

行政不服申立制度の改革方針 に関する論点整理（第2版）

平成23年8月
行政救済制度検討チーム

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、行政救済制度の在り方について検討を進めることとし、以降議論を行ってきた。

本検討チームでは、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」（Ⅰ 行政不服審査法の改革）及び「行政不服審査法の改正の方向性」について、「国民の声」、「職員の声」、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、「行政不服申立制度の改革方針」中の「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。「行政不服申立制度の改革方針に関する論点整理（第 2 版）」は、これらを踏まえ、第 6 回までの議論について、本検討チームの論点を中間的に整理して掲げたものである。

なお、今後、本検討チームとしては、国民からの意見募集等も行いつつ更に検討を進め、ワーキンググループにおける不服申立前置を中心とした個別法の見直しも経て、平成 23 年の 11 月を目途に、共同座長より示された改革方針等の修正・再提示という形で取りまとめを行い、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。その他の課題に係る法案提出についても、本検討チームの取りまとめ後、具体化を進める。

行政不服申立制度の改革方針に関する論点整理（第2版）

（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）	17
(5) 不服申立ての構造の整理（異議申立ての廃止等）	22
(6) 不服申立人適格の範囲	25
(7) その他審理の迅速化等	28
(8) 地方公共団体における措置	32
(9) 代理人制度の検討	37
III 地方における新たな仕組みの検討	39

（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）本文の枠内に「行政不服申立制度の改革方針」（以下「改革方針」という。）とともに、必要に応じ「行政不服審査法の改正の方向性」（以下「方向性」という。）を掲げ、枠の下部に論点整理及び本検討チームにおける議論の経緯を記載している。なお、改革方針に定めがないものの、関連して論点とされた事項については、点線の枠内に掲げている。

（注3）本検討チームとして検討を要するもの等として、論点整理において「検討」等と記載されている場合には、当該部分に下線を付すこととしている。

（注4）ヒアリングの結果については、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。

行政不服申立制度の改革方針

平成 22 年 8 月 31 日
行政救済制度検討チーム

基本方針

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。

<参照>方向性

行政の無謬性から訣別し、柔軟で実効性のある救済を可能とするため、行政不服審査法について、以下の方向で見直すことを検討すべきではないか。

(基本方針の補足)

基本方針は、行政不服申立ての簡易迅速性を一層活用し、かつ、公正さにも配慮した手続の下で、行政の無謬性・優越性を排し、主権者である国民の柔軟かつ実効性のある救済を進めようとする趣旨を示している。

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、改革方針による行審法の改正に伴い個別法を整備するに当たっては、行審法と同等以上の手続保障の水準が確保されるよう、個別法の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」の観点を明示するものとする。

<参照>方向性 (第1)

法律の目的において、「柔軟で実効性のある救済」の観点を明らかにするとともに、それとの調和を保ちつつ「公正性」への配慮についても規定する。

[論点整理]

1 改革方針が掲げる基本方針を受け、「柔軟で実効性のある救済」の観点を法

の目的として明示する。

- 2 改革方針において、審理官制度の創設等により、現行の簡易迅速性を活かしつつ、審理手続の公正さにも配慮することとしており、「公正性への一定の配慮」も法の目的として規定する。

[議論の経緯]

目的の改正内容については、特段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。

(2) 審理官制度の創設

[任用の条件等]

- ① 審理手続を行う者として、処分に関与していないなど一定の要件を充足する「審理官」を審査庁となるべき行政庁に置くものとする。
- ② 審理官の任用においては、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。
※ 審理手続の公正性を高める観点からは、外部人材の登用も含めた任用を可能とすることが適当か。
- ③ 審理官は、独立して職権を行使する職として規定し、身分保障に関する規定を設けるものとする。
※ 審理官には、準司法とまでいかないが、それに近い任務が想定されるため、職権行使の独立性と身分保障を規定するのみでなく、法令と良心のみに拘束される（通達・内部基準に拘束されない趣旨）という規定を置くことも検討する。
※ 公務員制度改革との関係にも留意しつつ、審理官の中立性・公正性への配慮の観点から、審理官を内閣総理大臣任命とする等内閣・内閣府の関与のあり方を検討する。

<参照>方向性（第3 2②）

審査庁となるべき行政庁（又は内閣総理大臣）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審理官として任命する。

