

主な論点に関する検討の方向性

(第 2 回検討会終了時点)

※ 本資料は、各論点について、本検討会におけるこれまでの議論に基づき、今後検討を要する論点及びその方向性を整理したものである。

主な論点
1 不服申立適格
2 申立ての種類及び審理の基本構造（第 2 回検討会）
3 審理手続
4 申立期間及び審理期間
5 処分に関する新たな救済態様
6 処分以外のものに対する不服申立て
7 その他
8 各論点を通じて地方公共団体における取扱いに係るもの

目 次

2 申立ての種類及び審理の基本構造	
（1）「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止……………	1
（2）審理の基本構造……………	3
（3）不服申立ての提出先……………	8
（4）審理段階の簡素化……………	9

2 申立ての種類及び審理の基本構造

(1) 「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止

ア 現行制度

- (ア) 原則として、処分庁に上級行政庁があるときには直近上級行政庁（特別の定めがあるときはそれ以外の所定の行政庁）に対する審査請求、上級行政庁がないときには処分庁に対する異議申立て（特別の定めがあるときは処分庁以外の所定の行政庁に対する審査請求）をすることができることとなっている（行審法第5条、第6条）。
- (イ) 異議申立ての場合には、審査請求の場合のように弁明書・反論書の提出（同法第22条、第23条）、処分庁からの物件の提出・閲覧（同法第33条）が規定されておらず、また、不服申立ての一方当事者たる処分庁が自ら審理を行う仕組みとなっている。

イ 問題の所在（指摘されている事項等）

- (ア) 審査請求と異議申立てとで申立人の手続的権利に差異があるが、行政機関の構成や権限委任の有無などによりそのような差異が生ずることは適当ではないこと、手続の一本化を図ることは国民に分かりやすいことから、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（行審研報告書 p. 6）。
- (イ) 審査請求に関しては、処分庁が審理手続上の当事者として登場しないことから、争点が明確化されず審理が進みにくく、また、処分庁の自己反省機能が発揮されにくい仕組みとなっている。

ウ 今後検討を要する論点

【論点2-1-① ㉔】

不服申立ての種類を一元化した場合のデメリットをどう考えるか。

- 国については、地方支分部局の長に権限が委任されている場合、原則本省の大臣に審査請求を行えたのが、二元主義が廃止されると、職能分離を図るにしても、不服申立ての審理が当該支分部局限りで行われる場合が生じる。本省で審理してもらいたい者にとって、これは権利救済の後退になるのではないかという批判に対してはどう答えるか（ジュリストNo.1315、p. 59）。
- 手続の一本化を図ることがなぜ国民に分かりやすいといえるのか、二元主義を廃止する必要はあるのかという批判に対してはどう答えるか。

【検討の方向性】

- (ア) 現行法上、処分庁に上級行政庁がある場合には弁明書や反論書の提出等が規定されている審査請求ができるのに、上級行政庁がないとき（大臣等が

処分庁のとき)には簡易な異議申立てしかできないが、このように上級行政庁があるか否かという不服申立人からすると偶然の差異により不服申立手続の権利保護のレベルが異なるのは不合理ではないか。

- (イ) 一元化する不服申立手続については、本省における書面審理に代え、処分庁と申立人を対峙させ、処分担当者とは別の者が審理を担当する対審的な審理構造を採るとともに、審理手続における申立人の手続的権利を強化する等により、申立人による十分な攻撃防御を通じてより一層の中立・公平な審理の確保が可能となることから(ジュリストNo.1315、p.59～60 島村発言参照)、権利救済の後退という批判は当たらないのではないか。
- (ウ) 審査請求、再審査請求、異議申立てというように手続の種類が複数あることは、現行の行政不服審査制度に精通していない者にとって分かりづらいことから、手続の一本化を図ることにより、行政不服審査制度を分かりやすく利用しやすいものにすることができるといえるのではないか。

【論点 2-1-② ㊦】

不服申立ての種類を一元化した場合、例えば、これまで地方支分部局で行っていた事案についてもすべて本省で審理を行うこととなってしまうことも場合によってはあり得るなど、審理が特定の担当に集中し、かえって迅速な処理の支障となるおそれも想定されることから、審理の集中に対する方策や二元主義を存続する類型を検討する必要はないか。

