

行政不服審査制度改革の動向

総務委員会調査室 さえき みちこ
佐伯 道子

1. はじめに

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、行政機関の処分等によって不利益を受けた国民が不服を申し立て、これを行政機関が審査する手続について定める法律である。明治 23 年制定の訴願法に代わり、行政上の不服申立てに関する一般法として昭和 37 年に制定された。その後、同法の抜本的な改正が行われることなくほぼ半世紀が経過した。そのような中、行政不服審査制度について、自民、公明両党による政権下において見直しが進められ、現行の行審法を全部改正する「行政不服審査法案」、「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」が第 169 回国会に提出された。しかし、衆議院の解散に伴い、第 171 回国会で審査未了・廃案となっている。

政権交代後は、平成 22 年 8 月に内閣府に設置された「行政救済制度検討チーム」において、行政救済制度の在り方が検討された。平成 23 年 12 月には、「行政救済制度検討チーム取りまとめ」が公表され、平成 24 年度中に関係法案が国会に提出されることが見込まれている。

そこで、本稿は、現行の行審法及び第 169 回国会に提出（第 171 回国会審査未了）された行政不服審査法案等について概要を紹介するとともに、先頃公表された政府の「行政救済制度検討チーム」の取りまとめのポイントを行審法の改革を中心に整理するものである。

2. 行審法の概要

現行の行審法の主な内容は、以下のとおりである。

現行行審法の概要

(1) 目的

法律の第 1 条に「国民の権利利益の救済」及び「行政の適正な運営を確保すること」を目的とすることが規定されている。

(2) 不服申立ての対象

不服申立てできない旨の定めがある場合を除き、行政庁のあらゆる処分又は不作為が対象となる。

(3) 不服申立ての種類

行審査で定める手続には、不服を申し立てる相手の区別により、①審査請求、②異議申立てがあり、審査請求の結果に不服がある場合で、特に法律に定められている場合などに限り、③再審査請求をすることができる。

①審査請求は処分をした役所（処分庁）以外の役所に対して行う不服申立てであり、処分庁に対する指揮・監督権を持つ上級行政機関及び特に法律で定められた役所に対して行うことができる。

②異議申立ては処分庁に対して行う不服申立てであり、審査請求ができない場合や特に法律に定められている場合に行うことができる。

（4）審査請求期間

原則として、審査請求期間は、処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内（当該処分について異議申立てをしたときは、当該異議申立てについての決定があったことを知った日の翌日から起算して30日以内）とされている。審査請求は処分（当該処分について異議申立てをしたときは、当該異議申立てについての決定）があった日の翌日から起算して1年を経過したときはすることができない。

異議申立ては、処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に行ななければならない。

（5）審理の方式

審査請求の審理は、書面による。ただし、審査請求人又は参加人の申立てがあったときは、審査庁は、申立人に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。異議申立て、再審査請求も同様である。

（6）処理

審査請求・再審査請求については、審査庁によって最終的に「裁決」がなされる。異議申立てに対しては、処分庁により「決定」がなされる。

裁決及び決定には、①申立てが不適法な場合になされる「却下」、②申立てに理由がない場合になされる「棄却」、③申立てに理由がある場合になされる「認容」の3種類がある。「認容」には取消し、撤廃、変更の3種類がある。

（出所）総務省資料より作成

3. 自公政権下における改革の経緯と内容

行審査の抜本的改正に向けての動きは、自公政権時代に本格化し、平成18年10月には総務副大臣の下に「行政不服審査制度検討会」が設置され、関係方面からのヒアリング、パブリックコメントを経て、平成19年7月に「最終報告—行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子」（以下「最終報告」という。）が取りまとめられた。政府は、この最終報告を基に、「行政不服審査法案」、「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」を作成し、第169回国会に提出（平成20年4月11日）した。しかし、これらの法案は衆議院解散

(平成 21 年 7 月 21 日) に伴い、第 171 回国会で審査未了・廃案となった。

最終報告では、行審法の見直しが必要な理由として、

- 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）も、抜本改正が平成 16 年に行われた。

このため、行審法と密接に関連する行政手続法の事前手続や改正された行政事件訴訟制度との整合性を整理する必要があるが生じている。

- 行政による民間の活動等に対する規制の緩和等、行政の用いる手法が変容し、事後監視の重要性が増すようになっており、さらに、国民の権利利益に関する意識が変容するとともに、利害関係も多様化・複雑化し、その調整が高度かつ困難になってきている。
- 実際の運用状況をみると、行政不服審査制度が本来の目的としている「簡易迅速」な「権利利益の救済」が実現しているとは言い難い例も生じている。
- 第 1 次地方分権改革により機関委任事務制度が廃止され、平成 18 年に地方分権改革推進法が成立するなど、一層の地方分権が求められている。

