

# 簡易迅速かつ公正な行政不服審査制度の実現に向けて

## — 行政不服審査法関連 3 法の成立 —

総務委員会調査室 齋藤 博道

### はじめに

行政不服審査制度は、行政庁に対し、国民が行政処分の見直しを求めて不服を申し立てる制度であり、税や社会保険、生活保護など様々な行政分野において、国民の権利利益の救済手段として利用されている。

第186回国会（常会）において、行政不服審査制度を抜本的に見直す「行政不服審査法案」（閣法第70号）、「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」（閣法第71号）及び「行政手続法の一部を改正する法律案」（閣法第72号）（以下これら3法案を「行政不服審査法関連3法案」という。）が平成26年6月6日に成立し、同13日、公布された。行政上の不服申立ての一般法である行政不服審査法は、昭和37年（1962年）の制定以来、これまで実質的な改正が行われておらず、52年ぶりの見直しとなった。

本稿では、行政不服審査法関連3法案の提出経緯、概要、主要な国会論議等を整理することにより、国民にとって重要な救済手続である行政不服審査制度の改正内容を明らかにすることとしたい。

### 1. 行政不服審査法関連3法案提出の経緯等

#### （1）行政に対する不服申立制度の沿革

国民が行政に不服を申し立てるための手続としては、戦前に訴願法（明治23年法律第105号）を中心とした訴願制度があったが、戦後、行政訴訟制度の改革を機に見直しが行われ、昭和37年に行政不服審査法が制定された<sup>1</sup>。同法は、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、広く不服申立てを認め、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を目的に掲げた。また、かかる法目的から、同法は不服申立ての裁断機関に対し、処分の適法・違法のみならず、不当についても判断することを認めており、制度上は裁判所よりも救済範囲が広がっている。

不服申立ての手続の概要は次のとおりである。まず、国民は行政庁の違法又は不当な処分があったことを知った日の翌日から60日以内（不服申立期間）に行政庁に対して不服を

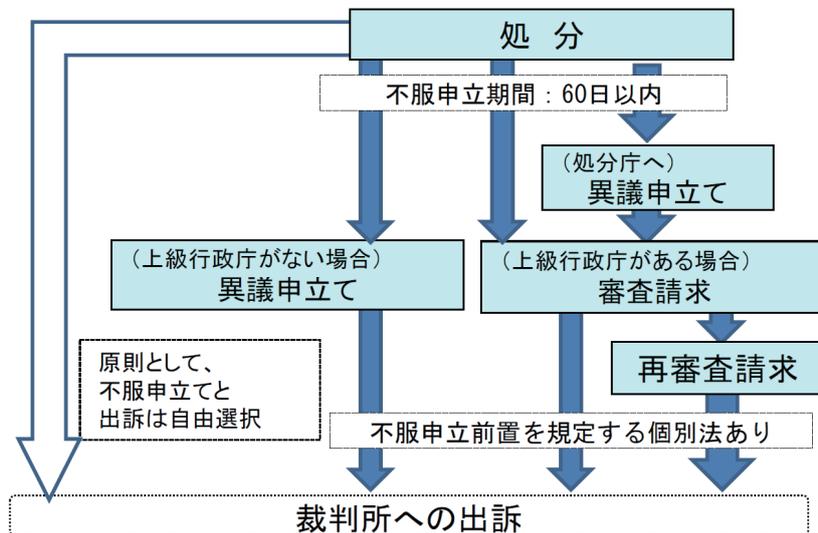
---

<sup>1</sup> 訴願法は、①訴願を提起することができる事件について6項目が概括的に列挙されているだけで、その内容が不明確であること、②執行停止、審理等の手続規定が不十分であること等の問題点があり、国民の権利利益の救済には十分でないと言われていた（行政不服審査制度検討会「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—」（平19.7）1頁）。このため、行政事件訴訟特例法（昭和23年法律第81号）の改正に向けた検討を契機として訴願法の全面的改正が検討されることとなり、昭和34年より総理府に設置された訴願制度調査会において議論が進められた。同調査会は翌35年に内閣総理大臣に対して「訴願制度改善要綱」を答申し、昭和37年に行政不服審査法が制定されるに至った。なお、行政事件訴訟特例法に代わり、行政事件訴訟の一般法として行政事件訴訟法が同37年に制定され、行政不服審査法と同日施行されている。

申し立てる。不服申立ての種類には、①上級行政庁その他処分庁以外の行政機関に対して行う「審査請求」、②処分庁に対する「異議申立て」、③①を経た後に行う「再審査請求」の3種があるが、上級行政庁の有無や個別法の規定等により使い分けが必要であり、申立先も個別法で特例が定められている場合がある。次に、審査庁による不服申立ての審理が開始され、書面を基に不服申立人の主張が吟味される。なお、審査庁は不服申立人等から申出があった場合は口頭意見陳述の機会を与えなければならないとされている。そして審理の結果、審査庁は認容、棄却（請求に理由がない場合）、却下（請求が不適法である場合）のいずれかの裁決（処分庁の判断の場合は決定）を行うこととなる。

行政不服審査法は、行政上の救済手続を国民に保障したものと評価できる一方で、適用除外とされた事項の多いこと、審査機関の独立性や審査手続における公正の確保などの課題を残したとも指摘されていた<sup>2</sup>。

図1 不服申立手続のイメージ図（改正前）



(出所) 総務省資料

## (2) 平成20年における法案の提出

行政不服審査制度の在り方については、総務庁（当時）の委託研究として「事後救済制度調査研究委員会」（平成8～10年）及び「行政救済における審理主宰者に関する調査研究委員会」（平成10～11年）による調査が行われるとともに、総務省の委託研究として「行政不服審査制度研究会」（平成17～18年）による調査が行われた。この間には、平成16年の行政事件訴訟法の抜本改正<sup>3</sup>及び翌17年の行政手続法の一部改正<sup>4</sup>があり、「行政不服審査制度

<sup>2</sup> 室井力ほか編著『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法 第2版』（日本評論社 2008年）324頁〔浜川清〕

<sup>3</sup> 国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備として、出訴期間の延長や取消訴訟の原告適格の拡大、本案判決前における仮の救済制度の新設等が行われた。

<sup>4</sup> 行政手続法は行政の事前手続の一般法として平成5年に制定されたものであり、平成17年の一部改正では、意見公募手続が設けられた。

研究会」報告書は、制度を取り巻く環境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を提示した上で、今後政府において「一層本格的な検討が行われることを期待」するとしていた。

そして、平成18年10月には総務副大臣主宰による「行政不服審査制度検討会」（座長：小早川光郎東京大学大学院法学政治学研究科教授（当時））が開催され、翌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—」が取りまとめられた。同最終報告は、「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、行政手続法及び行訴法（筆者注：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」として、行政不服審査制度の抜本的な改正を提言するものであった。

この最終報告を踏まえ、自由民主党・公明党連立政権下において、「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」（以下これら3法案を「20年法案」という。）が作成され、平成20年4月11日に閣議決定の上、同日、衆議院に提出された（第169回国会（常会））。しかし、20年法案は継続審査となり、翌21年の第171回国会（常会）において、衆議院解散によって審査未了・廃案となった。

