

行政に対する不服申立制度の見直し

各府省や地方公共団体などの行政庁が行う行為の中には、行政庁が、国民に対する優越的な地位に基づいて、人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼすものがあります。

これらの行為は、本来、法令に基づいて適切にされなければならないものですが、現実には、法令に違反している場合や、法令に違反しているとはいえないものの、実質的にその内容が妥当でないという場合があります。

このような違法・不当な行為によって不利益を受ける国民がいる場合には、その救済が図られる必要がありますが、その救済手段のうち、裁判所ではなく行政庁に対して不服を申し立てる手続として「行政不服審査制度」があり、それに関する一般的な法律として「行政不服審査法」があります。

行政不服審査法は、昭和37年に制定された法律ですが、平成26年に、不服申立ての簡易迅速性を活かしつつ、その公正性や利便性の向上を図る観点から、全部を改正する大改正がされ、平成28年4月から施行されることが予定されています。

今回は、行政不服審査制度について、その概要と、施行が迫っている行政不服審査法の改正の要点を紹介します。

第1 行政機関の行為に不服がある場合に国民が争う方法の概要

大きく分けると、行政機関の行為自体を是正することを求める方法と、金銭によって埋め合わせることを求める方法があります。

前者を「行政争訟」、後者を「国家補償」、そして、行政争訟と国家補償を併せて「行政救済」といいます。

1 行政争訟の概要

行政機関の行為の是正を行政機関に対して求める方法と、裁判所に対して求める方法があり、前者を「行政上の不服申立て」、後者を「行政訴訟」といいます。

前者に関する一般的な法律として、今回紹介する「行政不服審査法」があり、行政上の不服申立ては、行政不服審査制度とも呼ばれます。

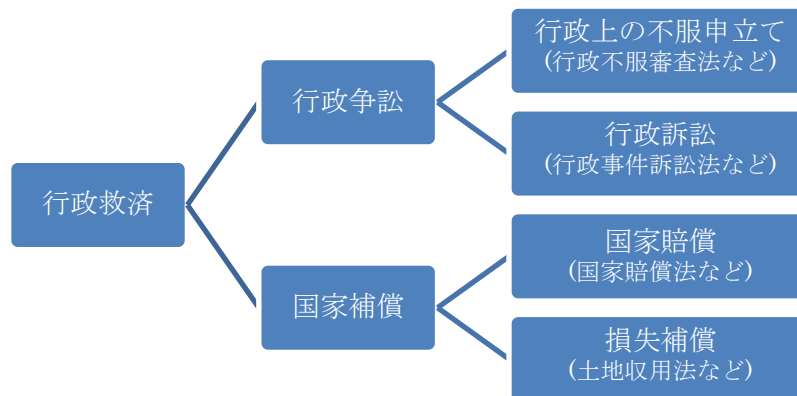
後者に関する一般的な法律として、「行政事件訴訟法」がありますが、このほか、民事訴訟法も重要です。

2 国家補償の概要

行政機関の行為が違法である場合に生じた損害を金銭で埋め合わせる場面と、行政機関の行為は適法であるが、生じた損失を金銭で埋め合わせる場面があり、前者を「国家賠償」、後者を「損失補償」といいます。

前者に関する一般的な法律として、「国家賠償法」がありますが、民法が根拠となる場合もあります。

後者に関しては、一般的な法律はありませんが、代表的な法律として「土地収用法」を挙げることができます。



第2 行政不服審査法改正の背景

行政上の不服申立てに関する制度は、明治 23 年に制定された訴願法に始まりますが、対象が限定されているなど、救済制度として不十分なものでした。

その後、昭和 37 年に行政不服審査法（以下「旧行政不服審査法」といいます。）が制定され、訴願法は廃止されました。

旧行政不服審査法の下では、行政庁が行う行為のうち、国民が施設の設置や事業を行う場合に必要となる許可を求める申請をした場合にその申請を不許可にするなどの申請拒否処分や、事業の実施方法や施設が基準に違反する場合に基準に適合させるための措置をとるよう命ずるなどの不利益処分について、それが法令に違反していることや不当であることを理由として、その取消しや変更を求めることができます。

