

地方自治関連立法動向研究3

行政不服審査法及びその関係法律整備法と 行政手続法の改正について

下山憲治

はじめに

行政不服審査法（以下「行審法」）は、処分に関する事後的な争訟手段として、「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、国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによって、簡易迅速な手続による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」を目的に、行政事件訴訟法（以下「行訴法」）と共に、1962年に制定された。その後、国民の裁判を受ける権利の保障や権利救済の充実化に向け、2004年に行訴法改正を見たものの、行審法の大きな改正は行われなかった。また、個別法による適用除外や特例、不服申立前置の例も多く、制度自体が複雑であることなどは、国民の迅速な権利救済を阻害する要因ともなっていた。他方、処分等に関する事前手続きとして行政手続法（以下「行手法」）が1993年に制定され、事後手続きとしての行政不服審査制度との比較でいえば、不利益処分に関する聴聞手続きは、審査における中立・公正性、権利・自由の手続的保障の観点で充実化されている。このように、行審法を除き、時代の経過と共に、その程度や妥当性には議論がありうるが、人権・権利の手続保障に向けた制度設計が指向されてきたといえよう。

行政不服審査制度の運用面を見ると、総務省による2011年度「行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果」では、行審法に基づく不服申立ての件数は、国は30,022件（認容率10.6%）、地方公共団体は18,290件（認容率2.8%）で、件数も少なく、救済率が低いと従来から指摘されてきた。また、地方公共団体（特に都道府県）では、処理期間「1年超」が59.2%、年間の処理件数28,965件である一方、次年度への繰越件数は195,841件のぼり、行審法の目的の一つである「迅速」な救済手段とは言いがたい状況にある。

このような課題の解決に向けて、今回の行審法改正及び同法関係整備法の制定に向けた取り組みが進められた。以下では、改正後の行審法の目的である手続の簡易迅速性と公正性というある種背反する要請に対し、いかなる調和点を見いだそうとしたのか、また、地方自治体との関連で重要となるものについて、改正の経緯を踏まえ、法改正の概要を確認し、国会での主要論点に関する議論をまとめ、指摘していきたい⁽¹⁾。

一方、行政不服審査制度の見直しの一環として行手法の一部改正も行われた。それは、「行政指導の中止等の求め」（行手法36条の2）と「処分等の求め」（同法36条の3）である。これらは、行審法改正の検討過程で議論されたもののうち、行政指導は処分でないこと、また、非申請型義務づけ訴訟（行訴法3条6項1号）に類似する「処分等の求め」は「事後」というよりも、「事前」に行われるものであるため、行手法改正の対象とされた。

1. 行政不服審査法等改正の経緯

行審法の見直しに向けた作業としては、まず、1996年総務庁委託研究として行われた「事後救済制度調査研究委員会」による「事後救済制度に関する調査研究報告書」（1998年3月）があり、そこでは、審理手続きにおける対審構造や主宰者制度が示された。その後、「行政救済における審理主宰者に関する調査研究報告書」（1999年3月）による米英独の不服審査手続きにおける審理主宰者に関する報告が行われた。

次に、2005年10月に設置された総務省委託に基づく財団法人行政管理研究センターの「行政不服審査制度研究会」による「行政不服審査制度研究報告書」（2006年3月）が取りまとめられた。これを受け、総務省の「行政不服審査制度検討会」（2006年設置）が

(1) 以下では、紙幅の都合上、細かな脚注を付さないが、前田雅子「行政不服審査法改正の論点」法時86巻（2014年）5号82頁、稲葉一将「行政不服審査法改正と救済態様」法時86巻5号86頁、大橋真由美「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：審理員・行政不服審査会」法時86巻5号94頁、洞澤秀雄「地方自治体における行政不服審査」法時86巻5号100頁、宇賀克也「行政不服審査法の全部改正と地方公共団体の課題」地方自治802号（2014年）2頁以下、大野卓「行政不服審査法関連三法について」自治研究90巻（2014年）12号3頁以下、橋本博之「行政不服審査法の改正について」慶應法学30号（2014年）103頁などのほか、宇賀克也『Q&A 新しい行政不服審査法の解説』（新日本法規、2014年）と橋本博之・青木丈・植山克郎『新しい行政不服審査制度』（弘文堂、2014年）を参照した。

「行政不服審査制度検討会最終報告」（2007年7月）を公表した⁽²⁾。これをもとに、法案作成が進められ「行政不服審査法案」等が2008年に閣法として国会に提出されたが、審議未了のまま廃案となった⁽³⁾。

その後、2009年12月28日に総務省行政管理局で開催された「行政不服審査法案に関する勉強会」では、特に廃案となった2008年法案で国と同様の仕組みによる設置が義務化されていた「地方公共団体に置く第三者機関」に関して、地方に国と同様の仕組みを強いる必要性が不明確で、地方分権の流れに逆行しかねない、地方自治の観点から調整が必要であるとか、小規模団体では不服申立て件数が少なく、専門家の確保も困難であるから第三者機関の設置を義務づけなくてもよいなどの意見が出された。

2010年8月、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とする「行政救済制度検討チーム」が設置され、「行政不服申立制度の改革方針に関する論点整理（第2版）」（2011年8月）では、「行審法は地方公共団体にも一律に適用されているが、本取りまとめが新たに掲げる事項の実施に当たっては、地方自治の観点を踏まえ、地方公共団体の規模、不服申立ての実績といった地方公共団体の多様な実情に応じ、柔軟で実効性のある権利利益の救済を図る必要がある」として裁定的関与に関する経過措置について2008年法案の内容では国民の権利救済に係る制度が二元化してしまい、不服申立てに対応する国及び地方公共団体の行政の現場が混乱するおそれがあることから採用しないことなどが取りまとめられた。しかし、法案が提出されることはなかった。2011年12月には、「行政救済制度検討チーム取りまとめ」が出され、基本方針として、「1. 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」、「2. その際、行審法について、行政の内外に存する『行政の無謬性』意識から訣別し、主権者である国民の柔軟かつ実効性のある救済を可能とすることを期すべきである」そして「3. なお、行審法に基づく手続には、個別法による審査庁等の特例が数多くある。真に実効的な改革のためには、個別法も行審法の改革に沿ったものとなるよう適切に改正されることが不可欠であり、行審法の改正に伴い個別法を整備するに当たっては、個別法

(2) 2006年報告書においては、「不利益処分の義務づけ」や「行政指導に起因する不利益を避けるための不服申立て」について言及されていたが、2007年最終報告では行政手続法改正により対応することとされた。

