慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	行政不服審査法の改正について
Sub Title	Evaluation of new administrative appeal act
Author	橋本, 博之(Hashimoto, Hiroyuki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2014
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.30 (2014. 10) ,p.103- 136
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20141006-0103

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

行政不服審査法の改正について

橋　本　博　之

1　はじめに
2　法改正に至る経緯
3　審査請求・再調査の請求・再審査請求
4　審査請求の要件
5　審査請求の審理手続
6　裁決
7　執行停止
8　再調査の請求
9　再審査請求
10　教示・情報提供
11　不服申立前置の見直し
12　行政手続法の改正

1　はじめに

平成 26 年 6 月、懸案とされてきた行政不服審査制度に関連する 3 つの法律（行政不服審査法・行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律・行政手続法の一部を改正する法律）が成立を見た。就中、行政不服審査法は、現行法を 52 年ぶりに全部改正するものであり、同法の施行により現行法の内容は一新される。

筆者は、かねてより行政不服審査制度のあり方に係る政府及び政府周辺法人での議論に関心を抱き、これらを批判的に扱った 2 編の論稿を本誌に公表した[1)]。この問題については、法改正の実現というかたちで一応の節目を迎えることと

なったが、国会での審議において、当初の政府提出法案がそのまま成立せず[2)]、与野党の共同提案により法施行から5年後の政府による見直しを定める附則の追加という修正がなされたことが示唆するように、今般の制度改革の施行・運用状況を厳しく点検し、わが国における行政救済制度のたゆまぬ改善に向けた努力を怠るべきではない。筆者としても、新法について、法案作成過程の詳細な分析作業や、さらなる制度改革に向けた批判的検討を実践したいと考えているが、まず第一歩として、新法（整備法による不服申立前置の廃止・縮小及び行政手続法の改正についても簡潔に紹介する）の内容を客観的に概観し、今後の法施行に向けた課題を浮き彫りとすべく、本稿を執筆することとした。

2　法改正に至る経緯

現在の行政不服審査法（以下、現行法という）は、行政上の不服申立手続に関する一般法として、昭和37年に制定された。現行法は、施行から50年以上、実質的な改革がされないまま適用されてきた。その間、平成5年に処分に係る事前手続を定めた行政手続法が制定され、平成16年に国民の権利利益の実効的救済を趣旨とする行政事件訴訟法改正が実現するなど、行政不服審査制度と密接に関連する法制度改革が進行した。また、情報公開法・個人情報保護法は、不服申立てについて、情報公開・個人情報保護審査会への諮問を経由してインカメラ審理等を行い、その答申を尊重させる仕組みを導入して、客観的・合理的な紛争解決を可能にする手続上の工夫を図り、実務上の蓄積を見ている。

このような状況下、平成20年、現行法の全部を改正する行政不服審査法案

1）橋本博之「行政不服審査法案について」慶應法学15・16号（2010）21頁以下、同「個別法による不服申立前置について」慶應法学27号（2013）119頁以下。

2）改正法は、自民党・公明党政権が平成20年に閣議決定したものをベースとしており、当時と同じ与党が圧倒的多数を占める国会の状況下では、政府提出法案がそのまま可決成立する蓋然性が最も高いと予想されたところ、与党を含めた修正合意により附則が付されたことは、行政不服審査制度の改革を不断に継続する必要性を強く示唆する。このことは、国会による附帯決議と併せ、重みをもって受け止められるべきである。

が閣議決定され、国会に提出された（以下、20 年法案という）[3]。20 年法案は翌年に廃案となり、その後誕生した民主党を中心とする政権の下で、行政不服審査法の全面改正・個別法による不服申立前置の包括的見直し等の検討作業が進められたが、法案策定には至らなかった[4]。平成 26 年、現在の自民党・公明党連立政権は、20 年法案の基本構造をほぼそのまま維持しつつも、爾後の議論を一定程度反映させた法案を策定し、国会に提出した[5]。同法案は、国会審議において、附則に係る修正がされ、さらに附帯決議を付すかたちで成立を見た。この新しい行政不服審査法（以下、新法という）を含め、行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律及び行政手続法の一部を改正する法律が一体となって、52 年ぶりとなる行政不服審査制度の改革が実現した[6]。

新法は、公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内で施行される（附則 1

3）20 年法案の策定に至る総務省及び総務省周辺法人での議論状況については、総務省 HP において各種の報告書・会議体の議事録等が公表されている。これらと関連する文献は多数にのぼるが、文献引用を含め、高橋滋「行政不服審査制度検討会最終報告の概要」自治研究 84 巻 2 号（2008）3 頁以下。20 年法案を理論的に分析した論稿としては、福家俊朗他『行政不服審査制度の改革』（日本評論社・2009）、白藤博行「行政不服審査制度改正の憂欝と希望」ジュリスト 1371 号（2009）12 頁以下、常岡孝好「行政手続法改正法案の検討」ジュリスト 1371 号（2009）20 頁以下、高木光「行政不服審査法案⑴～⑶」自治実務セミナー 48 巻 2 号（2009）4 頁以下・同 48 巻 4 号（2009）4 頁以下・同 48 巻 6 号（2009）4 頁以下があり、いずれも貴重な指摘を含む。改革を展望しつつ現行法を理論的に分析した文献としては、櫻井敬子『行政救済法のエッセンス』（学陽書房・2013）、久保茂樹「行政不服審査法」磯部力他編『行政法の新構想Ⅲ』（有斐閣・2008）161 頁以下が有用である。

4）旧政権下に設けられた行政救済制度検討チームでの議論状況については、宇賀克也「行政不服審査法の見直し」みんけん 661 号（2012）2 頁以下、櫻井敬子「不服申立てと訴訟の制度間競争が国民のメリットに」税理 2011 年 10 月号 2 頁以下等。関連して、阿部泰隆「行政不服審査法改正への提案⑴⑵」自治研究 86 巻 11 号（2010）3 頁以下、同 86 巻 12 号（2010）3 頁以下。

5）新法に関連する論稿として、添田徹郎「行政不服審査制度の見直し方針について」季刊行政管理研究 143 号（2013）37 頁以下、宇賀克也・若生俊彦「行政不服審査法の改正に向けて」ジュリスト 1465 号（2014）ⅱ頁以下及び 46 頁以下、前田雅子「行政不服審査法改正の論点」法律時報 86 巻 5 号（2014）82 頁以下。

6）加えて、国税に関する不服申立手続について、行政不服審査法の改正と平仄を合わせるかたちで、必要な立法措置が講じられている。

条）。新法の施行日（政令で定められる）までは現行法が通用する。整備法は新法と同日に施行されるが、行政手続法の一部改正の施行は平成 27 年 4 月 1 日と定められている。行政手続法については、整備法により改正される箇所もあり（例えば、行政手続法 27 条 2 項は削除される）、こちらは新法と同日施行となる。

新法は、現行法と同様、処分（行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為）に関する不服申立ての一般法として位置付けられる（1 条 2 項）。目的規定（同条 1 項）については、現行法の目的規定（現行法 1 条 1 項）との対比において、「公正な」手続という文言が付加されている。これにより、新法は、不服申立手続における審理の客観性・公正性を確保することにより、国民の手続保障のレベルをこれまでより向上させる趣旨であることが示されている。しかしながら、改めて指摘するまでもなく、手続が「簡易迅速」であることと、手続保障のレベル向上により「公正」性を確保することには、本質的に相反する部分がある。新法の解釈・運用に当たり、本質的に矛盾をはらむ制度目的をいかに調和させ、多様な法領域で有効に機能することが求められる不服申立てにおいて、法改正の成果として、現実に国民の権利利益救済レベルを高めることができるか、厳しく問われる[7)]。

3　審査請求・再調査の請求・再審査請求

新法は、審査請求・再調査の請求・再審査請求という、3 種類の不服申立手続を定める。

審査請求とは、行政庁の処分又は処分に係る行政庁の不作為について、審査庁（原則として処分庁・不作為庁の最上級行政庁。処分庁・不作為庁に上級行政庁がない場合には当該処分庁・不作為庁）に対して不服申立てをする手続である。

