処分庁における処分担当者とは別の立場にある者が審理を担当する対審的な構造とし、最終的な裁決についても、原処分権者が大臣等の場合を除き、原処分権者より上位の者が行うことを原則とするなど、審理の公正性や申立人の手続的保障等に配慮した仕組みとしてはどうか。

例えば、本省や比較的組織の大きい地方支分部局などにおいて処分を行った場合には、処分担当課室等と別の課室等の担当者が審理に当たり、規模の小さい地方支分部局などにおいて処分を行った場合には、その上級行政庁に当たる機関の担当者が審理に当たることが考えられる。

なお、法律等により、処分権限を民間検査機関など行政機関以外の者に委任した場合には、既に多数の立法例があるように、行政責任を担保する観点から、本来の処分権限を有する行政機関が審理を行うことを併せて統一ルールとしてはどうか。

### (3) 不服申立ての提出先

不服申立書の提出先については、申立人側の分かりやすさや便宜に配慮する観点から、処分庁への提出のほか、処分庁の所属する府省等の窓口にも提出することを可能としてはどうか。

### (4) 審理段階の簡素化

現行行政不服審査制度は、個別立法に基づき、①異議申立て及び審査請求の2段階の手続、あるいは②審査請求及び再審査請求の二段階の手続を設定することを予定している。このように段階を経ることは、救済の機会を増すとともに、審理の結果の全国的な統一性等を図る意味があると解されてきた。しかしながら、平成14年調査でも、再審査請求で認容の例があるのは社会保険関係に限られるなど、段階を経ることが煩瑣なだけであって、必ずしも救済に結びついているとは言えない面がある。

(1) の考え方に従えば、審理は原則一段階となる。現在二段階の手続をとることが予定されているものがあるが、二段階の手続を経るのは、大量に行われる処分に対するものやいずれかの段階で第三者機関が関与するなど二段階の手続を置く合理的な理由のあるものに限ることとしてはどうか。さらに、二段階の審理を存置する場合にあっても、二段階目の審理に関しては、仮に不服申立前置が採られている場合でも、これを経ることなく直接訴訟を提起することも許容してはどうか。

また、現行行政不服審査法において、審査請求のできる処分につき、原権限を有する行政機関が他の機関に処分権限を委任した場合、本来審理を行うべき行政機関が審理を行えなくなることを防止する観点からの再審査請求の規定があるが（第8条第1項第2号）、上記（1）及び（2）による手続の中で審理を行う者を調整することにより対応すればよいものと考えられる。

#### （5） 不作為に対する不服申立ての取扱い

不作為に対する不服申立てについては、現行では異議申立てと、直近上級行政庁への審査請求のいずれかを不服申立人において選択することができる。しかしながら、上記（2）による府省単位での手続をとる場合には、不作為に対する不服申立てについても同様の手続とすればよいものと考えられる。

なお、不作為に対する不服申立てについては、行政手続法の第6条（標準処理期間）及び第9条第1項（審査の進行状況及び処分の時期の見通しを示す努力義務）によって措置されており、不服申立ての機能の大部分はこちらで代替されているという見方もある。

#### （6） 第三者性の確保

これまで、審査請求と異議申立ての二元主義の廃止、対審的構造の導入、審理段階の簡素化などを図ることを提案したところであるが、単純に簡素化しただけでは、分かりやすさや申立処理の簡易迅速性は向上するものの、行政の見直しや国民の権利利益の保護に資するとは言えないため、別途の工夫を行うことが必要である。

また、処分庁の担当者とは別の立場にある者が審理に当たるとしても、その者も組織の長の発する通達には拘束されることとなるなど、審理の範囲については一定の限界も有している。

この点、現行でも個別制度において第三者機関が裁決を行ったり、第三者機関が裁決庁の諮問に応じて答申を行ったりしている例があり、これらの中には一定の成果を上げ、評価を得ているものもあることから、第三者機関の活用を広く取り入れることを検討すべきである。

