

「行政不服審査制度の見直しについて（案）」に対する意見書

2013年（平成25年）5月30日

日本弁護士連合会

第1 基本的な考え方

（意見）行政不服審査法の改正が必要であること、平成20年法案をベースとすることに賛成する。

（理由）行政訴訟制度よりも国民に身近な行政不服審査制度をより使いやすくし、国民の権利利益の救済に資する制度とすることは時代の要請であり、当連合会もかねて抜本的改正の必要性を訴えてきたところである。平成20年法案は、第三者機関である行政不服審査会を設置するなど高く評価すべき点があり、同法案をベースとすべきである。

第2 行政不服審査法の見直し

1 不服申立構造等

(1) 再調査請求及び再審査請求について

（意見）再調査請求及び再審査請求ができる制度とすることには賛成であるが、前置主義をとるべきではない。なお、再調査請求は法律の定めがなくてもすべての場合にできるようにするとともに、名称を「再考の申立て」、「見直しの申立て」等とすることが望ましい。

（理由）審査請求以外にも救済の方法があることは、国民の権利利益の救済にとって、有意義である。ただし、行政上の救済が、審査請求や訴訟制度利用の前提となる場合にはかえって無用の手続を利用者に強いることとなりかねないため、前置主義はとるべきではない。

さらに、現在の異議申立制度が部分的にせよ機能している現状に鑑みれば、再調査請求のような簡易迅速な行政上の救済手続は、特定の法分野だけでなく、広く一般的に利用可能な制度とすることが望ましい。行政手続法の施行による事前手続の充実を理由にかかる制度が不要であるとの考えや職権見直しを促せば足りるとの意見は、現実に救済を求める利用者の立場に立った意見ではない。

なお、少なくとも税務争訟において、「再調査請求」という名称は、納税者側から再度の税務調査を請求するという意味にとられかねず、

再度の調査において別の理由で増額更正されるのではないかとの懸念を抱くおそれがあるため、「再考の申立て」、「見直しの申立」等の別の名称とすべきである。

(2) 不服申立人適格について

(意見) 不服申立人適格につき現行制度を維持すべきとの見解に反対であり、少なくとも次期改正の重要課題として附則に明記すべきである。また、団体争訟制度の導入を検討すべきであるとする見解に賛成であり、本改正作業終了後、直ちに検討を開始すべきである。

(理由) 不服申立人適格が訴訟制度の原告適格と密接な関係を有しているとしても、行政不服審査は行政上の救済制度としての独自の意義を有しているから、訴訟制度とは別に不服申立人適格を広く設定することは可能である。また、競輪のサテライト施設周辺住民の生活環境にかかる利益が基本的には公益であり、原告適格を基礎づけるものではないとしたサテライト大阪最高裁判決に代表されるように、抗告訴訟の原告適格が限定されている状況下で、行政訴訟制度の施行状況を引き続き参照する必要はなく、拡大する方向で適格に関する規定を改正すべきである。今次改正に間に合わないとしても、適格については様々な議論がありうることから、次期改正の重要事項として引き続き検討すべきである。

また、団体争訟制度の導入はかねて懸案事項であり、単に問題提起をするにとどめず、消費者、環境、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法人に適格を与えるべく、今後具体的な検討作業に入るべきである。

2 審理体制

(1) 審理の主宰者

(意見) 概ね賛成するが、外部登用を積極的に活用すべき旨の明文の規定を置くこと、さらに、将来的にアメリカの行政法審判官（ALJ）にならった制度の創設を検討すべきである。

(理由) 審理員制度は評価に値するが、わが国における新たな試みであるため、外部登用など客観性を高めるための工夫を凝らすべきである。制度を動かすのは人であり、審理を主宰する審理員の出自は制度運用における鍵と言える。すでに第一次判断権が行使された処分について審査をするのであるから、必ずしも高い行政の専門性が必要ではなく、

法律家であれば審理の主宰と合理的な判断は可能であり、かえって適切に手続を進行させうるとも言える。また、施行状況を踏まえつつ、さらに充実した行政不服審査制度とするために、ALJを参照した制度の導入も将来的に検討すべきである。

(2) 第三者機関

(意見) 第1案に賛成する。ただし、諮問対象の限定は行わないか、極力慎重に行うべきである。

(理由) 第三者機関の創設は20年法案の最重要改革事項であり、これを放棄することは誤りである。旧政権下の行政救済制度検討チーム案は、第三者機関の創設に消極的であったが、その代わりに審理員制度を強化していた。審理員制度につき20年法案を維持したまま第三者機関の創設を見送ることは、今次改正が20年法案よりも、さらには旧政権の構想よりも大きく後退することとなりかねない。

