

「行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ」に対する意見募集の結果

○ 意見募集期間：平成 19 年 4 月 5 日（木）から 5 月 10 日（木）

○ 意見提出者数：427

（内訳）

・「個人」：19

（行政書士 2、司法書士 4、弁護士 3、税理士 1、大学教授 1、他 8）

・「団体」：7

（日本弁護士連合会、日本司法書士会連合会、働くもののいのちと健康をまもる東京センター、同山梨県センター、同千葉県センター、行財政総合研究所、地方公務員災害補償基金）

・公害健康被害者・患者会：401

【別添資料】

- 1 「行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ」に対する意見募集の結果
（主な意見の要旨）
- 2 「行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ」に対する意見募集の結果
（意見提出者別の意見内容）

「行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ」に対する意見募集の結果 (主な意見の要旨)

【第1 不服申立ての基本構造の簡素化】

○第1－1 不服申立ての種類の一元化

- ・ 賛成する。(No.13, 17, 19, 21)
- ・ 公健法に基づく異議申立て制度を残すべき。(No.27)
- ・ 審査庁は処分系列の行政庁とは別組織とし、それが難しい場合には、審査庁の独立性、公平性を確保するようにすべき。(No.19)

○第1－2 審理の一段階化

- ・ 二段階の審理とするべき。一段階目は処分庁による再度の考案を促し、二段階目は弁護士等の国家資格者で構成される第三者機関で審理を行うこととするべき。(No.13)
- ・ 行政庁に対して不服申立てを行う機会を一つ封じてしまうことになるので、再審査請求制度は廃止するべきではない。(No.17)
- ・ 中間取りまとめにあるように労災や公務災害に関する不服申立てにおいては、認容率の低さと審理の長期化がとりわけ顕著で、被災者側の大きな負担となっていることから、審理を一段階化するべき。(No.21, 22)

○第1－3 不服申立ての基本構造の例外

- ・ 災害被災者は長期間、審査請求に取り組まざるを得ない実態にあり、救済が先延ばしになることは過酷であることから、災害補償に関する不服申立てについて、審理の一段階化の例外を認めるべきではない。(No.21)
- ・ 再調査請求の対象としようとする処分は、本来、事後手続ではなく、事前手続として処理するべき。(No.25)
- ・ 簡易、迅速な不服申立手続として再調査請求を設け、請求人が審査請求と再調査請求のいずれかを自由に選択できるようにすべき。(No.25)
- ・ 多くの個別法により不服申立前置が原則化されているため、短期の不服申立期間の徒過により取消訴訟が不適法となることも少なくないことから、個別法の規定を総見直しする必要がある。(No.4, 9, 10, 24, 25)

【第2 客観的かつ公正な審理の実現】

○第2－1 対審構造（審理の主宰者）

- ・ 弁護士等の国家資格を有する者で、一定期間の実務経験を有する者の中から審理担当官を指名すべき。(No.2, 25)
- ・ 審理担当官の中立性を確保するため、中立義務について規定するとともに、手続保障を実質的に担保するため、一定の研修を経たことを審理担当官の指名条件とするべき。(No.19)
- ・ 基本的に賛成する。ただし、審理担当官について、行政組織における指揮・監督からの独立だけでは不十分であり、従前からの認定基準等にも拘束されず独立に判断することについても確保すべき。(No.21)
- ・ 審理担当官制度を導入する場合には、その専門性を確保するため、あらかじめ独立性を確保した専門職として、審理担当官を任命しておくべき。(No.22)
- ・ 審理担当官について、除斥事由に加えて忌避・回避事由も定めるべき。(No.25)
- ・ 審理担当官の独立性と専門性を確保するため、一定の身分保障を与えた定年退職間近のベテラン職員を審理担当官として任命すべき。(No.11)
- ・ 審理担当官制度を通じて審理の客観性、公正さを確保するためには、請求人に陳述の機会を与えるだけでなく、処分担当者への釈明や質疑の機会を保障するなどの手続保障を徹底するべき。(No.4, 9, 10, 18, 24)
- ・ 審理担当者と裁決権者を分離すると、責任の所在を曖昧にし、事件の滞留と審査手続、判断の劣化を招く危険があるので、賛成できない。(No.11)

○第2－2 審理手続の内容

- ・ 審理担当官による審理手続、審理担当官の行う処分に対する不服申立てに関する規定を設けるべき。(No.17)
- ・ 現状では、請求人が意見を述べる機会がまったく保障されていないので、全面的に賛成する。(No.21)
- ・ 現行の口頭意見陳述が、単に請求人の意見を述べるだけのものにとどまっており、請求事案の問題点を解明するものとはなっていないことから、その充実を図る必要がある。(No.22)
- ・ 書面審理を原則とせず、書面審理と現場検証を同時に義務付けるべき。(No.22)
- ・ 当事者及び参加人の合意を前提に、審理手続を公開するべき。(No.25)
- ・ 職権探知主義について明文化するべき。(No.25)

○第2－3 証拠資料の閲覧

- ・ 処分庁から提出されたもの及び審理担当官が所持するものに限らず、処分

庁が保有する一切の証拠資料の閲覧及び謄写を認めるべき。(No. 4, 9, 10, 18, 22, 24, 25)

- ・ 証拠資料の閲覧対象を広げることに賛成する。(No.19, 21)
- ・ 審理の当事者双方に対する守秘義務を前提に、証拠資料は極力公開するようにすべき。(No.2)
- ・ 閲覧制限の要件を明確にするとともに、閲覧制限をする場合には、証拠の標目、作成者及び作成年月日を明らかにすべき。(No.11)
- ・ 第三者の利益を害するおそれがあると認められるときその他正当な理由があるときは、その部分を除いて閲覧させることができることとするべき。(No. 25)
- ・ 閲覧だけでなく謄写も認めるべき。(No.4, 6, 9, 10, 18, 24)
- ・ 処分庁は意見と証拠を提出する場合、正副2通を提出し、1通を請求人に交付することとするべき。また、審理担当官が職権で収集した証拠についても、請求人に副本を交付するべき。(No.11)
- ・ 請求人の請求により、審理の主宰者を通じて証拠の調査や開示を行使させるべき。(No.4, 9, 10, 24)
- ・ 処分庁が資料の隠蔽を行った場合の罰則規定を設けるべき。(No.4, 24)
- ・ 建築確認等のように処分権限が民間機関に委任されている場合には、情報公開の手続を利用して処分根拠資料を入手することができず、事前に処分に違法事由があるかを検討することができないことから、不服申立てを予定する者が処分の根拠資料を事前に閲覧できる制度を設けるべき。(No.8)

○第2－4 執行停止

- ・ 執行停止を原則とするべき。(No.4, 9, 10, 24)
- ・ 公租公課、費用の請求、警察官の猶予できない処分等の場合を除いて、執行停止を原則とするべき。また、行審法が設ける執行停止制度の水準を満たさない個別法に基づく特例については廃止するべき。(No.25)
- ・ 執行停止に関して審理担当官に意見提出の規定を設けることに賛成する。(No.19)

【第3 審理の迅速化のための措置】

○第3－1 争点及び証拠整理手続

- ・ 賛成する。(No.19, 21)
- ・ 審理の長期化を防止するため、処分庁及び請求人に対する審理期間中における証拠書類の提出期限の目安を具体的に明記すべき。(No.4, 24)
- ・ 請求人は、審理担当官の許可を得ることなく処分担当者に対して質問を発することができ、処分担当者はこれに応じる義務があることとするべき。(No.10)
- ・ 審理担当官の許可を得て処分担当者に対して質問を発することができることとすることは重要である。(No.21)

○第3－2 標準審理期間及び審理状況に関する説明

- ・ 賛成する。(No.19, 21)
- ・ 標準処理期間の設定の必要性は理解するが、審理手続の充実を図ることにより、かえって審理が遅延するのではないか。(No.22)

○第3－3 裁決案の作成・提出

- ・ 賛成する。(No.19)
- ・ 審査庁が裁決案を適当でないと認める場合において、審理担当官に再審理を命じる等することができることとすると、結果的に審理担当官は審査庁の意に沿った裁決案を作成するようになり、公正、中立性が確保できなくなるのではないか。(No.22)
- ・ 審査庁が裁決案と異なる裁決をする場合には、裁決案を十分参酌して行うこととするべき。(No.25)

【第4 不服申立人適格】

- ・ 現行の規定を維持し、行訴法にならって解釈規定を新たに設けるべき。(No.4, 24)
- ・ 申立人適格を拡大すべき。(No.9, 10)
- ・ 不服申立適格に関する最高裁判例の考え方を変更するような立法を検討するべき。(No.15)
- ・ 不服申立適格について、行訴法の規定する原告適格の範囲より広いものであることを前提として、およそ行政庁の行為に不服がある者は不服申立てすることができる旨を明記するべき。(No.25)
- ・ 団体の申立適格について、行訴法における団体訴訟の導入を待つことなく、引き続き検討するべき重要な積み残し課題として整理するべき。(No.15)
- ・ 行政書士が代理人として不服申立てを行うことができるようにするべき。

(No.12)

- ・ 行政救済法の大学院研修を終えた者に、不服申立ての代理権を認めるべき。

(No.19)

【第5 不服申立期間】

- ・ 賛成する。(No.21)
- ・ 不服申立期間は最低6か月以上に延長すべき。(No.4, 9, 10, 17, 19, 22, 24, 25)
- ・ 主観的不服申立期間の例外事由を「正当な理由」とすることには賛成する。
また、客観的不服申立期間についても「正当な理由」があれば例外を認めるべき。(No.4, 9, 10, 24, 25)
- ・ 裁判を受ける権利を実質的に保障するため、不服申立前置となっている場合には、不服申立期間を6か月とするべき。(No.8, 15)

【第6 新たな救済（裁決）の態様】

○第6－1 申請型の義務付け裁決

- ・ 賛成する。(No.4, 9, 10, 17, 24, 25)
- ・ 仮の義務付けを認めるべき。(No.9, 10, 25)
- ・ 申請不作為に対する審査請求を認めることに賛成する。(No.19)

○第6－2 非申請型の義務付け裁決

- ・ 申請型と非申請型の義務付け裁決をそれぞれ別な法律で規定することとすると、国民に分かりづらくなることから、非申請型についても行審法の中に位置付けるべき。(No.4, 24, 25)
- ・ 少なくとも不利益処分を課すための事前手続に入るか否かという判断について不服申立てができるようにするべき。(No.15)

○第6－3 差止め裁決

- ・ 国民に分かりやすいものとするため、申請型の義務付け裁決と同様、差止め裁決についても行審法の中に位置付けるべき。(No.4, 24, 25)
- ・ 差止訴訟については、仮の差止めの柔軟な運用がされない限りは訴訟継続中に処分がされてしまうことが少なくなく、実際に機能する場面が少ないことから、早期に判断が確定する不服申立ての中に差止め請求を認めるべき。(No.15)

【第7 第三者機関】

○第7－1 設置態様

- ・ 分担管理原則を見直し、行政主導でない第三者機関を設けるべき。(No.2)
- ・ 各府省の分野を横断して審理する統一的な第三者機関を設置すべき。(No.15, 25)
- ・ 各都道府県単位に対審構造を備えた第三者機関を設置し、裁決権を持たせるべき。(No.20, 21, 22)
- ・ 専門家の参加による公正かつ中立な判断を確保するため、非常勤審判官制度を創設すべき。(No.6)
- ・ 第三者機関の構成員の選任手続における透明性を確保するため、候補者を公表し、パブリックコメント手続に付すこととするべき。(No.18)
- ・ 参与制度の必要性はあるが、その選任が特定の立場の者に偏らないようにするべき。(No.21)
- ・ 国税と同様、地方税についても裁決機関としての第三者機関を設置すべき。その際、利便性及び行政の効率化から、国税不服審判所を改組して地方税も扱うようにするべき。(No.6)
- ・ 国税不服審判所の審判官として、現職の税理士を非常勤審判官として任用できるようにするべき。(No.14)

○第7－2 審理手続

○第7－3 諮問案件

- ・ 標準処理期間を経過したにもかかわらず一定の判断が示されない場合には、請求人の申請により第三者機関へ諮問しなければならないこととするべき。(No.3)
- ・ 原則として第三者機関で審理することとするべき。(No.4, 9, 10, 24)
- ・ 多数の利害関係者に影響が及ぶ場合についても諮問することとするべき。(No.6)
- ・ 聴聞相当処分を諮問案件とすることについては、簡易迅速性の観点から難しい問題ではあるが、権利利益の救済という点から導入するべき。(No.19)

【第8 関係法令・適用除外等の扱い】

- ・ 行審法と個別法による不服申立制度は国民には分かりにくいので、手厚い手続に改正される行審法に統一するべき。(No.1, 20)
- ・ 行審法の改正に伴い、個別法において認められている特例の手続水準をさらに引き上げるようにするべき。(No.25)
- ・ 適用除外について、合理的な理由の存否を含めて具体的な検討を行うべき。

(No.25)

【第9 処分以外のものに対する不服の申出】

- ・ 告示や要綱を根拠として必要なサービスが行われている給付行政については、行政処分でないとして行審法の対象とされていないが、一定の要件を満たす場合には救済の対象とすべき。(No.3)
- ・ 行政指導以外の事実行為、行政上の契約について統一的な規範を定立し、救済対象とすべき範囲を画定すべき。(No.4, 24, 25)
- ・ 違法な行政代執行措置に対する不服申立ての機会を保障すべき。(No.9, 10)
- ・ 行政指導以外のものについても、今後の積み残し課題として整理すべき。(No.15)
- ・ これまで救済対象としていなかった行政指導を対象とすることには、大きな意味がある。(No.19)
- ・ 行手法と行審法の連続性から、すべての行政指導を不服申立ての対象とし、不当性の審査まで行うべき。また、行政指導に対する不服申立ての裁決において、抗告訴訟の対象とすべき。(No.25)
- ・ 労災に関して、労働福祉事業についても保険給付と同様に審査請求をすることができるようにするべき。(No.21)

【その他】

- 地方自治体の自治事務に関しても公正かつ中立的な審査の仕組みを保障することとするべき。(No.3)
- 法定受託事務に関する審査請求の裁決に対して、地方自治体も請求人と同様に取消訴訟を提起することができるようにするべき。(No.7)
- 不服申立て後に一定期間経過すると申立てを棄却したものとみなすと規定している特別児童扶養手当等の支給に関する法律 29 条 2 項、生活保護法 65 条 2 項は、行政庁の不作为を助長するものであることから見直す必要がある。(No.1)
- 特別児童扶養手当等の支給に関する法律に基づく障害児童福祉手当及び特別障害者手当については都道府県知事に対する審査請求及び厚生労働大臣に対する再審査請求が認められているのに対し、特別児童扶養手当については都道府県知事に対する異議申立てしか認められていないことから、見直す必要がある。(No.1)
- 府省における不服申立ての窓口を統一し、窓口部局は審理を行う担当部局における処理状況を把握し指導するとともに、その状況を請求人に報告することとするべき。(No.1)
- 不服申立てが行われた場合に、行政庁から受理した旨の通知を行うこととするべき。(No.1)
- 標準審理期間を過ぎる場合には、情報公開法に基づく開示請求が出来る旨を行審法に規定するべき。(No.1)
- 行政庁の不作为に対して罰則規定を設けるべき。(No.1)
- 法律の施行状況調査において集計結果を公表するだけでなく、権利利益の侵害行為がなかったかについての分析も行い公表するべき。(No.1)
- 行政不服審査制度と行政紛争調停制度を並存的に設置し、国民が選択できるようにするべき。(No.4, 9, 10, 24)
- 請求人の立場に立って請求人を補助する審査請求オンブズマン制度を創設するべき。(No.4, 9, 10, 18, 24, 25)
- 再発防止のため、裁決例を公表することとするべき。(No.4, 21)
- 適法な不服申立てが苦情として扱われる実務運用がみられるため、審査庁は申立てに対して積極的に対応しなければならない旨の訓示規定を設けるべき。(No.5)
- 審査請求中に処分の変更が行われると、審査請求を初めからやり直さなければならず請求人の負担が大きいことから、これを制限又は従前の審査請求の中で引き続き審査できることとするべき。(No.8, 21)
- 教示が不十分な実態があるので、平易な言葉による書面教示を義務付けるなど適正な教示を行うこととするべき。(No.9, 10, 13, 25)

- ・ 審査に着手するまでに時間がかかっていることから、民事訴訟規則 60 条 2 項（口頭弁論期日の指定）のように、審査の開始を促すような規定を設けるべき。(No.16)
- ・ 提出先を誤った請求については、適法な提出先に回付することとし、請求は最初に請求書を提出した時点にあったものとする規定を設けるべき。(No.17)
- ・ 制度の運用及び個別法における特例の設定を監視するための第三者機関を検討すべき。(No.25)
- ・ 関係機関の意見を聴取した上で検討を進めていくべき。(No.26)
- ・ 裁決の理由とされた事実上及び法律上の判断は原処分庁を拘束する旨の規定を設けるべき。(No.11)

※ 日本弁護士連合会から提出されている御意見については、平成 19 年 5 月 9 日（水）に開催された第 12 回行政不服審査制度検討会において、ヒアリングを行なっているため、本要旨には記載していません。

「行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ」に対する意見募集の結果 (意見提出者別の意見内容)

- ・ 総務省では、平成 19 年 4 月 5 日から同年 5 月 10 日まで、「行政不服審査検討会 中間取りまとめ」に対する意見募集を行った結果、427 の個人又は団体から御意見が寄せられました。本資料は、寄せられた御意見を意見提出者ごとに整理したものです。
- ・ 「個人・団体の別」の欄については、個人として意見を提出していただいた場合には「個人」、組織として意見を提出していただいた場合にはその組織（団体）名を記載しています。
- ・ 「職業」の欄については、個人として意見を提出していただいた方の職業名を記載しています。
- ・ 「住所」の欄については、意見を提出していただいた個人又は団体の住所又は所在地を都道府県単位で記載しています。
- ・ 各欄中、「－」となっているものは、不明であることを示しています。

