

行政不服審査制度の見直し方針

平成25年6月

総務省

第1 基本的な考え方

- 行政の処分に関し国民に広く申立てのみちを開く行政不服審査制度（行政不服審査法に基づく不服申立て及びこれに関連する制度をいう。以下同じ。）は、違法・不当な行政の処分によって侵害された国民の権利利益を救済するとともに、行政が自らの処分を見直すことを通じて行政の適正な運営を確保することを目的とした制度であり、国民から信頼される公正な行政の基盤ともなる仕組みである。
- 行政不服審査法（昭和37年法律第160号）は、昭和37年の制定以降50年間、抜本的な法改正が行われていないが、この間、国民の権利意識が変化し、行政手続法（平成5年法律第88号）の制定や行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）の抜本的な改正など、制度を取り巻く環境は大きく変化していることから、審理の公正性の確保など時代に即した制度の見直しが喫緊の課題となっている。
- 今般の見直しと同様の問題意識の下、平成20年4月には、「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」の3法案（以下「20年法案」という。）が、幅広い検討を経て閣議決定され、国会に提出された。20年法案は、審議が行われぬまま平成21年の衆議院解散によって審議未了・廃案となったが、必ずしも国会において改正内容が否定されたものではなく、改正内容は基本的には維持されるべきものと考えらる。
- 他方、20年法案に対して一定の批判があったことも事実であり、加えて、平成21年以降に新たに検討が進められた分野も存在する。このため、20年法案を改める必要性について幅広く意見を聴取した上で、より良い制度とするため、所要の修正を行うことが適当である。
- 以上のような考え方の下、行政不服審査の実務に携わる各府省等及び団体に意見照会を行うとともに、3月22日には、日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本行政書士会連合会、日本税理士会連合会、全国社会保険労務士会連合会、全国知事会、財務省及び厚生労働省からヒアリングを行うことにより、20年法案を改める必要性について意見の聴取等を行った。
- さらに、意見聴取等において意見があった事項について、総務省において、公正性が確保され、かつ、利用しやすい制度とするとともに、国民の権利利益の救済手法を充実する観点から検討を行い、見直し方針案として取りまとめた上で、5月14日から意見募集を行い、各府省等及び団体を含め、国民から幅広く意見を聴取した

ところである。

- この「行政不服審査制度の見直し方針」は、意見募集の結果を踏まえ、総務省として、行政不服審査制度の見直しについての方針を取りまとめたものであり、今後、この見直し方針に基づき法案作成作業を行うこととする。
- なお、上記のとおり、この見直し方針は、20年法案を改める必要があるとの意見があった事項について方針を取りまとめたものであり、この見直し方針において言及していない事項については、基本的に20年法案によることとする。

第2 行政不服審査法の見直し

1. 不服申立構造等

1. 行政庁の処分に不服がある者は、審査請求をすることができるものとする。
2. 審査請求は、法律（条例に基づく処分については、条例）に特別の定めがある場合を除くほか、処分庁の最上級行政庁（処分庁に上級行政庁がない場合又は処分庁が主任の大臣若しくは外局である庁の長等である場合は当該処分庁、処分庁の上級行政庁が主任の大臣又は外局である庁の長等である場合は当該主任の大臣又は外局である庁の長等）に対してするものとする。
3. 審査請求のほか、「再調査の請求（仮称。以下同じ。）」及び「再審査請求（仮称。以下同じ。）」の仕組みを例外的に設けることができるものとする。
4. 再調査の請求
行政庁の処分について、法律に「再調査の請求」をすることができる旨の定めがあるときに、「再調査の請求」をすることができるものとする。
この場合においても、不服申立人は、「再調査の請求」をすることなく、審査請求をすることができるものとする。
5. 再審査請求
法律に特別の定めがある場合には、審査請求に対する裁決に不服がある者は、法律で定めるところにより、「再審査請求」ができるものとする。
具体的な「再審査請求」の審理手続等については、更に検討を進める。なお、「再審査請求」の裁決を経なければ取消訴訟を提起することができない旨の規定は置かないものとする。

【説明】

（基本構造）

- 20年法案は、行政手続法の施行により、処分についての判断の慎重・合理性を担保するための事前手続が整備されたことを踏まえ、内部基準等の合理性を含め公正な判断を行い得る最上級行政庁への審査請求に一元化しようとするものであり、妥当と考えられる。

（再調査の請求）

- 処分庁による見直しが迅速性等に勝る面があるとしても、行政手続法の施行により、処分についての判断の慎重・合理性を担保するための事前手続が整備されたことから、審査請求の前に簡易な手続を設けて処分庁に見直しを行わせる必要性は低下していると考えられる。また、特別の手続を設けなくとも、処分庁が職権で見直しを行うことは可能である。

