

行政救済制度検討チーム  
取りまとめ

平成 23 年 12 月

## はじめに

行政不服審査法は昭和37年の制定から約半世紀近くにわたって実質的な見直しがされておらず、柔軟かつ実効性のある権利利益の救済を図り、行政の適正な運営を確保するための改革を進める必要がある。これに加え、不服申立前置についても、国民が救済手続を一層自由に選択できるよう全面的に見直すなど、行政不服申立制度について幅広く改革する必要がある。

このため、行政不服審査法を所管する総務大臣と行政全般の在り方を刷新する内閣府特命担当大臣（行政刷新）を共同座長とする行政救済制度検討チームを平成22年8月末に立ち上げ、共同座長より連名で示された「行政不服申立制度の改革方針」について、国民、各府省等その他関係団体の意見を聴取しつつ、各参集者において議論を深めてきた。

また、行政救済制度検討チームWG（ワーキンググループ）においては、個別法に係る「不服申立前置の全面的見直しに関する調査票」を精査した上で関係府省等からのヒアリングを行い、不服申立前置の全面的見直しを中心に集中的に検討してきた。

不服申立前置の強制は、国民が行政上の不服申立てか訴訟かいずれかを自由に選択することを阻む重要な問題であるにもかかわらず、実質的な見直しがされてこなかった。今般、不服申立前置の強制の問題を正面から取り上げ、個別法に立ち入って本格的に検討した意義は、極めて大きい。

本検討チームとして、これらの成果をここに取りまとめ、共同座長より連名で示された「行政不服申立制度の改革方針」を修正し、再提示する。

今後、行政不服審査法の改正案については、関係法律は膨大ではあるが出来る限り早期に、法所管である総務省を中心に、法制化作業を進め国会に提出することを目指す。

不服申立前置の見直しについては、本取りまとめに沿った適切な措置を講ずることを目指す。また、本取りまとめが、新たな制度立案に際しての一つの指針として活用されることが切に期待される。

## 行政救済制度検討チーム取りまとめ

### (目次)

基本方針	4
I 行政不服審査法の改革	4
1. 目的の改正	4
2. 審理官制度の創設	5
3. 審査請求人の補助体制の整備	14
4. 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）	16
5. 不服申立ての構造の整理（異議申立ての廃止等）	20
6. 不服申立人適格の範囲	22
7. その他審理の迅速化等	24
8. 地方公共団体における措置	28
9. 代理人制度の検討	32
II 不服申立前置の全面的見直し	35
1. 不服申立前置見直しの意義	35
2. 不服申立前置見直しの考え方	36
(1) 行訴法第8条第1項ただし書の定めを規定する個別法	36
(2) 裁決主義を規定する法律及び不服申立てとこれを経た後の客観訴訟 等とを一体として規定する法律	39
3. 全面的見直しの結果	40
(別紙) 個別法の不服申立前置の見直し結果	
III 不服・苦情を広く受け付ける国・地方を通じた新たな仕組み	41

(注1) 本文において、行政不服審査法を「行審法」と、行政事件訴訟法を「行訴法」という。

(注2) 本文においては、共同座長案である「行政不服申立制度の改革方針」（以下「改革方針」という。）及びこれに基づく「行政不服審査法の改正の方向性」について、「行政不服申立制度の改革方針に関する論点整理（第3版）」の内容を踏まえつつ修正するとともに、その下部に、本検討チームにおける議論の経緯を掲げている。

(注3) 関係団体からのヒアリングの結果及び「行政不服申立制度の改革方針に関する論点整理（第2版）」に関する意見募集の結果（パブリックコメント）については、チームにおける議論との重複を避けるなど、主なもののみを掲げた。

## 基本方針

1. 行政不服申立制度について、審理官制度の創設等により、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ものとする。
2. その際、行審法について、行政の内外に存する「行政の無謬性」意識から訣別し、主権者である国民の柔軟かつ実効性のある救済を可能とすることを期すべきである。
3. なお、行審法に基づく手続には、個別法による審査庁等の特例が数多くある。真に実効的な改革のためには、個別法も行審法の改革に沿ったものとなるよう適切に改正されることが不可欠であり、行審法の改正に伴い個別法を整備するに当たっては、個別法の趣旨も踏まえつつ、行審法と同等以上の手続保障の水準が確保されるよう、手続規定の整備等必要な措置を講ずる必要がある。

### I 行政不服審査法の改革

#### 1. 目的の改正

法律の目的において、「柔軟で実効性のある救済」の観点を明示するとともに、審理官制度の創設等により、現行の簡易迅速性をいかしつつ、審理手続の公正さにも配慮することとしていることから、簡易迅速性との調和を保ちつつ「公正性への配慮」も明示するものとする。

#### (議論の経緯)

目的の改正内容については、特段の異論は見られなかった。

関係団体からのヒアリングでは、行政不服審査において、国民の権利利益の救済に資することは「簡易迅速」以上に重要であり、訴訟が費用倒れになるような小さな案件については行政不服審査で救済してほしいといった意見もあった。

パブリックコメントでは、法目的としては、「公正性の確保」が重要といった意見もあった。

## 2. 審理官制度の創設

### (1) 審理官に期待される役割

①審理官は、独立して職権を行使し、法令と良心にのみ拘束されるものとし、処分の違法性はもとより行政不服審査のメリットを発揮して不当性についても判断するとともに、多様な裁決メニューから最適な解決策を選択すること等により、公正さにも配慮した簡易迅速な手続の下、柔軟で実効性のある解決を図るものとする。

②他方で、行政不服審査制度の公正性・信頼性を確保する観点から、合議による慎重な判断のメリットを活用できるよう、必要に応じ複数の審理官を指名することもできることとする方向で整理する。

### (2) 審理官の除斥事由、職権行使の独立及び身分保障

①審理官について、処分に関与したなど一定の要件を除斥事由として定め、また、審理官は独立して職権を行使する職として規定するとともに、法令と良心にのみ拘束される（通達・内部基準に拘束されない趣旨）という規定を設ける方向で整理する。

②これらの規定により、審理官は、審理手続を行うに当たっては、審査庁の指揮監督に服さず、法令の解釈基準や裁量基準が通達として示されている場合であっても、当該通達に拘束されることなく裁決意見書を作成することが可能となるものと考えられる。

③審理官が、関係行政庁への拘束力を有する裁決に関して、その案となる裁決意見書を自らの名において作成することを踏まえれば、当該審査請求の処理により不利益な扱いを受けないことについて強い要請があると考えられることから、特に降任、免職等に至らない事実上の不利益な取扱いの防止について規定する方向で整理する。

### (3) 審理官の任用の条件

①審理官は大臣等のした処分について裁決意見書を作成することとなることを踏まえ、その任用においては、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者を活用するものとする。審理官に求められる素養としては、（ア）個別の行政分野を含む行政に関する専門的な知識経験、（イ）法律に関する基本的な知識、（ウ）争訟手続の主宰者としてのスキルが挙げられる。

②審理官の任用は、上記を踏まえて行政庁の実情に応じてなされるべきものと考えられるが、審理手続の公正性を高める観点からは、弁護士、税理士、学識経験者等の外部人材の登用が適当と考えられる。その際、(ア) 不当性審査をも担当する審理官には、行政実務に関する専門的知識経験も要求されること、及び、(イ) 人材確保のための勤務条件に関する適切な処遇について留意する必要がある。

③また、行政に関する高度の専門性を踏まえ現職の公務員を登用する場合であっても、国民の権利利益の救済を果たすというその職務内容に照らし、適性のある者を任用すべきであるが、不当性審査をも担当する審理官の職務内容に照らせば、局長級等のハイレベルの者も想定される。また、いわゆるノーリターンルールの適用も考えられるが、その際には人事運用上の柔軟性にも配慮する必要があるものと考えられる。

④審理官の官職としての位置付けについては、独立して職権を行使する等の職務内容を踏まえ、審理官が置かれる行政庁の実情にも配慮しつつ整理する。

#### (4) 審理官が置かれる行政庁

①国において、第三者的裁決機関等が不服申立てを処理する場合を除き、審理官は、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。

②なお、国又は地方公共団体における審理官のトータルの必要人数については、第三者的裁決機関が別途置かれている場合等における審理官制度の適用についての整理、審査請求の事件数及び事件内容等を踏まえ、定まることとなる。

#### (議論の経緯)

1. 審理官制度の方が合議方式に比べて事案に即した柔軟かつ迅速な判断が期待できる旨の意見があった一方で、行政判断の安定性がむやみに損なわれ、混乱を招かないよう配慮すべきとの観点から、一定の場合の合議等の方策についてもなお検討する必要があるとの意見もあった。また、審理官により考えが異なる場合に

については審査庁により判断の統一が図られ、裁決意見書に従わない場合には理由の説明を要することとすることにより透明性が高まる旨の指摘があった一方で、審理官制度のコスト面も併せて考えるべきといった意見があった。さらに、複数の審理官という選択肢が認められることにより、平成20年に国会に提出された行審法案（以下「旧法案」という。）の良いところも吸収しつつ、より良い仕組みになっている旨の意見があった。

パブリックコメントでは、迅速化されるとは限らず、行政の肥大化につながる審理官制度には反対、審査請求人は一定の場合は審理官を忌避することができることとすべき、審理官制度は初めての試みであるから、改正法施行後3年経過時の見直し規定を設けるべきといった意見もあった。

2. 審理官の独立性及び身分保障については、処分庁のしがらみから離れ、自由な判断が可能となるような制度的担保が必要であり、降任、免職等の目に見える不利益処分に止まらず、事実上の不利益な取扱いの禁止について規定を置くべき旨の意見があった。

3. 審理官の任用の条件については、公正性・中立性が重要であり、弁護士等の外部任用を原則とし、公務員を任用する場合でも、局長級の者とするとともに、いわゆるノーリターンルールを徹底し、又は扱う内容が高度に専門的な場合に限定すべき等の意見があった一方で、外部人材の登用は積極的に行われるべきだが、不当性審査をも行う審理官には行政内部に関する相当な知見が求められることから、外部人材・内部人材の別なく人物本位の任用が行われるべき旨の意見があった。また、審査庁の扱う不服申立ての件数も様々であることから、審理官の任用の詳細については審査庁となるべき行政庁の裁量の余地を残しておくべきとの意見があった。