再調査の請求とは、処分庁が審査請求よりも簡易な手続で事実関係の再調査をすることにより、処分の見直しを求める手続である。再調査の請求は、処分

7）行政救済制度のあり方として新法の抱える本質的課題を指摘する論稿として、稲葉一将「行政不服審査法改正と救済態様」法律時報 86 巻 5 号（2014）88 頁以下。

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、個別法により（国税、関税など）、処分庁に対して簡易な不服申立てができることを特に定めたものということになる。

再審査請求とは、審査請求の裁決に不服がある者が、もう一段階の不服を申し立てる手続である。再審査請求は、個別法により（社会保険、労働保険など）、審査請求を経た後にもう一段階の救済手続を設けることに意義があるとして、特に規定がある場合にのみ認められる例外的な手続である。

現行法では審査請求・異議申立て・再審査請求という 3 種類の手続が定められているところ、新法は、異議申立てを廃止し、原則として最上級行政庁に不服を申し立てる審査請求に手続を一元化する。現行法において、異議申立ては、原則として審査請求と択一的な関係（処分庁に上級行政庁がないときなど、審査請求ができない場合に異議申立てができるという関係）にあり、例外として、法律に特別の定めのある場合に限り、異議申立て・審査請求の両方をすることができる（この場合は異議申立前置）と整理されている。新法は、①現行法における異議申立ては、審査請求と比べて手続の客観性・公正性の確保が十分でなく、上級行政庁の有無など不服申立人からすると偶然の差異により手続上の権利保障のレベルが異なるのは不合理である、②審査請求と異議申立てという複数の手続があること自体、一般国民にとって分かりづらい、③一元化された審査請求において不服申立人の手続保障のレベルを上げることにより、異議申立手続を別に用意する意味が失われる、④審査請求への一元化により、結果として事後救済手続における手続保障のレベルが全体として向上する、等を趣旨として異議申立てを廃止したものと考えられる。新法は、一元化された審査請求について、処分についての審査請求（2 条）と不作為についての審査請求（3 条）とに区分して規定を整備する。

他方で、新法は、個別法により、審査請求とは別に、処分庁に対する再調査の請求を定めることを許容している（5 条 1 項）。再調査の請求は、例えば、処分が大量に行われるものであって、処分に関する不服が個別法の定める要件事実の認定の当否に係るタイプの法制度において、処分庁が審査請求よりも簡略

な手続で処分の見直しを行い、迅速に紛争を処理することを可能ならしめるべく個別法により許容される手続である。新法の定める審査請求は、審理手続の客観性・公正性を十分に確保し、審査請求人の手続保障を手厚くした手続とされるところ、再調査の請求は、その例外として、個別法の立法政策を踏まえ、①審査請求よりも簡易・迅速な手続により国民の権利利益救済を可能にする、②審査請求の前段階で処分庁が処理をすることにより、審査庁の手続的負担を軽減する、という趣旨で設けられたものと考えられる。しかしながら、再調査の請求は、現行法の異議申立てよりも手続保障が弱められている部分があり、今後、個別法の定める再調査の請求が、不服申立制度全体の中でどのように機能するか、注視してゆく必要がある。新法による異議申立ての廃止・審査請求への一元化という改革をプラスに評価することができるか否かは、抽象論ではなく、新法施行後の具体的な手続運用状況・救済状況の包括的かつ定量的な調査分析に依る検証が不可欠である。

なお、個別法が再調査の請求を定めた場合に、審査請求と再調査の請求のどちらの手続を利用するかは、国民の自由選択である（5条1項ただし書）。20年法案では再調査の請求は常に審査請求に前置されると位置付けられていたところ、新法は、国民の便宜に配慮し、これを改めた。係争処分に係る要件事実の認定判断ではなく、法令解釈それ自体を争いたい場合等にダイレクトに審査請求できることは、国民にとって手続的負担の軽減になるからである。もっとも、再調査の請求をしたときには、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、審査請求をすることはできない（同条2項。例外につき同項ただし書を参照）。

再審査請求は、20年法案では廃止とされていたが、新法では存置となった（6条。審査請求に係る第二審的手続として個別法により認められる）。これは、再審査請求が、社会保険、労働保険等の領域で、審査請求に続く二段階目の救済手続として社会的に機能している場合があることの反映と評される[8)]。また、再審査請求の存置により、いわゆる裁定的関与（地方公共団体の機関がした処分について、国等が不服申立てにより手続的関与をすること）について、現行の不服

申立先が維持されるとの方針の下、再審査請求が用いられる場面が想定される。再審査請求ができる場合において、審査請求の裁決に不服がある者が再審査請求をするか、ダイレクトに裁判所に出訴するかは、自由選択が原則である（整備法により、再審査請求を定める個別法において、出訴に係る再審査請求前置の規定が削除されている。例として、改正後の労働者災害補償保険法40条等）。再審査請求の存置により、国民の司法的救済が必要以上に遅延することを防ぐ趣旨である[9)]。

20年法案は、再審査請求廃止を捉えて審査請求への一段階化を図るとしていたところ、新法において、一段階化の試みは頓挫する。さらに、新法の下でも、個別法により再調査の請求が置けるのであるから、審査請求への一元化にも制度的限界が見られる。これらのことは、行政処分に係る事後救済制度は、個別法の定める処分の性質・特徴の多様性に応じるかたちで現実に国民の権利利益の救済に資する法的仕組みが必要とされ、本質的に多元的対応が求められることの表れと考えられる。国民の権利利益救済という点で分かりやすい救済手続が望ましいのは確かであるが、分かりやすいという趣旨は、一般法によるシンプルな規定振りと必ずしも一致しない。抽象的に「国民の利便性の向上」というだけでは、実際に個別法に基づき処分等をされ、様々なコスト・リスクを負って法的に争う問題局面を掬い取ることなどできない。一足飛びに一元化・一段階化することにより、これまで機能してきた個別の救済システムがかえって機能しないことも考えられる。行政救済制度の構築には、個別法を十分に視野に収めた着実な制度設計が求められる[10)]。

なお、新法の下でも、不服申立てについて、個別法により行政不服審査法とは別個の不服申立手続が設定されるもの、行政不服審査法上の手続ではあるが

8）社会保険・労働保険については、20年法案が再調査の請求を仕組んでいたのに対し、新法ではこれが断念され、現在の事後救済の仕組み（審査請求⇒再審査請求。ただし、現在の二重前置は一重化される）が存置された。櫻井敬子「社会保険・労働保険の不服審査」自治実務セミナー51巻1号（2012）4頁以下を参照。

9）宇賀＝若生・前掲注5）48頁（宇賀）。

同法が部分的に適用除外とされるもの、行政不服審査法で審査請求ができない処分・不作為につき特別な不服申立てを規定するもの等、各種の不服申立制度が残存することに変わりはない。この点、今回の制度改正は、個別法を含めた不服申立制度全体の複雑さというデメリットの本質的改善には至らず、課題は先送りされた。

4　審査請求の要件

4－1　対象

新法は、処分についての審査請求の対象を「行政庁の処分」（2 条）、不作為についての審査請求の対象を「行政庁の不作為」（3 条）とする。「処分」とは「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」をいい（1 条 2 項）、「行政庁の不作為」とは「法令に基づく申請に対して何らの処分をもしないこと」（3 条かっこ書）をいう。

上記の処分には、条例に基づく処分も含まれる。不作為についても、「法令に基づく申請」という法令には、条例も含まれる（行政手続法 2 条 1 号・3 号を参照）[11)]。また、処分は、事実上の行為を含む概念である（46 条 1 項かっこ書。事実上の行為につきその撤廃が観念されている。45 条 3 項、47 条）。なお、現行法

