

行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ
—行政不服審査制度改正の方向性の骨子（案）—

行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号。以下「行審法」という。）は、昭和 37 年 10 月 1 日の施行以来 40 年以上が経過したが、実質的な見直しはされていない。この間、行政の事前手続を定めた行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）が平成 6 年 10 月 1 日に施行され、行審法と同日に施行された行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号。以下「行訴法」という。）も、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るための抜本的な改正が平成 16 年に行われた。行政不服審査制度も、より利用しやすい「簡易迅速な手続」により、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ができるのであれば、従来にも増して非常に重要かつ有効な救済制度となると考えられる。このことは、また、行政への信頼の確保に資するものである。そこで、本検討会では、行審法の抜本的な改正について、平成 18 年 10 月 30 日以来、鋭意検討を重ねてきたが、最終報告に向けて更に検討を深めるため、その改正の方向性についてここにその骨子を中間的に取りまとめ、公表する。

なお、行審法は、国のみならず地方公共団体にも一律に適用されるものであるが、この「中間取りまとめ」は、主として国についての改正を念頭に置いて検討したものである。地方公共団体における制度の在り方については、今後、関係各方面の御意見を聞き、更に検討を深めることとしたい。

第 1 不服申立ての基本構造の簡素化

1 不服申立ての種類の一元化

- (1) 現行行審法においては、処分をした行政庁（以下「処分庁」という。）に上級行政庁がある場合には審査請求ができる。この審査請求の場合、審理の客観性を担保するため、処分庁ではなく、原則として直近上級行政庁が審理を行う審査庁となり（同法第 5 条第 2 項）、弁明書・反論書の提出（同法第 22 条、23 条）や処分庁からの物件の提出・閲覧（同法第 33 条）といった審理手続が規定されている。

これに対し、上級行政庁がない場合や主任の大臣等が処分庁のときは、法律に審査請求をすることができる旨の定めがない限り、審査請求はできず、

異議申立てしかできないこととされている(行審法第5条第1項第1号, 第6条第1号)。この異議申立ての場合は, 不服審査手続の一方当事者である処分庁が審理を行うものとされ(同法第3条第2項), 弁明書・反論書の提出や処分庁からの物件の提出・閲覧が規定されていない。

- (2) このように, 異議申立手続は, 現行行審法上, 審査請求手続に比し, 公正な審理の実現に対する疑問を払拭し得ず, また, 不服申立人のための手続保障が不十分になっている面があるが, 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ある。これを改善するには, 処分庁に上級行政庁がないときについても, 客観的かつ公正な審理手続を一般的に保障することが適切と考えられる(後記第2)。

そこで, 不服申立ての種類の一元化を図り, 処分庁に上級行政庁がない場合であっても, 審理手続における対審構造の導入等により不服申立手続の権利保護のレベルを上げることが適切である。

また, 審査請求, 再審査請求, 異議申立てといった複数の申立ての種類があることは, 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が, 不服申立ての種類の一元化により, 行政不服審査制度をより分かりやすく利用しやすいものとする可以考虑。

この一元化された不服申立てを以下「審査請求」(仮称。以下同じ。)という。

- (3) なお, 審査請求の裁決権者については, 処分庁に上級行政庁があるとき(処分庁が主任の大臣又は宮内庁長官若しくは外局の長であるときを除く。)は, 審理の客観性・公正さを確保するために処分庁が裁決権者となることはできないとするのが適切と考えられる。一方, 処分庁に上級行政庁がないとき及び処分庁が主任の大臣又は宮内庁長官若しくは外局の長であるときは, 行政組織上, 現行行審法と同じく処分庁を裁決権者としつつ, 審査請求人の手続保障のレベルを上げることとする。

2 審理の一段階化

現行行審法上, 処分についての(旧)審査請求の裁決に不服がある者は, 一定の場合, 再審査請求をすることができる(第8条第1項)。しかしながら, このような二段階の審理手続については, 終局判断に至るまでに長期間を要する事例が見られるなど, 「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る」という行審法の目的にそぐわない面がある。