[論点整理]

1 審理官に期待される役割

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。

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な方策についても検討する。

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、①個別の行政分野に対する専門的知識経験、②法律の基本的な知識、③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、税理士等の外部人材の登用が適当と考えられる。その際、①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、②人材確保のための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、審査庁となるべき各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、任命権者等

(1) 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各行政庁が実情に応じて任用する観点からは、審理官を審査庁となるべき行政庁に置き、各大臣や普通地方公共団体の長が任命することが考えられる。他方で、審理官の中立性・公正性・信頼性をより明確化する観点からは、例えば、国においては、内閣府に一括して審理官を置くなど、内閣・内閣府が任命に係る関与を行うことについて検討する。

(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。

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は止まらず、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もあった。

関係団体からのヒアリングにおいては、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。

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。

〔審理手続〕

- ④ 審査庁は、審査請求ごとに、当該審査庁に置かれる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。
- ⑤ 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。

- ⑥ 審査請求人等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、すべ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。

<参照>方向性（第2 2①）

審査庁は、裁決意見書（仮称）が提出されたときは、速やかに、裁決をしなければならない。

[論点整理]

- 1 申立てがあった場合の口頭意見陳述において、すべての審理関係人を招集するとともに、申立人から処分庁等への質問権を規定することにより、対審的な審理構造の導入を図ることとする。

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。

- 2 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から審理官に提出させるものとするとともに、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。

- 3 平成20年に国会に提出された行政不服審査法案（以下「旧法案」という。）に盛り込まれていた審理手続に係る事項であって改革方針に特段の定めがないもの（主なものについて下記参照）については、改革方針を踏まえて所要の修正をした上で、改正案に盛り込むものとする。

- ・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
- ・口頭意見陳述の例外・口頭意見陳述における陳述の制限
- ・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）
- ・「審理員」による執行停止の意見書の提出
- ・「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においては、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。

2 なお、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なかった。

⑦ 審査請求人等は、審理手続が終結するまでの間、審理官に対し、この法律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ものとする。

※ 法制化に当たり、具体的な規定についてさらに検討する。

[論点整理]

1 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。

2 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、①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、②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、訴訟において文書提出命令の申立てが可能であること等も踏まえ、検討する。

3 処分庁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のため、これを規定しないものとする。

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。

[議論の経緯]

1 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が見られなかったが、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。

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。

2 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適當である旨の意見があった。

⑧ 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（仮称）」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。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（仮称）を裁決書に添付するとともに、裁決の主文が裁決意見書（仮称）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。

※ 審理官がその補佐をする者（⑨参照）に裁決意見書（仮称）を書かせて承認するだけとならないよう、自ら裁決意見書（仮称）を作成すべき旨を規定することとしている。

※ 裁決意見書（仮称）の内容を踏まえた裁決を行うことを間接的に担保する趣旨から、裁決書には常に裁決意見書（仮称）を付すとともに、裁決の主文と裁決意見書（仮称）とが異なる場合には、その理由を具体的に裁決書に記載させることとしている。ただし、より実効的な方法についてさらに検討を要する。

<参照>方向性（第3 2）

※ なお、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回の改正の趣旨にかんがみ設けないこととする。

[論点整理]

1 改革方針においては、審理官による裁決意見書の作成、裁決の主文と裁決意見書が異なる場合の理由記載を定めており、審査庁が裁決意見書の内容を踏まえた裁決を行うことを間接的に担保することとしている。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。

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 裁決意見書に係る事項の関連事項

(1) 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。

(2) 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]

裁決意見書に係る改革方針については、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、⑨ [議論の経緯] 1 を参照。

[審理官の補佐体制]

⑨ 審査庁は、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ものとする。

<参照>方向性（第3 2④）

審査庁は、審理官の人材確保・養成のほか、審理官が事案に応じ適切かつ迅速な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ものとする。

[論点整理]

1 審理官の補佐体制の職務内容

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。

なお、改革方針においては、審理官は、裁決意見書を自ら作成し、これに署名することとされており、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。

2 審理官の養成等

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識経験、②法律に関する基本的知識経験、③争訟手続の主宰者としてのスキルがある。それらを備えた審理官を養成・確保する方策としては、①審理官に対して研修を実施すること、②他の審理官による補完、③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、補助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。