【検討の方向性】

審理の集中に対する方策については、様々な方策が考えられるが、例えば、審理担当官を複数指名するなど、審理担当官の指名の在り方(「3(2) 審理権限と審理担当官」整理番号3-2-②)として検討することとしてはどうか。

また、二元主義を存続する類型については、二段階審理とする合理的な理由があるもの(「2(4) 審理段階の簡素化」整理番号2-4-①)において検討することとしてはどうか。

(2) 審理の基本構造

ア 現行制度

- (ア) 異議申立ては、異議申立人からの不服申立てを処分庁自らが審理する。
また、審査請求は、審査請求人からの不服申立てを処分庁以外の審査庁が審理する。審査請求の場合、処分庁は、弁明書と証拠の提出（行審法第22条、第33条第1項）を除き、審理手続の過程で登場しない。
- (イ) 書面審理主義が原則。不服申立人の申立てがあったときは、口頭意見陳述の機会を付与（同法第25条第1項、第48条、第56条）。
- (ウ) 異議申立てに対する決定権者は処分庁であり（同法第47条）、審査請求に対する裁決権者は審査庁である（同法第40条）。

イ 問題の所在（指摘されている事項等）

- (ア) 異議申立て、審査請求共に片面審理構造とも呼ぶべき構造になっている。第三者性ないし客観性に関する国民の不信感を払拭しきれていない。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こと（対審的な構造）、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することを基本としてはどうか（事後救済研報告書 p. 21～22。行審研報告書 p. 7）。
- (イ) 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（行審研報告書 p. 7）。
- (ウ) 地方公共団体については、東京都のように不服申立ての処理を行う専門部署を設けている例がある一方、ヒアリングを行った市からは、地方公共団体の規模が小さくなればなるほど処分担当者とは別の審理担当者を設けることは困難ではないかとの意見もあったところである（第1回検討会資料8「地方公共団体ヒアリング結果」p. 4のG市の意見）。

ウ 今後検討を要する主な論点（関連項目：「3 審理手続」）

【論点 2-2-① ㊸】

二元主義を廃止した場合、現在は処分庁又は審査庁にある決定・裁決権をだれに帰属させるか。

【検討の方向性】

審理の体制に関しては後述の論点の検討が必要であるが、最終的な裁決については、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してはどうか。

【論点 2-2-② ㊸】

原処分が地方支分部局で行われた場合の不服申立ての審理を、当該部局と本省のいずれで行うか（審理担当者になるのがいずれの職員か）について、一般的な基準をどう考えるか。

実際に審理担当者を確保できるか、審理能力の確保は可能か。

【検討の方向性】

以下のいずれかが考えられるが、実際に審理担当者を確保できるか（あるいはその手当の見込みがあるか）の問題でもあるので、各府省ヒアリングで確認することとしてはどうか。

（案 1） 審理担当者は本省の職員とする。

（案 2） 「規模が大きい地方支分部局」と「規模が小さい地方支分部局」とに区分し、前者の審理担当者は、地方支分部局の処分担当者の属する部署以外の部署の職員とし、後者の審理担当者は、本省の職員とする。

（案 3） 職能分離を図り、対審的構造を採ることができれば、審理担当者をどの組織から選ぶかは任意とし、審理担当者を当該地方支分部局から選ぶか、その上級行政庁から選ぶかは、その組織の実情を把握する各府省が判断する。

例えば、原処分を地方支分部局の長が行うケースで裁決権者が本省（上級行政庁）である場合、地方支分部局における審理担当者を処分担当者の属する部署以外の部署の職員とすることにより、裁決決定手続が煩瑣となり、「簡易迅速」の要請に合致しないと認められる場合や、審理担当者として適当な人材が得られない場合などは、各府省の判断で、審理自体も本省（上級行政庁）で行うこととすることを許容してよいのではないかと。