1	個人・団体の別	個人	職業	行政書士	住所	愛知県
	意見内容	● 省庁の不服申し立て受理窓口を統一部局にする事。 ● 省庁受理窓口は担当部局に対しての事務処理状態及び審理状態を常時把握し指導する事。 ● 省庁受理窓口は統計をとり、各部局を管理すると同時に不服申立人に対しても状況を報告する事。 ● 行政庁に上記のような、公務不履行行為・作為的行為による不作為がある場合、『行政不服審査法』等に罰則規定を設ける事。【一般法による罰則規定が設けられない場合においても、行政訴訟に至るまでに何らかの公務員処分を明確にする事が行政の信頼回復に繋がる】 *民間でこのような不作為が起こったなら、会社の信用失墜や競合する他社に仕事を取られてしまいますし、場合によれば本人自身が失職します。 ● 『情報公開に関する公務員の氏名・不服申し立て事案の事務処理に関する取扱方針【各省庁申合せ等】』の各省庁履行状況の把握し、末端担当者にまで行き届くように改善すべき。(厚生労働省担当者は知らなかったようです) ● 関連個別法である『特別児童扶養手当等の支給に関する法律(第 29 条 2 項)【以下、特児法という】』や『生活保護法(第				

		65 条 2 項)』には《審査請求人は、前項の期間内に裁決がないときは、厚生労働大臣又は都道府県知事が審査請求を棄却したものとみなす事ができる》という条文がありますが、一見、審査請求人が権利利益の救済行為にかかる時間短縮措置にも読めるが、逆に言えば、行政庁及び担当者の放置・放棄及び作為的行為の助長を促すようにも読み取れます。この条文は検討する必要があると思います。 ● 「中間取りまとめ」は現況の審理の 2 段階方式を「簡易迅速な手続きによる国民の権利利益の救済」を計るため、審査請求のみの 1 段階を提言していますが、個別法である「特児法」では〔特別児童扶養手当〕に関しては都道府県知事に対しての異議申立の 1 段階しか認められていない (法第 27 条)。ちなみに〔障害児福祉手当〕〔特別障害者手当〕に関しては、市町村長の処分に対して、都道府県知事に対する審査請求及び厚生労働大臣に対する再審査請求の 2 段階方式が認められています (法第 28 条、30 条)。同じ法律内においても手当による不服申し立て段階に違いがある事の根拠はどこにあるのか問題です。この条文は絶対見直す必要があります。 *ちなみに私は、都道府県が異議申し立てが棄却された時点で決定し、以後は行政訴訟に訴えるしかないと聞き及んだが、納得できなかったので、厚生労働省 (ブラウザメール) にて問い合わせ、電話で行政不服審査法による審査請求が可能である旨を聞き、審査請求しました。しかしながら、通常は訴訟まで及ぶ事は対象国民の権利利益の救済からして、非常にエネルギーが要ることであり、断念を余儀なくされる事が多いと思います。 ● 中間取りまとめ【第 8 関係法令・適用除外等の扱い】→ 「1、一般法である行審法が定める手続きより手厚い手続きであるとして個別法で認めていた特例については、一般法で定める手続きの水準が上がることにより、・・・・・・・・」に関し、上記内容からして決して手厚い手続きとは考えられない。逆に、私の場合は行審法で権利利益が保護されました。行審法と個別法での不服申し立て制度は国民に判り難いので、「不服申し立て制度は手厚い手続きに改正された行政不服審査法による事とする」方向で検討された方が良いと思います。 ● 『行政不服審査法等施行状況』(平 8 年 6 月、平 15 年 12 月)において、【1 年超】【取下げ】【次年度繰越】に注目していま
--	--	--

		す。厚生労働省などは、申立件数に対して処理件数が少なく繰越件数が増大する傾向にあるように思います。当然ながら、1年超件数も増え私みたいに3年9ヶ月も経過すると担当者の異動等も加味され、既に眼中にないのではないのでしょうか。また、取下げ件数の中身が知りたいところです。行政庁の長期間の不作為行為による申立人による取下げはないのか！！【患者死亡、諦め、家庭状況変化等】、国民の権利利益の侵害はないのか！！ 総務省は、施行状況を毎年各省庁に調査・報告させ、集計結果だけでなく、国民の権利利益の侵害行為がないか中身の分析を行い、毎年国民に公表にすべきです。 ● 『行政不服審査法』が一般法として、国民の権利利益の拡充規定及び行政庁の不作為行為の罰則規定を包括した法律になるよう検討してください。 ● 対象行政庁に書簡又は口頭にて『不服申立』が行われたら、必ず申立人に「適正受領・受理番号・審理番号」等の通知を記録として残る形《Eメール・FAX・郵便等》で返信する事。（現況では行政庁側からの連絡はない） ● 裁決・決定が標準審理期間より長期に及ぶ場合、不服申立人が事務手続き進行状況を把握できるよう、『知る権利の担保保護』行使による「不服申立受理番号・審理番号」から情報公開法の開示請求ができる旨を『行政不服審査法』の中で謳うか、もしくは何らかの形で明文化する。（現況では、適正手続き履行状況を知る為の資料情報の存否が判らないので開示請求ができない）
--	--	--

2	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	山口県
	意見内容	第2 1 対審構造（審理の主宰者） 国税不服審判所の国税審判官の募集・採用が公平に行われているかどうかはさておき、少なくとも、国家がその能力ありとして資格を付与した者（弁護士、司法書士、行政書士、税理士、公認会計士、不動産鑑定士、弁理士、土地家屋調査士、社会保険労務士、医師、建築士など）で、登録年数5年乃至7年以上の者の中から、裁判員選出に類似した方法で、その審理に係る審理担当官を1～2年の一定期間任命するということができないものかどうか、検討していただきたい。 2 証拠資料の閲覧				

		閲覧を「第三者の利益」を害するおそれがあるからと拒むのは詭弁である。およそ審理の当事者双方が守秘の義務があるのであって、それを担保として極力公開するようにすべきと思う。黒塗りのコピー用紙を出されて、一体何を守り、何を証明せよというのか。こんなことをすれば疑心を煽るだけである。 第7 第三者機関 行政が主導する第三者機関などは全く信用できない。タウンミーティングや大阪府の裏金腐敗を持ち出すまでもなく、今の行政機関に自浄作用が機能しているとは思えない。法の支配の障害になるような分担管理原則というようなものは、取り払えば良いと思う。学識経験者と言え、大抵年寄りの大学関係者が出てくるが、世間知らず常識知らずというのが相場で実に心許ない。高度な専門知識と行政の現場とは、あまり結びつかないと思う。ある意味、近所のオバちゃんの方がマシな場合だってある。
--	--	---

3	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	埼玉県
	意見内容	1. 地方分権との関係について 行審法が制定された当時においては、地方の行政機関は機関委任事務として国の事務の肩代わりしていましたが、地方分権の進展によって地方自治体の事務においては国の事務というものは存在しないことになりました。現在多くの場合、事務の実施主体の上級庁が存在しないために異議申立てを行うほかには方法がないケースがほとんどです。今回の中間取りまとめは、主として国についての改正を念頭において検討するものとの記述がありますが、やはりこの分権時代においては早急に地方自治との関係で地方自治体の自治事務に関しても公正かつ中立的な審査のしくみを保障することが急務ではないかと考えます。 2. 給付行政における行政処分について 行審法においては行政処分の定義が明確に規定されていないために判例においてはきわめて限定的な解釈がなされており、そのため救済法として必要な役割を果たせていない点も看過できません。例えば給付行政においては、法律ではなくて告示や要綱を根拠にして必要なサービスが提供されているケースが多く存在するのですが、この場合、法律に基づいていないという理由から行政処分とは認められずしたがって行審法や				

		行訴法による救済の対象とはみなされていません。 (1) 手続が制度（告示、要綱など）として整備されている。 (2) 公費の支出に当たって、交付決定のような行為がなされている。 (3) 申請手続きがあり、それに対する一定の判断行為があり、それを具体的に申請者に表示するような行為である。 以上のような要件を充足している場合においては法令の根拠に基づかないものについても、行政処分を含めることによって行審法の救済の対象とするような規定を定めるべきだと考えます。 3. 第三者機関に諮問する案件について 標準処理期間を超えたにも関わらずに一定の判断基準が示されない場合においては、請求人の申請によって第三者機関に諮問をしなくてはならない規定を定めるべきと考えます。
--	--	--

4	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	北海道
	意見内容	はじめに 制度改正の方向性 行政不服審査制度改正の方向性については、次の3点を実現するものとして検討を行うべきである。 1. 国民に分かりやすく使いやすい制度にする 2. 国民に納得の得られるような制度にする 3. 広く国民の救済を図ることができる制度にする 第1 国民に分かりやすく使いやすい制度にする 1. 前置主義をどう考えるか 行政事件訴訟法が原則として自由選択主義を採用しているにもかかわらず、多くの個別法の規定により、審査請求前置が原則化している。このため、短期の不服申立期間を徒過したことにより取消訴訟が不適法となってしまいうなど不合理な結果をもたらすことも少なくない。個別法の規定を総見直しする必要があるほか、現行法第1条第2項の「他の法律に特段の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」といった例外許容規定を見直すべきである。 2. 不服申立人適格 反対である。審査の対象がより広い行政不服審査法の不服申立人適格が行政事件訴訟法の原告適格と同一と解すべき合理				

		的理由はない。現行行審法の規定を維持し、行訴法にならって解釈規定を新たに設けるべきである。 3. 不服申立期間 1 主観的不服申立期間は、最低6か月以上に延長すべきである。主観的不服申立期間の例外を認める要件を「正当な理由」に改めることには賛成する。 2 客観的不服申立期間についても、「正当な理由」がある場合は、例外を認めるべきである。 4. いわゆる裁決期間の長期化について 簡易迅速を原則としながらも適正な審査運用が可能な限り求められるところであり、審理の長期化を防止するために、処分庁及び審査請求人に対する一定の提出期限をその目安として具体的に明記するべきである。 5. 行政紛争ADR（調停制度）の導入 行政不服審査制度に、相互の互譲による解決を目的とする調停制度を導入することは、制度の目的である、行政の適正な運営の確保の実現に寄与するものと考えられる。不服申立制度と行政紛争調停制度を並存的に設置し、国民が選択できるようにすべきである。 6. オンブズマン（補助人）制度の創設 審査請求人の立場に立って活動する審査請求オンブズマン（補助人）制度を創設する。オンブズマン（補助人）の選任については、行政庁が任命するものとするが、選任過程の透明化、パブコメの実施等により、適切な人材が確保できるようにする必要がある。 第2 国民に納得の得られる制度にする 1. 対審構造及び審理の主宰者について 「審理担当官」制度では、審理の客観性・公平性を確保することができない。たとえば、登記の審査請求の場合、審査庁（法務局長等）は、審理担当官として、法務局総務課長等を指名し、その下で、実際に却下処分を下した登記官と審査請求人が対立するという構造を、中間取りまとめは、「対審構造」とし、この構造の下「審理の客観性、公正さが確保できると考えられる」と主張するが、当会は、こうした制度では、審理の客観性、公正さが確保できるとはいえないと考える。中間とりまとめによれば、処分担当者と審査請求人がお互いの主張の交換が許され
--	--	--

		るわけではなく、また審査請求人は、当該審理担当官を通じて処分担当者に釈明を促すこともできず、審査請求人はあくまで、一方的に審理担当官に陳述することのみが認められるだけである。仮に、「審理担当官」制度を採用するのであれば、審査請求人に意見質疑の場や、求問権を認めるべきである。 2. 中立公正な第三者機関の設置、第三者機関の原則付議 中立公正な第三者機関を設置し、第三者機関での審理を原則とすべきである。 3. 証拠資料の閲覧について 当事者の公平性を確保するために閲覧に限らず謄写も認めることとすべきである。また、対象を審理担当官が所持するもののみとすることには反対する。処分庁が保有する一切の証拠を申立人に閲覧・謄写を認めるべきである。また、審査請求人の申し出により、審理担当官による「調査申立権」を行使させるような制度が必要である。さらには、当該調査が不十分であれば、再調査権を認めるべきである。なお、一切の資料を閲覧・謄写させ、処分庁が資料の隠蔽を行った場合のペナルティや罰則を設けるべきである。 第3 広く国民の救済を図ることができる制度にする 1. 執行停止 執行停止を原則とし、検討会において個別の事案ごとの検討が必要である。たとえば生活保護受給の停止・廃止などの重大な受給権などの剥奪処分に対しては執行停止をさらに積極的に活用すべきである。 2. 裁決の拘束力について 裁決内容の実現を徹底した上で、これら裁決例を公表し、通達を出すなど同種のケースで再発を防ぐための規定を設けるべきである。 3. 新たな救済の態様 (1) 申請型の義務付裁決 賛成する。なお、2004年行政事件訴訟法改正により、義務づけ訴訟及び仮の義務づけが新設されたものの、当該訴訟を行なう前置としての審査請求が採用されている事案については、訴訟提起までその救済は図られないことになる。そのため、労働者災害補償保険等の公的保険、年金や生活保護受給申請に対する拒否処分等については、本案判決等までの生活維持に必
--	--	---

		要である場合には義務づけの仮救済制度の活用をすべきである。 (2) 非申請型の義務付裁決 反対である。非申請型義務付け審査請求も、違法性・不当性審査を通して国民の権利利益の救済と行政の適正な運営の確保を図る行政不服審査制度の中に位置づけるべきである。義務付裁決が申請型は行政不服審査法、非申請型は行政手続法に別れることになれば、必ずしも法律に精通していない一般国民にとっては、極めて分かりづらいものとなる。 また、行政事件訴訟法との整合性も考慮されるべきである。 (3) 差止裁決 反対である。理由は、前記(2)非申請型の義務付裁決と同じである。 4. 行政指導以外の事実行為及び行政上の契約について 検討会中間とりまとめは、問題点を指摘するにとどめており、最終案発表までにこれらの検討作業を行うのか、検討会においては検討作業を行わないつもりなのか、必ずしも明確ではない。「行政指導以外の事実行為」及び「行政上の契約」については、検討会において、早急に統一的な規範を定立し、救済の対象とすべき事実行為等を最終案において公表すべきである。
--	--	--

5	個人・団体の別	個人	職業	大学教授	住所	東京都
	意見内容	「申立適格を有する者からの申立てが、法律上の申立てとしてとりあげられ、法律の手続にのっとって処理されるのは、法律が当然の前提とするところである。ところが、現実には、これを「苦情」「市長への手紙」と扱うことにより、「闇に葬る」実務運用がみられる。法改正とは関係ないともいえるが、こうした現実があることを認識し、改正法のもとでは、救済の実が一層あがるように、審査庁としては、積極的に対応する旨の訓示規定を設けることが望ましい。」				

6	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	神奈川県
	意見内容	1. 地方税不服審判所または租税不服審判所の創設 税金の不服申立てについて、国税は二審制であるが、地方税は一審制である。地方税についても、納税者の負担に対する便				

		宜とより客観的かつ公平中立な判断のため、諮問機関ではなく裁決機関としての、「第三者機関」の設置が望ましい。そのために、地方税不服審判所の創設を要望します。 しかし、税金に関する不服申立てについて、最も望ましい形は、国税と地方税のどちらも取り扱う、租税不服審判所の創設である。本とりまとめは、第三者機関は諮問機関が適切としているが、税金に関する横断的、統一的裁決機関として、現在の国税不服審判所を改組して、地方税も扱うようにすることが、国民の利便性及び行政の合理化簡素化から最善と考える。 2. 非常勤審判官制度の創設 本取りまとめの第7 第三者機関 について、「(3) 第三者機関の審理能力を補完するために、当該案件に精通した学識経験者や専門家等が参与として関与する仕組みも必要と考えられる。」とありますが、この考え方に賛成します。審判は合議によるべきであるが、この中に異質な経験能力を有する専門家が参加することが、より客観的な公平かつ中立な判断に必要です。しかし、これら専門家は、任期が一定期間の常勤の公務員等に応募することは経済的に困難と思われる。そこで、非常勤審判官制度の創設を提案します。 3. 証拠資料の閲覧について 閲覧については、謄写（コピー）を含むことを明記すべきである。現に、閲覧に際して、閲覧にはコピーは含まれないからと閲覧資料をコピーさせず、手書きをさせる馬鹿げた慣行がある。したがって、技術的問題などと言わず、閲覧には謄写（コピー）を含むことを明記すべきである。
--	--	---

7	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	—
	意見内容	○要旨：法定受託事務における審査請求に対する裁決について、自治体は審査請求人と同様に裁判所に対して訴訟を提起できなければバランスを欠きます。また地域に適合的な判断であるかを裁判所で判断できるような仕組みを担保することが、より第3者の視点での審査の推進をはかることになると考えます。よって自治体も裁決について訴訟を提起できるような法改正が必要と考えます。 ○本文：今回の中間とりまとめは、審査請求における客観的かつ公正な審理の実現のため、第3者の視点で審査を行うことの				

		推進を目指していると思われます。そこで県が処理する法定受託事務に対する不服申立てについて考えてみると、国への審査請求となっています（地方自治法 255 条の 2）。 審査請求人は、国に対して第 3 者的観点で審査を求め、かつその内容に不満がある場合は、第 3 者である裁判所に対して訴訟を提起することができます。 ところが県は、第 3 者的観点で国に審査をされ、その内容に不満がある場合でも、第 3 者である裁判所に対して訴訟を提起することができません。 なぜなら、行政不服審査法 43 条で裁決の拘束力が規定されており、訴訟を提起しようにも機関訴訟（行政事件訴訟法 6 条）扱いとなり訴訟を提起できません。 さらに国地方係争処理委員会という第 3 者的な機関へ審査を申し出ることさえできません（国の関与とならないため：地方自治法 250 条の 7）。 もし今回の改正が、第 3 者的な視点で審査を行うことを推進しており、さらに県にとって国は上下関係にない第 3 者であるという位置付けならば、県は審査請求人と同様の立場で、第 3 者である裁判所に対して訴訟を提起できなければバランスを欠くことになり、訴訟を提起できるような法改正が必要と考えます。 また国が全国的な視点で審査した結果（裁決）が、地域に適合的な判断であるかを第 3 者である裁判所で判断できるような仕組みを担保することが、より第 3 者的な視点での審査の推進をはかることになると考えます。（なお、市町村の法定受託事務についても同様な法改正が必要かと考えます。）
--	--	--