### （3）平成21年以降における検討<sup>5</sup>

平成21年9月に民主党を中心とする政権が誕生した後、同年11月より総務大臣政務官主宰の「行政不服審査法案に関する勉強会」が開催され、20年法案に係る有識者の意見を聴取した後、有識者から提示された意見について論点ごとに整理されたものが公表された<sup>6</sup>。そして、平成22年8月に、行政不服審査法を所管する総務大臣と行政刷新担当の内閣府特命担当大臣を共同座長とする「行政救済制度検討チーム」が設置された。検討チームは、①行政不服審査法の改革、②不服申立ての裁決を経なければ出訴できないとする個別法の規定（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を課題として、国民、各府省等その他関係団体の意見を聴取しつつ議論を重ね、平成23年12月、「取りまとめ」を公表した。同取りまとめは、「審理官」制度の創設（後述）等により、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こと等を基本方針として掲げた。その後、政府内では同取りまとめに沿って法案化作業が進められたが、平成24年11月の衆議院解散、同年12月の政権交代により、法案提出には至らなかった。

<sup>5</sup> 20年法案の概要や「行政救済制度検討チーム」取りまとめのポイントについては、佐伯道子「行政不服審査制度改革の動向」『立法と調査』第324号（平24.1）を参照されたい。

<sup>6</sup> 総務省行政管理局「行政不服審査法案に関する勉強会（概要）」（平21.12）

#### (4) 3法案の提出

平成24年12月に自由民主党・公明党の連立政権が再び発足した後、総務省は、行政不服審査法について、①公正性の向上、②使いやすさの向上、③国民の救済手段の充実・拡大の観点から、見直しに係る検討を開始した。検討に当たっては、幅広く意見を聴取するため、平成25年3月以降、実務に携わる関係府省・業界団体からヒアリングを行うとともに、見直し方針案に対するパブリックコメントを実施した上で、同年6月21日に「行政不服審査制度の見直し方針」（以下「不服審査見直し方針」という。）を取りまとめた。不服審査見直し方針は、基本的に20年法案の内容を維持しつつ、同法案に対する批判、平成21年以降に進められた新たな分野に関する検討を踏まえ、①異議申立ての廃止、審査請求への一元化、②行政処分に関与していない職員による「審理員」制度の創設、③第三者機関への諮問手続の導入、④不服申立期間を現行の60日から3か月に延長すること、⑤不服申立前置の見直し、⑥「処分等の求め」（法令違反行為の是正に関する手続）及び「行政指導の中止等の求め」に係る手続の導入等をその内容としている。

その後、不服審査見直し方針に沿って、300本以上の関係法律の見直しが進められた結果、平成26年3月14日に、政府は「行政不服審査法案」（閣法第70号）（以下「行審法案」という。）、「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」（閣法第71号）（以下「関係整備法案」という。）及び「行政手続法の一部を改正する法律案」（閣法第72号）を閣議決定し、同日、3法案を衆議院に提出した。

3法案は衆議院総務委員会において、民主党・無所属クラブ、結いの党、生活の党及び社会民主党・市民連合の4会派が共同提出した「行政不服審査法案」（衆第20号）（以下「野党案」という。）<sup>7</sup>とともに審査された。審査の結果、行審法案について、附則に「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」規定を追加する修正議決が行われ<sup>8</sup>、3法案は同年5月22日、参議院に送付された。参議院では5月30日の本会議における趣旨説明及び質疑の後、総務委員会で審査が行われ、6月6日の本会議において可決・成立した。

なお、衆参両院の総務委員会において、行審法案に対し附帯決議が付された。

---

<sup>7</sup> 野党案の内容については、①権利救済の公正さを担保するため、審査請求の審理を行う者について、各省庁の職員ではなく、外部登用を基本とする、独立性、専門性の高い審理官を内閣府に置く制度を創設する、②法定受託事務に係る処分及びその不作為について、請求者が請求先の市町村又は都道府県の体制等を踏まえつつ、都道府県又は国に対して審査請求することが選択できることを明確化すること等により、権利救済の機会を担保する、③審査請求を却下する場合において、当該審査請求に係る処分に係る事務の処理について、その是正又は改善のための措置を講ずることが必要であると思料するときは、審査庁は、関係機関等にその旨の意見を述べるができることとする、④権利救済の実質的拡大を図る観点から、審査請求期間について、行政事件訴訟法上の出訴期間と同様の6か月に延長する、⑤審理手続の一層の透明化のため、国税不服審判所等における審理中に作成された審理関係人又は参考人の陳述の内容が記載された文書を当事者の閲覧、謄写に供するための規定等について検討を行うべき旨の規定を設ける、⑥関係法律の整備等については、別に法律で定めることとする旨の説明が提出者よりなされた（第186回国会衆議院総務委員会議録第20号14頁（平26.5.13））。なお、野党案は第186回国会会期末において審査未了・廃案となった。

<sup>8</sup> 修正案は、自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党及びみんなの党の5会派より共同提出された。

## 2. 法律案の概要

行政不服審査法関連3法案は不服審査見直し方針でも掲げられた、(1) 公正性の向上、(2) 使いやすさの向上、(3) 国民の救済手段の充実・拡大の三つの観点から、行政不服審査制度について時代に即した全面的見直しを行おうとするものである。

### (1) 公正性の向上

#### ア 審理員制度の導入

職員のうち処分に関与しない者(審理員)が審査請求人と処分庁の主張を公正に審理することとし、審理員は審理手続が終結した際、審査庁がすべき裁決に関する意見書(審理員意見書)を審査庁に提出する。

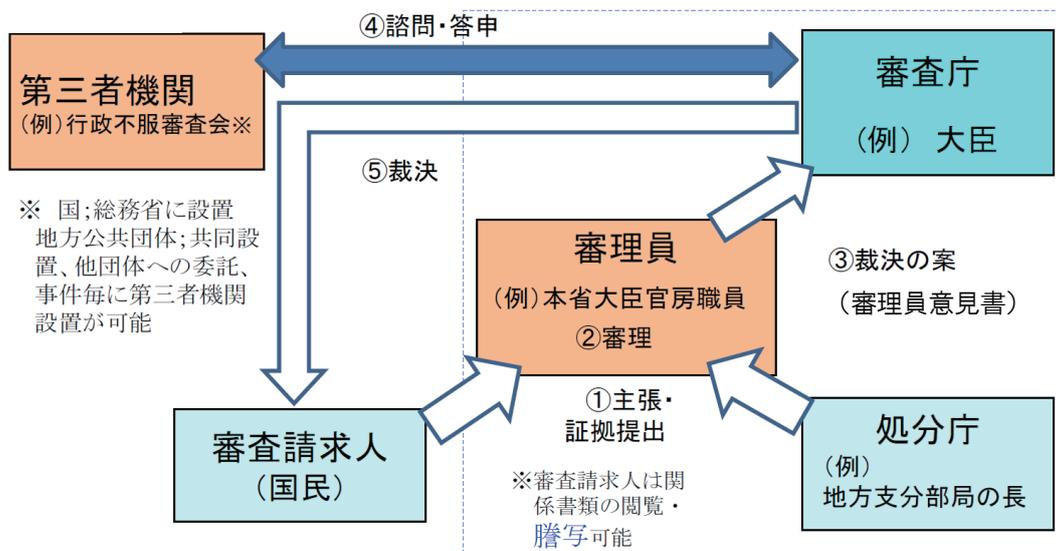
#### イ 第三者機関による裁決の点検

審理員意見書を受け取った審査庁は、裁決に当たり、有識者から成る第三者機関への諮問を行うこととする。

#### ウ 審理手続における審査請求人の権利の拡充

審理手続において、審査請求人に証拠書類の閲覧及び謄写権を認めるほか、口頭意見陳述において、質問権を付与する。

図2 改正後の行政不服審査制度の審理構造



(出所) 総務省資料に加筆修正

### (2) 使いやすさの向上

#### ア 不服申立期間の延長

不服申立てをすることができる期間を60日から3か月に延長する。

#### イ 不服申立手続の審査請求への一元化

現行の不服申立手続における「異議申立て」を廃止し、「審査請求」に原則一元化する。ただし、不服申立てが大量にあるものについては簡易に処分を見直す手続である「再調査の請求」を例外的に置くこととするが、不服申立人は「再調査の請求」をすること