- 一方、要件事実の認定の当否に係る不服申立てが大量になされる処分等については、処理人員や処理期間の制約上、処分を行う際の審査に一定の限界があることを踏まえれば、例外的に、審査請求に先立って、処分の事案・内容等を容易に把握できる行政庁に対し簡易な手続で改めて見直しを求める手続を設けることは、不服申立人の権利利益の簡易迅速な救済及び行政における効率的な事務遂行の双方に資する面もあると考えられる。
- 審査請求の前に簡易な手続を設ける場合においても、不服申立人の中には、要件事実の認定の当否ではなく、法令の解釈等を争いたい場合もあると考えられ、これを一律に義務付ける意義は乏しいと考えられる。直ちに審査請求をすることができるようにより、争点の整理がされていない案件の増加等により審査庁の審理に時間を要することとなり、全体として審理が長期化するおそれもあることに留意しつつ、国民が利用しやすい仕組みを実現する観点から、「再調査の請求」をすることなく審査請求をすることを可能とすることが適当と考えられる。

（再審査請求）

- 以下の事情を踏まえると、今般の見直しにおいて再審査請求を一律に廃止することは適当ではなく、今般の見直し後における「審査請求」の裁決を経た後の救済手法としてなお意義を有すると認められる場合には、存置することが適当と考えられる。
 - ・ 現行法において市町村の処分について都道府県への審査請求を経て国への再審査請求が可能とされているケースなど、審査庁を一つに限定しようとすることで無理が生じる場合もあると考えられること。
 - ・ （他の審査庁に再審査請求を行うという）国民の手続的権利を奪う面もあること。
- 他方、再審査請求を認める場合であっても、訴訟までに二度の不服申立てを義務付けることは国民に大きな負担を強いるものであり、特別の理由が必要と考えられる。今般の見直しにおいて、審査請求段階において充実した手続保障の下で争点や証拠の整理が行われることに鑑みると、仮に不服申立前置とする場合も、再審査請求と訴訟とは選択可能な制度とすることが適当と考えられる。
- また、再審査請求の審理手続等については、審査請求において審理員制度の導入等により審理の客観性・公正性の向上や手続保障の充実が図られること、従来のように処分庁の上級行政庁が再審査請求先となる可能性はなく、処分庁と上下関係のない行政庁の審理によって審理の客観性・公正性が一定程度担保されることをも考慮して、第三者機関への諮問の要否等、その在り方を検討することが適当と考えられる。

(不服申立人適格)

- 不服申立人適格は、訴訟制度の原告適格と密接な関係を有しているところ、行政事件訴訟法の「法律上の利益がある者」についての新たな裁判例が出てきている状況に的確に対応しつつ、引き続き、現行制度を維持することが適当と考えられる。
- また、団体争訟制度の導入については、行政実務にも大きな影響を与えることが予想されるところ、幅広い検討が必要であり、訴訟制度における検討等を勘案しつつ、今後検討されるべき課題と考えられる。

2. 審理体制

(1) 審理の主宰者

1. 審査請求の審理は、原則として、審理員が行うものとする。
2. 審査庁は、審査庁に所属する職員(「4.」の名簿を作成した場合にあっては、当該名簿に記載されている者)のうちから審理手続を行う者を指名するとともに、その旨を審査請求人及び処分庁に通知しなければならないものとする。ただし、行政委員会若しくは審議会等(地方自治法(昭和22年法律第67号)第138条の4第1項又は第3項に規定する機関を含む。)が審査庁である場合若しくは条例に基づく処分について条例に特別の定めがある場合又は審査請求人が審査請求書の不備を補正しないとき等に当該審査請求を却下する場合はこの限りでない。
3. 審理員は、審査請求に係る処分等に関与した者以外の者でなければならないものとする。
4. 審査庁となるべき行政庁は、審理員となるべき者の名簿を作成するよう努めるとともに、これを作成したときは、適当な方法により公にしておかななければならないものとする。

【説明】

- 20年法案のように、法律上、審理員(審理手続を行う者)を審査庁から相対的に独立した機関として位置付け、その権限を定めることにより、行政不服審査法の趣旨を越えて審査庁の指揮監督を受けないなど、審理員は、審査庁から一定の独立性を有することとなると考えられる。
- 裁決権限が審査庁にあるにもかかわらず、審査庁から完全に独立した者が審理を行うことは、責任の所在を曖昧にし、問題があると考えられる。
- また、審理員が内部基準等の合理性を検証した上で処分の見直しについて意見を述べることも、運用上可能と考えられる。