【論点 2-2-③ ④】

行政官庁法理に基づく従来の規定に、担当者主義の規定をどう織り込むか。制度上の呼称をどうするか。

(現行の規定では、審理を行う主体は、審査庁という行政官庁法理に基づく主体となっているが、処分担当者と審理担当者という行政官庁法理から外れた考え方をを用いる場合、どのように規定するか。)

㊦ 「処分担当者」、「審理担当者」の定義又は要件を書く場合、どのようなものになるか(処分担当者については「処分の決裁を起案した者」、「処分の内容等について実質的に判断した者」等。審理担当者については、「処分担当者以外の者で中立的な判断ができる者」等。)

㊧ 「処分担当者」、「審理担当者」の定義又は要件を書かない場合、どのような規定とするのか(審理の基本原則の一部として、執行と審理の分離を書くなど。)

【検討の方向性】

(7) 「処分担当者」(仮称)については、審理担当者の概念と切り分ける必要があることから、処分の内容等について実質的に判断する部署に所属する者をいうとするなど、適切な表現を検討してはどうか。

(4) 不服申立ての審理は、処分庁の直近上級行政庁が指名する職員その他政令で定める者が担当することとしてはどうか。

審理担当者(仮称)については、聴聞主宰者に関する行政手続法第19条第2項の規定と同様の除斥事由を規定してはどうか。その除斥事由の一に「処分担当者」を規定してはどうか(論点3-1-②参照)。

(ウ) 制度上の呼称については、「3 審理手続(2) 審理権限と審理担当官」で検討することとする。

(参照条文)

○ 行政手続法

(不服申立て)

第十九条 聴聞は、行政庁が指名する職員その他政令で定める者が主宰する。

2 次の各号のいずれかに該当する者は、聴聞を主宰することができない。

一 当該聴聞の当事者又は参加人

二 前号に規定する者の配偶者、四親等内の親族又は同居の親族

三 第一号に規定する者の代理人又は次条第三項に規定する補佐人

四 前三号に規定する者であったことのある者

- 五 第一号に規定する者の後見人、後見監督人、保佐人、保佐監督人、補助人又は補助監督人
- 六 参加人以外の関係

【論点 2-2-④ ㊸】

大量処分などの分野などにおいては、様々な事例があるために、厳密な対審構造を採ることは、迅速処理に困難をきたす場合があり、また、行政分野ごとの専門性の度合いに応じて審理担当者に要求される専門性の度合いにも差異があり、さらに、行政組織の各分野・各段階における人材資源の状況にも差異があるので、これらの状況や審理段階に応じて、対審構造の例外を認める必要はないか。

【検討の方向性】

大量に行われる処分に対する不服申立てについては、**審理手続の対審構造の例外を認めるのではなく、迅速処理を条件とする現行の異議申立て制度のような不服申立手続を特殊類型として認め、さらに、これに不服がある場合に正式な不服申立を行うこととする二段階審理を特殊類型として認めることで対応してはどうか。**

(二段階審理の存置については、「2 申立ての種類及び審理の基本構造(4) 審理段階の簡素化」で検討することとする。また、迅速処理の確保方策については、「4 申立期間及び審理期間」等で検討することとする。)

【論点 2-2-⑤ ㊹】

(民間検査機関等へ処分権限を委任した場合の不服申立ての処理については、)現状では個別法に特例として規定されているが、統一ルールとして定めるか。

【検討の方向性】

本来の処分権限を有する行政機関が審理を行うことを関連法整備方針又は行審法本体に統一ルールとして定めることとしてはどうか。

(ただし、処分権限を委任した場合、行政機関には処分権限がなくなるため、行審法本体に統一ルールを規定しようとする場合、当該行政機関に「本来の処分権限」を留保する趣旨の個別法の法律改正が必要であるとも考えられるので、権限の所在は個別法で定めることとし、個別法に定めがないときは所管の大臣が裁決庁となるというような案も考えられる。)

- 民間検査機関等へ処分権限を委任した場合の不服申立ての特例の例
指定確認検査機関が行った建築確認に不服がある者は、建築確認をする権限を有する建築主事が置かれた市町村又は都道府県の建築審査会に対して審査請求を行う(建築基準法第94条)。

(参照条文)