このため、対審構造の導入（後記第2）等客観的かつ公正な審理の実現を図るのに併せ、審査請求に対する「再審査請求」は認めず審理を一段階とすることにより（後記3の場合を除く。）、簡易迅速な国民の権利利益の救済に努めることが適切と考えられる。

3 不服申立ての基本構造の例外

以上のとおり、原則として、不服申立ての種類の一元化及び審理の一段階化を図るのが適切と考えられるが、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については、審査請求手続（前記1）をとる前に、原処分の事案・内容等を把握している処分担当者が、簡易迅速な手続により改めて処分を見直すことは意味があると考えられる。

したがって、このような場合に限っては、不服申立ての基本構造の例外として、正式な不服申立てである審査請求の前段階で、迅速処理を条件とする現行の異議申立制度のように処分担当者が改めて処分を見直す不服申立手続を特殊類型として認め、さらに、原処分について正式な審査請求も認めることが適切と考えられる。この特殊類型を以下「再調査請求」（仮称。以下同じ。）という。

なお、この場合に二段階目の審理となる審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができないとすることは、合理的な必要のある場合に限り認められるべきものとする。

第2 客観的かつ公正な審理の実現

現行行審法上、処分庁に上級行政庁があるときの（旧）審査請求は、原則として直近上級行政庁が審理を行うが、実際の審理担当者に関する規定はない。また、不服申立ての審理手続において、処分庁の処分担当者が不服申立人と対峙する構造にはなっていない（行審法第24条ないし30条参照）。

そこで、審理を客観的かつ公正なものとし、審査請求人の手続的権利を保障することにより、従前以上に行政の自己反省機能を高め、国民の権利利益の保護を図るとともに行政の適正な運営を確保するため、以下のような審理の仕組みを設けることが適切と考えられる。

なお、審査請求の審理においては、行政訴訟とは異なり、違法性のみならず、不当性の審査も行うことについて、改めて審理の在り方として明記することが適当である。

1 対審構造（審理の主宰者）

審理に関する権限について、作用法上の権限とは別の手続法上の権限として裁決権者の権限と区別し、行政組織の中における当該処分に関する決裁ラインから相対的に独立した審理担当官（仮称。以下同じ。）（注）に、審理に関する権限を帰属させることにより、審理の客観化・公正性が確保できると考えられる。

そこで、審査請求の審理は、審査庁が次の①又は②のいずれかに該当する者以外の者から指名する審理担当官が主宰し、審査請求人及び処分担当者の対審構造をとることとする。

- ① 原処分時に担当部局（地方支分部局で処分が行われた場合、本省の担当部局も含む。）に所属した者
- ② 審査時に原処分の担当部局（地方支分部局で処分が行われた場合、本省の担当部局も含む。）に所属する者

（注） 例えば、地方支分部局の長が原処分庁である場合、上級庁である本省大臣が審査庁、本省大臣官房総務課職員が審理担当官となることが考えられる。

また、審理担当官が行政組織における指揮・監督から独立して審理権限を行使できるよう、裁決権者は、審理担当官の指名及び審理の再開に関する権限を有するが、審理担当官の職権行使の独立性が確保されるよう配慮しなければならないものとする。なお、審理担当官については当事者の親族等の除斥事由を定めることも必要と考える。

2 審理手続の内容

審査請求人のための手続保障等に配慮し、現行行審法と同様、以下の審理手続についての申出を審査請求人に認めることが適切と考えられる。ただし、簡易迅速な処理に支障を生じるおそれがある場合等には、実施しないことを認めるものとする。

- ① 証拠書類又は証拠物の提出
- ② 審査請求人又は参加人の口頭意見陳述（審査請求の適法要件に関するものを含む。）
- ③ 参考人の陳述
- ④ 鑑定
- ⑤ 検証
- ⑥ 審査請求人又は参加人の審尋