(3) 詳細は、佐伯道子「行政不服審査制度改革の動向」立法と調査324号（2012年）14頁以下参照。

の趣旨も踏まえつつ、行審法と同等以上の手続保障の水準が確保されるよう、手続規定の整備等必要な措置を講ずる必要がある」ことが確認され、法案化が進められたが、衆議院解散と政権交代により法案が提出されることはなかった。

2013年、8府省・団体（日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、日本行政書士会連合会、日本税理士会連合会、全国社会保険労務士会連合会及び全国知事会）からのヒアリング等を経て、「行政不服審査制度の見直しについて（案）」が公表され、意見募集が行われた結果を踏まえ、「行政不服審査制度の見直しについての方針」が取りまとめられた。その内容は、概ね、法案どおりである⁽⁴⁾。

ただ、同方針では、地方自治との関係で、次のような指摘があったことをとどめておきたい。すなわち、第三者機関の在り方について、客観性・公正性の向上という観点から重要であるが、「地方公共団体の規模は多様であり、不服申立ての状況も、年間100件以上の不服申立てがある市がある一方で、町村では年間1件もない団体が9割以上を占める（平成21年度）など、様々である」が、「多くの団体に設置されている情報公開審査会等の活用は考えられるとしても、行政組織のスリム化や地方公共団体の自立性の確保の観点等にも配慮し、不服申立人等に対する手続保障を確保しつつ、第三者機関の組織の在り方について、地方公共団体の自由度をより一層高めることが必要と考えられる」ため、「地方自治法との関係を整理しつつ、地方公共団体の判断で、共同設置、他の団体への委託、審査請求があった場合に臨時に委員を任命する方式等を採用するなど、第三者機関を置く際の選択肢を拡大する措置を講じることが適当と考えられる」とされた。また、裁定的関与については、「地方分権改革の観点から議論もあるが、その見直しは、国と地方の関係の見直しの一環として行われるべきものであり、今回の行政不服審査制度の見直しとは趣旨・目的を異にするものと考えられる」ので、抜本的な改正対象とされてはいないが、裁定的関与に係る法律については、「現在の不服申立先を維持することを基本として、新法を適用するための規定の整備を行う」とされた。

(4) 齋藤博道「簡易迅速かつ公正な行政不服審査制度の実現に向けて — 行政不服審査法関連3法の成立 —」立法と調査356号（2014年）3頁以下。

2. 法律の概要

(1) 法改正の趣旨と主たる内容

行審法の目的として、「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」が挙げられる。この目的達成に向けて、次のような新たな制度が導入されることになる。

第一に審理手続における審査請求人等の手続保障として、審理の公正性の向上を図るため、原処分に関与した者等以外の者の中から審査庁が指名する審理員が審査請求の審理を行うとともに、裁決に当たっては、原処分または裁決のいずれかの段階で他の第三者機関が関与する場合や審査請求人が希望しない場合等を除き、法律または行政に関してすぐれた識見を有する者で構成される行政不服審査会等に諮問すること、また、審査請求人等が証拠書類等の写しの交付を求めることができることとするなどがある。

第二に国民の利便性の向上と審理の迅速化を図るため、審査請求及び異議申立てを審査請求に一元化すること、審査請求期間を三カ月に延長すること、個別法における特別の定めがある場合に再調査の請求及び再審査請求（救済手法として意義が認められる場合）の手続を設けること、さらに、審査庁は、標準審理期間を定めるよう努めなければならないこと、審理を計画的に進める必要がある場合に事前に争点等を整理するための手続を設けることなどが制度化された。

また、行審法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律については、改正法の施行に伴い、361の関係法律について、審査請求及び異議申立てを審査請求に一元化すること等に伴う規定の整備等をするものである。そのうち、取消訴訟の訴訟要件の一つである不服申立前置制度について、不服申立て件数が大量にあるもの、第三者機関の関与があるもの、第一審代替性のあるもの「等」を除いて廃止すると共に、二段階の不服申立てを経なければ訴訟を提起することができない仕組みは全て廃止するなど、所要の規定の整備等が行われている。

行手法の改正としては、行審法改正に併せて国民の権利利益の救済手続を充実化するため、不服申立ての対象とならない処分前に行われる手続（法令違反を是正するた

めの処分・行政指導の求め)と行政指導に関する手続(行政指導の根拠明示、法令違反の場合に中止等の求め)の整備が行われている。

(2) 具体的内容

以下では主要と思われる改正点についてのみ言及する。

① 審理員制度の新設

審査庁は、審査庁に所属する職員のうちから審理手続を行う審理員を指名するとともに、その旨を審査請求人及び処分庁等に通知しなければならない。審理員の除斥事由として、「審査請求に係る処分若しくは当該処分に係る再調査の請求についての決定に関与した者又は審査請求に係る不作為に係る処分に関与し、若しくは関与することとなる者」、審査請求人の配偶者や第4親等内の親族等が定められた。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るとともに、これを作成したときは、公にしておかななければならない。

審理員は、審査請求人若しくは参加人の申立てにより又は職権で、相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若しくは鑑定を求め、必要な場所につき検証をし、又は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。

審理手続の終結について所要の規定を設けるとともに、審理員は、審理手続を終結したときは、遅滞なく、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。作成したときは、速やかに、事件記録とともに、審査庁に提出しなければならない。

但し、このような審理員による審理手続は、自治法138条の4第1項の執行機関としての委員会と同条3項の審議会等が審査庁である場合や条例に特別の定めがある場合には、公正かつ慎重な審理が期待されるなどの理由から適用されない。また、個別法で特別の定めがある場合もあるので、注意が必要である。

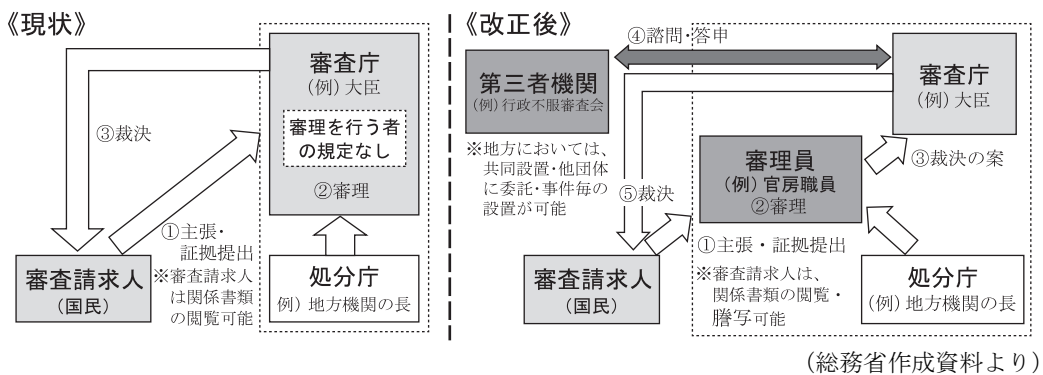
② 審査請求期間の延長

処分についての審査請求は、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三月(当該処分について再調査の請求をしたときは、当該再調査の請求についての決定があったことを知った日の翌日から起算して一月)を経過したときは、することができないのが原則とされた。