この場合、当該行為をした行政庁のことを、処分行政庁や処分庁といいます。

また、行政庁が、法令に基づく申請に対して何らの応答をしないときに、それが法令に違反していることや不当であることを理由として、応答を求めることができます。

この場合、応答をしない行政庁のことを、不作為行政庁や不作為庁といいます。

旧行政不服審査法は、訴願法と比較すれば、大幅に改善されたものでしたが、次第に行政救済制度としての欠点が認識されるようになりました。

その大きな契機となったのは、平成 5 年に行政手続法という、行政活動の事前手続に関して一般的に定めた法律が制定されたこと、また、平成 16 年に行政事件訴訟法が改正され、行政訴訟による救済が充実したことが挙げられます。

行政手続法の制定により、行政過程における事前手続と事後手続との手続水準の格差が発生し、また、行政事件訴訟法の改正により、行政訴訟と行政上の不服申立てとの救済手続きの水準の不均衡が顕著になったことが、旧行政不服審査法の抜本的な見直しの必要性を決定的なものとしたとされています。

旧行政不服審査法の欠点の具体的な内容については、後記第 3 で行政不服審査法の改正内容を紹介する際に、併せて紹介します。

なお、行政不服審査法の改正は、一度、平成 20 年に国会に提出されましたが、審議されないまま平成 21 年の衆議院解散により廃案になり、その後さらに検討を加えた上で、平成 26 年に国会に提出され、成立したものです。

第 3 行政不服審査法改正の概要

1 目的規定の改正

今回の改正の主眼は、審査手続における公正性の向上であるとされており、目的規定においても、「公正な手続の下で」という文言が入れられています。

2 不服申立類型の原則一元化

旧行政不服審査法では、不服申立類型として、「異議申立て」と「審査請求」があり、原則として、上級行政庁がない場合に処分行政庁又は不作為行政庁に対して行うのが異議申立て、上級行政庁がある場合に当該上級行政庁に対して行うのが審査請求とされていました。

異議申立ては、審査請求に比べて、手続的に簡易なもので、不服申立人の手続保障の面で不十分なものであり、また、上級行政庁の有無という偶然の事情により手続保障の水準が左右されるのは不合理であるといわれていました。

不服申立類型が複数あることが分かりにくいという問題もあるとされていました。

そこで、今回の改正により、異議申立ては廃止され、基本的な不服申立類型は審査請求に一元化されました。

これにより、処分行政庁又は不作為行政庁に上級行政庁がない場合も、審査請求をすることになり、また、上級行政庁がある場合、審査請求は、旧行政不服審査法では直近の上

級行政庁に対して行うとされていましたが、不服審査の統一性や公正中立性を確保する観点から、最上級行政庁に対して行うとされました。

以上の基本的な不服申立類型の例外として、旧行政不服審査法で法律に特別の定めがある場合にできるとされていた再審査請求は、今回の改正でも存置され、また、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、法律に特別の定めがある場合に限り、再調査の請求を行うことができるとされており、不服申立類型が完全に審査請求に一元化されたわけではありません。

この再調査の請求は、不服申立てが大量にされるような場合には、処分の内容を熟知している処分庁が簡易迅速な手続で処分を見直すことが、本府本省に審査請求が集中して審理が遅延する自体を回避し、国民にとっても迅速な救済を可能にする利点があるとの考えから、国税に関する処分など限られた場面で認められるものです。

旧行政不服審査法の異議申立てとは異なり、再調査の請求と審査請求は選択制となっており、審査請求をしたときは再調査の請求をすることはできず、他方、再調査の請求をしたときは審査請求もすることができますが、原則として再調査の請求についての決定を経た後でなければならないとされています。

国税に関する不服申立制度については、後記第4で改めて取り上げます。

3 審理員制度の導入

旧行政不服審査法では、不服審査に携わる職員について、陳述の聴取等を審査庁の職員に行わせることができる旨の規定が置かれていたにとどまり、審理の主宰者については定めがありませんでした。