8	個人・団体の別	個人	職業	弁護士	住所	東京都
	意見内容	1 不服申立期間 期間を 3 ヶ月あるいは 6 ヶ月にする案が出ているが、3 ヶ月とした場合には特に審査請求前置の場合には、行政訴訟の提訴期限が 6 ヶ月との規定があっても、行政不服審査を申し出ないと提訴ができないため、実質的に係争できる期間が大幅に短くなってしまう。少なくとも審査請求前置の場合には、提訴期限より前に不服申立期間が経過することのないようにすべきである。				

		2 民間に権限委任された場合の処分資料の閲覧 建築確認は民間機関への開放により、処分の根拠資料に関して情報公開が適用にならない。このような事案が今後増える可能性があり、処分の名宛人以外のものが不服申立を検討する場合、違法事由があるかどうかを事前に検討すること自体が困難である。無駄な係争を防ぐという意味からも、不服申立を予定している場合に、処分の根拠資料を事前に閲覧できる制度が必要である。 3 審査請求中の処分の変更に関する規定を考慮すること 処分に対する審査請求を行っている場合、審査請求終了直前に処分の変更を行う場合が、建築確認では目立っている。このような場合、新たに最初から審査請求をやり直さないといけなるとすると請求人の負担は大きい。係争中の処分内容の変更を一定制限する、あるいは変更がなされた場合でも一体のものとして従前の審査請求の中で変更後の処分についても判断できるような請求人に対する救済手続きが必要である。
--	--	--

9	個人・団体の別	個人	職業	司法書士	住所	福岡県
	意見内容	(はじめに) 先般の司法制度改革では、半世紀ぶりの見直しとして、民事訴訟、刑事訴訟の改革と平行させ、行政訴訟制度の改革に着手し、行政訴訟検討会委員などの熱心な検討により行政事件訴訟法の改革が行われた。 一方で、行政不服審査法は、施行以来40年を経て、今般、行政手続法、行政事件訴訟法等の見直しに次いで制度改正の検討が行われているところである。 ところで、行政不服審査制度検討会の資料でも明らかなように、不服申立の処理期間については、地方裁判所の行政訴訟事件の審理期間（平成16年）との比較のなかで、行政不服審査制度の本来予定している「簡易迅速」な「権利救済」が実現されているとはいえない面があると指摘されており、本制度の真の存在意義が問われているところでもある。 行政手続や不服申立制度に対する国民一般の願いは、当該行政の行為が、行政不服審査法に基づく不服申立が行える「処分」であるのか否か、また、どのような不服申立を行うべきなのか、さらには、不服申立を行うにあたり、審査請求人に対してはどのよ				

	うな救済制度が認められるのかといった、国民にわかりやすく、納得のいく制度の創設を求めているのであり、以上の視点から、論点毎に意見を述べる。 「第1 不服申立ての基本構造の簡素化」 「前置主義」について 行政事件訴訟法が原則として、自由選択主義を採用しているにもかかわらず、多くの個別法の規定により、審査請求前置が原則化している。このため、短期の不服申立期間を徒過したことにより行政訴訟たる取消訴訟が不適法となってしまうなど不合理な結果をもたらすことも少なくない。個別法の規定を総見直しする必要があるほか、現行法第1条第2項の「他の法律に特段の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」といった例外許容規定を見直すべきである。 「第2 客観的かつ公正な審理の実現」 「1 対審構造（審理の主宰者）」について 一般的に、対審構造とは、訴訟の場において対立する当事者が裁判官の前で主張を闘わせることによって進められる審理方法である。ところが、検討会で述べられる対審構造とは、いわゆる処分に関する決着ラインから相対的に独立した審理担当官に審理に関する権限を帰属させることにより、審理の客観性、公正さが確保出来ると述べるが、同じ行政の者が審理を主宰する事には変わりはない。また、本検討会の「審理の主宰者」を通じて、客観的かつ公正な対審構造を実現するのであれば、審査請求人に陳述の機会があるだけでなく、当該主宰者を通じ、処分担当者への釈明や質疑の機会を保障するなど、審査請求人の手続保障を徹底することを強く要望する。 「3 証拠資料の閲覧」について 当事者の公平性を確保するためには、まず閲覧に限らず謄写も認めるべきである。また、証拠開示対象を、審理担当官が所持するもののみに限定することなく、処分庁の保有する処分関係の一切の証拠を審査請求人閲覧・謄写させるべきである。さらには、審査請求人の請求により、審理の主宰者を通じて証拠の調査や開示を行使させるべきである。 よって、検討会の意見である審理の主宰者の職権のみによる証拠の閲覧に偏ることには反対である。
--	---

		なお、証拠の採取に関する手続保障をさらに充実にするため、オンブズマン（補助人）制度の創設が不可欠である。審査請求人の立場に立って活動する審査請求オンブズマン制度を創設し、さらに公正な審理を実現すべきである。 「４ 執行停止」について 執行停止を原則とし、検討会において個別の事案ごとの検討が必要である。たとえば生活保護受給の停止・廃止などの重大な受給権などの剥奪処分に対しては執行停止をさらに積極的に活用すべきである。 「第４ 不服申立人適格」について 申立人適格を拡大すべき 「第５ 不服申立期間」について １ 主観的不服申立期間は、最低６か月以上に延長すべきである。主観的不服申立期間の例外を認める要件を「正当な理由」に改めることには賛成。 ２ 客観的不服申立期間についても、「正当な理由」がある場合は、例外を認めるべきである。 「第６ 新たな救済（裁決）の態様」 「１ 申請型の義務付裁決」について 賛成する。なお、仮の義務付けを認める制度設計の採用を強く求めるものである。 仮の義務付けの議論については、本検討会で具体的に言及されていない。２００４年行政事件訴訟法改正により、義務付け訴訟及び仮の義務づけが新設されたものの、当該訴訟を行なう前置としての審査請求が採用されている事案については、訴訟提起までその救済は図られないことになる。そのため、労働者災害補償保険等の公的保険、年金や生活保護受給申請に対する拒否処分等については、本案判決等までの生活維持に必要である場合に義務づけの仮救済制度の活用を積極的に講ずるべきである。 （不作為に関する意見） また、例えば、ある一日の公共施設の利用目的で利用申請をした場合には、利用目的日を不処分のまま経過するなどにより、回復の手段がなくなってしまう。このように不処分の場合においては、当然に理由付記の必要性がないので、ともすると処分上の「最も重要な法に照らした処分理由」を検討する事務から解放されることにより、行政庁の直感的判断で結果として処分同等の効力が
--	--	--

	もたらされてしまうという問題が発生しやすい。 ところで、行政不服審査法の第2条には、不作為の不服申立とは（7・49条以下）、法令に基づく申請に対し、行政庁が相当の期間内に何らかの処理をすべきであるにもかかわらず、これをしていない場合に、当該申請が既に処理すべき段階にあることを明らかにし、事務処理を促進することにより権利救済を図ろうとするものである。検討会では、行政手続法の第6条（標準処理期間）及び第9条1項（審査の進行状況及び処分の時期の見通しを示す努力義務）等を定めており、不作為に対する不服申立は、前記規定の存在により、不服申立の機能の大部分はこちらで代替されていると述べる。しかし、今般の社会情勢の変革に伴い行政事務の大幅な増加により、行政処分をしないという手続き違背が横行しているのも事実であり、このような手続違背が防止される運用を求めるものである。 「第7第三者機関」について 第三者機関での審理を原則とし、中立公正な第三者機関を設置すべきである。 なお、行政紛争ADR（調停制度）の導入を具体的に言及すべきである。行政不服審査制度に、相互の互譲による解決を目的とする調停制度を導入することは、制度の目的である行政の適正な運営の確保の実現に寄与するものと考えられる。 不服申立制度と行政紛争調停制度を並存的に設置し、国民が選択できるようにすべきである。 （その他の意見）教示義務について そもそも教示制度は、行政庁が処分をする際に、不服申立てができる場合には、その処分を受ける相手方に対して、不服申立てをする手続を教えなければならないという制度であるが、教示が十分でないことから、処分保留や不処分などの違法手続きが横行している実態もあるので、常に平易な言葉による書面教示を義務づけるべきである。 なお、ドイツの社会保障制度（日本の生活保護申請制度）には、申請拒否防止の観点から、「助言請求権」「情報提供義務」を定めている。助言請求権とは、窓口を訪れた市民が職員に適切な助言を要求する権利であり、情報提供義務とは行政側に正しい説明をすることを課すものであり（2006. 10. 27 朝日新聞「日弁連人権擁護大会取材」より）、これら制度を参考に実効性ある教示制
--	---

		度設計を採用すべきである。 (その他の意見) 強制撤去・排除について そもそも、行政手続すら踏まない処分が横行している。具体的には、路上生活者（ホームレス）の強制撤去・排除等において顕著である。最終的には個別同意を得たとの外観を装うが、何十倍の人員で取り囲み、その場で同意があったという主張は論外であり、少なくとも強権力の行使の場面においては、行政庁の裁量のみ委ねることなく裁判所を介入させるなど法律上の整備が求められる。 ところで、行政代執行に基づく措置として、ア) 戒告イ) 代執行令書ウ) などの行政代執行実施の処分に対しては、基本的に戒告等に対する異議申立等は認められているが、そもそも、行政代執行措置そのものに本人の同意は必要なく、仮に違法な行政代執行に対する不服の機会が保障されにくい等の点がある。したがって、審査請求人の手続保障に資する立法手当が求められる。
--	--	--

10	個人・団体の別	個人	職業	司法書士	住所	東京都
	意見内容	(はじめに) 先般の司法制度改革では、半世紀ぶりの見直しとして、民事訴訟、刑事訴訟の改革と平行させ、行政訴訟制度の改革に着手し、行政訴訟検討会委員などの熱心な検討により行政事件訴訟法の改革が行われた。 一方で、行政不服審査法は、施行以来40年を経て、今般、行政手続法、行政事件訴訟法等の見直しに次いで制度改正の検討が行われているところである。 ところで、行政不服審査制度検討会の資料でも明らかなように、不服申立の処理期間については、地方裁判所の行政訴訟事件の審理期間（平成16年）との比較のなかで、行政不服審査制度の本来予定している「簡易迅速」な「権利救済」が実現されているとはいえない面があると指摘されており、本制度の真の存在意義が問われているところでもある。 行政手続や不服申立制度に対する国民一般の願いは、当該行政の行為が、行政不服審査法に基づく不服申立が行える「処分」であるのか否か、また、どのような不服申立を行うべきなのか、さらには、不服申立を行うにあたり、審査請求人に対してはどのような救済制度が認められるのかといった、国民にわかりやすく、				

	納得のいく制度の創設を求めているのであり、以上の視点から、論点毎に意見を述べる。 「第1 不服申立ての基本構造の簡素化」 「前置主義」について 行政事件訴訟法が原則として、自由選択主義を採用しているにもかかわらず、多くの個別法の規定により、審査請求前置が原則化している。このため、短期の不服申立期間を徒過したことにより行政訴訟たる取消訴訟が不適法となってしまうなど不合理な結果をもたらすことも少なくない。個別法の規定を総見直しする必要があるほか、現行法第1条第2項の「他の法律に特段の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」といった例外許容規定を見直すべきである。 「第2 客観的かつ公正な審理の実現」 「1 対審構造（審理の主宰者）」について 一般的に、対審構造とは、訴訟の場において対立する当事者が裁判官の前で主張を闘わせることによって進められる審理方法である。ところが、検討会で述べられる対審構造とは、いわゆる処分に関する決済ラインから相対的に独立した審理担当官に審理に関する権限を帰属させることにより、審理の客観性、公正さが確保出来ると述べるが、同じ行政の者が審理を主宰する事には変わりはない。よって、本検討会の「審理の主宰者」を通じて、客観的かつ公正な対審構造を実現するのであれば、審査請求人に陳述の機会があるだけでなく、当該主宰者を通じ、処分担当者への釈明や質疑の機会を保障するなど、審査請求人の手続保障を徹底することを強く要望する。 「3 証拠資料の閲覧」について 当事者の公平性を確保するためには、まず閲覧に限らず謄写も認めるべきである。また、証拠開示対象を、審理担当官が所持するもののみに限定することなく、処分庁の保有する処分関係の一切の証拠を審査請求人閲覧・謄写させるべきである。さらには、審査請求人の請求により、審理の主宰者を通じて証拠の調査や開示を行使させるべきである。 よって、検討会の意見である審理の主宰者の職権のみによる証拠の閲覧に偏ることには反対である。 なお、証拠の採取に関する手続保障をさらに充実するため、
--	--

	オンブズマン（補助人）制度の創設が不可欠である。審査請求人の立場に立って活動する審査請求オンブズマン制度を創設し、さらに公正な審理を実現すべきである。 「第3 審理の迅速化のための措置」 「1 争点及び証拠整理手続」について 審理の迅速化を促進する検討には概ね賛成するが、同（2）の第三段落目の「審査請求人は、審理担当官の許可を得て処分担当者に対し、処分の内容及び理由について質問を発することができる」としているが、審査請求人は原則として、審理担当官の許可を要せず質問を発することができるとし、さらには、当該質問に対する、処分担当者の「応答義務」を明記することを求める。 「4 執行停止」について 不利益処分（たとえば生活保護受給の停止・廃止などの重大な受給権などの剥奪処分）に対する不服申立にあつては、執行停止申立の有無にかかわらず、原則的に執行停止を検討し、一定の期間内に書面をもって決定しなければならないとすべきである。そもそも、不利益処分においては、処分まで形成されていた状態を積極的に変化させる処分であり、かつ、執行停止が、審査終決までの一時的な措置であることから、審査請求に理由がないのであれば、処分時に効力発生するのであって、これがために、直ちに公共の利益に重大な影響を及ぼすことはありえない。 「第4 不服申立人適格」について 申立人適格を拡大すべき 「第5 不服申立期間」について 1 主観的不服申立期間は、最低6か月以上に延長すべきである。主観的不服申立期間の例外を認める要件を「正当な理由」に改めることには賛成。 2 客観的不服申立期間についても、「正当な理由」がある場合は、例外を認めるべきである。 「第6 新たな救済（裁決）の態様」 「1 申請型の義務付裁決」について 賛成する。なお、仮の義務付けを認める制度設計の採用を強く求めるものである。 仮の義務付けの議論については、本検討会で具体的に言及されていない。2004年行政事件訴訟法改正により、義務付け訴訟及び仮の義務づけが新設されたものの、当該訴訟を行なう前置と
--	---

	しての審査請求が採用されている事案については、訴訟提起までその救済は図られないことになる。そのため、労働者災害補償保険等の公的保険、年金や生活保護受給申請に対する拒否処分等については、本案判決等までの生活維持に必要である場合に義務づけの仮救済制度の活用を積極的に講ずるべきである。 (不作為に関する意見) また、例えば、ある一日の公共施設の利用目的で利用申請をした場合には、利用目的日を不処分のまま経過するなどにより、回復の手段がなくなってしまう。このように不処分の場合においては、当然に理由付記の必要性がないので、ともすると処分上の「最も重要な法に照らした処分理由」を検討する事務から解放されることにより、行政庁の直感的判断で結果として処分同等の効力がもたらされてしまうという問題が発生しやすい。 ところで、行政不服審査法の第2条には、不作為の不服申立とは（7・49条以下）、法令に基づく申請に対し、行政庁が相当の期間内に何らかの処理をすべきであるにもかかわらず、これをしていない場合に、当該申請が既に処理すべき段階にあることを明らかにし、事務処理を促進することにより権利救済を図ろうとするものである。検討会では、行政手続法の第6条（標準処理期間）及び第9条1項（審査の進行状況及び処分の時期の見通しを示す努力義務）等を定めており、不作為に対する不服申立は、前記規定の存在により、不服申立の機能の大部分はこちらで代替されていると述べる。しかし、今般の社会情勢の変革に伴い行政事務の大幅な増加により、行政処分をしないという手続き違背が横行しているのも事実であり、このような手続違背が防止される運用を求めるものである。 「第7第三者機関」について 第三者機関での審理を原則とし、中立公正な第三者機関を設置すべきである。なお、行政紛争ADR（調停制度）の導入を具体的に言及すべきである。行政不服審査制度に、相互の互譲による解決を目的とする調停制度を導入することは、制度の目的である行政の適正な運営の確保の実現に寄与するものと考えられる。 不服申立制度と行政紛争調停制度を並存的に設置し、国民が選択できるようにすべきである。 (その他の意見) 教示義務について そもそも教示制度は、行政庁が処分をする際に、不服申立てが
--	---

		できる場合には、その処分を受ける相手方に対して、不服申立てをする手続を教えなければならないという制度であるが、教示が十分でないことから、処分保留や不処分などの違法手続きが横行している実態もあるので、常に平易な言葉による書面教示を義務づけるべきである。 なお、ドイツの社会保障制度（日本の生活保護申請制度）には、申請拒否防止の観点から、「助言請求権」「情報提供義務」を定めている。助言請求権とは、窓口を訪れた市民が職員に適切な助言を要求する権利であり、情報提供義務とは行政側に正しい説明をすることを課すものであり（2006. 10. 27 朝日新聞「日弁連人権擁護大会取材」より）、これら制度を参考に実効性ある教示制度設計を採用すべきである。 （その他の意見）強制撤去・排除について そもそも、行政手続すら踏まない処分が横行している。具体的には、路上生活者（ホームレス）の強制撤去・排除等において顕著である。最終的には個別同意を得たとの外観を装うが、何十倍の人員で取り囲み、警察まで同行しその場で同意があったという主張は論外である。少なくとも警察行政が違法行為を助長し、それがために、通報の権利を阻害させる行為は、直ちに改善されるべきであり、また、このように強権力の行使の場面においては、行政庁の裁量のみ委ねることなく、裁判所を介入させるなど法律上の整備が強く求められる。 ところで、行政代執行に基づく措置として、ア）戒告イ）代執行令書ウ）などの行政代執行実施の処分に対しては、基本的に戒告等に対する異議申立等は認められているが、そもそも、行政代執行措置そのものに本人の同意は必要なく、仮に違法な行政代執行に対する不服の機会が保障されにくい等の点がある。したがって、行政代執行に対する不服申立人の手続保障に資する立法手当が求められる。
--	--	---