3 証拠資料の閲覧

審査請求人のための手続保障等に配慮し、審査請求人又は参加人が、審理担当官に対し、処分庁から提出されたものに限らず、審理担当官が所持する、審査請求の対象である原処分の違法又は不当の判断に必要な証拠資料の閲覧を求めることができるように、閲覧対象を広げることとする。ただし、審理担当官は、閲覧請求に対し、第三者の利益を害するおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときは、閲覧を拒むことができるものとする。

4 執行停止

(1) 執行停止の権限は、現行行審法どおり裁決権者に帰属させるが、審理担当官制度の導入に伴い、以下のような審理担当官による執行停止に関する意見の提出についての規定を設けることが適切と考えられる。

ア 審理担当官は、審査請求人の申立てがあつた場合において、処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があると認めるとき（ただし、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき又は本案について理由がないとみえるときは、この限りでない。）は、執行停止をしなければならない旨の意見を裁決権者に提出しなければならない。

イ 上記アに該当しない場合であっても、審理担当官は、審査請求人の申立てにより又は職権で、審査請求人の救済の必要性等を考慮して、執行停止をするのが相当との意見を裁決権者に提出することができる。

なお、行政不服審査制度が簡易迅速な救済制度であることから執行停止による公共の福祉への影響は訴訟に比して軽微であること等、執行停止の判断は訴訟におけるそれよりも広く行いうるものであり、イの執行停止については、審査請求人の救済の必要性、本案における請求認容の可能性を総合的に考慮する等、執行停止における考慮要素を明確にすることにより、審理担当官が判断を下しやすい仕組みとする。

(2) 裁決権者は、上記の審理担当官の執行停止に関する意見を相当と認めるときは、すみやかに、執行停止をしなければならないこととすることが適切と考えられる。

第3 審理の迅速化のための措置

1 争点及び証拠整理手続

簡易迅速に国民の権利利益の救済を図るとの行審法の趣旨に沿うよう、複雑

な事案など一定の事件については、以下のような審理の迅速化を実現するための手続を導入することが適切と考えられる（別添フロー図参照）。

- (1) 審理担当官は、審査請求があったときは、審理手続に先立ち、争点及び証拠整理手続を行うものとする（ただし、審査請求の趣旨が明確であるなど争点及び証拠の整理を行う必要がないと認めるときを除く。）。
- (2) 争点及び証拠整理手続は、審査請求人及び処分担当者が審理の期日に出頭し、又は電話等により、口頭又は書面で、審査請求人に審査請求の趣旨及び理由を明確にさせ、処分担当者に原処分の理由を改めて説明させる方法で行うものとする。

処分担当者は、処分の内容、処分の根拠となる法令の条項、処分の原因となる事実その他処分の理由を明らかにする資料（行政手続法第 29 条第 1 項所定の弁明書又は同法第 24 条所定の聴聞調書及び報告書を所持するときはこれらの書面を含む。）を、すみやかに審理担当官に提出するものとする。

審査請求人は、審理担当官の許可を得て処分担当者に対し質問を発することができる。

審理担当官は、審査請求人、参加人及び処分担当者に対し、相当の期間を定めて、証拠書類又は証拠物を提出するよう求めることができる。この場合、審査請求人、参加人及び処分担当者は、その期間内にこれを提出しなければならない。

- (3) 審理担当官は、争点及び証拠整理手続の結果を踏まえて、次に掲げる事項を含む審理計画を定めなければならない。
 - ① 口頭意見陳述、参考人の陳述、鑑定、検証、審査請求人又は参加人の審尋等の審理の内容及びそれらを行う期間
 - ② 主張書面、証拠書類、証拠物その他物件の標目及びその提出期限
 - ③ 審理の終結予定時期

2 標準審理期間及び審理状況に関する説明

審理の遅延を防ぎ、審査請求人の権利利益の救済を図る観点から、審査庁は、審査請求手続に係る標準審理期間を個別に設定して公表するよう努めるとともに、申立人から審理の進捗状況等について問い合わせがあれば、可能な限り情報提供に努めるものとする。