- 建築基準法

(不服申立て)

第九十四条 建築基準法令の規定による特定行政庁、建築主事若しくは建築監視員又は指定確認検査機関の処分又はこれに係る不作為に不服がある者は、行政不服審査法第三条第二項に規定する処分庁又は不作為庁が、…略…、指定確認検査機関である場合にあっては当該処分又は不作為に係る建築物又は工作物について第六条第一項（…略…）の規定による確認をする権限を有する建築主事が置かれた市町村又は都道府県の建築審査会に対して審査請求をすることができる。

(3) 不服申立ての提出先

ア 現行制度

- ・ 審査請求書は審査庁に、異議申立書は処分庁にそれぞれ直接提出されることを原則としている。なお、審査請求書については処分庁を経由して提出することもできる（行審法第3条、第17条）。

イ 問題の所在（指摘されている事項等）

- ・ 原則としては、原処分権者より上位の者が裁決権者となることから、その裁決権者が不服申立ての**あて先**となるが、不服申立書の提出先については、申立人側の分りやすさや便宜に考慮する観点から、処分庁にも提出でき、処分庁の所属する府省等の窓口にも提出できることとしてはどうか（行審研報告書 p. 7）。

ウ 今後検討を要する論点

【論点 2-3-① ㊸】

不服申立書の提出先をどうするか。

【検討の方向性】

処分庁の所属する府省等の窓口にも提出できるとすることは広汎にすぎ、かえって審理担当者への送付が遅延するなど、混乱を招くおそれもあることから、不服申立書の提出先については現行制度と同様の規定でよいのではないかと。不服申立書の提出先を適切に教示することとすれば、申立人の利益を損なうこともないのではないかと。

【論点 2-3-② ㊸】

提出先での不服申立書の滞留を避けるための方策が必要ではないかと。

【検討の方向性】

行審法第17条を参考に、処分を行った行政機関の長等が不服申立書の提出を受けた場合には直ちに審理担当者へ送付することとし、具体的な送付期限については定めないこととしてはどうか。

また、審理担当者へ不服申立書を送付する際には、その旨を申立人に対して通知することとしてはどうか（「3 審理手続（2） 審理権限と審理担当官」で検討）。

(4) 審理段階の簡素化

ア 現行制度

- (7) 処分庁に上級行政庁があるときには審査請求をすることができ、さらに、法律に異議申立てをすることができる旨の定めがあるときには異議申立てをすることもできる（行審法第5条第1項第1号、第6条第3号）。なお、審査請求と異議申立ての両方をすることができるときには、異議申立ての決定を経た後でなければ審査請求を行うことができない（同法第20条）。
- (1) 審査請求の裁決に不服がある者は、法律に定めがある場合や処分権限が委任されている場合に、再審査請求をすることができる（同法第8条）。

(参照条文)

○ 国税通則法

(国税に関する処分についての不服申立て)

第七十五条 国税に関する法律に基づく処分次各号に掲げるものに不服がある者は、当該各号に掲げる不服申立てをすることができる。

一 税務署長がした処分（次項に規定する処分を除く。）その処分をした税務署長に対する異議申立て

二～五 略

2 略

3 第一項第一号、第二号イ若しくは第四号又は前項第一号の規定による異議申立て（法定の異議申立期間経過後にされたものその他その申立てが適法にされていないものを除く。第五項において同じ。）についての決定があつた場合において、当該異議申立てをした者が当該決定を経た後の処分になお不服があるときは、その者は、国税不服審判所長に対して審査請求をすることができる。

4～6 略

○ 健康保険法

(審査請求及び再審査請求)

第一百八十九条 被保険者の資格、標準報酬又は保険給付に関する処分に不服がある者は、社会保険審査官に対して審査請求をし、その決定に不服がある者は、社会保険審査会に対して再審査請求をすることができる。

2～4 略

イ 問題の所在（指摘されている事項等）

- (7) 審査請求と異議申立ての二元主義の廃止の考え（「2（1）「審査請求と異議申立ての二元主義の廃止」に従うと審理は原則一段階となるところ、現行制度は、個別立法に基づき、㊶異議申立て及び審査請求の二段階の手続、あるいは㊷