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、法律の専門家にあっては個別の行政分野の専門性についての研修を要し、現職の公務員にあっ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。

(3) 審査請求人の補助体制の整備

審査庁は、審査請求人が申立てから審理手続の終了に至るまでの手続を自ら遂行できるよう、積極的に手続の進行に関する助言を行うスタッフの確保等の体制整備を行うものとする。なお、このスタッフは、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する。

※ 補助の対象者・対象事案、スタッフの供給源・任用の条件、人材確保・養成、審理官を補佐する体制との関係（ファイアウォール）について、また、他の利便性向上策についても検討が必要である。

※ 審査請求人に対する後見的対応は、審理官が職権行使のなかで配慮するのが基本的前提である。スタッフのイメージは、現在でも普通に行われている一般職員による窓口での助言などを拡充し、そのような業務をするスタッフを用意することで、現行補正制度を質的、量的に積極化するというものである。

※ 利益相反の観点から、代理人のような制度とはせず、審査請求人の専属にはならない。せいぜい緩やかな担当を決める程度。

※ スタッフの人員は、内閣府の任期付職員のように外部者の活用もあり

える。

<参照>方向性（第3 3）

審査庁となるべき行政庁は、審査請求人（審査請求をしようとする者を含む。）が審査請求の手続を自ら遂行できるよう、積極的に手続に関する相談に応じ、及び技術的な助言を行うスタッフの確保等の体制整備を行うものとする。

[論点整理]

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、補助スタッフが不服申立て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。

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、審査請求人の補助スタッフはその役割を終えることとなる。

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。

2 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。

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（審査請求人の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。

3 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に受け付け、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。

関係団体からのヒアリングにおいては、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。

- 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。

※改革方針に定めなし

個別法により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の整理

[論点整理]

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、改革方針の趣旨を踏まえ、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と、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と、第三者的機関の運用実態を見て審理官制度採用の可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と、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。

(4) 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）

- ① より柔軟かつ実効性のある審査請求人の権利利益の救済を図るため、認容裁決の際に、処分の取消しに止まらず、申請に対する一定の処分をすることを処分庁等に義務付けることができるものとする。

※ 申請権がない場合（非申請型）の義務付け及び処分の事前差止めについては、(6)の不服申立人適格の拡大の検討との関連を意識しながら、申立人の資格を限定しない客観争訟的な不服申立制度による対応も視野に入れて検討する。

[論点整理]

1 多様な裁決のメニュー化の意義

- (1) 求めることができる裁決について、一覧性をもって条文に明示しておくとともに、審理官が多様な裁決メニューから最適な解決策を選択することにより、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。
- (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、争訟を一時的に解決するなど、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）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、①申請権を前提とした申立てに対し申請に対して一定の処分をすることを処分庁又は不作為庁に義務付けるもの（申請型義務付け裁決）、②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決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 義務付け裁決及び差止裁決に共通するその他の事項

(1) 義務付け裁決又は差止裁決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、行政不服審査の簡易迅速性に留意しつつ検討する。
- (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、義務付け裁決又は差止裁決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決又は差止裁決の可否については、一般法である行審法上は裁決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。

[議論の経緯]

- 1 非申請型義務付け裁決、差止裁決の導入については、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 義務付け裁決における申請型・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理論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、仮の差止めは物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、一旦大臣名等が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 第三者的機関による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。

※改革方針に定めなし
行政指導の中止等の求め

[論点整理]

- 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 行政指導に対する措置を講ずることとする場合、旧法案のように行政手続法に行政機関の職権発動を促す仕組みとして規定する案（旧法案では行政機関は申出があったときは必要な調査を行わなければならないこととされており、調査結果の通知については規定がない。）、行審法に基づく救済の態様として行政指導の中止その他必要な措置の求めを新設し、処分等と同様に審理官に扱わせることとする案がある。
- 3 本検討チームは、改革方針に基づき行審法の改革について議論を進めているが、改正対象法律に拘泥することなく、柔軟で実効性のある権利利益の救済という改革方針の趣旨を踏まえ、いずれの案が妥当か、検討する。

[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、行政指導を行政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。

