

「特定行政書士の広場」

特定行政書士制度がスタートし、茨城会でも47名の特定行政書士が誕生しました。このコーナーでは、特定行政書士制度に関する論考を連載させていただきます。特定行政書士は従来の業務とどの様に関係するのか、未来は明るいのか。そんな特定行政書士についての様々な疑問について考察し、この制度の充実と発展のために、まずは自分たちで研究し、議論していきたいと考えていますので、何卒よろしく願いいたします。

市民法務部 特定行政書士制度推進グループ 安 圭一

行政不服審査法改正に至るまでの経緯

－旧行審法の問題点を中心に－

特定行政書士 鎌田 惇*

I はじめに

わが国における行政不服審査制度について、それまで行政不服審査制度における一般法であった「旧」行政不服審査法（昭和37年法律第68号、以下「旧行審法」と略す。）は、長年の議論と度重なる政権交代の末に、平成28年4月1日、「新」行政不服審査法（平成26年法律第68号、以下「行審法」と略す。）として施行され、52年ぶりとなる抜本的な改正がなされた。また、同時期に、行政書士には悲願であった行政不服申立て代理権が、日本行政書士会連合会が実施する研修の課程を修了した「特定行政書士」に付与され、行政不服申立て代理人の一翼を担うこととなった。

ところで、この新しい行政不服審査制度について、旧行審法にはどのような問題点が指摘され改正に至ったのか、なお検討する余地はあろう。特に、旧行審法における問題点を俯瞰することにより、新しく創設された審理員制度（行審法9条1項）を理解する一助になると考えている。

そこで本稿では、紙幅の都合上、運用面および行審法の詳細な解説についてはここでは控えるとして¹⁾、紹介程度ではあるが、主に旧法上の問題点について歴史的経緯を踏まえながら若干の検討を行う。

II 旧行審法の問題点

行政不服審査制度は、訴願法（明治23年制定法律105号、昭和37年廃止。）を中心とした訴願制度まで遡ることができる。同法は、上級庁による事後監督ないしは処分庁による再審査の確保という機能を担っていたために²⁾、国民の権利救済制度とは言い難いものであった。訴願法が昭和37年に廃止され³⁾、旧行審法が制定されると、目的条

* かまた・あつし 明治大学大学院法学研究科博士前期課程修了（法学修士）、東京法律専門学校専任講師を経て、平成27年6月行政書士登録（茨城県行政書士会所属）、同年12月特定行政書士付記。

¹⁾ 参考までに、運用面についての書籍・論稿を紹介する。主に、ぎょうべんネット編『新行政不服審査法 審理員のノウハウ・不服申立代理人のスキル－新制度を使いこなすために－』（民事法務研究会、2016年）、日本弁護士連合会行政訴訟センター編『改正行政不服審査法と不服申立実務』（民事法務研究会、2016年）、中村健人著『改正行政不服審査法 [施行令対応版]』（第一法規、2016年）、藤野知之「行政不服申立制度 新行政不服審査法：審理員制度の実際」自治実務セミナー 646号（2016年）30頁以下がある。なお、行審法の詳細な解説については、後掲注16)を参照。

²⁾ 南博方『紛争の行政解決手法』（有斐閣、1993年）99頁以下、室井力他編『コンメンタール行政法 I 行政手続法・行政不服審査法（第2版）』（日本評論社、2000年）332頁以下〔浜岡清執筆〕が詳しい。

³⁾ 平野事件を契機に、行政事件訴訟特例法（昭和23年法律81号）が制定された。同法の運用により、訴願制度全般が不備・不完全であり存置を認めるべきではないとの理由から、訴願法は廃止に至った。南広博「行政不服審査の理想と現実」『芦部信喜先生古希祝賀現代立憲主義の展開（下）』（有斐閣、1993年）564頁以下、岡田正則「行政訴訟制度の形成・確立過程と司法官僚制」早大法学85巻3号（2010年）166頁以下参照。なお、平野事件については、岡田正則「平野事件」法学教室349号（2009年）10頁が詳しい。

項において「国民の権利利益の救済」という文言を加え（旧行審法1条1項）、救済制度への画期的な前進を遂げたかのように思われた。

しかしながら、上級庁による事後監督ないしは処分庁による再審査の確保という訴願法の機能は、旧行審法においても「行政の適正な運営の確保」（旧行審法1条1項）として存続し、また、主に以下の問題点が指摘されていた。