ということを挙げている。

そして、「以上を踏まえ、行政不服審査制度の本来の目的を最大限達成すべく、簡易迅速な審理を可能とする手続を整備するとともに、客観的かつ公正な審理手続を充実させ、不服申立人の手続保障を手厚くし、行政手続法及び行政事件訴訟法との整合性を図ること、また、地方分権の推進を踏まえた見直し等が必要である。そうすることで、行政不服審査制度はこれまで以上に、公正でしかも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り、あわせて行政の適正な運営を確保し、国民の行政への信頼を維持していくための、非常に重要かつ有効な制度となると考えられる」としている。

こうした課題を解消するために立案された「行政不服審査法案」では、①手続の一元化、②審理の客観性・公正性の確保、③審理の迅速化が柱となっている。

また、事後的な救済手続を定める行審法の改正に併せて、事前手続を定める行政手続法を改正することとされた。

行政不服審査法案及び行政手続法の一部を改正する法律案の概要は以下のとおりである。

自公政権時代に提出された行政不服審査法案の概要

(1) 手続の一元化等

ア 審査請求への一元化

不服申立ての種類が審査請求や異議申立てと分かれていることは、国民にとって制度を分かりづらいものとしている。また、異議申立ての場合は、一方の当事者である処分庁が審理を行い、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など審査請求に比べて手続保障レベルが低く

なっている。こういったことから、不服申立ての制度を審査請求に一元化する。

イ 審理の一段階化

後述の審理員による審理手続の導入など審査請求の手続保障のレベルを向上させることに伴い、再審査請求を廃止し、審理を一段階化する。ただし、国税に関する処分など大量に行われる処分については、審査請求の前段階として、「再調査の請求」を個別法で設けることを認めることとする。

地方公共団体がした処分について、地方自治法等個別法の規定に基づき、国等が審査請求・再審査請求の手続を通じて関与する裁定的関与については、附則において、当分の間旧法の規定がなお効力を有する旨の経過規定を置く。

(2) 審理の客観性・公正性の確保

ア 審理員による審理手続の導入

現行法では審査請求がなされた後、実際に審理に当たる職員について特段条件を定めていないため、当該処分に関与した者が審理を行う場合も想定される。

したがって、審理をより公正なものとするため、大臣等（審査庁）は、処分に関与した者以外の者の中から審理員を指名することとしている。

審理員は、審査請求の審理（主張・証拠の整理等）を行い、審査庁に対して裁決に関する意見書を提出する。

イ 行政不服審査会等への諮問手続

新たに国における第三者機関たる行政不服審査会を総務省に設置（内閣府に置かれている「情報公開・個人情報保護審査会」は廃止）し、審査庁が諮問・答申の手続を行った上で、最終的な裁決を行う仕組みを導入する。

地方公共団体においては、各団体に第三者機関を設置することになり、その組織及び運営に関し必要な事項は各地方公共団体の条例で定める。

(3) 審理の迅速化

ア 標準審理期間の設定

審理の遅延を防ぐため、審査庁は、審査請求がされてから裁決をするまでに通常要すべき標準的な期間を定めるよう努めることとしている。

イ 審理手続の計画的な遂行

審理すべき事項が多数又は錯綜しているなど事件が複雑である場合、迅速かつ公正な審理を行うため、審理員は、審理事項・手順を整理し、審理の終結予定時期を決定し、審理関係人に通知することとしている。

(4) 救済機会の拡大

ア 審査請求期間の延長

現行法では、処分があったことを知った日から 60 日以内となっている審査請求期間を 3 か月に延長する。

イ 不作為に対する審査請求

現行法では、不作為の審査請求に理由があるときは、審査庁は不作為庁に対して「申請に対するなんらかの行為をすべきことを命ずる」（51 条 3 項）こととさ

れているが、法案では、不作為が違法又は不当である場合であって、当該申請に対して一定の処分をすべきものと認めるときは、不作為庁の上級行政庁である審査庁は当該処分をすべき旨を命ずることができることとしている。

(出所) 総務省資料より作成

自公政権時代に提出された行政手続法の一部を改正する法律案の概要

(1) 一定の処分又は行政指導を求める制度

何人も書面で法令違反が行われている具体的な事実を摘示して、法令違反の是正のためにされるべき処分や行政指導を関係の行政庁や行政機関に求めることができる制度を新設する。この求めがあった場合、行政庁や行政機関は、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導をする手続を規定する。