③ 行政不服審査会等第三者機関の設置

国には、総務省に行政不服審査会が設置される。他方、地方公共団体には、執行

機関の附属機関として、行審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が置かれる。ただし、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、この第三者機関を置くことが不適当又は困難であるときは、条例で定めるところにより、事件ごとに、執行機関の附属機関として置くことができる。その他、当該機関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（自治法252条の7第1項の規定により共同設置する機関にあっては、同項の規約）で定めることとされている。

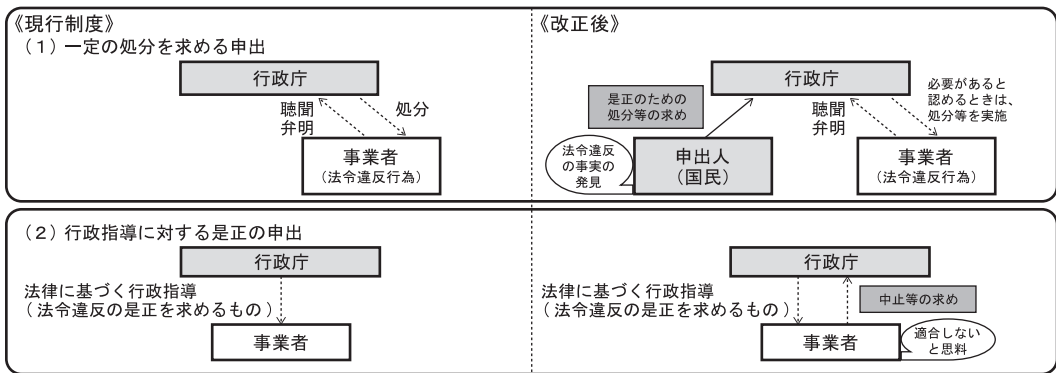


④ 行政手続法改正の内容

行政指導に携わる者は、当該行政指導をする際に、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を示さなければならない（行手法35条2項）。これを前提に、行政指導の中止等の求めとして、法令に違反する行為の是正を求める行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）の相手方は、当該行政指導が当該法律に規定する要件に適合しないと料するときは、当該行政指導をした行政機関に対し、その旨を申し出て、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こととし、申出を受けた行政機関は、必要な調査を行い、当該行政指導が当該法律に規定す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らなければならない（同法36条の2）。

また、処分等の求めに関わって、何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導（その根拠となる規定が法律に置かれているものに限る。）がされていないと料するときは、当該処分又は行政

指導をする権限を有する行政庁又は行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができるとし、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、当該処分又は行政指導をしなければならない（同法36条の3）。



(総務省作成資料より一部変更)

3. 国会における審議

(1) 審議経過と施行日

前述のようなプロセスを経て立案された行審法、関係整備法及び行手法の各改正法案は、第186回国会会期中の平成26年3月14日にそれぞれ内閣提出法案第70号、71号及び72号として衆議院に提出・受理された。その後の経過の概要は次のとおりである。なお、衆議院総務委員会において、5年経過後に施行状況を検討し、必要な措置を講ずる旨を行審法案附則6条として追加修正された上で、可決成立された。

衆議院議案受理年月日	平成26年3月14日
衆議院付託年月日	平成26年4月21日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	平成26年5月20日（行審法案附則6条を追加修正の上、それぞれ可決）
衆議院審議終了年月日	平成26年5月22日（上記修正を含め、すべて可決）
参議院予備審査議案受理年月日	平成26年3月14日

参議院議案受理年月日	平成26年5月22日
参議院付託年月日	平成26年5月30日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	平成26年6月5日（可決）
参議院審議終了年月日	平成26年6月6日（可決）
公布年月日	平成26年6月13日

- ・行政不服審査法（平成26年法律第68号）及び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（平成26年法律第69号）の施行日は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日である。ただし、行審法69条1項に定める審査会の委員の任命に関し必要な行為は、この法律の施行の日前においても同項の規定の例によりすることができる。
- ・行政手続法の一部を改正する法律（平成26年法律第70号）は、平成27年4月1日施行される。

（2） 今回の改正の意義、目的

今回の法改正の意義等について、新藤義孝総務大臣は、「行政不服審査法そのものは、裁判手続によらずに、行政の自己反省機能を生かし、簡易迅速に国民の権利利益の救済を図るための法律、それは、国民から信頼される公正な行政基盤を構築する、こういう仕組み」であり、制定以来「五十年間、行政不服審査法の抜本的見直しは行われておりませんが、その間に、行政手続法という、処分を行う前段階での手続の公平性や透明性を高めるもの、そういった手続も入れました。また、行政事件訴訟法の抜本改正という中で、国民の権利利益の救済の拡大、そういったことも取り込まれてきた」ため、「今この時代に、公正性の確保や国民の使いやすさというものをさらに促進させるために、今回の改善をしようということでございまして、処分に関与していない者が不服申し立ての審理を行うことを法律上明らかにする、それから、第三者機関によりまして、これは行政不服審査会等ではありますが、第三者機関による点検を行うとともに、選択制の再調査の請求を導入する、こういった手続に関して国民の選択の幅を広げる取り組み、また、不服申し立て期間を延長する、こういうことによりまして、公正性を確保して、国民が使いやすい制度の実現を図りたい」としている⁽⁵⁾。

また、新藤総務大臣は、行手法一部改正について「行政不服審査法の改正に合わせ、

(5) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）2頁。

国民の救済手段を充実拡大させる観点から、不服申し立ての対象とならない処分前の手続や行政指導に関する手続について所要の規定の整備を行うものであり、法令に違反する事実の是正のための処分または行政指導を求めることができる、処分等の求めの手続や、法令に違反する行為の是正を求める行政指導の相手方がその中止等を求めることができる、行政指導の中止等の求めの手続を新設する」とした⁽⁶⁾。

(3) 審理員と審理手続き

① 導入の趣旨

審理員制度の導入の趣旨について、上川陽子総務副大臣は「処分に關与していない者が審理員として指名をされる、この者が責任を持って不服申し立ての手続を行うことを法律上明らかにすることによりまして、手続の公正性、また透明性を高めること」と述べている⁽⁷⁾。