- 一方、「審理員制度を導入しなくとも運用上の工夫により対応可能である」、「審理員制度では国民の信頼を確保できない」等の意見もあるが、処分に関与していない者によって審理手続が行われることが制度上担保されることは重要であり、審理員となるべき者の名簿の作成、審理員の指名・通知等を通じて、処分に関与しない者による審理であることが外部から「見える」ようにすることにも意味があると考えられる。さらに、そのような審理員制度の運用を通じ、各審査庁における紛争の法的処理能力の向上が期待される。
- また、公正な審理を確保するために若干の負担増は避けられないものの、業務運営の工夫等により、審理員制度の導入によって、多くの人員を確保する必要が生じるものではないと考えられる。
- したがって、20年法案の審理員制度は、簡易迅速かつ公正な審理を確保する上で有効な仕組みであると考えられる。
- なお、外部登用は審理員の公正性を高める上で有効な手段であるが、任期付職員や非常勤職員など既存の仕組みがある一方、実務に精通していない者の登用は専門性・効率性の面で課題も生じ得ることを踏まえれば、審理員の人選、任期等については、運用に委ねることとする。

(2) 第三者機関

1. 審査庁は、審理員意見書（審査庁がすべき裁決に関する意見書）の提出を受けたときは、次のいずれかに該当する場合を除き、審査庁が主任の大臣又は外局である庁の長等である場合にあっては行政不服審査会（仮称）に、審査庁が地方公共団体（都道府県、市区町村及び地方公共団体の組合に限る。）の長である場合にあっては「2.」に定める地方公共団体の機関に、それぞれ諮問しなければならないものとする。

- ① 審査請求に係る処分をしようとするときに、他の法律（条例に基づく処分については、条例）に審議会等（審議会等、行政委員会、地方公共団体の議会その他これらに類するものとして政令で定めるものをいう。この項において同じ。）の議を経るべき旨又は議を経ることができる旨の定めがあり、かつ、当該議を経て当該処分が行われた場合
- ② 裁決をしようとするときに、他の法律（条例に基づく処分については、条例）に審議会等の議を経るべき旨又は議を経ることができる旨の定めがあり、かつ、当該議を経て裁決をしようとする場合
- ③ 審査請求に係る不作為に係る処分に関し、①に規定する審議会等の議を経て裁決をしようとする場合
- ④ 審査請求が、行政不服審査会等（「2.」の機関をいう。以下同じ。）によって諮問を要しないものと認められたものである場合
- ⑤ 審査請求が不適法であり、却下する場合
- ⑥ 審査請求に係る処分（事実行為及び法令に基づく申請を却下し、又は棄却する処分を除く。）の全部を取り消し、審査請求に係る事実行為の全部を撤廃すべき旨を命じ、若しくは撤廃することとし、又は法令に基づく申請の全部を認容すべき旨を命じ、若しくは認容する場合（これらの措置に反対する旨の意見書が提出されている場合又は口頭意見陳述においてその旨の意見が述べられている場合を除く。）

なお、上記に加え、例えば次のような一定の要件に該当する場合には、行政不服審査会等への諮問を要しないこととする方向で、更に検討を進める。

- ① 申請に対する処分であって、法令で基準が明確に定められているもの等
- ② 審査請求人及び参加人が行政不服審査会等への諮問を希望しない場合

2. 審査庁の諮問に応じ審査請求に係る事件について調査審議するため、総務省に行政不服審査会（仮称）を置くとともに、地方公共団体に、執行機関の附属機関を置くものとする。

この場合において、地方公共団体は、以下のような措置をとることができるものとする。

- ① 他の地方公共団体と共同して当該機関を設置する。
- ② 他の地方公共団体に当該事務を委託して処理させる。

③ 審査請求があった場合に臨時に委員を任命する。

【説明】

- 審理員は、審査庁から一定の独立性を有するものと考えられるが、審査庁に所属する以上、最終的には内部基準等に拘束されることなどから、第三者機関である行政不服審査会等への諮問は、裁決の客観性・公正性をより高める上で有効であると考えられる。
- しかしながら、運用上、審理員も、内部基準等の検証等を行い得ると考えられるところであり、「行政不服審査会等への諮問は屋上屋を架す」との批判や、「諮問手続により裁決までの期間が長期化する」との批判にも配慮する必要がある。
- また、行政改革（組織・定員・予算のスリム化）及び地方分権改革（地方公共団体の自主性・自立性の確保）の観点にも配慮することが必要と考えられる。なお、20年法案については、新設する行政不服審査会に情報公開・個人情報保護審査会を統合することにより、形式的には同審査会を廃止することとしていた点についても批判があったところである。

