

I 行政不服審査法の改正（『本書』268頁以下）

1 はじめに——改正法の経緯と『補遺』の趣旨

(1) 改正法の経緯 2014（平成26）年通常国会会期末の6月6日、これまで数回その見直し案が検討され、国会へ上提されながらその都度政治状況などによって挫折してきた改正行政不服審査法（平成26年法68号、以下、改正法という。）が同法施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（同法69号、以下、整備法という。）、および行政手続法の一部を改正する法律（同70号）とともに、成立した。これら改正法および整備法の施行は、公布から2年以内の政令で定める日（附則1条、平成28年4月1日と予想されている。）とされ、また後者の行政手続法の一部改正法の施行は、平成27年4月1日（附則1条）とされている。

現行の行政不服審査法（昭和37年法160号、以下、現行法という。）は、行政機関（行政庁）の諸活動（作為・不作為）に対して、国民の権利保護のため「違法性」・「不当性」の観点から上級庁・第三者機関・処分庁が自己反省的見直しを行う制度を定めた中心的法律であり、また行政手続法・行政事件訴訟法等と並んで、いわゆる「行政通則法」（一般法）に位置し、行政法総論の重要な要素をなす法律である。

じたがって、このような重要な法律である「行政不服審査法」について、『新基本行政法学』（手島孝・中川義朗編著・法律文化社・2010年12月、以下、『本書』という。）においては、「第V部・国民の権利保護」のなかで「第23章・行政不服申立て」（『本書』268頁以下）を充てて、その体系的整理とその内容解説を行ってきたところである。

(2) 『補遺』の趣旨・範囲 今回行政に対する、国民の権利保護の拡大充実に資する方向で改正された法律（改正法）の内容は、平成20年国会に提案された改正案（いわゆる「20年法案」）——これについてくわしくは参照、『本書』の『コラム19・行政不服審査法の改正問題』（山下義昭教授執筆・279頁）——とも若干異なるものがあり、主務官庁である総務省は、これまでの挫折の原因分析をふまえて、改めて平成25年6月「行政不服審査制度の見直し方針」を示しこれをベースに改正案をまとめ、両議院の総務委員会における各4項目の「附帯決議」——とくに「第三者機関」（「行政不服審査会」等）、「審判員制度」のあり方、および関係文書の閲覧・謄写についての検討などの意見——が附された上で、可決されたものである。

このような経緯をふまえて、改正法、整備法、および行政手続法の「改正」の法律などの内容を織り込んだ『本書』の『改訂版』の出版については、近々に行われることになるが、当面改正法の主要内容の概説を、整備法、および行政手続法の改正法の概要とともに、ここに『補遺』という形で読者に提示するのが編著者の最低限の「責務」であろうと考えるものである。それゆえここでは、行政法総論における改正法等の体系的理解の便宜に資することを主たる目的として、その概要を解説することにした。

したがって改正法の内容のうち、審査請求等の「裁決」の種類・効力（改正法44条～53条）、執行停止（25条・26条）、および教示制度（22条・55条・57条ほか）などについては、現行法と基本的な変更がないためここでは割愛し、後掲の「参考文献」①②、および『本書』の解説（274頁・277条以下）にゆずることとするので、これらを参照してほしい。

2 審査請求への一元化とその中心主義

(1) 不服審査制度の構造改革 現行法における行政不服申立てとしては、①処分庁に対する異議申立て、②上級庁・第三者機関に対する「審査請求」、および③（最高）上級庁に対する「再審査請求」という3種類の制度がもうけられ、このうち②審査請求がその中心に位置づけられつつも、①異議申立てと②審査請求が並列的な「第一審」的役割を担い、かつ、「第二審」的に「再審査請求」が存在していたのである。この点について改正法は、処分庁に（最）上級行政庁が存在するか否かにかかわらず、すなわち上級行政庁がない場合、または主任の大臣等が処分庁である場合には処分庁に対して、それ以外の場合には最上級行政庁に対してそれぞれ請求すべきものとされる（4条1～4号）「審査請求」に原則一元化し、例外的に現行法の異議申立てに代わる「再調査の請求」を新設し、また「審査請求」を経た「再審査請求」を相当削減しつつも、なおこれを限定的に存続させるという、簡易・公正な行政不服審査制度の確立をめざす点に、最大の構造的特徴がある。したがって改正法では行政不服申立てのうち、その中心をなす審査請求において、改正法の柱である「審理員制度」・「行政不服審査会」などに関するモデル規定をもうけ、これらの規定を「再調査の請求」、および「再審査請求」についても、可能な限り「準用」することとしている（改正法61条・別表第二において「再調査の請求」へ、同66条・別表第三において「再審査請求」へそれぞれ準用）。

