
行政不服審査法等の改正について

LEC 東京リーガルマインド*



0 001112 141902

KL14190

はじめに

2014年6月13日に、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実の観点から抜本的に見直された行政不服審査法ほか関連二法(行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、行政手続法の一部を改正する法律)が公布されました。

ただ、肝心の行政不服審査法について、その具体的な施行日が明らかではないため(施行日は「公布後2年以内」とされています)、現時点では、同法の改正が今後実施される公務員試験の出題にどのように影響するかは定かではありません。

しかし、同法がすでに公布されていること、改正が50余年ぶりの抜本的見直しであることから、時事問題などで今回の改正の特徴や旧法との違いが問われるおそれは十分に考えられます。そのため、公務員試験受験生としては、少なくとも改正内容の概要程度は確認しておく必要があると思われます。

本冊子は、今回の改正内容の概要をまとめたものです。

つきましては、受講生の皆様には、本冊子を活用して改正内容の概要をご確認いただき、新たな行政不服審査制度への理解を深めていただきたいと存じます。

最後に、受講生の皆様が合格を勝ち取り、公務員としてご活躍されることを心より祈念いたします。

2014年9月吉日

株式会社 東京リーガルマインド
L E C 総合研究所 公務員試験部

行政不服審査法等の改正について

処分・不作為に関する不服申立制度について、国民がより利用しやすいように行政不服審査法が52年ぶりに全面改正された。本法は、1962年の制定以来、実質的な改革がされないまま適用されてきたが、2014年6月、その内容が一新されたのである（以下、新法という）。新法は、公布の日から2年以内に施行されるが（附則1条）、施行期日が到来するまでは現行法が通用する。すなわち、施行期日前の処分・不作為については、新法施行後も現行法が適用される。

以下、第1で改正の大綱を示し、第2で具体的な内容を説明する。

第1 総論

1 改正の理念

- ① 公正性の向上
- ② 使いやすさの向上
- ③ 国民の救済手段の充実・拡大（行政手続法の一部改正、2015年4月1日施行）

これらの観点から抜本的な見直しを行った。

2 目的（1条1項）

この法律は、行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができるための制度を定めることにより、国民の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を目的とする。

3 新法の大きな特徴

- ① 審理員による審理手続の導入
- ② 行政不服審査会等への諮問手続の導入
- ③ 審査請求人の権利の拡充
- ④ 審査請求期間を3ヵ月に延長（現行60日）
- ⑤ 不服申立ての手続において「異議申立て」を廃止し、「審査請求」に一元化
- ⑥ 標準審理期間の設定等による迅速な審理の確保
- ⑦ 不服申立前置の見直し
- ⑧ 情報提供制度の創設

第2 改正の内容

I 理念① 公正性の向上 ～ 点検の強化 ～

1 審理員による審理手続の導入

審理において、職員のうち処分または不作為に関与しない者（審理員）が請求人および処分庁等の主張を公正に審理することとなった（9条1項・2項）。すなわち、審理員が自ら主張および証拠の整理などを含む審理を行うことになった。

現行法上、審査請求の審理を行う者については明文がなく、住民税や生活保護をめぐる不服申立てでは、課税額や支給額を決める部署の職員が不服審査に加わる場合もあり公平性に問題があると指摘があった。新法では、それを排除する規定が創設された（同条2項各号）。もともと、審理員は、審査庁に所属する職員であり、組織法的に完全な第三者ではない。また、職権行使の独立を担保する明文もない、という規定の不備は今後の課題となる。

また、現行法上、処分庁が提出する弁明書・請求人が提出する反論書だけでは、審査請求の趣旨や、請求人と処分庁の主張の対立点等を正確に把握できない場合があると指摘されていた。そのため、新法は、両者の主張の明確さや争点の把握を容易とするため、審理員の審理関係人に対する質問権を設けた（36条）。さらに、争点・証拠の事前整理手続（37条）を導入した。審理手続の計画的遂行を目指す一環として、審理員による事前の争点整理を可能としたのである。

他に新しい手続として、審理手続の併合が導入された。すなわち、審理員は、必要があると認める場合には、数個の審査請求にかかる審理手続を併合し、または、併合された審理手続を分離することができる（39条）。さらに、執行停止の意見書（40条）や、審査庁がすべき裁決に関する意見書（審理員意見書）を事件記録とともに審査庁に提出する（42条）など、権限の内容が明確化された。