現在、申立件数の多い分野や専門的判断を要する分野などにおいて、個別に第三者機関が関与する仕組みが採られている。これらの個別の機関の在り方については更に検討の必要があるが、特に、現状では第三者機関が関与していない分野においてどのような対応策がとり得るのかの検討が重要である。

例えば、現在、第三者機関が関与していない行政分野について、情報公開・個人情報保護審査会のような仕組みを設け、各行政機関からの諮問を受ける形としてそこで分野横断的に処理を行うことが一つの選択肢ではないかと考えられる。

その場合、様々な行政分野における申立てが行われることが予定され、一定数に限定された構成員の知見のみで対応することは困難な場合もあると考えられることから、当該案件に精通した学識経験者、専門家等の参加も可能とするような参与制度などの活用も視野に入れるべきであろう。

以上のように分野横断的な処理機関を設ける場合、すべての申立案件に第三者機関を関与させることは大幅なコストの増大を招くことなどから、特に慎重な手続を要する処分に限定して第三者機関を関与させることが適当と考えられる。

その際、どのような処分を第三者機関の手続に付すべきものとするかが問題となる。

第三者機関の審理にかからしめることが適当なものとしては、①当該処分により申立人が重大な権利利益の侵害を被るもの、②審理担当者が踏み込むことには一定の限界があると考えられるもの、などが考えられる。

①については、聴聞相当処分（行政手続法第 13 条第 2 項の規定に該当する場合を含む。）、申請拒否処分などが、②については、申立ての理由が審査基準、処分基準等の通達やその他の法令の適用・解釈例にかかわるもので、今後の他の処分にも影響を与え得るものが考えられる。

以上の第三者機関における手続についても、処分庁が一方の当事者として参加する対審的審理構造を採ることとしてはどうか。

#### (7) 地方公共団体における対応

地方公共団体における審理機関については、地方公共団体の規模や不服申立ての現状にかなりの差がみられることから、こうした実情も踏まえた検討が必要となる。地方公共団体における不服申立て件数（異議申立て、審査請求及び再審査請求の合計）を、平成 14 年調査からみると、都道府県では最も多い東京都で 1,246 件、最も少ない島根県で 4 件、政令指定都市では最も多い名古屋市で 468 件、最も少ないさいたま市で 13 件、県庁所在市では、最も多い和歌山市で 296 件、最も少ない大津市、鳥取市が各 1 件となっている。

地方公共団体においても、本来、上記（１）から（６）までで述べたような形で審理を行うことが適当と考えられるが、上記のような処理の状況では、すべての地方公共団体において第三者機関等を設置し、これに対して諮問を行う等の措置をとることは現実的ではないと思われる。（現在、地方公共団体については、建築審査会、開発審査会、介護保険審査会、固定資産評価審査委員会などが第三者機関として必置とされている。）

このような場合には、地方公共団体が単独で第三者機関を設置することのほか、地方公共団体間で共同の処理機関を設ける、あるいは難民審査参与員などの制度を参考に、その都度審査にかかわる第三者を指定するなどの措置を採ることも含め、第三者性の確保の配慮について検討すべきと考える。

なお、地方公共団体の事務に関する不服審査としては、現行では法定受託事務又は自治事務について、国の行政機関が不服審査を機縁として関与する、いわゆる裁定的関与があるが、審査請求と異議申立ての二元主義の廃止の一環として、特別の理由により引き続き存置する必要があるものを除いては縮減すべきではないか。

市町村の事務執行に関する都道府県知事等の裁定的関与も、同様に考えるべきではないか。

### 3 審理手続

#### ○ 基本的考え方

現行行政不服審査法では、審理の進め方について職権主義の色彩の濃い規定が置かれており、その後制定された行政手続法と比べても、申立人の手続保障に欠けると思われる面がある。また、行政機関へのヒアリングにおいては、審理に関して明確な規定がないため運用に戸惑っている事態も見受けられた。このようなことから、審理手続について、申立人の権利保障を図りつつ、審理の促進にも配慮した規定を設けることが適当と考えられる。また、行政手続法と一貫して手続を考える必要もあろう。