10）このことは、整備法により新法の施行と関連する事項につき 350 本以上の法律を一括して改正してしまうという立法技術の問題点とも関連する。整備法は、総務省の示す「見直し方針」等を受け、総務省と法令を所管する各省庁のネゴシエーションにより策定され（内閣法制局との法令協議等は各省庁が行うとのことである）、総務省及び財務省から閣議請議されるとのことであるが（以上は伝聞によるものであり、筆者自身、正確な事実関係については不知）、偶々筆者の手元にある平成 26 年 1 月付けの文書「整備法案における主な改正内容について（検討状況）」を見ると、整備法の概要が分かりやすく整理されている一方、単に「異議申立て」の廃止等に伴う技術的な法改正にとどまらず、実質的に各法令における行政救済制度の現状変更がなされている例（入管法等）がある。本来的には、各法令それぞれについて、改革の内容が国民に分かりやすく示され、国会でも必要な審議が尽くされるべきである。整備法による一括した法改正の方法の実情と、それが包含する問題点について、議論が深められることが期待される。

2 条 1 項は、処分の中に、「公権力の行使に当たる事実上の行為で、人の収容、物の留置その他その内容が継続的性質を有するもの」が含まれることを規定していたが、新法からは削除されている。これは、事実上の行為の内容が継続的性質を有しないのであれば、結局のところ不服申立ての利益を欠くことになるため、現行法の如く処分の定義として明文化する実益がないという趣旨による。いずれにしても、新法は、処分にどのような「事実上の行為」が含まれるのか、もっぱら解釈論に委ねたことになる。改正行政手続法にも目を向けるなら、法律に根拠があり、かつ、法令違反の行政指導に係る中止等の申出（36 条の 2）の仕組みが定められており、全体として、「事実上の行為」について、処分と解釈されれば行政不服審査法、行政指導と解釈されれば行政手続法という交通整理がされていることにも留意しなければならない[12)]。審査請求の対象となる「事実上の行為」の範囲について、抗告訴訟において処分性を柔軟に肯定する一部判例との整合性を含め、今後の解釈運用の動向に注目する必要がある。

新法 7 条 1 項は、処分及びその不作為について、審査請求することができないものを 12 項目にわたって列記している。ここに掲げられている処分・その不作為について、新法の定める審査請求等の対象にはならないが、個別法により特別の不服申立て制度を設けることは許容されている（8 条）。

新法 7 条 1 項に列記された処分・その不作為、同条 2 項が規定する行政主体

11）新法は、地方公共団体における不服申立ての運用実態について、大きな変革を迫るものである。この点、地方公共団体における苦情処理制度との関係が、特に問題となる。新法に苦情処理制度に係る規定は置かれていないが、苦情処理制度と審査請求制度が連動して行政救済の実を挙げるための制度的工夫が論じられるべきである。地方での不服審査制度の課題については、櫻井敬子「地方の処分に対する不服審査」自治実務セミナー 51 巻 3 号（2012）4 頁以下、洞澤秀雄「地方自治体における行政不服審査」法律時報 86 巻 5 号（2014）100 頁以下。碓井光明「条例による第三者的行政不服審査機関の設置について」地方自治 793 号（2013）2 頁以下等を参照。

12）行政手続法の定める違法行政指導の中止等を求める申出については、それを拒否する行政側の意思決定に処分性が認められ得るのではないか、という問題がかねてより指摘されている。前田・前掲注 5）87 頁。立法者意思が処分性を否定することは明らかであるが、紛争の成熟性・抗告訴訟による救済の合理性に照らし、処分性を肯定する余地があろう。

の機関相互間の処分・その不作為、さらに、他の法律に特別の定めのある場合（1条2項）を除き、原則として全ての処分・その不作為について、新法による審査請求が可能ということになる（一般概括主義）。

なお、不作為についての不服申立てに関し、現行法は、異議申立て・審査請求の自由選択を認め、不作為庁に事務処理の促進を求めるための異議申立てを許容する。これに対し、新法は、申請に対する不作為に係る紛争につき一回的解決を図るという観点から、審査請求において、不作為状態にある申請を認容すべきか否かを確定することをもって紛争解決とする志向を有する（49条3項を参照）。これは、申請に対する不作為状態を解消させるための手続的仕組みについて、行政手続法7条（同法9条2項も参照）による審査応答義務の設定、行政事件訴訟法3条6項2号による申請型義務付け訴訟の法定等を踏まえたものと評される[13)]。

4－2　審査庁

審査請求は、法律（又は条例）に特別の定めのある場合を除き、原則として、処分庁・不作為庁の最上級行政庁に対してする（4条4号）。現行法において、審査庁は直近上級行政庁が原則であるところ、新法では、最上級行政庁による審理が原則と改められている。

上記原則の例外として、①処分庁・不作為庁に上級行政庁がない場合（又は処分庁・不作為庁が主任の大臣、宮内庁長官、外局の長である場合）には当該処分庁・不作為庁、②宮内庁長官・外局の長が処分庁・不作為庁の上級行政庁である場合には宮内庁長官・外局の長、③主任の大臣が処分庁・不作為庁の上級行政庁である場合（上記①②を除く）には当該主任の大臣が、それぞれ審査庁となる（4条1号～3号）。行政組織法上、主任の大臣（内閣府の長としての内閣総

13）非申請型の義務付け訴訟に対応する行政上の救済手続は、新法においては用意されておらず、立法的課題として先送りされた。この点につき、塩野宏『行政法Ⅱ〔第5版〕』（有斐閣・2010）41頁。それにかわり、行政手続法に、行政に対し適正な権限行使を促す手続が新設された（後述）。

理大臣・各省の大臣）の上級行政庁は内閣であるところ、大臣が例外として審査庁となること、及び、外局（内閣府・各省に設置された庁・委員会）の長の上級行政庁は各府省の大臣及び内閣となるところ、外局の長が例外として審査庁となることを、それぞれ示している。

なお、現行法では上級行政庁がないため処分庁・不作為庁に異議申立てをするケースについて、新法では、審査請求となる。

4－3　審査請求期間

処分についての審査請求には、処分の法的効果の早期安定を図るという立法政策から、審査請求期間が制限されている。処分についての審査請求には、正当な理由があるときを除き、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（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か月）という主観的請求期間（18条1項）、正当な理由があるときを除き、処分（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）の日の翌日から起算して1年という客観的請求機関（同条2項）が、それぞれ規定されている。

現行法では主観的請求期間は60日であるところ、新法はこれを原則3か月に延長した。また、主観的請求期間について、現行法では「やむをえない理由」があるときが例外とされているが、新法では「正当な理由があるとき」に改められ、客観的事情に限られないかたちへと概念が拡張されている。

処分の不作為について、審査請求期間の制限はなく、不作為状態が続く限り審査請求が可能であることは、現行法・新法とも同じである。なお、新法49条1項は、不作為についての審査請求が、「申請から相当の期間が経過しないでされた」場合に不適法却下となることを明記している。

4－4　審査請求適格

処分につき審査請求できるのは、「行政庁の処分に不服がある者」である（2条）。現行法と基本的に同じであり、行政事件訴訟法9条1項が規定する「法

律上の利益を有する者」と同一範囲と解釈されることが前提とされる。審査請求適格を拡大するための立法措置がとられることはなく、制度改革につき行政訴訟改革が先か・不服申立制度が先かという消極的現状維持論を打破する必要性が強く示唆される。

不作為につき審査請求できるのは、「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」である（3条）。同条には、当該申請から相当の期間が経過したにもかかわらず、何らの処分もない場合に審査請求できることが規定されている。

5　審査請求の審理手続

5－1　標準審理期間

新法は、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に資するという観点から、審理期間の目安となる標準審理期間の設定・公表につき規定する。審査庁となるべき行政庁は、審査請求がその事務所に到達してから当該審査請求に対する裁決をするまでに通常要すべき標準的な期間を定めるよう努めるとともに、標準審理期間を定めたときは、審査庁及び関係処分庁（当該処分の権限を有する行政庁のうち審査庁以外のもの）の事務所における備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならない（16条）。裁決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を含む。