② 公正確保と簡易迅速な救済

行審法の目的である公正確保と簡易迅速な救済といういわばアンビバレントな要請の調和について、上村進総務省行政管理局長（政府参考人）は、「例えば16条におきまして、標準審理期間を定めまして、公にするよう努めなければならない、また、28条におきまして、審理関係人と審理員が相互に協力して手続の計画的な進行を図らなければならない、こうした責務規定を設けたほか、第37条でございますが、審理を計画的に進めるために、審理員が、関係者、審理関係人の意見を聞いた上で、現場検証ですとか参考人陳述等の必要性を判断いたしまして、口頭意見陳述等の期日や、それから審理手続の終結の予定時期、こういうことを決定することができるようにしております。こういうふうに、審理員の主宰のもとで審理を計画的に進行させ、迅速化を図ること」としていると述べている⁽⁸⁾。

③ 審理員の独立性・公正性

新藤総務大臣は、不服申し立ての手続きにおいて、「処分に關与していない者が審理員として指名をされる、この者が責任を持って不服申し立ての手続を行うことを法律上明らかにすることによって、この公正性、透明性を高めることにした」とのあわせて、「客観性と公正性を高めるために、有識者で構成される行政不服審査会

(6) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第18号（平成26年4月24日）26頁。

(7) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）2頁。

(8) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）3頁。

が、これは独立した第三者の立場として、審理員及び審査庁が行った手続の適正性をチェックし、判断の妥当性を検証する」ことになる。そして、この両者が「相まつことによって、国民の権利利益の救済を図る際の簡易迅速かつ公正な手続が担保される」と期待する旨答弁している。また、上村局長は、「審理員といますものは、審理手続を主宰して、審査庁がすべき裁決に関する意見書を提出する、非常に重要な職務を果たすことに鑑みますれば、相応の責任を持てる者であるということが求められる」ため、「典型的には、処分に関与しない、つまり、原局ではない官房系統あるいは総務部門の管理職クラスといった職員が指名されるということを一つの想定としては考えている」との答弁があった⁽⁹⁾。さらに同局長は、「行政不服審査法の第9条2項におきまして、審理員は処分に関与した者以外の者でなければならない……が、この処分に関与した者といいますのは、原処分をするかどうかについての審査、判断に関する事務を実質的に行った者、あるいはその事務を直接的または間接的に指揮監督した者などが該当すると考えております」。「これをもう少し具体的に申しますと、個々の事案に即して、個々の職員ごとにその実態等は変わってくるとは思いますが、例えば、……原処分の決定書を起案した者、それに加えて、こうした決裁書に押印した者、こうした者は基本的には処分に関与した者に該当すると考えております」。「その一方で、原処分の担当課の職員でありましても、全ての者が関与した者となるわけではございませんで、例えば、原処分に係る事務に携わっておらず、ほかの事務をされている方、それから根拠法令の一般的な解釈を示しただけの方、こういった方々は具体的な個別案件に関与したということにはなりませんので、処分に関与した者という定義には該当せずに、審理員に指名されることができるといふふうに考えております」と述べている⁽¹⁰⁾。

審理員の独立性については、新藤総務大臣は、「審理員は、行政不服審査法により固有の権限が与えられており、個別事案の権限行使について、大臣等の指示を受けることなく、自らの名において独立して審理手続を行う」ものの、「審理員が一義的に内部基準を踏まえて判断することは見直しの方針のとおりであります。実際の事案によっては、その根拠法令の趣旨に立ち返り、基準と異なる法令解釈により裁決を行うよう意見を述べることも可能であると、このように考えているわけで

(9) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）8頁。

(10) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）14頁。

あります。その意味においても、審理員が独立して審理手続を行うことは、国民の権利利益の救済を図る上で重要な意義を有する」とした⁽¹¹⁾。

④ 審理員の職能分離と意見書の取扱い等

新藤総務大臣は、審理員について「現行の制度よりもさらに公正性を高めるといふ意味においては、まず、不服申し立ての手続を実際に進める者について、……処分に関与していない審理員が責任を持って不服申し立ての手続を行うということを法律上明らかにしたわけでありますから、……手続の公正性や透明性が高まるといふことが期待をされる」こと、また、「地方公共団体においては、状況にもよりますが、外部から任用した任期つき職員や非常勤職員、専門性の高い方、そういった方を審理員に指名することを可能」としている。手続進行に関わる権限について、「審理員は大臣や首長から独立した権限を有する者であるということを法律上明確にし」、「それが果たして確かに公正であるかどうかを第三者機関がチェックする、こういう仕組みになっている」。また、「審理員の出した意見書と異なる裁決をする場合」には、「なぜだめなのかという理由は裁決書に記載をすること」になる⁽¹²⁾。さらに、審理員と審査庁の関係については、上村局長は、「普通の行政庁内部におきますような、大臣が指示をし、それに沿って職員が行政行為を行う、こういうふうな構成ではございません。あくまでもこの法律に基づく権限を行使するというところでございますので、……この行政不服審査の審理プロセスは、審理員の名前のもとに、ある種独立して主宰をする手続」であり、また、「審理員意見書というのは、この審理員の名前でやる、ある種そういう独任的な立場でやる手続でございます。この個別の審理プロセスに関して大臣が、個別内容に関して指示をする、あるいはそれに応えて審理員が、大臣、大臣に限らず審査庁でございますが、これに報告、復命をする、こういったようなことにつきましては想定をしていない」と答弁していた⁽¹³⁾。

財政規模の小さな地方自治体について上川副大臣は次のように答弁をしている。「弁護士など外部の人材の任用、そして審理員に指名することにつきましては、審理の専門性、公正性を確保するために有効な方法の一つというふうに考えられます。……改正法案におきましては、外部から任用した任期つき職員、非常勤職員等を審

(11) 第186回国会参議院総務委員会会議録第26号（平成26年5月30日）11頁。

(12) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）13頁。

(13) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）9頁。

理員に指名することも可能でございます」。「他方、迅速な審理のためには審理員が当該処分に関係する行政分野に通じていることが望ましいということでございまして、そうした場合につきまして、審理員を複数指名し、そして外部人材と内部人材を充てるようなこともあり得るといふふうに考えております⁽¹⁴⁾。また、上村局長は、「非常に規模の小さな町村では、処分の件数自体も実はかなり少のうございまして、町村では年零件、一件とか、そういうところも多うございまして、処分の内容にもよりますけれども、全ての町村の役所の課に不服申し立ての案件がかかるということは余り想定しておりませんので、必ず処分に関与していない者というのはあると思っております」。「特に、……例えば、総務部門の職員とかで決裁に関与されない職員の方等はいらっしゃると思いますので、一つにはそういう方を御指名される。あるいは、先ほど副大臣からもお答え申し上げましたように、外部の方を、非常勤職員ないし任期つき職員、これは例えばOBの方でもよろしいわけでございます、そういう方を指名されるという方法もございまして⁽¹⁵⁾」。