(2) 再調査の請求 改正法は、その第2条で「処分」、第3条で「不作為」についての審査請求を定めて、現行法の「異議申立て」を廃止した【表1-イ】。ただ例外的に、要件事実の認定などに関して大量的な行政不服申立てが行われる処分などの場合で、かつ、「処分庁以外の行政庁に対して審査請求することができる場合」においては、法律に定めがある場合にかぎり、処分庁に対して「再調査の請求」をすることができることにしている【表1-ア】。この場合、国民の選択により、原則として「再調査の請求」を経ることなく審査請求を行うことができる（5条1項一両「請求」の自由選択）。ただ、（一旦）この「再調査の請求」をした場合には、「再調査の請求」の決定を経た後でなければ、審査請求をすることができない（5条2項）。また審査請求をした場合には、再調査の請求を行うことができない（5条1項ただし書）。

「再調査の請求」は、処分庁に対する行政不服申立てという点では現行法の「異議申立て」と共通性があるが、その基本的な位置づけは、審査請求と同様の手続であるところの「第一審」的性格のものではなく、処分庁自身による見直しのための、きわめて簡易な手続になっている。すなわち、再調査の請求では、前記「準用」規定（61条）において、肝腎の審理員制度や行政不服審査会への諮問手続が除外されているからである。

(3) 再審査請求 また改正法は「再審査請求」について、法律にこれを行うことができる旨の規定がある場合【表1-エ、表2-イ】にのみ、審査請求の裁決に不服がある者は、再審査請求をすることができる、と定める（6条1項）。再審査請求については、審査請求と基本的に同じ構造・手続が規定されている。この場合、再審査請求の対象は、原裁決（審査請求の裁決）また

は当該処分である（同2項）。また、審査請求の裁決を経た後の再審査請求と処分等の取消しの訴えなどの行政訴訟とは自由選択であって、改正法は再審査請求前置主義を採用するものではない。たとえば、地方公共団体では、建築基準法第6条に基づく建築確認について、建築主事または民間の指定確認検査機関が処分庁であり、審査庁は審査請求があった場合、審理員を指名し、建築審査会（第三者機関）への諮問を経て裁決を行い、これに不服がある者は、国土交通大臣は処分庁の上級庁でないにかかわらず、大臣に再審査請求できるし、または処分等の取消しの訴えを提起することができることになっている。