これに関連して、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。

② どのような裁決を求めることができるのかを、分かりやすく条文上に明示（例示）するものとする。

※ 行政による救済は、救済機関自身が行政処分をしたり、変更したりといった柔軟な対応があり得る点に特徴がある。すなわち、入口はひとつでも出口はいろいろであり、審査請求の申立てと裁決の組み合わせは単一でない。そこで、審査請求人が、どのような救済を求められるかについて入口段階でメニューが正しく示されるよう、上記の特徴を踏まえて規定を整理する。

[論点整理]

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～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条等に定めがある。条文の規定順という法制技術的な問題ではあるが、条文を読んで実際に不服申立てをする国民にとっては、不服申立ての根拠条文に、併せて裁決又は決定の態様（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望ましい。

そこで、「入口」である不服申立ての根拠規定に「出口」である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。

(5) 不服申立ての構造の整理（異議申立ての廃止等）

① 異議申立ての廃止

現行の異議申立ては、処分庁等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になっている面があったが、上記（2）の審理官制度の創設に伴い、これを廃止し審査請求に一元化するものとする。なお、この場合の審査請求は、原則として処分庁等の最上級行政庁に対して行うものとする。

② 略式裁決（仮称）の創設

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、申立て又は職権により、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制度（以下「略式裁決（仮称）」という。）を設けることについて検討する。

※ 略式裁決（仮称）には、処分に關する不服が要件事実の認定の当否に係るものであって、かつ、その処分が大量に行われるもののように、処分庁等が審査請求を契機として要件事実の認定に関して再考する必要が特に大きいと認められる場合等も含まれる。

※ 略式裁決（仮称）を用いるか正規の審査請求を用いるかは、原則として審査請求人に選択の自由が保障されている。また、略式裁決（仮称）を用いる場合でも、いつでも正規の審査請求への復帰の余地はある（職権による場合の手続保障のあり方については、全部認容の場合に限定すること、審査請求人の同意を条件とすることを含め要検討）。

[論点整理]

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になっている面があるため、審理官制度を創設し、異議申立てを廃止して審査請求に原則として一元化する。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。これを踏まえれば、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) 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であっても、通常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相俟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方向で整理する。）。
- (2) 審査請求よりも更に簡易な手続が求められる場合としては、処分庁が審査請求を契機として要件事実の認定に関して再考する必要性が特に大きいと認められる場合（処分に関する不服が要件事実の認定の当否に係るものであって、かつ、その処分が大量に行われるもの）が想定されるが、審査請求とは別途の手続類型として略式裁決の請求が必要か否かについては、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を踏まえ、改めて検討する。
- (3) また、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も考えられ、この点についても上記検討に際して併せて整理する。

[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。

関係団体からのヒアリングにおいては、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・適切に行われたいのではないかと、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においては、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。

③ 特別審査請求（仮称）の創設

上記（2）の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ため、現行の再審査請求については、独立した第三者機関による審査である場合等その実益が認められる場合に限り、審査請求と併置する形での「特別審査請求（仮称）」として、個別法により存置されうるものとする。なお、不服申立人による救済手続の選択の自由を確保する観点から、この特別審査請求（仮称）を訴訟に前置することは、原則として認めない。

※ 「実益」が認められる場合としては、独立した第三者機関が置かれる場合が想定される。その場合でも、国民による選択可能性を保障し、訴訟と特別審査請求（仮称）との自由な選択が可能であることが必要である。

※ 分かりやすさの観点から、一般法では審査請求一元化を徹底するものとし、個別法に基づく略式裁決（仮称）の適用及び特別審査請求（仮称）の存置の可否については、Ⅱの不服申立前置の見直しとともに個別に検証を行うものとする。

[論点整理]

1 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、特別審査請求は、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、現行の再審査請求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。

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、①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、改革方針の趣旨を踏まえ、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、②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。

- 2 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、審査請求に併せて置かれることとなる。
- 3 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。

[議論の経緯]

再審査請求が有効に機能しているかを見て特別審査請求として存置しないと、分かりにくい制度設計となってしまう旨、「審査請求」と「特別審査請求」の二段階にすると手続が重くなりすぎる旨、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申立人の権利利益の救済よりも分権を優先してしまうのは現実の国民ニーズ・実態に合わない旨の意見があった。

(6) 不服申立人適格の範囲

「行政の適正な運営を確保すること」が行政不服審査法の重要な目的の一つであることを踏まえ、不服申立人適格の範囲を実質的に拡大するものとし、その具体的内容については、行政事件訴訟法9条2項のような解釈規定を新設することをはじめ、さらに同法の原告適格より不服申立人適格を拡大することについても検討するものとする。