11	個人・団体の別	個人	職業	弁護士	住所	東京都
	意見内容	第1 行政不服審査手続の骨格について 中間取りまとめでは、行政不服審査手続について大幅な制度改革を提言している。その骨格については積極的に評価でき、その実現が強く求められる。その上で、補強されるべき事項について指摘する。				

		1 中間取りまとめの内容 中間取りまとめでは、行政不服審査手続について、(1)再審査をなくして一段階とし、(2)原処分庁の処分担当者が審査請求人と対峙する対審構造に改め、(3) 審査請求人に①証拠書類又は証拠物の提出、②審査請求人等の口頭意見陳述、③参考人の陳述、④鑑定、⑤検証、⑥審査請求人等の審尋の申出を認め、(4) 処分庁と審理担当者の所持する証拠資料の閲覧を認め、(5) 審査担当者に争点整理を行わせることを、提起している。 2 評価 上記提起に即して、一般法たる行政不服審査法が改正され、特別法たる労働者災害補償保険法や労働保険審査官及び労働保険審査会法等の関連法が改正されるならば、審査請求に関する現在の実務運用上の問題点の多くが大幅に改善される。 よって、これらの提起については、積極的に評価でき、その実現が強く求められる。 3 補強されるべき事項 行政不服審査手続について、次の事項が補強されるべきである。 (1) 原処分庁に意見と証拠の正本だけでなく副本または謄本を提出させ、これを審査請求人に交付すること。 (2) 審査官が職権で収集した証拠について、審査請求人に副本か謄本を交付するかこと。(これが困難であれば、閲覧だけでなく謄写も認めること。) (3) 閲覧制限の要件を明確にすること。 (4) 閲覧制限をする場合でも、その証拠の標目と作成者、作成年月日を明らかにすること。(なお、労働保険審査会における労災保険給付に関する再審査請求事件の場合、原処分庁提出の意見書と証拠、審査官決定と審査官収集の証拠、再審査請求人の主張と証拠が綴られた一件記録の写しが再審査請求人に交付される。また、印刷が省略された証拠については、その標目と作成者が一件記録の目次部分に表示されている。このことに照らしても、上記の(1)から(4)は行政不服審査手続全般で実行可能であると考える。) 第2 裁決の拘束力について 中間取りまとめにおいては、義務づけ裁決の可否等については論じられているが、行政不服審査の裁決の拘束力については、
--	--	---

		触れられていない。行政不服審査手続全体に共通する通則として、民事訴訟法第325条3項と同様の規定を設ける必要があると考える。その理由は、次のとおりである。 1 審査官決定の拘束力を巡る紛争の実例 本職が扱った次の事件における初期段階の争点は、通勤途中での脊髄損傷に関する症状固定後の後遺障害等級認定であったが、次の経緯を辿り、原処分取消の審査官決定に原処分庁が従わずに再処分を行ったことから、原処分取消の審査官決定の原処分庁に対する拘束力の有無と内容が主要な争点となった。 ① 浦和労働基準監督署長の第一次処分（1995年3月13日付） 障害等級9級と認定して障害給付の支給を決定。 ② 埼玉労災保険審査官の第一次決定（1996年3月21日付） ①の第一次処分に対する審査請求について、鹿島労災病院の院長の鑑定書に基づき障害等級3級相当と認定し、これを理由に原処分取消。 ③ 浦和労働基準監督署長の第二次処分（97年1月16日付） 被災労働者を埼玉労働局地方労災医員の医師に受診させた上、その意見書に基づき障害等級七級と認定して、原処分を取り消し、障害給付の支給を決定。 ④ 埼玉労災保険審査官の第二次決定（98年2月17日付） ③の第二次処分に対する審査請求について、③の原処分が正当であるとの理由で審査請求棄却。（なお、担当審査官は②の担当審査官とは別人である。） ⑤ 浦和地方裁判所平成10年（行コ）第七号事件 被災労働者が③と④の処分取消及び国家賠償を求め提訴。裁判所が原処分庁に対し『処分の打ち直し』*1を勧告。原処分庁は、被災労働者が国家賠償請求権を放棄することを条件に、『処分の打ち直し』に応諾。 ⑥ 浦和労働基準監督署長の第三次処分（98年9月18日付） ③の第二次処分を取消して、障害等級3級と認定して障害給付の支給を決定。 2 法律上の争点
--	--	--

		上記の事案においては、上記②の審査官決定が出た時点で、原処分庁は直ちに決定に服して障害等級３級の障害給付の支給決定をすべきであった。にもかかわらず、原処分庁は、審査官決定に従わないばかりか、被災労働者に受診命令を発して再検査を行い、７級と認定し、被災労働者に対し長期間にわたる貧困窮乏生活を強いた。また、第二次審査請求の段階では、本職が代理人となり審査官の第一次決定の拘束力に関する詳細な主張を展開したが、担当審査官は、労働省本省と相談の上で*2、この主張を排斥し審査請求棄却の第二次決定（全文３８頁）を発した。 このため、被災労働者は行政訴訟提起を余儀なくされた。しかも、貧困窮乏生活から一刻も早く抜け出すために、『原処分の打ち直し』と引換えに国家賠償請求権の放棄を余儀なくされた*3。 ３ 審査官決定の拘束力に関する立法措置の必要性 原処分取消の審査官決定の効力に関して、労働保険審査官及び労働保険審査会法第２１条には、審査官から審査請求についての通知を受けた原処分庁は審査官決定に拘束される趣旨の規定がある。この規定の意味内容に関して、前掲１⑤の訴訟の過程で、原処分庁及び国の指定代理人（訟務検事）は、「同一事情のもとで、同一内容の処分を繰り返すことが許されなくなる」との限定解釈を行い、「新たな判断資料が発見されたというような事情の変更が存在する場合には、関係行政庁は当該決定に拘束されるものではない」と主張した。 かかる解釈の根拠や理由は明らかにされなかった。かかる解釈の根拠や理由について推測するに、司法制度の場合には、上級審の裁判所の裁判における判断はその事件についての下級審の裁判所を拘束する旨の規定（裁判所法第４条）があるだけでなく、上告審での破棄差戻等に関して、上告審が破棄理由とした事実上及び法律上の判断は差戻等を受けた裁判所を拘束する旨の規定（民事訴訟法第３２５条３項）がある。ところが、行政不服審査制度については、この後者の民事訴訟法第３２５条３項に相当する規定が存在しない。民事訴訟法第３２５条３項に相当する規定が存在しないことの反面解釈として『審査官決定の理由中の事実上及び法律上の判断は関係行政庁を拘束しない』『新たな判断資料が発見された等の事情変更があれば、
--	--	---

		関係行政庁は、審査官決定に拘束されない』との解釈を招いたのではないかと思われる。 である以上、かかる解釈がなされる可能性は、現行の行政不服審査法第43条1項（裁決は、関係行政官庁を拘束する）に関してもあり得る。 かかる解釈を封じるためには、行政不服審査制度全体を通じる通則として、原処分取消の理由とされた事実上及び法律上の判断は原処分庁を拘束する旨の明文規定を設ける必要がある。 第3 審査請求と後続請求との関係を巡る問題 労働保険・社会保険や社会保障給付等の中には、支給請求を繰り返さなければならないものがある。第一回目の支給請求に対する処分を不服とする審査請求がなされた場合に、第二回目以降の後続請求の消滅時効が進行するかという問題に関して、中間とりまとめでは触れられていない。 この点に関して、行政不服審査制度全体に共通する問題として検討がなされる必要がある。その理由は以下のとおりである。 1 時効中断の範囲を巡る具体的紛争の例 本職が扱った事件の中に、審査請求による時効中断の効力が及ぶ範囲が争点となった事案がある。当該事件の最初の争点は、疾病（クモ膜下出血）の業務起因性の有無であったが、次の経緯を辿り処分取消まで10年を要したことから、審査請求による時効中断の効力の及ぶ範囲が争点となった。 (1) 第一回休業補償給付支給請求（82年 3月 9日） （請求期間は発症日から82年3月9日まで） ① 王子労働基準監督署長が不支給処分（82年 9月 7日） クモ膜下出血の業務起因性を否定。 ② 被災労働者が①につき審査請求（82年11月 2日） ③ 東京労災保険審査官が審査請求棄却決定（84年10月31日） ④ 労働保険審査会が再審査請求棄却決定（86年12月10日） ⑤ 東京地裁が請求棄却判決*4（90年12月13日） ⑥ 東京高裁が請求認容判決*5（92年7月30日） クモ膜下出血の業務起因性を肯定し、①の処分を取消。
--	--	---

	(2) 第二回休業補償給付支給請求（９２年１０月１３日） （請求期間は８２年３月１０日から９２年７月３１日まで） ⑦ 王子労働基準監督署長が一部不支給処分（９２年１１月２６日） 休業補償給付支給請求権は二年間で時効消滅するから、８２年３月１０日から９０年１０月１３日までの分は請求権が時効消滅したとの理由による。 ⑧ 被災労働者が⑦につき審査請求（９２年１２月１９日） ⑨ 被災労働者が⑦につき行政訴訟提起（９４年 ３月 １日） ⑩ 東京労災保険審査官が審査請求棄却決定（９４年１２月５日） ⑪ 東京地裁が請求棄却判決*6（９５年１０月１９日） ⑫ 東京高裁平成七年（行コ）第１３７号事件 東京高裁が原処分庁に対し『処分打ち直し』を勧告。 ⑬ 王子労働基準監督署長が⑦の処分取消、全部支給を決定。（９６年１２月１３日） ２ 法律上の争点 上記⑦の第二回休業補償給付不支給処分を巡る事件での主要な争点は、『第一回休業補償給付を巡る前掲②の審査請求があれば、後続の第二回目以降の支給請求について時効は進行しない』との被災労働者の主張が正当か、それとも、『被災労働者が前掲②の審査請求をしても、被災労働者が短期消滅時効期間たる２年以内毎に最低５回の後続請求を繰り返してその都度審査請求・再審査請求・行政訴訟提起をしなければ、後続請求の権利は時効消滅を免れない』旨の原処分庁の主張が正当かという点にあった。東京高裁は、被災労働者の主張を肯定し、原処分庁に『処分打ち直し』を勧告し、原処分庁がこれに従ったので、被災労働者の側は訴えを取下げざるを得ず、事件は終結した。 なお、この『処分打ち直し』に先立って、労働省労働基準局の労災管理課長と補償課長は連名で都道府県労働基準局労災主務課長宛に１９９６（平成８）年１１月１９日付事務連絡を発し、審査請求、再審査請求、若しくは行政訴訟に係属中の事件の後続請求の事務の取扱については、本省に照会するように指示を発した。ではあるが、照会を受けた本省が後続請求をどのように扱うのかについての判断基準等は明らかにされなかった。
--	---

		3 同種紛争の再発 上記事務連絡は現場に徹底されておらず、また、上記事務連絡では後続請求の取扱をどうするのかについても示されていないため、前記紛争と類似の紛争が労働保険審査会に係属するに至っている。ところが、厚生労働省本省にも労働保険審査会にも、前掲1の紛争の経緯に関する詳しい記録が残っていない*7。このため、労働保険審査会事務局は、2006年8月23日に本職に対し関係資料の送付を要請するに至った。 4 法整備の必要性とその方法 (1) 継続的給付の場合における基本権と支分権の関係 労働保険・社会保険・社会保障給付等であって、継続的に反復して支給がなされるものに関する行政処分には、様々な形式のものがある。中には、請求行為が反復され、その都度行政処分が繰り返されるものがある。 労災保険の休業補償給付を例にとれば、第一回目の支給請求がなされると、労働基準監督署長は、基本権部分の支給要件(負傷または疾病、業務起因性、労働者性、給付基礎日額)、及び、支分権部分の支給要件(請求期間中の療養、療養のために労働不能、賃金不払)の調査を行い、第一回目の支給請求に対する行政処分を行う。第二回目以降の支給請求については、労働基準監督署長は、基本権部分の支給要件についての調査を事実上は行わず、支分権部分のみの調査に基づき、第二回目以降の支給請求に対する行政処分を行う。 もしも仮に、第二回目の支給請求権の時効期間(休業補償給付の場合2年間)が経過する前に、行政不服審査手続と行政訴訟手続が総て完了し、第一回目の支給請求に対する不支給処分が取り消された場合には、請求人は、第二回目の支給請求を当然行うことになる。ところが、現実には、第二回目の支給請求権の時効期間(休業補償給付の場合2年間)が経過する前に、第一回目の支給請求に対する行政処分に関する行政不服審査手続と行政訴訟手続が完了することは期待できない。この場合、第二回目の支給請求(すなわち、第一回目の請求期間以降の期間について、療養し、療養のために労働不能であり、賃金不払であったことの主張立証と支給請求の意思表示)がなされ
--	--	---

		ていないことを理由として、これについての時効が進行するか否かが問題となる。 (2) 第一回不支給処分後に請求を繰り返すのは無意味であること 一回目の支給請求に関して原処分庁である労働基準監督署長が基本権部分と支分権部分について支給要件を充足していることを肯定して支給決定を行った場合、第二回目以降の支給請求に関しては、基本権部分については事実上一切争点とならず調査も判断もなされないまま、支分権部分（当該請求期間中の療養、療養のために労働不能、賃金不払）についての調査と判断がなされ、これに問題がなければ支給決定がなされる。 ところが、第一回目の支給請求に関して原処分庁が基本権部分の支給要件を充足しないことを理由にして（例えば、業務起因性の不存在）不支給決定をした場合には、これに続けて第二回目の支給請求がなされても、第二回目の支給請求の請求期間に対応する支分権部分の支給要件を充足するか否かについての認定判断をするまでもなく、基本権部分の支給要件を充足していないことを理由にして、不支給処分をすることになる。なぜなら、不支給処分を行う際には、支給要件のどれか一つを充足していないことを指摘すれば足りるのであり、「支分権部分の支給要件は充足しているが、業務起因性を認めることはできない」というような判断をする必要はないからである。このため、第一回目の不支給処分後に第二回目、第三回目……と支給請求を反復し、これに対する不支給処分を不服として行政不服審査と行政訴訟を反復したとしても、これらの第二回目以降の紛争の争点は、第一回目の紛争の争点（前記の例で言えば、業務起因性の有無）と全く同じであり、事件名と事件番号が異なるだけで、当事者は同じ主張立証を繰り返し行い、判定機関（審査官や裁判所）は判断を繰り返し行わなければならないことになるのである。 したがって、第一回不支給処分後に第二回目以降の請求を繰り返しても、現行制度の下では、同一の争点についての行政不服審査と行政訴訟を繰り返すだけであり、無意味なのである。 但し、形式論をいうのであれば、「第一回不支給処分後に第二回目以降の請求がなされた場合、原処分庁は支分権部分の支給要件を充足しているか否かの調査を行う機会を得ることができ、第一回目不支給処分が取消された場合には、直ちに適切に対応でき
--	--	---

		る」と言うことも可能である。だがしかし、現実には、第一回不支給処分が取り消されたら、その時点で第一回以降の支給請求に関して支分権部分の支給要件を充足しているのかどうかの調査と判断を行うのが実情であり、かかる形式論は説得力を有しない。 (3) 立法的解決の方策 第一回、第二回、第三回……と支給請求が反復される継続的給付に関して、前記の問題の発生を防ぐ方法としては、二つの方法が考えられる。 立法的整備の第一の方策は、行政処分の在り方を抜本的に改めることである。具体的には、第一回、第二回、第三回……と支給請求が反復された場合、行政庁に対し、その都度、総ての支給要件についての調査と判断を義務付けることである。具体的に、例示すれば、「第一回目の休業補償給付支給請求については、業務起因性以外の要件は充足しているが、業務起因性が認められないので不支給」「第二回目と第三回目も第一回と同じ」「第四回目については、業務起因性と療養の必要性以外の支給要件は充たしているが、業務起因性がなく、また、○年○月○日以降は療養の必要性が認められないので不支給」という行政処分を行うこととするのである。このような行政処分がなされるのであれば、第一回目の休業補償給付支給請求に関する不支給処分を不服とする者は、業務起因性の有無を争点とする行政不服審査を直ちに行い、第四回目の休業補償給付支給請求に関する不支給処分を不服とする者は、療養の必要性の有無を争点とする行政不服審査を行うこととなる。 立法的整備の第二の方法は、行政処分の在り方については従前どおりとしたまま、原処分庁が基本権部分の支給要件のいずれかを充足していないことを理由に不支給処分を行ない、これを不服として審査請求がなされた場合には、この審査請求により第二回目以降の支給請求について請求権の時効が進行しない効果が発生することを法律上に明記する方法である。 第4 審査の主体とその独立性確保について 中間取りまとめでは、審理担当者と裁決権者を分離するとしているが、かかる考え方には賛成できない。また、中間取りまとめでは、審理担当者の独立性確保が必要であるとしているが、その
--	--	---