3 裁決案の作成・提出

- (1) 審理担当官は、審理手続を終結したときは、遅滞なく裁決案を作成するとともに、裁決案を事件記録とともに審査庁に提出しなければならないもの

とする。その場合、審理の結果を踏まえた判断が遅延することのないよう、審理担当官が裁決案を作成し、それを審査庁に提出する予定時期を当事者にあらかじめ知らせることとするのが適切と考えられる。

- (2) 審理担当官は、審理手続を終結した後、すみやかに、審査請求人又は参加人及び処分担当者に対し、裁決案を審査庁に提出する予定時期を通知しなければならないものとする。この予定時期を変更するときは、審理担当官は、新たな提出予定時期を審査請求又は参加人及び処分担当者へ通知しなければならない。
- (3) なお、審査庁は、裁決案を調査し、裁決案を適当と認めるときは直ちに裁決案の内容と同じ裁決をし、適当でないときは、審理担当官に対し更に審理すべき点を指示して審理手続の再開を命じ、又は裁決案と異なる裁決をすることができるものとする。

第4 不服申立人適格

不服申立人適格に関して、現行行審法では、第4条第1項に「不服がある者」との規定があるのみで、範囲を具体的に定めた規定はない。しかしながら、判例は、この「不服がある者」とは、当該処分について審査請求をする法律上の利益がある者、すなわち行訴法第9条の定める原告適格を有する者の具体的範囲と同一であると解釈している。この行訴法上の原告適格に関しては、解釈規定（行訴法第9条第2項）が平成16年の改正で新設され、原告適格の拡大が意図されたところであり、判例も、原告適格を広げる傾向にあると思われる。そこで、行審法所定の不服申立人適格は、現行行審法の規定を維持し、行訴法第9条の改正の趣旨にも配慮した解釈にゆだねるのが適切と考えられる。

第5 不服申立期間

- 1 行訴法第14条の改正により、取消訴訟の出訴期間が3か月から6か月に延長され、国民が期間の徒過により権利利益の保護を受ける機会を失わないように図られた趣旨を踏まえて、(主観的)不服申立期間を、60日から6か月に延長することが望ましいと考えられる。

また、不服申立期間について教示がされなかった場合の救済が認められるようにするために、主観的不服申立期間の例外を認めるための要件を、「やむをえない理由」から「正当な理由」に改正することが適切と考えられる。

- 2 法的安定性の見地から、処分の日から1年を経過したときは、不服申立てを

提起することができないものとする客観的不服申立期間は、引き続き存置することとする。

第6 新たな救済（裁決）の態様

1 申請型の義務付け裁決

(1) 現行行審法上は、申請拒否処分に対する不服申立てにおいて、審査庁が、原処分を取り消すのみならず、申請認容処分をすることができるか否かについて、見解が分かれている。

そこで、争訟の一回的解決の観点から、申請拒否処分がされた場合又は法令に基づく申請に対し相当の期間内に何らかの処分をすべきであるにかかわらずこれがされないという不作為の場合には、一定の処分を求める審査請求を認めることとする。

そして、「申請に係る処分をしないことが違法又は不当と認められるとき」は、審査庁が処分庁又は処分庁の一般監督権を有する上級行政庁である場合には、一定の処分をすべき旨を命ずる裁決（以下「義務付け裁決」（仮称。以下同じ。）という。）又は自ら一定の処分をすることができることを明らかにすることとする。また、処分庁が処分内容を決定した方がより迅速な争訟の解決に資すると認めるときは、審査庁は、義務付け裁決ではなく、申請拒否処分の取消裁決又は申請に対するなんらかの処分をすべきことを命ずる裁決を終局判断としてすることができるものとする。

ただし、審査庁が処分庁でも処分庁の一般監督権を有する上級行政庁でもない場合には、義務付け裁決ではなく、申請拒否処分の取消裁決又は申請に対しなんらかの処分をしないことを違法又は不当と宣言する裁決を、終局判断として行うものとする。

