

行政不服審査制度の抜本的改正を求める意見書

平成18年7月20日

日本弁護士連合会

総務省は、行政不服審査制度の研究の参考にすることを目的として、「現行行政不服審査制度の改善等についての意見・要望の募集」を実施しており、その対象には、総務省からの研究委託に基づき財団法人行政管理センターの行政不服審査制度研究会（以下「研究会」という）が平成18年3月に取りまとめた「行政不服審査制度研究報告書」（以下「報告書」という）も含まれている。

当連合会は、総務省の上記募集に先立ち、報告書の発表直後から報告書における改革提言を検討してきたところであるので、現行行政不服審査制度の改善等についての意見書として、主に報告書における改革提言を取り上げつつ、総務省のみならず政府全体が、国民に開かれた場における討議を経て、基本である行政不服審査法はもちろん国税通則法など関連する個別行政実体法の抜本的改正に取り組み、実効的な行政不服審査制度の確立に向けて歩を進めることを強く求めるものである。

第1．はじめに

司法制度改革の流れの中で行われた平成16年の行政事件訴訟法改正は、多くの課題を残しつつも、行政訴訟の活性化を図るものとして期待されている。

しかし、簡易迅速な行政救済手続、行政訴訟の前段階の手続、あるいは裁判と並ぶ選択肢としての行政不服審査制度については、昭和37年に行政不服審査法が制定されて以来、実質的な見直しが行われたことは一度もない。

行政不服審査制度は、国民の権利利益の救済を図り、行政の適法性・妥当性を確保するための重要な法制度であるが、上記報告書が的確に指摘するとおり、わが国において十分な機能を果たしているとは言いがたい状況にある。

また、現在の行政不服審査制度は、消費者問題・環境問題などの現代型行政紛争の頻発、行政手続法の制定など90年代以降になされた行政法制度の改革や地方分権改革の流れに対応できていない。

本来、行政不服審査制度は、それが有効に機能すれば、簡易迅速、安価に行

政の違法・不当を是正することができる重要な制度である。

行政不服審査制度は多岐に渡るため、行政不服審査制度による個別分野ごとの救済の実態を把握し、審理期間が長期化し救済率が低い原因を究明するとともに、行政不服審査法及び個別法を含む関係法令の必要な法改正、さらに新しい法制度の創出を行うことで、行政不服審査制度をより使いやすい多元的な選択肢として国民のために整備することが必要である。

さらに、より適切な判断を確保するため各種審査会委員の人選のあり方も含めて見直しを行うとともに、先進諸外国の例も参照しつつ、分野に応じた需要に応えうる、より適切な制度に改革することも必要である。

このような中で総務省が行政不服審査制度の見直しに着手したことを当連合会は評価するものであり、研究会の報告書において示された改革の具体的方向性は十分に検討に値するものとなっている。しかし、例えば後述する例外であるはずの不服審査前置制度が半ば原則化している中でこれらを全面的又は部分的に是正することは、総務省一省の権限のみでは困難であると考えられることから、抜本的法改正に当たっては、行政事件訴訟法の改正が内閣に置かれた司法制度改革推進本部が担当したように、総務省の枠を越える体制を創設することが必要である。

日弁連は、報告書が示した改革事項を含め以下のような諸点の見直しを含む行政不服審査法および関係法令の抜本的改正に向けて、政府が積極的に取り組むことを強く求めるものである。

なお、この改正提言が実効性を持つためには、実際に不服申立手続に関与することになる職員等の拡充や資質の向上、運用を支える体制の充実が必要であって、職員の研修体制の充実・法科大学院卒業者の積極的雇用といった体制の整備も同時に実現されなければならない。

第２．主な改革課題

政府は、行政不服審査制度の抜本的改革を行うために、行政不服審査法及び関連する個別法の運用状況に関する総合的調査を行い、その結果を踏まえて抜本的な法改正を行うべきである。

検討すべき主な改革課題は、次のとおりである。

１．総則規定の創設

２．「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止について

- 3．不服申立期間の廃止または延長
- 4．不服申立人適格の拡大
- 5．より広くより早期の段階での行政不服審査制度の創設
- 6．審理方法の改善
- 7．審査請求前置の原則化の解消
- 8．救済方法の多様化
- 9．執行停止要件の緩和
- 10．行政審判庁、オンブズマン制度などの新制度創出の検討を