	具体的方策は不十分である。以下、詳細に述べる。 1 従来の労災保険給付を巡る審査請求実務の状況 労災保険審査官は、厚生労働省の都道府県労働局労働基準部労災補償課に所属し、労災補償課長の指揮監督下にある。また、前掲第2の2記載のとおり、審査官が本省と相談しながら事件処理をしていることを、行政訴訟で公然と認めているケースもある。これらは、審査官の独立性・自律性を危うくするものである。 ではあるが、労災保険審査官が独立性・自律性を発揮している場合も少なからずある。労災保険審査官の任命については、労働基準監督官として採用された者が比較的若い時期にジョブ・ローテーションの一環として労災保険審査官に数年間任命される場合と、事務官として採用された者が定年退職直前の数年間だけ労災保険審査官に任命される場合とがある。本職は、多数の審査請求事件を扱っているが、その中で、原処分取消の決定を発した審査官の大半は、いずれも定年間際の『もはや失うものは何もない』審査官である。そして、これらの審査官が定年後に「公務員生活最大の記念品」「公務員人生における最大の誇り」として自分の名前が記載された決定写しを大事に保存しているケースも少なくない。 2 審理担当者と裁決権者の分離について (1) 中間とりまとめでは、行政不服審査の審理について、処分庁に上級行政庁があるときは原則として直近上級行政庁が審理を行い、直近行政庁の裁決権者と審理担当者を分離する制度を提起している。審理担当者と裁決権者の分離という考え方は、従前の異議申立制度を従前の不服審査制度と一体化・一元化するために、考えられたものではないかと思われる。 (2) しかし、労災保険給付を巡る処分を不服とする審査請求の場合には、審理担当者と裁決権者が一元化されており、敢えてこれを分離することは適当ではないし、これを分離する必要もない。 (3) また、行政不服審査制度全般をみたときにも、審理担当者が、自らの責任と判断で自らの名前を掲げて決定を発することができるようにこそ、その仕事に誇りをもち、早期に公正な解決を図ろうとする動機付けにもなる。 (4) さらに、審理担当者と裁決権者の分離は、審理担当者と裁決権者が事件処理のための熱意をもつ場合には有効に機能するが、そうでない場合には責任の所在を曖昧にし、事件の滞留と審査手
--	--

	続・判断の劣化を招く危険がある。 なぜなら、審理担当者と裁決権者の分離という考え方は、すでに労働委員会制度での不当労働行為救済制度に取り入れられているが、上記の問題が顕在化しているからである。 すなわち、不当労働行為救済制度では、審理と判断の主体は労働委員会という組織であり、公益委員の中で指名された者が各事件の調査期日を審問期日での手続を担当することとされており、審理担当者と裁決権者が分離しており、各事件の審理を担当する公益委員が自らの責任と判断で命令を書く責任を負うわけではないシステムとなっている。このため、労働委員会における不当労働行為救済申立制度では、担当公益委員が事前に事件記録を熟読して審理の準備をする熱意をもち、担当公益委員以外の公益委員が合議前に事件記録を精査して論点を把握し、かつ、命令草案の執筆を担当する公益委員又は事務局が熱意を有していれば、有効に機能するが、そのどれか一つでも欠けると、事件処理について関係者が相互にもたれかかって誰も責任を負わないことになり、事件の長期滞留等の様々な弊害を生じさせている。 よって、労働委員会制度で既に深刻化している問題に照らしても、審理担当者と裁決権者の分離という考え方には賛成しがたい。 3 審理担当者の独立性確保の具体的方法について (1) 中間とりまとめでは、審理担当者の独立性の確保の方策が不十分である。中間とりまとめでは、審理担当者が当該事件の担当部署や担当上級部局に所属していないことを提起しているが、審理担当者が行政庁のジョブ・ローテーションの中に組み込まれている限り、独立性の確保は困難である。この弊害を軽減するためには、行政庁の通常の業務とは組織的・人的に切り分けた独立性の高い第三者機関を設けるか、さもなければ、審査官（審理担当者兼決裁権者）に任命する者を定年退職が近い者に限定しかつ身分保障をする等の工夫が必要である。 (2) 司法行政の場合には、熟練の書記官を簡裁判事に登用し、その実務能力を生かす制度がある。また、行政不服審査の場合にも、労災保険審査官については、熟練の退職間際の事務官を登用し、その実務能力を生かす運用が一部でなされている。行政不服審査手続全般に関して、現場実務を熟知・精通しているベテランの事務官を定年前の時期に審査官に登用し、ベテラン事務官の実務経
--	---

		験と現場感覚に照らして行政処分の適法性・妥当性をチェックすることとし、もって『行政の自己反省機能』を強化することが検討されてよいと考える。
--	--	--

12	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	—
	意見内容	「行政書士を不服審査法の不服申立ての代理人として認めるべきである。」確かに、弁護士法第72条により、行政書士が審査請求事件の代理人となることは禁止されています。しかし、行政書士にも審査請求書の書類作成は認められていますし、行政書士を代理人として活用することで、国民の利便に資することができると思います。 以下、理由を述べます。 1. より利用しやすい「簡易迅速な手続」により、国民の権利救済を図ることを目的にするのであれば、国民に最も身近な行政書士の活用の活用を図るべきである。現在、約3万9千人の行政書士が全国津々浦々で活躍しており、国民に最も身近な司法アクセスの1つである。 2. 行政書士が取り扱った許認可申請等は、行政書士がそれまでの事情を熟知しており、行政書士に引き続き担当させる方が、迅速で簡易な手続きが期待できる。 3. 行政書士試験には、行政法の一般的な法理論、行政手続法、行政不服審査法、行政事件訴訟法が試験科目となっており、行政不服審査手続きについての十分な知識・能力がある。 4. 最近、行政書士会では大学院での行政法・行政救済法の研修を進めており、また近年の行政書士試験のレベルアップにより、大学院修士課程修了者の割合も増えている。 5. 「行政書士は許認可申請・聴聞代理の流れで、申請拒否・不利益処分不服申立て代理を業務とする需要が多く、関係する行政法規処理能力も十分と認められるので、近く行政書士法改正によって、行政不服申立て代理業務を一般規定されてしかるべきである（兼子仁『行政書士法コンメンタール』44頁（北樹出版、初版、2004年）。）」 6. 「行政書士も、その扱っている許認可が取り消された場合には、それまでの事情を知っているのであるし、行政不服審査は簡易な手続であるから、紛争とはいえ、代理をしても弊害はないはずである。」「不服審査事件も弁護士はあまりやっていない				

		だろうから、とりあえず行政書士の業務としても良いのではないか（阿部泰隆『行政書士の未来像』46頁（信山社出版、初版、2004年）。）
--	--	--

13	個人・団体の別	個人	職業	行政書士	住所	東京都
	意見内容	1. 行政不服審査法の目的が、国民の権利・利益の救済を図るべく、行政手続の簡易迅速な手続きの担保にある。行政手続の書式・様式の定型化と記載説明の簡素化、及び審査基準の公表により、当該手続きの却下処分の減少を図ることが可能であり、従って行政不服審査法の異議申立・審査請求の減少に繋がる。 2. 国民の手続き申請に係る手続の却下に当たり、一般的には、その理由書には、理由の根拠条文のみの記載があるが、教示ないし行政指導等の救済方法の記載がなく、担当行政官に面接に出頭するも、事務処理多忙を理由に十分な教示を得られないのが現状であり、行政に対する不服が発生する。 3. 国民は行政手続きの簡素化と迅速化を望むものであり、行政に対する不服事件の発生回避を望むものであるから、行政不服申立ての種類を一元化を図る前に、行政不服の発生を減少させることが、行政経済・国民経済に資するものである。 4. 不服申立ての一元化には以前から大賛成であり、事ある毎に行政庁・裁判所に訴え続けていた。 5. 審理構造を2段階とし、第1段階では、処分担当行政官の再度の考案により、当該処分の取り消し・撤回を促す。第2段階では、現処分継続の事件のみ、当事者対立構造に移行させ、理由・証拠の補充・訂正、当事者・参考人の口頭意見陳述、鑑定、検証、当事者の審尋を経て、裁決すべきものとする。第2段階の審理においては、該当業務分野の国家資格者（例えば：弁護士、公認会計士、税理士、司法書士、行政書士等）を第三者審理機関として委嘱し、審理の迅速化を図ることが望ましい。 6、その他は、「中間取りまとめ」の要旨で可とするものである。				

14	個人・団体の別	個人	職業	税理士	住所	神奈川県
	意見内容	1. 行政不服審査制度改正の方向性には、基本的に賛成します。 2. 私は、税理士であり、これまで数件の国税不服審判所での不服申立ての代理人を経験したことから、とくに国税不服審査制度及び税務行政手続きを意識した意見を述べさせていただきます。				

		ます。 (1) 国税不服審判所のあり方についての意見は、平成18年11月15日に日本税理士会連合会（日税連）が自民党司法制度調査会によるヒアリングで述べておりますので、それを参考にさせていただきたいと思います。 (2) ただし、日税連の意見中、税理士等の審判官の任用に関しては、先の司法制度改革で導入された非常勤裁判官（家裁、簡裁）や韓国の非常任審判官制度を参考に、わが国の国税審判官にも税理士等の非常勤の審判官が登用されるべきであると考えております。なぜなら、本年4月に行われた審判官の公募にあつては、税理士等の業務を廃止しなければ応募できないものとなっており、税理士法人事務所や監査法人など著しく限られた者しか応募できないという問題が生じているからです。 (3) 貴「中間取りまとめ」の3頁の「3不服申立ての基本構造の例外」の箇所では、「課税処分その他大量集中的に行われ、かつ、当該処分に対する不服が概して要件事実の認定の当否に係るものについては・・・処分担当者等が改めて処分を見直す手続きを特殊類型として認め、・・・この特殊類型を以下「再調査請求」（又は「調査請求」、「再考の申立て」の仮称）という。」と構想されております。この構想自体は、良いとして、再調査請求（又は調査、再考の申立て）についてですが、まず、わが国の税務調査手続きにおいては、諸外国と比べ、調査の事前通知、理由開示、場所、代理人の教示等の規定がなく、税務調査の適正手続きの保障制度が不備であるという問題があります。 次に、わが国の行政手続法では、他の法律の特別の定めで適用除外を認めており、具体的には、国税通則法で課税処分に際し、聴聞ないし弁明の機会などが適用除外とされているという問題があります。行政手続法制定時には、国税通則法等個別法で見直しをするという大臣答弁があつたにもかかわらずこれが放置されているのが現状です。 (4) 行政不服審査制度という準司法手続きの見直しに際しては、行政処分後の事後救済手続きとしての国民の権利救済制度の保障という側面だけではなく、処分前の事前救済手続きの保障制度が整備されなければならないと考えます。行政
--	--	--

		過程において法の支配を確立するという目的のためには、事前救済手続きの保障が求められるものであり、税務行政手続きにおいては、前述した税務調査の適正手続きの保障が求められ、また課税処分前の聴聞ないし弁明の機会の付与の保障が求められます。 以上、わが国の行政による事後救済手続きとしての行政不服審査制度の見直しに併せて、事前救済手続きとしての適正手続きの保障、すなわち税務調査手続きや処分前の聴聞ないし弁明の機会の付与についても検討されますようお願いいたします。
--	--	--

15	個人・団体の別	個人	職業	弁護士	住所	東京都
	意見内容	1. 全体に対する意見 時間的制約の中で法改正に対し真摯に取り組まれる検討会委員及び事務局に心から敬意を表します。残された時間の中で中間とりまとめを少しでも行政不服審査制度研究報告書に近づける努力をされるとともに、残された課題について整理・検討して方向性を示した上で、継続的にあるいはごく近い将来に、改めて制度改正への取り組みをされることを切望致します。 2. 第4（不服申立人適格）について 現在の第三者の原告適格ないし不服申立適格の範囲は、生命・健康等に係る著しい被害が生ずる場合に限定される傾向があるなど依然として狭隘であり、不服申立人適格に関する現在の最高裁判例の考え方を変更するような立法を検討すべきだと考えます。また、行政訴訟における団体訴訟の導入を待つのではなく、行政内部のチェックとして、あるいは行政過程への参画を拡充する観点から、行政不服申立における団体の申立適格について、引き続き検討すべき重要な積み残し課題として整理すべきだと考えます。 3. 第5（不服申立期間）について 少なくとも不服申立前置がとられている場合には不服申立期間を6ヶ月とすべきだと考えます。当職の経験に照らしても依頼者からの相談時点ですでに短期の不服申立期間を徒過しているために、取消訴訟を提起できなかったことが何回もあります。裁判を受ける権利を実質的に保障するためにも、不服申立にせよ訴訟にせよ、その準備のために最低限6ヶ月の期間を				

		確保すべきだと考えます。 4. 第6・2（非申請型の義務付け裁決）について 少なくとも不利益処分を課すための事前手続に入るか否かという判断について不服申立ができるようにすべきだと考えます。当職の経験では、第1審で建築確認取消判決を得ましたが（判例地方自治277号31頁）、控訴審で訴えの利益が消滅したとされた事案で、建築基準法9条の是正命令を求める義務付け訴訟を提起しましたところ、被告特定行政庁側は、請求（「一定の処分」）の特定が不十分であるとして却下を求めました。請求の特定が不十分なのは特定行政庁が是正命令を出すための事前手続を一切開始しようとしないうちに由来しますが、上記取消判決を出した同じ裁判所（合議体）は、原告側に特定を求めるとともに（抽象的に是正命令権限を行使せよという請求は認めない）、事前手続をしようとしないう特定行政庁に代わって、不利益処分の相手方である住民ら（数百名）を訴訟参加させて審理を進めざるを得ないとの見解を示しました。是正命令は行政の裁量に委ねられる部分がありますが、事前手続を裁判所で代替することは適切ではないと考えます。行政手続法に規定を置く形で対応する場合でも、一定の処分を求める申出を制度化するだけでは事態は改善されないと思われます。したがって、事前手続とする場合でも、法律上の利益を有する者に対して申請権を与える方向で改革すべきものと考えます。この場合、従前は非申請型の義務付け訴訟によらざるを得なかったものが申請型のそれで足りることになり、さらには両者の区別が重要でなくなる面もあるかと存じますが、そのような立法政策をすべき場合があるものと思料いたします。なお、一般法に規定することに躊躇があるならば、多少の要件を付加することもありうるかと存じますが、個別法での改革は百年河清を待つに等しいものと考えます。 5. 第6・3.（差止め裁決）について 不服申立における導入をすべきものと考えます。差止訴訟は、仮の差止めの柔軟な運用がされない限り、差止訴訟の係属中に処分がされてしまうことが少なくなく、繰り返しされる処分の差止めを求める場合など一定の場合にはなお有効ですが、差止訴訟が実際に機能する場面は比較的少ないと考えます。これに対し、行政不服申立であれば、簡易・迅速な手続であり、
--	--	--

		かつ三審制でもなく、早期に判断が確定するため、差止め裁決を求めるニーズは高く、有効に機能する可能性があると考えます。 6. 第7（第三者機関）について 不服申立制度を有効に機能させるためには、現状では必ずしも十分ではない客観性・公正さを相対的に高める必要があり、（1）に賛成いたします。 また、諮問すべき場合については、掲げられているもの（ア・イ）のほか、「行政運営上の重要な事項」に、多数の利害関係者に影響が及ぶ場合も含ませる形で明示すべきものと考えます。大量的集中的に処理されている不服申立案件を、当面、既存の仕組みで処理するとした場合、これらの案件を除けば各省庁で抱えている不服申立の件数はそれほど多いものとは考えられず、あまり案件を絞り込みすぎると、かえって第三者機関を立ち上げる必要性に疑問が生じかねず、立ち上げても判断の蓄積も乏しい余り利用されない機関となるおそれもあるのではないかと思います。なお、第三者機関の専門性を疑問視する向きもあるようですが、弁護士や裁判所も案件ごとに一定の専門性を獲得・発揮するものであり、参与制度を有効活用するなどにより、専門性と客観性・公正さを一定程度両立させることは可能であると考えます。 7. 第9（処分以外のものに対する不服の申出） 第一歩の改革として積極的に評価すべきものと考えますが、行政指導以外のものについても、不服の申出という形で位置づけることの是非を含めて、今後の積み残し課題として整理・検討し、継続的な改革に繋がるような最終とりまとめをして頂きたいと希望致します。
--	--	---

16	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	千葉県
	意見内容	手続きは確かに簡易迅速かも知れませんが、審査に着手するまで非常に時間がかかる場合があります。私は国と県とでそれぞれ2年以上たってやっと審査が開始された経験があります。実際に審査を開始してもらうために、国へは不作為の申し立て、県には県知事宛の連絡をしました。 民事訴訟規則（行政訴訟）第60条第2項では、・・・訴えが提起された日から30日以内の日に（口頭弁論の期日を）指定しなければならない、とされています。				

		このため、審査（口頭弁論）が開始されるのは裁判の方がずっと迅速となります。他者からの不作為の申し立て等指示を待つのではなく、裁判所の様に・・・日以内（たとえば3ヶ月以内とか6ヶ月以内とか）に審査を開始する、と自発的に行動を促すようにはできないものではないでしょうか。
--	--	---

17	個人・団体の別	個人	職業	司法書士	住所	兵庫県
	意見内容	1 不服申立ての種類の一元化について 不服申立ての種類の一元化には賛成いたします。あわせて、「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る」という趣旨から、万が一申立人が提出先を誤った場合においても、行政手続法第7条のように補正を求めあるいは申立人の意見を聴いた上でこれを適法な提出先に回付する、そして申立て期間の進行については最初に提出を行った時点で中断するといった救済規定を明文で設けるべきであると考えます。どこに申立てを行えばよいのかという判断には専門的知識を要することが多いので、適法な教示がない場合や「みなし却下」処分を争う場合などにはどこに申立てを行ったらよいのか迷う当事者が少なくないから考えるからです。 2 審理の一元化について 再審査請求制度の廃止には強く反対いたします。生活保護争訟においては、違法不当な現場の実態を直接厚生労働省に伝える貴重な回路のひとつを封じてしまうことになります。私たちは、昨年厚生労働省に対して過去3年分の再審査請求裁決の情報公開請求を行いました。その結果判明したことは、長期にわたって裁決が出されず店晒しとなっている案件が少なからずあるのではないかと思います。明らかに却下裁決や棄却裁決を下せる場合、その後の判例により実務の取り扱いが変更になった結果当然に認容裁決を下すべきような場合を除き、2～3年以上にわたり放置されていると思しき案件もあるのではないかと思います（私どもが関与させていただいた案件も含め）。「認容率が低」い理由のひとつにはこのような長期にわたる店晒しという現場の実態もあるのだということをご理解いただきたいと思います（生活保護争訟にかかる案件に限ったことかもしれませんが）。そもそも「認容率が低く」「終局判断に至るまで1年を超える事例が多く」「段階を経ることが煩瑣なだけ」だから廃止してしまえと				