標準審理期間制度の導入は、不服申立手続の迅速化、国民の側の予測可能性向上に一定の役割を果たすことが期待されるが、他方で、①行政不服審査会等の第三者的機関への諮問を経由した場合、そこでの調査審議にどの程度時間がかかるか事前に想定可能か、②処分・不作為に瑕疵があることは本来あってはならない以上、瑕疵の中身はあらかじめ想定し難いはずであり、標準審理期間の設定になじまない状況があるのではないか、等の疑問がある。今後、各種処分について標準審理期間がどのように設定されるかを見定めた上で、その制度的意義を厳格に評価する必要がある。

5－2　手続の開始

審査請求は、他の法律（条例に基づく処分については条例）に口頭ですることができる旨の定めがある場合を除き、審査請求書を提出してしなければならない（19条1項）。

審査庁が処分庁・不作為庁と異なる場合、審査請求は、処分庁・不作為庁を経由してすることができる（21条1項）。この場合、処分庁・不作為庁は、直ちに、審査請求書等を審査庁に送付しなければならない（同条2項）。審査請求期間の計算については、処分庁に審査請求書を提出した時（又は口頭陳述をした時）に、処分についての審査請求があったものとみなされる（同条3項）。

審査請求書に不備がある場合、審査庁は、相当の期間を定め、その期間内に不備を補正すべきことを命じなければならない（23条）。審査請求人が補正をしない場合（補正できないことが明らかな場合も同様）、審査庁は、審理員による審理手続を経ないで却下裁決をすることができる（24条1項・2項）。

5－3　審理員による審理手続

⑴　審理員による審理手続の導入

新法は、処分・当該処分に係る再調査の請求についての決定・不作為に関与していない審理員による審理手続を導入し、審理員が主張・証拠の整理などを含む審理を行い、審理員意見書（審査庁がすべき裁決に関する意見書）を作成し、これを事件記録とともに審査庁に提出する仕組みを新設した。

現行法は、審査請求手続において、係争処分等に関与した職員が審理や裁決書の起案に関わることを排除しておらず、係争処分を見直すという行政の自己統制機能が十分に担保されないという指摘がなされている。新法は、審査請求の審理手続をより客観的で公正なものにするという趣旨に基づき、職能分離の観点から一定の要件を満たす審理員が審査請求の審理・判断をすることとした。もっとも、審理員は、審査庁に所属する職員（非常勤を含む）であり、組織法的に完全なかたちの第三者ではない（理論的には審査庁の指揮監督下にあり、職権行使の独立を担保する明文規定も置かれていない）[14]。

審査庁は、原則として、処分（場合より再審査の請求についての決定）・不作為に係る処分に関与した（又は関与することとなる）者以外の職員の中から審理員を指名する（9条1項）。審理員を指名した旨は、審査請求人及び処分庁等（審査庁以外の処分庁等）に通知しなければならない。審査庁となるべき行政庁は、審理員となるべき者の名簿を作成するよう努め、名簿を作成したときは適当な方法で公にしておかなければならない（17条）。

なお、行政委員会等が審査庁となる場合には、審理員による審理手続は行われない。また、審査請求人が審査請求書につき補正に応じないため却下する場合、審査請求が不適法であり補正することができないことが明らかであるため却下する場合にも、審理員による審理手続は行われない（以上、9条1項ただし書）。加えて、個別法により（整備法により措置）審理員による審理手続が全面的に排除される例がある。例えば、情報公開法・個人情報保護法については、審査会により十分な審理が確保されていることから、審理員による手続は不要とされた。

⑵　審理手続の計画的遂行

新法は、審理関係人（審査請求人、参加人、処分庁・不作為庁）及び審理員は、簡易迅速かつ公正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とする（28条）。その上で、審理員は、審査請求に係る事件について、審理すべき事項が多数であり又は錯そうしているなど事件が複雑であることその他の事情により、迅速かつ公正な審理を行うため、審理手続（口頭意見陳述、証拠書類等の提出、物件の提出要求、参考人の陳述及び鑑定の要求、検証、審理関係人への質問）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、これらの審理手続の申立てに関する意見の聴取を行うこと

14）審理員制度について、大橋真由美「行政不服審査における審理主宰者に関する一考察」成城法学80号（2011）244頁以下、同「行政不服審査法改正と行政不服審査における審理体制のあり方」法律時報86巻5号（2014）94頁以下。

ができる（37 条 1 項。審理手続の計画的遂行）。

弁明書・反論書のみでは、審査請求の趣旨や、請求人と処分庁の対立点等を正確に把握できない場合が想定される。新法は、簡易迅速かつ公正な審理が可能となるよう、審理員による事前の争点整理を可能とし、審査請求における審理の計画的遂行に資すことを目指したものと考えられる。他方で、このことは、審理員に争点整理等の実施に係る高いスキルが求められることを意味するのであり、審理員の資質が厳しく問われる。また、審理員及びその補助機関たる公務員について、研修・能力測定の仕組みも必要であろう。

⑶　代理人・参加人・補佐人

審査請求は、代理人によってすることができる（12 条 1 項）。

また、参加人（審査請求に参加する者）の制度も定められている。利害関係人（審査請求人以外の者であって係争処分の根拠となる法令に照らし当該処分につき利害関係を有するものと認められる者）は、審理員の許可を得て、当該審査請求に参加することができる（13 条 1 項）。審理員は、必要があると認める場合には、利害関係人に対し、当該審査請求に参加することを求めることができる（同条 2 項）。

参加人は、処分庁等からの弁明書の送付（29 条 5 項）、審査請求人からの反論書の送付（30 条 3 項）を受け、意見書を提出できる（同条 2 項）。これらは、現行法における参加人の手続的権利（口頭意見陳述、証拠書類・証拠物の提出、鑑定要求・物件提出要求・検証・審尋等の申立て、閲覧請求）にプラスして拡充されたものである。また、参加人には、口頭意見陳述における質問（31 条 1 項・5 項）、審理員意見書の写しの送付（43 条 3 項）等、新たに設けられた手続に係る権利も認められている。新法による参加人の手続的権利の拡充が、三面的・多極的な利害調整を必要とする現代的な行政上の紛争を有効に解決する機能を果たし得るか、注目される。

さらに、後述する口頭意見陳述をする場合、申立人は、審理員の許可を得て、補佐人とともに出頭することができる（31 条 3 項）。

⑷　弁明書の提出

審理員は、審査庁から指名されたときは、直ちに、処分庁等に審査請求書の写し（または審査請求録取書の写し）を送付しなければならない（29 条 1 項。処分庁・不作為庁が審査庁である場合を除く）。その上で、審理員は、相当の期間を定めて、処分庁等に対し、弁明書の提出を求める（同条 2 項）。弁明書には、処分の内容・理由（処分についての審査請求の場合）、処分をしていない理由及び予定される処分の時期・内容・理由（不作為についての審査請求の場合）を記載しなければならない（同条 3 項）。また、弁明書には、行政手続法 24 条 1 項の調書、同条 3 項の報告書、29 条 1 項の弁明書を添付するものとされる（新法 29 条 4 項）。審理員は、処分庁等から弁明書の提出があったときは、これを審査請求人及び参加人に送付しなければならない（同条 5 項）。

現行法では、審査請求において審査庁が処分庁に弁明書の提出を求めるか否かは、審査庁の判断（裁量）によるものとされているところ（現行法 22 条 1 項）、新法では、審理員が処分庁等に弁明書の提出を求めることが、審理員の義務として規定されている。さらに、新法は、弁明書の内容等についても、相当程度明確化している。