（参考）情報公開・個人情報保護審査会は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第40号）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）及び独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）の規定による諮問に応じ、調査審議するための機関として内閣府に設置された審議会等であり、15人の委員（うち5人以内は常勤）で構成される。平均処理期間313.8日（平成23年度）。

20年法案では、情報公開・個人情報保護審査会の機能を統合した上で、会長（常勤）及び委員23人（うち7人以内は常勤）から成る行政不服審査会を総務省に設置することとされていた。

（第三者機関への諮問の仕組みについて）

- 慎重・公正な審理は裁判所に委ね、行政内部の見直しは簡易迅速性を重視すべきという考え方もあるが、不服申立てに比べると行政訴訟の件数は少なく、行政不服審査制度が国民の権利利益の救済に大きな役割を果たしている実態に鑑みると、行政内部の見直しである裁決の客観性・公正性を高めることは重要である。
- 審理員は、当該行政分野の専門知識も活用しつつ、当事者の主張の整理、事実認定、審理員意見書の作成等を行う。行政不服審査会等が、第三者の視点で、こうした審理員による事実認定を検分した上で、法令解釈等の妥当性を検証することは、裁決の客観性・公正性を高める上で大きな意義があると考えられる。
- 行政不服審査会等が第三者的立場から意見を述べて公表し、審査庁がその意見を踏まえつつ最終的な判断を行う仕組みは、より客観的で合理的な解決を図るとともに、その判断の内容及び過程の透明性を高め、行政に対する国民の信頼を確保する上でも有効と考えられる。

- また、意見募集においては、第三者機関の設置を求める意見と設置すべきでないとの意見の双方が寄せられたところである。
- これらを踏まえると、諮問対象の限定や、地方公共団体における第三者機関の在り方の見直しなど、20年法案への批判にも配慮した見直しを行った上で、第三者機関への諮問の仕組みを設けることが適当と考えられる。
- なお、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考えられる。

(諮問対象の限定)

- 20年法案においても「行政不服審査会等によって諮問を要しないものと認められたものである場合」は諮問不要としていたが、行政不服審査会等において、調査審議するにふさわしい案件の振分けをどこまで行うかは未知数であり、諮問を要しない事項を類型化できるならば、できる限り法令で規定することが適当と考えられる。
- 上記の行政不服審査会等の役割に照らすと、処分について法令に規定する要件が客観的基準として明確に定められており、審理員が行った審理により、当該基準に適合しないことが明白である場合等は、行政不服審査会等が調査審議を行う意義は小さいものと考えられる。
- このため、例えば、申請に対する処分であって、法令で基準が解釈の余地なく明確に定められているもの等は、諮問対象外とすることが考えられる。
- また、行政不服審査会等への諮問手続を設ける第一の目的は、不服申立てについての判断を公正かつ慎重に行い、不服申立人及び参加人（以下「不服申立人等」という。）の権利利益を適切に救済することにあることに照らすと、不服申立人等が諮問を希望しない場合にまで、行政不服審査会等への諮問を行う必要性は乏しいものと考えられる。
- このため、諮問を要しない旨の文書の提出など一定の方法により不服申立人等が諮問を要しない旨を表明した場合には、原則として、諮問対象外とすることが考えられる。

(地方公共団体における第三者機関の在り方)

- 行政不服審査制度において客観性・公正性を高める必要性は、国・地方で異なるものではないと考えられる。
- 地方公共団体の規模は多様であり、不服申立ての状況も、年間100件以上の不服申立てがある市がある一方で、町村では年間1件もない団体が9割以上を占める（平成21年度）など、様々である。

- 多くの団体に設置されている情報公開審査会等の活用は考えられるとしても、行政組織のスリム化や地方公共団体の自立性の確保の観点等にも配慮し、不服申立人等に対する手続保障を確保しつつ、第三者機関の組織の在り方について、地方公共団体の自由度をより一層高めることが必要と考えられる。
- このため、地方自治法との関係を整理しつつ、地方公共団体の判断で、共同設置、他の団体への委託、審査請求があった場合に臨時に委員を任命する方式等を採用するなど、第三者機関を置く際の選択肢を拡大する措置を講じることが適当と考えられる。