#### ○ 具体的検討

##### （１） 審理の原則

望ましい審理の在り方としては、

- ① 原処分維持の姿勢を前提とするのではなく、客観的に審理を行うこと、

- ② ①の実現のため、原処分を行った者と別組織の者が審理に関わることが望ましいこと、
  - ③ 審理を進めるに当たり、必ずしも争点が明確になっていない場合があるが、この場合には、争点の明確化に努めること、
  - ④ 行政内部の不服審査の特長として、裁量の中身にも立ち入れるメリットがあることから、不当性も含め審理を行うこと、
- などが挙げられる。これらの在り方を努力義務の形で法律上に示すことなどにより、審理においてあるべき原則を担保することが考えられるのではないか。

## (2) 審理権限と審理担当官

審理を対審的構造とした場合、誰が審理に当たるのかが非常に重要となる。また、申立人側からみれば、誰が申立案件の処理を行っているのか明確になることが望ましい。さらに、現在、審査庁の権限とされている事項をどこに帰属させるのか明確にする必要があるため、審理権限の帰属を明確化するとともに、審理を実際に担当する審理担当官に係る規定を設けてはどうか。

審理担当官は、裁決権者がこれを指名することとしてはどうか。

現在の審査庁の権限を裁決権者の権限として整理した上で、この権限のうち、解釈上分かれている職権探知についてこれを許容する規定を置き、明示すべきではないか。この際、職権探知で得た資料等についても閲覧を認めるなどにより、申立人に対して不意打ちとならないような工夫が求められるのではないか。

また、行政機関へのヒアリングにおいては、審理を進行させる観点からの規定が不明確なため、審理が長期化しているとの意見も出されていた。こうしたことから、審理担当官の権限として、処分庁及び第三者への資料提出要求権を明確に規定するなど審理促進の観点からの規定整備を行う必要もあるのではないか。

## (3) 不服申立人の手続的権利

不服申立人の攻撃防御のための権利を十分なものとするためには、①争点が何なのか、②処分庁が何を根拠に処分を行っているのかが明確にできるような手続を整備することが望ましい。

このため、前述したとおり手続を対審的な構造とする原則の下、口頭の意見陳述の機会を付与する場合においては、処分庁側の職員と不服申立人との対審的な構造とした上で、処分庁側の職員に対する申立人の質問権を認めてはどうか。また、口

頭の意見陳述を行わない場合にあっても、処分庁（事案を処理した処分庁の職員）側が弁明書を提出し、不服申立人が反論書を提出することができることとしてはどうか。

なお、行政機関からのヒアリングでは、現状の口頭の意見陳述では、申立ての際に文書で提出した理由等を再度意見として口頭で繰り返すのみであり、意義に乏しいという意見も示されており、意見陳述の内容面でも工夫を行う必要がある。また、同じく行政機関からのヒアリングでは、口頭の意見陳述の日程設定が事務処理の遅延の一つの原因となっているとの指摘もなされた。行政手続法の聴聞の期日指定の方法（行政手続法第 15 条第 1 項）も参考にするなど、処理の迅速化の観点からの措置も検討する必要がある。

また、②の観点から、不服申立人に対し、行政手続法第 18 条の規定を参考に、審査請求の場合において処分庁から提出された書類に限ることなく、処分関係書類全般の閲覧を認めることが適当と考えられる。この際、閲覧の拒否事由も含め行政手続法と同様としてはどうか。さらに、行政手続法第 18 条では明文の規定はないが、現在でも不服審査の運用上でなされているケースもある謄写について一般的に認めるかどうかを検討する必要がある。

#### （４） 事前・事後の手続を統一的に把握する視点

行政手続法により、聴聞相当処分については、（２）の口頭意見陳述と同様の手続が事前手続として保障されている。この聴聞を経た処分については、現在、異議申立ては封じられているが、事後手続が充実されることを踏まえれば、申立てを認める必要があるのではないか。