⑸　反論書等の提出

審査請求人は、反論書（送付された弁明書に記載された事項に対する反論を記載した書面）を提出することができる（30 条 1 項）。また、参加人は、意見書（審査請求に係る事件に関する意見を記載した書面）を提出することができる（同条 2 項）。審理員は、反論書・意見書の提出について、提出すべき相当の期間を定めることができる。審理員は、審査請求人から反論書の提出があったときはこれを参加人・処分庁等に、参加人から意見書の提出があったときはこれを審査請求人・処分庁等に、それぞれ送付しなければならない（同条 3 項）。

⑹　口頭意見陳述

新法においても、審査請求の手続は、現行法と同様、原則として書面によっ

て行われる。しかし、審査請求人又は参加人の申立てがあった場合、審理員は、原則として、その申立人に口頭で当該審査請求に係る事件に関する意見を述べる機会を与えなければならない（31条1項。口頭意見陳述）。口頭意見陳述は、審理員が期日・場所を指定し、全ての審理関係人を招集して行わせる（同条2項）。申立人は、審理員の許可を得て、補佐人とともに出頭することができる（同条3項）。さらに、口頭意見陳述に際し、申立人は、審理員の許可を得て、審査請求に係る事件に関し、処分庁等に対して、質問を発することができる（同条5項）。

現行法では、申立人が処分庁等に対して質問を発する手続は規定されておらず（そもそも、現行法では、口頭意見陳述につき処分庁等の立会いは義務付けられていない）、新法はこの点を改めた（行政手続法20条2項は、聴聞手続において、当事者等から行政庁の職員に質問できる旨を規定している）。重要な改革ではあるが、行政側による応答義務等は規定されておらず、今後の運用状況を検証してゆく必要がある。

⑺　証拠書類等の提出、物件の提出要求

審査請求人・参加人は証拠書類・証拠物を（32条1項）、処分庁等は処分の理由となる事実を証する書類その他の物件を（同条2項）、それぞれ提出することができる。また、審理員は、審査請求人・参加人の申立てにより又は職権で、書類その他の物件の所持人に対し、相当の期間を定めて、その物件の提出を求め、提出された物件を留め置くことができる（33条）。

⑻　参考人陳述・鑑定の要求、検証、審理関係人への質問

審理員は、審査請求人・参加人の申立てにより又は職権で、適当と認める者に、参考人としてその知っている事実の陳述を求め、または鑑定を求めることができる（34条）。

審理員は、審査請求人・参加人の申立てにより又は職権で、必要な場所につき、検証をすることができる（35条1項）。審理員は、申立てによる検証をし

ようとするときは、申立てをした者に対し、検証の日時・場所をあらかじめ通知し、立ち会う機会を与えなければならない（同条2項）。

また、審理員は、審査請求人・参加人の申立てにより又は職権で、審査請求に係る事件に関し、審理関係人に質問することができる（36条）。

⑼　審査請求人等による物件の閲覧・謄写

審査請求人・参加人は、審理手続が終結するまでの間、審理員に対し、新法の規定により審理関係人から提出された書類その他の物件（審理員が職権で提出させたものを含む）の閲覧又は写し等の交付を求めることができる。この場合、審理員は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧・交付を拒むことができない（38条1項）。

現行法では、文書閲覧請求として規定されていたところ（現行法18条1項）、新法では、写し等の交付まで請求できることとされ、対象も拡大された。実務上、大きな意味をもつ改革である。

⑽　手続の併合・分離、執行停止の意見書

審理員は、必要があると認める場合には、数個の審査請求に係る審理手続を併合し、又は、併合された数個の審査請求に係る審理手続の分離をすることができる（39条）。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（40条）。

⑾　審理手続の終結

審理員は、必要な審理を終えたと認めるときは、審理手続を終結する（41条1項）。なお、審理員は、審理員が定めた相当の期間内に、弁明書、反論書、意見書、証拠書類等の物件が提出されない場合において、更に一定の期間を示して、当該物件の提出を求めたにもかかわらず、当該提出期間内に当該物件が提出されなかったとき（同条2項1号）、申立人が、正当な理由なく、口頭意見

陳述に出頭しないとき（同項2号）、審理手続を終結することができる。

審理員が審理手続を終結したときは、速やかに、審理関係人に対し、審理手続を終結した旨、及び、審理員意見書・事件記録を審査庁に提出する予定時期を通知する（41条3項）。

審理員は、審理手続を終結したときは、遅滞なく、審理員意見書（審査庁がすべき裁決に関する意見書）を作成しなければならない（42条1項）。審理員は、審理員意見書を作成したときは、速やかに、これを事件記録とともに、審査庁に提出しなければならない（同条2項）。

5－4　行政不服審査会の関与

⑴　行政不服審査会等

新法は、審査請求手続において客観的かつ公正な判断が得られるよう、有識者から構成される行政不服審査会を設け、審査請求の審理に関与する仕組みを新設した。地方公共団体の長が審査庁である場合には、条例で設置される同様の機関が関与する。第三者機関が審査庁の判断の妥当性をチェックすることにより、審査庁による裁決の公正性を向上させる趣旨である[15)]。

新法が導入する審理員は、行政組織法上は審査庁の補助機関であり（審理員は裁決権限を有しない）、審査請求に対する判断の客観性が十分に保障され得ない部分が残る。公正な手続による国民の権利利益の救済という観点からは、審査庁・処分庁から独立した第三者的機関が、審査請求手続における判断過程に関与する必要性があるとされる[16)]。行政不服審査会等は、審理員による第一次的な判断を受けるかたちで、審査請求を棄却しようとする審査庁の判断の適否を審査する役割等を担う諮問機関である（個別法領域ごとではなく、領域横断的機関として制度設計されている）。なお、簡易迅速な手続という審査請求制度の趣旨に照らし、行政不服審査会等での審理手続は、審理員意見書及び事件記録に基づく書面審理が中心とされている。

15）行政不服審査会に関する問題点について、櫻井敬子「行政不服審査会（仮称）の作り方」自治実務セミナー53巻3号（2014）8頁以下。

行政不服審査会は、総務省に設置され（67条1項）、9人の委員により組織される（68条1項）[17]。20年法案では、行政不服審査会が情報公開・個人情報保護審査会の業務を吸収することとされ、情報公開・個人情報保護審査会の廃止が前提とされていた。20年法案では、行政不服審査会の会長が委員とは別に任命されることとされ（新法では会長は委員の互選で決められる。70条1項）、情報公開・個人情報保護審査会は行政不服審査会の部会となることが予定されていた。しかし、新法は、これらの点を改め、情報公開・個人情報保護審査会は従前どおり内閣府に存置される[18]。

新法は、地方公共団体に、執行機関の附属機関として、同法の規定によりその権限に属させられた事項を処理するための機関を置くことを定める（81条1項）。他方、地方公共団体は、当該地方公共団体における不服申立ての状況等に鑑み、上記機関を置くことが不適当又は困難であるとき、条例で、事件ごとに執行機関の附属機関を置くことができるとされている（同条2項）。常設ではなく案件ごとにアドホックなかたちで設置することが許容されたことになる。

地方公共団体に置かれる機関については、74条～79条が準用されるほか（81

16）第三者機関の関与について積極的に評価するか否かが、新法の仕組み全体に対する評価を分けるひとつのポイントである。例えば、衆議院総務委員会の参考人として発言した小早川光郎は、自らの情報公開・個人情報保護審査会での経験を踏まえ、行政不服審査会の存置の意義を高く評価する発言をしている。しかしながら、筆者は、同じ情報公開・個人情報保護審査会の委員を務めた経験から、行政不服審査会設置の意義につき慎重な見解を抱いている。今後、行政不服審査会が国民の権利利益救済の向上に実際にどのように機能したか可能な限り定量的に測定可能な情報の提供と、それを踏まえた絶えざる制度的改善を期待したい。

17）新法の制定過程において、国の行政不服審査会への諮問の予測件数は、年間200件程度という説明が繰り返されていた。宇賀＝若生・前掲注5）49頁（若生）も同様の趣旨を述べる。新法が諮問の要否を申立人の意思に委ねることとした結果、20年法案の段階よりも予測件数は減少すると考えられるところ、9人の委員による3部会という構成は、情報公開・個人情報保護審査会の吸収分を除く20年法案の構成と変わっていない。立法事実という部分で、疑問がある。

