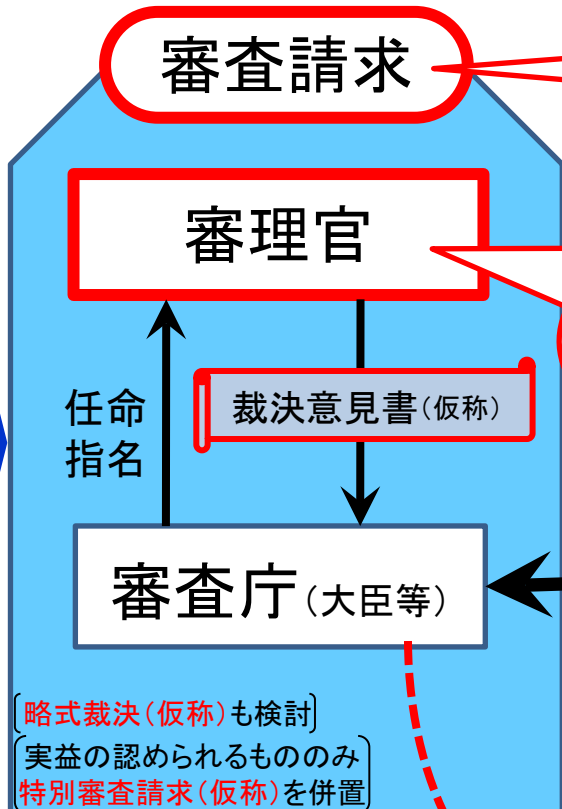
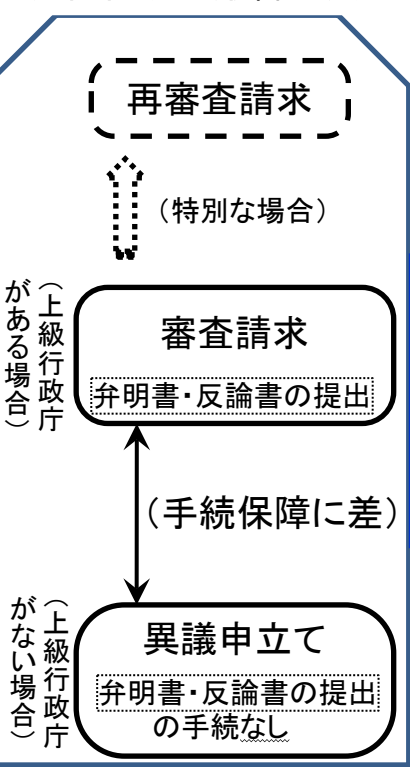


# 行政不服申立制度の改革方針(イメージ)

両大臣連名案を  
関係政務三役と有識者で  
構成する検討会で検討

## 〔基本方針〕 簡易迅速な手続の下で、柔軟かつ実効性ある救済を実現

(現行行政不服審査法)



審査請求に原則一元化  
(現行の異議申立てを廃止)

独立して職権行使

- ・通達等に拘束されず、中立・公正な審理
- ・質問権など対審的構造の導入
- ・多様な裁決

不服申立人適格  
の拡大

- ・ 地方における新たな仕組みの検討
  - 〔不服・苦情を広く受付〕 → 権利利益の救済
  - 行政の運営・制度の改善
- ・ 代理人制度の検討

不服申立前置の見直し  
(訴訟との自由選択)

WGで各省ヒアリングを実施し、  
前置の存廃について個別に検証

申立人の補助体制の整備  
(手続を自ら進行できるよう助言)

# 行政不服申立制度の改革方針

(目次)

基本方針	2
I 行政不服審査法の改革	
(1) 目的の改正	
(2) 審理官制度の創設	
(3) 審査請求人の補助体制の整備	
(4) 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）	
(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	
②略式裁決（仮称）の創設	
③特別審査請求（仮称）の創設	
(6) 不服申立人適格の範囲	
(7) その他審理の迅速化等	
(8) 地方公共団体における措置	
(9) 代理人制度の検討	
II 不服申立前置の全面的見直し	6
1 行動計画	
(1) 基本的考え方	
(2) 実施体制	
(3) 実施手順	
①レビューシートによる実態把握	
②ヒアリング対象法律の選定	
③ヒアリングの実施	
④検証結果の取りまとめ	
2 見直しの視点	
(1) 見直しの共通的な視点	
①案件がほとんどないもの	
②認容率	
③出訴率	
④二重前置主義の見直し	
(2) 不服申立前置が置かれる実質的理由の精査	
1) 大量的処分	
①大量的処分の前提	
②存置の場合の運用改善	
2) 専門技術的処分	
①専門技術性の検証	
②存置の場合の取消訴訟の対象の変更（専門技術的処分）	
3) 裁決が第三者的機関によってなされるもの	
①第三者的機関の認容率	
②存置の場合の取消訴訟の対象の変更（第三者的機関）	
4) 裁決主義を規定する法律	
一審代替機能の付与	
III 地方における新たな仕組みの検討	10