(2) 違法な行政指導の中止等を求める制度

法律に行政指導の根拠があり、その法令に違反する行為の是正を求める行政指導が行われた場合、その相手方は、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと思量するときは、当該行政指導の中止等を求めることができる制度を新設する。

この求めがあった場合、行政機関は、必要な調査を行い、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと認めるときは、当該行政指導の中止等必要な措置を採る手続を規定する。

(出所) 総務省資料より作成

これらの法案については、様々な問題点が指摘された。主なものとしては、以下のよう
な課題が挙げられる。

- 審査請求の一元化については、異議申立ての適切な細目的・調整的制度を準備することで、簡易迅速な救済と司法救済の役割分担がより明確化された形となるのではないか¹
- 審査請求の一段階化については、迅速化を図ることと、権利・利益の救済に手厚い二段階の審査の廃止を結び付ける必要性があるのか²
- 裁定的関与について、裁定的関与を存続する経過措置は不服審査制度の複雑化を招く³
- いわゆる「非申請型義務付け裁決」及び「差止裁決」が法定化されていないのは、処分に係る救済態様の多様化が図られたとは言い難い⁴
- 行政不服審査会の新設については、行政組織の肥大化の観点から、また、地方への設置義務付けについては、地方分権推進の観点から批判的検討が必要である⁵

- 中止等を求めることができる制度の対象範囲を「法令に違反する行為の是正を求める行政指導」に限定すべきではなく、いわゆる権限濫用型行政指導も対象とすべきではないか⁶

4. 政権交代後現在までの見直し状況

(1) 「行政救済制度検討チーム」における検討

民主党政権下においては、平成 22 年 8 月、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、政務三役等及び有識者で構成する「行政救済制度検討チーム」が内閣府に設置され、行審法の改革など行政救済制度の在り方を検討することとなった。

原口総務大臣(当時)は、「前政権の改革の方向というよりも、むしろ、次の 3 点について抜本的な改革を行ってまいりたい」とし、①「公共サービスにおける国民の権利を保障するためにも、行審法について、私たちの政権にふさわしい国民が主役の改革を目指し、簡易迅速な手続の中で、柔軟かつ実効性のある権利利益の回復、これを図ることができる仕組みを構築する」、②「日本の国のどこに住むかによって、行政サービスについての苦情や、あるいは不服、その権利の救済にといったものに差があっては絶対にならない」、③「その結果として、よりオープンで、これは行政の方の論理に立つのではなくて、主権者の側の論理、そして、権利の救済といったことに力点を置いた改革を行う」という 3 点を挙げた⁷。

行政救済制度検討チームでは、座長から提示された「行政不服申立制度の改革方針」及び「行政不服審査法の改正の方向性」をたたき台として見直し作業が進められることとなった。

「行政不服申立制度の改革方針」では、「公正さにも配慮した簡易迅速な手続の下で柔軟かつ実効性のある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とし、また、不服申立前置を全面的に見直すことにより、国民が救済手続を一層自由に選択できるようにする」との基本方針の下、検討課題として、①行政不服審査法の改革、②不服申立前置の全面的見直し、③地方における新たな仕組みの検討が挙げられた。

その後、東日本大震災後の活動休止期間があったものの、検討が続けられ、平成 23 年 12 月 13 日に、「行政救済制度検討チーム取りまとめ」(以下「取りまとめ」という。)が公表された。