【表1】異議申立ての取扱い（総務省作成資料一部省略）

ア（「再調査の請求」を導入するもの）

国税通則法、関税法、公害健康被害補償法ほか、2本の法律

イ（異議申立てを廃止するもの）

恩給法、道路運送車両法ほか、4本の法律

ウ（異議申立てを審査請求とした上で、現行の審査請求を廃止するもの）

地方自治法第206条1項、238条の7第1項、243条の2第10項、244条の4第1項、255条の3第2項ほか、地方公営企業法、住民基本台帳法

エ（異議申立てを審査請求とした上で、現行の審査請求を再審査請求とするもの）

道路法、都市公園法、児童扶養手当法ほか、9本の法律

【表2】再審査請求の取扱い（総務省作成資料一部省略）

ア（廃止するもの）

地方自治法、道路運送車両法ほか、3本の法律

イ（存置するもの）

健康保険法、船員法、食品衛生法、建築基準法ほか、28本の法律

3 審査請求における審理員制度

(1) 審理員制度の趣旨 今回改正法の最大の特徴は、現行法でその法律上の位置づけが不明確であった、審査請求の「審理手続」を主宰して行う者に法律上「審理員」という名称を与えた点にある。すなわち、審理手続の「公平性」・「客観性」を確保するため、「審査請求に係る処分若しくは当該処分に係る再調査の請求についての決定に関与した者又は審査請求に係る不作為に係る処分に関与し、若しくは関与することとなる者」（9条2項1号）などを除斥して、あらかじめ審理員の名簿を作成するよう努め、これを作成した場合には事務所における備付けその他適当な方法での公示を義務づけた（17条）。審査請求がされた場合、審査庁の所属職員、または名簿作成のときにはその名簿のなかから、当該事件担当の「審理員」が指名される（9条1項）。ただし、審査庁が、①内閣府設置法第49条1項・2項、もしくは国家行政組織法第3条2項に規定する「委員会」（行政委員会）、②内閣府設置法第37条、もしくは第54条または国家行政組織法第8条に規定する「機関」（審議会など）、および③地方自治法第138条の4第1項に規定する地方行政委員会（委員会・委員）、もしくは同条3項に規定する機関である場合については、この審理員制度を適用しないものとされた（9条1項ただし書）。また審査庁が指名する審理員については、（原）処分または再調査の請求についての決定に関与した者または審査請求に係る処分に関与した者も指名から除かれる（9条2項1号）。さらに審査請求を却下する裁決の場合、すなわち違法な不服

申立ての場合にも、審査庁は、この審理員を指名しないことができるものとされた(9条1項ただし書)。

(2) 審理員制度の課題 この第9条1項ただし書に関して、審査庁がこのような(地方)行政委員会・審議会などである場合には、審査庁自身が客観性・中立性を旨とする合議制の組織であるため、行政(原)処分、再調査の請求の不作为に係る処分などに「関与する」者とともに、これらをあらかじめ審理員制度の対象から排除しているののであるが、ただこれらの組織には、合議制機関であるという共通点をのぞけば、準立法的・準司法的権限を有する「行政委員会」や多様な「審議会」「機関」がふくまれることから、これらを一律に審理員制度の対象からはずすことには、疑問がのこる。

また「審理員制度」の維持運営について、国はともかく、地方公共団体、とくに中小規模の基礎自治体において、行政組織の「内外」でこのような審理員をどう確保し、また養成するののか——組織「内部」での確保が基本とされる(総務省)が、改正法第17条は、これを「内部」に限定していないので、法律家・専門家などの「外部」登用も十分可能であり、むしろこれを推進すべきであるというのが両議院の附帯決議の趣旨である——という、これを円滑に機能・定着させるための諸課題の解決には困難なものがある。

(3) 審理員の地位・権限 改正法は審理員の地位・権限について、次のような規定をもうけている。

- ① 審理員は、審査請求人、参加人、および処分庁等(以下、審理関係人という。)とともに、審理において「相互に協力」の義務、および「審理手続の計画的な進行」を図る義務を負う(改正法28条)。これは、民事訴訟法の「訴訟手続の計画的進行」(147条の2)に対応するものである。
- ② 審理員は、審査請求事件において「審理すべき事項が多数であり、又は錯綜している等」複雑な事件などにより、迅速かつ公正な審理を行う必要があるとみとめる場合には、関係人を召集して、あらかじめ、審理手続に関する意見を聴取することができる(37条)。この規定は、民事訴訟法における、錯綜・複雑な事件の「審理の計画」(同147条の3)に対応するものである。
- ③ 審理員は、「相当の期間」を定めて、処分庁等に対して弁明書の提出をもとめるものとする(29条2項)。この規定について、処分庁等は、審理員からの要求に対して弁明書の提出を拒否することができるかという問題があるが、実質的にそのようなケースは想定されにくいといわれる(総務省見解)。
- ④ 反論書の提出について、審理員が相当の期間を定めたときは、審査請求人はその「期間内」に提出しなければならない(30条1項)。
- ⑤ 審理員は、「審査請求人若しくは参加人の申立てにより又は職権で」、審理関係人に質問することができる(36条)。
- ⑥ 審理員は、審査請求人等の申立てがあった場合には、審査請求事件について口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。この口頭による意見陳述は、審理員が期日・場所を指定してすべて審理関係人を召集してさせるものとする(31条1項・2項)。
- ⑦ 審理員は必要があると認める場合には、審査庁に対して処分等の執行停止(25条)をすべ