なく、「審査請求」を行うこともできる。また、審査請求を経た後の救済手続として意義のあるものについては、例外的に「再審査請求」を認める。

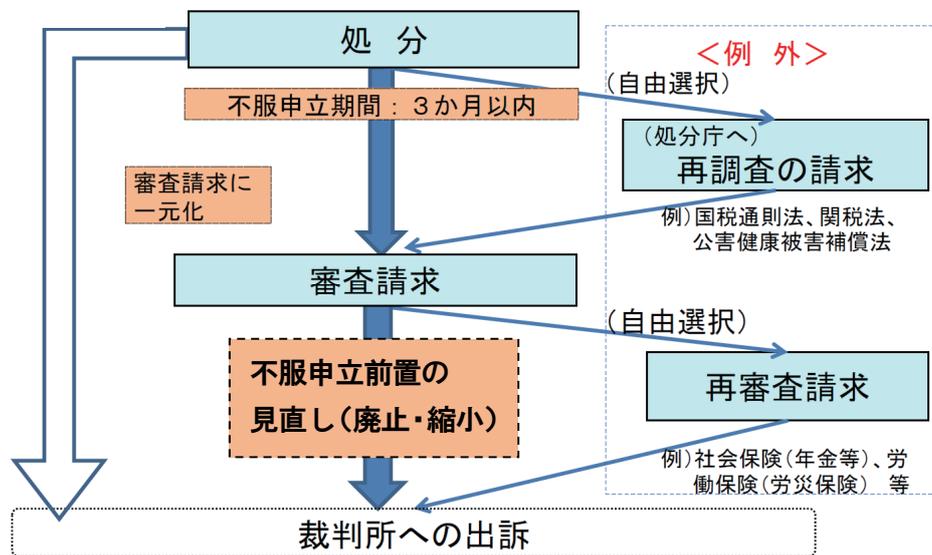
### ウ 迅速な審理の確保

審査庁に審査請求がなされてから裁決をするまでに要する標準的な期間（標準審理期間）を定めることとする努力義務を規定するとともに、審理に当たっての争点及び証拠の事前整理手続等を導入する。

### エ 不服申立前置の見直し

現行96の法律において定められている、不服申立てに対する行政庁の裁決を経なければ出訴できないとする規定（不服申立前置）を廃止・縮小の方向で見直す。

図3 不服申立手続の審査請求への一元化等



(出所) 総務省資料に加筆修正

## (3) 国民の救済手段の充実・拡大（行政手続法の改正）

### ア 処分等の求め

国民が、法律違反の事実を発見した場合に、行政に対し是正のための処分等を求めることができる法律上の手続を定める。

### イ 行政指導の中止等の求め

法律に基づく行政指導を受けた者が、当該行政指導について法律の要件に適合しないと思料する場合に行政に対し中止等を求めることができる法律上の手続を定める。

## (4) 施行期日

行審法は、原則として公布の日（平成26年6月13日）から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行され、関係整備法は行審法の施行の日から施行されている。また、改正行政手続法は平成27年4月1日から施行される。

### 3. 主要な国会論議等

行政不服審査法関連3法案をめぐる主要な国会論議等について整理すると、次のとおりである。

#### (1) 簡易迅速かつ公正な制度の実現

行政不服審査制度の利点としては、一般に、訴訟手続と比較して簡易迅速な救済手段であることが挙げられる。

改正後の行政不服審査法は、「国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定める」(第1条第1項。改正後の行政不服審査法の条文を示す。以下同じ)として、改正前では明記されていなかった「公正」性を規定に追加し、かかる観点から審理員制度や第三者機関への諮問手続等を導入している。これに関連して、国会では、公正性を担保する仕組みを導入することによって、迅速性という行政不服審査制度の利点が損なわれるのではないかとといった指摘がなされた<sup>9</sup>。

この指摘に対し上川陽子総務副大臣及び政府参考人は、標準審理期間の設定(第16条)等により、審理員の主宰の下、審理を計画的に進行させ、迅速化を図るとともに、審査請求人が希望しない場合に行政不服審査会等への諮問を不要としたほか(第43条第1項第4号)、不服申立前置の見直し等も設けており、「全体として、公正性を高めながら、同時に、簡易迅速性が損なわれることのないような仕組み」としたと説明している<sup>10</sup>。

#### (2) 審理員の公正性・独立性の確保

##### ア 審理員の指名

審理主宰者である「審理員」は、職員のうち処分に関与した者以外の者の中から審査庁により指名される(第9条第2項第1号)。審理員制度導入の趣旨については、新藤義孝総務大臣から、現行では、処分に関与した者が審理主宰者となることが法律上排除されない仕組みとなっており、処分に関与していない者が審理員として指名され、責任を持って不服申立ての手続を行うことを法律上明らかにすることにより、公正性、透明性を高めることとした旨の説明がなされた<sup>11</sup>。

審理員の指名基準に係る「処分に関与した者」の該当性については、原処分の担当部局に所属しているかどうかではなく、実質的に原処分に関与したかという観点から、最終的には個々の事案ごとに判断されることが新藤総務大臣より示された<sup>12</sup>。政府参考人からは、より具体的には「原処分の決定書を起案した者、それに加えて、こうした決裁書に押印した者、こうした者は基本的には処分に関与した者に該当する」との説明があった<sup>13</sup>。なお、過去に類似の事案の決定に関与した者が「処分に関与した者」に当たるのかという趣旨の質疑に対しては、上川総務副大臣から、審査庁の規模によっては

<sup>9</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号3頁(平26.5.8)

<sup>10</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号3頁(平26.5.8)、第186回国会衆議院総務委員会議録第21号13～14頁(平26.5.15)

<sup>11</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号6頁(平26.5.8)

<sup>12</sup> 第186回国会参議院本会議録第26号12頁(平26.5.30)

<sup>13</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号14頁(平26.5.8)

専門性の問題等から、一律に排除することは困難な場合もあるが、「過去に類似の事案に関与し一定の予断を持っている者を審理員に指名することは、申立人や国民から見た場合に公正性に疑問を持たれかねず、総務省としてはできるだけ回避するべきものと考えている」との答弁がなされた<sup>14</sup>。また、審理員に関していわゆるノーリターンルール<sup>15</sup>を導入することの是非については、政府参考人から、審理員の供給源の制約の問題等から、国としては一律にこれを課すことは考えていない旨の答弁があった<sup>16</sup>。

さらに、審理員として指名される者の具体例としては、典型的には、処分に関与しない、つまり、原局でない官房系統あるいは総務部門の管理職クラスといった職員を想定しているとの説明があった<sup>17</sup>。なお、参議院総務委員会において斎藤浩参考人（弁護士・立命館大学法科大学院教授）からは、原局でない官房系、総務部門系の管理職クラスが審理員となったとき、「この方々が、大臣の影響なくして、今の官僚制度の下で独立して、あるいは自主的に判断されるということは私はあり得ないと思って」いるとの批判がなされた<sup>18</sup>。