	いうのはあまりにも乱暴な議論ではないでしょうか？生活保護争訟においては、上記のように厚生労働省による店晒しという実態はあるものの、審査庁の不十分なあるいは誤った裁決に対する救済措置として有効に機能しています。 3 「客観的かつ公正な審理の実現」について 概ね取りまとめの内容に賛同いたしますが、「審理担当官」の決定に対する不服申立て（異議申立て等）に関する規定や、「審理担当官」の処分についての目安となるような規定を法文で定める必要があると考えます。現状では、生活保護に関する審査請求で処分庁の弁明書提出が（標準処理期間が生活保護法 65 条 1 項で 50 日以内と定められているにもかかわらず）半年後であるにもかかわらずそれに対する反論書の提出期限が 1 週間後とされる等の恣意的な運用が行われている事例も存在します。あわせて「争点及び証拠整理手続」についても、「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る」という法の趣旨、基本的に当事者による申立てを想定すべきである点、行政機関と当事者との圧倒的な情報格差等に鑑みて、刑事訴訟のように硬直的な手続きにするのではなく柔軟な運用がなされるべき旨を明記するべきであると考えます。 4 不服申立期間について 主観的不服申立期間の延長に賛同いたします。生活保護の運用現場においては、60 日を超えればなんとかなるといわんばかりの違法な運用が目につく場面もあり、実際にこのルールで涙を飲んでしまう事例も少なくありません。延長するのであれば 6 ヶ月を支持いたします。 5 「申請型義務付け裁決」の導入について 積極的に賛同いたします。改正行訴法の趣旨にも合致するものと考えます。 6 「処分以外のものに対する不服の申出」について このような制度導入の検討に関しては積極的に考えたいと思います。あわせて生活保護争訟の局面においては「処分性」に関する硬直的行政解釈が問題となっています。不利益処分に関する解釈は柔軟であるべきだと考えているところで す。 以上簡単に述べさせていただきましたが、とりわけ再審査請求制度の廃止に関しては再考を強く望むものであることをもう一
--	--

		度述べさせていただいて意見とさせていただきます。
--	--	--------------------------

18	個人・団体の別	個人	職業	司法書士	住所	奈良県
	意見内容	1. 第三者機関の選任方法について 選任手続きの透明化をはかるため、事前に、候補者の名前を公表して、パブリックコメントを求めるべきである。 2. 対審構造について 審査請求人と審理担当官との質疑応答だけでなく、審査請求人と処分庁との質疑応答ができなくては、ほんとうの対審構造とはならない。 3. 証拠資料について 閲覧だけではなく、謄写も認めるべきである。処分の根拠となる資料の提出を処分庁に求めることができる制度を構築する必要がある。 4. オンブズマン制度の採用 審査請求人と処分庁とでは対等な力関係ではない。審査請求人とともに、または代理して調査し、審査請求を補助する機関として、公費による、オンブズマン制度をつくらないと実質的な対等性を確保できない。オンブズマンの選任は、予定者の氏名・経歴などを事前に公表してパブリックコメントを求めるなど、選任手続きの透明化をはかるべきである。またオンブズマンには、相当数の調査員をつけて、十分な活動をできるようにすべきである。				

19	個人・団体の別	個人	職業	—	住所	—
	意見内容	第1 不服申立ての基本構造の簡素化について 申立ての種類を審査請求(仮称)のみとし、審査庁が上級行政庁となっても処分庁となっても手続保障のレベルをあげることで対応し、審理も一段階とする、という方向に賛成です。簡素で分かりやすいと思います。個人的には審査庁を処分系列の行政庁とは別組織とするほうが良いと思っていますが、現状ではやはり難しいでしょう。それなら、審査庁や審査担当官の独立性と公平性を確保する途を最大限とることが、最善かと思います。審査請求の例外的前提として再調査請求(仮称)を認め、簡易迅速な見直しを図るというのも、良い案だと思います。 第2 客観的かつ公正な審理の実現について				

		対審構造を導入すること、審理担当官の独立を保障することは、ぜひ必要なことだと思います。さらにいうなら、審理担当官の中立性を確保するために、「中立義務」を法に明記すべきだと思います。また、整理手続等の諸手続の導入に伴い、手続保障を実質的に担保するために、一定の研修を経たことを審理担当官指名の条件とすべきだと思います。審理手続の内容については、証拠資料の閲覧対象を広げること、執行停止に関して審理担当官に意見提出の規定を設けること等にも賛成です。 第3 審理の迅速化のための措置について 柔軟な方法の導入、審理計画、標準審理期間の設定公表、裁決案の提出予定時期の通知、審査庁の裁決案のチェック等は、手続保障を前進させ、また行政手続法との整合性も取れていて、良いと思います。 第4 不服申立人適格について 行政書士の中で、行政救済法の大学院研修を終えた(単位を取得した)者に、特定行政書士として不服申立ての代理権を認めるべきです。行政書士の資格登録要件や研修制度などとの関連から、すべてに一律に認めるのは現実には難しいと思うのですが、大学院での司法研修も進んできているので、適格を認める準備は十分に出来ていると思います。 第5 不服申立期間について 審理を一段階とする以上、申立期間も延長すべきです。客観的不服申立期間を1年とするなら、審査請求を6か月として取消訴訟の出訴期間の6か月とあわせて1年とし、両期間の整合性をとるのがいいと思います。 第6 新たな救済(裁決)の態様について 申請不作為に対する審査請求を認めることに賛成です。申請不作為に対する救済は、行政事件訴訟法等でも認められるようになってきましたが、審査請求の段階でも当然に認められるべきです。それ以外の裁決は行政手続法等の事前手続の充実に委ねるとするのは、本来的にその通りだと思います。 第7 第三者機関について 聴聞手続相当処分について、原則として一定の第三者機関に諮問するかどうかは、判断に迷うところです。簡易迅速性と客観公正性との兼ね合いからは、諮問の拘束力と合わせて、正直難しい問題です。ただ、審理機関の独立性を別の観点
--	--	---

		から確保するという意味から考えていくと、多少簡易迅速性に反するとしても、国民の権利利益の救済をより実効性のあるものにするという意味では、一つの方法かと思います。導入してみてもどうかと思います。 第8 処分以外のものに対する不服の申出について 行政指導は、これまで法を潜脱するものとして、なかなか法の対象にすることができなかった分野ですから、それを審査法に規定し救済対象とすることには、大きな意味があると思います。処分以前の事実行為の段階での問題ですから、要件の絞込みその他いろいろ難しいものがあるとは思いますが、2類型化と柔軟な救済方法という規定の仕方にいろいろ評価はつけられるでしょうが、やってみる価値はあると思います。導入に賛成です。 全体に、行政庁内部でいかに適正公平に手続を保障しながら審査させるかに意が注がれていて、よく検討し考え抜かれていると思います。この方向での成立を望みます。
--	--	--

20	個人・団体の別	働くもののいのちと健康を守る山梨県センター	住所	山梨県
	意見内容	現行の労災・公務災害に係る行政不服審査制度は容認できない多くの問題を抱えている。労働者災害補償保険審査官制度は原処分庁の追認を行う機関となり、まったく救済機能を失い、労働保険審査会の再審査請求では、公開審理まで一年以上待たされ、その公開審理は厳しい時間制限で民主的な運営はなくなり、その上、長期間待たされいつ裁決が出るのか被災者は不安にさらされている。一方、近年、裁決件数は増えても、再審査件数の増加に追いつかず、依然として繰越し件数は千件を超え、しかも救済率はわずか4%台、「簡易迅速」な「権利救済」の機能を完全に喪失している。 地方公務員災害補償基金制度でも、その非民主的運営と閉鎖性は際立っており、申請してから7年3か月後に公務外決定が出された川崎市職保母事件のように、結論が遅い、結論内容が悪く救済されないなど、その改善は労働保険審査会制度と同様、急務である。私たちは行政不服審査制度の抜本的改善のため、「行政不服審査制度検討会中間とりまとめ」が公表された機会に、現行の労災・公務災害に係る行政不服審査制度の抜本的改善のため、つ		

		ぎの6本の提案を、働くもののいのちと健康を守る全国センターの要望として話し合い、まとめてきた。 1. 労災・公務災害に係る行政不服審査制度は、報告書がまとめたように、「簡易迅速な救済の確保」と「行政の適正な運用が図られる」のであれば今後も必要である。一般法である行政不服審査法の見直しに合わせて、この目的が実現できるよう関係省庁に抜本的な改善を求める。 2. 審査請求は1段階とし、各都道府県単位に第三者性を確保し、裁判と同じように対審構造を備えた審査会(仮称)を設置しこの審査会(仮称)に対する審査請求制度を確立する。 3. 不服審査前置制度を廃止し、審査請求をせずに請求人が行政訴訟を選択できるようにする。 4. 審査請求では、認定調査での調査内容・記録等の閲覧、コピーを請求人に保障し、請求人が原処分庁の見解を確認し、その争点を明確にした上で審査を行う。 5. 審査請求の標準審査期間を明示する。 6. 労働福祉事業についても審査請求を行えることとする。 第1、「行政不服審査制度検討会中間とりまとめ」についての意見 1、現行の労災・公務災害に係る行政不服審査制度は、行政不服審査法第1条で「他の法律で特別の定めがある場合を除く」として、別扱いとなっている。しかし、今回の「行政不服審査制度検討会中間とりまとめ」は、その除外した制度についても、当然適用すべきです。 2、今回の「行政不服審査制度検討会中間とりまとめ」は、私たちの6本の柱がすべて包含された案と理解し歓迎します。 3、特に「第1、基本構造」「第2、客観的かつ公正な審理の実現」「第3、審理の迅速化のための措置」について、中間とりまとめに全面的に賛成です。 4、しかし「第7、第三者機関」については、「第三者機関」が諮問機関で裁決権をもたない性格付けに反対します。諮問機関であることが必要な分野があることは理解しますが、現行の労災・公務災害に係る行政不服審査制度では屋上屋となるおそれがあります。人事交流などから独立した「第三者機関」は必要ですから、私は、この「第三者機関」が「第2、客観的かつ公正な審理の実現」に示された「審査庁」となるよう希望します。
--	--	---

		それが、私たちの上記要望の2『各都道府県単位に第三者性を確保し、裁判と同じように対審構造を備えた審査会(仮称)を設置し』になることを希望しています。
--	--	--

21	個人・団体の別	働くもののいのちと健康を守る東京センター	住所	東京都
	意見内容	第1 不服申立ての基本構造の簡素化 1 不服申立ての種類の一元化 <意見> 一元化については賛成です。労災に関しては、労働福祉事業が不服審査請求できないこととなっていますが、同じ労災保険財政から支出されており、労災給付と基本的に同じ扱いにすべきです。労働福祉事業のうちでも、労災就学援護費については、最高裁で処分とみなすとの判決が出され、それ以降、審査請求は出来ることとなっていますが、再審査請求の道は閉ざしています。他の労働福祉事業も審査請求できるよう改訂すべきです。 2 審理の一段階化 <意見> 審理を一段階化することは賛成します。中間とりまとめで指摘している、認容率の低さ、長期化については、労災、公務災害に関する不服審査の場合、とりわけ顕著であり、被災者・遺族にとって大きな負担となっています。対審構造の導入、証拠資料の閲覧の保障などにより労災・公務災害でも審理の一段階化は可能です。 平成19年3月20日付けで発表された、自由民主党司法制度調査会の提言「21世紀社会にふさわしい準司法手続きの確立をめざして」の中でも、労働保険審査会について「審査請求・再審査請求という二重の不服申立前置主義を採用していながら、再審査を行う組織は東京に1箇所しかない、国民の利便性を考えていない」と分析し、基本方針として「二重前置主義を採用していながら、再審査機関は東京にしかないというものについては、二重前置主義そのものを見直すか、他の組織との整理統合を進めつつ、地方分権の推進とともに、地方における紛争解決機関の設置・充実を図ることを検討すべきであろう」と掲げ、今後のあり方として、「国民の利便性と行政組織の在り方の観点から、その在り方が検討されるべき」、「判断者の中立性・公正性・法的専門性の向上、		

		二重前置主義の在り方についても、同様の改革が求められる」とまとめています。私も同感で、都道府県ごとに「審査会（仮称）」を設置し、そこでの一段階の審査請求で処理すべきであると思います。 現在、国家公務員の災害補償制度に関しても人事院が災害補償制度研究会を立ち上げ、「制度の合理的な運営方法」、「実施体制の在り方」について見直しが進められています。公務員の場合、危険を顧みず業務に従事しなければ特殊な職場はあるものの、公務災害認定基準などは労災保険に準拠して定められていることもあり、災害補償全般に関わる審査制度を、民間・地方公務員・国家公務員をまとめて一本化することも検討されているのではないのでしょうか。 3 不服申し立ての基本構造の例外 <意見> 前項に関連して、災害補償に関する不服審査請求制度を基本構造の例外とすることには反対します。 災害被災者・遺族が、治療や生活困窮に直面しながら長期間審査請求を取り組まざるを得ないのが実態であり、救済が先延ばしされることはあまりにも過酷です。災害補償に関する審査請求こそ、簡易迅速な救済が求められています。 第2 客観的かつ公正な審理の実現 <意見> 審理を客観的かつ公正なものとし、審査請求人の手続的権利を保障することは大賛成です。労災の場合、審査請求の段階では認定基準に縛られますし、労働保険審査会での公開審理も、発言や時間の制限、傍聴制限など非民主的に行われています。 1 対審構造（審理の主宰者） <意見> 基本的に賛成です。ただし、「審理担当者が行政組織における指揮・監督から独立して審理権限を行使できるよう配慮しなければならない」との記述については、労災保険審査官が独任官とされているものの認定基準には拘束されているので判断において行政からの独立が図られていない現状からすると、指揮・監督からの独立では不十分であるように思えます。 2 審理手続の内容 <意見> 全面的に賛成です。現状では、請求人が意見をぶつける権利が全く保障されていません。
--	--	---

	3 証拠資料の閲覧 <意見> 基本的に賛成です。 現在は、再審査請求後1年ほどしてからようやく「事件プリント」として行政の判断資料が明らかにされ、それをもとに行政訴訟が提起される状況になっています。「閲覧請求に対し、(略) その他正当な理由があるときは、閲覧を拒むことができるものとする」点については、閲覧を制限することになる危険性を感じます。現在も情報開示請求により資料が入手できるようになりましたが、肝心なところは黒塗りされており用をなさない状況です。 第3 審理の迅速化のための措置 1 争点及び証拠整理手続 <意見> 基本的に賛成です。とりわけ「審査請求人は審理担当官の許可を得て処分担当者に対し、処分内容及び理由について質問を発することができる」ことは重要です。 審査請求に入ってから、処分時の理由を変更することを禁止すべきです。 医学鑑定書の乱発などで国民が不利となるようなことのないよう制限を加えるべきです。厚生労働省の認定基準の基礎となった報告書の内容と異なる意見書が厚生労働省から提出されたり、裁判判決などで否定された医師が国側に重用されている例も目立っています。この面では厚生労働省に自己反省が全く機能していません。 園部逸夫元最高裁判事は「被告行政庁は、広義の民事訴訟の場で、自己の下した第一次判断の適法性の維持のために、主張立証に多大なエネルギーを費やしており、多くの原告及び代理人はそのエネルギーに圧倒されている」と述べていますが(平成12年12月12日、司法制度改革審議会ヒヤリング)、行政不服審査制度でも全く同じ状況です。 2 標準審理期間及び審理状況に関する説明 <意見> 基本的に賛成です。 現在では審査請求人は決定や裁決をただ待つだけという状況に追い込まれています。 特に労働保険審査会については見通しの感触すらも明らかにされず、公開審理が終了してからですら数年待たされています。
--	---

	第5 不服申立期間 <意見> 基本的に賛成です。不服審査請求制度や行政訴訟で争われている請求に引き続いて同じ内容で請求が行われる場合、当初処分と同じ処分が繰り返されることとなりますが、その全てに対して審査請求を義務付けることは、請求人にとっても審査機関にとっても大きな負担となります。行政庁は事務手続き上必要であるとして後続請求についても請求するよう審査請求人に指導していますが、審査請求中の処分の後続請求については不服申立期間を設定すべきではありません。休業補償が審査請求等で争われているケースでは、通院日分も含めて毎月請求は行われていますが、通院日以外が不支給とされています。この場合、支給された部分以外が不支給なのか調査中なのか明確でないという問題もあります。 第6 新たな救済（裁決）の態様 1 申請型の義務付け裁決 <意見> 労働者性が否定されて不支給処分された事案の審査請求では、労働者性についての審査機関の判断が明らかにされないと、業務起因性についての立証ができないので、こうした事案の場合、審査状況を明らかにすることが求められます。 第7 第三者機関 <意見> 「行政庁の通達に拘束されない第三者機関が違法性又は不当性の判断に関与することが望ましい」ことはその通りですが、望ましいではなく、もっと明確にすることが必要です。また、行政の自己反省機能を高めるためには、第三者機関で出された判断の趣旨をその事案だけにとどめず、その後の同種処分に対する判断においても生かせるような保障が必要です。そのためには、処分取り消し裁決の内容については情報を公開し、どのような処分が救済の対象となるのかを国民が知ることが出来、また判断者も同じ過ちを繰り返さないような体制作りが不可欠です。 第三者機関を諮問機関にとどめることは疑問であり、裁決機関とすべきでしょう。また、第三者機関における審理においても対審性、証拠種類の閲覧の保障が必要です。そして、救済機関として、救済できるものは救済することを基本に審
--	---

		査すべきです。 参与制度の必要性は認めますが、労働側参与の選任が労働団体による偏りがあること、参与の名前が明らかにされず請求人からの働きかけが阻害されているなどの問題があります。また、処分取消し裁決が出された場合に、その内容が参与に対しても伝えられる制度的な保障も必要です。 第8 処分以外のものに対する不服の申出 <意見> 第1 1 で記述しましたが、労働福祉事業についても労災保険と同様、審査請求を認めるべきです。最高裁で判決が確定しているにも関わらず厚生労働省が限定された通達にとどめてそれに従っていないことは直ちにあらためるべきです。行政の不作为に対しても審査請求を行えるようにすべきであると考えます。
--	--	---