2 行政不服審査会等への諮問手続の導入

(1) 国の審査庁の行う裁決について、有識者からなる第三者機関として行政不服審査会（以下、「審査会」という）が創設された。審査会が審査庁の判断の妥当性をチェックする。これにより、裁決の公正性の向上が期待される。審査会での手続は、審理員意見書および事件記録に基づく書面審理が中心となる（簡易迅速な手続の確保）。

すなわち、審理員による審理手続が終結し、審理員意見書の提出を受けた審査庁は、原則として、審理員意見書および事件記録の写しを添えて審査会に諮問し、判断の妥当性についてチェックを受けなければならない（43条1項）。また、審査会には、書面審理を補完するものとして、審査請求人や審査庁等の審査関係人に対して主張書面や資料の提出を求めたり、参考人にその知っている事実を陳述させたり、または鑑定を求めたりするなど必要な調査をする権限が付与され

ている（74条）。一方、審査関係人には、口頭意見陳述権が付与されており（75条1項）、また、審査会の許可を得て、補佐人とともに出頭することもできる（同条2項）。

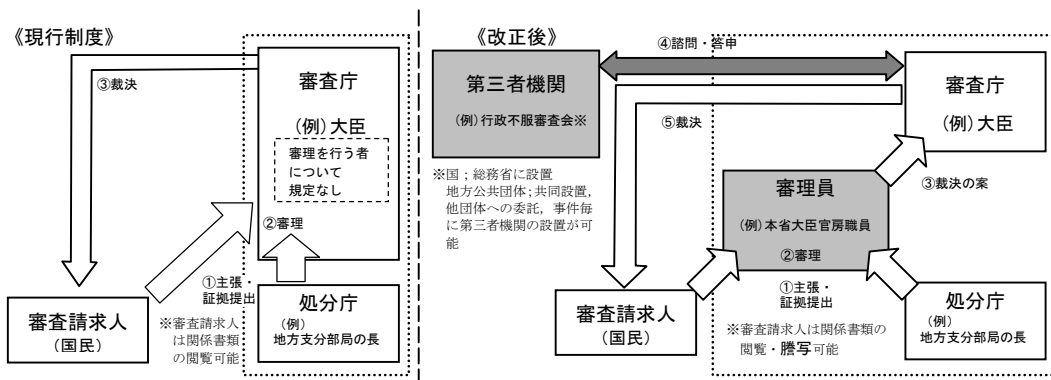
もともと、審査請求前置主義が採られている場合に、仕方なく審査請求したが、はじめから審査請求手続に期待しておらず、手っ取り早く取消訴訟を提起したいときなど、審査請求人が希望しない場合にはその旨の申出をすることができ、この場合は、原則として諮問を要しない（43条1項4号）。

審査会は、総務省に設置される（67条1項）。9人の委員で構成され（68条1項）、任期は3年であり、再任されることができる（69条4項・5項）。審査会は、個別法領域ごとではなく、領域横断的な機関として位置付けられている。なお、情報公開・個人情報保護審査会は、審査会に吸収されず、従来どおり内閣府に存置される。情報公開・個人情報保護審査会の有する専門性を考慮したためである。

(2) 地方公共団体では、執行機関の付属機関として、審査会に対応する機関が置かれる（81条1項）。ただし、不服申立ての状況等に鑑み、この機関を置くことが不相当または困難であるときは、条例で、事件ごとに執行機関の付属機関を置くことができる（同条2項）。常設ではなく、事件ごとのアドホックな設計が許容されていることから、地方公共団体が設置する機関については、国レベルよりも、制度設計上の自由度が高められている。

3 審査請求人の権利の拡充

新法は、審理手続における審査請求人の権利を拡大した。審査請求人または参加人の申立てがあったときに、申立てをした者（申立人）に意見陳述の機会を与えなければならない点は現行法と同じだが（口頭意見陳述，31条1項）、申立人は、審理員の許可を得て、処分庁等に質問を発することができるようになった（同条5項）。また、審理手続が終結するまでの間、広く証拠書類等の閲覧・写しの交付請求権（38条1項）などが規定された。すなわち、現行法における文書閲覧請求権の対象は、処分庁から提出された書類等に限定されているが（現行法33条2項）、新法では、提出書類等の対象が拡大し、請求内容としても、写しの交付まで請求できることとなった。審査請求人または参加人が、審理手続において適切な主張・立証を行えるようにするためである。



