

2013年（平成25年）5月27日

総務省行政管理局行政手続室 御 中

大阪弁護士会
会長 福 原 哲 晃

「行政不服審査制度の見直しについて（案）」に対する意見書

本年5月14日、御庁より意見募集が開始された「行政不服審査制度の見直しについて（案）」（以下「見直し案」という。）に対し、当会は次のとおり意見を述べる。

第1 「基本的な考え方」について

- 1 見直し案が行政不服審査制度の抜本的改正を目指している点は基本的に歓迎するが、個別の論点については再検討すべきものが少なくない。

行政不服審査法（昭和37年法律第160号、以下「行審法」という。）が制定後抜本的改正のないまま50年間が経過し、国民の権利意識の向上、少子超高齢社会の到来などの社会経済状況の変化に対応していないことは指摘のとおりである。今回の見直し案は、平成20年に行審法の改正案及びその関連法案（以下「20年法案」という。）を基本的に維持しつつ、これを改める必要性につき関係各府省及び団体より意見があった事項について検討を行い取りまとめられたものである。

- 2 行審法の制定後、1993年（平成5年）には行政手続法（平成5年法律第88号、以下「行手法」という。）が制定され、また、2004年（平成16年）には行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号、以下「行訴法」という。）が大改正され、国民の権利救済を充実させる方向での法制定・改正が相次いでなされている。

これらと比較したとき、行審法の定める行政不服審査制度は、国民の権利救済の観点から不十分であって、抜本的な見直しが急務である。この点、行手法1条1項は「行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資する」との目的を掲げており、かかる目的は行政不服審査制度の見直しにおいても必須である。

第2 「行政不服審査法の見直し」について

- 1 不服申立構造等

見直し案は、①不服申立てを処分庁の最上級行政庁に対してする審査請求に一本化することを原則とし、②例外的に個別法で再調査の請求（仮称）及び再審査請求（同）の仕組みを設けることができるものとした上、③不服申立人が再調査の請求をすることができる場合でも審査請求をすることができるとする点については更に検討を進める、④再審査請求をするこ

とができる場合に、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方向で更に検討を進める、としている。

(1) 基本構造

異議申立てを廃止し、原則として審査請求に一本化した上、例外的に個別法で「再調査の請求」という制度を新設することを認め、主に社会保険関係や税法関係等の大量になされる処分について、処分庁に対して簡易な手続きで事実認定の当否の見直しを求める手続きを設ける余地を残している。

この点、現行の異議申立て制度は一定程度の認容例があり、相応の救済機能を果たしている。また、不服申立てが審査請求のみに一本化されると、従前は二段階の救済手続きのいずれかで救済が得られていた社会保険等の分野においては逆に救済の可能性が低くなる。

したがって、現行法の異議申立て制度は残すべきであって、国民が異議申立てと審査請求とを選択できるようにすべきである。

なお、見直し案では、審査請求が処分庁の最上級行政庁に対してなされることから、審理は殆どが東京都及びその近郊で行われることとなる。これでは、地方在住者の権利救済の途が閉ざされるという不都合が生じるから、このような不都合を解消する手段を併せて設けるべきである。

(2) 再調査の請求

「再調査の請求」という用語については、調査をしてほしい旨の申し出と誤解を受けるおそれがある。処分庁による調査への対応に多大の負担を伴う場合や、申立人側が処分は取り消してほしいが再度の調査は受けたくないという場合も考えられる。例えば「再度の考察の請求」あるいは「見直しの申立て」等の適切な用語に変更すべきである。

(3) 再審査請求

見直し案は、再審査請求を例外的な位置付けとした上で、取消訴訟との関係では前置を要求しない方向で検討している。

この点、再審査請求は、現行行審法でも、社会保険等分野によっては一定の救済機能を果たしているものもあるので存続すべきである。一方、国土交通大臣に対する建築確認処分の再審査請求など実質的に機能していないものもあり、それらは廃止すべきである。再審査請求制度を存続するとしても、早期の権利救済との見地から、取消訴訟との関係では前置主義は廃止すべきである。

(4) 不服申立人適格

行政実務・裁判実務は、不服申立人適格について行訴法9条の原告適格と同様に解釈している。

しかし、行訴法の原告適格の範囲を広げるべきことは別として、早期の権利救済を図るとの見地からは、不服申立人適格を原告適格よりも広く考えることは可能であって、当該行政活動によって現実の不利益（事実上の損害）を受ける蓋然性のある個人や団体者にも不服申立人適格を認めるべきである。この点、不服申立制度の審理の対象が、行政活動の違法性だけ