3. 審理手続

1. 審理員による審理手続として、審理手続の計画的進行、弁明書の提出、反論書等の提出、口頭意見陳述、証拠書類等の提出、物件の提出要求、参考人の陳述及び鑑定の要求、検証、審理関係人への質問、審理手続の計画的遂行、手続の併合又は分離、審理員による執行停止の意見書の提出、審理手続の終結及び審理員意見書に関する規定を置くものとする。
2. 前項のほか、審査請求人又は参加人は、審理手続が終結するまでの間、審理員に対し、行政不服審査法の規定により提出された書類その他の物件の閲覧又は謄写を求めることができることとし、この場合において、審理員は、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でなければ、その閲覧又は謄写を拒むことができないこととする。
この場合において、謄写を認める場合には、実費の範囲内で手数料の納付を求めることができるものとする。

【説明】

(総論)

- 行政手続法により事前手続が整備されたことを踏まえれば、事前手続との均衡を図るとともに、より一層の公正性を確保する観点からも、弁明書の作成を義務付け、口頭意見陳述において処分庁に対する質問権を付与するなど、不服申立人等に対する手続保障の充実を図ることが適切と考えられる。
- しかしながら、簡易迅速かつ公正な手続により国民の権利利益の救済を図るとの行政不服審査制度の目的を踏まえると、審理手続については、審理員の職権判断により柔軟に対応することとすることが適切であり、対審構造をとることはなじまないものと考えられる。
- 手続保障の充実により審理が長期化するとの意見もあるが、標準審理期間の設定を努力義務化するとともに、複雑な事件等について審理事項・手順を整理する手続

を創設するなど、審理を迅速化するための措置を併せて講ずることにより、審理の長期化を防止することができると考えられる。

- このようなことから、審理手続については、原則として、20年法案の内容を維持することが適切と考えられる。
- なお、質問権の行使による手続の紛糾を懸念する意見もあるが、20年法案のように、質問は審理員の許可を得て行い、審理員は相当でない場合には不服申立人等の陳述を制限できるとすることにより、手続の紛糾を適切に防止することができると考えられる。
- 他方、口頭意見陳述における処分庁に対する質問について、応答義務を課すべきとの意見もあるが、全ての審理関係人を招集して審理を行う趣旨等を踏まえると、質問に対し処分庁等が適切に回答すべきものであることは当然であり、あえて応答義務を規定する必要はないものと考えられる。

（証拠書類等の閲覧等）

- 不服申立人等に対して、処分がいかなる根拠に基づくものであるかを知り、これに対する反論をすることを認める必要がある。20年法案では、対象となる資料が膨大な場合も考えられ、謄写まで認める場合には過大な負担が生じ、簡易迅速な審理手続に支障を生じるおそれがある等の考えから、法律上の権利としては閲覧のみを認めていた。
- 審理員の事務負担に配慮する必要があるものの、正当な理由があるときは閲覧等を拒むことができること、また、一般に謄写により新たにマスキング等の措置が必要となるものではないことを踏まえれば、謄写を認めることにより審理員の事務遂行に著しい支障が生ずるとまではいえないものと考えられる。
- これらを踏まえ、公正性を確保し、かつ、利用しやすい制度とする観点から、不服申立人等に書類その他の物件の謄写も認めることが適当と考えられる。
- 一方、当事者双方が適切な主張・立証を行うことができるよう処分庁からの閲覧請求も認めるべきとの意見もあるが、処分庁の最上級行政庁が審査庁となることを踏まえれば、以下のような理由から、処分庁からの閲覧請求については、あえて規定する必要はないと考えられる。
 - ・ 閲覧等を認める趣旨は、不服申立人等が処分がいかなる根拠に基づくものであるかを知り、これに反論する機会を認めることにあること。
 - ・ 処分庁も行政機関であり、審理員は、必要な審理を行うため、法令に特別の定めがあるような場合を除いては、審理員の裁量により、処分庁に閲覧等を認めることは可能と考えられること。

4. 不服申立期間

1. 審査請求は、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から3月（当該処分について「再調査の請求」をしたときは、当該「再調査の請求」についての決定があったことを知った日から1月）を経過したときは、することができないものとする。
また、「再審査請求」については、正当な理由があるときを除き、裁決があったことを知った日から1月を経過したときは、することができないものとする。
2. 審査請求は、正当な理由があるときを除き、処分（当該処分について「再調査の請求」をしたときは、当該「再調査の請求」についての決定）の日から1年を経過したときは、することができないものとする。