第3 改革を求める理由

1．総則規定の創設

行政不服審査法は、行政に対する不服審査方法を定める場合の基本法であるから、その第1章に総則規定として、不服審査手続における基本原則を定め、各個別法で不服審査手続を定める場合には、この原則に基づいて規定すべきことを明確にすることを検討すべきである。

基本原則としては、例えば 不服申立の対象及び申立資格の制約の制限、審査の独立性確保のための最低基準、審査手続における申立人の最低限の権利保障、行政活動の適法性・妥当性確保のための制度整備の努力義務等を規定することが考えられる。

2．「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止について

報告書は、「審査請求」と「異議申立て」の二元主義を廃止して一元化を図るとともに、第三者機関等の関与の拡大を含めて対審的構造の採用を原則とすることを提案しているが、二元主義の合理性、一元化の内容については次のように考えるべきである。

そもそも現在機能していない行政不服審査制度の抜本的改革にあたっては、機能させるためには手続をいわば「軽く」するのが良いか、「重く」するのが良いかという基本的な問題があるが、異議申立制度のように簡易迅速な処理を行う制度と、独立性の高い審査庁が不当性を含め充実した審理を行う制度との合理性の検討は一律には扱えず、対象となる処分等の性質及び当該処分等において考慮されるべき利益の内容及び性質等を考慮して検討すべきである。

が報告書の目指す方向であると理解するが、審査請求制度について、対

審的構造の採用、第三者性の確保などを行うことには賛成である。

しかし、国税通則法に基づく異議申立てのように既存の制度を前提にすれば一定の意義のあるものもあり、また地方公共団体の情報公開制度のように情報公開審査会への諮問付き異議申立てのように成果を上げているものもある。

そこで制度改革に当たっては、原則として一元化するが国税通則法のような限られた範囲での二元主義を存続させること（国税通則法を改正して現行制度の抜本的改革をする場合には別途一元化か二元主義かを再検討する）も可とすべきである。また、一元化にあたっては の考えのような独立性の高い審査庁への一元化の方向性もあるが、第三者機関への諮問を義務付ける異議申立てへの一元化なども考慮すべきである。

不服申立制度の一元化は簡明ではあるが、対象となる処分等の性質等に応じたきめ細かな処理を困難にするようなことがないような配慮が必要である。

3．不服申立期間の廃止または延長

改正行政事件訴訟法は、国民の司法アクセスを改善するため、3ヶ月であった出訴期間を6ヶ月に延長した。しかし、行政不服審査においては、不服申立期間は通常2ヶ月程度に設定されているため、救済制度として必ずしも適切ではない。また、個別法の審査請求前置主義とあいまって、実質的に取消訴訟の提起を抑制する効果を生んでおり、行政訴訟を活用する障害ともなっている。

そもそも不服申立期間は、行政の早期安定と国民の権利保護とを調和する立法政策であるとされながら、前者が不当に優先されている実態がある。行政事件訴訟法における出訴期間の設定によって出訴期間経過後に行政処分等が司法審査により覆されることはないから、行政内部の手続である不服申立について期間制限を厳格化する必要性に乏しい場合も少なくない。

そこで、当連合会は、特に法的安定性を重視すべき場合等を除き、原則として不服申立期間を廃止するか、少なくとも不服申立期間を設けることが不可欠なものについて行政不服審査法自体に列挙することとし、かつ不服申立期間を6ヶ月以上に延長することを提案する。また、行政処分等に重大な瑕疵がある場合にはもはや不服申立期間に服さず、無効であることの確認を求める不服申立を容認すべきである。

4．不服申立人適格の拡大

報告書では、平成１６年の行政事件訴訟法改正の運用を見守るべきものとし、行政不服審査制度の改革において不服申立適格について特段の変更を加えないものとしているが、この点については賛成できない。