22	個人・団体の別	働くもののいのちと健康を守る千葉県センター	住所	千葉県
	意見内容	1、当センターは、労働災害の発生を防止することを目的に各種取り組みを行っている団体です。行政不服審査制度の在り方については、労災保険制度及び地方公務員災害補償基金制度における不服審査制度を通じてかかわりを持っています。したがって、当センターがかかわる不服審査制度の現状を前提に関係すると思われる項目について意見を述べます。 2、「審理の一段階化」（2P）について 現状認識について、「認容率が低く」かつ「終局判断に至るまでに1年を超える事例が多く」、「『簡易迅速な手続きによる国民の権利利益の救済』に結びついていない面がある。」という指摘は実態を正確に把握した指摘といえます。この現状を改善するための提案が「制度検討会 中間とりまとめ」であると考えます。 3、「中間とりまとめ」の構想は、別添「審理手続きフロー（案）」が全体の流れと理解したうえで意見を述べます。 フロー（案）では、審査請求書が審査庁に提出されると、①「当該処分に関する決裁ラインから相対的に独立した審理担当官」が任命され、②「争点。証拠整理手続き」を行い③「審		

		理」を開始し、④審理終了後、採決案を審査庁に提出します。審理担当官の仕事はここで基本的に終了し、⑤審査庁は、提出された裁決案を調査し、a、適当と認めるときは採決案の内容と同じ採決を行う。b、適当でないと認めるときは、審理手続きの再開を命じるか、異なる採決をすることが出来る。という対応を行うことになっています。この審理手続きが、現状を改善することになるのか疑問点を指摘いたします。 1)「審理担当官」について 審理担当官による審理が、今回の制度改善の柱のひとつと思われます。したがって、審理担当官にどのような人が任命され、どのような権限が与えられるかが重要な課題と考えます。文面から推測すると、審査請求の内容に応じてその都度任命されることになると思われます。審理担当官が、不服審査するに当たっては、審査内容と不服審査制度を熟知していることが求められます。したがって、審理担当官の制度の熟知は欠かせない前提条件と考えます。現在も行政手続法に基づく標準処理期間の定めがあります。迅速な採決を行うことが求められます。その結果、迅速な判断を行うことを理由に、審理段階の省略が意図的に行われ、請求人の意見を聞こうとしないことからトラブルになる傾向が多く見られます。これらの原因を究明すると、記録をとっていませんが、審理担当者の未熟練な審査が原因であると思われる事例が多数であると判断されます。意見として、「審理担当官」による審理という制度を導入するのであれば、過去の事例や判例に熟知した専門性を持つ必要から、あらかじめ独立性を確保した専門職として任命しておくべきと考えます。当センターの提案としては、審理担当官による審理では不十分であると判断されることから、「審査庁」に対する請求ではなく、第三者機関として、「行政不服審査会（仮称）」を恒常的組織として県段階に設置し、審査庁及び審査担当官が行う機能を行わせることが最も合理的であると考えます。 2)「審理手続きの内容」（4 P）について ①「口頭意見陳述」について 請求人が意見を述べる機会として充実を図る必要があります。現在は、この場所が「対審構造」となっていないため、請
--	--	---

		求人が単に意見を述べる場にとどまり、請求事案の問題点を説明するところになっていません。特に、専門性の強い内容になると請求人の意見だけでは対応できないことが多くあり、請求理由を立証するのに時間を要することが多くあります。現時は、対審構造でないばかりか、運営が形式的になり形骸化しつつあります。当センターが提案する「行政不服審査会」方式を行う場合は、口頭意見陳述を対審構造にすることや口頭意見陳述の機会を1回2時間限定とする運営の改善などが絶対条件になると考えます。 ②「検証」について 審理にあたり、書面審理を原則にせず、書面による審理と現場検証を同時に義務づけるべきと考えます。したがって、「検証」については「現場検証等」とすべきと考えます。 3)「証拠資料の閲覧」(5 P)について 基本的な考え方は了承できます。ただ改善を求めたい部分は、「証拠資料の閲覧を求めることができるようにする」という部分です。具体的には、閲覧の内容を請求人の救済が実現できるように明記すべきと考えます。たとえば、一般的に、情報公開法などを念頭に置き、請求のあった書類のみ閲覧させればよいと考えての対応が予測されます。「処分庁から提出されたものに限らず、審理担当官が所持する」資料をすべて閲覧させるということを阻害する仕組みで運用することが推定されます。また、閲覧対象資料を「処分庁から提出された」資料とすることでは不十分で、処分庁が処分を行うために収集した資料のすべてが閲覧の対象とすべきと考えます。その理由は、審査請求が行われた場合、処分庁が自分に不利になる資料を意図的に提出しないことが予測されるからです。したがって、「請求人が請求するすべての資料の閲覧」を追加すべきと考えます。 4、「標準審理期間」(7 P)について、 基本的に理解できる内容です。しかし、すでにある行政手続法の標準処理期間との整合性を考えた場合、提案されている手順では、審理が遅延すると思われる要素が多く、1年以内の採決が相当難しいと判断されます。簡易で迅速な採決が行えるように改善するのであれば、当センターが提案するような第三者
--	--	--

		機関による「審査会」の設置が望ましいと考えます。 5、「採決案の作成・提出」（7 P）について 「中間とりまとめ（3）」について意見を述べます。審査庁の「採決案」の対応の仕方ですが、審査担当官の採決案を適当でないと認めたときは、審査担当官に対し再審理を命ずる又は異なる採決をすることができるとあります。審査庁の公正・中立性とも絡む問題と考えますが、審査庁自体は利害関係者の立場にあることが予測されます。したがって、「適当でないと認める」内容が審査庁にとって都合の悪いものである場合が想定されます。審査庁から差し戻された採決案を書き直すということは、審理担当官の意に反した文書の作成を命じられることになります。相対的に独立性が強いと仮定しても、官僚の一員でいる限りこの懸念を払拭することは難しいと考えます。結果的に、審査庁の意に沿った形での採決案になることが避けられないと判断され、結局、採決の長期化と「認容率」が低くなります。現在、認容率が低い理由はここにあります。したがって、この弊害を克服するためには、独立性と専門性を兼ね備えた第三者による「審査会」の設置が不可欠の条件になると考えます。 6、「不服申立期間」（8 P）について 原則として、6ヶ月に延長すべきと考えます。現在、情報公開法に基づき資料の入手を図ろうとする場合、最低でも3ヶ月程度を必要としています。したがって、審査請求をすべきか迷っている人が判断する時間を保証する意味からも6ヶ月とすべきと考えます。
--	--	--

23	個人・団体の別	日本弁護士連合会	住所	東京都
	意見内容	第1（不服申立ての基本構造の簡素化）について 【意見】種類の一元化、審理の一段階化、例外としての簡易迅速手続による見直しのいずれについても賛成であるが、不服申立先を処分庁として、審査機関に送付する前に処分の再考を義務付けてはどうか。また、「審査請求」という用語を「是正請求」等の新しい用語に変更すべきである。 【理由】簡易迅速な再考の手続を設けることで、国民にとってより分かりやすく、かつ利用しやすい制度にすることができる。ま		

		た、国民及び運用する行政官にとって新たな制度としての位置づけを明確にするために、名称を変更することで、これまでの旧弊を廃し、新たな制度として再構成することが可能であると考えられる。 第2（客観的かつ公正な審理の実現）について 1. 柱書き部分について 【意見】「不当性の審査も行うことについて、改めて審理の在り方として明記することが適当である」とする意見に賛成であり、少なくとも不当であるとの主張がある場合には審理を義務付ける明示的な規定が必要であると考ええる。 【理由】不当性審査は行政不服審査の特質であるが、これまでほとんど活用されて来なかった。行政の自己反省機能を実効化し、不当性審査を実質的なものとするために、明示的な規定を置くことが是非とも必要である。 2. 「1 対審構造（審理の主宰者）」について 【意見】客観的かつ公正な審理の実現のためには、対審構造の導入とともに第三者機関の関与が不可欠である。中間とりまとめの審理担当官による審理を行うという方向性に賛成するが、第7で述べられている第三者機関の関与を原則とすべきである。 また、将来的には、省庁横断的な統一的第三者機関に審理させるものとすべきである。さらに、近い将来に、アメリカのALJ制度を参照して行政法審判官の資格を創設し、同資格を有する者を審理担当官とすべきである。 【理由】 決裁ラインから相対的に独立した審理官に審理を行わせることは、客観性を高める上で現行法より一歩踏み出したものとして評価できるが、人事ローテーションの中で、この変更がどの程度有効であるかは未知数である。すなわち、審理担当官に審理を主宰させることで、直ちに果たして中立公正さが担保されるか否かは疑問である。例えばメリットシステムをとっているアメリカとは異なり、日本の人事システムのもとでは、審査担当官になることが専門的能力の育成や身分保障と連動せず、結局は仲間うちの審理となってしまうことが懸念される。裁決権限は持たされていないので、裁決書の作成も、結局のところ審査庁の組織決定に従
--	--	--

		属する形になるおそれもある。したがって、対審構造をとるならば、本来的には審理は第三者機関に行わせることが望ましく、第7の第三者機関を大いに活用することこそが必要であると考えられる。 もっとも、直ちに第三者機関に統合しないとしても、将来的には省庁横断的な統一的第三者機関に審理させる方向に持っていくべきことが望ましい。 また、審理担当官は処分に関与しないことが予定されている一種特別な立場に立つ行政官であるから、行政法の知識を十分に有する者である必要があり、第三者機関の議論とは別に、公的資格としての行政法審判官の資格を確立し、審理担当官に同資格を求めることが適切であると考えられる。 3. 「2. 審理手続の内容」について 【意見】基本的方向に賛成するが、答弁書の提出期限など一定の事項についても法定してはどうか。また、審理の公開に言及していない点は問題である。申立人が望んだ場合は、原則的に（第三者の権利を害することがない限り）公開で行うべきである。 【理由】複雑な事案については争点・証拠整理手続が用意されているが、そうでない事案についても期間制限などについて定めておくことが必要ではないか。審理の公正さを担保するためには審理を原則公開とすることが不可欠である。 4. 「3. 証拠資料の閲覧」について 【意見】閲覧のみならず謄写を手続的権利として認めるとともに、一定の場合には謄写費用を負担させないものとすべきである。 【理由】不服申立てにおいて攻撃防御の機会を与えるためには、請求人及び参加人に対し、閲覧のみならず謄写を認めることが当然に必要である。また、謄写費用は相当な額となる場合があると考えられるが、処分が違法又は不当であるときや公益的目的に基づいて不服申立てがされている場合などには、謄写費用を請求人に負担させることが適切でないと考えられる。 5. 「4. 執行停止」について 【意見】執行停止原則を採用するか、せめて義務的な執行停止の
--	--	---

	要件を緩和すべきである（例えば「重大な損害」を「不相当な損害」としてはどうか）。 【理由】行政不服申立ては訴訟とは異なり、行政内部での見直しに過ぎないから、訴訟と比べてはるかに柔軟に執行停止をすることができるはずであり、簡易迅速を旨とする手続である以上、短期間の執行停止として公共の福祉の観点からも容認されやすい場合があると考えられる。なお、執行停止原則をとれば、不服申立てを放置することができないため、審査も短期間でなされることになる。行政不服申立てにおいても既成事実の形成が許されたとすれば、不服申立てを利用しない誘因が生ずるとも考えられ、執行停止についての求意見が必要であると考ええる。 第3（審理の迅速化のための措置）について 【意見】①審理担当官による審理をする場合について、1ないし3の基本的方向性にいずれも賛成するが、第7の第三者機関による審理を中核とすべきである。また、②処理期間は基本的に法律で定めるべきである。 【理由】①第2の2と同じ。 ②行政では、すでに一度十分な審査により結論を出しているはずであり、処分理由の付記が法の定めに従ってされていることからすれば、審査に必要な期間は法律で明確に定められるはずである。例外的に延長が必要な場合には、期間の延長ができる旨の規定を設け、延長の理由を説明する義務を課すものとすべきである。 第4（不服申立人適格）について 【意見】反対である。不服申立人適格は原告適格よりも広く解釈すべきことを法に明示すべきである。せめて、不服申立人適格がない場合であっても、一定の重要な案件については行政が任意に審理することができるものとすべきである。 【理由】 ①行政事件訴訟法の規定と、行政不服審査法の規定は明らかに異なっており、制度趣旨の異なる不服申立制度において、不服申立人適格が行訴法上の原告適格の範囲と全く同じである必要はなく、むしろ広く柔軟に考えるべきである。原告適格に関する行訴法改正及び最高裁による判例変更があっても、それとは独立の課
--	---

	題として検討すべきである。 ②関係法令の規則等まで仔細に検討しなければならない現時点の原告適格の解釈は分かりにくく、運用に難がある。 ③行政の自己反省機能を重視し、少なくとも、事案の重大性等を勘案し、必要と認めるときは不服申立人適格の判断を留保して、任意に審理できるという制度の導入を検討すべきではないか。 第5（不服申立期間）について 【意見】基本的方向に賛成するが、不服申立前置とされる場合の不服申立期間は6ヶ月とすべきである。 【理由】不服申立期間が短いことによる弊害が生じており、不服申立期間を延長することが必要であると考えられる。「中間とりまとめ」では「3ヶ月ないし6ヶ月」という幅を持たせているが、不服申立前置とされる場合には、行政事件訴訟法の6ヶ月の出訴期間が結果として短縮されてしまい、国民の裁判を受ける権利が制約されることになるので、仮に6ヶ月未満の出訴期間を一定の場合に個別法で認めるとしても、その場合には不服申立前置を外し、裁判を受ける権利を保障する必要がある。 第6について 1. 「1 申請型の義務付け裁決」について 【意見】基本的に賛成であるが、仮の義務付けの制度を設ける必要性の有無を検討すべきである。 【理由】申請拒否処分ないし申請に対する不作為についても不服申立てが当然に必要である。仮の義務付けの必要性は拒否処分や不作為が違法である場合のみならず不当である場合についても同様であると考えられる。 2. 「2 非申請型の義務付け裁決」 【意見】不服申立てにおいても、非申請型の義務付け裁決ができるようにすべきである。仮に行政手続法における制度化をする場合には、一定の場合に申請権を付与するものとして位置づけて、本法改正と同時に改正をすべきである。 【理由】中間とりまとめは、これらの問題を行政手続法の課題として整理しているが、第三者が義務付けを求める場合には、直ちに義務付け訴訟を提起することができるのであって、すでに紛争
--	---

	化していると思われるべきであり、事後手続の問題として位置づけることが適切である。仮に当該事案において、なお事前手続として処理する必要があると考える場合には、不服申立ての審理を中断して、事前手続を進行させるなどの制度的工夫は可能である。 現状では、行政が第一次判断権を行使した後に初めて不服申立て手続が機能するが、行政が第一次判断権を行使する以前の段階では、司法審査による救済を求めるしか方法がないことになり、行政と司法の役割分担としても不自然な状態となっている。この場合、紛争化している点に着目し、事前手続に代えて事後手続を用いるものとしてはどうか。 事前・事後の行政手続を一連のものとして捉えるならば、事前手続と事後手続に関する法律が異なることを理由に改革を先送りにはすることは許されない。 3. 「3 差止め裁決」について 【意見】不服申立てにおいても、差止め裁決ができるようにすべきである。仮に行政手続法における制度化をする場合には、一定の場合に一定の者に対し手続参加権を付与するものとし、本法改正と同時に改正をすべきである。 【理由】中間とりまとめは、これらの問題を行政手続法の課題として整理しているが、第三者が差止めを求める場合には、直ちに差止訴訟を提起することができるのであって、すでに紛争化していると思われるべきであり、事後手続の問題として位置づけることが適切である。仮に当該事案において、なお事前手続として処理する必要があると考える場合には、不服申立ての審理を中断して、事前手続を進行させるなどの制度的工夫は可能である。 また、中間とりまとめは、不利益処分への対処が執行停止の改善で足りるとしているが、それでは行訴法で制度化した意味を説明することができないし、中間とりまとめによる改正では、執行停止制度が改善するとは考えられない。 第7について 1. 第三者機関の具体的な設置態様について 【意見】(1) に賛成する。 【理由】 ①行政不服申立てが十分に活用されていない現状で(2)案のよ
--	--

	うに各府省ごとに設置してもほとんど利用されないおそれもあり、結局、改正の効果が得られないおそれがある。 ②（３）では国民に特にわかりにくく、またいわば片手間の仕事となりかねず、改正の趣旨に照らし適切でない。 ③所管省庁に目を向けるのではなく、国民に目を向けた機関として第三者性を高めるためには、（１）案を採用する必要がある、これは、国民にとっても最もわかりやすい選択肢であり、適切である。 ④第三者機関は、高い専門性と客観公正性を担保するために既存機関を統合して分野横断的なものとして再生強化すべきであり、統合により設置費用の節約も可能であると考えられる。 ２．第三者機関を諮問機関とする場合の審理手続について 【意見】賛成する。ただし、職権探知、処分庁・第三者に対する文書提出命令、審理を原則として公開する旨の規定をそれぞれ置くべきである。また、口頭意見陳述は、審査請求人等がこれを希望する場合には重要な手続であり、諮問機関は原則としてこれを認めるべきではないか。 【理由】第三者機関における審理を実質化し、不服申立制度を機能させるためには、上記のような手当が必要であると考えられる。また、口頭意見陳述は重要な手続保障であり、審査請求人等が希望する場合には原則として常に認めるべきである。 ３．第三者機関に諮問する案件について 【意見】原則として、一見して明らかに不適法な場合を除き、全件を第三者機関に諮問すべき案件とすべきである（ただし請求人が希望しない場合は審理担当官による審理でよい）。少なくとも申請に対する処分又は不利益処分であって、申請者以外の者の利害を考慮すべきことが当該法令において許認可等の要件とされているものを行う場合については、諮問すべき場合として明記すべきである。 【理由】 ①これまでの運用状況からすれば不服申立て件数は必ずしも多いとは考えられず、中間とりまとめのように案件を絞り込みすぎると、第三者機関が実際にはほとんど利用されないか、ごくわずかの分野の案件のみに活用されることになりかねない。
--	--