き旨の「意見書」を提出することができる(40条)。

- ⑧ また審理員は、審理手続が終結したときは、遅滞なく裁決にかんする「審理員意見書」を作成し、これを審査庁に提出しなければならないもの(42条)、とされた。

審査庁は、この審理員意見書を受けたときは、下記〔4(1)〕のように、審査請求人がその諮問を希望しない場合(43条1項4号)、審査請求を却下する場合(同6号)、審査庁が(地方)行政委員会・審議会などの場合(同1号)、または地方議会の議を経た裁決等の場合(同2号・3号)を除き、総務省に設置の「行政不服審査会」(地方公共団体の場合には、第三者「機関」)へ諮問しなければならない(43条1項)。

4 行政不服審査会等(第三者機関)の設置

(1) 行政不服審査会設置の趣旨とその例外 今回の改正法における審理員制度と並ぶ、いまひとつの目玉は、行政不服審査の「公平性・客観性」を確保するため、総務省に設置される、9人の委員から成る「行政不服審査会」制度(以下、審査会という。)である(67条)。すなわちこれは、審理手続を経て審理員が前記⑧「審理員意見書」を作成し、審査庁へそれを提出したときは、審査庁が主任の大臣、庁の長官、または地方公共団体の長等の場合には、ただちに裁決をするのではなく、あらかじめ原則として、この「審査会」(第三者機関)へ諮問しなければならない、これに基づく審査会の「答申」を受けたときは、遅滞なく裁決をしなければならないという制度である(44条)。

ただこの「審査会」への諮問手続義務の例外として、次のような場合があげられている(43条1項1～8号)。すなわち、①審査請求に係る原処分について、改正法第9条1項各号の機関(審理員制度の対象外とされる機関・委員会等、以下同じ)、または地方公共団体の議会・審議会などの議を経て「処分」がなされた場合(1号)、②同第9条1項各号の機関、もしくは地方議会・審議会などの議を経て「裁決」がなされた場合(2号)、③第46条3項などの規定により審議会の議を経て裁決をしようとする場合(3号)、④審査請求人が審査会への諮問を希望しない場合(4号)、⑤審査請求が不適法であり却下する場合(6号)など、である。

このように、原則的に「審査会」への諮問・答申を経た上での審査庁による裁決という、「公正性・客観性」の確保のための措置が除外されている組織・議を経た処分・裁決なども少なくなく、しかもそのなかには、「当該」「事件の性質」を勘案して「審査会」等の諮問を要しない場合(5号)といった、不確定概念によって審査会への諮問について、審査庁に実質的にフリーハンドを与えるようなケースもある。このように弊害が顕著にみられる場合には、広範な「例外」の制限など改善策を検討すべきである。

なお改正法では、法施行後5年を経過した時点で、その「施行の状況」について検討・見直しを行うことになっている(附則6条)。

(2) 組織と委員 この「審査会」の委員は、9人の委員(うち3人以内は、常勤とすることができる。)によって組織され(68条1項・2項)、その職責の重要性にかんがみ、「法律又は行政に関して優れた識見を有する者のうちから」、「両議院の同意」を経て総務大臣がこれを任命することになっている。委員の任期は3年で、再任されることができる(69条1～5項)。

審査会に、会務を総理し、審査会を代表させるため、委員互選による「会長」をおく(70条)。

また審査会において、専門事項を調査させるための、総務大臣任命の専門委員制度(71条)や、

審査請求事件について調査審議するため、3人の委員から成る「合議体」の設置が規定されている(72条)。

(3) 審査会の調査審議の手続 審査会は、審査請求人らの「審査関係人」にその主張する書面(主張書面)、または資料の提出を求めること、知っている事実の陳述または鑑定を求めること、およびその他調査をすることができる(74条)。