このほか、審査庁となるべき行政庁は審理員候補者の名簿を作成するよう努め、作成したときはこれを公にしておかなければならないとされている（第17条）。名簿作成を努力義務にとどめた理由については、上川総務副大臣から、審査請求の実績が少ない場合まで審理員の候補者名簿の作成を義務付けることは現実的でないと考えた旨の説明があった<sup>19</sup>。

## イ 審理員の独立性

平成25年6月に公表された不服審査見直し方針は、審理員は行政不服審査法の趣旨を超えて審査庁の指揮監督を受けないなど、審査庁から一定の独立性を有するとしつつ、「審査庁に所属する以上、最終的には内部基準<sup>20</sup>等に拘束される」と記述していた。20年法案においては、審理員の職権行使についてその独立性が保障されていないとして批判のあったところであるが<sup>21</sup>、行審法案も同様に特段の規定は設けていない。

この点について、政府参考人から、審理員が一義的には内部基準を踏まえて判断することは不服審査見直し方針のとおりであるが、一方で訓令や通達は内部のものであって、行政組織外部の者は拘束できず、国民からの不服申立てを裁決する際に内部基準を根拠とすることは許されないことが説明されるとともに、新藤総務大臣から「実際の事案によっては、その根拠法令の趣旨に立ち返り、基準と異なる法令解釈により裁決を行うよ

<sup>14</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号26頁（平26.6.5）

<sup>15</sup> ノーリターンルールの意味は多義的であるが、例えば、衆議院総務委員会に出席した青木丈参考人（税理士）は、「ノーリターンということで、処分庁には戻らないというような人事をする。審理員をやった者は処分庁に戻らないというようなルールをつくるというのは、一つのやり方かなというふうに思います」と述べている（第186回国会衆議院総務委員会会議録第20号10頁（平26.5.13））。

<sup>16</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号19頁（平26.6.5）

<sup>17</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号8～9頁（平26.5.8）

<sup>18</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第24号（その一）11頁（平26.6.3）

<sup>19</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号9頁（平26.5.8）

<sup>20</sup> 内部基準とは、組織法令上、訓令や通達という形式で定められ、職員を拘束するものと一般に解される旨の説明があった（第186回国会参議院総務委員会会議録第25号4頁（平26.6.5））。

<sup>21</sup> 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣 2009年）367頁

う意見を述べることも可能である」との答弁があった<sup>22</sup>。また、上川総務副大臣は、大臣が個別事案に対して審理員の権限行使に指示を出すというようなことはできない旨を述べている<sup>23</sup>。

次いで、審理員の独立性に関連し、審理員を補助する職員の在り方が議論された。行政実務においては、審理主宰者である審理員の負担軽減のため、補助職員を付けることがあり得るが、補助職員について行審法案では特段の規定はない。そこで、補助職員の職務は文字どおり事務の補助的な業務に限られるのか、審理員意見書の起案等まで許される場合があるのかが論点となるとともに、補助職員も審理員同様に処分関係者でないことが求められるのかが問われた。これに対し、政府参考人は、審理員制度の趣旨を踏まえれば、口頭意見陳述の主宰、審理員意見書案の作成等の事務については他の者が審理員に代わって行うことは許されないとした上で、補助職員は公表情報の収集整理や審査請求人に対する日時連絡等、事件の判断に関わらない業務を行うことができるとした。さらに、法律上特段の規定はないものの、補助職員についても原処分関係者は避けるなど、改正法の趣旨に即した選任が求められるとしており、具体的な運用については施行通知等で明らかにする旨を述べた<sup>24</sup>。

#### ウ 小規模な地方公共団体における審理員制度導入に対する懸念

行政不服審査法は国と地方に共通のルールを定めるものであり、国のみならず全ての地方公共団体において本改正への対応が必要となる。国会審議では、規模の小さな地方公共団体は処分に参与していない者を審理員に充てるのが難しい場合もあり得るのではないかと、といった懸念が指摘された<sup>25</sup>。政府参考人からは、総務部門の職員を指名すること、外部の者を非常勤職員や任期付職員として任用し、指名する方法もある旨が示されるとともに<sup>26</sup>、上川総務副大臣からは、弁護士など外部の人材を任用し、審理員に指名することは、「審理の専門性、公正性を確保するために有効な方法の一つ」であり、迅速な審理のため審理員を複数指名し、外部人材と内部人材を充てるようなこともあり得る旨の説明があった<sup>27</sup>。あわせて、審理の手續、段取り、その他詳細に解説したマニュアル等を作成するとともに、地方公共団体の職員に対し研修を実施すること等を通じて、地方公共団体に対してのサポートをしっかりと進めていきたいとしている<sup>28</sup>。

### (3) 第三者機関の在り方等

#### ア 第三者機関導入の是非及び「審理官」制度の是非

審査庁が諮問を行う第三者機関については、国においては総務省に新設される「行政不服審査会」がその役割を担うこととされ、他方、地方公共団体においては、常設、共

<sup>22</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号4～5頁(平26.6.5)、第186回国会参議院本会議録第26号12頁(平26.5.30)

<sup>23</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号9頁(平26.5.15)

<sup>24</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号5頁(平26.6.5)

<sup>25</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号14頁(平26.5.8)

<sup>26</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号14頁(平26.5.8)

<sup>27</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号14頁(平26.5.8)

<sup>28</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号3頁(平26.6.5)

同設置、他団体への委託や事件ごとなど多様な設置方法が認められている。なお、個別法で既設の第三者機関が関与する場合には、その仕組みをいかすこととされている<sup>29</sup>。

第三者機関への諮問手続は、「審査庁の裁決の客観性・公正性をより高める上で有効」とされる一方で、20年法案の折より審理員制度に「屋上屋を架す」との批判や審理長期化への懸念があり<sup>30</sup>、これに関連して、国会審議では行政救済制度検討チーム取りまとめで提言され、野党案に盛り込まれた「審理官」制度の是非が論点となった。

審理官制度とは、外部登用を基本に、内閣府が一括採用した者に審理手続を担当させるものであり、審査庁から独立した、いわば外部の者であることから、審理手続の公正性、中立性をより一層確保できる旨が野党案提出者から説明された<sup>31</sup>。また、同提出者から客観性、公正性を審理官制度によって担保することによって、第三者機関は屋上屋になる可能性があり、設ける必要はないとの発言があった<sup>32</sup>。

審理官制度の評価について、新藤総務大臣は、一般論と断りつつ、「大臣から完全に独立した者が不服申立ての手続を行うことは、責任の所在が曖昧となるほか、専門性の面で課題が生じる懸念もあり、また独立した者をチェックする仕組みがない点で客観性が不十分ではないかといった問題がある」と答弁している<sup>33</sup>。

## イ 行政不服審査会の組織の在り方

国の行政不服審査会は総務省に設置され、その委員9人は、公正な判断をすることができ、かつ、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、両院の同意を得て総務大臣が任命することとされている（第69条第1項）。

行政不服審査会の設置に関して、20年法案は、内閣府にある情報公開・個人情報保護審査会を廃止し、総務省に新設される行政不服審査会へ統合しようとしたため、批判があったところである<sup>34</sup>。不服審査見直し方針では、「20年法案において、情報公開・個人情報保護審査会の機能は行政不服審査会に引き継ぐこととされており、さらに、分科会を設けるなどの措置を講ずることにより、同審査会の機能を維持することができる」と確認していたが、国会に提出された関係整備法案では統廃合は規定されず、情報公開・個人情報保護審査会は存続することとなった。この検討過程については、政府参考人から、①統合は情報公開・個人情報保護審査会の専門性を阻害するといった批判や、②同審査会がインカメラ審理等の特殊な審理規定を有し、行審法案における審理員類似の機能を果たす特別な審査会であること等を勧案した結果である旨の説明があった<sup>35</sup>。