(4) 不服申立前置制度の原則廃止

上川副大臣は、「使いやすさの向上の観点から、裁判所の負担等も考慮しながら、不服申し立て前置の見直しを徹底的に行いまして、既に、前置について定めております96の法律のうち68の法律につきましては、特例規定を全て廃止ないしは縮小することとございまして、特に、二重前置につきましては全て解消することとございまして」。「その結果、例えば、不服申し立て前置が全部廃止される47の法律につきまして、処分の段階で、直ちに出訴するか、または不服申し立てをするかが選択できることとなります。また、二重前置を一重化するということについての16の法律案件につきましては、一段階の不服申し立てで、その次に訴訟ができるということで、この面で申しますと、この争訟の手續につきまして、国民の選択の幅が大きく広がるものというふうに考えております」。「また、不服申し立て前置について定める法律につきましても、審査請求があった日から三カ月を経過しても裁決がないときにつきましては裁判所に出訴することができるということで、行訴法の第8条第2項第1号に規定されているところでございまして、今回、不服申し立て前置が廃止されること

(14) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）14頁。

(15) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）14頁。

によりまして、この三カ月を待つことなく、直ちに裁判所に出訴することができるようになるということをございますので、出訴に至るまでの期間が大幅に短縮をするということになります」と述べている⁽¹⁶⁾。

(5) 第三者機関の設置

上川総務副大臣は、「客観性、公正性を高めるために、法律または行政の有識者で構成される行政不服審査会が、第三者の立場で、不服申し立てについて審理員及び審査庁が行った手続の適正性をチェックし、また、判断の妥当性を検証することとしている」と答弁した⁽¹⁷⁾。松本文明総務大臣政務官は、「不服申し立てに関する国民の手続的な権利は、全国一律に保障されるべきであります。地方公共団体ごとに手続が異なることは望ましいことでは」ないため、「原則として、全ての都道府県、市町村に、審査請求に係る事件を調査審議するための第三者機関を置くこととしている」。

「他方で、地方公共団体の規模は多種多様であり、また、例えば、町村の九割以上は一年間に全く不服申し立てがないなど、地方公共団体の中には、行政コスト等の観点から、常設の審査会を設置することが適当ではない場合や、恒常的に委員を確保することが困難な場合もあり得る」。「このため、今般の改正では、地方公共団体における第三者機関の組織及び運営は、当該団体の状況等に応じて、条例または規約において柔軟に定めることができる」とした⁽¹⁸⁾。

上川副大臣は、地方公共団体に置かれる第三者機関の委員の人選について、「不服申し立ての件数、そして諮問が多く見込まれる分野などに応じまして、任命権者におきまして判断されることになる」。「不服申し立ての中でも、地方税法関係の案件というので約四割を占めるということ想定をしておりますけれども、地方公共団体の任命権者の判断によりまして、税理士の皆さんのような税の専門家をこの第三者機関の委員に選任することは十分に想定される」。「また、第三者機関の委員につきましては、条例等に基づきまして、諮問が見込まれる案件等に応じまして各任命権者が柔軟に選任することが適当である旨の趣旨、こうしたことについては、施行通知等によりまして各団体にしっかりと周知してまいりたい」旨答弁した⁽¹⁹⁾。

(16) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）5頁。

(17) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）2頁。

(18) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）6頁。

(19) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）11頁。

上川副大臣は、設置形態について「一般に、例えば都道府県あるいは政令指定都市のような規模のところでは、不服申立ての件数ということをお案いたしますと、第三者機関を単独で設置をすることになるというふうに考えられますし、また、それ以外の地方公共団体につきましては、共同設置あるいは他の団体への委託などの方法を選択する場合も多いというふうに想定しているところでございます。また、不服申立て件数が年に一件もないような町村もございまして、こうしたところにつきましては事件ごとに臨時に設置するということが想定される」と答弁した⁽²⁰⁾。

(6) 裁定的関与

新藤総務大臣は、裁定的関与について、「地方分権の観点から見直しを行うべきではないかと、こういう意見があることは承知をしております。この裁定的関与、いわゆる地方公共団体が行った処分について国等に審査請求や再審査請求をすることができる仕組みということでありますが、例えばこれは法定受託事務など、各地方公共団体間でその処理や判断がばらばらにならないようにするために、全国的な判断の統一性確保の観点から設けられているということでございます」。「今回の法案につきましては、喫緊の課題であります審理の公正性の確保など、時代に即した制度の見直しを行うということでこの見直しを行ったわけですが、この裁定的関与の制度の見直しにつきましてはそこまでには至っていない」と答弁した⁽²¹⁾。

(7) 処分等の求めに関する手続

個別ケースであるが、刑事訴訟法239条2項に定める公務員告発義務に関して、上村局長は「公務員の告発を受けて捜査機関等が捜査手続等を行うといういわゆる刑事事件」について「刑事訴訟法等の別個の手続が整備されておりますので、行政手続法の適用除外とされ」と述べ、さらに「この法律で申します処分等の求めというのは、行政庁等が法令違反の是正のための処分または行政指導を行うことを求めるものでございますけれども、……公務員が行う告発という行為でございまして、これは捜査機関に対して申告をするという行為でございまして、この法律で言う処分……には該当しない。また、行政指導、これは自主的な協力を要請するものでございまして、

(20) 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号（平成26年6月5日）8頁。

(21) 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号（平成26年6月5日）8頁。

これにも該当しないと考えております」と答弁した。そして、「今回の法律は、そういう求めを受けた行政庁側に必要な調査をする義務を課す、それから、その調査の結果、必要があると認めた場合は必要な措置を講ずる、こういう義務を課す、こういうところに意義がございます」と述べている⁽²²⁾。

(8) 行政指導の中止手続

上村局長は、「行政指導の中止の求め及び処分等の求め」が「いずれもこの申出を受けた行政庁の側におきましては必要な調査を行いまして必要と認める場合には相応の措置をとる、そうした法律上の義務を負うもので」あるが、「その応答につきましては法律上これを規定することとは」しておらず、この応答を「不服申立てとか訴訟の対象となる処分という位置付けとはしていない」と答弁している。その理由として、行政指導に関しては「申出への応答性にこれに仮に処分性を持たせるということになりまして、申出人がこれに対する、すなわちその応答に対する不服申立てや訴訟ができるということになってしましまして、そこは法制上の整合性をやや欠くことになるのではないか、そういう意味で適切ではないのではないかという判断に」至ったと述べており、「処分等の求め」についても「通常の処分のような一対一関係、つまり国民、被処分者と行政庁、処分庁の関係とは違うというところが」あり、他方で行政庁には「適正な行政運営を確保する、こういう観点から処分を行うか否かを判断する、すなわち必要な調査等を行うと、そういう面で裁量が入るわけございまして、裁量に基づき是正のための処分等を行うということ」であると述べた。