これらのほか、外部人材の確保の観点から、審理官の勤務形態等の処遇に配慮すべき旨の意見、人材確保のための「適切な処遇」について具体化すべき旨の意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、非常勤も可能とすべき、審査請求・再審査請求が近年増加しており、分野によっては審査体制の強化が必要といった意見もあった。

パブリックコメントでは、審理官の中立性・公正性を制度として確保するために、行政出身者を担当者とすることについて、現職・退職問わず不適格といった意見、外部人材としては、一定の経験を有する法曹有資格者、大学教授等を活用すべきといった意見もあった。

4. 審理官の設置場所について、審査庁となるべき行政庁に置く方策と、一括して置く方策の両方がある（アメリカにおいては、連邦では各行政庁に置いているが、州では「セントラルパネルシステム」を採用している場合が少なくない。）、立法政策としては内閣府に審理官を置くことも考えられる旨の意見、審査請求人の信頼確保のためには、行政内部のファイアウォールでは不十分であり、審理官は内閣府に置くことも検討すべき旨の意見があった。

さらに、審理官を各省庁に置くこととすると、国民の目から見れば何も変わっていないと受け止められる可能性があることから、公正中立を趣旨として大きな改革をしていく以上、審理官は内閣府に置くべきである等の意見があった一方で、中核は審理官の独立であり、実を取った上で公正性の見え方もきれいであればよい旨、審査庁ごとに選ぶ方が、専門性が確保され、迅速である旨、審理官の補佐体制や審査請求人の補助体制の整備との関連からして内閣府に置く方式は慎重に扱うべき旨の意見があった。

パブリックコメントでは、審理官の採用に当たっては、行政に有利な判断をしていないかを吟味し、再任の際にはなおその審査を行うべきといった意見、近い将来において、アメリカの行政法審判官制度を参考にして、審査担当者の資格制度を設けるべきといった意見もあった。

#### (5) 審理手続

- ①審査請求ごとに、審理官のうち当該審査請求に係る原処分に関与した者その他審理を担当させることが適切でない者以外の者のうちからその審理を担当する審理官を指名するものとする。
- ②審査請求人、参加人、処分庁等（処分庁又は不作為庁をいう。以下同じ。）、審理官は、簡易迅速な審理の実現のため、審理において、相互に協力するとともに、審理手続の計画的な進行を図らなければならないものとする。
- ③審査請求人又は参加人からの申立てがあった場合、審理官は口頭意見陳述の機会を与える義務を負い、その場合、全ての審理関係人を招集し、かつ、申立人から処分庁等への質問権を認めることにより、対審的な審理構造を導入するものとする。なお、こうした措置は、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趣旨によるものであり、訴訟における「対審」自体を行審法に導入するものではない。
- ④審査請求人に反論の機会を与え、審理手続の公正性を確保する観点から、処分庁等からインフォーマルな形で示された主張・証拠については、補充

意見書等として処分庁等から審理官に提出させるものとともに、審理官がその副本を審査請求人に送付する等所要の措置を講ずる方向で整理する。

#### ⑤物件の閲覧・謄写

(ア) 物件の閲覧請求権が規定されている趣旨は、審査請求人が、処分がいかなる根拠に基づくものであるかを知り、これに対する反論を認めるものであることを踏まえ、物件の閲覧のみならず、謄写（コピー）についても規定するものとする。謄写の手数料については、行審法の趣旨・目的を踏まえ、実費の範囲内とする方向で整理する。なお、大量の謄写請求がされた場合などには、審査庁に過大な負担を与え、簡易迅速な審理手続の遂行に支障が生じるおそれもあることから、謄写請求を拒むことができる場合についてのガイドラインの策定など、円滑な運用のための措置を講ずるものとする。

(イ) 閲覧又は謄写の対象について、現行行審法は、審査庁に対して処分庁等から提出されたものに限定しているが、審査請求人又は参加人の手続保障の充実を図る観点から、処分庁等以外の所持人から提出された物件も閲覧又は謄写の対象に含めるものとする。なお、(i) 閲覧又は謄写の対象に関し、審理官が審理手続を遂行するに当たって作成する書類（例えば口頭意見陳述の調書）の扱いについては、当該書類に関する規定の整理を踏まえ整理し、(ii) 閲覧又は謄写の時期に関し、訴訟上の便宜のため審理手続の終結後も閲覧又は謄写を認めることについては、訴訟における文書送付の嘱託や情報公開制度及び個人情報保護制度による閲覧又は謄写が可能であること等も踏まえ、審理手続が終了するまでの間とする方向で整理する。

(ウ) 処分庁等からの閲覧又は謄写の請求については、争点整理を促進し、迅速かつ適正な解決に寄与する側面も想定される一方で、行審法が国民の権利利益の救済を目的とし、また、口頭意見陳述においても、審査請求人又は参加人についてのみ質問権を認めようとしていることを踏まえれば、審理手続の実質的な公正性の確保が肝要であり、審理官の審理指揮に委ねるのが適切である。なお、物件の閲覧又は謄写は、どのような根拠により裁決がなされるかを審理手続が終結する前に了知し、もって反論の機会を確保することがその趣旨であることから、処分庁等からインフォーマルな形で示された主張・証拠に係る措置（補

充意見書の送付等)にも関連することに留意すべきである。

- ⑥旧法案に盛り込まれていた審理手続に係る事項であって本取りまとめの他の部分に特段の定めがないもの（主なものについて下記参照）等については、所要の修正をした上で、改正案に盛り込むものとする。
- (ア) 処分庁が提出する弁明書への行政手続法による聴聞調書・報告書、弁明書の添付義務
  - (イ) 口頭意見陳述の例外、口頭意見陳述における陳述の制限
  - (ウ) 審理手続の計画的遂行（事件が複雑である場合等に「審理員」が審理手続の申立てに関し意見聴取）
  - (エ) 「審理員」による執行停止の意見書の提出
  - (オ) 「審理員意見書」の審査庁への提出予定時期について「審理員」から審理関係人への通知等

(議論の経緯)

1. 対審的な審理構造の導入に関し、異なる観点からの意見があった。

まず、「対審的な審理構造」の導入は、厳格な弁論主義の採用ではなく、後見的な手続遂行により実質的公平に資するものであるべき旨の意見があった。また、一方（主に処分庁を想定）から出された主張・証拠が他方に示されないまま裁決に影響を与えるのは問題であり、一方から提出された主張・証拠を補充意見書のような形で他方にも伝達すべきである旨の意見があった。

次に、口頭意見陳述における具体的な手続の在り方について、意見陳述の日程は審査請求人と調整した上で設定すべき、申立人から処分庁等への質問権を実質的に保障するためには、行政庁が質問に答えることを原則とすることを制度化すべき等の意見があった。また、迅速性の確保の観点から、口頭意見陳述の申立てがあっても、やむを得ない場合にはこれを行わないことができる規定や手続の紛糾を防止するための規定を設ける必要がある旨の意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、簡易迅速な救済や地方公共団体の負担軽減の観点から手続の簡素化を図るべき、地方在住の申立人についてアクセス面での工夫が必要といった意見もあった。

パブリックコメントでは、処分庁等に対し、行政活動が適法であることにつき立証責任を課すべき、審理官は、争点を整理し、整理した結果について審査請求人及び処分庁の意見を求めなければならないことを明らかにすべきといった意見もあった。

2. 審理官による審理指揮権限など旧法案に盛り込まれた技術的な規定を今回の改

正案にも盛り込むことについては特段の異論は見られなかった。

3. 物件の閲覧に加え、謄写について規定することについては特段の異論は見られなかったが、閲覧又は謄写の対象に関し、審理官が審理手続の遂行に当たって作成する書類なども謄写の対象とすべきである旨の意見があった。

また、閲覧又は謄写の時期に関し、訴訟を提起した場合の便宜を踏まえ、審理手続が終結するまでの間に限定すべきでない旨の意見や、訴訟における文書提出命令の申立て等によるのでは手続が煩雑である旨の意見があった。さらに、情報公開法等に基づく開示は必ずしも簡易迅速とはいえない旨の意見があった。

なお、謄写について規定することに伴う手数料の扱いに関し、実費に限定すべき、経済的困難などの理由がある者についての減免措置について考慮すべき旨の意見もあった。

パブリックコメントでは、謄写に要する費用については、公益保護を目的とする不服申立てである場合等においては、申立人の負担とはならないようにすべきといった意見もあった。

4. 処分庁からの閲覧又は謄写の請求については、審理手続は申立人に有利な形で制度設計することが実質的な公平性に資し、現時点で認めることは不相当である旨の意見があった。

## (6) 裁決意見書の作成

- ①審理官は、審査庁がすべき裁決に関する意見書（以下「裁決意見書」という。）を自ら作成するとともに、これに署名し、審査庁に提出するものとする。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する。なお、審理官に裁決自体を行わせることも考えられるが、一般法である行審法において、大臣又は地方公共団体の長の処分について審理官が自ら裁決を行う制度とすることは、審理官の独立性を前提としても、相当慎重を期す必要があるものと考えられる。
- ②審査庁は、審理官による審理手続を踏まえた裁決を行うことを明確にするため、裁決意見書を裁決書に添付するとともに、裁決の主文が裁決意見書と異なる内容である場合にはその理由を裁決書に記載しなければならないものとする。これを徹底するためのより実効的な方策として、審査庁が裁決意見書を十分に参酌して裁決をしなければならない旨の規定を設けるものとする。

- ③審査庁が裁決意見書と異なる判断をする場合もあり得るが、独立して職権を行使する審理官に対し、審査庁が審理手続の再開を命ずることはできないため、審査庁による補充調査の実施は妨げられないものと考えられる。
- ④審査庁が発した通達に示されている解釈とは異なる解釈により、審理官が裁決意見書を作成した場合において、当該意見書に沿った裁決をする権限（自ら発した通達を実質的に変更する裁決をする権限）が審査庁には留保されているものと考えられる。

(議論の経緯)