第一に、一般概括主義においては、適用除外項目を11項目置いていたほか（旧行審法4条1項各号）、膨大な数の特別法によって独自の不服申立ての規定が設けられていたために、旧行審法は行政不服申立ての一般法たる性格が形骸化していた。第二に、不服申立ての種類を審査請求、異議申立て、再審査請求の三つに類型化していたが（旧行審法3条）、審査請求と異議申立てを比較すると、審査請求には弁明書・反論書の提出に関しては保障するものの（旧行審法22条、33条1項）、異議申立てには準用しておらず（旧行審法48条）、手続保障に差が生じていた⁴⁾。第三に、行政事件訴訟法（昭和37年法律137号、以下「行訴法」と略す。）と比較において、旧行審法は職権探知を否定していないため、職権探知を行った結果、原処分が補強され審査請求人に不利に作用する可能性があった⁵⁾。第四に、旧行審法は行政内部的な審査制度であり、審査庁は通達に拘束される以上、審査機関の独立性が保障されていなかった。第五に、原則として審理は書面審理によるため訴訟ほど厳格ではなく⁶⁾、また同様に証拠法則も厳格でないため、紛争当事者ないしは審査請求人に対して信頼性に欠けていた⁷⁾。第六に、審理の段階で審査請求人は処分庁と対等の地位に立たされておらず、審査庁と審査請求人との対面審理構造がとられているため、原処分庁の背後に隠れている存在となっていた。その結果、口頭による不服申立てを認めたとしても、あえて積極的に口頭意見陳述を行う意義を見出すことが困難であった⁸⁾。第七に、行政手続法（平成5年法律88号、以下「行手法」と略す。）は、公正性の確保を目的とした聴聞手続（行手法15条以下）について、文書等の閲覧請求、聴聞主催者、聴聞調書・報告書及び主宰者の意見の参酌義務などの詳細な「事前救済手続」としての規定が置かれていた。その結果、行手法における「事前救済手続」と比較すると、旧行審法における審理手続は、－「事後救済手続」に位置づけられているにもかかわらず－、公正性の確保の観点から劣っていた⁹⁾等が指摘されていた¹⁰⁾。とりわけ審理主宰者については、旧行審法が「審査庁は、必要があると認めるときは、その庁の職員（下線筆者）に、第25条第1項ただし書の規定による審査請求人若しくは参加人の意見の陳述を聞かせ、第27条の規定による参考人の陳述を聞かせ、第29条第1項の規定による検証をさせ、又は前条の規定による審査請求人若しくは参加人の審尋をさせることができる。」（旧行審法31条）と規定していたところ、審査庁の審査請求の審理手続を審査庁の職員に委任することが可能となり、また、対象となる処分に関与した職員が審理主宰者となることも否定されていないため¹¹⁾、公正性の観点からすれば問題であった¹²⁾。

Ⅲ 法改正への動き

上記問題点を踏まえ、平成18年自民党政権下において、総務省行政管理局が主体となった検討作業が開始された。旧行審法の改正案として、平成20年に「行政不服審査法案」、「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案」及び「行政手続法の一部を改正する法律案」の3法案（以下、「20年法案」と略す。）が第169回国会

⁴⁾ 審査請求は弁明書・反論書以外の防御権を認めていないので、異議申立てよりも優れているわけではない。また、審査請求は、攻撃防御の方法としての質問権を認めていなかったほか、弁明書の提出についても、「審査庁は、審査請求を受理したときは、審査請求書の副本又は審査請求録取書の写しを処分庁に送付し、相当の期間を定めて、弁明書の提出を求めることができる」と質問権を規定する程度であった（旧行審法22条1項）。この点につき、室井他編・前掲注2）〔岡崎勝彦執筆〕432頁以下もあわせて参照。

⁵⁾ 南・前掲注2）571頁参照。

⁶⁾ 宮崎良夫『行政争訟と行政法学〔増補版〕』（弘文堂、2004年）97頁以下参照。

⁷⁾ 大橋真由美『現代紛争解決の現代的構造』（弘文堂、2005年）249頁参照。

⁸⁾ 大橋・前掲注7）249頁参照。

⁹⁾ 室井力他編・前掲注2）324頁〔浜岡清執筆〕ほか、久保茂樹「行政不服審査」磯部力・小早川光郎・芝池義一編『行政法の新構想Ⅲ』（有斐閣、2008年）170頁参照。

¹⁰⁾ 宇賀克也「行政不服審査法・行政手続法の背景と概要」法学教室420号（2015年）4頁以下も参照。

¹¹⁾ 室井他編・前掲注2）451頁〔岡崎勝彦執筆〕参照。

¹²⁾ なお、審理主宰者に関する議論として、小早川光郎「行政救済制度の課題－事後救済制度調査研究委員会報告書－」ジュリスト1137号（1998年）159頁以下、審理主宰者を中心とした議論の沿革について、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年）5頁以下。