また、応答義務に関して法律上規定していないのは、「法制上の整合性」、「独禁法の対象、これがある程度一定の範囲内に限られて、その中で一種の整合性が保たれているのに対しまして、こちらの方は、どういう申立てが来るか、どういう処分の対象になるか、あるいはどういう事実行為たる行政指導がこの申出の対象となってくるかというのが全く事前に予測が付かない、ある意味ではもう何でもあるというようなことございまして、そういうものを前提として、今一律に処分性なり通知義務というのを課してしまうというのはやや我々としてもちょっと無理があるのではないかという判断に至った」と答弁している。その上で「できる限りそうした、どういう措置をとったかということを通知をしていく、申出の方に通知をしていくというのは当

(22) 第186回国会衆議院総務委員会会議録第19号（平成26年5月8日）6頁。

然のことながら望ましいことですので、できる限り、この処分の申出等に関しては可能な限り通知をするようにということは我々何らかの形で運用指針等で示してまいりたい」とも述べている。続いて、「権限濫用型行政指導の中止等の求め」について、行政不服審査制度検討会最終報告が権限濫用型の行政指導の是正を求める手続の必要性を指摘していることを認めつつ、既に第34条が存在していること、とは言え「行政指導を受ける側が、果たしてその行政機関は本当にそうした権限を持っているかどうかというのは外形的にはなかなか分からないと。分からないということになりますと、この34条で禁止されている行政指導なのかどうかということも分からないこと」から、第35条に新第2項を追加したと述べている（但し、「事前的な、予防的な規定」である）⁽²³⁾。

なお、衆参両院の総務委員会は、次のような附帯決議を行っている。

衆議院総務委員会

行政不服審査法案に対する附帯決議

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一 今回導入される第三者機関及び審理員制度の運用に当たっては、権利救済の実効性を担保できるようにするため、適切な人材の選任に配慮すること。特に、地方公共団体においては、各団体の実情を踏まえ、申立ての分野に応じた高い専門性を有する人材の選任に配慮すること。
- 二 今回の制度改正の周知の過程において、地方公共団体が行った処分について審査請求すべき行政庁を住民に十分説明すること。
- 三 今回の改正によって新たに設けられた「再調査の請求」が、処分庁が簡易に処分を見直す事後救済手続であることを国民に十分説明すること。
- 四 審理手続における審理関係人又は参考人の陳述の内容が記載された文書の閲覧・謄写について、審理の簡易迅速性の要請も踏まえつつ検討を行うこと。

参議院総務委員会

行政不服審査法案に対する附帯決議

(23) 第186回国会参議院総務委員会会議録第25号（平成26年6月5日）10頁以下。

政府は、本法施行に当たり、次の事項についてその実現に努めるべきである。

- 一、行政不服審査制度については、公正で利用しやすい簡易迅速な手続により、国民の権利利益の救済を図り、あわせて行政の適正な運営を確保し、国民の行政への信頼を維持するための制度であることに鑑み、客観的かつ公正な審理手続を一層充実することなどにより、制度本来の目的が最大限発揮できるよう、制度改正後の実施状況を踏まえつつ、今後とも不断の見直しを行うこと。
- 二、今般の制度改革に伴い、国及び地方公共団体が行った処分については、審査請求すべき行政庁等、新たな行政不服審査制度を利用するに当たって必要となる情報を、懇切・丁寧な広報活動により国民・住民に周知徹底すること。なお、再調査の請求については、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、処分手続の見直しを行う事後救済手続であることを、十分説明すること。
- 三、有識者から成る第三者機関及び審理員制度の運用に当たっては、権利利益の救済について実効性を担保できるよう、適切な人材を選任すること。特に、地方公共団体において、各団体の実情を踏まえつつ、申立ての分野に応じた高い専門性を有する人材が確保できるよう格段の配慮を行うこと。
- 四、証拠書類の閲覧・謄写については、審理手続における審査請求人の権利の拡充や透明性の向上を踏まえ、適切な主張・立証ができるよう、審理関係人又は参考人の陳述内容が記載された文書の閲覧、謄写等について、今後とも検討すること。

4. 本改正と留意点

(1) 行政手続法・行政事件訴訟法と行政不服審査法の改正

改正行審法では、行手法の聴聞主宰者の制度を参考にした審理員制度、行手法の標準処理期間の制度を範とした標準審理期間制度、行手法における申請に必要な情報の提供の努力義務を参考にした不服申立てに必要な情報の提供の努力義務の設定、行手法の文書等閲覧請求権に相当する文書等の閲覧請求権の拡充のほか、行手法には定められていない写しの交付請求権も認めている。特に、標準審理期間の設定に当たっては、実績の乏しい団体にあっては、設定に困難を来すものと思われる（参考までに現在の国税庁の実績評価の測定指標として異議申立が3ヶ月、審査請求が1年とされている）。一定幅を持って定めることや領域に応じて異なる場合も想定されている。

また、2004年改正行訴法において導入された申請型義務付け訴訟を参考に、今回の改正で不作為に対する審査請求に関し、不作為が違法又は不当でかつ当該申請に対して許可処分すべきと認めるときは、審査庁は不作為庁に対して許可処分をすべき旨を命じ、また不作為庁である審査庁は許可処分をすることとされた。また、出訴期間が6月に延長されたことに対応して、期間の長さには議論があったものの、審査請求期間が3月に延長された。

改正行審法の目的規定では、「国民が簡易迅速かつ公正な手続」との文言が明定されている。この公正確保の視点から、審理員制度、裁決に当たって第三者の視点から審査庁の判断の妥当性をチェックする第三者機関の設置、審査請求手続における証拠書類等の閲覧に加え、謄写を認める（謄写料については手数料条例などによる対応が必要）と共に、口頭意見陳述に当たって処分庁への質問を認めるなど対審化が見られる。また、簡易迅速性、国民の利便性の観点からは、不服申立手続の審査請求への原則的一元化、審査請求期間の延長、標準審理期間の設定（努力義務）、争点・証拠の事前整理手続の導入ほか、審査請求人が希望しない場合に第三者機関への諮問を不要とした点がある。そのほか、整備法においては不服申立前置制度の大幅な見直しが行われた。この整備法のうち、自治法関係は、別途記述する。