<sup>29</sup> 宇賀克也・若生俊彦「HOT issue (NUMBER 07) 行政不服審査法の改正に向けて 対談 宇賀克也+若生俊彦」『ジュリスト』1465号（平26.4）49頁

<sup>30</sup> 総務省「行政不服審査制度の見直し方針」（平25.6）8頁

<sup>31</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第21号5頁（平26.5.15）

<sup>32</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第21号5～6頁（平26.5.15）

<sup>33</sup> 第186回国会参議院本会議録第26号12頁（平26.5.30）。なお、これに関連して野党案提出者からは、野党案も審理官の意見書を受けて審査庁が最終的に判断するという仕組みであり、責任関係が曖昧になることはないと言明されるとともに、専門性については外部から、学者、行政書士、弁護士、税理士等の様々な人材を募ることが一つあると述べられた（第186回国会衆議院総務委員会議録第21号6頁（平26.5.15））。

<sup>34</sup> 情報公開・個人情報保護に関する不服審査とそれ以外の不服審査との違い等を指摘するものとして、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22.3）36頁。

<sup>35</sup> 第186回国会参議院総務委員会議録第25号20頁（平26.6.5）

また、行政不服審査会に対する諮問件数については、平成23年度の調査の実績から推計して、年間で200件程度と予測されている<sup>36</sup>。これに関して、斎藤参考人からは、委員9人では少ないのではないかと指摘がなされた<sup>37</sup>。一方、政府参考人からは、当初は様々な案件をゼロベースで審議するため、非常に厳しい仕事となるが、3人で構成される計三つの部会を頻繁に開催し、効率的に審議したいとの答弁があった。なお、将来的に諮問件数等に変化があった場合は適切に見直していく旨の答弁があった<sup>38</sup>。

このほか、行政不服審査会には専門の事項を調査するための専門委員を置くことができ、審査会の事務を処理するため事務局が置かれることになる（第71条及び第73条）。これに関連して、専門委員に公務員OBが就くことで審査会の議論を誘導するのではないかと指摘がなされたが、政府参考人からは、専門委員の任命については、必要な能力、経験に着目して総務大臣が適切にこれを判断していく旨の答弁があった。次いで、事務局職員の職務の範囲については、委員の指揮監督の下で具体的な指示に基づいて、事務局職員が何らかの形で答申書の原案の作成に関与するという事は排除していない旨の見解が示された<sup>39</sup>。

#### ウ 行政不服審査会における諮問手続

審査庁は審理員意見書を受け取った後、原則として、行政不服審査会等の第三者機関への諮問を行うこととなるが、個別法令等の規定に基づき第三者機関の議を経て原処分がなされている場合や、審査請求人が諮問を希望しない場合、審査請求が行政不服審査会等によって国民の権利利益及び行政の運営に対する影響の程度その他当該事件の性質を勘案して、諮問を要しないものと認められたものである等の場合には、諮問を行わなくともよいこととされている（第43条第1項各号）。

このうち、行政不服審査会等が諮問を不要とした場合に諮問を省略できる（第43条第1項第5号）こととした趣旨については、迅速化の観点から、処分基準が法令上明確であり、そのとおりの基準になっている処分、過去に類似した内容の審査請求が大量にあり、判断がある程度類型化されているようなものについては審査会が関与する実益がない場合もあり得ると想定し、このように規定した旨、政府参考人から説明があった<sup>40</sup>。

#### エ 地方公共団体における第三者機関の設置

地方公共団体における第三者機関の設置及び運営については、上述のとおり、当該団体の状況等に応じて条例又は規約において柔軟に定めることができるとされており、具体的には、地方自治法に基づいて、情報公開審査会など条例に基づく既存の附属機関にその役割を担わせることや他の地方公共団体との共同設置、他の地方公共団体へ業務を委託すること、行審法案第81条第2項に基づいて事件ごとに臨時に設置すること等が可

<sup>36</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第21号16～17頁（平26.5.15）、第186回国会参議院総務委員会会議録第25号20頁（平26.6.5）

<sup>37</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第24号（その一）4頁（平26.6.3）

<sup>38</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号20頁（平26.6.5）

<sup>39</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号7頁（平26.6.5）

<sup>40</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号8頁（平26.5.8）

能である旨の説明がなされた<sup>41</sup>。

また、地方における第三者機関の構成委員については、法律上特段の規定が設けられていないが、新藤総務大臣から、候補者を公募することも排除されていない旨が説明されるとともに<sup>42</sup>、上川総務副大臣からは、諮問が見込まれる案件等に応じ各任命権者が柔軟に選任することが適当である旨の趣旨等を施行通知等により各団体にしっかりと周知していくとの発言があった<sup>43</sup>。

#### オ 裁決における第三者機関の答申等の参酌

国民からの不服申立ては、最終的には審査庁により、認容、棄却、却下のいずれかの裁決がなされる。これに関し、審査庁が裁決に当たり、審理員意見書や行政不服審査会等の答申書を十分に参酌すべき旨の規定が法律上必要ではないかとの指摘がなされた<sup>44</sup>。この指摘に対し、新藤総務大臣から、審査庁はその責任の下、審理員意見書や行政不服審査会等の答申書の内容を反映して裁決を行うものであり、仮に審査庁がこれらと異なる裁決をする場合には裁決書にその理由が記載されることにより、判断についての説明責任が果たされることから、参酌規定は不要と考えるとの説明がなされた<sup>45</sup>。

### (4) 審理手続

#### ア 謄写の手続の導入による利便性向上

審理手続において、審査請求人は提出書類等の閲覧・謄写請求ができることとされた(第38条)。特に、改正前では認められていなかった謄写請求については、行政救済制度検討チーム取りまとめで提言されていたものであり、衆議院総務委員会において青木丈参考人(税理士)は、国税審判の実務では「コピーができないので、何日もかけて書き写しているという現状」であるため、「非常にありがたい改正」であると述べた<sup>46</sup>。なお、電子的なファイルの交付を求める権利については法律上規定されていないが、審査庁の判断において提供が可能である旨、上川総務副大臣から答弁があった<sup>47</sup>。

また、審理員自らが作成する調査メモについては、処分庁と申立人の双方の主張を聞いて意見書を作成するまでの途中段階のものであり、閲覧、謄写の対象とすることが適当ではないと考え、改正法案では対象としていない旨が新藤総務大臣から説明された<sup>48</sup>。

#### イ 口頭意見陳述の機会の付与(難民不服申立制度関係)

審査請求が不適法であって補正することができないことが明らかな場合等を除き、審査請求人又は参加人の申立てがあった場合には口頭意見陳述の機会を与えなければならないとするのは改正前と同様である(第31条第1項)。なお、口頭意見陳述は要件

<sup>41</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号10頁(平26.5.8)、第186回国会参議院総務委員会会議録第25号8頁(平26.6.5)

<sup>42</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号8頁(平26.6.5)

<sup>43</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号11頁(平26.5.8)

<sup>44</sup> 第186回国会参議院本会議録第26号11頁(平26.5.30)

<sup>45</sup> 第186回国会参議院本会議録第26号12頁(平26.5.30)

<sup>46</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第20号4頁(平26.5.13)

<sup>47</sup> 第186回国会衆議院総務委員会議録第19号4頁(平26.5.8)