出典：『行政不服審査法関連三法について』（総務省行政管理局平成26年6月）

II 理念② 使いやすさの向上 ～ 国民の利便性の向上 ～

1 審査請求期間の延長

処分についての審査請求期間は、処分を知った日の翌日から起算して3ヵ月（再調査の請求を前置したときは当該再調査の請求の決定があったことを知った日の翌日から起算して1ヵ月）という主観的請求期間（現行法は60日）と、処分の日の翌日から起算して1年という客観的請求期間が規定された（18条1項）。また、「天災その他審査請求をしなかったことについてやむをえない理由があるとき」という例外規定も、「正当な理由があるとき」に緩和され、客観的事情に限られない形へと拡張された。

不作為についての審査請求期間は、事の性質上、制限はない。これは、従来どおりである。ただ、「申請から相当の期間が経過しないでされた」審査請求は、不適法なものとして却下裁決となることが新たに明記された（49条1項）。

なお、不服申立適格については、処分・不作為いずれも変更がない。したがって、処分につき審査請求できる者は「行政庁の処分に不服がある者」（2条）であり、主婦連ジュース事件（最判昭53.3.14）は改正後においても先例的価値を失わないと考えられる。また、不作為につき審査請求できる者は「法令に基づき行政庁に対して処分についての申請をした者」（3条）である。

2 不服申立ての手続を「審査請求」に一元化

(1) 新法は、現行法における審査請求と択一的な関係にある異議申立てを廃止し、「審査請求」に一元化した（2条）。従来、異議申立手続においては、処分庁から説明を受ける機会が与えられていないといった手続上の問題が指摘されていた（現行法22条・23条・48条参照）。新法は、上級庁の有無により手続保障のレベルが左右されるという現行法の不都合を解消し、全体として手続保障のレベルを向上させた。これで新法は、①審査請求、②再調査の請求、③再審査請求という、3種類の不服申立手続を定めたことになる。また、審査請求すべき行政庁について、現行法は直近上級行政庁を原則としているが、新法では、処分庁・不作為庁の最上級行政庁を原則としている（4条4号）。

(2) 再調査の請求は、処分庁以外の行政庁に対して審査請求ができる場合において、個別法が特に定めた場合に許容される（5条1項・54条）。この制度は、国税、関税など処分が大量に行われ、処分に関する不服が法定の要件事実該当性の当否にかかるような法制度において、処分庁自身が審査請求よりも簡易な手続で、迅速に紛争を処理することを可能ならしめる例外的な手続である（61条）。それゆえ、審理員による審理はなされず、行政不服審査会等への諮問手続もない。審査請求に関する規定のうち準用されるものは、口頭意見陳述や標準審理期間等、必要最小限のものにとどまっている（61条）。

また、再調査の請求をすることができる場合でも、現行法の異議申立前置主義のような考えは採用せず、審査請求と再調査の請求のいずれを利用するかは自由選択である（5条1項）。要件事実の認定判断の見直しを求めるのではなく、法令解釈それ自体を争いたい場合に直ちに審査請求できることは、国民にとって手続負担の軽減が図られる。たとえば、国税通則法を例にとると、現行法では、国税に関し税務署長による処分不服がある者は、①税務署長に対する異議申立て、②国税不服審判所長に対する審査請求、③取消訴訟の提起という順番で手続を行う必要があった。新法では、税務署長に対する「再調査の請求」を経ずに国税不服審判所長に対する審査請求が可能となる（取消訴訟については審査請求前置主義が採られているので、国税不服審判所長の判断を待って取消訴訟を提起することになる）。もっとも、再調査の請求をしたときは、審査庁の負担を軽減するため、原則として、当該再調査の請求についての決定を経た後でなければ審査請求できない（同条2項）。ただし、再調査の請求をしてから3ヵ月を経過しても決定がない場合には、決定を経ずに審査請求することができる（同条同項1号）、処分庁は、3ヵ月を経過したときは、決定を経ずに審査請求することができる旨を教示しなければならないとしている（57条）。また、不作為については、再調査の請求は規定されていない（5条1項参照）。

- (3) 再審査請求は、社会保険、労働保険等の領域で、審査請求の裁決に不服のある者が、さらにもう一段階の不服を申し立てる手続として存置された。基本的に、審査請求と同じ手続構造が与えられている（66条）。したがって、審理員による審理手続等、審査請求と基本的に同等の手続がもう一段階なされることになる。再審査請求は、個別法が特に定めた場合にのみ許容されるが（6条1項）、この場合に再審査請求をするか、取消訴訟を提起するかは原則として自由選択である。なお、処分権限を委任した場合の再審査請求の制度（現行法8条1項2号）は廃止された。前述のとおり、処分庁の最上級行政庁が審査庁となるので、処分権限を委任しても、審査請求すべき行政庁は異なるからである。