これに対し、聴聞の機会が付与されていない処分については、本人の申立てによる口頭意見陳述を認める必要があると考えられる。ただし、弁明相当処分であって弁明書の提出があった場合には、この活用を図るなど、手続の合理化を検討すべきである。

#### （５） 裁決・決定

現行行政不服審査制度では、裁決・決定の態様として、異議申立て及び審査請求（処分庁の上級庁が審査庁の場合）では、却下、棄却、処分の全部又は一部の取消し、事実行為の全部又は一部の撤廃、処分又は事実行為の変更の類型が設けられている。

「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止に伴い、裁決・決定の一本化を

図るとともに、裁決・決定に関しては、第三者機関等に諮問を行う場合も含め、Ⅲで述べるように義務付けたものを認めるなど柔軟な対応を可能としてはどうか。

#### 4 申立期間及び審理期間

##### ○ 基本的考え方

申立期間については、今回の行政事件訴訟法の改正において出訴期間の延長が図られたこととの関係をどう考えるかについて、また、審理期間については、申立人の利益に配慮し、審理の迅速化に資するような仕組みを設けられないかにつき検討する必要がある。

##### ○ 具体的検討

###### (1) 申立期間

行政事件訴訟法の改正を踏まえれば、一定期間内においては行政上の不服申立てを行うのか、訴訟を行うのかの選択が可能であることが望ましいと考えられることから、(主観的)不服申立期間については、行政事件訴訟法上の出訴期間と平仄を合わせて、6か月に延長することが望ましい。この場合において、(主観的)不服申立期間に係る例外規定についても、行政事件訴訟法と同様の規定とすることが適当ではないか(具体的には、現第14条第1項但書を行政事件訴訟法第14条第1項但書のように改め、現第14条第2項を削除する。)

なお、(客観的)不服申立期間については、引き続き存置することとしてはどうか。

###### (2) 審理期間

審理に要する期間については、個別に定められている場合を除き、現在、特段これを制限する規定がない。審理期間を制限することは、審理の促進の観点から有効とも考えられるが、審理期間は案件の内容、性質や審理を行う機関によって異なり得ることから、一律にこれを制限することは困難である。

しかしながら、行政手続法により定められているように、申立人側に対し、裁決等の見通しを示すことは権利利益の救済の観点から重要と考えられることから、同法第6条(標準処理期間)および第9条(情報の提供)を参考に、不服申立処理に係る標準処理期間を処分 of 性質・審査機関の性格等の事情を勘案して、審理を行う行政機関が個別に設定し公表するとともに、申立人の求めに応じて当該不服申立て



に係る審査の進行状況および当該不服申立てに対する裁決・決定の時期の見通しを示すことを、審理を行う行政機関の努力義務としてはどうか。また、これにより審理期間の短縮が図られることも期待されよう。

第三者機関等への諮問を行う場合については、「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」（平成 17 年 8 月 3 日情報公開に関する連絡会議申合せ）を参考に、審理期間短縮のための仕組みを整備することも考えられる。

### Ⅲ 処分に関する新たな救済態様の検討

#### ○基本的考え方：

改正行政事件訴訟法においては、抗告訴訟の類型として、義務付け訴訟及び差止訴訟が新たに法定されることとなった。これらの訴訟類型の法定は、これまでの訴訟類型では救済が困難であったものに救済の道を拡大する意味があることから、行政上の不服申立制度においても、類似のものを設けるべきかどうか検討する必要がある。

ただし、何らかの処分が行政によって行われる前の段階において、行政自身に特定の処分の実施を義務付ける、もしくは差し止めることを求める場合には、裁判所に対して訴える場合とは異なり、事前手続を拡張する形での柔軟な対応が考えられる。

#### ○具体的検討：

以下、申立ての種類ごとに考えられる対応を検討する。

##### (1) 処分の名あて人本人による申立て

###### a 利益処分の義務付け

利益処分の義務付けについては、大半は申請拒否処分等に対する申立てとして提出される場合が多いと考えられるが、このような場合には、処分の取消しのみではなく、何らかの行為を行うことを処分権限を有する行政機関に義務付ける形式の裁決を明文化することで対応すべきではないか。