【説明】

- 不服申立ては、申立費用を納付するものでないなど訴訟より簡易に行うことができ、訴訟のようにその準備に相当の期間を要するものではない。また、不服申立期間を長期化することは、処分の効力の早期安定を損なうおそれがあるほか、処分から審査請求までの期間が長期化することは、事情の変更等により正確な事実認定が困難になるなど審査請求の審理も遅延し、かえって審査請求人の利益を損なうおそれもある。
- 平成16年の行政事件訴訟法改正により出訴期間が3か月から6か月に延長された趣旨は、出訴期間を経過してしまうと訴訟で争うことができなくなるという重大な効果を生じる一方、訴訟準備に相当の期間を要することが少なくないことから、出訴期間の定めによる法律関係の安定を考慮しつつ、取消訴訟による権利利益の救済を受ける機会を適切に確保することにあるとされている。

この点、裁決の後で訴訟を準備する期間は確保されていること、不服申立ては、上記のとおりさほどの準備期間を要するものではなく、また、仮に審査請求書に不備があっても補正によりその不備は解消できることに照らせば、不服申立期間は3か月が相当であり、不服申立前置である場合にも出訴の機会を不当に制約することになるものではないと考えられる。
- 他方、不服申立前置の場合、不服申立期間の徒過により訴訟提起ができなくなる一方、不服申立前置でない場合は、出訴期間を経過するまで処分が確定しないから不服申立期間を出訴期間より短くする意味はない、といったことから、出訴期間と同一の6か月とすべきとの強い意見もある。
- また、意見募集においては、6か月とすべきとの意見と3か月以下で良いとの意見の双方が寄せられたところである。
- 今般、必要な準備期間を考慮して審査請求期間を60日から3か月に延長するとと

もに、例外を認める要件を「やむを得ない理由」から「正当な理由」に緩和し、不服申立前置を大幅に見直すこととしており、行政実務にも相当の影響が及ぶ可能性があること等も考慮すると、今般の見直しにおいて6か月にまで延長することは適当ではなく、審査請求期間については、20年法案と同様に3か月とすることが適当と考えられる。

- なお、教示が誤っていた場合の救済が必要との意見もあるが、誤って法定の期間よりも長い期間を審査請求期間として教示した場合については、20年法案のように、審査請求期間の例外を「正当な理由があるとき」とすれば、その適用により救済可能であると考えられる。

5. その他

不服申立ての手續、不服申立ての処理状況等に関する情報の提供について、必要な措置を講ずるよう努めることについて、更に検討を進める。

【説明】

- 行政手続法第9条は、申請に対する処分に関し、情報の提供についての努力義務を課し、国民の便宜を図っている。不服申立ての手續に同条の適用はないが、国民が行政不服審査制度を利用しやすいものとするため、不服申立ての手續に関する情報提供など適切な措置を講ずることが適当と考えられる。
- また、行政不服審査制度の運用状況について国民に対する説明責任を果たすとともに、その透明性を高め、行政（の自己反省機能）に対する国民の信頼を確保する観点から、審査庁は、裁決の内容その他の不服申立ての処理状況を公表するなど適切な措置を講ずることが適当と考えられる。ただし、裁決書を一律に公開することは、個人情報、法人情報等との関係や行政の事務負担の問題もあることから、適当ではないと考えられる。

第3 行政手続法の改正

1. 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（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がされていないと思料するときは、権限を有する行政庁等に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができるものとする。申出を受けた行政庁等は、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しなければならないものとする。

【説明】

（義務付け・差止めに係る手続の在り方）

- 申請に対する処分又は不作為についての審査請求に関して、20年法案において、上級行政庁である審査庁は、裁決で、処分庁又は不作為庁に対して処分をすべき旨を命ずることができることとした。
- これに対し、非申請型義務付けや差止めに係る手続は、処分に至る前の行政過程として位置付けられるものであり、処分の事前手続に関わる問題であると考えられる。仮に、行政不服審査法にこれらの手続を設ける場合には、行政手続法等の事前手続と並行・輻輳することになり、処分に至る前の行政過程が複雑化し、実務に支障が生ずるおそれがある。
- したがって、非申請型義務付け及び差止めに係る手続を行政不服審査法に設けることは適当ではないと考えられる。
- また、仮の義務付け等を認めるべきとの意見もあるが、処分庁は、必要があるときは職権で処分の見直しが行えることに加えて、不服申立ての審理において、本案とは別に仮の義務付け等に関する審理を行うと審理の遅延を招きかねないこと等を踏まえると、仮の義務付け等を設けることは、適当ではないものと考えられる。
- 一方、処分の差止めに関連する事前手続の問題として、申請に対する処分に関し、利害関係者が意見書を提出する手続を設けることも考えられるが、利害関係人が申請内容や意見提出期間を知ることが担保されなければ行政手続法上の権利として十分なものではなく、他方で、全ての処分で全ての利害関係人に当該申請の内容等を周知することは、申請人の権利利益を毀損するおそれがあるばかりではなく、実務上も難しいと考えられることから幅広い検討が必要であり、今般の見直しにおいて措置することは困難と考えられる。