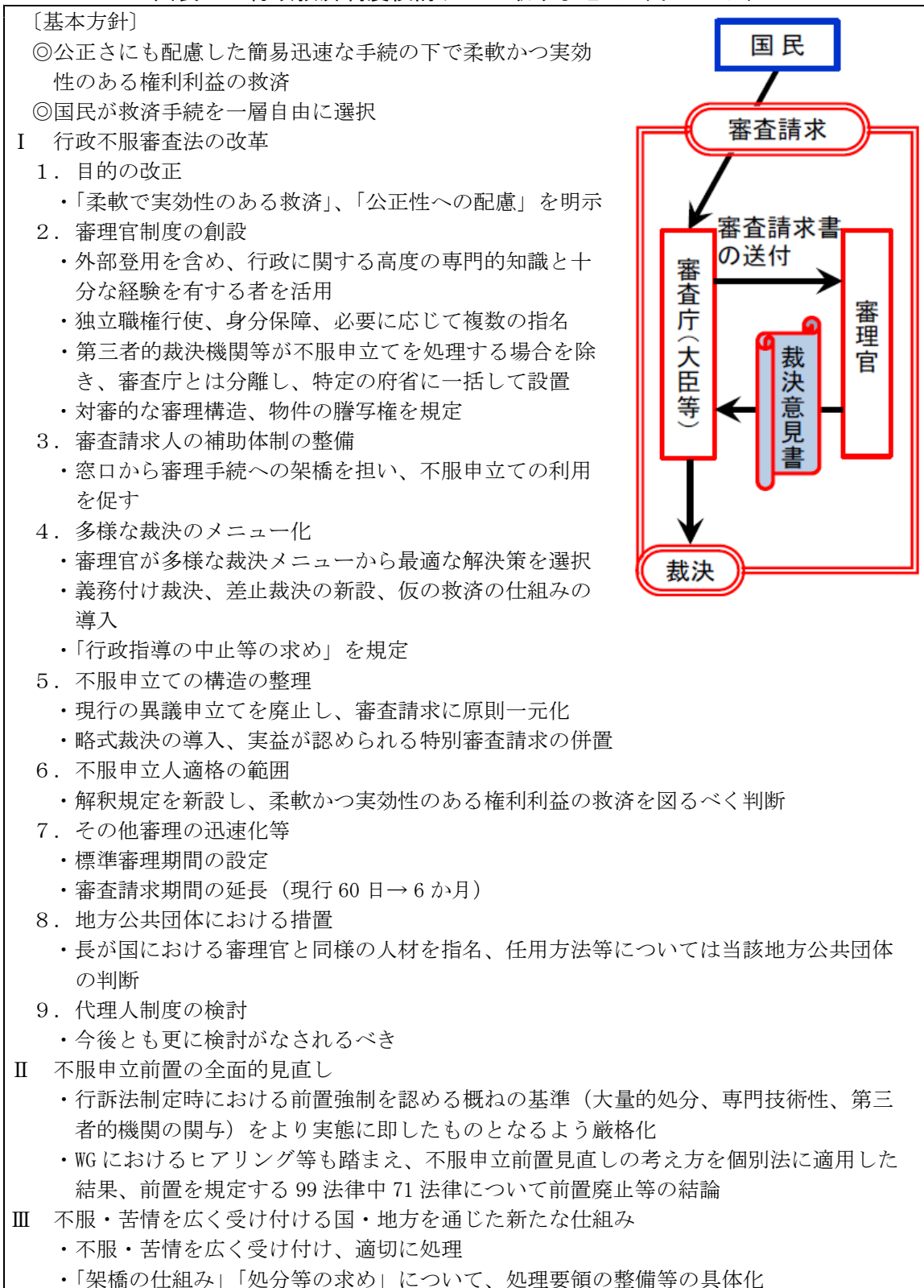
取りまとめの概要は図表 1 のとおりである。

(2) 取りまとめのポイント

以下、自公政権下の第 169 回国会に提出された法案(以下「旧法案」という。)との相違点を踏まえつつ、行政不服審査法の改革に関する取りまとめの主なポイントを紹介する。

ア 不服申立制度の原則一元化及び審理官制度の導入

図表 1 行政救済制度検討チーム取りまとめ（イメージ）



(出所) 内閣府行政救済制度検討チーム取りまとめ資料

異議申立てを廃止し、審査請求に一元化することは旧法案でも規定されていたが、審理員制度は審理官制度に変更されている。

審理官は、審査庁がすべき裁決に関する意見書を作成し、これを審査庁に提出するものとされており、旧法案において規定された審理手続終結後の行政不服審査会への諮問等については、簡易迅速な救済の実現という今般の改革の趣旨に鑑み設けないこととされている。

審理官が置かれる行政庁については、その信頼性を一層確保する観点から、審査庁とは分離して置くものとし、特定の府省に一括して置くことを念頭に、審理手続の迅速性・専門性を確保できるような体制について具体化を進める方向で整理するとされている。

なお、ここにある「特定の府省」については、検討チームの論点整理においては内閣府の名前が挙がっていた。

審理官の任用については、行政に関する高度の専門的な知識とその十分な経験を有するものを活用するものとされ、弁護士、税理士、学識経験者等の外部人材の登用が適当とされている。他方、行政に関する高度の専門性を踏まえ現職の公務員の登用も想定されている。

イ 多様な裁決のメニュー化

旧法案では申請拒否処分及び不作為に対する審査請求に対する義務付け裁決を定めていた。取りまとめでは、申請型義務付け裁決及び非申請型義務付け裁決について規定し、差止裁決についても規定するとしている。さらに、行訴法第 37 条の 5 にあるような仮の救済の仕組みについても導入する方向で整理するとされている。