###### b 不利益処分の差止め

不利益処分の差止めについては、行政手続法に定める不利益処分に対する事前手続が既に定められており、この適用を考慮すべきである。

## (2) 第三者による申立て

### a 不利益処分の義務付け

第三者が、別の者に対する不利益処分の義務付けを申し立てた場合には、①第三者の申立てに基づき、不利益処分手続に入るかどうかを原権限庁で判断し、②不利益処分手続に入る場合には、行政手続法に定める不利益処分手続（弁明・聴聞）について、同法第 17 条の参加人の規定をより強化することにより対応してはどうか。

なお、申立てを提起できる者の範囲は、Ⅱ 1 の不服申立適格の範囲と同様かどうか。また、①の「判断」の取扱いについては、「処分」が存在しない段階でのものであることから、「処分」への不服申立てに係る「裁決」とは異なる取扱いとしてはどうか。

### b 利益処分の差止め

利益処分の差止めの申立てについては、当該処分が行われる過程での第三者の参加について、現行行政手続法第 10 条に定める参加の手続をより強化する形で位置付けることにより対応してはどうか。

## Ⅳ 処分以外のものに対する不服申立て

### 1 対象範囲の検討

#### ○ 基本的考え方

Ⅱ 及びⅢでは、現行の行政不服審査制度と同様、処分に対する救済を制度の中心に据えたものとして記述してきた。

しかしながら、行政活動が多様化している中で、これまで処分ではないとされたために不服申立制度の外に置かれてきた各種行政上の行為についても、これらが国民の権利利益に触れるような場合には、国民の権利利益の保護の充実の観点からは、これら行政上の行為に対する不服を受け止めるための制度を設けておくことが望ましい。

以下、上記方向性に沿って、処分以外の主な行政上の行為の類型ごとに検討する。

#### ○ 主な行政上の行為の類型ごとの検討：

## (1) 行政指導

行政指導については、行政手続法により一定の規制を受けることとなったが、規制の緩和等が進展する中で、ルール遵守を徹底するための手段としてなお多用される傾向にある。行政指導は、本来相手方の任意の協力の上のものであり、指導により権利利益に変動をもたらすことがないのが前提であるが、行政指導に従わないことを公表される等により、営業上の信用に傷が付く等の不利益を被ったり、行政指導に従わないことにより後に不利益処分が発動されたりする場合などがある。また、判例上も行政指導に従わないことによる不利益が問題となった例もある。このため、行政指導に起因する不利益を避けるための不服申立て（以下、処分以外のものについても「不服申立て」とした。）を認めることは、国民の権利利益の保護及び行政運営の適正化を図る上で意義があるものと考えられる。

もっとも、一言に行政指導といっても多種多様なものが存在しているため、どのような行政指導を不服申立ての対象とし、どのように救済を行うかという点が問題となる。ここでは、行政指導とは、行政手続法第2条第6項における定義（行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内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）に当たるものを言うことを前提とした。

行政指導のうち、その根拠が法定されているものがある。根拠が法定されているものには、一定の要件に該当した場合に行政機関が「勧告」、「指導」等を行うことができることを定め、さらに、これら「勧告」、「指導」等に従わない場合に「公表」、「是正命令」等が定められているものが多数みられる。このような行政指導について、法令に定める要件に照らして、当該指導が違法又は不当である場合に救済を認めることは、権利利益の救済の観点から非常に意義があるものと考えられる。

行政指導の根拠が法定されていないものにあっては、その態様は様々であるため、一概に論ずることは困難な面もあるが、行政手続法の規定（第32条第2項、第33条及び第34条）に反して行われる行政指導や、法令の趣旨を逸脱しているのではないかと考えられる行政指導に対しては、申立てによる救済の道を設ける必要があると考えられる。また、地方公共団体の行う行政指導で法令の根拠のないものについては、現在行政手続法の適用が除外されており、法令違反という形では捉えがたいため、同様の取扱いとすることが適当かどうかなお検討の必要がある。