に上程されたものの¹³⁾、平成21年の衆議院解散によって審議未了・廃案となり、旧行審法の全面的改正は見送られた。

民主党政権に移行後、同党は廃案となった20年法案を再提出せず、新たに同党を中心とした「行政不服審査法案に関する勉強会」を開き、独自の法案を作成する方針に至った¹⁴⁾。これを皮切りに、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、政務三役等及び有識者で構成する「行政救済制度検討チーム」が発足した。同検討チームは、国民、各府省等その他関係団体の意見を聴取し議論を深め、平成23年12月、上記の成果を取りまとめ、共同座長より連名で示された改革方針を修正し、「行政救済制度検討チーム取りまとめ」として再提示するに至ったが、平成24年11月に立案途中で衆議院解散があり、再度の政権交代が行われることとなった。

自民政権に移行後は、20年法案をベースに、行政救済制度検討チーム取りまとめ、各府省その他関係団体等の意見を参考に検討が行われた。平成25年6月「行政不服審査制度の見直し方針」を公表し¹⁵⁾、それに基づき立案作業を進め、平成26年可決・成立するに至った。

IV 行審法の概要¹⁶⁾

行審法は、審理手続の公正性の観点を向上させるために、目的条項において「公正な手続の下で」という文言が加えられ（行審法1条1項）、主に、①不服申立類型の一元化（行審法2条、3条）、②審理員制度の導入（行審法9条1項）、③標準審理期間制度の導入（行審法16条）、④主観的審理期間の延長（行審法18条1項）、⑤口頭意見陳述申立人への質問権の付与（行審法31条5項）、⑥審理手続の計画的遂行（行審法37条1項）、⑦物件の閲覧・謄写請求権（行審法38条1項）、⑧審理員による執行停止の意見書提出（行審法40条）、⑨行政不服審査会等への諮問（行審法43条1項）、⑩不作為についての審査請求、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（行審法46条2項、49条3項）、⑪情報の提供（行審法84条）、⑫裁決等の内容及び処理状況についての公表（行審法85条）が改正ないしは新設された¹⁷⁾。とりわけ、審理手続の公正性を向上させる観点から、旧行審法との比較において、②審理員制度の導入、⑨行政不服審査会等への諮問については、一步前進した改正といえよう。

V 結びに代えて

行審法における審理員制度については、なお検討すべき課題が指摘されている¹⁸⁾。たとえば、審理員については、独立して職権を行使できる旨の規定がないため、審理員の独立性には限界があるとの指摘がある。したがって、審理員の公正性を確保する観点からも、外部人材を審理員として積極的に登用することが望まれる。このように、審理員制度を運用した後も、同制度の妥当性を定期的にチェックし、常に検討を行なわなければならない。

また、行政不服審査制度の利便性を向上させるという観点から、特定行政書士一に限らず行政書士全員一は、運用面について積極的な検討を行い、常に実務的能力の研鑽に努めなければならないと考える。

¹³⁾ 本多滝夫「行政不服審査制度の改革 改正行政不服審査法案の特徴」福家俊郎=本多滝夫編『行政不服審査制度の改革 国民のための制度のあり方』（日本評論社、2008年）7頁参照。

¹⁴⁾ 宇賀克也「行政不服審査法の見直し」みんけん 644号（2010年）2頁ほか、阿部康隆「行政不服審査法改正への提案（一）－民主党政府の検討について」自治研究 第86巻第11号4頁参照。

¹⁵⁾ 総務省HP（http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan04_02000014.html）参照。

¹⁶⁾ 行審法の詳細な解説についての書籍、論稿を紹介する。主に、中村・前掲注1）3頁以下、宇賀・前掲注10）4頁以下、櫻井敬子『行政救済法のエッセンス（第1次改訂版）』（学陽書房、2016年）16頁以下、伊藤治彦「行政不服審査法の改正について（特集 行政不服審査法の改正と自治体の対応）」臨床法務研究 第15号（2015年）31頁以下、阿部泰隆「改正行政不服審査法の検討（一）（二）（三）（四・完）」自治研究第91巻3号3頁、同4号3頁、同5号3頁、同6号3頁（2015年）、山憲治「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」自治総研 436号（2015年）、橋本博之「行政不服審査法の改正について」慶應法学 第30号（2014年）103頁以下がある。

¹⁷⁾ 宇賀・前掲注10）6頁以下参照。

¹⁸⁾ 審理員制度の課題として、中村・前掲注1）63頁以下、阿部・前掲注16）同3号3頁ほか、村松芳弘「行政不服審査制度における審理員制度の導入」税理59巻5号（2016年）67頁以下、大江裕幸「審理員制度」法学教室420号（2015年）22頁以下が参考となる。