<sup>48</sup> 第186回国会参議院本会議録第26号12頁(平26.5.30)

審理についても認められ、例えば第三者からの審査請求があった場合、この第三者が実際に処分の取消しを求める法律上の利益を有しているか否か、あるいは、審査請求期間を徒過してしまった場合において正当な理由があるか否か、について口頭意見陳述が行われることがあり得ることが確認された<sup>49</sup>。

この点、関係整備法案第75条により出入国管理及び難民認定法が一部改正され、難民不認定処分に対する不服申立てに際し「申述書に記載された事実その他の申立人の主張に係る事実が真実であっても、何らの難民となる事由を包含していないことその他の事情により当該意見を述べる機会を与えることが適当でないと認められる場合」には、難民審査参与員<sup>50</sup>は審査請求人に口頭意見陳述の機会を与えなくともよいこととされた。

当該規定について、日本弁護士連合会は、難民該当性の評価については争いのあるところであり、「その他の事情」も無限定な規定であって、かかる改正は、行政不服審査法改正の本旨に沿わないばかりか、現在の難民不認定に対する異議申立制度において認められていた口頭意見陳述権を更に後退させるおそれがあるとして、該当部分を撤回すべき旨の会長声明を平成26年5月23日に発表した<sup>51</sup>。

国会においては、政府参考人から、今回の改正は審理手続を主宰する難民審査参与員が行政の外部から就任するものであるということとを考慮し、解釈に疑念が生じることのないよう除外規定を法律上明確化するということであり、運用面において実質的な変更はないと説明がなされた<sup>52</sup>。また、平口洋法務大臣政務官から、「何らの難民となる事由を包含していないこと」とは、難民条約及び難民議定書上の難民となる余地がない場合のことを示しているとの答弁がなされたほか、国連難民高等弁務官事務所の見解はもとより十分に配慮しなければならないとの説明があった<sup>53</sup>。さらに、「その他の事情」については、例えば一度難民不認定処分を受けた後に改めて難民認定申請を行い従前と全く同様の主張を繰り返す等の場合が想定されるが、他方で難民認定申請の回数や難民認定申請までの期間のみによって一律に口頭意見陳述の機会を制限することはないとの答弁があった<sup>54</sup>。

## ウ 口頭意見陳述における質問への回答義務

口頭意見陳述の際、審査請求人は処分庁に対して審理員の許可を得て質問できることが規定されたが（第31条第5項）、処分庁側の回答義務は特段明記されていない。これ

<sup>49</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号5～6頁（平26.6.5）

<sup>50</sup> 難民審査参与員制度は、公正・中立な手続で難民の適切な庇護を図るため、平成17年5月16日から導入されたものであり、法務大臣は、難民不認定処分等に不服がある外国人からの異議の申立てに対する決定に当たり、法律又は国際情勢に関する学識経験を有する者等の中から任命された難民審査参与員の意見を聴かなければならないとされている。関係整備法の第75条により、難民審査参与員を審理員とみなすこととなり、これまで入国管理局職員である難民調査官が主宰していた口頭意見陳述については、難民審査参与員が主宰することとなる（第186回国会参議院総務委員会会議録第25号24頁（平26.6.5））。

<sup>51</sup> 日本弁護士連合会「行政不服審査法改正に伴う出入国管理及び難民認定法改正案に対する会長声明」（平26.5.23）日本弁護士連合会ホームページ

<<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/statement/year/2014/140523.html>>

<sup>52</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号25頁（平26.6.5）

<sup>53</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号12頁（平26.6.5）

<sup>54</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号13頁（平26.6.5）

について上川総務副大臣は、口頭意見陳述が審理員の主宰の下で処分庁を含む全ての審査関係人を招集して行うとした改正の趣旨を踏まえれば、法律上の回答義務はなくとも、適切に回答がなされていくと考えていると説明している<sup>55</sup>。

### （５）審査請求期間の延長

審査請求ができる期間については、国民の権利利益の救済の向上を図る観点から延長され、正当な理由があるときを除き、処分があったことを知った日の翌日から3か月とされた（第18条）。審査請求期間については、行政事件訴訟法の取消訴訟の出訴期間である6か月と平仄を合わせるべきではないかという意見があり、行政救済制度検討チームの取りまとめ及び野党案においては「6か月」とされていた。行審法案で3か月とした理由について、新藤総務大臣からは、審査請求は、簡易な審査請求書により申立てが可能であって、訴訟のように準備に長期間を必要とするものではなく、そのため審査請求期間については、従来から一貫して出訴期間より短い期間となっており、今回の改正に当たっても、各方面の意見も聞いた上で、請求者の利便性と行政の安定性、期間の長期化により生じる利益、不利益等を総合的に検討した結果である旨が説明された<sup>56</sup>。

### （６）審査請求の一元化

現行では不服申立ての種類として、①審査請求、②異議申立て、③再審査請求があり、使い分けを要したため、国民にとって必ずしも分かりやすい制度とは言えなかった。そこで、本改正では、不服申立ての種類を原則として最上級行政庁に対して行う「審査請求」に一元化し、異議申立てを廃止するとともに、「再調査の請求」及び「再審査請求」を個別法で定められている場合に限り例外的に認めることとした。

#### ア 再調査の請求

現行の異議申立ては、弁明書や反論書の提出、証拠書類等の閲覧が規定されていないなど、審査請求に比して手続の公正性で劣るといった指摘がなされており、今回の改正では国民の権利利益の迅速かつ公正な救済を図る観点から、異議申立てのうち、申立件数が少なく審査庁の負担軽減の意義が乏しいものについては廃止し、処分庁が見直すことに意義のあるものについては再調査の請求として存置したと上川総務副大臣から説明された<sup>57</sup>。具体的には国税通則法、関税法、とん税法、特別とん税法及び公害健康被害の補償等に関する法律の5法律において導入される<sup>58</sup>。

再調査の請求においては、異議申立てで認められていた、参考人の陳述及び鑑定を要求、処分庁による物件の提出要求、処分庁による検証及び審査請求人・参加人の審尋は

<sup>55</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号28頁（平26.6.5）。第186回国会参議院本会議録第26号12頁（平26.5.30）においても、新藤総務大臣から同旨の答弁があった。

<sup>56</sup> 第186回国会参議院本会議録第26号12頁（平26.5.30）

<sup>57</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号26頁（平26.6.5）

<sup>58</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号19頁（平26.5.8）、第186回国会参議院総務委員会会議録第25号26頁（平26.6.5）

行えなくなる<sup>59</sup>。この点については新藤総務大臣から、再調査の請求は、迅速な処分の見直しを目的とした手続であり、上記の手続は審査請求の段階で担保されているのであって、再調査の請求の段階ではこれらの手続を取る義務を改めて課す必要はないと考えた旨の答弁があった<sup>60</sup>。

また、「再調査の請求」という手続の名称については、税務調査のやり直しという印象を納税者に与えかねないといった懸念が指摘された<sup>61</sup>。政府参考人からは、再調査の請求が、処分内容等を把握している処分庁において事実関係を改めて調査することにより簡易に処分を見直す手続であることから、その内容を適切に表すために再調査の請求という名称としたことが説明され<sup>62</sup>、新藤総務大臣からは、検討のプロセスで他の名称案もあったが、紛れがなく、法律上の用語としてもふさわしいということで再調査の請求となったことが説明されるとともに、「紛れのないようにきちんと周知広報をする」との答弁があった<sup>63</sup>。