## 行政不服申立制度の改革方針

### 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。

### 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。

#### (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。

##### 〔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。
- 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。

- 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。

#### 〔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。

### （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。

#### (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。

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。

#### (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性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）。

### 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。

## （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。

### (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。

### (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。

### (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。

## II 不服申立前置の全面的見直し

### 1 行動計画

#### (1) 基本的考え方

行政処分に対する権利救済手段として、行政上の不服申立てを行うか取消訴訟を提起するかについては、行政事件訴訟法による自由選択主義が原則だが、実際には、個別法により、不服申立前置が規定されている例が多く、昭和37年の同法の制定以来、これについて見直しが行われないまま今日に至っている。

個別法に不服申立前置が規定されている場合、元々不服申立てに期待していない国民に対しては意味のない負担を強いていることとなるから、国民が権利利益の救済手続を自由に選択することができるよう、前置された不服申立てが権利救済等のために有効に機能しているか、効率的な運営がなされているかといった観点から、不

不服申立前置の必要性について全面的に見直す必要がある。

## (2) 実施体制

「行政救済制度検討チーム」の下に有識者の参画を得て「不服申立前置の全面的見直しに関するワーキング・グループ」(仮称)(WG)を開催する。

検討チーム及びWGの庶務は、総務省(行政管理局)の協力を得て、内閣府(行政刷新会議事務局)が処理するものとする。

## (3) 実施手順

### ① レビューシートによる実態把握

不服申立前置を規定する法律を所管する各省庁等に、ヒアリングに先立ちレビューシートの作成を依頼し、実態を把握する。

### ② ヒアリング対象法律の選定

各省庁等から提出されたレビューシートを精査し、見直しに当たって重要性が高いと認められる法律をヒアリング対象として選定する。

### ③ ヒアリングの実施

上記ヒアリング対象法律について各省庁等からヒアリングを実施し、不服申立前置の存廃について検証する。

### ④ 検証結果の取りまとめ

上記の検証結果をWGとして取りまとめて検討会に報告した上で、不服申立前置を規定する法律を所管する各省庁等に、検証結果に沿った見直しを要請する。

※ ヒアリング対象外の法律については、ヒアリングによる検証結果に準じて、各省庁等において見直しを実施する。

## 2 見直しの視点

(各省庁等ヒアリング前に作成依頼するレビューシートに盛り込むべき事項)

不服申立前置の存廃の検証に当たっては、不服申立前置を規定する法律について、該当する下記の視点を総合的に勘案するほか、不服申立前置を廃止した場合の個別具体的な支障についても併せて確認するものとする。

### (1) 見直しの共通的な視点

#### ① 案件がほとんどないもの

不服申立ての案件がほとんどないものは原則として廃止すべ



きではないか。

〔指標〕 不服申立件数及び不服申立ての対象となりうる処分等の件数

## ② 認容率

不服申立てに対する認容により、不服申立手続が権利救済のために機能し、又は裁判所の負担軽減に寄与しているか。認容率が低いもの（例えば5%未満のもの）については、厳格に精査すべきではないか。

〔指標〕 認容率（認容件数/処理件数）

※ 認容率の高低は処分の性質に左右される面もあるため、数値目標は見直しの目安として使用する。

## ③ 出訴率

行政上の不服申立てにつき、裁決等がなされた後の出訴率が相対的に高い場合、不服申立てが国民の権利利益の救済のために機能していないものと評価し、不服申立前置を廃止してはどうか。