裁決意見書については、特段の異論は見られなかった。

ただし、審理官の補佐体制との関係については、下記(7)の「議論の経緯」1.を参照。

パブリックコメントでは、行政判断の安定性がむやみに損なわれ、混乱を招かないようにする観点から、裁決意見書が審査庁の判断を過度に拘束する制度設計とすべきではないといった意見、第三者性をもつ審理機関の判断を尊重するために、当該判断に対し処分庁等に対する一定の法的拘束力を認めるべきといった意見もあった。

(7) 審理官の補佐体制

- ①審理官の人材確保・養成のほか、審理官が事案に応じて適切かつ迅速に審理手続を行うことができるよう、審理官を補佐する体制を整備する必要がある。
- ②審理官を補佐する者の職務内容としては、裁決意見書の作成以外の審理手続全般が含まれる。審理官は、裁決意見書を自ら作成し、これに署名する者であり、審理官がその補佐をする者に裁決意見書を書かせて単に承認するだけになってはならないものと考えられる。
- ③柔軟で実効性のある権利利益の救済を担う審理官に求められる(ア)個別の行政分野を含む行政に関する専門的な知識経験、(イ)法律に関する基本的な知識、(ウ)争訟手続の主宰者としてのスキルを備えた審理官を養成・確保する方策としては、審理官に対して研修を実施すること、他の審理官による補完、審理官の補佐体制による補完が考えられ、また、これらの方策の組合せもあり得る。

(議論の経緯)

1. 審理官の補佐体制については、特に、審査請求の件数の多い行政分野における場合や、非常勤の外部人材を登用する場合、補佐機関を裁決意見書の作成に一切関与させないことにより、迅速的確な処理が困難になる旨の意見があった。パブリックコメントでは、審理官を補佐する者は原則として行政外部から登用すべきといった意見もあった。
2. 審理官に求められる知見・スキルとしては、①個別の行政分野に関する専門的知見、②法律に関する専門的知見、③争訟手続の主宰者としてのスキルがあり、特に、不服申立人が十分な主張・立証を展開できるようにサポートしつつ、中立性を確保する手続的なスキルが必要である旨の意見があった。また、審理過程の進行管理を適切に行う資質は迅速性の確保に不可欠である旨の意見もあった。
3. このような知見・スキルを持つ審理官を養成・確保する方策としては、①一人の審理官がこのような要素を備えるべく研修を実施すること、②複数の審理官による補完（簡易迅速性の確保に留意が必要）、③審理官の補佐体制による補完といった多様な方策がある旨の意見があった。また、上記方策①については、法律の専門家にあつては個別の行政分野の専門性についての研修を要し、現職の公務員にあつては個別の行政分野以外の専門性の研修を要する旨の意見があった。

(8) 第三者的裁決機関等が置かれている場合における審理官による審理手続との関係

個別法により、不服申立てに係る第三者的裁決機関又は第三者的諮問機関が国又は地方公共団体に置かれている場合については、本取りまとめの趣旨を踏まえ、審理官による審理手続と同等以上の手続水準が保障されているかについて、制度面及び必要に応じて運用実態を検証した上で、個別法の手続規定の整備等必要な措置を講ずるものとする。

(議論の経緯)

1. 本検討チームにおいては、行政不服申立制度の一般法である行審法の改革について検討を進めてきているが、行審法に基づく手続には個別法による審査庁等に関する特例が多くあり、行審法の施行に伴い整備を要する個別法が相当数に上ることから、検討に当たっては、行審法のみならず個別法を視野に入れる

ことが、真に実効的な改革のために不可欠との問題意識が共有された。

2. とりわけ、改革方針においては、審理官制度を創設して独立性を有する審理官が審理手続を遂行することとされているところ、この審理官と個別法に定めのある第三者的裁決機関や第三者的諮問機関との関係の整理の在り方に関し、①有効に機能していると評価できる第三者的機関を廃止して審理官制度に統一する必要性は少ないのではないか、②合議制による判断は保守的になりがちであり、個人ベースの審理官による方が自由な判断を可能とするのではないか、第三者的機関の運用実態を見て審理官制度採用の当否を検討してはどうか、③既存の第三者的機関による不服申立ての処理を審理官によることとした場合、手続保障の水準の切り下げにならないか、④行政委員会等が審査庁となっている場合に審理官による審理手続を行うこととすると、場合によっては屋上屋を重ねることにならないか等の意見があった。

パブリックコメントでは、既にある第三者的裁決・諮問機関が一定の機能を果たしている実態があれば、審理官による審理手続を適用除外とすることも検討すべきといった意見もあった。

### 3. 審査請求人の補助体制の整備

- (1) 審査請求人の補助スタッフは、審査請求を受け付けて、行政庁の窓口から審理手続への架橋を担う者として、行政不服審査制度の概要に関する情報提供、審査請求書の提出後の審理手続の流れの説明、審査請求書の補正の参考となる情報の提供等を行うものとする。行政不服審査制度の活用をためらう国民に対し、補助スタッフが審査請求の利用を促すことで、柔軟で実効性のある救済を図ることとなり、その役割は極めて重要と考えられる。
- (2) ただし、審査庁に置かれる審査請求人の補助スタッフは、利益相反を回避するため、代理人のように審査請求人に代わって審査請求に関する行為を行うものではなく、審査請求書や反論書を審査請求人に代わって作成することはできないものとする。また、担当審理官の指名により、審査請求人と審理官又は審理官を補佐する者との間で手続が進行することとなることから、原則として、補助スタッフはその役割を終えることとなる。
- (3) 以上を踏まえれば、審査請求人の補助スタッフについては、補助の対象者・対象事案を限定することなく、審査庁の窓口における行政サービスの一環として位置付けることとするのが適当と考えられる。

- (4) 審査請求人の補助スタッフについては、行審法に基づく手続等に精通した人材について、外部登用も含めて確保する必要がある。また、補助スタッフは、制度に関する情報提供等を行う者であることから、審理官、審理官を補佐する者及び処分庁等を補佐する者との間に、可能な限りファイアウォールを設けること（補助スタッフが審理官を補佐する者等を兼ねることができないものとする）が望ましい。
- (5) 審査請求人の補助体制の整備に関連し、審査請求を行おうとする国民のための利便性向上策として、例えば、行審法のポータルサイトを整備し、行審法の特例を当該サイト内で一元的に確認できる仕組みを導入する方向で整理する。

（議論の経緯）

1. 審査請求人の補助スタッフは、行政に対する苦情をたらい回しにせず受け付け、不服申立制度につないでいく役割を担うものであり、重要である旨の意見があった。その際、①行政相談委員等との関係を実態面として整理する必要がある旨、②代理人ではないにせよ、不服の内容を聞き取って整理する役割が期待されている旨の意見があった。  
また、不服申立ての受付に当たっては家庭裁判所等が参考となり、窓口における親切な対応や情報の提供を拡充するなどの工夫が考えられる旨の意見があった。  
関係団体からのヒアリングでは、様々な救済の可能性について、審査請求人に適切な助言ができる補助体制の整備が重要である旨の意見もあった。  
パブリックコメントでは、補助体制の人員については、審理官と同様に処分庁からの人事面での独立性が確保されていることが必要であるといった意見、費用対効果ないし実効性を考えるのであれば、情報提供制度を充実させることを一義的に検討すべきといった意見もあった。
2. 上記のほか、審査請求の件数の少ない行政分野、特に小規模の行政庁の場合、審理官の補佐体制と審査請求人の補助スタッフの間に厳密なファイアウォールを設けることは困難との意見があった。
3. 審査請求手続を利用する国民のための利便性向上策に関し、行政不服審査の手続には、一般法によるものと個別法によるものが混在し、不統一で非常に分かりにくいことから、行審法のポータルサイトの整備は不可欠である旨の意見があった。

#### 4. 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）

##### (1) 多様な裁決のメニュー化の意義

- ①国民にとっては、求めることができる救済の態様（裁決）について、一覽性をもって条文に明示しておくことが有意義であるとともに、紛争解決に当たる審理官にとっても、多様な裁決メニューから最適な解決策を選択するに当たり便宜であり、柔軟で実効性のある権利利益の救済を図ることにつながるものと考えられる。
- ②審査請求人のニーズに応じた裁決メニューを用意しておくことにより、争訟を一回的に解決するなど、柔軟で実効性のある権利利益の救済を図ることができるものと考えられる。義務付け裁決又は差止裁決については、処分前に問題となるものであっても、「行政庁の…処分…に関し、国民に対して広く…不服申立てのみちを開く」（行審法第1条第1項）ものとして、救済の観点から行審法に規定する方向で整理する。

##### (2) 義務付け裁決の新設

- ①義務付け裁決の一応の区分としては、（ア）申請権を前提とした申立てに対し一定の処分をすることを処分庁等に義務付けるもの（申請型義務付け裁決）、（イ）申請権を前提としない申立てに対し一定の処分をすることを処分庁又は処分庁となるべき行政庁に義務付けるもの（非申請型義務付け裁決）がある。
- ②申請型義務付け裁決については、現行行審法の不服申立ての規定を前提として、裁決の態様として規定するものとし、非申請型義務付け裁決については、現行の不服申立ての規定では対応できないことから、新たな申立ての類型として規定する必要がある。

##### (3) 差止裁決の新設

- ①差止裁決は、自らに対して一定の不利益処分をしないよう求めるもの又は第三者が別の者に対する一定の処分をしないよう求めるものとして整理できる。
- ②差止裁決については、処分についての不服申立てに関する現行規定では対応できないことから、新たな申立ての類型として規定する必要がある。

③処分の事前手続が定められている場合であっても、審理官による差止裁判が機能する場面があるものと考えられる。なお、不利益処分に係る聴聞手続中に本人から差止めの不服申立てがあった場合の調整規定を設ける方向で整理する。

(4) 義務付け裁判及び差止裁判に共通するその他の事項

①義務付け裁判又は差止裁判に係る申立要件及び認容要件については、行訴法における義務付け訴訟又は差止訴訟に係る訴訟要件等との関係に留意しつつ、他方で、柔軟で実効性のある解決を図る審理官制度の趣旨を踏まえ、整理する。

②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は、喫緊の場合にも対応可能なよう、行政不服審査の簡易迅速性にも留意しつつ導入する方向で整理する。

③処分前に聴聞手続、諮問手続等を経ることとされている場合、義務付け裁判又は差止裁判を行う際に当該手続を履践する必要があるか否かについては、行訴法改正時の議論を参考に整理する。