## (2) 行政指導以外の事実行為

事実行為については、従来、原状回復が図られる意味があることを前提に、継続的事実行為についての不服申立てが認められてきた。

しかしながら、国民の身体・財産等に対して具体的な侵害を生じさせた行為で、それ自体は単発の行為で継続性はないものについても、行政活動の適正化という点から、何らかの形で不服を申し立てるみちを設け、これに対する行政機関の認識や対応を明確にすることが必要ではないか。

これにより、当該事実行為により侵害された権利利益の回復は困難であるものの、組織的に同様のことが他の者に対しても行われることや、本人に対して将来繰り返し行われることを防止できる等の効果が期待される。(例：強制退去候補者の入国者収容所における処遇や、行政調査の際に行われる建物等への立入検査など。)

## (3) 行政上の契約

行政が国民との間において締結する契約については、民事上の契約であると一般的に解されている。しかしながら、これら契約の中には、契約に係る事項が法令に規定されているものや契約手続に係る事項が法令に規定されているものなどが典型例であるが、通常の人間における契約とは異なる原則が働くものも存在している。

このように、行政上の契約のうち、行政機関が遵守すべき規範が、民事上のものとは別途法令等の形で存在しているものについて、当該規範に違反して契約に関する行為が行われた場合などにあっては、国民の権利利益の保護の観点から、不服を申し立てる手続を設けることが適当ではないかと考えられる。

なお、国及び地方公共団体の行う契約のうち、法令の形で遵守すべき規範が定められていないものにあっては、不服申立ての対象とすることは困難ではないか。

## (4) 行政立法

行政立法については、意見公募手続の法制化にみられるように、事前手続の充実により対応していくことが基本と考えられる。違法ないし不当な手続により行政立法が行われたことについて不服を申し立てるみちも検討したが、行政立法が処分性を有するとされるもの以外は、国民の個々の権利利益に直接影響を与えるとは言いがたいことなどから、不服申立ての対象とすることは適当ではないと考える。

ただし、事後救済の観点からは、制定以降も見直し期限が到来した時点で再度意見公募を行う等の方法により、国民が行政立法に対して意見を述べる機会を拡充していくことは必要ではないか。

#### (5) 行政計画

行政計画については、行政立法に近い内容のものもあれば、行政指導に近いもの、個別の名あて人に対する処分に近いものまで多種多様であり、統一的な救済制度を設けるよりも、分野ごとに、その分野に最も適切な形の救済制度が設けられることが望ましいと考えられる。

### 2 処分以外のものを対象とした場合の処理手続等

#### (1) 処理の基本的考え方

上記では、行政指導、行政指導以外の事実行為及び行政上の契約（以下「行政指導等」という。）について何らかの形で不服申立ての対象とすべき旨示したところである。

このうち、行政指導については、「行政指導の違法性、不当性の確認」という形で、行政指導以外の事実行為の場合には「事実行為の違法性、不当性の確認と再発防止」という形で、契約の場合には「契約に係る行為の違法性、不当性の確認とそれに伴う契約の締結、取消し、契約解除の撤回、契約手続の改善等」という形でそれぞれ救済を考えることが望ましく、処分の取消しを基本とする処分に対する救済の内容とは異ならざるを得ない。

当研究会では、新たな救済ルートの具体的制度設計に当たっては、昨年制定された「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」第 118 条から 120 条までに定める「事実の申告」の制度等も参考にした。

#### (2) 処理機関及び処理手続

行政指導等に対する不服申立てを認める場合、行政運営の適正化が一つの大きな目的であることから、行政指導等を行った担当者が所属する行政機関において対応することが基本と考えられる。

申立てがあった場合に行政機関に求められる対応として、典型的ケースを想定した場合、

① 行政指導については、指導の要件を満たしていたか、指導に従わない場合の不

利益取扱いを示唆するなどの不適切な行為はなかったか、などを調査し、調査の結果とこの結果を踏まえた行政機関の認識及び今後の対応方針（個別の行政指導の撤回、行政指導指針の改定など）を示すこと、