※ 平成16年の行訴法改正により、原告適格の判断に当たっては、処分において考慮されるべき内容・性質等を考慮すべきこととされ、原告適格の実質的拡大が図られた（例えば、建築確認に対する付近住民の不服申立人適格など処分の相手方以外の第三者に不服申立人適格が認められる場合がある。なお、改正後の判例である平成17年の小田急高架化訴訟上告審においては、事業地の周辺住民に事業認可の原告適格を認めている。）。従来、不服申立人適格は原告適格と同一に扱われてきたが、理論的には別異であり、原告適格よりも広く設定することも考えられる。少なくとも、行政事件訴訟法9条2項と同様の趣旨の明記を検討すべきで

はないか。

※ 行政の適正な運営確保の観点からは、厳密な意味で個人の権利侵害にあたる場合でなくても、不服申立人適格が認められてしかるべき場合があるのではないか。なぜなら、不服申立てにおいては、違法性だけでなく不当性についても主張できるため、本来、不服申立人適格は、行政事件訴訟法の原告適格より広く認められてよいという考えも成り立ち得るからである。なお、この点については、申立人の資格を限定しない客観争訟的な不服申立制度との関連につき留意する必要がある。

[論点整理]

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 検討の方向

(1) 検討の方向としては、行審法に規定のある「不服がある者」を広く解して、行訴法の原告適格よりも広い不服申立人適格とする案 (A 案) と、不服申立人適格について原告適格と同一に扱った上で、下記①～③のように救済範囲を拡大する案 (B 案) とがある。

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、行訴法と同様に、不服申立人適格についても実質的な拡大を図る (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。)

②改革方針に基づき、義務付け裁決、差止裁決等について措置することにより、権利利益の救済範囲を現行に比して相当程度拡大する。

③「多様な裁決のメニュー化」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、以下のような申出人の資格を限定しない不服・苦情への対応について、行

審法に定めることを含めて検討する。

- ・不服・苦情を広く受け付け、処理を適切に行うことについての行政機関に対する努力義務。
- ・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、申出を受けた行政庁又は行政機関は、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。）。
- ・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、上記「処分等の求め」による処理が可能であると裁決意見書を踏まえて審査庁が判断するときは、申出に係る行政庁又は行政機関並びに審査請求人にその旨を伝える等の審査請求から「処分等の求め」への架橋の仕組み。

- (2) 特に上記A案については、不服申立人適格を拡大する具体的な範囲や行政実務や裁判実務への影響も含めて検討する必要があるものと考えられるが、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ことを基本とする改革方針の趣旨にかんがみ、いずれの案が妥当か、検討する。

なお、改革方針中、Ⅲ（地方における新たな仕組みの検討）において、行政に対する住民からの不服・苦情の申出を広く受け付け、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新たな仕組みの導入について検討することとしているが、上記③に掲げた「申出人の資格を限定しない不服・苦情への対応」については、重要であり独立した問題として検討すべき旨の意見があったことも踏まえ、改革方針Ⅲの問題として、不服申立人適格の範囲と併せて検討するものとする。

[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。
- 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。

(7) その他審理の迅速化等

標準審理期間の設定、審査請求期間の延長等についても、措置するものとする。

※ 審査請求期間の延長に関しては、救済手続の選択可能性の担保の観点から行訴法上の出訴期間と同様にすることを含め検討を要する。

<参照>方向性（第4）

3 標準審理期間の創設

審査庁となるべき行政庁は、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。

4 審査請求期間の延長

審査請求ができる期間については、救済手続の選択可能性の担保の観点から行政事件訴訟法上の出訴期間と同様にすることを含め検討するものとする。

<参照>方向性（第4）

2 裁決

① 裁決の時期

審査庁は、裁決意見書（仮称）が提出されたときは、速やかに、裁決をしなければならない。

[論点整理]

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。標準審理期間を設定する主体については、審理官の置かれる行政庁に係る議論を踏まえて整理する。

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。

- (2) 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。

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) 延長後の具体的な審査請求期間としては、救済手続の選択可能性の確保の観点から、行訴法上の出訴期間と同様の6か月とする案、一般に審査請求は訴訟よりも簡易に行うことができ、審査請求期間の長期化により正確な事実認定が困難となるおそれがあること等から3か月とする案、4か月とする中間的な案、さらに、審査請求期間の経過後であっても職権取消しを促す可能性もあることを踏まえて12か月とする案がある。