④上級行政庁以外の審査庁による義務付け裁判又は差止裁判の可否については、一般法である行審法上は裁判の効果として可能とすることを原則とする方向で整理する（なお、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について、8. (4)を参照。）。

(議論の経緯)

1. 非申請型義務付け裁判、差止裁判の導入については、行政手続法等を充実していくのが現実的ではないかとの意見があった。
2. 義務付け裁判における申請型・非申請型の区分については、そもそも申請権の有無自体が解釈問題になっている事例があることを踏まえれば、一応の区別があるのはよいが、その区分により処理ルールが劇的に違ってしまうのはおかしいし、高いハードルにならない制度が必要との意見があった。
3. 行政事件訴訟の非申請型義務付けと差止めの場合における「損害の重大性」「補充性」要件と同様に考えることについては、あまり厳格な要件と捉えてしまうと救済の柔軟性を欠き、改革の趣旨を損なう旨の意見があった。

また、行政事件訴訟における勝訴要件としての裁量権の逸脱又は濫用については、行政不服審査においては論理的に不要との意見があった。

4. 多様な裁決と行政手続法その他の事前手続との関係に関し、事前手続の存在自体をもって、救済の仕組みとしての多様な裁決を不要とする理由はなく、その上で、義務付け裁決又は差止裁決を行う際の行政手続法その他の法律の規定による手続の履践については行政内部の調整問題であり、行訴法改正時の議論（訴訟告知等）を参考とすればよい旨の意見があった。
5. 仮の義務付け、仮の差止めは論理的には可能なはずであり、排除するのは難しいとの意見があった一方で、行政不服審査は簡易迅速に対応する制度であり、仮の救済の必要性がどの程度あるのか、また、一旦大臣名等で出した仮の義務付けを簡単に覆すことは現実問題として可能なのかといった意見があった。
6. 第三者的機関の義務付け裁決を認めても憲法問題が生じるようなものではなく、また、義務付けを緩やかにした裁決であれば問題ない旨の意見があった。

(5) 行政による救済は、救済機関自身の変更等を行う柔軟な対応があり得る点に特長があり、審査請求の趣旨と裁決の組み合わせは単一でない。現行行審法においては、不服申立てをすることができる旨の規定は第4条から第8条に、裁決又は決定の態様の規定（処分の取消し、事実行為の撤廃等）については、第40条、第47条、第50条、第51条等に定めがあり、不服申立ての「入口」に関する規定と裁決に係る「出口」に関する規定が別々の箇所に分かれて置かれている。条文をどこに置くかは法制技術的な問題ともいえるが、条文を読んで実際に不服申立てをしようとする国民にとっては、不服申立ての根拠条文のところで併せて裁決の態様（不服申立ての結果としてどのような裁決又は決定がなされることとなるのか）について確認できることができれば便宜であり、救済制度の在り方としてより望ましいと考えられる。そこで、不服申立ての根拠規定に裁決の態様について併せて明示する方向で整理する。

（議論の経緯）

行政不服審査では、請求の趣旨と裁決等の態様が厳格に対応していなければならないものではなく、メニュー化によりリゴリズム（厳格主義）になりがちなので、そもそもメニュー化自体の要否を検討する必要があり、仮にメニュー化するとしても、例示又は工夫の指標としてのメニュー化と考えれば前進になる旨の意見があった。

## (6) 行政指導の中止等の求め

- ①行政指導については、一般には、国民の権利義務に変動を及ぼす処分とはいえず、行審法の対象とは異なる。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。
- ②本検討チームは、行審法の改革について議論を進めてきたが、法令に根拠を有する勧告等により相手方に生じる不利益に鑑みて、行審法に「行政指導の中止等の求め」を規定する方向で整理する。

### (議論の経緯)

行政指導の中止等の求めについては、①旧法案の立法過程では、行政指導についての一定の規定を行政手続法に加えるとの選択がなされたが、行政不服審査の対象を行政処分に限定することを所与として議論する必要はない旨の意見、②行政指導については、行政手続法で措置してもよいし、救済のメニューとしては行審法の中に入れてもよいが、行訴法改正後、行政指導を処分と明示した判例が出ており、実務の混乱が見られるため、整理を要する旨の意見、③行政指導の中止等の求めについては、旧法案と同様に法令に違反する行為を是正する行政指導で法令に根拠のある場合に限定するのが妥当であるが、その場合、審理官に扱わせるのは迂遠である等の意見があった。

パブリックコメントでは、行政指導には従う義務がないことから、行政指導を中止させる制度まで設定する必要性は認められないといった意見もあった。

## (7) 処分以外の行為への対応

- ①行政の行為には行政計画、行政契約等様々な形式が存在するが、本検討チームにおいては、柔軟で実効性のある権利利益の救済を図る観点から、処分に係る救済手続に加え、行政指導の中止等の求め等に係る検討が進展した。
- ②より多様な行為形式にも対応した救済手続については、これらの形式における性質の多様性を踏まえ、また、行審法と行政手続法との機能分担も念頭に置きつつ、将来的な検討が行われることが期待される。

### (議論の経緯)

行政不服審査の対象となる行為形式をどのようにすべきかを行政手続法との機能分担を念頭に置きつつ議論する必要がある旨の意見があった。

## 5. 不服申立ての構造の整理（異議申立ての廃止等）

### (1) 一元化及び最上級行政庁への審査請求

①現行の異議申立ては処分庁に対して行うという手続の構造上、審査請求に比べ手続保障が不十分である面があるため、審理官制度を創設することとし、異議申立てはこれを廃止し、不服申立てを審査請求に一元化することをもって原則とする。これにより、処分庁に上級行政庁があるか否かにより不服申立ての手続保障の水準が異なるという不合理な手続格差、国民から見た分かりにくさを解消するものとする。

②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（更なる上級行政庁を有しない行政庁）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り、審理官が審理手続を遂行することで審理の客観性・公正性を確保することに加え、審査請求人が大臣又は長の裁決を受ける機会が確保されることとなる。

### (2) 略式裁決

①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。

②略式裁決については、公正さにも配慮した簡易迅速な手続の下で権利利益の救済を図ろうとする中にあるとしても、通常の審査請求より更に簡易な手続で行うことができる制度とし、また、略式裁決の請求を用いるか正規の審査請求を用いるかは、原則として自由選択とすることを予定している（異議申立前置のような規定は、訴訟に対する不服申立前置主義とあいまって二重前置主義を構成するものであることから、行審法にはこれを置かないものとする。）。

③個別法で略式裁決を設けるものとしては、旧法案で「再調査の請求」を設けることとしていた5分野の個別法の検証結果も踏まえ、処分に関する不服申立てが要件事実の認定の当否に係わるものであって、大量性が認められるもののように、審査請求よりも更に簡易な処分庁による見直しが不服申立人の救済に特に寄与するものと認められる特別な場合とし、審査請求への一元化を徹底しつつ、審査庁から処分庁への移送によって

簡易に見直す仕組み（移送の申立てを添えて処分庁に審査請求書を提出することも可能とし、引き続き審査請求人の利便性は確保する）とする方向で整理する。

- ④なお、処分庁が審査請求の趣旨を争わない意思表示をした場合には、行審法が定める手続を省略し、直ちに裁決を行うことも想定されるが、このような場合については、審査請求とは別途の手続類型を設けるまでもなく、審査請求手続を柔軟に遂行することでその目的が充足されるものと考えられる。

（議論の経緯）

1. 略式裁決については、改革方針では簡易迅速な手続を基本としているにもかかわらず、略式裁決を更に設ける必要があるのかという意見や、大量的に同種の事案が申し立てられた際の手続の省略を意味しているのか、民事訴訟における請求の認諾のように、行政庁側が審査請求人の請求の趣旨を争わないときに、簡易な手続を許容するものなのかという意見があった。また、仮に簡易な手続を行う場合であっても、審査請求人の同意を条件とすべきとの意見もあった。さらに、移送の手続をしないと法律的には略式裁決の審査が始まらないのでは迅速処理の面から迂遠ではないかといった意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、一元化による地方在住の審査請求人の距離的な負担を懸念するといった意見もあった。

2. また、略式裁決について、個別法を視野に入れ、①個別法（関税、国税、自動車登録、社会保険、労働保険の5分野）の精査の中で検討すべき等の意見、②大量処分に関わる不服申立件数が多い分野については、二段階方式による審査体制を認めないと審査処理が円滑・適切に行われないのではないかと、処分庁に限らず、直近上級行政庁の専門官による審査も認めてもよい旨の意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、申立人の選択肢として、略式裁決ないし「もう一度考え直してほしいという簡易な手続」（再考の申立て）を設けてはどうかという意見もあった。

パブリックコメントでは、国民の権利救済手段は多様であるべきなので、異議申立制度の廃止には反対、略式裁決を用いる場合でも、いつでも正規の審査請求に戻る途を残すものとすべきといった意見もあった。

### (3) 特別審査請求

- ①審理官制度の創設により、審査請求における手続保障がより充実するこ

ととなるが、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は、現行の再審査請求は、権利利益の救済に実益があれば選択肢として認めてもよいものであり、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。

- ②どのような場合に実益があると評価できるかについては、(ア)独立した第三者機関による審査である場合が考えられるが、単に組織が置かれていることをもって実益を認める趣旨ではなく、当該機関が権利救済のために有効に機能する仕組みになっているかについて、制度面及び必要に応じて運用実態を検証すべきであり、また、(イ)地方公共団体の処分に係る再審査請求先が国とされている場合について、訴訟と選択可能な救済手続として有効に機能するものであれば、特別審査請求として存置することも考えられる。
- ③特別審査請求の位置付けとしては、訴訟に前置することは原則として認められず、審査請求を経た後における訴訟と選択可能な救済手続として、審査請求に併置されることとなる。
- ④なお、審査請求に加えて個別法で異議申立てが規定されている場合について、現行の異議申立てを審査請求とし、審査請求を特別審査請求とする整理も、個別の検証により可能なものとする。

## 6. 不服申立人適格の範囲

### (1) 不服申立人適格の現状

不服申立人適格について、現行行審法には「不服がある者」との定めしかないが、判例は「不服がある者」とは、処分について審査請求をする法律上の利益がある者、すなわち行訴法が定める原告適格の範囲と同一であると解している。