- ② 行政指導以外の事実行為については、具体的な侵害行為など適正を欠いた行為の有無に関して調査を行い、調査の結果とこの結果を踏まえた行政機関の認識及び今後の対応方針（再発防止策など）を示すこと、
- ③ 行政上の契約については、契約に係る行為が行政上の規範に違反したものであったかどうかについて調査を行い、調査の結果とこの結果を踏まえた行政機関の認識と今後の対応方針（契約の締結、取消し、契約解除の撤回、契約手続の改善など）を示すこと、が求められよう。

したがって、行政指導等については、当該行為を行った者の所属する行政機関において申立てに係る調査を行い、当該調査の結果とその結果を踏まえた行政機関の認識及び今後の対応方針を示すことを、申立てに対して行政機関が行うべき共通的な手続として定めてはどうか。

なお、当該行政機関に申し立てるのでは具体的な救済が期待できないとの意見もあろうが、まずは、個人の権利利益に対する影響の大きさを考慮し、処分に対する申立てを中心に慎重な手続を用意することが適当ではないかと考えられる。なお、処分に対する申立てに係る手続規定のうち、必要なものについて準用できるよう検討する必要がある。

また、政府調達に関する苦情処理のように、現在個別に苦情処理手続が定められているものもあるが、こうした手続が一般手続に比べ手厚い手続として用意されている場合には、手厚い手続を存置することが適当である。

申立てのできる者の範囲については、行政指導については行政指導を受けた者、行政指導以外の事実行為については、事実行為を受けた者、行政上の契約については、契約の相手方若しくは契約手続への参加者が申し立てることが想定され、それ以外の第三者的な者が申し立てることは通常想定されないことから、いずれの場合も限定が可能ではないか。

なお、行政指導等に対する不服申立てに対しては、行政機関の認識及び今後の対応方針が行政機関側の回答になる。取消訴訟でその回答の瑕疵を争い得るかについては、行政事件訴訟制度の設計の問題となるが、当研究会としては、その固有の瑕疵を争う取消訴訟自体は必ずしも否定される必要はないと考える。

## V その他

### 1 教示等申立てを利用しやすくする措置

現行行政不服審査制度では、処分を行う場合に不服申立てができる旨教示を行うことを一つの特色としている。今般の行政事件訴訟法の改正において、訴訟制度にも新たに教示制度が導入されており、教示制度に期待がされていることから、引き続き教示を行う等により申立てを利用しやすくする措置をとる必要がある。

#### (1) 教示

「処分」については引き続き教示義務を課すとともに、教示の具体的な方法について統一を図る観点から、ガイドラインを示すこととしてはどうか。また、行政指導等についても、書面によりなされるものについては、処分と同様に教示を義務付けてはどうか。

なお、書面によらずなされる行政指導等であっても、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」に定める事実の申告制度における教示の在り方（第15条第1項第10号）などを参考に、例えば包括的に教示を行えるような場合にはその可能性を追求することとしてはどうか。

教示がなされなかった場合には、そのことを（主観的）不服申立期間の例外である「正当な理由」（現行法は「やむをえない理由」）の判断の際の考慮要素とすることが適当である。

#### (2) その他の措置

国の行政機関への申立てについては、既にオンラインによる申立てが可能であるが、さらに利便性の向上を図る観点から、総合窓口（ポータルサイト）の設置を検討してはどうか。その場合には、不服申立ての到達時期などについて、規定の整備が必要かどうか併せて検討する必要がある。

### 2 関係法令、適用除外等の扱い

以上、行政不服審査制度の一般法である行政不服審査法の在り方を中心に改革の考え方を示したが、現在行政不服審査法の特例として定められている個別法の規定や行政不服審査法の適用除外の在り方については時間的制約もあり、十分に検討することができなかった。これら特例や適用除外については、行政不服審査制度の改革の一環