行政不服審査制度は、行政訴訟制度とは異なり違法性のみならず不当性をも是正する行政レベルの制度であり、報告書も指摘する行政の自己反省機能など訴訟制度とは異なる独自の機能と役割を有している。したがって、法政策上もまたその解釈運用においても、不服申立人適格を行政訴訟制度の原告適格と同様にする必然性はない。現行法でも行政不服審査法４条は「不服がある者」に不服申立人適格を認め、行政事件訴訟法９条のように「法律上の利益を有する者」であることを何ら要求していない。

不服申立適格と原告適格を連動させる考え方もありうるが、両者を別のものと理解して取消訴訟との連続性を部分的に排除すること（同一人について不服申立適格を認めるが原告適格は否定すること）は理論的にも法政策的にも可能なはずである。取消訴訟との連続性に配慮する余り、行政不服審査制度の役割を狭めることは適切ではない。

したがって、行政訴訟の原告適格の範囲とは別に、不服申立人適格については事実上の利益を有するに過ぎない者にも不服申立人適格を認めるものとするべきである。規定としては、例えば「処分に不服がある者（法律上の利益を有する者に限らない）」に不服申立人適格を認めるものとするとも考えられる。

さらには公益的立場から違法不当な行為を是正しようとする者にも不服申立人適格を認めることを検討すべきである。

また、報告書は、団体の申立適格についても、訴訟制度の動向も踏まえながら対応していく必要があるとするが、行政不服審査制度が訴訟制度とは異なる独自の役割を有する以上、訴訟制度の整備に先立って団体の申立適格を容認することが強く望まれる。例えば、拡散的・集团的利益が問題となる環境保護分野、消費者保護分野においては不服申立人適格を広く開放することを検討すべきである。

不服申立人適格の拡大は、事前の参加手続を整備するとともに、例えば、申立人適格に関する指針となる通則規定を例示する等によって行うことも考えられる。

５．より広くより早期の段階での行政不服審査制度の創設

現在の行政不服審査制度では、行政訴訟制度におけると同様に、基本的に処分性を有する行政庁の行為についてしか不服申立をすることが認められていない。行政訴訟改革においても、より早期の段階における司法審査の必要性がともに指摘されているところであるが、引き続き行政訴訟制度のさらなる改革を実現するとともに、行政権内部においてより早期の段階における行政争訟制度を設けることの必要性は高い。

そこで、処分性概念にとらわれず、例えば、公共工事、事業の操業などを含む事実行為などを広く対象とするとともに、さらに、行政計画、行政立法あるいは行政調査といった行政処分より早期の段階における行政不服審査制度の創設を検討すべきである。この場合、事前の行政手続を整備するとともに、司法救済手続との役割分担も考慮しつつ、現在の処分性を前提とする抗告訴訟とは別に、例えば行政計画に関する特別の争訟類型を創設することを検討すべきである。

6．審理方法の改善

行政不服審査制度においては、分野に応じて、簡易迅速な不服審査制度とは別に、審査庁がその独立性を高めつつ、職権探知主義に基づき、職権証拠調べを積極的に行う制度を確立することも求められる。この場合、行政訴訟制度との役割分担では、行政不服審査制度が裁量の不当性を適切に審理することが期待され、さらに分野によっては、手続を厳格化し準司法手続化することで、行政訴訟と並ぶ紛争解決の選択肢として整備することもあり得よう。

報告書は、第三者性を確保することの必要性を強調するとともに、不当性の審査を実質的なものとすべきであるという立場に立っており、妥当な見解と言える。

また、現行制度には、異議申立人には処分関係書類の閲覧請求が認められていない、審査請求人には職権調査により収集した新たな証拠の閲覧請求が認められていない、謄写請求が認められていないなどの制度的課題があるため、個別分野ごとの問題状況に配慮しつつ、不服申立人の攻撃防御権を充実させることを検討すべきである。特に審理の充実化を図る方策として、報告書の提案する、審理担当官による資料提出要求権の明定、不当性に関する実質的な審理の実施、申立人の処分庁側に対する質問権の保障、処分関係書類全般の閲覧謄写権、行政手続法との調整などにはすべて賛成である。