ウ 行政指導の中止等の求め

旧法案においては、法令に根拠を有する勧告等により相手方に生じる事実上の不利益を考慮し、「行政指導の中止等の求め」を行政手続法に規定することとしていたが、取りまとめでは行審法に規定する方向で整理するとされている。

エ 不服申立構造の整理

異議申立てを廃止し、審査請求に原則一元化する。一元化については旧法案にも盛り込まれていたが、旧法案にあった行政不服審査会の新設については、簡易・迅速な救済を目指すはずが、国民にとってかえって手続が重くなる、行政組織の肥大化を招く、情報公開・個人情報保護審査会の廃止への懸念等が表され、簡易迅速な救済の実現という今般の改革の趣旨に鑑み設けないこととされている。

審査請求は、処分庁等の直近上級行政庁ではなく、原則として最上級行政庁に対して行うこととする。これにより、原則として国においては大臣、地方公共団体においては、長が審査請求先となる。

このほか、旧法案では「再調査請求」を設けるとされていた規定も踏まえ、より簡易迅速な救済を可能とするため、個別法で、審査請求における特例として、申立て又は同意により、通常の審査請求で要求される手続よりも簡易な手続で行うことができる略式裁決を設けるものとされている。

また、旧法案では審査請求の一段階化を行うとして、廃止することとしていた再審査請求は、国民が救済手続を一層自由に選択できるようにする観点から、これを全面的に見直した上で、実益が認められる場合に限り特別審査請求として存置することとされた。

オ 不服申立人適格

不服申立人適格の範囲については、旧法案では現行行審法の規定を維持するとされていたが、取りまとめでは、平成 16 年の行政事件訴訟法改正により新設された同法第 9 条第 2 項のような原告適格に関する解釈規定を行審法にも新設することとしている。

カ その他審理の迅速化

旧法案同様、標準審理期間設定の努力規定を置くとともに、旧法案では 60 日から 3 か月に延長するとされていた審査請求期間を 6 か月に延長する方向で整理することとしている。

キ 地方公共団体における措置

国における審理官と同様、地方公共団体における審理手続についても、その長が、行政に関する高度の専門的な知識と十分な経験を有するものを指名し、その者が独立して職権を行使して行われるものとしつつ、その任用方法等については、当該地方公共団体の判断によるものとされている。

地方公共団体の処分について国等が不服申立先とされている場合の扱いについては、個別法の趣旨や手続保障の水準確保を勘案しつつ、本取りまとめに従って整理することとし、改めて実益が認められれば、現行の不服申立先を存置するものとしている。

5. おわりに

行政不服審査制度改革に係る行審法等の改正案は、次期通常国会への提出も見込まれていたが、東日本大震災による検討の休止などもあり、取りまとめでは、今後、出来る限り早期に、法制化作業を進め国会に提出することを目指すとしている。

今回の行政不服審査制度の見直しは、旧法案に対する批判も踏まえ、国民本位の改革を志向しつつも、例えば審理官制度について、公務員からの登用に対して、中立・公正性の確保への疑義や天下りの受け皿（処遇ポスト化）となる懸念が示されている⁸ように、いまだ議論されなければならない余地も多く残されている。

「公正」かつ「簡易迅速」で、「国民の『権利利益の救済』」が確実に担保される「実効性」のある制度となるような国会審議が期待されるところである。

1 恒川隆生「不服申立ての基本構造と審理手続について」福家俊朗＝本多滝夫編『行政不服審査制度改革－国民のための制度のあり方』（日本評論社 2008 年）131～132 頁

- 2 森崎巖「労働保険審査制度の見直しの動向と課題」福家＝本多前掲書 215～218 頁
- 3 本多滝夫「行政不服審査制度の改革」福家＝本多前掲書 13 頁
- 4 白藤博行「行政不服審査制度改正の憂鬱と希望」『ジュリスト』(No.1371 平 21. 2. 1) 13 頁
- 5 橋本博之「行政不服審査法案について」『慶應法学』第 15・16 合併号(平成 22 年 3 月) 34 頁
- 6 常岡孝好「行政手続法改正案の検討」『ジュリスト』(No.1371 平 21. 2. 1) 30 頁
- 7 原口総務大臣閣議後記者会見(平成 22 年 8 月 31 日)
- 8 阿部泰隆「政策法学演習講座 51」『自治事務セミナー』2011 年 11 月号 4～7 頁