として、行政不服審査法と整合性を図る観点からの検討が必要と考えられる。

個別立法により、不服申立前置主義が採用されている規定があるが、こうした規定は、個人の選択により直接訴訟を提起できるみちを閉ざしている面もある。この点については、行政事件訴訟制度も含めた行政救済の在り方の問題としても検討されるべきであろう。

## VI 今後の検討について

本報告において、過去 40 年を超えて実質的な見直しが行われなかった行政不服審査制度について、その間の環境の変化や運用の実態を踏まえた問題点を明らかにするとともに、それに対する解決方策としてとり得る方法に関する現時点での研究会としての認識を示した。行政不服審査制度は、国民と行政との関係に関わる非常に重要な制度であることにかんがみれば、本報告を機に、各方面におけるこの制度に対する関心が一層高まり、改革に向けた様々な議論が行われることを期待する。

今後、政府において、行政不服審査制度についての国民側のニーズや、行政機関における処理の実態等をさらに詳細に把握した上で、現実の制度改正につながる一層本格的な検討が行われることを期待し、本報告がその重要な礎石となることを切に希望する。



## 行政不服審査制度研究会 名簿

(敬称略)

- |      |                                    |                   |
|------|------------------------------------|-------------------|
| 座長   | <small>こばやかわ みつお</small><br>小早川 光郎 | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |
| 座長代理 | <small>たかはし しげる</small><br>高橋 滋    | 一橋大学大学院法学研究科教授    |
|      | <small>おおはし まゆみ</small><br>大橋 真由美  | 成城大学法学部専任講師       |
|      | <small>しまむら たけし</small><br>島村 健    | 神戸大学大学院法学研究科助教授   |
|      | <small>たきがみ のぶみつ</small><br>瀧上 信光  | 千葉商科大学政策情報学部教授    |
|      | <small>ほんだ たきお</small><br>本多 滝夫    | 龍谷大学大学院法務研究科教授    |
|      | <small>まえだ まさこ</small><br>前田 雅子    | 関西学院大学法学部教授       |
|      | <small>やまもと りゅうじ</small><br>山本 隆司  | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |

## 行政不服審査制度研究会 開催実績

### ○ 第1回

- ・ 平成17年10月13日（木）10:00～12:00
- ・ 議題：（1）事務局説明  
（2）ヒアリング
  - ・ 国土交通省 都市・地域整備局市街地整備課市街地整備制度調整室
  - ・ 東京都 総務局法務部審査法務室

### ○ 第2回

- ・ 平成17年11月16日（水）10:00～12:00
- ・ 議題：（1）ヒアリング
  - ・ 厚生労働省 労働基準局総務課労働保険審査会事務室
  - ・ 川崎市 総務局総務部法制課  
財政局税務部税制課  
まちづくり局総務部まちづくり調整課
- （2）事務局説明

### ○ 第3回

- ・ 平成17年12月9日（金）16:00～18:00
- ・ 議題：（1）ヒアリング
  - ・ 地方公務員災害補償基金
  - ・ 日本弁護士連合会
- （2）個別論点の検討等

### ○ 第4回

- ・ 平成17年12月26日（月）13:30～16:00
- ・ 議題：（1）有識者ヒアリング
  - ・ 磯部 力 立教大学法学部教授  
（公害等調整委員会委員、元中央労働委員会委員）
- （2）個別論点の検討等

○ 第5回

- ・ 平成18年 1月26日(木) 15:30～18:00
- ・ 議題：個別論点の検討等

○ ワーキンググループ第1回

- ・ 平成18年 2月2日(木) 13:00～17:00
- ・ 議題：報告書案の検討等

○ ワーキンググループ第2回

- ・ 平成18年 2月15日(水) 10:00～15:00
- ・ 議題：報告書案の検討等

○ 第6回

- ・ 平成18年 3月1日(水) 9:30～12:00
- ・ 議題：報告書案の検討等

○ 第7回

- ・ 平成18年 3月17日(金) 13:30～16:00
- ・ 議題：報告書案の検討等