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、二段階審理を存置する場合でも、二段階目の審理については、不服申立前置を排除し、直接訴訟を提起することも許容してはどうか（行審研報告書 p. 7）。

- (イ) 現行制度における処分権限を他の機関に委任した場合の本来審理を行うべき行政機関に対する再審査請求手続に関する審理段階の簡素化（一段階化）を採用する場合については、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する（行審研報告書 p. 8）。
- (ロ) 不服申立ての簡易迅速性を重視する視点から、法律でもって、異議申立てと審査請求の順、審査請求と再審査請求の順で認めている二段階手続を、原則どおり審査請求中心の一段階にとどめる（事後救済研報告書 p. 35）。
- (ハ) 以上に関しては、実質的に二段階審理の仕組みを採用することを可能としつつ、形としてはすべて一段階にそろえる（一個の申立てに対する一個の判決のみとする）という方法も考えられるか。

ウ 今後検討を要する論点

【論点 2-4-① ㊸】

二段階審理とする合理的な理由があるものにはどのようなものがあるか（㊸大量に行われる処分に対するもの、㊸いずれかの段階で第三者機関が関与するなど。）。

【検討の方向性】

- (ア) 現行制度において二段階審理となっているもののうち、㊸課税処分その他大量集中的に行われ、かつ、当該処分に対する不服が概して要件事実の認定の当否に係るもの（訴願制度改善要綱）については、二段階審理を特殊類型として認めることとしてはどうか。
- (イ) ㊸審理に第三者機関が関与するものについては、以下のいずれかにしてはどうか。
 - (案 1) 上記㊸と同様、二段階審理を存置する。
 - (案 2) 分野横断的な第三者機関の諮問制度の導入に伴い、個別の法令で特別の定めがない限り、二段階審理を廃止する。

【論点 2-4-② ㉔】

二段階審理を特殊類型として認めるとした場合、どのような審理の類型を設けることとするか。その場合、どのような審理構造とし、申立人の手続的権利等についてどの程度まで規定することとするか。

【検討の方向性】

以下のいずれかにしてはどうか。

(案 1) 二段階とも、一元化される不服申立手続と同様の審理手続とする。

(案 2) 個別の法令で特別の規定があるものを除き、一元化される不服申立ての前処理的なものとして、簡易迅速性を重視した現行の異議申立て制度のような不服申立て手続を特殊類型として認め、これに不服がある場合に正式な不服申立てを行うこととする。一段階目の審理については、迅速な処理を確保するため、処分担当者が審理を担当し、申立人の手続的権利についても事実認定に係る最低限のものにとどめ、一定期間内に申立人による新たな主張証拠提出を踏まえて処分庁が改めて本格的に検討し直し判断することとしてはどうか。

【論点 2-4-③ ㉕】

二段階目の審理について不服申立前置を原則として排除することでよいか。例外を認める場合、その要件をどうするか。

【検討の方向性】

以下のいずれかにしてはどうか。

(案 1) 二段階目の審理について、原則として不服申立前置を排除し、申立人の選択により、直ちに訴訟を提起することができることとする。

(案 2) 一段目の審理を簡略な手続とし、一定期間内に判断することとした場合（上記論点 2-4-②の案 2）、不服申立前置については個別法の立法政策に委ねることとする（労災保険法第 40 条等参照）。

（参照条文）

○ 労働者災害補償保険法

第四十条 第三十八条第一項に規定する処分の取消しの訴えは、当該処分についての再審査請求に対する労働保険審査会の裁決を経た後でなければ、提起することができない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- 一 再審査請求がされた日から三箇月を経過しても裁決がないとき。
- 二 再審査請求についての裁決を経ることにより生ずる著しい損害を避けるため緊急の必要があるときその他その裁決を経ないことにつき正当な理由があるとき。

【論点 2-4-④ ㊸】

「審理を行う者を調整する」方策としては、どのようなものが考えられるか。

【検討の方向性】

審理担当官の指名の在り方については、審理手続の在り方（「3（2）審理権限と審理担当官」）において検討することとしてはどうか。