審査会は、審査関係人の申立てがあった場合には、口頭で意見陳述の機会を与えなければならず(75条)、また審査会関係人は、審査会に対し、主張書面または資料の提出をすることができる(76条)。

審査関係人は、審査会に対し、提出された主張書面もしくは資料(電磁的記録も含まれる)の閲覧、またはこれらの「写し」、もしくは電磁的記録の書面の交付を求めることができる。この場合審査会は、「第三者の利益を害するとき、その他正当な事由があるときは」、閲覧または交付を拒否することができる(78条1項)。審査会は、この資料等の閲覧をさせ、または交付をしようとするときは、これらの提出人の意見を聴かなければならない(同条2項)。

審査会は、行政不服審査会が諮問に対して答申を作成したときは、審査関係人に送付し、またこれを公表しなければならない(79条)。

(4) 地方公共団体に設置される「第三者機関」(国の「行政不服審査会」に相当)

改正法は、国に置かれる「審査会」と同様の組織の設置(常設)を全国地方公共団体において一律にもとめることが、当該団体における「不服申立ての状況」にかんがみ不適当または困難であるときは、条例により事件ごとに、「執行機関の附属機関」として設置することができるものとしている(81条)。

また地方公共団体においては、条例により、単独で(常設または臨時の)機関の設置、共同の機関の設置、または他の機関への委託なども行うことができるので、地方公共団体の実情を考慮した、多様な形態の組織の設置が可能とされている。

5 行政不服申立制度の「公正性」を高め使いやすくなるためのその他行政不服審査法の改正

(1) 標準処理期間 審査請求において迅速な裁決を確保し、国民の予見可能性を高める観点から、行政庁は審査請求から裁決に通常要すべき標準的な審理期間を定めるように努め、これを定めた場合には公表しなければならない(16条)。これは、行政手続法の「標準処理期間」(同6条)に倣うものである。

(2) 不服申立期間 現行法の、「処分があったことを知った日の翌日から起算して」60日から3月(当該処分について再調査の請求をしたときは、その決定があったことを知った日の翌日から起算して1月)に延長する(18条1項)。この期間の延長により、不服申立ての使用がしやすくなることが期待される。

(3) 弁明書の提出 原則として、すべての案件について弁明書の提出を義務づける(29条2項)。

(4) 情報提供 審査請求などについて裁決などの権限を有する行政庁は、不服申立てをした者のもとにに応じて、不服申立てに必要な情報を提供するよう努めなければならない(84条)。

(5) 公表 行政庁は、裁決等の内容その他不服申立ての処理状況について公表するよう努めなければならない(85条)。

Ⅱ 行政手続法の改正（『本書』168頁・200頁以下）

今回、行政不服審査法の改正と並んで、「行政指導」・「処分」に関する行政手続の拡大充実のため（その中止、またはその執行を「求める」）行政手続法（行手法）の改正が行われた（『本書』168頁以下）。

（1）行政指導の「中止」などの「求め」 法令に違反する行為の是正を求める「行政指導」（根拠規定が「法律に置かれている」行政指導に限る）の相手方は、当該行政指導が根拠法律に規定する要件に適合しないと判断したときは、行政機関に対して、行政指導の中止その他必要な措置をとることをもとめることができる。ただし、その行政指導が、相手方について弁明その他意見陳述を経てなされたものであるときは、この限りではなく、「中止」などの「求め」を行うことはできない（行手法36条の2第1項）。

行政指導の「中止」などの「求め」については、次の事項を記載した申出書によって行わなければならない（同第2項）。

- ① 申出をする者の氏名または名称、および住所または居所
- ② 当該行政指導の内容
- ③ 当該行政指導の根拠とする法律の条項
- ④ 前号（3号）の条項に規定する要件
- ⑤ 当該行政指導が前号の要件に適合しないと思量する理由
- ⑥ その他の参考となる事項