(行政事件訴訟については、平成16年の行訴法改正により、原告適格を基礎付ける法律上の利益の有無の判断に当たっては、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され、原告適格の実質的拡大が図られている。)

### (2) 改革の方向

不服申立人適格の範囲については、原告適格と同様に扱った上で、下記

①から③のように救済範囲を拡大することとする。

①平成 16 年の行訴法改正により新設された同法第 9 条第 2 項のような解釈規定を行審法にも新設し、柔軟かつ実効性のある権利利益の救済を図るべく、不服申立人適格を判断するものとする（不当性をも審査の対象としている行審法の特性を踏まえ、解釈規定における侵害の態様等の勘案には、処分が不当にされた場合も含める方向で整理する。また、義務付け裁決、差止裁決等について措置することにより、不服申立人適格とあいまって、権利利益の救済範囲は現行に比して相当程度拡大することとなる。）。

②「4. 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）」において検討した義務付け裁決等を含め、不服申立ての資格は不服申立人適格により判断されることとなるが、別途、不服・苦情を広く受け付け、適切に処理すること等について行審法に定める方向で整理する。

③不服・苦情を広く受け付け、適切に処理する中で、事案に応じて権利利益の救済又は行政の運営・制度の改善につなげるため、下記のような「架橋の仕組み」や「処分等の求め」について、処理要領の整備等の具体化を進める必要がある。

（ア）審査庁において、不服申立人適格がないため審査請求を却下する場合であっても、当該事案を解決するためには法令の整備その他の制度改正が必要と判断されるとき又は下記「処分等の求め」による処理が可能であると審査庁が判断するときは、その旨を関係機関等及び審査請求人に伝えるとともに、苦情処理機関において、当該苦情に関して行審法その他の法令による不服申立てができるときは、その旨を、申出人及び必要に応じ不服申立先となるべき行政庁に伝えることを内容とする双方向の「架橋の仕組み」。

（イ）法令に違反する事実を是正するために一定の処分又は行政指導を求めるような場合には、特に「処分等の求め」として何人も行政庁又は行政機関に申し出ることができる新たな仕組み（申出を受けた行政庁又は行政機関は、必要な調査をし、必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導を行うものとし、加えて、調査結果を申出人に伝えるよう努めなければならないこと。）。

- (3) なお、行訴法の原告適格よりも広い不服申立人適格とする考え方もあるが、これについては、行審法と不服・苦情処理制度との役割分担、行審法と行訴法との相互関係等の関係諸制度との調整を要することに加えて、不服申立人適格を拡大する具体的な範囲の確定が困難であることから、行政実務や裁判実務への影響も含めてなお課題がある。そこで、まずは苦情を含めて広く対応する中で、実質的な行政救済の範囲を拡大することが、柔軟かつ実効性のある権利利益の救済を図ることにつながるものと考えられる。

(議論の経緯)

1. 不服申立人適格の範囲については、行訴法の原告適格と同一に考える必要はない旨の意見があった一方で、原告適格よりも不服申立人適格を拡大した場合の行政実務への影響を十分に考えるべき旨の意見があった。なお、原告適格より広い不服申立人適格を認めた上で棄却裁決を出す場合の教示の扱いについては整理を要する旨の示唆があった。

さらに、行訴法第9条第2項が実質的に原告適格の拡大になっているかどうかといった意見、不服申立人適格に限らない問題だが、行訴法改正において確認訴訟が可能であるというメッセージを発したように、不当審査ができることを立法者のメッセージとして入れる仕掛けを考えるべきといった意見があった。

2. 関連して、申出人の資格を限定しない不服・苦情への対応は重要な問題と考えられることから、独立して検討する必要がある旨の意見があった。

パブリックコメントでは、消費者、環境又は文化財保護を主たる目的として公益活動を行う団体で一定の活動実績を有するNPO法人、一般社団法人、一般財団法人等に対して、それらの活動目的を阻害する行政活動について、公益代表の立場から不服申立てを認める規定を設けるべき旨の意見もあった。

## 7. その他審理の迅速化等

### (1) 標準審理期間の設定等

- ① 審理の迅速化を図るとともに、審査請求人の予見可能性を高めるため、審査請求の到達から裁決までに通常要すべき標準的な期間（標準審理期間）を定めるよう努めるとともに、これを定めたときは適当な方法により公にしておくこととする。

②審査請求の趣旨及び審理の内容は多種多様であるが、各行政庁が実際に設定する期間が大まか過ぎては、改革の趣旨を没却することとなる。そこで、各行政庁が審査請求の類型をどの程度細分化し、又はどの程度の期間の幅をもって定めるべきかの考え方について、運用のガイドライン等において周知徹底を図る。また、個別法に基づく裁決期間と行審法に基づく標準審理期間の関係について、整理するものとする。

③標準審理期間は審理期間の目安として定められるものであり、その期間の経過をもって直ちに不作為の違法又は裁決の瑕疵となるものではないが、審理の迅速化を図るため、標準審理期間の設定のほかにも、裁決意見書の提出予定時期の通知、裁決意見書の提出後の速やかな裁決義務といった措置を講ずることとする。

④なお、裁決の判断は、単純なものから複雑なものまで様々であり、行政としての最終判断であることを考慮すれば、裁決意見書の提出後、審査庁は速やかに裁決をしなければならないこととした場合であっても、相当の必要性がある場合には審査庁による調査等が認められる趣旨と整理する。

## (2) 審査請求期間の延長

①現行の60日という主観的審査請求期間（処分があったことを知った日の翌日から起算する請求期間。以下「審査請求期間」という。）についてはこれを延長し、権利利益の救済機会の実質的な拡大を図ることとする。

②早期の審査請求が争訟の迅速な処理につながる面が一般的にあるとしても、救済手続の選択可能性を確保することが重要であるという観点から、延長後の具体的な審査請求期間としては、行訴法上の出訴期間と同様の6か月とする方向で整理する。

③個別法に基づく審査請求期間の特例については、行審法上の審査請求期間の延長を踏まえ、合理的理由がある場合を除き行審法上の審査請求期間に延長する等の措置を講ずる方向で整理する。

## (3) 審査請求期間の例外事由の拡大

①国民が不服申立てをする機会を不当に奪うことのないよう、審査請求期間の例外を認める要件について、現行の「やむをえない理由」から「正

当な理由」に拡大することとする（審査請求期間について教示がされなかった場合、又は誤って法定よりも長い審査請求期間が教示され、他の方法でも審査請求期間を知ることができなかったような場合については、一般に「正当な理由」に該当するものと考えられる。）。

- ②なお、東日本大震災を受け、大規模な災害が発生した場合における審査請求期間の例外に関し、上記のように「正当な理由」に拡大することに加え、災害に応じて審査請求期間を一律に延長することができる仕組みを設ける方向で整理する。

#### (4) その他運用の改善

##### ①教示の改善

柔軟で実効性のある国民の権利利益の救済を図る観点からは、処分の際の審査庁等についての教示が、不服申立制度の大前提として極めて重要と考えられる。本取りまとめに基づく制度改正に併せて、教示の運用改善（例えば、文章表現・体裁の工夫、取消訴訟と審査請求が自由選択である旨又は不服申立前置が緩和される場合についての明記。）を行う方向で整理する。

##### ②裁決の内容等の公表

(ア) 裁決の内容の公表については、行審法に定めはないが、行政の適正な運営を確保することを目的とする行審法に基づく不服申立ては事案の性格上公益性を有するものが少なくなく、裁判例情報が公表されている中で、裁決内容を公表する要請が高いものと考えられる。そこで、行審法に基づく不服申立ての結果について各行政庁が国民に対し説明責任を果たすとともに、救済に関する審査請求人側の予見可能性を高め、各行政庁が裁決の質を高めることを可能とする観点から、個人情報の適切な取扱い等に伴う事務負担増等の実情にも配慮しつつ、審査庁となるべき行政庁は、裁決の内容の公表に努めなければならない旨を行審法に規定する方向で整理する。

(イ) また、柔軟で実効性のある権利利益の救済について説明責任を果たす観点から、審査庁となるべき行政庁は、不服申立ての処理状況について公表に努めなければならない旨を行審法に規定する方向で整理する。

(議論の経緯)

1. 標準審理期間の設定等については、他制度において実際に迅速化に寄与して

いる旨の紹介があったほか、①迅速化のほかにユーザー側から見た予測可能性の観点（特に訴訟との選択の判断基準となる点）がある旨の意見、②複雑な事案について、不服申立人側の十分な主張がされないまま標準審理期間に縛られた審理がなされることが危惧される旨の意見、③個別法を視野に入れ、審理が長期化した理由の精査が必要であり、行政庁に任せるのではなく、類型ごとの期間の目安を検討すべき旨の意見、④一般法では努力義務・ガイドライン方式によらずとも、個別法においては、不服申立前置を採る場合には裁決期間経過後は出訴可能とするなど有意味な規定とすべきといった意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、迅速な処理を促す目的で、審理期間を定期的に国会等に報告する、あるいは情報提供を積極的に行う必要がある旨の意見もあった。

2. 審査請求期間の延長については、3か月又は4か月が適切である旨の意見がある一方で、出訴期間よりも短くする積極的な理由はない等として6か月以上とすべき旨の意見があった。

3か月又は4か月が適切とするものとして、①難しい不服申立ては例外的で、準備に時間はかからない、②不服申立てでは、窓口でのやり取りが問題となるケースも多く、早期の不服申立ての方が、事実認定が容易である等の意見があった。

他方で、6か月以上が適切とするものとして、①出訴期間よりも短くするという方向に積極的な理由はない、②不服申立てでも複雑な事案もあり、今の審査請求期間では短過ぎる、③最終的に出訴期間が過ぎるまで不服申立てをするか訴訟をするかの選択を残すという観点から6か月が妥当、④6か月とすれば一般市民が行訴法の出訴期間と混同して審査請求期間を徒過することはなくなる、⑤処分の効果の早期安定は理由とならず、一種の行政サービスと考え12か月とする案もある等の意見があった。さらに、チームの検討対象外かもしれないが、審査請求期間を6か月とするのであれば、裁決を経た後の処分の取消しの出訴期間6か月を短縮すべき旨の意見があった。