でなく不当性にも及ぶことからすれば、幅広く行政活動の適正さを担保する制度設計がなされるべきである。

この点、消費者、環境、文化財保護等の公益目的で活動している団体には、その目的を阻害する行政活動について不服申立人適格を認めることは、適法・適切な行政運営の確保にとって非常に有益である。

2 審理体制

(1) 審理の主宰者

審査請求の審理は原則として審理員が行うものとした上、この審理員は審査庁に所属する職員のうちから選任されるが審査請求に係る処分に関与していない者でなければならず、かつ、審査庁は審理員となるべき者の名簿を作成してこれを公にしておかなければならないとしている。

この見直し案の制度設計は、審理主宰者の独立性担保と審理に必要な実務的知識・経験を有する者の確保という双方の要請を考慮した結果と思われる、その視点自体は適切と考える。しかし、審理主宰者の独立性をより高めるといふ見地からは不十分であり、審理員を各省庁から完全に切り離れたものとする（審理員が退官後に出身省庁に戻ったり、天下り先のあつせんを出身省庁から受けたりすることも禁止する）制度とすべきである。将来的には米国のALJ（行政法審判官）制度を参照して身分保障を受ける審理員の資格制度を新設し、身分保障と職務の独立性を確保すべきである。

また、制度をより良いものとするためには、審理官だけでなくその下で執務する事務局部門にも有能な人材を得ることが必要であるから、この点についても配慮すべきである。

(2) 第三者機関

第三者機関への諮問の仕組みを設けるかどうかに関して、これを設けるとする「第1案」と、設けないとする「第2案」の2つが並列的に挙げられている。これらのうち「第1案」においては、総務省に行政不服審査会（仮称）を、地方公共団体に執行機関の附属機関を置いた上、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、原則として同審査会に諮問しなければならないこととしている。

たとえ審理員制度を導入したとしても、審理員は行政内部の行政職員であることから客観性に限界があり、審理の客観性・公平性を確保するためには第三者機関による諮問制度を導入すべきである。その点で、上記の案うちでは「第1案」が適切と考える。このように第三者機関に諮問する制度としては、既に「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）及び「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）の規定する情報公開・個人情報保護審査会があり、同審査会の運用も一定の成功を収めていることから、これを踏襲すれば良い。

なお、地方公共団体でも導入が容易となるよう、複数の地方公共団体の事務組合を設けて対応することを検討すべきである。また、第三者機関の

第三者性を堅持するため、当該機関及びこれを補佐する事務局の人事についても、中立性、公正性及び独立性に十分に配慮されるべきである。

(3) 審理手続

審理員による審理手続きとして、審理手続きの計画的進行、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、審理手続きの計画的遂行、手続きの併合又は分離、審理員による執行停止への意見書の提出、審理手続きの終結及び審理員意見書に関する規定を置くとともに、審査請求人又は参加人には提出された書類その他の物件の閲覧・謄写権を認めるとされている。他方、対審審理や公開審理は行わない方向で検討されている模様である。

これらの審理手続きに関する規定は、概ね20年法案に規定されていたところと同様であるが、不服申立人の手続的権利の見地から、不服申立人が求めた場合には対審的審理を行わなければならないとし、公開審理を求める権利も保障すべきである。口頭審理については議事録を作成し、インターネット上で公開すべきである。また、審理員が収集した資料は閲覧・謄写の対象とすべきである。さらに、審理の円滑と充実のため、審査請求人の申し出によって、いわゆる所在尋問のように、審理員が審理機関の所在地以外の場所での関係者への質問や検証を行えるように規定を設けるべきである。

加えて、不服申立ての紛争解決機能を高めるため、申立てに対して一方的に判断する場とするのではなく、事案によっては協議や和解を行うことも可能とすべきである。

(4) 不服申立期間

審査請求は処分を知った日から3月を、再審査請求については裁決を知った日から1月を、それぞれ不服申立期間とした上で、審査請求期間を6月とすることの可否については更に検討を行うとしている。

この点、国民の司法的救済の途を狭めないよう、不服申立期間は処分のあったことを知った日から6月に延長すべきである。

また、第三者の不服申立てが容易になるようにインターネットの活用等が検討されるべきである。

第3 「行政手続法の改正」について

1 処分等の求め

(1) 義務付け・差止めに係る手続きのあり方

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は、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処分をすべき旨を命じることができるとして申請型義務付けの手続きを認める一方で、非申請型義務付けに係る手続き及び差止めに係る手続き並びに仮の義務付けに係る手続きを設けることは適切でないとしている。