3 標準審理期間の設定等による迅速な審理の確保

新法は、審査庁となるべき行政庁に、審査請求が事務所に到達してから裁決をするまでの期間について、審理期間の目安となる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公にしなければならないと規定した（16条）。審査請求の審理の遅延を防ぎ、審査請求人の権利利益の迅速な救済を図るとの趣旨によるものである。

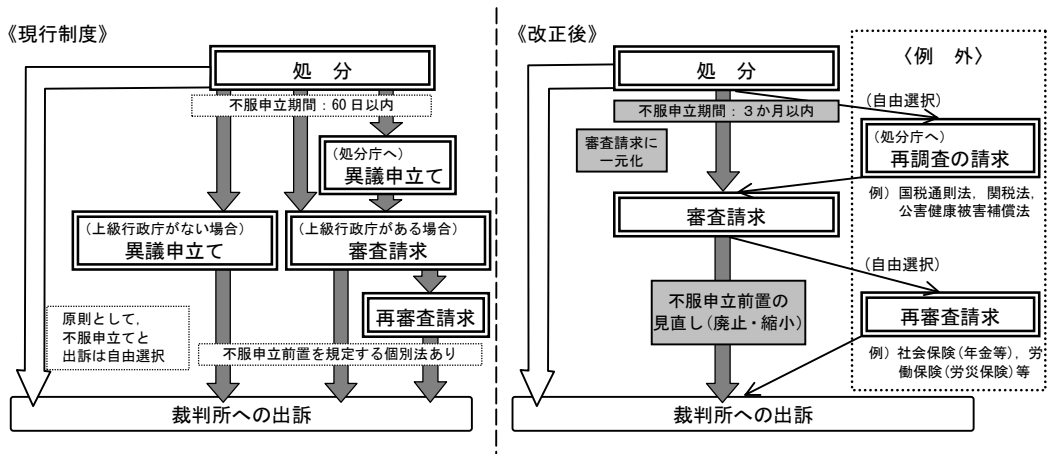
標準審理期間は、審査請求に要する合理的な期間であり、当該期間内に処理する義務を課すものではない。したがって、当該期間内に裁決がなされなかったとしても、直ちに不作為の違法があることになるわけではなく、また、裁決固有の瑕疵が認められることになるのではない。このことは、行政手続法6条に規定する標準処理期間を経過した場合の取扱いと同様である。なお、裁決をするまでの期間であるから、行政不服審査会等への諮問に要する期間も含まれる。

4 不服申立前置の見直し

個別法令を整備し、不服申立前置を縮小した。不服申立前置主義とは、あらかじめ行政庁に不服申立てを行い、その判断を経なければ裁判所に出訴することができないとする原則である（行政事件訴訟法8条1項ただし書）。現在、不服申立前置を定める個別法は96あるが、そのうち68の法律で全部または一部を廃止する。

不服申立前置を存続するもので代表的なものは、①特許法や電波法など不服申立手続に一審代替性があり、第一審が高等裁判所とされているもの、②国民年金法や国税通則法など年間1000件を超えるような大量の不服申立てが行われるもの、③公害健康被害補償法や国家公務員法など第三者機関が高度に専門技術的な判断を行うものなどである。

なお、労災認定の処分に不服がある場合など、異議申立て後の審査請求や、審査請求後の再審査請求を義務付ける、いわゆる「二重前置」を規定する21の法律はすべて解消する。



出典：『行政不服審査法関連三法について』（総務省行政管理局平成26年6月）

5 情報提供制度の創設

新法は、不服申立てに必要な情報の提供、不服申立ての処理状況の公表について、行政庁側の努力義務を規定している（84条・85条）。情報提供制度については、現行法に規定がなく、行政救済を求める国民の便宜に配慮したものと見える。

なお、情報公開制度と情報提供制度との最たる違いは、情報公開は、請求の対象を特定した上で「開示請求手続」を前提とした制度であるのに対し、情報提供は、「開示請求手続」によらずに情報を入手できる制度である、という点にある。

Ⅲ 理念③ 国民の救済手段の充実・拡大 ～ 行政手続法の一部改正 ～

行政不服申立ては、処分により不利益を受けた場合に、行政に不服を申し立てる事後手続であるが、事前手続である行政手続法も以下のような改正を行い、国民の権利利益の保護の充実を図るための手続を整備した。2015（平成 27）年 4 月 1 日に施行される。