3. 審査請求期間の例外事由の拡大については、特段の異論は見られなかった。
4. 教示の改善について、不服申立前置の場合であっても、不服申立てから3か月を過ぎても裁決等がないときは行訴法第8条により出訴できることも教示事項とすべき旨の意見があった。

また、裁決の内容の公表について、実情に応じた工夫が必要であり、法律による義務付けが妥当か疑問である旨の意見もあった。

## 8. 地方公共団体における措置

### (1) 地方公共団体における措置の意義

行審査は地方公共団体にも一律に適用されているが、本取りまとめが新たに掲げる事項の実施に当たっては、地方自治の観点を踏まえ、地方公共団体の規模、不服申立ての実績といった地方公共団体の多様な実情に応じ、柔軟で実効性のある権利利益の救済を図る必要がある。

### (2) 審理官制度等の実施

①現行行審査は、地方公共団体が審査庁又は処分庁等である場合（対象が条例に基づく処分である場合を含む。）においても適用され、これは、全国一律に最低限度の手續保障を確保しようとする趣旨と解される。他方で、地方公共団体に対して一定の体制整備を求める「審理官制度」、「審査請求人の補助体制の整備」については、地方公共団体の多様な実情にも配慮した制度設計とすることが適切と考えられる。

②したがって、地方公共団体における多様な実情に応じた柔軟で実効性のある権利利益の救済を図るため、国における審理官と同様、地方公共団体における審理手續についても、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者を指名し、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する。

### (3) 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

#### ①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

(ア) 個別法の定めにより、地方公共団体の処分について国等（市町村の処分にあつては国又は都道府県、都道府県の処分にあつては国）が不服申立先とされている場合、地方公共団体と国等との関係に着目すると、その限りでは、地方公共団体の判断（処分）を国等が直接に否定することとなるようにも見える。

(イ) 他方で、地方公共団体の処分に係る国等への不服申立てと訴訟とは自由選択であるのが行訴法上の原則であるところ、救済を求める国民（住民）の視点から見れば、そもそも訴訟を選択して国の機関である裁判所に出訴することが可能であり、国等による裁決が当然に予定されているものではないこと、さらには、国民（住民）の権利利益の救

済がないがしろにされることはあってはならないことであるということも踏まえる必要がある。

(ウ) 以上からすると、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、行審法の見直しは、事務の性質等を踏まえた不服申立先の特例に対して原則として中立的であることから、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する。

②処分を行った地方公共団体への不服申立てが設けられていない場合には、地方自治の観点から、地方公共団体が自らの処分を見直す機会を設けるため、審査請求としてこれを新設することも考えられるが、その場合には個別法の既存の制度設計との整合性が別途問題となり、これにより不服申立ての段階が増す可能性もあることから、慎重な考慮が必要と考えられる。

③なお、旧法案では、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に議論されることも必要との理由から、「旧法」(現行の行審法)を経過措置として適用することとされていた。この「旧法適用の経過措置」については、(ア)国等が不服申立先とされている地方公共団体の処分については、手続保障の水準向上のメリットを国民が享受できないこと、(イ)国等が不服申立先とされている地方公共団体の処分については「旧法」により、その他については改正後の行審法によることとなり、国民の権利救済に係る制度が二元化してしまい、不服申立てに対応する国及び地方公共団体の行政の現場が混乱するおそれがあることから、今般の改革においては採用しない方向で整理する。

(4) 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における多様な裁決のメニュー化との関係

本取りまとめにおいては、柔軟で実効性のある権利利益の救済を図るため、多様な裁決を導入することとしているが、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については、審査庁としての役割を担う国等と処分庁としての役割を担う地方公共団体との対等な関係にも配慮し、地方自治法に規定する国等と地方公共団体との関係に関するルールとの整合を図りつつ、一定の要件の下に導入するものとする。

(議論の経緯)

1. 地方公共団体における措置については、まず、地方公共団体の多様性を前提としつつ、どのように国民の権利利益の救済を具体化するかが課題である点について、問題意識が共有された。

条例に基づく選択の基本的考え方としては、前提として、小規模な地方公共団体に居住する国民に対する手続保障の水準（特に手続主宰者の公正性）が低くてもよいということにはならず、実効性のある救済は全国一律に確保する必要がある旨の意見があった。

その上で、各地方公共団体の多様性に対応する具体的な方策に係る基本方針として、全てを地方公共団体任せにするのではなく、住民の権利保護について合理性のある選択肢を用意し、一定の枠付けをした上で選択されるべきとの意見があった。他方で、審理官制度の導入については、いずれの地方公共団体においても、選択の方法も含め、自主的判断に委ねるべき旨の意見もあった。

次に、具体的な方策としては、①都道府県を含め、無制限に選択できることとする案、②都道府県を除き、市町村に限り選択できることとする案、③審理官制度を導入した上で、事務の共同処理（共同設置等）又は非常勤による案、④審理官を置かない市町村に対する審査請求については都道府県に置かれた審理官が審理手続を遂行するものとする案（建築基準法に規定する建築主事制度を参考とした案）が議論された。

具体的な方策に係る留意点として、①及び②の場合、処分に関与していない者に審理を担当させることも想定されるが、これに対し、小規模自治体では困難であり、努力義務に止めるべきとする意見、②に対し、指定都市が都道府県の事務を特例で処理することができることを踏まえれば、市町村に限り選択できるとすることは疑問である旨の意見、③に対し、審理官を非常勤とすると、簡易迅速性が損なわれる等の意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、これらの選択肢に対するもののほか、地域の自主性及び自立性を高めるための改革の議論の中で、必置規制については廃止・緩和を推進していく方向であるとの指摘がある一方、国民や住民の権利救済に関しては、地域の自主性・自立性の理念と分けて考える必要があり、自治体の規模に関わりなく等しく公正で信頼のおける簡素かつ迅速な手続で救済が受けられることが保障されなくてはならないから、審理官は本来、必置の機関であるべきといった意見もあった。

2. 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、①経過措置ではなく救済機関として個別に評価するのが妥当、国民の

ニーズは実効的な救済機関を求めるところにあり、国か地方かは本質的な関心事項ではないことから、地域の自主性・自立性の問題は二次的な考慮要素として位置付けられるべき、②国等が不服申立先とされている場合の扱いについて、地方自治に配慮して最低限とし、謙抑的にするとしても、一定の合理性を有するものは残してもよい、③先送りにすると中途半端であり、単に第三者性を肩代わりするものとして審査庁が決められているだけであれば、存置することは難しいが、(審査請求先を都道府県から市町村とする場合、) 審査請求を扱う負担を受け入れる意思が市町村にあるかは測りかねる、④市町村の処分について不服申立てを都道府県が扱うこととされている場合があるが、住民の権利救済に都道府県が介在することをどう考えるか理念的に整理する必要がある等の意見があった。

関係団体からのヒアリングでは、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について、国、都道府県及び市町村それぞれが対等な立場で責任を果たすことができるように見直すべき等の意見もあった。

3. 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における多様な裁決のメニュー化との関係については、積極的なものとして、①義務付けについては、義務付けを緩やかにした裁決であれば問題ないのであり、救済機関としての性格付けを徹底するかどうかによるとの意見、②平成16年の行訴法改正により、地方公共団体の処分に対して既に義務付け判決は可能となっており、行政機関も司法的な作用を行うことがあり得ることを踏まえれば、行政機関が義務付けを行うから分権に反するという事にはならないとの意見、③紛争の早期解決を図るためには義務付け・差止裁決を導入せざるを得ないとの意見があった。さらに、運用上は義務付け裁決的なことも行われているのではないかといった意見、チームとして優先して考えるべきは国民の権利保障であり、当然積極案が採られるべきといった意見があった。

他方で、消極的なものとして、多様な裁決の導入は国等による実質的な介入の強化となるから慎重であるべき、行政機関相互の関係であること、処分庁側の出訴権がないこと、裁決における審査は不当性に及ぶことを踏まえれば、裁判所による義務付けとは同列に論ずることはできない等の意見があった。

#### (5) 地方公共団体における審理官の任命

地方公共団体における審理官の任命については、条例に基づき名称を変更し得ることも含め、国の行政庁の場合とは別途の規定を設ける方向で整理する。

(議論の経緯)

地方公共団体における審理官の任命に関し、地方公共団体においては名称に違和感がある、地方公共団体における「審理官」の任用形態（外部任用・内部登用、常勤・非常勤などの別）は、各団体の実情に応じその裁量に委ねた方が「審理官」制度を採用しやすくなるといった意見があった。

## 9. 代理人制度の検討

### (1) 制度の概況

- ①行審法は簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を目的としており、本取りまとめにおいてはその趣旨を推し進め、国民の利便性の一層の向上を図る観点から、審理手続を担う審理官による後見的対応を予定するとともに、審査請求人が自ら手続を行うことができるよう、審査請求人の補助体制を整備することとしている。
- ②他方で、審査請求人を補助するスタッフは、利益相反を回避する観点から、審査請求に関する行為を審査請求人に代わって行わないものとしており、国民の利便性の向上を図る観点からは、法令に関する専門知識を有する者（隣接法律専門職者）に行政不服審査の代理権をより広く付与することも考えられる。
- ③この点、行審法においては、代理人となることができる者の資格についての制限はないが、報酬を得る目的で不服申立人の代理人となることのできる者の資格については、弁護士法第72条により、弁護士又は弁護士法人でない者は、報酬を得る目的で行政庁に対する不服申立事件に関して代理その他の法律事務を取り扱うことを業とすることができず、同条ただし書により、別段の定めがある場合はこの限りでないとされている。司法書士、土地家屋調査士、税理士、社会保険労務士、弁理士等については、それぞれの根拠法に「別段の定め」が既にあり、一定の不服申立事件に関して代理を行うことを業とすることが弁護士又は弁護士法人に加えて認められている。
- ④他方、「別段の定め」のある一定の不服申立事件以外については、報酬を得る目的で代理を業として取り扱うことができるのは、弁護士又は弁護士法人のみである。