#### イ 審査請求への一元化が地方在住者に与える影響

今回の改正では、審理手続における口頭意見陳述は全ての審理関係人を招集して行うこととされている（第31条第2項）。このため、最上級行政庁に対して行われる審査請求への一元化は、地方在住者にとって負担となるのではないかといった懸念が指摘されたが、上川総務副大臣は、まず行政不服審査法における審理手続は原則書面で行うものであり、不服申立人が審査庁に直接出向く必要はないこと、審査請求書、反論書、証拠書類等は郵送で提出することが可能である旨、答弁した。また、書面審理の例外である口頭意見陳述についても審理員が現地に出向くことが可能であり、書面のオンライン提出やテレビ会議による審理などICTの活用により地方在住者の利便性向上を図りたいと述べている<sup>64</sup>。

### (7) 関係整備法案関係

#### ア 裁定的関与の取扱い

裁定的関与とは、地方公共団体の機関が行った処分について地方自治法等の個別法の規定に基づき、国等に審査請求又は再審査請求をすることができる仕組みのことである。20年法案では、審理の一段階化のため再審査請求等を廃止する一方、裁定的関与については、国等と地方の関係の在り方の問題として総合的議論が必要として、改正前の法を適用することとしていた。これに対しては、新法に基づく不服申立てと旧法に基づく不服申立てが混在することにより現場の混乱を招くといった批判があった<sup>65</sup>。

この点、本改正では不服審査見直し方針のとおり、国と地方の関係の在り方について

<sup>59</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号22頁（平26.6.5）

<sup>60</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号22頁（平26.6.5）

<sup>61</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号11頁（平26.5.8）、第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号2頁（平26.5.15）、第186回国会参議院総務委員会会議録第25号14頁（平26.6.5）

<sup>62</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号2頁（平26.5.15）

<sup>63</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号18頁（平26.5.15）

<sup>64</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号16頁（平26.6.5）

<sup>65</sup> 総務省「行政不服審査制度の見直し方針」（平25.6）16頁

実質的な変更を加えないこととしつつ、裁定的関与に係る不服申立てについて改正後の新法を適用することとした。新藤総務大臣からは、「今回の法案につきましては、喫緊の課題であります審理の公正性の確保など、時代に即した制度の見直しを行うということでこの見直しを行ったわけではありますが、この裁定的関与の制度の見直しにつきましてはそこまでには至っていない」、「今後、新たな行政不服審査制度が運用される中で、これは、様々な観点から議論になることにつきましては我々も不断の検討を行ってまいりたい」との答弁があった<sup>66</sup>。

## イ 不服申立前置の見直し

不服申立ての裁決を経なければ出訴できないとする個別法の規定（不服申立前置）については、かねてから国民の裁判を受ける権利との関係から批判があり、不服申立前置の見直しは前述のとおり行政救済制度検討チームにおいて進められた。関係整備法案では「取りまとめ」の内容を踏まえ、裁判所の負担等も考慮しながら不服申立前置を定める96の個別法のうち68の法律で不服申立前置を廃止・縮小するとともに、出訴前に2段階の不服申立てを義務付ける「二重前置」（21法律）については全て解消することとした。不服申立前置廃止のメリットについて上川総務副大臣は、国民にとって①争訟手続について選択の幅が大きく広がる、②出訴に至るまでの期間が大幅に短縮される、③直ちに出訴することを選択した場合、現行法で必要とされる審理プロセスに係る手続的な負担がなくなるなど、大幅に簡素、迅速になることを挙げている<sup>67</sup>。

また、政府参考人からは、不服申立前置を例外的に存置する場合として、①大量の不服申立て（1,000件程度）があり、直ちに出訴されると裁判所の負担が大きくなると考えられる場合、②第三者的機関が高度に専門技術的な判断を行うことにより、裁判所の負担が低減されると考えられる場合、③不服申立手続に一審代替性があり、国民の手続負担の軽減が図られている場合の三つのメルクマールが示された<sup>68</sup>。さらに、新藤総務大臣からは、「今後、このメルクマールは、不服申し立て前置に関する基本的な原則として適用されるわけであります。したがって、総務省としては、この原則に反した不服申し立て前置が定められることのないように、政府内の法案立案プロセスにおいては、しっかりと対応してまいりたい」との答弁があった<sup>69</sup>。

## （8）行政手続法の改正

### ア 処分等の求め

「処分等の求め」を創設した趣旨について、上川総務副大臣は、現行の行政手続法では事業者等の法令違反行為によって国民が不利益を被る場合があってもその是正を行政庁等に求める手続は設けられておらず、国民の救済手段の充実、拡大が求められていたこと、行政庁側としても、直接不利益を被る者でない者からの申出であっても適切に

<sup>66</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号8頁（平26.6.5）

<sup>67</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号5～6頁（平26.5.8）

<sup>68</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号19頁（平26.5.15）

<sup>69</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号20頁（平26.5.15）

対応することが求められていること等と説明している。その上で、制度の導入によって、行政庁における権限発動が適切になされる契機となるものと期待でき、国民の権利利益の保護に資するものと述べている<sup>70</sup>。

一方、国民にとっては、「処分等の求め」の申出先となる行政庁等は必ずしも明らかではない。この点、国民が申出先を誤った場合には、受け取った行政庁が国民へ正しい申出先を教示する義務を法律上規定すべきであるとの指摘があったが、政府参考人は、このような場合には法律にあえて教示義務を課すまでもなく、行政庁等は実際の権限を有する行政庁を可能な範囲で確認して申出人に情報提供すべきであることが法律の趣旨であると示した上で、ガイドラインの整備等により使い勝手の良い制度としていきたい旨答弁している<sup>71</sup>。

また、国民からの「処分等の求め」に対し、行政機関に法律上の応答義務はない。これについては上川総務副大臣から、申出をした者と行政機関との関係は、通常の処分に見られるような国民と行政機関の一对一の関係とは大きく異なり、法制上応答を義務付けること自体が難しい旨の説明があるとともに、他方で運用上の取扱いとしては、申出をした者に結果を通知するよう努めることが望ましいとの見解が示された<sup>72</sup>。

#### イ 行政指導の中止等の求め

「行政指導の中止等の求め」は、法律の要件に適合しない行政指導を受けたと料する国民が行政に再考を求める申出を法律上の手続として位置付けるものである。申出の対象となる行政指導は、その根拠が法律に規定されているものに限られており、この点、行政機関が有する許認可等に関する一定の権限を行使することができない場合において、当該権限を行使し得る旨を殊更に示すことにより、相手方に行政指導の内容を実行させ、又は有する権利を制限する、いわゆる「権限濫用型」行政指導についても、中止等の求めの対象とすべきではないかとの指摘があった<sup>73</sup>。

政府参考人からは、権限濫用型行政指導は既に行政手続法第34条で禁止される違法な行政指導であるが、国民にとって権限の有無が外形的に分かりづらいことを踏まえ、行政指導を行う際に当該案件に関し許認可等の権限を行使し得ることを示すときは、その許認可等の根拠条項、当該権限の行使が許認可等の要件に適合する理由を示さなければならないとする予防的規定を本改正で追加した（第35条第2項。改正後の行政手続法の条文を示す。以下同じ）旨の答弁があった<sup>74</sup>。

なお、処分等の求めと同様に、行政庁側の応答義務を法律上課していないが、これについては、行政指導が強制ではなく自主的な協力を要請するものであり、法的効果を持たない行為であることを踏まえ、申出への応答に処分性を持たせると応答に対する不服申立てや訴訟ができることとなってしまう、法制上の整合性を欠くことを理由として挙