いずれの案が妥当か、救済手続の選択可能性の観点、実効性のある救済の観点を踏まえ、検討する。

- (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。

[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っても、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においては、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があった。

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政事件訴訟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。

※改革方針に定めなし

審査請求期間の例外事由の拡大

[論点整理]

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。）。

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、①上記のように「正当な理由」に拡大し、災害が発生した場合を含め、審査庁が事案に応じて柔軟に対応する案、②上記に加え、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こととする案について検討する。

[議論の経緯]

審査請求期間の例外事由の拡大については、特段の異論はなかった。

※改革方針に定めなし

その他運用の改善

[論点整理]

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。改革方針に基づく制度改正に合わせて、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

(1) 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。

(2) 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し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]

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

特に、審理官制度、審査請求人の補助体制の整備については、地方公共団体の規模、不服申立ての実績等に応じて、条例に基づき任意に選択できるものとする。

[論点整理]

1 地方公共団体における措置の意義

行審法は地方公共団体にも一律に適用されているが、改革方針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 条例に基づく選択（審理官制度、審査請求人の補助体制の整備）

(1) 現行行審法は、地方公共団体が審査庁又は処分庁である場合（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から、現行行審法に定める手續保障を条例で制限することはできない。

しかしながら、今般の改革方針に基づき地方公共団体に対して一定の体制整備を新たに義務付ける「審理官制度」、「審査請求人の補助体制の整備」については、地方自治の観点を踏まえ、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) 地方公共団体が条例に基づき任意に選択した結果、審理官が審理手續を行わないこととした場合であっても、審査請求人・審査庁・処分庁の間において、審理官が行う場合と同内容の審理手續を確保することにより、一定の手續保障の水準の向上を図ることが可能であり、さらに、審査庁においては、職権の独立行使等が保障される審理官ではなくても、処分に関与していない者に審理手續を遂行させることも考えられる。

(3) 以上を踏まえ、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方策としては、以下が考えられる。

まず、審理官を置くことについて、①条例に基づく任意の選択をすること

ができる地方公共団体の範囲について、特段の制約を設けないこととする方策、②条例に基づく任意の選択をすることができる地方公共団体の範囲から都道府県を除き、市町村に限定する方策（指定都市の扱いについては更に検討）、③条例に基づく任意の選択を認めず、審理官を必ず置くこととする方策がある。

①～③のいずれを選択した場合であっても、審理官を置くこととする場合の方策として、（ア）当該地方公共団体が単独で自ら置く方策（非常勤とすることを含む。）、（イ）複数の地方公共団体により共同設置する方策が考えられる。

反対に、①②を選択した場合であっても、審理官を置かないこととする場合の方策として、（ウ）職権の独立行使等が保障される審理官ではなくても、処分に関与していない者に審理手続を遂行させることとする方策、（エ）市町村を包括する広域の地方公共団体である都道府県に審理手続に係る事務を委託する方策、（オ）②で、審理官を置かない市町村が審査請求を受けた場合、都道府県に置かれた審理官が補完する方策が考えられる。

（（イ）（エ）の場合、相手方の地方公共団体の了解が必要と考えられる。）

具体的にどの方策を採るかについては、手続保障の水準を全国一律に確保する観点、地方公共団体の自主的な判断を尊重する観点を勘案しつつ、権利利益の救済について合理性のある一定の選択肢を提示することも含め、検討する。

- （４）なお、改革方針においては、審理官制度の創設に伴う手続保障の水準の向上を踏まえ、不服申立ての構造を整理（異議申立ての廃止、再審査請求の見直し）することとしているところ、条例により審理官による審理手続が適用除外とされる場合であっても、審理手続の主宰者の公正性を確保することを含め、適切な措置を講ずることにより、一定の手続保障の水準の向上が図られることを踏まえ、不服申立ての構造の整理を行う方向で整理する。

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）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。

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、必ずしも国等による裁決が予定されているものではないとの見方も可能と考えられる。

このような、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、改革方針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) 上記に加え、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検討する。その際、不服申立ての段階が増加することとなることにも留意するものとする。
- (3) 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、①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、②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、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