- (2) 行政書士については、官公署に提出する許認可等の申請書類の作成・提出等を行っており、これらに係る不服申立ても含め一貫して取り扱うことによる国民の利便性の向上及び、不服申立人本人の選択の尊重の観点からは、不服申立ての代理権を付与することも考えられるが、他方で、行政書士の中立性・公正性の確立、業務の実績、専門能力の確保方策等についても勘案すべきである。不服申立ての代理権を行政書士に付与するかどうかについては、弁護士法の趣旨及び既に「別段の定め」がある上記資格者の代理権の範囲にも配慮しつつ、上記の観点を踏まえて、今後とも更に検討がなされるべきである。
- (3) 司法書士については、上記「別段の定め」が既にあり、登記又は供託に関する審査請求の手續について代理することができるものとされているが、裁判所に提出する書類の作成が可能で、特に法務大臣が必要な能力を有すると認定した司法書士については、簡易裁判所における訴訟代理権を有している。国民の利便性の向上及び、不服申立人本人の選択の尊重の観点からは、登記又は供託以外の分野の不服申立ての代理権を付与することも考えられるが、他方で、司法書士の中立性・公正性の確立、業務の実績、専門能力の確保方策等についても勘案すべきである。不服申立ての代理権を司法書士に付与するかどうかについては、弁護士法の趣旨及び既に「別段の定め」がある上記資格者の代理権の範囲にも配慮しつつ、上記の観点を踏まえて、今後とも更に検討がなされるべきである。

(議論の経緯)

1. 行政不服審査に関する代理人制度の検討については、①本人による申立てが認められていることを踏まえれば、代理について制限を設けることは一貫性がなく、行政の一部にしかコミットしていない隣接法律専門職者であっても、申立人御本人の判断により代理人となる余地があつて然るべき、②弁護士法第72条自体の合理性が問われるものであり、最低ラインをクリアした一定の資格を有していれば代理権を認めてもよい旨の意見がある一方で、③行政不服審査の要諦は市民の権利利益の擁護のために徹底的に国又は地方公共団体と対峙するところであり、弁護士には自治権が認められ、行政庁の監督を受けない仕組みとなっていること、行政不服審査と訴訟との一体的対応の重要性、法曹倫理等を含む教育課程等を踏まえれば、既に規定されている以上に隣接法律専門職者に代理権を付与する必要はないといった意見があつた。また、④隣接法律専門職者に対する現行の能力認定を踏まえ、代理権を付与する場合には能力認定が必要となること、⑤申請書類の行政庁への提出の場面と紛争の場面とでは立場

がかなり異なり、紛争の場面においては代理権者の倫理の確立が重要といった多様な意見があった。

2. 関係団体からのヒアリングでは、①補助体制の整備、地方における仕組み及び代理人制度において、全国に偏在なく活動する行政書士の活用を提案したい、②税理士でない者は税理士業務を行ってはならない旨の税理士法第 52 条は、国民に不測の事態を与えないという制度であり、税務分野に限っては代理人の範囲を広げるべきではない、③労働社会保険諸法令に関する行政不服審査の代理権については、社会保険労務士の長年の業務実績の上に付与されており、社会保険労務士と弁護士に限定されている仕組みを堅持してほしい、④各法律専門職種に与えられている行政不服審査手続の代理権の枠組みは崩すべきでないが、司法書士については、紛争事件関与の充実した実績を既に有していること等を理由に、国民の利便性向上の観点から、行政不服審査の代理権を拡大すべき、⑤国民の不服申立権を真に擁護できる適格者は、行政庁から独立し、対立当事者との関係等に関する倫理を体得している等の特性を有する弁護士であり、弁護士法第 72 条は国民の権利擁護を全うする見地から立法されたと理解しており、国民の利便性のみを強調して不服申立ての代理権を弁護士以外に広く開放することは権利擁護につながらないといった意見もあった。

3. なお、検討の在り方に関し、代理権の範囲に係る論点については、審理官の資格要件とセットの論点である旨の意見、本検討チームにおいて弁護士法第 72 条を扱うことの是非等について意見があった。

パブリックコメントでは、代理人の範囲の拡大のほか、不服申立代理業務につき、法律扶助の対象とすべきといった意見もあった。

## Ⅱ 不服申立前置の全面的見直し

### 1. 不服申立前置見直しの意義

(1) 日本国憲法第 32 条は、裁判所において裁判を受ける権利を保障しており、国民は、救済を求めて行政訴訟と不服申立てを自由に選択できることが行訴法上の原則とされている。それにもかかわらず、例外として、多数の個別法により、不服申立てを出訴前に義務付ける不服申立前置を規定し、不服申立前置の強制（以下「前置強制」という。）を行っているものが少なくない。

(2) こうした不服申立前置については、下記の理由から、その存廃を改めて検証し、全面的に見直す必要がある。

①裁判を受ける権利が保障されていること、また、直ちに出訴することを望む国民に対し前置強制が手続的な負担を強いることを踏まえれば、前置強制には相当強固な正当化事由が必要と考えられること。

②平成 5 年には行政手続法制定で事前手続による透明性向上・争訟便宜付与機能の発揮が期待できる環境が整備されたところ、同法制定前の事後手続（不服申立手続）に係る改正がなくそのままになっているものについては、行政手続法の適用を前提として不服申立前置の見直しを含め簡素化・効率化する必要があること。

③平成 16 年には行訴法改正で、裁判による実効的救済機能の発揮が期待できる環境が整備されたにもかかわらず、かかる法環境の変化に対応する実質的な見直しがされていないこと。

（昭和 37 年の行訴法の制定時に自由選択主義を原則とした際、処分前の手続（事前手続）が未整備な環境の下、個別法により不服申立前置が多数残置されていたところ。）

(3) また、前置の対象である不服申立てについては、一般に、手数料がかからず、不当審査に踏み込め、簡易迅速な手続による救済が可能といった救済制度としての優れた点がある。さらに、その一般法である行審法について、前記「Ⅰ 行政不服審査法の改革」に基づき、柔軟かつ実効性のある権利利益の救済を図る観点から、改革を進めることとしている。

行審法の改革と不服申立前置の見直しとを一体的に進めることにより、不服申立てと裁判との制度間競争を促進し、もって国民の権利利益の救済

及び行政の適正な運営の確保を一層推進することが期待される。

## 2. 不服申立前置見直しの考え方

### (1) 行訴法第8条第1項ただし書の定めを規定する個別法

#### ①行訴法制定時の基準の厳格化

行訴法制定時における前置強制を認める概ねの基準として、下記が挙げられる。

A	大量的に行われる処分であって、審査請求に対する裁決により行政の統一を図る必要があるもの
B	専門技術的性質を有する処分
C	審査請求に対する裁決が第三者的機関によってなされることになっているもの

今般の見直しにおいては、1. (2)②③で述べた環境の変化及び裁判の充実・迅速化への取り組みの進展も踏まえ、これらの基準について、救済手続の自由選択化の観点から、より実態に即したものとなるよう下記のとおり厳格化する。

#### A 大量性

処分の大量性ではなく、前置の対象の不服申立件数が大量かを存廃の基準とする。目安として、概ね1,000件以上(※)とする。

(平成20年度又は21年度)

※平成20年度で国税通則法に基づく件数6,000件以上(申立人数ベース(課税処分の一部)でも1,000件以上)、労働者災害補償保険法及び厚生年金保険法に基づく件数それぞれ1,500件以上など、税・社会保障等広く一般に大量的に行われる処分に係る不服申立件数の状況に鑑み、1,000件以上とした。

#### [説明]

○行訴法の制定時に考えられた裁判所の負担軽減の観点については、処分数は潜在的な紛争可能性を示唆するにとどまることから、参考数字として考慮するにとどめ、紛争として実際に顕在化した不服申立件数を基本として判断する。

○「裁決により行政の統一を図る」との観点については、下記の理由から基準としてはふさわしくないものと考えられる。

(i) 本来処分段階で達成すべきものであり、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。

- (ii) そもそも、国民側からの不服申立てがあつた場合のみに作用するものであること。
- (iii) 裁判所の判決によっても行政の統一性は確保され得ること。

## B 第三者的機関の関与

第三者的機関が不服申立てに関与（※）しているかを、専門技術性及び公正性に関する下記の考慮要素を踏まえ存廃の基準とする。

※第三者的機関による関与とは、第三者的機関による裁決又は第三者的機関の議を経ることをいう。以下同じ。

[説明]

○不服申立てに対する第三者的機関の関与は、不服申立手続における一定の専門技術性及び公正性を示すものと考えられる。

○第三者的機関による専門技術性及び公正性の発揮について具体的に検証する際の考慮要素としては、下記があり、専門技術性について(i)(ii)の双方を、公正性について(ii)を備えるものかどうかを考慮する。

- (i) 第三者的機関の構成員や補完的に置かれる者の専門技術性が制度上確保されているか。
- (ii) 第三者的機関による関与が形骸化せず、その専門技術性及び公正性を実質的に発揮する運用がされているか。

(例えば開催頻度、審議案件の内容等)

※手続保障の水準を向上させる法令上の規定が整備されている場合、第三者的機関においてより実効性が高い救済が期待できる。

※なお、第三者的機関が関与する不服申立てについては、行審法の改革において創設を検討している審理官による審理手続に照らし、手続水準の向上の措置が必要と考えられる。

## C 専門技術性

専門技術性を有する処分に対する不服申立てに第三者的機関が関与するものについては、上記基準Bを適用することとなり、第三者的機関が関与しない場合には、下記の考え方に基づいて、前置強制に値する専門技術性があるかを存廃の基準とする。

[説明]

○不服申立てについて第三者的機関が関与しない場合の専門技術性の有無については、第三者的機関の関与が、不服申立手続さらには当該不服申立てに係る処分についての一定の専門技術性を示すものと考えられることから、一層厳格な精査が必要と考えられる。

○専門技術性の内容は多岐にわたるが、制度の複雑さや行政の特殊性等を内容とする専門技術性は、行政事務一般に広く認められるものことから、裁判所の審理に特段の支障を来すと認められるものでない限り、前置強制を正当化する論拠としては十分ではなく、厳格な精査をする必要がある。

○なお、専門技術性が問題となるケースの中には行政庁の裁量判断が含まれるものもあるが、裁量性があることが当然に前置強制を正当化するものでないことはもちろんであり、こうした場合も含めて、処分の専門技術性を理由として前置強制を正当化するには、不服申立てにおける行政庁の判断を介在することなく直接裁判所に出訴された場合に具体的な支障があると認められるような特段の事情が必要というべきである。