1 処分権限の行使を示す行政指導を行う際の根拠の明示（行政手続法 35 条 2 項）

新設された 35 条 2 項は、いわゆる権限濫用型行政指導を行う際に明示原則の規律を及ぼすものである。すなわち、行政指導に携わる者は、行政指導をする際、行政機関が許認可等をする権限または許認可等に基づく処分をする権限を行使し得る旨を示すときは、その相手方に対して、①当該権限を行使し得る根拠となる法令の条項、②当該条項に規定する要件、③当該権限の行使がその要件に該当する理由を明示する義務が課される。なお、従来どおり、改正法においても「行政指導」の定義に変更はない（2 条 6 号）。

2 処分等の求め（行政手続法 36 条の 3）**(1) 申出**

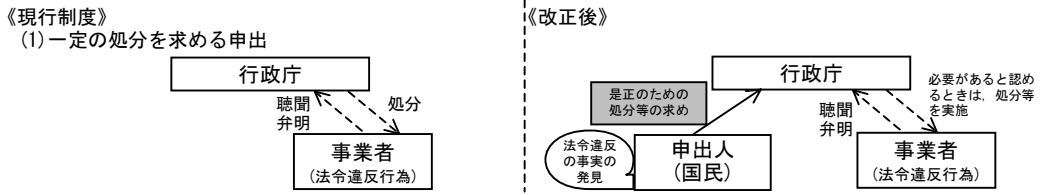
何人も、法令違反の事実がある場合に、その是正のためにされるべき処分または行政指導（法律に根拠があるものに限る）がされていないと思料するときは、その是正のための処分または行政指導をすることを求めることができる（同条 1 項）。

(2) 対応

申出を受けた行政庁は、必要な調査を行い、必要があると認めるときは、当該処分または行政指導をしなければならない（同条 3 項）。

本条は、国民が法律違反をしている事実を発見した場合に、行政に対し適正な権限行使を促すための法律上の手続を定めたものである。改正前行政手続法においては、法令違反の事実がある場合に、その是正のためにされるべき処分または行政指導がされていないと思うときでも、処分または行政指導をすることを求める制度は設けられていなかった。

改正により新設された 36 条の 3 では、そのような場合に行政庁に申出書を提出して（同条 2 項）、その是正のための処分等を求めることができるようになった。この制度は、行政事件訴訟法という非申請型義務付け訴訟に対応する手続といえる。なお、改正法においても、「処分」の定義に変更はない（2 条 2 号）。



出典：『行政不服審査法関連三法について』（総務省行政管理局平成 26 年 6 月）

3 行政指導の中止等の求め（行政手続法 36 条の 2）

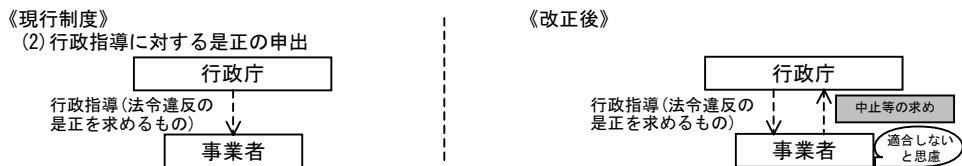
(1) 申出

法令に違反する行為の是正を求める行政指導の相手方は、当該行政指導（法律に根拠があるものに限る）が法律の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、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（同条 1 項）。

(2) 対応

この申出があったとき、行政機関は必要な調査を行い、当該行政指導が法律の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ることが義務付けられる（同条 3 項）。

改正前行政手続法においては、法令に違反する行為の是正を求める行政指導が行われた場合に、当該行政指導の相手方が行政指導に誤りがあると思うときでも、その行政指導を中止させる法的手段は規定されていなかった。新設された 36 条の 2 はこれを克服し、行政指導の相手方から行政機関に申出書を提出して（同条 2 項）、行政指導の中止等を求めることができるようにした。なお、対象となる行政指導の範囲は、処分等の求めを規定する行政手続法 36 条の 3 と同じである。



出典：『行政不服審査法関連三法について』（総務省行政管理局平成 26 年 6 月）

なお、処分等の求めや行政指導の中止等の求めが拒否された場合、当該拒否を「処分」とみなして審査請求や取消訴訟を提起できるか、という問題がある。この点に関して、新法では明文を設けていない。請求とか申請とかの文言ではなく、「申出」という文言が使われているところ、処分性を否定する趣旨のようにも読めるが、今後、取消訴訟等で問題となる可能性がある。

以上

LEC 東京リーガルマインド

著作権者 株式会社東京リーガルマインド

(C) 2014 TOKYO LEGAL MIND K. K. , Printed in Japan

無断複製・無断転載等を禁じます。

KL14190