（処分等の求め）

- 「処分等の求め」は、法令違反行為の是正に関する手続であり、申出要件を絞る理由がなく、また、申出要件の審査の事務負担が生ずることを踏まえると、20年法案同様、何人も求め得る手続とすることが適当と考えられる。
- 一方、何人も申し出ることができる手続に結果通知義務を課すことは、行政に過大な負担を課すことになることから、20年法案と同様、通知義務は課さないこととすることが適当と考えられる。
- なお、行政庁等に調査権を付与することが必要との意見もあるが、法令に違反する事実を是正するための処分や行政指導を行うために必要な情報収集を行うための調査権限は、必要に応じ個別法に規定されているところであり、一般法である行政

手続法において広範な調査権限を付与することは適当ではないと考えられる。

2. 行政指導の中止等の求め

法令に違反する行為の是正を求める行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）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料するときは、原則として、当該行政指導をした行政機関に対し、その旨を申し出て、当該行政指導の中止その他必要な措置をとることを求めることができるものとする。申出を受けた行政機関は、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その他必要な措置をとらなければならないものとする。

【説明】

- 行政指導は、あくまで相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであり、国民の権利義務に変動を及ぼすものではないことに照らすと、必ずしも行政不服審査法にはなじまないと考えられ、20年法案と同様、行政指導に関する基本原則及び方式等が規定されている行政手続法に規定することが適当と考えられる。
- 一方、通知をしなくとも、一般に、行政指導の相手方は「中止その他必要な措置」がとられたか否かを知り得ると考えられること、また、「中止その他必要な措置」をとるか否かは、当該行政機関が必要な調査を行って見直した結果の職権判断であり、その意味で、本制度は、必要な措置をとることを促す制度と整理されることから、その結果について申出人に通知を要求する権利まで付与しなければならないものではないと考えられる。
- しかしながら、法令に違反する行為の是正を求める行政指導により相手方に生じ得る事実上の不利益又はそのおそれを考慮すれば、運用において、相手方に結果等を通知する取扱いとすることが望ましいこともあると考えられる。

第4. 関係法令の改正

- 行政不服審査法に基づく手続の特例等を定める個別法については、20年法案と同様、行政不服審査法と同等以上の手続保障の水準を確保することを基本として、各個別法の趣旨を踏まえ、必要な規定の整備を行うことが適当である。

1. いわゆる「裁定的関与」について

1. いわゆる「裁定的関与」に係る不服申立てについても、改正後の行政不服審査法

(以下「新法」という。)の規定を適用するものとする。

2. いわゆる「裁定的関与」に係る法律については、現在の不服申立先を維持することを基本として、新法を適用するための規定の整備を行うこととする。

【説明】

- 地方公共団体の機関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、国等に審査請求又は再審査請求をすることができる仕組みは、「裁定的関与」と呼ばれている。「裁定的関与」に係る不服申立てについては、20年法案では、当時、地方分権改革の観点から見直すべきとの議論もあったことに配慮し、新法を適用せず、改正前の現行行政不服審査法（以下「旧法」という。）を適用することとしていた。
- 「裁定的関与」については、地方分権改革の観点から議論もあるが、その見直しは、国と地方の関係の見直しの一環として行われるべきものであり、今回の行政不服審査制度の見直しとは趣旨・目的を異にするものと考えられる。
- 20年法案では、再審査請求の廃止等による審理の一段階化を行うとしていたため、「裁定的関与」の仕組みをそのままに新法を適用することができない場合があり、その見直しを行わない限り旧法適用とするほかなかったのであるが、裁定的関与に係る不服申立てに旧法を適用することについては、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ところである。このため、今般の見直しにおいては、国と地方の関係の在り方について実質的な変更を加えないこととしつつ、再審査請求を存置することにより、一律に新法を適用することが適当と考えられる。
- なお、個別法による裁定的関与のうち、審理の公正性を確保することのみを目的とするものがあれば、行政不服審査制度の見直しの一環として見直す余地もあると考えられる。