そのため、原処分に関与した職員が審理を主宰することも禁止されておらず、審理の公正中立性への信頼が得られないといわれていました。

そこで、今回の改正により、審理員制度が導入され、審理員が審理を主宰することになりました。

審理員は、審理庁の職員ではありますが、原処分に関与した者や、審査請求人の配偶者等であることが除斥事由とされており、審理の公正中立性が確保されます。

審理員は、審理手続を終結したときは、審理員意見書を作成して、事件記録とともに審査庁に提出しなければならないが、審査庁は、行政不服審査会等へ諮問をしたときは、審理関係人に当該諮問をした旨を通知するとともに、審理員意見書の写しを送付する義務を負い、諮問をしない場合には、裁決書に審理員意見書を添付しなければならないとされており、審理関係人は審理員意見書の内容を知ることができます。

4 標準審理期間制度の導入

旧行政不服審査法では、審理期間について何ら規定はありませんでした。

しかし、行政不服審査法は簡易迅速な救済を目的とするものであることを踏まえ、今回の改正により、標準審理期間の制度が導入されました。

これは、審査庁となるべき行政庁において、審査請求がされてから裁決をするまでに通常要する標準的な期間を定めることが努力義務として課されるもので、定めたときは公にしなければならぬとされています。

5 不服申立期間の延長

旧行政不服審査法では、審査請求期間は、処分があったことを知った日の翌日から起算して 60 日以内で、天災その他審査請求をしなかったことについてやむを得ない理由があるときに限り、例外が認められていました。

これについては、国民の権利利益の救済にとって、厳格に過ぎるのではないかという批判がありました。

そこで、今回の改正により、処分があったことを知った日から 3 か月以内に延長され、また、期間を経過したときの救済も、「やむを得ない理由」よりも緩やかに認められる「正当な理由」がある場合とされました。

6 口頭意見陳述申立人への質問権の付与

旧行政不服審査法では、審査請求人又は参加人に、口頭で意見を陳述する機会を求める権利が付与されていましたが、処分庁がこれに立ち会う義務は定められていなかったため、処分庁等への質問を行うことはできず、口頭意見陳述は形骸化する傾向にあるといわれていました。

そこで、今回の改正により、口頭意見陳述は全ての審理関係人を招集して行われるものとし、口頭意見陳述申立人に、処分庁への質問権が付与されました。

7 審理手続の計画的遂行

今回の改正により、審理員による審理手続が行われることとなりますが、審理員が、審理すべき事項が多数であったり錯綜していたりして事件が複雑であって、迅速かつ公正な審理を行うために審理手続を計画的に遂行する必要があると認める場合には、期日及び場所を指定して、審理関係人を招集し、あらかじめ審理手続の申立てに関する意見の聴取を行うことができることとされました。

8 物件の閲覧等

旧行政不服審査法では、処分庁から審査庁に提出された物件についてのみ、審査請求人・参加人の閲覧請求権が認められていました。

謄写請求権は認められていなかったため、審査請求人や参加人は、閲覧した内容を手元に控えるためには、閲覧に付随するメモの作成として書き写す以外に方法がありませんでした。

今回の改正により、審理員に提出された書類等の全てについて、審査請求人・参加人の閲覧請求権が認められ、さらに、謄写請求権も認められることとされました。

9 執行停止の意見書

行政処分に対して不服申立てが行われたとしても、当然にはその執行や効力が停止されるわけではなく、不服申立てによって当該処分の執行を停止するか否かは、審査庁の権限とされています。

今回の改正により、審理員は、必要があると認める場合には、審査庁に対し、執行停止をすべき旨の意見書を提出することができることとされました。

10 行政不服審査会等への諮問

今回の改正により審理員制度が導入されますが、審理員は審査庁の職員ですから、公正性の担保として十分とはいえない面もあります。

そこで、処分の前後に一度は第三者機関の審理を受ける機会を審査請求人に保障するという観点から、他の第三者機関の審理を受ける機会がない場合には、行政不服審査会等への諮問が原則として義務付けられました。

諮問される機関は、審査庁が主任の大臣等である場合にあっては、総務省に置かれる行政不服審査会、審査庁が地方公共団体の長等である場合にあっては、条例で設置される機関となります。