しかし、国民の権利利益が害されるおそれのある行政活動に対しては、

広く救済の方法が与えられるべきであり、申請型義務付けだけでなく、非申請型義務付け及び差止めも新設すべきである。ただし、これらの手続きと行訴法上の手続きは並行して認めるべきであり、審査請求前置主義は採用すべきではない。

また、現行行審法の執行不停止原則を維持するのは改め、執行又は手続の続行によって損害が生じるのであれば、審査庁は執行停止をしなければならない旨を規定すべきである。

(2) 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、その是正のためになされるべき処分又は行政指導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求めることができるものとし、申し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としている。

上記のような制度を設けること自体は良いが、見直し案においては行政庁等が調査の結果を申出人に通知する義務が規定されていないのは問題である。これでは単なる職権発動の申出と変わらないので、手続法である以上は結果の通知義務も含めて規定すべきである。

2 行政指導の中止等の求め

行政機関が違法行為の是正を求める行政指導を行う場合、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料するときは、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し、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としている。

上記のような制度を設けること自体は良いが、見直し案においては申出人に対して申出に基づいて調査した内容とその結果について通知することが規定されていないことは問題である。規制権限を有する行政機関のする行政指導の相手方に生じる事実上の不利益を考慮すれば、申出人に対して手続きの結果を通知することを義務付けるべきである。

第4 「関係法令の改正」について

1 いわゆる「裁定的関与」について

いわゆる裁定的関与（地方公共団体の機関がした処分について、個別法の規定に基づき、国が審査請求又は再審査請求の手続きを通じて行う関与）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。）を適用するとされている。

地方公共団体においても行政不服審査の客観性・公平性を確保すべきとの要請は国と変わらないし、現行の行審法に基づく不服申立てと新法に基

づく不服申立てが混在することは混乱を来たすばかりか、一般の国民にとってはいわゆる裁定的関与に係る分野の不服申立てかどうかを見極めることは困難であり、救済の妨げともなりかねないので、見直し案に示されているように一律に新法を適用すべきである。

2 不服申立前置

行政において不服申立てをその専門技術性に応じて迅速かつ適切に審理する仕組みとなっており、かつ、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（その例として、大量に不服申立てがなされる処分や高度の専門技術性等を要する処分）については、不服申立前置の制度を存置する理由があるとしている。

しかし、不服申立手続きを採るか裁判手続きを採るかは国民の選択に任せるべきであって、不服申立前置主義は採用すべきでない。

3 代理人制度

個別の士業への代理権の付与について、「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。」としている。

しかしながら、見直し案が「第1 基本的な考え方」で述べているとおり、行政不服審査制度は、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ことを目的とした制度であって、その趣旨・目的からすれば、現行制度（原則として弁護士）を変更し他の士業の代理権を認めるべき必要性は認められない。

むしろ不服申立ての代理は、究極的には司法的救済、すなわち行政訴訟も視野に入れて行う必要があるのであって、上記趣旨・目的からすれば行政訴訟の訴訟代理権を有するプロフェッションである弁護士が初期の段階から関与するのが適当である。弁護士には、他士業と異なり、法曹として厳格な資格登録要件が定められているばかりでなく、紛争を取り扱うプロフェッションとして継続的な倫理教育がなされ、かつ、行政官庁や裁判所による監督を一切排除した「弁護士自治」による独立性が担保されている。現行法制度上、国民の権利利益の救済という役割を担うべきことが期待された職種は弁護士であり、現行行審法も当然、そのようなスタンスにたっている。

要するに、行政不服審査制度の趣旨・目的、士業の性格いずれの点からみても、弁護士以外の者に不服申立ての代理権を付与すべき積極的な立法事実は存しないというべきであって、実務上最も国民の権利利益に影響を及ぼす代理権の付与について、「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」とする見直し案は不可解というほかない。

第5 その他

見直し案においては、今次の法改正が実現した場合に、その改正法の施行状況を踏まえて再改正の要否を検討する旨が盛り込まれていない。

しかし、今次の改正は審理員や行政不服審査会の創設をはじめとしてかなり大規模なものとなることから、改正法の施行後に改善すべき点が明らかとなる可能性が高い。また、今次の改正の課題として検討されていたにもかかわらず、将来の課題として積み残されつつある論点も多い。

そこで、改正法の附則において、再改正の機会があることを明記しておくべきである。

以 上