(2) なお、簡易迅速性、不作為に係る行政庁における事務処理の促進という効率性を確保するとの観点から、法令に基づく申請に対し相当の期間内に何らかの処分をすべきであるにかかわらずこれがされないという不作為の場合は、当該申請をした者は、処分庁に対し、再調査請求をすることができることとする。この場合、不作為庁は、再調査請求が適法であるときは、現行行審法第50条第2項と同様に、申請に対するなんらかの行為をするか、又は書面で不作為の理由を示さなければならないこととする。

2 非申請型の義務付け裁決

行訴法の改正により、申請権を有しない者が行政庁に一定の処分をすべき旨

を命ずるよう求めるいわゆる非申請型の義務付けの訴えが一定の場合可能と定められたことから、行審法上も、これに対応する非申請型義務付けの審査請求を認めるべきではないかとの考えもある。

しかしながら、非申請型義務付けの審査請求は、処分に至る前の行政過程に位置づけられるため、法律の体系上、行政庁の特定の行為に対する争訟手続の問題、つまり行審法に関わる問題というよりは、行政手続法の対象とする事前手続に関わる問題と考えられる。

そこで、例えば行政手続法に、一定の処分を求める法律上の利益を有する者が、書面で具体的な事実を摘示して一定の処分を求める申出をした場合には、行政機関は、当該処分に係る法令に照らし必要と認めるときは、その内容について検討し、適当な措置を講じ、その結果を通知すべき旨を定めることも考えられる。このように、行政手続法において、申請権が認められていない者から一定の処分を求める申出を制度化するなど、事前手続をより手厚いものにする手当てをすることが適切と考えられる。

3 差止め裁決

自らに対して不利益処分をしないよう求めることや、第三者が、別の者に対する利益処分をしないよう求めることは、処分がされる前段階で問題となるものであり、事前手続の拡充により対処すべき問題である。行政手続法も、不利益処分について聴聞及び弁明手続を規定しているほか、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合には、必要に応じ、公聴会の開催その他の適当な方法により当該申請者以外の者の意見を聴く機会を設けるよう努めなければならないことを規定している。今後、当該申請者以外の者の意見を聴くことを義務付けていくことを含め、各作用法でこのような事前手続を更に充実させていくことが求められる。

また、自らに対する不利益処分や別の者に対する利益処分により生ずる損害を避けるなど救済の必要性がある場合には、前記のように執行停止制度を改善して活用することにより救済が図られるべきものでもある。

したがって、行審法ではこの類型の審査請求について規定しないこととする。

第7 第三者機関

行政の自己反省機能を高め、より客観的かつ公正な判断が得られるよう、以下のような、処分庁及び裁決権者からある程度独立し、法令解釈に関する行政庁の通達に拘束されない第三者機関が裁決に関与することが望ましい。

1 第三者機関の具体的な設置態様は、以下のようなものが考えられるが、最終報告までに更に検討を行う必要がある。

(1) 客観性・公正さを確保する観点から、各府省の分野を横断して審理する統一的な機関を設置する。

この場合にこの第三者機関を裁決機関とすると、分担管理原則に抵触するおそれがあることから、諮問機関とするのが適切である。また、行政簡素化という観点から、既存の機関を活用することを中心とすることが望ましい。

(2) 客観性・公正さと専門性の両立を図る観点から、新たに又は既存の機関を改組して、各府省内の分野を横断して審理する機関を各府省ごとに設置する。

(3) 行政の簡素化という観点から、各府省の既存の審議会等を機関として活用する。

また、第三者機関の審理能力を補完するために、当該案件に精通した学識経験者や専門家等が参与として関与する仕組みも必要と考えられる。

2 第三者機関を諮問機関とする場合、審理の迅速化の要請や第三者機関の負担を考慮し、第三者機関へ諮問する場合でも、審理手続については審理担当官が主宰することにより客観性・公正さを確保することとするのが適切と考えられる。第三者機関は、審理担当官が争点及び証拠を整理して事実認定を行った後に諮問を受けることとし、審理が不十分であると認めるときなどは、審査庁(審理担当官)に対し、審理事項を明示して更に審理するよう求め、又は、職権で調査することができるものとする。