行政不服審査会等は、基本的には、審理員の事実認定や法解釈の妥当性を審査しますが、独自の調査権限も有します。

11 不作為・申請拒否処分についての審査請求による争訟の一回的解決

旧行政不服審査法では、不作為についての不服申立てにおいて、当該不作為が違法又は不当であるとの裁決又は決定がされても、不作為庁は、何らかの処分をすることが義務付けられるにとどまりました。

その結果、不作為についての不服申立てが認容されても、申請拒否処分がされ、改めて

その取消しを求めなければならなかったり、申請拒否処分についての不服申立てが認容されても、違法とされたのと別の理由で再度申請拒否処分がされ、改めてその取消しを求めなければならなかったりするなど、争訟の解決に至らないことが生じ得ました。

そこで、今回の改正により、行政事件訴訟法における申請型義務付けの訴えを参考に、申請拒否処分又は不作為についての審査請求において、審査庁が一定の処分をすべきと認められるときは、審査庁が上級行政庁であるときは処分行政庁に対して当該処分を命じ、審査庁が処分庁であるときは自ら当該処分をすることとされました。

12 情報の提供

今回の改正により、不服申立てをしようとする者又は不服申立てをした者の求めに応じた情報提供の努力義務が規定されました。

情報提供の内容としては、求めがされた状況や求めの内容に応じて、例えば、手続の概要、不服申立書の記載方法、口頭意見陳述の申立ての方式など、様々なものが想定されています。

13 公表

今回の改正により、行政庁がした裁決等の内容その他当該行政庁における不服申立ての処理状況について公表する努力義務が規定されました。

第4 国税に関する不服申立制度の改正の概要

国税に関する不服申立てについては、国税通則法が行政不服審査法に優先して適用されるため、今回の行政不服審査法の改正の影響を直接受けるものではありません。

もっとも、今回の行政不服審査法の改正に合わせて、国税通則法の改正も行われていきますので、その限度で、今回の行政不服審査法の改正の影響があることとなります。

以下、その主なものをご紹介します。

なお、地方税に関する不服申立てについては、国税通則法のような包括的な特別法が存在しないため、原則として行政不服審査法が適用されることとなり、今回の改正の影響を直接受けることとなります。

1 異議申立てから再調査の請求へ

従来は、国税に関する処分につき不服がある場合は、原則として、税務署長に対して異議申立てを行い、その決定に不服がある場合に、国税不服審判所に対して審査請求を行うという二段階の手続となっていました。

今回の国税通則法の改正により、国税に関する処分につき不服がある場合は、直ちに審査請求をすることができるほか、従来の異議申立てに相当する「再調査の請求」を行うこともでき、どちらの手続を利用するかは納税者の選択に委ねられることになりました。

再調査の請求は、処分庁が簡易な手続で事実関係の再調査をすることにより処分の見直しを行うという手続ですので、法令の解釈適用が争点となる不服申立てには不向きであり、そのような場合は直ちに審査請求を行う方が救済に資する可能性が高いと考えられます。

2 不服申立期間の延長

従来は、異議申立てをする場合も、例外的に直接審査請求をすることができる場合も、処分があったことを知った日の翌日から起算して2か月以内とされていました。

今回の国税通則法の改正により、再調査の請求も、審査請求も、処分があったことを知った日の翌日から起算して3か月以内に延長されました。

第5 最後に

今回は、行政不服審査制度の概要と、行政不服審査法の改正の要点をご紹介しました。

行政処分をはじめとする行政庁の活動については、多くの国民や事業者にとって馴染みがないところですし、その根拠法令も複雑で、多岐に亘るものが珍しくなく、これに不服がある場合に、的確に争うのは容易ではありません。

行政不服審査制度が簡易迅速な不服申立て手段として、公正性と利便性を備えるものとなれば、利用者である国民や事業者にとって、行政処分に対する争訟の選択肢が充実し、国民の権利利益の救済に資することとなります。

行政庁にとっても、不服申立制度が充実することで、法令に適合した妥当な行政活動を行う意識が高まり、法の支配ひいては国民の権利利益の実現につながるといえるでしょう。

(執筆者 弁護士 島崎 伸夫)