- (1) 国等が地方公共団体の処分について審査庁となっている場合において、地方公共団体の上級行政庁ではない国等が地方公共団体に対し義務付け裁決又は差止裁決を行うことについては、①積極的に解する案（いまだ地方公共団体としての判断がなされていない段階において、国等が一定の処分を行うことを裁決で義務付け、又は一定の処分を行うことを事前に差し止めることについては、地方自治の尊重の趣旨に照らしても、柔軟で実効性のある権利利益の救済の重要性にかんがみれば、差し支えない。特に、義務付け裁決については、対象を「一定の処分」という幅のあるものとする等、

地方公共団体が自主的な判断を行う余地があるものとするれば、特段の問題はない。)と②消極に解する案(国等が裁決で一定の処分を行うことを義務付け、又は一定の処分を行うことを事前に差し止めることは、地方自治の趣旨を踏まえれば適切ではなく、取消しに止めるべき。なお、機関委任事務の廃止に伴い、現行行審法上、国等は地方公共団体の処分について変更裁決はできない。)の両論がある。

- (2) 改革方針においては、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、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意し、検討する。

[議論の経緯]

- 1 条例に基づく選択(審理官制度、審査請求人の補助体制の整備)については、まず、地方公共団体の多様性を尊重しつつ、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、すべ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においては、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においては、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。

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。

※改革方針に定めなし

地方公共団体における審理官の任命

[論点整理]

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、審査庁となるべき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り、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

代理人の範囲をさらに拡大すること等についても、検討するものとする。

[論点整理]

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、改革方針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对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。

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。

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認

められている。

- 2 行政書士については、行政書士法に上記「別段の定め」がないが、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り、国民の利便性の一層の向上を図ることが可能となることも考えられることから、行政書士の業務の実績、その専門能力の確保の状況等を踏まえつつ、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、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意しつつ、議論を整理する。

また、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続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ことから、国民の利便性の一層の向上を図る観点から、司法書士の業務の実績、その専門能力の確保の状況等を踏まえつつ、登記又は供託以外の分野の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、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意しつつ、議論を整理する。

- 3 これらの整理に当たっては、上記のほか、不服申立人本人の選択の尊重の観点とともに、行政不服審査において、行政庁と対峙することの重要性、隣接法律専門職者の倫理の確立、能力認定の状況等の観点も踏まえるべきである。

[議論の経緯]

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。

関係団体からのヒアリングにおいては、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遍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があった。

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。

Ⅲ 地方における新たな仕組みの検討

地方においては、国とは異なる状況があることから、地方公共団体に対する不服申立てや苦情処理等に関する既存制度の実情を踏まえた上、行政に対する住民からの不服・苦情の申出を広く受け付け、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新たな仕組みの導入について検討するものとする。検討に当たっては、地域主権改革の理念に留意しつつ、住民の権利利益の救済とともに地方行政の適正な運営確保に資することを基本に、地方公共団体の負担軽減の観点にも配慮するものとする。

※ 地方公共団体に対する不服申立てについては、認容率が4.2%（国12.0%）、処理期間も1年を超えるものが21%（国は10.7%）となっており（20年度）、国に比べ必ずしも有効に機能していない憾みがある。そこで、地方の実情に応じた不服申立てが有効に機能するための仕掛けを検討する必要がある。

[論点整理]

1 地方における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」（改革方針）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、国・地方を通じた一般的制度として検討するものとする。

2 まず、不服申立人適格の範囲に係る検討において示された、下記について検討する。

(再掲)

「多様な裁決のメニュー化」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、以下のような申出人の資格を限定しない不服・苦情への対応について、行審法に定めることを含めて検討する。

- ・不服・苦情を広く受け付け、処理を適切に行うことについての行政機関に対する努力義務。
- ・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、申出を受けた行政庁又は行政機関は、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。）。
- ・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、上記「処分等の求め」による処理が可能であると裁決意見書を踏まえて審査庁が判断するときは、申出に係る行政庁又は行政機関並びに審査請求人にその旨を伝える等の審査請求から「処分等の求め」への架橋の仕組み。

3 次に、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を行政庁・行政機関が開設するとともに、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について検討する。

その際、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についても留意する。

[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、そのタイトル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止まらず、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、法務省の人権相談委員、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においては、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、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といった意見もあった。