18）情報公開・個人情報保護審査会が存置された経緯及びその意義について、櫻井・前掲注15）。

条3項)、それ以外の組織及び運営に関し必要な事項は、当該機関を置く地方公共団体の条例で定めることとされる（同条4項)。新法の規定振りから、20年法案に比べ、地方公共団体に置かれる機関につき法律上の規律が弱められ、制度設計上の自由度が高められているように見える。実際そうなるかは、今後、法施行時までの総務省当局の動向に左右されることになろう。地方レベルにおいて、国レベルでの事務局や専門委員に対応するものがどのように建てつけられるか、各地方公共団体での具体的運用状況が注目される。

⑵　行政不服審査会への諮問

審査庁は、審理員意見書の提出を受けたときは、原則として、審査庁が国の行政機関である場合には行政不服審査会に、審査庁が地方公共団体の長である場合にあっては地方設置の機関に、それぞれ諮問しなければならない（43条1項)。

上記の例外として諮問を要しないのは、①処分につき審議会等の議を経た場合（同項1号)、②裁決につき行政委員会・地方議会等の議を経て裁決しようとする場合（2号)、③不作為につき審議会等の議を経て裁決しようとする場合(3号)、④審査請求人が諮問を希望しない場合（4号。参加人から諮問しないことについて反対する旨の申出がされている場合を除く)、⑤行政不服審査会等により諮問を要しないと認められた場合（5号)、⑥審査請求が不適法であり却下する場合（6号)、⑦全部取消し、全部撤廃、申請に係る全部認容をする場合（7号・8号。反対する旨の意見書が提出されている場合・口頭意見陳述においてその旨の意見が述べられている場合を除く）である。

20年法案では、上記④の例外規定がなかったところ、新法は、審査請求人が行政不服審査会等への諮問を希望しない場合を例外として認めている。審査請求人が、より簡易・迅速に裁決がされることを希望する選択肢を許容するものであり、審査請求人側の負担を軽減するものとして積極的に評価される。

上記⑤の例外規定は、行政不服審査会等が諮問を不要とするケースを判断するもので、「国民の権利利益及び行政の運営に対する影響の程度その他当該事

件の性質を勘案」するという考慮要素が明文化されている（43 条 1 項 6 号）。「行政の運営に対する影響の程度」が具体的にどのように解釈されるかにより、新法が定める行政不服審査会等の機能は大きく左右されることとなろう[19]。

行政不服審査会への諮問の際、審査庁は、審理員意見書及び事件記録の写しを添えなければならず（43 条 2 項）、審理関係人（処分庁等が審査庁である場合にあっては、審査請求人及び参加人）に対し、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しなければならない（同条 3 項）。

⑶　行政不服審査会での審理

総務省に設置される行政不服審査会は、3 名で構成される合議体（部会）又は全員で構成される合議体で、審査請求に係る事件につき調査審議をする（72 条 1 項・2 項）。行政不服審査会は、審査関係人（審査請求人・参加人・審査庁）に対して主張書面・資料の提出を求める等の調査権限を持つ（74 条）。行政不服審査会は、審査関係人から申立てがあった場合には、原則として、当該審査関係人に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない（75 条 1 項）。もっとも、行政不服審査会が「その必要がないと認める場合」には口頭意見陳述の機会付与は不要とされている（同項ただし書）。今後、実際の運用状況を見定める必要があるが、行政不服審査会は、簡易・迅速な紛争処理（標準処理期間が定められた場合にはその期間内での処理も求められる）と、個々の案件に応じた公正な手続保障との適切なバランスという、極めて重い課題を負う。

審査関係人は、行政不服審査会に対し、主張書面又は資料を提出すること（76 条）、審査会に提出された主張書面又は資料の閲覧・写し等の交付を求めることができる（78 条 1 項）。

行政不服審査会は、諮問に対する答申をしたときは、答申書の写しを審査請求人及び参加人に送付するとともに、答申の内容を公表する（79 条）。

19）この点について、総務省の見解を示すものとして、宇賀＝若生・前掲注 5）49 頁（若生）。

6　裁決

6－1　審査請求の終了

審査請求は、審査庁の裁決により終了する。なお、審査請求人は、裁決があるまでは、いつでも審査請求を取り下げることができる（27条1項）。審査請求の取下げは、書面でしなければならない（同条2項）。

審査庁は、行政不服審査会等から諮問に対する答申を受けたとき（諮問を要しない場合には審理員意見書が提出されたとき）は、遅滞なく、裁決をしなければならない（44条）。諮問・意見書について、審査庁がどのように取り扱うべきかについての明文規定は置かれていない。裁決主文が、答申書・意見書と異なる内容である場合の理由付記についてのみ、規定がある（50条1号4号）。

6－2　処分についての審査請求の裁決

処分についての審査請求において、審査請求が不適法である場合には、当該審査請求を却下する裁決（45条1項）、審査請求に理由がない場合には、当該審査請求を棄却する裁決（同条2項）がなされる。

審査請求に係る処分が違法・不当であるが、これを取り消し又は撤廃することにより公の利益に著しい障害を生ずる場合において、審査請求人の受ける損害の程度、その損害の賠償又は防止の程度及び方法その他一切の事情を考慮した上、処分を取り消し又は撤廃することが公共の福祉に適合しないと認めるときは、審査庁は、審査請求を棄却することができる（事情裁決。45条3項。この場合、審査庁は、裁決で、当該処分が違法又は不当であることを宣言しなければならない）。行政事件訴訟法31条の定める事情判決に対応する制度である。

審査請求に係る処分（事実上の行為を除く）が違法・不当である場合には、事情裁決の場合を除き、当該処分の全部・一部を取り消し、又はこれを変更する裁決がされる（46条1項）。ただし、審査庁が処分庁の上級行政庁又は処分庁のいずれでもない場合には、当該処分を変更することはできない（同項ただし書）。法令に基づく申請を却下又は棄却する処分の全部又は一部を取り消す

場合において、当該申請に対して一定の処分をすべきものと認めるとき、処分庁の上級行政庁である審査庁は当該処分庁に対して当該処分をすべき旨を命ずる措置をとり、処分庁である審査庁は当該処分をする措置をとる（同条2項）。審査庁が一定の処分を命ずる（又は当該処分をする）場合について、必要があれば、審議会の議を経る（同条3項）、あるいは、関係行政機関と協議する（同条4項）ことができる。

審査請求に係る事実上の行為が違法・不当である場合、審査庁は、裁決で、その旨を宣言した上で、処分庁以外の審査庁は、処分庁に対し、当該行為の全部・一部を撤廃し、又はそれを変更すべき旨を命ずる措置をとり、処分庁である審査庁は、当該行為の全部・一部を撤廃し、又はこれを変更する措置をとる（47条。事情裁決の場合を除く）。ただし、審査庁が処分庁の上級行政庁以外の審査庁である場合には、当該行為を変更すべき旨を命ずることはできない（同条ただし書）。

いずれにしても、審査庁は、審査請求人の不利益に当該処分を変更し、当該事実行為を変更すべき旨を命じ、これを変更することはできない（48条）。

6－3　不作為についての審査請求の裁決

不作為についての審査請求が不適法である場合（申請から相当の期間が経過していない場合など）には、審査請求を却下する裁決がされる（49条1項）。審査請求が適法であり、審査請求に係る不作為が違法・不当でない場合には、当該審査請求を棄却する裁決がなされる（同条2項）。

審査請求に係る不作為が違法・不当である場合には、審査庁は、裁決で、当該不作為が違法・不当である旨を宣言するとともに、当該申請に対して一定の処分をすべきものと認めるときは、不作為庁の上級行政庁である審査庁は、不作為庁に対し、当該処分をすべき旨を命ずる措置をとり、不作為庁である審査庁は、当該処分をする措置をとる（49条3項）。