（2） 審理員と第三者機関の設置

審理手続の公正性確保・向上の観点から、審理員の指名及び第三者機関の設置が原則となっている。

審理員は、「審査請求に係る処分若しくは当該処分に係る再調査の請求についての決定に関与した者又は審査請求に係る不作為に係る処分に関与し、若しくは関与することとなる者」が除斥事由となっている。国会審議でも取りあげられたように、審理員を確保する観点から、事前に一般的な法解釈に関する相談・照会に関わった職員が除斥事由から除かれるようであるが、その具体的線引きは明確ではなく、審査員制度の実効性、公正性と簡易迅速性のバランスとをどのように考えるのか、具体的に問われるところである⁽²⁴⁾。直接に当該処分に関わった者のほか、行手法または行手条例

(24) 中村健人「行政不服審査法改正に伴う自治体の検討課題とその対応（2・完）」自セ53巻（2014年）10号30頁参照。なお、国税については、従来、運用上、実質的な審理を担う担当審判官等には、審査請求に係る処分に関与した者や審査請求人の親族となっている者以外のものが国税不服審判所長から指定されていた。

表1 都道府県、調査対象市における聴聞主宰者の指名方針の内訳

(平成14年3月31日現在)

指名方針の内訳	都道府県	調査対象市
① 当該不利益処分を所管する担当部課の職員を主宰者として指名	20	9
② 当該不利益処分を所管する部局の担当部課が所属する部局の筆頭課等の職員を主宰者として指名	5	8
③ 行政手続法担当課等の職員を全庁一律に主宰者として指名	1	2
④ 統一的な方針を特に定めず、聴聞を必要とする事由が生じた段階でその都度適任者を指名	19	27
⑤ その他	3	4
計	48	50

- (注) 1 各部局により指名方針が異なるため重複回答を行った団体が含まれている。
 2 実際に聴聞を必要とする事由が生じた際にこれらの内容と異なる形で指名が行われる場合があり得る。

による不利益処分に関する聴聞主宰者も除外事由に該当しよう。自治体によっては、担当部課が所属する筆頭課等の職員⁽²⁵⁾を聴聞主宰者に指名する場合などもあり、留意が必要である(表1 総務省による平成13年度「行政手続法の施行状況に関する調査結果 — 地方公共団体 —」参照)。なお、地方自治尊重のため、条例に基づく処分については、特別に定めをおくことによって、審理員制度の適用除外が認められるが、それは、公正確保・向上の観点から、他の代替的制度、たとえば、情報公開審査会や個人情報保護審査会のような審査会が実質的審査を行っている場合が該当しよう。

執行機関の附属機関としての第三者機関の設置については、次の点が重要となろう。都道府県・市町村の相違はあるが、情報公開、道交法関係(公安委員会が審査庁であるため改正行審法43条1項1号及び9条1項3号により審査員・第三者機関制度の対象外)、地方税法関係と社会保障(介護保険や生活保護)の分野における不服申立件数が多い(2011年調査)。それゆえ、情報公開審査会等が存置される場合には、主に、地方税法と生活保護法による不服申立てがその対象になると予想されている。専門的

(25) 中村健人「行政不服審査法改正に伴う自治体の検討課題とその対応(1)」自セ53巻(2014年)9号34頁では、相応のキャリアが必要であるため、課長、課長補佐、係長クラスの職員を指名するのが妥当とされている。この点は、行手法の聴聞手続きでも同様であろう。

知見を有する外部人材の確保が各自治体（間）で課題となろう。なお、地方自治の尊重というよりも、設置の困難性や必要性の観点から、第三者機関の共同設置（自治法252条の7）、事務委託（252条の14）、一部事務組合（286条）や広域連合（291条の2）により設置すること、あるいは、原則としてこの第三者機関は常設であるが、条例により、アドホックな設置形態も認められる（改正行審法81条2項）。

最後に、審査庁の事務局以外の、審理員の支援体制及び第三者機関の事務局体制も検討すべき課題となろう。それぞれ公正確保・向上の観点からすれば、処分への関与がないこと、あるいは、少なくとも関与が希薄であることが必要あるいは望ましい。行審法改正時は、小規模自治体への配慮が見受けられたが、中規模自治体で事務局体制の整理への配慮が十分であったかは疑わしい。しかし、本法改正の趣旨を受けた努力と工夫が必要であろう。

（3） 裁定的関与

地方公共団体の機関が行う処分のうち、特に法定受託事務に関わるものについては、次項でも見るとおり、「裁定的関与」の制度が温存されたままである。その結果、仮に第三者機関が改正行審法に基づき審査しても、国または都道府県の機関が再審査庁等として関与する途も残されている。改正行審法で求められている審理員制度や第三者機関の設立の意義ないし存在理由が問われかねないし、改正行審法の趣旨・目的に悖る可能性もある。今回は、行審法改正が主眼であって、地方分権改革とは一線をおくこととされたが、問題が積み残されたままであってはならないように思われる。また、次項で見るとおり、かえって、行審法改正の一支柱である使いやすさという観点に反し、不服申立制度が複雑化している部分があるとの評価もできよう。

（4） 行政手続法改正と行政手続条例

法令違反型の行政指導の是正等または一定の処分等を求める申出については、行政機関には調査を行う義務が課せられている。その結果、行政指導が違法であると認めるときは、行政機関はその中止等必要な措置をとらなければならない。他方で、処分等を求める場合は、「必要があると認めるとき」に申出に係る処分等をしなければならない。これら手続きでは、「申請」ではなく、「申出」との文言が採用され、行政機関の応答が義務付けられてはいない。その点で行政指導の相手方の手続的権利保障としては検討が求められる。これら規定は、地方公共団体の機関がする行政指導には

適用がない（行手法3条3項）ため、行手法46条から同様の制度を各地方公共団体の行政手続条例等で導入することになる。ただ、その場合であっても、行手法は、行政手続条例において申出に対する行政機関の結果通知義務を定めることを禁止してはいないので、行政手続条例を改正する際に結果通知義務を盛り込むことは可能であろう。

5. 地方自治法との関係

改正行審法における異議申立ての廃止や最上級行政庁という文言への変更等に伴う整備のほか、自治法改正に関わる主要なものをここで取り上げておきたい。

まず、行審法改正に伴う総務省内での検討過程で、次のような項目により、審査請求先について、アのみの場合には、改正行審法に合わせることを基本とすることとされたようである⁽²⁶⁾。ただ、たとえば項目イのように、抽象的で包括的な判断基準が設定されている場合、その用い方次第ではほとんどすべての事務が該当してしまうおそれもある。項目設定に当たっては、適切な理由付けと限定化が必要であろう。