2. 不服申立前置

不服申立構造の見直しの一環として、不服申立前置についても、所要の見直しを行うこととし、以下の基準を基本として見直しを行い、所要の規定の整備を行うものとする。

- ① 大量性（不服申立前置の対象となる不服申立てが大量であるか）、
- ② 第三者機関の関与（専門技術性及び公正性を有する第三者的機関が不服申立ての審理に関与しているか）、
- ③ 専門技術性（不服申立てを経ないで訴訟が提起された場合には裁判所の審理に支障を来すと認められるような専門技術性を有するか）

【説明】

- 20年法案では、不服申立前置は、行政事件訴訟法及び個別法の問題であるとして見直し対象とはされていなかった。
- しかしながら、行政不服審査制度の見直しに当たっても、行政争訟手続の全体を通じて、より適切に国民の権利利益の救済を図るためには、行政事件訴訟との関係を踏まえた検討を行うことが適当であり、国民が利用しやすい仕組みとする観点からも、これまでの検討経緯をいかし、行政不服審査制度の見直しの一環として不服申立前置の見直しを行うことが適当と考えられる。
- 不服申立前置については、判例は、終審としての訴訟が確保されていれば、裁判を受ける権利を保障する憲法第32条には反しないとしているが、裁判上の救済が遅延することは否めないと指摘する裁判例もあるなど、国民の裁判を受ける権利を不当に制限しているとの批判もある。また、不服申立期間を3か月とした場合には原則として当該期間経過後は出訴できなくなるという効果も勘案すると、不服申立前置とすることについては、合理的な理由が必要と考えられる。
- 行政処分に関する争訟には、専門技術性が高いものも多いところ、行政にあっては、専門性を有する職員が多く存在するほか、迅速かつ適切な解決を図るため、第三者機関を設けるなど事案の内容に応じた紛争処理の仕組みが設けられている。
- 他方、一般的な紛争処理機関である裁判所の現状に鑑みると、裁判所において、行政庁のように個々の分野の専門性に応じた処理体制を整備することは困難である。そのため、裁判所による訴訟の審理の前に、専門技術的知見を有する行政庁において争点及び証拠が整理されることは、より迅速かつ円滑な事案の解決に資するものと考えられる（専門技術性の高い事案について、訴訟の審理において争点及び証拠を整理するためには、一般に相当の時間を要するものと考えられる。）。
- 裁判を受ける権利が不当に制限されるようなことがあってはならないが、紛争解決のための資源は限られていることから、より適切に国民の権利利益の救済を図る観点から、国全体としてこれを合理的に配分することも求められる。この点を考慮すれば、行政において不服申立てをその専門技術性に依拠して迅速かつ適切に審査する仕組みとなっており、かつ、以下のように不服申立てを経ることによって裁判所の負担が大きく軽減される処分については（なお、緊急の必要がある場合など一定の場合には不服申立てを経ないで訴訟を提起することができる仕組みとなっている。）、不服申立前置を存置することについて理由があると言い得ると考えられる。
 - ・ 大量に不服申立てがなされる処分については、これらが直ちに裁判所に提訴されると裁判所全体の負担が大きくなることから、不服申立前置とする意義はあると考えられる。
 - ・ 高度の専門技術性等を有する処分については、不服申立てを経ずに直ちに裁判所に提訴された場合には、争点及び証拠の整理等も含めた裁判所の負担は大きい

ものとなる。このため、高度な専門技術性等を有する処分であって、不服申立てにおいて第三者機関その他高度な専門技術性等を有する者による審理が確保されているものについては、不服申立前置とする意義はあると考えられる。

- 他方、裁決により行政の統一を図るとの観点については、本来、行政の統一は処分段階で確保すべきであり、これを理由に国民の裁判を受ける権利を制限することは妥当ではないこと、裁判所の判決によっても行政の統一は確保され得ること等を踏まえると、不服申立前置を存置する基準とすることは適当でないと考えられる。また、迅速な紛争解決を図るとの観点のみを基準として、国民が自らの選択により直ちに訴訟を提起することを制限することは、適当でないと考えられる。
- なお、上記のとおり、不服申立前置について合理的な理由を必要とする趣旨に鑑みると、二段階の不服申立てを経なければ取消訴訟を提起できないとすることについては、上記の理由に加えて、国民が希望しない場合にまで二段階の不服申立てを義務付けるだけの特別の理由が必要と考えられる。

3. 代理人制度

個別の士業への代理権の付与については、今般の行政不服審査制度の見直しとは別に検討されるべき。

【説明】

個別の士業への代理権の付与については、それぞれの士業の性格を踏まえて検討されるべきものであり、今般の行政不服審査制度の見直しとは、必ずしも趣旨・目的を同じくするものではないと考えられる。