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ものと認めて措置をとるために必要があると認める場合に、当該処分をするにつき必要

な審議会等の議を経ること（49条4項）、関係行政機関との協議の実施その他の手続をとること（同条5項）ができる旨が規定されている。

6－4　裁決の拘束力

裁決は、関係行政庁を拘束する（52条1項。拘束力）。

申請に基づいてした処分が手続の違法・不当を理由として裁決で取り消され、又は申請を却下・棄却した処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない（52条2項）。

法令の規定により公示された処分が裁決により取消し・変更された場合には、処分庁は、その旨を公示しなければならない（52条3項）。また、法令の規定により処分の相手方以外の利害関係人に通知された処分が裁決により取消し・変更された場合には、処分庁は、通知を受けた者にその旨を通知しなければならない（同条4項）。

7　執行停止

審査請求は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げない（25条1項。執行不停止原則）。その上で、処分庁の上級行政庁又は処分庁である審査庁は、必要があると認める場合には、審査請求人の申立てにより又は職権で、執行停止（処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止その他の措置）をすることができる（同条2項）。他方、処分庁の上級行政庁・処分庁以外の審査庁は、必要があると認める場合には、審査請求人の申立てにより、処分庁の意見を聴取した上、執行停止をすることができる（同条3項。ただし、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止以外の措置をとることはできない）。

審査請求人が執行停止の申立てをした場合、審査庁は、処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるために緊急の必要があると認めるとき、執行停止をしなければならない（25条4項。義務的執行停止）。ただし、

公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき、または本案について理由がないとみえるときは、この限りでない（同項ただし書）。

審査庁は、新法25条4項に規定する重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質・程度、処分の内容・性質をも勘案するものとされる（同条5項）。

処分の効力の停止は、それ以外の措置によって目的を達することができるときは、することができない（25条6項）。

執行停止の申立てがあったとき、又は審理員から執行停止をすべき旨の意見書（40条）が提出されたときは、審査庁は、速やかに、執行停止をするかどうかを決定しなければならない（25条7項）。

執行停止をした後において、執行停止が公共の福祉に重大な影響を及ぼすことが明らかとなったとき、その他事情が変更したときは、審査庁は、その執行停止を取り消すことができる（26条）。

8　再調査の請求

新法は、個別法に特別の定めがある場合に限り、処分庁に対する再調査の請求の手続を認めている。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、処分の見直しをする手続である。不作為についての再調査の請求は、規定されていない。

20年法案では、再調査の請求は、審査請求に前置されるものとされていたが、新法では、審査請求と再調査請求の関係は、国民の自由選択に改められている（5条1項。もっとも、再調査の請求をした場合には、原則として、その決定後でなければ審査請求することはできない。同条2項）。

再調査の請求は、審査請求と比較し、簡易な手続とされている（具体的には、審査請求に関する規定の準用を定めた61条を参照）。再調査の請求では、審理員による審理はなされず、行政不服審査会への諮問の手続もない。処分庁が自ら再調査をすることから、弁明書・反論書のやりとりはなく、審査請求において

審理員が関わって行う手続の多くが準用から外されている（口頭意見陳述における処分庁への質問もできない）。

再調査の請求期間は、主観的請求期間として、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（54条1項）、客観的請求期間として、処分があった日の翌日から起算して1年（同条2項）とされる。いずれも、正当な理由があるときに例外が認められ得る。

処分庁は、再調査の請求がされた日の翌日から起算して3か月を経過しても当該再調査の請求が係属しているときは、遅滞なく、当該処分について直ちに審査請求をすることができる旨を書面でその再調査の請求人に教示しなければならない（57条）。再調査の請求をした日から3か月を経過しても処分庁が決定をしないため、決定を経ずに審査請求がされたとき、当該再調査の請求は取り下げられたものとみなされる（56条）。

再調査の請求が不適法である場合には、処分庁は、決定で、当該再調査の請求を却下する（58条1項）。再調査の請求に係る処分が違法・不当でない場合には、処分庁は、決定で、当該再調査の請求を棄却する（同条2項）。再調査の請求に係る処分（事実上の行為を除く）が違法・不当である場合には、処分庁は、決定で、当該処分の全部・一部を取り消し、又はこれを変更する（59条1項）。再調査の請求に係る事実上の行為が違法・不当である場合には、処分庁は、決定で、その旨を宣言するとともに、当該事実行為の全部・一部を撤廃し又はこれを変更する（同条2項）。いずれにしても、処分庁は、再調査の請求人の不利益に係争処分・事実上の行為を変更することはできない（同条3項）。

再調査の請求の決定書（全部認容の場合を除く）には、係争処分につき審査請求をすることができる旨（却下の決定である場合には、当該却下の決定が違法な場合に限り審査請求をすることができる旨）、審査請求をすべき行政庁、審査請求期間の教示が必要である（60条2項）。

9　再審査請求

新法は、個別法に定めがある場合に、処分についての審査請求の裁決（原裁決）に不服がある者が、さらにもう一段階の不服申立てをする再審査請求を規定する（6条）。再審査請求は、20年法案において廃止とされていたが、新法は、これをカテゴリーとして存置した。

再審査請求は、基本的に、審査請求と同じ手続構造を与えられている（66条の準用規定を参照）。従って、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。また、再審査請求は、原裁決又は当該処分を対象とするものと定義されている（6条2項）。このことに対応し、再審査請求に係る原裁決が違法・不当である場合において、もとの処分が違法・不当のいずれでもないときには、当該再審査請求につき棄却裁決をすることが規定されている（64条3項）。これにより、係争処分に違法・不当が認められない一方、審査請求における手続上の瑕疵のみがあるケースにおいて、再審査請求は棄却となる。この場合について、事情裁決と異なり、裁決の主文で違法・不当を宣言する旨の規定は置かれていない。

再審査請求期間は、原裁決があったことを知った日の翌日から起算して1月（62条1項。主観的請求期間）、原裁決があった日の翌日から起算して1年（同条2項。客観的請求期間）であり、いずれも、正当な理由があれば例外が認められ得る。

現行法の下では、個別法上、直近上級行政庁に審査請求し、さらに上級行政庁に再審査請求をすることとされているものがあるが（道路車両運送法等）、新法は審査請求を求める先を最上級行政庁としているため、このタイプの再審査請求は整備法により廃止される。また、個別法により再審査請求が存置される場合についても、審査請求の後に直接裁判所に出訴するか、再審査請求するかは、国民の選択に委ねられることとされている（整備法により、個別法において手当されている）。

10　教示・情報提供

10－1　教示制度

行政庁は、審査請求・再調査の請求・他の法令に基づく不服申立てをすることができる処分を書面でする場合には、処分の相手方に対し、①不服申立てをすることができること、②不服申立てをすべき行政庁、③不服申立てをすることができる期間を、書面で教示しなければならない（82条1項）。処分の相手方以外の者につき、行政庁の教示義務はないが、利害関係人から、当該処分が不服申立てをすることができる処分であるかどうか、不服申立てできる場合であれば不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間につき教示を求められたときは、当該事項を教示しなければならない（同条2項）。この場合、教示を求めた者が書面による教示を求めたときは、当該教示は、書面でしなければならない（同条3項）。

行政庁が上記の教示をしなかった場合には、当該処分について不服がある者は、当該処分庁に不服申立書を提出することができる（83条1項）。この場合、当該処分が処分庁以外の行政庁に対し審査請求をすることができる処分であるときは、処分庁は、速やかに、当該不服申立書を審査庁に送付しなければならず（同条3項）、この規定により不服申立書が送付されたときは、初めから当該審査庁又は行政庁に審査請求又は当該法令に基づく不服申立てがされたものとみなされる（同条4項）。それ以外の場合でも、1項の規定により不服申立書が提出されたときは、初めから当該処分庁に審査請求又は当該法令に基づく不服申立てがされたものとみなされる（同条5項）。