- ア 公正な審理手続による審査請求人の手続保障
- イ 判断の統一性、事務の適正処理の確保
- ウ 個別法上の権限関係の反映
- エ 専門的な第三者機関による関与
- オ 特別の事情により、行審法の審査庁と別の機関に審査請求することが適当と考えられるもの
 - ・強度に私権を制限する処分
 - ・審査庁の構成員の身分等に係る処分

(26) 高山慎「行政不服審査法の改正に伴う地方自治法の一部改正について」地方自治803号11頁（特に20頁以下）。

(1) 審査請求への一元化

①給与その他の給付に関する処分（自治法206条1項・6項等）については、地方公共団体の長に対する審査請求に一本化（総務大臣等への審査請求等の廃止）されたが、その理由は、第三者性と準司法的機能による公正妥当な審理を期すことによる⁽²⁷⁾。同様の理由で、②行政財産を使用する権利に関する処分（238条の7第1・6項）、③職員に対する賠償命令（243条の2第10項）、④公の施設利用権に関する処分（244条の4第1項、6項）及び⑤過料処分（255条の3第2項）も同じ取扱いとされた。その結果、自治法上、本改正後は、252条の17の4第4項及び255条の2第2項を除き、異議申立→審査請求または審査請求→再審査請求という二段階の不服申立制度は廃止されたことになる。

(2) 裁定的関与

- ① 法定受託事務に関する処分・不作為について、大臣等への審査請求（255条の2第1項）は存置された。それは、今回の行審法改正では、裁定的関与について地方分権改革の観点からの見直しはしないこととされたためである⁽²⁸⁾。
- ② 法定受託事務に関する処分について長等から職員への委任がある場合には、大臣等に対する再審査請求を維持するために規定が新設された（255条の2第2項）。その理由として、大臣に対し直接審査請求を認めた場合には、原権限庁である長が一度も判断をしないまま大臣に不服申立てがなされることになり、原権限庁自身による見直しの機会が奪われることになるためとされた。なお、市町村の場合の再々審査請求規定も新設（255条の17の4第5～7項）されたが、それも概ね同様に、市町村長の見直す機会を奪うことになる点が根拠としてあげられ、再々審査請求を要するので、252条の17の4第5項後段でその手当てをし、同条7項で行審法規定の適用除外が定められた。
- ③ 法定受託事務に関する不作為について、大臣等に対する審査請求に代えて、知事等に審査請求することも認める（255条の2第1項後段）。それは、法定受託事務に関する不作為は、大臣・知事等は不作為庁の上級行政庁ではないため、仮に審査請求に理由があっても違法・不当を宣言するのみで、一定の処分をすべき旨を命じ

(27) 高山・前注(26)22頁以下。

(28) 高山・前注(26)24頁以下。

ることができないためとされた。「そうすると、法定受託事務に係る『不作為』については、同一団体内において、最上級行政庁（または不作為庁）に対する審査請求に一元化するという新行審査の一般的な見直しの方針とは前提を異にするものというべきである。法定受託事務の場合においては、不作為に不服のある者の立場からすれば、不作為庁にも直接不服を申し立て、当該不作為庁自ら当該処分をすることを求めることには、一定の利益があると考えられる」⁽²⁹⁾。その結果、自由選択主義が存置された。

(3) 不服申立期間

改正行審査の趣旨に則り、①分担金等の徴収に関する処分・督促等について、30日以内の不服申立期間が、改正行審査と同じく3月とされた（改正前自治法229条3項削除）。一方で、②分担金等の歳入に関し、地方税の滞納処分の例により処分することができるが、督促・差押え・公売・配当という滞納処分手続では違法性の承継が問題となるから、「不服申立期間を3ヶ月に延長することに伴い、督促等の欠陥を理由とする滞納処分についての不服申立てが一定程度増加することが想定される一方、地方自治法による滞納処分についても、……地方税法19条の4の趣旨は当てはまると考えられることから、同条を準用」することとされた⁽³⁰⁾（自治法231条の3第6項）。また、③長の失職に関する選管決定の審査請求期間は21日間であるが、それは、身分関係の早期確定の趣旨から変更なしとされた（143条4項）。

(4) 不服申立前置

①審査請求前置主義が残されたものには、議会に再考の機会を付与するため議会への諮問を経由し、早期かつ合理的解決の促進に寄与するという特殊性があることを理由とするもの（分担金等の徴収に関する処分に関する審査請求 — 自治法229条4項 — と督促、滞納処分等に関する審査請求 — 231条の3第9項）がある。また、②議員が被選挙権を有しない等の事情により失職する場合（127条4項による118条5項準用）がある。それは、議会の自律権に基づく判断の尊重と政治的性格を持つことから、行政内部において審理し、早期かつ合理的な解決の促進に資するという点から、

(29) 高山・前注(26)33頁以下。

(30) 高山・前注(26)35頁以下。

審査請求前置が存置されている。

自治法では、③直接請求者の署名に関する不服申立てや④住民監査請求なども本来は問題となるが、次の理由から存置されている。つまり、③直接請求者の署名に関する不服申立て（74条の2第8項等）は訴訟における第一審代替機能を果たすため、また、議会における選挙の投票の効力に関する異議の決定に対する不服申立て（188条5項）、議会の違法再議・再選挙に対する不服申立て（176条7項）等は、まず行政部内で審査を行うことが早期かつ合理的な帰結の促進に資するためである。また、④住民監査請求（242条の2第1項）は、専門技術的知見を有する監査委員による監査を経ることで、適切かつ迅速な解決が図られるためである⁽³¹⁾。

（5） その他

長の失職に関する選管の決定等（自治法143条、180条の5及び184条）については、長の身分に関わる問題で「事柄の性質上、当該決定をした選挙管理委員会を審査庁とすることは適当ではないため、本来は上級行政庁でない総務大臣・知事を審査庁とする」こととされた⁽³²⁾。それゆえ、この点は存置された。また、総務大臣・都道府県知事に審査請求があった場合、または自治法の規定による審査の申立等があった場合には、審理員に代えて自治紛争処理委員の審理を経ること（255条の5）とされている。

（しもやま けんじ 名古屋大学大学院法学研究科教授）

キーワード：行政不服審査／行政手続／審理員制度／裁定的関与／
行政指導の中止の求め／処分等の求め

(31) 高山・前注(26)18頁以下。

(32) 高山・前注(26)22頁以下。