②有効機能の基準

不服申立前置の存廃を判断するに当たっては、上記①に該当するものであっても、救済手段として不服申立てを義務付ける以上、国民の権利救済の観点から有効に機能しているかを見極める必要があることから、下記を存廃判断の補完的な基準とする。

**ア 国民による不服申立制度の活用度**

前置の対象となる不服申立ての件数があるか。

(平成 20 年度又は 21 年度)

[説明]

○不服申立ての件数がないものについては、不服申立前置を廃止しても特段の支障がないものと考えられる。

**イ 救済の実現状況**

認容率(認容件数/処理件数)が概ね5%以上か。

(平成 20 年度又は 21 年度)

[説明]

○不服申立てに対する認容率が5%以上のものについては、一定の権利救済が実現され、救済制度として機能しているものと考えられる。

※総務省「行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果」（平成 21 年度）において、行審法に基づく申立てに係る認容率が、国において 11.9%、地方において 5.4%となっていることを踏まえ、不服申立てが有効に機能しているかを見極める最低限の基準として、概ね 5% 以上とした。

○なお、認容率が5%以上の場合であっても、裁決等に対する出訴率がゼロでないものについては、前置強制を経てなお訴訟による解決を期待する国民が存在することに留意すべきである。

③二重前置主義

いわゆる二重前置主義（二段階の不服申立てを経なければ取消訴訟を提起することができないとされている場合）については、一段階の不服申立前置にすら上記のように厳しく存廃を問う中で、正当化は相当困難と考えられることから、やむを得ず前置強制とする場合でも、一段階のものにとどめる（以下「一重化」という。）。

④その他

(i) 不服申立前置の存廃の判断に当たっては、上記①から③に掲げる基準によるほか、個別具体的な事情についても勘案する余地を排除するわけではない。ただし、その場合には、前置強制を正当化する具体的根拠の有無を精査する必要がある。

(ii) 上記①から③の基準中、数量的指標については、個別法に係る「不服申立前置の全面的見直しに関する調査票」に記載された平成 20 年度又は 21 年度のデータを用いている。基本的にこれらの指標が、見直しの対象となっている不服申立前置に係る実態を反映しているものと考えられるが、必要に応じ、より長期間のデータをも参照する。

(2) 裁決主義を規定する法律及び不服申立てとこれを経た後の客観訴訟等とを一体として規定する法律

①裁決主義を規定する法律（不服申立てとこれを経た後の客観訴訟等とを一体として規定する法律を除く。以下同じ。）及び不服申立てとこれを経た

後の客観訴訟等（機関訴訟、民衆訴訟、当事者訴訟又は民事訴訟）とを一体として規定する法律については、行訴法第8条第1項ただし書が規定する構造とは異なるものの、不服申立てを経なければ出訴できないという点において、裁判を受ける権利を背景とした手続の自由選択化の観点等が等しく妥当することから、不服申立前置の全面的見直しの対象とした。

②したがって、裁決主義を規定する法律及び不服申立てとこれを経た後に当事者訴訟又は民事訴訟を予定している法律については、主観訴訟に係るものである点において取消訴訟に係るものと異ならないと考えられることから、上記2.(1)の基準に準じ、不服申立前置の存廃を判断することとする。また、不服申立てとこれを経た後の機関訴訟又は民衆訴訟を一体として規定する法律については、客観訴訟に係るものであり、個別の性質も踏まえつつ、争訟手続の自由選択化の観点から、上記2.(1)に準じ、不服申立前置の存廃について総合的に検証する。なお、一審代替機能を有するものについては、行政争訟手続全般を通じて、手続的負担の緩和が既に図られているものと評価できることから、前置強制とする。

### 3. 全面的見直しの結果

(1) WGヒアリングにおける各府省等からの説明の聴取等も踏まえ、上記2.を個別法に適用した結果、不服申立前置を規定する99法律中55法律について廃止、8法律について一部廃止、8法律について二重前置主義の一重化、28法律について存置との結論に至った。

それらを整理したものが別紙である。

(2) また、別紙においては、「I 行政不服審査法の改革」中「5. 不服申立ての構造の整理（異議申立ての廃止等）」を踏まえ、不服申立ての構造の整理として、下記についても整理するとともに、WGにおける運用改善等の指摘事項についてWGとしての附帯意見とした。

①異議申立てについて、審査請求への一元化に伴う廃止又は略式裁決の導入。

②再審査請求について、審査請求への一元化に伴う廃止又は2.(1)の基準に概ね準じた特別審査請求の導入。

(議論の経緯)

不服申立前置の全面的見直しに関する議論の経緯については、WGヒアリング等を踏まえて整理した別紙を参照。

### Ⅲ 不服・苦情を広く受け付ける国・地方を通じた新たな仕組み

1. 新たな仕組みの検討については、地方においては、国とは異なる状況があるとの問題意識の下、地方公共団体に係る措置として検討されるべきものとして提案されたが、かかる仕組みの必要性については、国においても同様であるとも考えられることから、権利救済・行政改善の一環として、不服・苦情へのきめ細かな対応を地方自治の観点にも配慮しつつ促進するため、国・地方を通じた仕組みとして整理するものとする。
2. まず、「Ⅰ 行政不服審査法の改革」中「6. 不服申立人適格の範囲」において示されたとおり、下記のとおり整理する（Ⅰ6. (2)②③を参照。）。
  - (1) 「4. 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）」において検討した義務付け裁決等を含め、不服申立ての資格は不服申立人適格により判断されることとなるが、別途、不服・苦情を広く受け付け、適切に処理すること等について行審法に定める方向で整理する。
  - (2) 不服・苦情を広く受け付け、適切に処理する中で、事案に応じて権利利益の救済又は行政の運営・制度の改善につなげるため、下記のような「架橋の仕組み」や「処分等の求め」について、処理要領の整備等の具体化を進める必要がある。
    - ①審査庁において、不服申立人適格がないため審査請求を却下する場合であっても、当該事案を解決するためには法令の整備その他の制度改革が必要と判断されるとき又は下記「処分等の求め」による処理が可能であると審査庁が判断するときは、その旨を関係機関等及び審査請求人に伝えるとともに、苦情処理機関において、当該苦情に関して行審法その他の法令による不服申立てができるときは、その旨を、申出人及び必要に応じ不服申立先となるべき行政庁に伝えることを内容とする双方向の「架橋の仕組み」。
    - ②法令に違反する事実を是正するために一定の処分又は行政指導を求めるような場合には、特に「処分等の求め」として何人も行政庁又は行政機関に申し出ることができる新たな仕組み（申出を受けた行政庁又は行政機関は、必要な調査をし、必要があると認めるときは、当該処分又は行政指導を行うものとし、加えて、調査結果を申出人に伝えるよう努めなければならないこと。）。

3. さらに、不服申立て又は苦情を受け付けるインターフェース（窓口・接点）については、不服申立て又は苦情を広く受け付ける総合窓口の開設や、苦情・相談を扱っている各種機関との連絡を密にし、いわゆる「たらい回し」となることを防ぐ方策、事実上幅広く行政に関する相談を受け付けていると言われる行政相談委員等との一層の連携等について留意すべきであることを踏まえ、具体化を図る必要があると考えられる。

（議論の経緯）

1. 本検討チームにおいては、改革方針中「Ⅰ 行政不服審査法の改革」に掲げる論点に沿って検討を進めてきたが、行審法に係る論点を検討する中で、改革方針中「Ⅲ 地方における新たな仕組みの検討」についても、関連して議論があった。

改革方針Ⅲは、その標題のとおり地方公共団体に対する不服・苦情を念頭に置いたものであったが、行審法に係る論点である審査請求人の補助スタッフや不服申立人適格の範囲について議論する中で、地方公共団体における措置にとどまらず、国・地方を通じ、不服申立てと苦情処理をトータルで捉え、権利利益の救済や行政の適正運営の確保につなげる仕組みを志向する問題意識が見られた。

2. 具体的には、以下のような意見があった。

(1) 全体のスキームに関連するものとして、①不服申立て、苦情等の総合窓口を県庁に設けることにより、「顧客クレーム」をもって行政の改善につなげた経験がある旨の紹介、②本人が来所することの多い家庭裁判所を参考に、申立書の書式の提供、一元的に手続を教示する補助のシステムの工夫ができればよい旨の意見、③改革方針Ⅲでは、地方について書いてあるが、国レベルの仕組みとしても同様のものが必要であり併せて検討すべき、参考となる制度として、行政相談、消費者相談、警察の苦情申出制度等が代表的であり、仕組みとしては権利救済と制度改善の両局面がある旨の意見、④不服・苦情への対応について行審法に定める場合、請願法との関係に留意する必要がある旨の意見があった。

(2) 国民、住民とのインターフェース（窓口・接点）に関連するものとして、①総務省の行政相談委員、法務省の人権擁護委員、厚生労働省の民生委員は、守備範囲以上の相談を実際には受け付けており、これらの方々との連携が図れないかといった意見、②不服申立制度の背景・環境として「言いやすい雰囲気」がビルトインされることが必要との意見、③行政に対する一定の苦情処理を不服申立ての制度につないでいく役割を補助スタッフが担うのであり、その役割は極めて重要であるといった意見があった。

(3) 行審法の対象拡大の観点に関連するものとして、①処分だけが救済の対象である必要はないはずであり、行政指導、事実行為も是正すべきものは是正すべき、②行政不服審査の対象を行政処分に限定することを所与として議論する必要はなく、まず、行政不服審査の対象となる行為形式をどのようにすべきかを行政手続法との機能分担を念頭に置きつつ、議論する必要があるといった意見があった。

(4) 関係団体からのヒアリングでは、市では、日常的に市民からの相談や苦情、意見要望を受け付けるとともに、各種団体との意見交換を開催するなど実情に合った施策を創意工夫して行っており、地方の創意工夫に任せる事柄ではないかといった意見、行政に寄せられる相談に適切な対応ができれば、不服申立てに至ってしまう案件を減らせるのではないかといった意見もあった。

パブリックコメントでは、不服を扱う場として、各地の行政評価事務所の活用などの検討が必要である旨の意見もあった。