上記の教示に係る規定は、新法の補則（6章）に置かれており、行政不服申立て全体に通ずる規範という位置付けが与えられている。従って、新法に定められた不服申立て（審査請求・再調査の請求・再審査請求）のみならず、他の法令（個別法）に基づく特別な不服申立てについても、原則として適用される。なお、地方公共団体その他の公共団体に対する処分で、当該公共団体がその固有の資格において処分の相手方となるものについては、適用しないとされてい

る（7条2項）。

不服申立てについて、必要な教示がされなかった場合の手続的ルールについては、上記のとおりであるが、新法は、審査請求・再調査の請求につき、教示の内容に誤りがあり、間違った教示に従って手続をしてしまった場合の救済ルールを整備している。

審査請求できる処分につき、処分庁が審査庁を誤って教示し、その教示された行政庁に書面で審査請求がされたときは、当該行政庁は、速やかに、審査請求書を処分庁又は審査庁に送付し、かつ、その旨を審査請求人に通知しなければならない（22条1項）。再調査の請求をすることができない処分につき、処分庁が誤って再調査の請求をすることができる旨を教示した場合において、当該処分庁に再調査の請求がされたときは、処分庁は、速やかに、再調査の請求書等を審査庁に送付し、かつ、その旨を再調査の請求人に通知しなければならない（同条3項）。これらの手続により、審査請求書・再調査の請求書等が審査庁に送付されたときは、初めから審査庁に審査請求がされたものとみなされる（同条5項）。

10－2　情報提供制度

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定めている（現行法・20年法案とも、このような趣旨の規定はない）。

不服申立てにつき裁決、決定その他の処分をする権限を有する行政庁は、不服申立てをしようとする者・不服申立てをした者の求めに応じ、不服申立書の記載に関する事項その他の不服申立てに必要な情報の提供に努めなければならない（84条）。

また、不服申立てにつき裁決等をする権限を有する行政庁は、当該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よう努めなければならない（85条）。

これらの規定は、新法における不服申立手続が、行政手続法の定める事前手

続と一定の相似性を持つことを示す。他方で、例えば、消費者行政の領域において、行政側が違法行為をした事業者に不利益処分を課す局面など、情報提供制度が濫用されるおそれも指摘できる。今後、制度の運用状況の合理性につき見極めてゆく必要がある。

11　不服申立前置の見直し

整備法は、取消訴訟を典型とする行政事件訴訟の提起について不服申立ての前置を定める個別法を一括して改正することにより、いわゆる不服申立前置の廃止・縮小を実現した。行政処分に不服がある場合に、行政機関に対して不服申立てをするか、直ちに裁判所に出訴するかは、国民の自由選択によることが原則である（行政事件訴訟法 8 条 1 項本文）。しかし、その例外として、個別法により、不服申立てを経由しなければ出訴できないことを定めることができる（同項ただし書）。今回の改革において、整備法により不服申立前置を規定する個別法を一括して改正し、前置の廃止・縮小が実現された。すなわち、前置を規定する 96 の法律のうち、47 の法律で不服申立前置を全部廃止、21 の法律でこれを一部廃止とされた。さらに、現行法下では、異議申立てと審査請求が二重に前置されることを規定した個別法が 21 あるところ、この二重前置は全て解消され、5 つの法律で前置を全廃し、残りの 16 の法律で前置を一重化することとなった[20)]。

整備法による不服申立ての見直しを経てもなお、不服申立前置が存置され続けるのは、49 の個別法においてである。不服申立前置を許すメルクマールは、①不服申立てに裁判に係る一審代替性があり（審級省略により高等裁判所に提訴となる）、国民の手続的負担の軽減がはかられている（電波法、特許法等）、②年

20）不服申立前置の廃止・縮小は、前政権下での行政救済制度検討チームによる包括的見直し作業の成果である。この点について、櫻井敬子「不服申立前置主義」自治実務セミナー 579 号（2010）4 頁以下、宇賀克也「不服申立前置の見直し」地方自治 773 号（2012）2 頁以下が参考になる。

間 1000 件を超えるような大量の不服申立てがあり、前置を外した場合の裁判所の負担が大きい（国税通則法、国民年金法、労働者災害補償保険法等）、③第三者的機関が高度に専門技術的な判断を行うなど、前置により裁判所の負担が低減されている（公害健康被害の補償等に関する法律、国家公務員法等）、という 3 点とされる。形式的に大量性・専門技術性・第三者機関の関与等があれば前置を許すということではなく、実質的・具体的に、不服申立前置の必要性を要求するものと評される。

出訴に係る不服申立前置は、憲法上保障されている国民の裁判を受ける権利を制約するものであり、実質的な立法事実が認められるものを除き、その廃止・縮小が一括して実現したことは、今回の制度改革の大きな成果といえる。さらに、この問題は、本来的に行政事件訴訟法に規律されているところ、今回このようなかたちで改革が実現したことは、今後さらなる行政事件訴訟法の改革に向けた橋頭堡となることが期待されよう。

12　行政手続法の改正

今回、行政不服審査制度の見直しの一環として、行政手続法も改正された。その趣旨は、行政不服審査法の全部改正に併せ、国民の救済手続を充実・拡充する観点から、不服申立ての対象とならない処分前の手続及び行政指導に関する手続についての法整備をすることである。具体的には、①処分権限を背景とする行政指導に係る根拠の明示（35 条 2 項）、②法令違反の行政指導に対する中止等の求め（36 条の 2）、③法令違反是正のための処分・行政指導の求め（36 条の 3）を定める条項が新設された。行政指導は不服申立ての対象ではなく、また、行政不服審査法は事後救済手続と整理されるため処分前の救済手続を包含しない。これらの部分について、国民の権利利益救済に資するべく、行政手続法に一定の改正が施されたものと評される。

上記①は、行政指導の方式を定める 35 条に、権限濫用型行政指導の抑止を趣旨とする明確原則・明示原則の規律を付け加えるものである。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又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、ⓐ当該権限を行使し得る根拠となる法令の条項、ⓑ当該条項に規定する要件、ⓒ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を課される（35条2項）。法定要件に反し違法とはいえない権限濫用型の行政指導については、その中止・是正の申出の対象とはされず、その方式に係るルールのみが定められた。なお、同条3項（現2項）により、行政指導の相手方は、上記事項の提示につき、書面交付を求めることができる。

上記②は、法令に違反する行為の是正を求める行政指導（法律に根拠があるものに限る）の相手方が、当該行政指導が法律の規定する要件に適合しないと思料するとき、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申出をすることができる手続を新設する（36条の2第1項）。違法な行政指導に係る事後救済手続と位置付けられるが、法律に根拠を有し、かつ、法令違反行為の是正を求める行政指導でなければ、手続に乗せることはできない。行政指導に係る救済手法を行政手続法に規定することの理論的意義については、20年法案の段階から各種議論のあるところであったが、そもそも法令の根拠・規律の点で行政処分とは異なるという行政指導の本質的性格からして、一方で処分性を柔軟に解釈する判例法理との整合性、他方で苦情処理制度とのすみ分け・機能分担という両面から、実際の法運用のあり方を精査する必要が感じられる。申出は、法定された事項を記載した申出書の提出により（同条2項）、申出があったとき、行政機関の側は、必要な調査を行い、当該行政指導が法律の定める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）。申出をした者に対し、行政機関の側から通知・連絡をすべきことは、規定されていない。

上記③は、何人も、法令に違反する事実を発見した場合に、行政側に対して、それを是正するための処分又は行政指導（法律に根拠があるものに限る）をすることを求める申出ができるという手続を定める（36条の3第1項）。申出は、

法定された事項を記載した申出書の提出により（同条2項）、申出を受けた行政庁又は行政機関は、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該処分・行政指導をしなければならない（同条3項）。一定の処分又は行政指導を求める手続であり、行政に対し適正な権限行使を促す手続として、事前手続を規律する行政手続法において措置されたものである。