公正性、客観性を確保するためには第三者機関の創設がぜひとも必要である。外部委員の登用など行政不服審査会制度を十分に活用すれば、「屋上屋を架す」ことにはならず、国民にとって裁判所よりも有効な救済ルートとなる可能性が十分にある。審理期間が長期化すると批判もあるが、三審制の裁判手続よりは大いに短縮が可能である。

さらに、情報公開・個人情報保護審査会との統廃合によれば行政の肥大化との批判は当たらず、指摘されているように同審査会も特化した分科会を設ければ何ら不都合はない。また、地方分権改革も地方住民の権利利益の救済に資する改革を否定するものではない。

事案により諮問を要しない事項もありえようが、要否の判断は常に明確になしうるものではない。諮問の要否を巡る紛争は不毛であり、紛争をかえって複雑なものとするおそれがあり、裁決の違法事由ともなり得ることから、可能な限り審査会に諮問するようにすべきである。

3 審理手続

(意見) 概ね賛成するが、施行状況を踏まえて、将来的にさらに改正の必要がないか検討すべきである。

(理由) 謄写権を認めるなど、20年法案をさらに前進させ、利用者である国民にとって使いやすい制度となっている。まずはこの内容で制度化した上で、新規制度の導入状況を見ながら、必要に応じ再修正をすべきである。

4 不服申立期間

(意見) 6か月に延長すべきである。また、期間の短縮は真に必要な場合に極めて限定された例外としてのみ許容すべきである。

(理由) 紛争化した場合には、裁判において解決まで数年を要する事例は多数あるから、3か月からさらに3か月延長したことで特に紛争が長期化するというものではない。また、6か月に延長すれば、不服申立前置による実質的な取消訴訟の出訴期間短縮という不合理が解消することになる。

5 その他

(意見) 裁決例、審査会の答申、さらには審理員意見書については、個人情報、法人情報を伏せた上で、原則として全件を公開するよう義務付けるべきである。また、改正法施行の5年後に、制度施行状況を踏まえ、積み残し課題ともども改正の必要を再検討する機会を、予め附則で法定しておくべきである。

(理由) 行政不服審査制度により具体的な紛争が実際にどのように解決されているかを広く国民に知らしめることは、同種紛争の予防や解決に資するだけでなく、公表することで手続に携わる者に緊張感を与え、行政不服審査制度自体が健全に機能することとなる。公開すべきでない情報を除いた上で、全件公開を原則とすべきである。

また、今次改正は、審理員や行政不服審査会など重要で抜本的な制度改革となることから、実際の運用を経て、修正、改善すべき点が明らかになる可能性が高い。また、今次改正課題として検討されていながら、将来の課題として積み残されつつある課題も多い。附則において改正の機会を明記しておくべきである。

第3 行政手続法の改正

1 処分等の求め

(意見) 規定の創設に賛成するが、行政庁に処理の結果について通知義務を課すべきである。

(理由) 何人も申し出ることができるとしても、申出人は実際には一定の利害関係を持った者に限られるはずであるし、行政庁は処分等の求めに応じて何らかの判断をしているはずであるから、処理の結果について通知義務を課しても問題はない。また、処理の結果について通知義務を課すことで、行政庁に対し当該規定を遵守する誘因を与えることができ、適切

である。

2 行政指導の中止等の求め

(意見) 規定の創設に賛成するが、行政庁に通知義務を課すべきである。

(理由) 行政指導の中止がされたかにつき明確な通知がなければ、相手方は不安定な地位に置かれることになりかねない。運用上、通知をするのであれば、義務化すべきである。

第4 関係法令の改正

1 裁定的関与

(意見) 賛成する。

(理由) 地方行政においても救済体制の充実という今次改正の趣旨を及ぼすべきである。

2 不服申立前置

(意見) 賛成する。不服申立前置は全廃を前提とし、真に必要性があるもののみ例外的に新設すべきである。

(理由) 不服申立前置制度は、不服申立期間が取消訴訟の出訴期間よりも短い場合には実質的な出訴期間制限になり、弊害が大きく、また、例えば憲法問題などは行政上の救済では解決困難であり、そもそも不服申立ての前置を強制する必要性が乏しい場合も少なくない。救済率の低い制度を国民に強制する理由はなく、救済率を上げれば、自由選択主義でも国民は不服申立手続を選択するはずである。自由選択主義の原則をより徹底し、不服申立前置の範囲を縮小すべきである。

3 代理人制度

(意見) 隣接法律専門職者に対して行政不服審査の代理権を広く付与することには、反対である。

(理由) 弁護士の高度の専門的判断は、極めて厳格な資格登録要件、民事裁判の経験、弁護士自治等により担保されているが、隣接法律専門職者にはそのような制度はない。高度な専門能力や倫理規範の裏付けのない者による初期段階での判断に誤りが生じると、直接、国民の権利利益を害することになりかねない。