また、審査請求人の手続的権利を保障するため、審査請求人は、第三者機関に対し意見陳述(口頭を含む)の申出をして第三者機関がその実施を必要と認めるときは、意見陳述をすることができるものとする。

3 第三者機関に諮問する案件について

(1) 審査請求人の権利利益の救済を図る観点から、一定の案件については、審査庁は、第三者機関に諮問しなければならないとするのが適切である。その場合の諮問する案件の要件としては、当該処分の名宛人となるべき者に及ぼす不利益の程度が大きいと考えられる以下のような場合が考えられる。

ア 行政手続法第13条第1項1号所定の聴聞手続相当処分(同法第13条第2項の規定に該当する場合を含む。)(注)

イ 申請拒否処分のうち、その内容が継続的性質を有する資格又は地位の付

与に関する処分

(注) 前記第 2 のとおり審理手続の充実を踏まえ、聴聞を経てされた不利益処分についても審査請求を認めるのが適切と考えられる。

まず、アについて、聴聞手続相当処分は、行政手続法上も当該名宛人となるべき者に対する不利益の程度が大きいものとして、特に慎重な聴聞手続が必要とされている処分の類型である。そして、その類型に該当する処分として、(i)許認可等を取り消す処分のほか、(ii)名宛人の資格又は地位を直接にはく奪する処分、(iii)名宛人が法人である場合におけるその役員の解任を命ずる処分、名宛人の業務に従事する者の解任を命ずる処分等が列挙されている。したがって、不利益処分については、聴聞相当処分を諮問案件とすることが適当である。そして、上記の見地に照らすならば、申請拒否処分については、イに当たる処分が、営業等の法的資格の付与、免許等の地位の付与に係るものであり、申請をした者の生活、営業の基盤に係るものであることから、これらを諮問案件とすることが適当である。

また、客観的かつ公正な判断を担保するとの観点から、審査庁は、審査基準又は処分基準の法令適合性に関わる事件その他審理担当官及び第三者機関の意見を勘案して行政運営上の重要な事項を含むものと認められる事件についても、第三者機関へ諮問するものとする。

第 8 関係法令・適用除外等の扱い

- 1 一般法である行審法が定める手続より手厚い手続であるとして個別法で認めていた特例については、一般法で定める手続の水準が上がることにより、一般法の見直しの趣旨を踏まえ、個別法においてそれぞれ見直しを検討することとする。
- 2 現行行審法第 4 条第 1 項各号に規定された適用除外事項については一定の合理性が認められると思われるが、なお、昭和 35 年訴願制度調査会答申「訴願制度改善要綱」第 3 の 1 で示された適用除外事項を基準とすることの見直しの要否について最終報告までに更に検討を要すると考えられる。

第 9 処分以外のものに対する審査請求

(3 月 13 日の検討会後に執筆)

行政不服審査制度検討会 名簿

(敬称略, 五十音順)

座長	こばやかかわ 小早川	みつお 光郎	(東京大学大学院法学政治学研究科教授)
座長代理	いなば 稲葉	かおる 馨	(東北大学大学院法学研究科教授)
	いまがわ 今川	あきら 晃	(同志社大学政策学部教授)
	おぼた 小幡	じゅんこ 純子	(上智大学大学院法学研究科教授)
	たかはし 高橋	しげる 滋	(一橋大学大学院法学研究科教授)
	なかがわ 中川	まさはる 正晴	(兵庫県立大学経営学部教授)
	ひながた 雛形	ようまつ 要松	(公証人)
	ふじむら 藤村	まこと 誠	((財) 労災保険情報センター理事長)
	まえだ 前田	まさこ 雅子	(関西学院大学法学部教授)
	みずの 水野	たけお 武夫	(弁護士・立命館大学大学院法学研究科教授)
	やまもと 山本	りゅうじ 隆司	(東京大学大学院法学政治学研究科教授)
	わくい 和久井	こうたろう 孝太郎	(東京都総務局参事 (審査法務担当))

○ 審理手続フロー(案)