<sup>70</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号3頁（平26.6.5）

<sup>71</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号11頁（平26.6.5）

<sup>72</sup> 第186回国会衆議院総務委員会会議録第21号12頁（平26.5.15）

<sup>73</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号11頁（平26.6.5）

<sup>74</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号11頁（平26.6.5）

げている<sup>75</sup>。また、結果通知義務については、行政指導を受ける側と行政庁との関係が密接であり、あえて通知義務を課すまでもなく、中止等の措置がとられるか否かは知り得る場合が通常であろうとの説明があった<sup>76</sup>。

## ウ 改正行政手続法と地方公共団体

地方公共団体が条例又は規則に基づいて行う処分や地方公共団体が行う行政指導に關しては、処分等の求めや行政指導の中止等の求めの対象とならない(第3条第3項)。一方で、同法は適用除外とした処分等について法の趣旨に則った「必要な措置を講ずるよう」地方公共団体に努力義務を課している(第46条)。この点、政府参考人からは、地方公共団体に対し、行政手続条例等に類似の規定を追加することを「我々の方からお願いする」との答弁があった<sup>77</sup>。

## (9) その他

### ア 不服申立人適格

誰が行政上の不服申立てをすることができるか、という「不服申立人適格」の解釈については、いわゆる主婦連ジュース不当表示事件最高裁判決(最判昭53.3.14民集32巻2号211頁)が「不服がある者」とは、「当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがある者をいう」と判示し、同判決は不服申立人適格を取消訴訟の原告適格の範囲と同義としたと解されている<sup>78</sup>。なお、平成16年の行政事件訴訟法の改正において取消訴訟の原告適格に関する解釈規定が追加され(行政事件訴訟法第9条第2項)、原告適格の拡大が図られている<sup>79</sup>。

行審法案における不服申立人適格については、政府参考人から①行審法案第2条で「不服がある者」と規定されている、②判例において、「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」に不服申立人適格があると示され、不服申立人適格と行政事件訴訟法第9条の取消訴訟の原告適格は具体的範囲が同一であるという理解が定着してきている、③平成16年の行政事件訴訟法の改正によって、取消訴訟の原告適格の実質的拡大が図られ、これと連動して不服申立人適格も実質的拡大が図られている旨の説明が

<sup>75</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号10頁(平26.6.5)

<sup>76</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号10～11頁(平26.6.5)

<sup>77</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号18頁(平26.6.5)

<sup>78</sup> 室井ほか・前掲注2 350頁[渡名喜庸安]

<sup>79</sup> 行政事件訴訟法第9条第2項は、「裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と規定する。なお、「行政救済制度検討チーム取りまとめ」(平23.12)においては、不服申立人適格に関し行政事件訴訟法第9条第2項同様の解釈規定を行政不服審査法に新設することが提言されていた。

あった<sup>80</sup>。

#### イ 地方公共団体等に対する制度の周知

行政不服審査制度は国と地方公共団体に共通に適用されるものであり、改正後の行政不服審査法の施行期日は公布の日から起算して2年を超えない範囲内、改正行政手続法の施行期日は平成27年4月1日と規定されていることから、各行政機関においては限られた時間内で対応準備を進める必要がある。国会では、地方公共団体における審理員制度の導入等に関し懸念が寄せられた（前記（2）ウ参照）ほか、地方公共団体に対する総務省の支援体制等が問われた。これに関連して政府参考人からは、総務省として円滑にスタートし的確に運用されるよう、各種通知類を始めとしてチェックリスト、マニュアル、研修の教材等の支援を行う旨、答弁があるとともに<sup>81</sup>、新藤総務大臣からは、「この改正法の円滑な施行のためには、国、地方を通じて関係者にしっかりと周知をしていただく、また御理解をいただくことが重要だと、このように思います。したがって、それぞれの自治体におきましても、説明会を開催したり、それから条例整備の参考となるような資料、これは提供させていただきたい」との答弁があった<sup>82</sup>。

#### (10) 行審法案に対する附帯決議

衆参両院の総務委員会において可決された行審法案に対する附帯決議は次のとおりである。

##### 衆議院総務委員会の附帯決議（平成26年5月20日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一 今回導入される第三者機関及び審理員制度の運用に当たっては、権利救済の実効性を担保できるようにするため、適切な人材の選任に配慮すること。特に、地方公共団体においては、各団体の実情を踏まえ、申立ての分野に応じた高い専門性を有する人材の選任に配慮すること。
- 二 今回の制度改正の周知の過程において、地方公共団体が行った処分について審査請求すべき行政庁を住民に十分説明すること。
- 三 今回の改正によって新たに設けられた「再調査の請求」が、処分庁が簡易に処分を見直す事後救済手続であることを国民に十分説明すること。
- 四 審理手続における審理関係人又は参考人の陳述の内容が記載された文書の閲覧・謄写について、審理の簡易迅速性の要請も踏まえつつ検討を行うこと。

##### 参議院総務委員会の附帯決議（平成26年6月5日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、行政不服審査制度については、公正で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するための制度で

<sup>80</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号4頁（平26.6.5）、第186回衆議院総務委員会会議録第21号14頁（平26.5.15）

<sup>81</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号21頁（平26.6.5）

<sup>82</sup> 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号3頁（平26.6.5）

あることに鑑み、客観的かつ公正な審理手続を一層充実することなどにより、制度本来の目的が最大限発揮できるよう、制度改正後の実施状況を踏まえつつ、今後とも不断の見直しを行うこと。

二、今般の制度改革に伴い、国及び地方公共団体が行った処分については、審査請求すべき行政庁等、新たな行政不服審査制度を利用するに当たって必要となる情報を、懇切・丁寧な広報活動により国民・住民に周知徹底すること。なお、再調査の請求については、処分庁が簡易な手続で事実関係の再調査をすることにより、処分手続の見直しを行う事後救済手続であることを、十分説明すること。

三、有識者から成る第三者機関及び審理員制度の運用に当たっては、権利利益の救済について実効性を担保できるよう、適切な人材を選任すること。特に、地方公共団体において、各団体の実情を踏まえつつ、申立ての分野に応じた高い専門性を有する人材が確保できるよう格段の配慮を行うこと。

四、証拠書類の閲覧・謄写については、審理手続における審査請求人の権利の拡充や透明性の向上を踏まえ、適切な主張・立証ができるよう、審理関係人又は参考人の陳述内容が記載された文書の閲覧、謄写等について、今後とも検討すること。

右決議する。

## おわりに

本改正は行政の自己反省機能を強化しつつ、権利救済の実効性を高める上で大きな前進を果たしたものと言えるが、上記の国会論議で明らかとなったように、審理員制度や第三者機関、審理手続の在り方等、運用面における課題は多い。

また、行審法案には、衆議院修正により、「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」規定が追加されたほか、参議院総務委員会の附帯決議では、「制度本来の目的が最大限発揮できるよう、制度改正後の実施状況を踏まえつつ、今後とも不断の見直しを行うこと」とされており、改正後の行政不服審査制度の施行状況を注視する必要がある。

半世紀ぶりに生まれ変わった新しい行政不服審査制度が、国民のため、簡易迅速かつ公正な救済手続として真に機能していくことを期待したい。

### 【参考文献】

塩野宏『行政法Ⅱ 行政救済法〔第5版補訂版〕』（有斐閣 2013年）

宇賀克也『行政法概説Ⅱ 行政救済法〔第4版〕』（有斐閣 2013年）

（さいとう ひろみち）