行政機関は前項の申出があったときは、必要な調査を行い、行政指導が法律の要件に適合しないと認めるときは、行政指導の中止その他の措置をとらなければならない（3項）。

（2）行政処分等の「求め」 「何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導がされていないと思量するときは、処分又は行政指導（根拠規定が法律に置かれているものに限る）の権限を有する行政庁又は行政機関に対し、その旨を申し出て、処分又は行政指導をすることを求めることができる」（36条の3第1項）。

その違法是正のための行政処分または行政指導の「求め」については、前記「行政指導の中止等の求め」に関する申出書の記載事項（行手法36条の2第2項）において、「行政指導」（同2号・3号・5号）とあるのをそれぞれ「当該処分又は行政指導」（36条の3第2項3号・4号・5号）に置き換えて規定し、これらを記載した「申出書」を提出して行うものとされている（36条の3第2項）。

（3）行政手続法改正の意義と課題 この行政手続法の改正は、平成17年施行の行政事件訴訟法の改正により導入された、①処分等の義務付けの訴え（同37条の2）、およびその②差止めの訴え（37条の3）に同法レベルで対応するものであり、行政機関による違法な行政指導の「中止」や、その違法是正のための積極的な「求め」など多様な形態の手続を用意することで、国民の使いやすい制度をめざすものである。

ただ(1)(2)において、「中止」などの「求め」の対象となる「行政指導」についてはいずれも「根拠」規定が「法律に置かれている」行政指導に限定されているため行政指導のうち、行政組織法上の

権限に基づく行政指導や、行政処分などの行政作用法上の権限に基づく行政指導が除外されることになり、これらについてはその実態を把握するのが困難という課題があるものの、結果として相当範囲の行政指導について、「中止」などの「求め」の対象から外れ、大きな「穴」が空くという課題が指摘されている。

Ⅲ 不服申立て前置主義の見直し（『本書』296頁以下）

行政事件訴訟法では、行政処分に不服がある場合に、最上級庁等に対し不服申立てをするか、またはただちに裁判所に出訴するかを国民が選択できることが、国民の「裁判を受ける権利」（憲法32条）の保障からその原則（自由選択の原則）とされている（同8条）。しかし、同規定の「ただし書」に基づき、不服申立て等に対する裁決等を経た後でなければ出訴できないと定める個別法が多くあり（現行法では96本の法律）、それによって、国民がただちに申立てする権利が制限されていたのである。このような不服申立て「前置主義」には、「審査請求」（一段階）のみならず、「異議申立て」プラス「審査請求」、あるいは「審査請求」プラス「再審査請求」といった「二重」（二段階）の前置主義を課す法律も少なくなく（国税通則法など）、このため国民の手続負担も大きいものがあつた。

そこで整備法は、次のような場合に限って「不服申立て前置主義」を存続させている。すなわち、①不服申立ての手続に一審代替性（高裁に提訴する場合）があり、国民の手続負担の軽減が図られている場合（電波法、特許法など）、②大量の不服申立てがあり、ただちに申立てされると裁判所の負担が大きくなると考えられる場合（国税通則法、国民年金法、労働者災害補償保険法など）、③第三者機関が高度に専門技術的な判断を行う等により、裁判所の負担が低減されると考えられる場合等（公害健康被害補償法、国家公務員法など）、である。この関連法律の整備法によるその見直しの結果、不服申立て前置主義は96本の法律のうち68本の法律で廃止・縮小され、しかも前記のような「二重前置主義」はすべて廃止されたので、この意味での国民の手続負担は大幅に解消されたといえる。ただ、国民生活に重大な影響を与える行政法律のなかには、まだ審査請求前置主義を定める規定が、①②③の他、生活保護法など28本の法律において残されており、この意味・範囲における国民の負担はまだ十分軽減されていないのである。

【参考文献】

- ①橋本博之・青木文・植山克郎『新しい行政不服審査制度』弘文堂・2014年
- ②宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説』有斐閣・2015年
- ③大野卓「行政不服審査法関連三法について（第14回行政法研究フォーラム）」自治研究第90巻第12号（平成26年12月20日）3頁以下
- ④松倉佳紀「行政不服審査法の改正——実務をどう変革できるのか（第14回行政法研究フォーラム）」自治研究第91巻第1号（平成27年1月10日）3頁以下