さらに、国税不服審判所における人事交流が問題視されているように、特

に独立性の高い審査庁による充実した審理を行う制度を整備する場面では、各種審査会委員の人選のあり方についても見直しを行うべきである。なお、労働災害や建築関係などにおける再審査請求については数年を要することがあり、審理の迅速化が必要であり、分野ごとに標準処理期間を設定することや、裁決の時期の見通しを示す努力義務を審査庁に課すこととすべきである。

7．審査請求前置の解消

行政不服審査制度全般についての課題として、行政事件訴訟法が原則として自由選択主義を採用しているにもかかわらず、多くの個別法の規定により、審査請求前置が原則化しているという問題がある。審査請求前置制度はそれなりの合理的な理由が認められるものもあるが、例えば、短期の不服申立期間を徒過したことにより取消訴訟が不適法となってしまうこと、審査請求に時間を要したために取消訴訟では狭義の訴えの利益が消滅してしまうことなど不合理な結果をもたらすことも少なくない（都市計画法上の開発許可、建築基準法上の建築確認に対する第三者による審査請求など）。

そもそも国民の裁判を受ける権利は実質的に保障されるべきであり、このような形式的な理由により排除されるべきものではなく、国民が簡便に利用しうる行政不服審査制度は、裁判と並ぶ選択肢として確立されるべきである。行政不服審査制度が魅力ある救済機関として機能すれば、ユーザーである国民は積極的にこれを利用するはずであって、行政訴訟の前提として行政不服審査制度の利用を強制することは適切ではない。

改正に当たっては、現行法1条2項の「他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」といった漫然たる例外許容条文を廃止するとともに、有名無実化している自由選択主義を徹底し、より使い勝手の良い行政争訟制度として整理し直すべきである。

8．救済方法の多様化

行政訴訟改革は、義務付け訴訟及び差止訴訟を法定し、救済方法のメニューを拡大したが、現行行政不服審査制度は、取消・変更請求しか認めていない。

そこで、複雑多様化する現代社会の中で、事案に応じたより適切な紛争解決を図るべく、義務付けや差止めなどの救済方法を整備することを検討すべきである。

9．執行停止要件の緩和

行政事件訴訟法の改正では、執行停止の要件が緩和され、これに対応して行政不服審査法における執行停止要件も変更されたが、行政不服審査制度における執行停止を行政訴訟制度におけるそれと同様のものとする必然性はない。行政の自己統制の1つの表れとして、また、国民の裁判を受ける権利を実質的に保障する意味でも、執行停止原則の採用を含め、執行停止要件の大幅緩和を検討すべきである。また、差止めや義務付けに対応した仮の処分制度も検討すべきである。

10．行政審判庁、オンブズマン制度などの新制度創出の検討を

2に取り上げた独立性の高い審査庁を全行政共通の行政審判庁とするのか、いくつかの類型化をするのか、またそれらを経た場合の出訴裁判所を地裁にするのか高裁にするのかなどの検討も開始すべきである。

さらに、国レベルにおいても、地方公共団体においても、諸外国で実施されているようなオンブズマン制度導入を検討すべきである。

第4．抜本的改革に向けた作業のあり方について

1．総合的調査の実施

まず、より国民に身近な地方自治体の行政庁に対する不服申立も含め、行政不服審査法の適用が一部または全部除外されている個別法上の不服申立制度も含めた行政不服審査制度全体の運用実態を詳細かつ網羅的に（不服申立件数、処理結果、救済率、司法審査との関係、審査庁の人選・出自等）調査し分析検討すべきである。

2．改革作業の方法

研究会における検討結果を踏まえ、改革議論は広く国民に公開するものとし、行政法研究者を中心とする有識者、在野法曹を含めて多角的議論ができるような審議会を設置し、その委員の人選には十分な配慮をすべきである。

事務局の組織体制は、行政法研究者など外部者を含めて構成されるものとし、常勤、非常勤を含め、整備された推進体制とすべきである。

そして審議会は、2年を目処として答申を出すこととするが、時間的制約による改革の縮小を避けるために、計画的審議を行うほか、必要に応じて設置期間を柔軟に延長することとすべきである。

以 上