〔指標〕 ・ 不服申立てに対して裁決がされた案件の出訴率（正確な紐付きが困難な場合、各年度毎の出訴件数/裁決件数）

・ 不服申立てがなされた案件の出訴率（正確な案件の紐付きが困難な場合、各年度毎の出訴件数/不服申立件数）

・ 3月を経過しても裁決等がないときの出訴率（3月経過後の裁決を経ない出訴件数/不服申立件数）

## ④ 二重前置主義の見直し

行政上の不服申立てを行うか取消訴訟を提起するかについて自由選択主義が原則とされており、一段階の不服申立前置についてすら厳しく合理性が問われる中で、いわゆる二重前置主義が採られている場合（二段階の不服申立てに対する裁決又は決定を経なければ取消訴訟を提起することができないこととされている場合）については、特段の事情のない限りその正当化が困難と考えられる。やむを得ず不服申立前置を存置する場合でも、不服申立手続の二段階の双方を経ることなく取消訴訟を提起することも可能としてはどうか。

〔指標〕 二段階の不服申立ての認容率（二段階の不服申立ての認容件数/二段階の不服申立ての処理件数）

## (2) 不服申立前置が置かれる実質的理由の精査

### 1) 大量的処分

〔基本的考え方〕「前裁き」（権利利益の救済、裁判所の負担軽減）機能が発揮されているかとの観点から見直す必要がある。

#### ① 大量的処分の前提

個別法制定当時の事情変更により処分が大量的に行われる前提が崩れているならば、不服申立前置を廃止してはどうか。

#### ② 存置の場合の運用改善

不服申立前置を存置する場合、分野ごとに一定の数値目標を設定する等して、運用の改善を図るべきではないか。

※ 数値目標については、処分の性質を踏まえ、認容率を設定するものとする。ただし、認容率は当該年度における事案処理の結果として認識される数値であり、処分の性質や年度ごとの申立件数の多寡等によっても影響を受け得ることにかんがみ、運用改善のあり方は、認容率を目安としつつ総合的に判断することが必要である。

※ なお、この場合は原処分を取消訴訟の対象とする「原処分主義」（裁決自体についても別途提訴可）となるか。

### 2) 専門技術的処分

〔基本的考え方〕行政裁量に関わる問題であり、行政機関と裁判所との争訟手続についての役割分担を適正化する観点から見直す必要がある。

#### ① 専門技術性の検証

専門技術性の具体的中身について検証すべきではないか（特に、処分を行う際の判断要素、第三者的機関の関与等の判断過程を確認。第三者的機関の関与がない場合は、不服申立前置の必要性について、より厳格に精査すべきではないか。）。

#### ② 存置の場合の取消訴訟の対象の変更（専門技術的処分）

専門技術性についての検証を経て不服申立前置を存置することとしたものについては、取消訴訟の対象を原処分から不服申立てに対する裁決等に変更してはどうか。

※ なお、この場合には、実質的三審制の採用についても検討する必要がある（4）参照）。

### 3) 裁決が第三者的機関によってなされるもの

〔基本的考え方〕第三者的機関のあり方について、救済が有効に機能しているか、効率的な運営がなされているかといった観点から見直す必要がある。なお、その検討に際して、

一方でシンプルな第三者的機関である審理官、他方で司法判断を行う裁判所がある中で、さらにこのような「第三者的機関」が裁決等を行う制度を設ける意義を実証的に検証する必要がある。

① **第三者的機関の認容率**

第三者的機関による手続については、一般に客観性・公正性が高いものと評価できるが、認容率が高くなっていない等権利救済のために有効に機能していないのであれば、不服申立前置は廃止してはどうか。

〔指標〕 第三者的機関が関与する場合の認容率（行政不服審査法全体の認容率と比較）

② **存置の場合の取消訴訟の対象の変更（第三者的機関）**

第三者的機関による審理手続については、一般に客観性・公正性が高く、充実しているものと評価できることから、不服申立前置を存置する場合には、第三者的機関が自ら裁決等を行うものについては、取消訴訟の対象を原処分から第三者的機関が行う裁決等に変更してはどうか。

※ なお、この場合には、2) ②と同様に実質的三審制の採用についても検討する必要がある（4）参照）。

4) **裁決主義を規定する法律**

**一審代替機能の付与**

既に裁決主義がとられているものについては、行政訴訟において、第一審を高等裁判所とし、行政上の不服申立てに一審代替機能を付与することについて、実体面（事案の重要性、判断統一の必要性《東京高裁で行う場合》等）、手続面（地裁を省略するに足る審査手続（例：準司法手続）を保障しているか。）から検討してはどうか（検討に当たっては、簡易迅速性に配慮しつつ、一審代替機能を有するにふさわしい手続となっているかを精査する）。

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。