	②行政不服申立ての実効化ないし救済率の向上のための法改正の要点は、審理の主体の問題であり、第三者機関の審理が不相当に限定されるならば、法改正の実質的効果はかなり小さくなってしまう。 ③中間とりまとめは二面関係に限定しているが、利害関係の錯綜する三面関係こそ第三者機関による審理が必要かつ適切であり、処分の名宛人にとっても充実した審理を受けることは決してマイナスなことではない（現に例えば開発審査会、建築審査会など第三者機関が審理をしている例も少なくない）。 第8について 【意見】中間とりまとめに賛成だが、さらに、現在、多用されている不服申立前置については総見直しをすべきことを提言してはどうか。 【理由】不服申立前置が司法救済の障害となっていることがあり、本改正を機に、真に前置を要求する必要性があるか否か、個別制度ごとに検討する必要がある。しかし、個別法に委ねることは国民にとって分かりにくい面もあり、できる限り一般法の適用でまかなえるようにすべきである。 第9について 1、行政指導に対する不服の申出について 【意見】行政手続法第2条第6号に規定する行政指導のうち書面によりされたもの（求めにより書面が交付された場合を含む。）又は同法第35条第2項（地方公共団体における行政指導にあつては、当該地方公共団体の条例又は規則におけるこれに準ずる規定）により行政指導に関する書面の交付を求められたにもかかわらず当該行政指導に携わる者がこれを交付しない不作為を不服申出の対象とすべきである。 【理由】行政指導について何らかの不服申立て制度を設けようとする点は、これまでの制度から一步踏み出したものとして評価できるが、この不服申出処理の実質は、苦情処理を法的手続として定型化したものに他ならない。本来的な行政処分とはいえないものであるから、これまでの行政処分に対するものとは別個の取扱いをすることは平成18年3月の研究会報告書でも前提とされていたもので、問題はないと考える。
--	--

		2. 行政指導以外の事実行為及び行政上の契約等 【意見】処分以外のものに対する不服申立については、行政不服審査制度研究報告書及び行政不服審査制度の特定事項に関する調査研究報告書に記載された方向で制度化を実現すべきである。ただし、行政立法については、その要否を含めて今後の積み残し課題として位置づけるべきである。 【理由】限られた検討期間内にすべての課題を検討することは困難であるが、少なくとも行政不服審査制度の特定事項に関する調査研究報告書において整理されたものについては、その方向で制度化することが国民のための行政不服審査制度の拡充のために是非とも必要である。行政不服審査制度研究報告書は行政立法を不服申立ての対象とすることが適当でないと結論づけているようであるが、この点は本検討会でも全く検討されておらず、今後の検討課題として明確に位置づけるべきである。 行政不服審査制度研究会の報告書は、処分ではないために不服申立制度の外に置かれてきた各種行政上の行為についても不服を受け止めるための制度を設けることが望ましいとしている。中間とりまとめでは「概念の範囲や類型が整理できない」ことを理由に今回の改正で不服申立対象としないとしているが、行政処分以外の不服申立に対する救済方法は、処分に対する取消裁決といったものとは自ずから異なるもので、行政指導における救済手段と同様に必要な是正措置を、個別事案に応じてすればよいものである。不服申立対象から外す理由に乏しい。実質的には充実した苦情処理を法定化するだけであるともいえ、柔軟に組み込めばよいことであると考える。
--	--	---

24	個人・団体の別	日本司法書士会連合会	住所	東京都
	意見内容	はじめに 制度改正の方向性 行政不服審査法は、1962年の制定後、実質的な改正のないまま現在に至っており、その間関連する法制度やその運用の変化が顕著となっており、とりわけ行政手続法の制定及び行政事件訴訟法の改正に照らして、これを見直す必要が有るという認識は今日広く共有されるようになっている。当会は、行政不服審査制度そのものが、国民の権利利益の救済を図り、行政の適法性妥当性を確保する制度として、十分な機能を果たしているとはいいが		

		たい状況にあり、その抜本的改正を行う必要があるとの認識を有しており、行政不服審査制度改正の方向性について、次の３点を実現するものとして検討を行うべきであると考える。 1. 国民に分かりやすく使いやすい制度にする 2. 国民に納得の得られるような制度にする 3. 広く国民の救済を図ることができる制度にする 以上の改正の方向性を踏まえ、貴検討会のとりまとめについて、各論毎に意見を述べる。 「第１ 不服申立ての基本構造の簡素化」について 不服申立ての種類の一元化、審理の一段階化、不服申立ての基本構造の例外については、基本的に賛成する。但し、前置主義について次の通りの意見を述べる。行政事件訴訟法が原則として自由選択主義を採用しているにもかかわらず、多くの個別法の規定により、審査請求前置が原則化している。このため、短期の不服申立期間を徒過したことにより取消訴訟が不適法となってしまうなど不合理な結果をもたらすことも少なくない。個別法の規定を総見直しする必要があるほか、現行法第１条第２項の「他の法律に特段の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」といった例外許容規定を見直すべきである。 「第２ 客観的かつ公正な審理の実現」について 対審構造（審理の主宰者）について 「審理担当官」制度では、審理の客観性・公平性を確保することができない。たとえば、登記の審査請求の場合、審査庁（法務局長等）は、審理担当官として、法務局総務課長等を指名し、その下で、実際に却下処分を下した登記官と審査請求人が対立するという構造を、中間取りまとめは、「対審構造」とし、この構造の下「審理の客観性、公正さが確保できると考えられる」と主張するが、当連合会は、こうした制度では、審理の客観性、公正さが確保できるとはいえないと考える。中間とりまとめによれば、処分担当者と審査請求人がお互いの主張の交換が許されるわけではなく、また審査請求人は、当該審理担当官を通じて処分担当者に釈明を促すこともできず、審査請求人はあくまで、一方的に審理担当官に陳述することのみが認められるだけである。仮に、「審理担当官」制度を採用するのであれば、審査請求人に意見質
--	--	--

	疑の場や、求問権を認めるべきである。 証拠資料の閲覧について 当事者の公平性を確保するために閲覧に限らず謄写も認めることとすべきである。また、対象を審理担当官が所持するもののみとすることには反対する。処分庁が保有する一切の証拠を申立人に閲覧・謄写を認めるべきである。また、審査請求人の申し出により、審理担当官による「調査申立権」を行使させるような制度が必要である。さらには、当該調査が不十分であれば、再調査権を認めるべきである。なお、一切の資料を閲覧・謄写させ、処分庁が資料の隠蔽を行った場合のペナルティや罰則を設けるべきである。 執行停止について 執行停止を原則とし、検討会において個別の事案ごとの検討が必要である。たとえば生活保護受給の停止・廃止などの重大な受給権などの剥奪処分に対しては執行停止をさらに積極的に活用すべきである。 「第3 審理の迅速化のための措置」について 標準審理期間及び審理状況に関する説明について 簡易迅速を原則としながらも適正な審査運用が可能な限り求められるところであり、審理の長期化を防止するために、処分庁及び審査請求人に対する審理期間中の追加資料等については一定の目安となる提出期限を具体的に明記するべきである。 「第4 不服申立人適格」について 貴検討会とりまとめについては反対である。審査の対象がより広い行政不服審査法の不服申立人適格が行政事件訴訟法の原告適格と同一と解すべき合理的理由はない。現行行審法の規定を維持し、行訴法にならって解釈規定を新たに設けるべきである。 「第5 不服申立期間」について 1 主観的不服申立期間は、最低6か月以上に延長すべきである。主観的不服申立期間の例外を認める要件を「正当な理由」
--	---

		に改めることには賛成する。 2 客観的不服申立期間についても「正当な理由」がある場合は、例外を認めるべきである。 「第6 新たな救済の態様」について 申請型の義務付け裁決について 貴検討会とりまとめについては賛成する。なお、2004年行政事件訴訟法改正により、義務づけ訴訟及び仮の義務づけが新設されたものの、当該訴訟を行う前置としての審査請求が採用されている事案については、訴訟提起までその救済は図られないことになる。そのため、労働者災害補償保険等の公的保険、年金や生活保護受給申請に対する拒否処分等については、本案判決等までの生活維持に必要である場合には義務付けの仮救済制度の活用をすべきである。 非申請型の義務付け裁決について 貴検討会とりまとめについては反対である。非申請型義務付け審査請求も、違法性・不当性審査を通して国民の権利利益の救済と行政の適正な運営の確保を図る行政不服審査制度の中に位置づけるべきである。義務付け裁決が申請型は行政不服審査法、非申請型は行政手続法に別れることになれば、必ずしも法律に精通していない一般国民にとっては、極めて分かりづらいものとなる。また、行政事件訴訟法との整合性も考慮されるべきである。 差止め裁決について 貴検討会とりまとめについては反対である。理由は、前記(2)非申請型の義務付け裁決と同じである。 「第7 第三者機関」について 中立公正な第三者機関の設置、第三者機関の原則付議について 中立公正な第三者機関を設置し、第三者機関での審理を原則とすべきである。 下記について、提言する。 行政紛争ADR（調停制度）の導入 行政不服審査制度に、相互の互譲による解決を目的とする調停
--	--	--

		制度を導入することは、制度の目的である、行政の適正な運営の確保の実現に寄与するものと考えられる。不服申立制度と行政紛争調停制度を並存的に設置し、国民が選択できるようにすべきである。 オンブズマン（補助人）制度の創設 審査請求人の立場に立って活動する審査請求オンブズマン（補助人）制度を創設する。オンブズマン（補助人）の選任については、行政庁が任命するものとするが、選任過程の透明化、パブコメの実施等により、適切な人材が確保できるようにする必要がある。 「第9 処分以外のものに対する不服の申出」について 行政指導以外の事実行為及び行政上の契約について 検討会中間とりまとめは、問題点を指摘するにとどめており、最終案発表までにこれらの検討作業を行うのか、貴検討会においては検討作業を行わないつもりなのか、必ずしも明確ではない。 「行政指導以外の事実行為」及び「行政上の契約」については、検討会において、早急に統一的な規範を定立し、救済の対象とすべき事実行為等を最終案において公表すべきである。
--	--	--

25	個人・団体の別	行財政総合研究所・行政不服審査法研究会	住所	—
	意見内容	<「第1 不服申立ての基本構造の簡素化」について> 1 「1 不服申立ての種類の一元化」について ① 手続を一元化し、これまでの異議申立てに関する手続の不十分さを克服するのはよいとしても、一元化の意味につき、「中間取りまとめ」においては申立ての種類表現の一元化の趣旨と審理手続の一元化の趣旨とが混在しており、これらを整理することが必要である。 ② 「中間取りまとめ」ではあらためて検討されていないようであるが、個別法律による不服審査前置規定が数多く存在し、事実上の不服申立前置主義となっているので、このような運用を廃止することが求められている。少なくともこれを極力制限する旨の注意規定をおき、不服申立てと抗告訴訟の自由選択主義		

		の徹底を図るべきである。 2 「3 不服申立ての基本構造の例外」について ① 「中間取りまとめ」においては「再調査請求（再考の申立て）」が必要とされる処分については課税処分その他大量集中的に行われる処分が典型例として想定されている。しかし、これらの処分については、事後的な再調査請求よりも、本来は事前の行政手続の整備が優先されるべきである。 ② これまでの不服申立手続が「審査請求」に一元化されたのちも、「再調査請求（再考の申立て）」が、簡易で迅速な不服申立制度として設けられるべきである。その場合には、不服を申し立てる者は、再調査請求（再考の申立て）または審査請求のいずれかを自由に選択することができるとすべきである。 <「第2 客観的かつ公正な審理の実現」について> 1 「1 対審構造（審理の主宰者）」について ① 審理担当官についての除斥事由に加えて、忌避および回避を定めるべきである。 ② 審理担当官には、法曹資格者等の民間の人材を活用すべきである。 2 「2 審理手続の内容」について ① 当事者及び参加人が合意すれば審理手続を公開すべきである。 ② 不服申立ての審理にとって職権探知主義を明文化すべきである。 3 「3 証拠資料の閲覧」について ① 審査請求人等の証拠資料の閲覧は、審理担当官が所持していないものも含めて認められるべきである。 ② 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は、その部分を除いて閲覧させることができるとするべきである。 4 「4 執行停止」について 現行の行政不服審査法がとる原則執行不停止という仕組み
--	--	--

		は、原則執行停止という仕組みに変えるべきである。ただし、次の場合には執行不停止とする。 ① 公租公課および費用の請求、警察官の猶予できない処分および即時強制措置、その他法律が定める場合。 ② ①の場合以外でも、生命、身体の安全、健康および財産に差し迫った脅威がある等公益に重大な影響があると、処分庁が認める場合。 ③ ただし、①および②の場合でも、審査庁は、審査請求人の申立て、または、職権により執行を停止することができる。 ④ 行政不服審査法が設けた執行停止制度の水準を満たさない個別法の特例は、このたびの改正と併せて廃止する。このたびの改正以降に制定される個別法における特例については、これを厳格に制限すべきである。 <「第3 審理の迅速化のための措置」について> 裁決案の作成・提出に関して、審査庁が裁決案と異なる裁決をする場合には、少なくとも「裁決案を十分参酌してこれをしてしなければならない」（行政手続法 26 条）との要件を課すようにすべきである。 <「第4 不服申立適格」について> 不服申立適格について、現行法を維持するとする「中間取りまとめ」には疑問がある。不服を申立てすることができる者の範囲は行政事件訴訟法 9 条に定める原告適格を有する者の範囲より広いものであることを前提として、行政不服審査法につぎに掲げる趣旨を明確に示す規定を新たに設けるべきである。 ① 処分の根拠法上の要件が保護する利益にかかわりなく、法律上の利益その他不服申立てにつき正当な利益を有する者については不服申立適格を認めること。 ② ①に該当する者のほか、行政庁の処分（その他この法律により不服申立てをすることができる行政庁の行為）につき不服を有する者が不服を申し立てた場合であって、審査庁は、行政の適正な運営の確保に資すると認められるものについては当該申立てを審査するものとする。 <「第5 不服申立期間」について>
--	--	---

		1 期間の徒過による権利利益の保護を受ける機会を失わないという観点から、現行の60日の不服申立期間を延長するという「中間とりまとめ」の考え方は妥当である。なお、延長の期間について「3ヶ月ないし6ヶ月に延長することが望ましい」としているが、6ヶ月が望ましい。 2 期間についての不教示の場合の救済の観点もいれて、期間延長の例外要件を「やむをえない理由」から「正当な理由」とすることは妥当である。 3 法的安定性からの客観的不服申立期間の存置も妥当である。 <「第6 新たな救済の態様」について> 1 申請型義務付け裁決については、「中間取りまとめ」がその新設を提案していることは、妥当である。 2 本来なされるべき処分がなされていない状態、あるいは本来なされるべきではない処分がなされようとしている状態は、既に国民と処分権限を有する行政機関との間で紛争が生じている状態というべきである。そこで、以下の不服申立ての類型も認めるべきである。 ① 非申請型義務付け裁決については、処分権限を有する行政機関に対して不利益処分を求める不服申立てを行政不服審査法に法定することを検討すべきである。 ② 差止め裁決については、不利益処分手続または申請に対する処分手続における公聴会等の参加手続が開始される前の時点で、処分権限を有する行政機関に対して、処分の差止めを求める不服申立ての手続を設けるべきである。 3 2に挙げる不服申立てが適法になされた場合には、両手続の並存を回避するために、行政手続法10条または第3章第2節および第3節の規定を適用しないこととする。 4 申請型義務付け裁決については仮の義務付け制度を法定すべきである。 <「第7 第三者機関」について> 客観性・公正さを確保する観点から、各府省の分野を横断して審理する統一的な裁決機関を設置するのが望ましいが、「中間取りまとめ」において提案されている不服審査手続に第三者機関を関与させることは次善の策として肯定できる面もある。
--	--	--

		したがって、関与事件（多くは権利利益侵害事件であろうが、不当行政事件や混合事件も少なくない）に適切な第三者機関を設置するとともにその独立性を強化するためには、第三者機関委員の任命方式を検討すべきである。 <「第8 関係法令・適用除外等の扱い」について> 1 特例または例外は、「一般法である行審法が定める手続より手厚い手続であるとして個別法で認めていた特例」ばかりではない（租税行政不服審査手続を見よ）。また、一般法で処理するのが必ずしも適切ではない都市計画法領域、社会保険（保障）法領域、情報公開法領域等についていえば、「一般法である行審法」で「定める手続の水準」が、これらの法領域での到達水準をさらに引き上げることに寄与することが肝要である。行政不服審査法整備法およびこのたびの行政不服審査法の改正以降に制定される個別法において特例を設ける場合には、簡易迅速な手続による権利利益救済をより高める場合はともかく、合理的で個別具体的な理由の明示や実質的に水準を下げないための工夫を求めることが不可欠である。 2 適用除外事項については、合理的な理由の存否も含めて、早急に具体的な検討を示すべきである。 <「第9 処分以外のものに対する不服の申出」について> 1 「1 行政指導に対する不服の申出について」 ① 行政手続法と行政不服審査法との「連続性」あるいは「統一的把握」といった観点から、行政手続法第2条第6号の定義を充たす行政指導に関しては、すべて行政不服審査法上の不服の申立て（または不服の申出）の対象とすべきである。 ② いずれの行政指導の審理においても、不当性まで審査すべきである。 ③ 行政指導に対する不服の申立て（不服の申出）に対する裁決（不服の申出であれば応答）は、抗告訴訟の対象とすべきである。 2 「2 行政指導以外の事実行為及び行政上の契約」について ① 「行政不服審査制度研究報告書」及び「行政不服審査制度の特定事項に関する調査研究報告書」における議論すら活かされ
--	--	---

		ていないことは遺憾である。 ② 行政手続法と行政不服審査法とが車の両輪となって、はじめて国民の権利利益の「保護」と「救済」が実現するとの観点から、すでに行政手続法において手続統制が図られている行為形式である命令等の制定や、「中間取りまとめ」にいたる過程で議論されてきた「行政上の契約」については、不服の申立てが法定されるべきである。 ③ そのほかに、行政庁による事実行為であって、国民の法律上の利益その他正当な利益を侵害し、またはそのおそれのあるものに対する不服申立てのあり方についても検討すべきである。 ＜「中間取りまとめ」に記載がない事項について＞ 1 教示制度を改善すべきである。 ① 行政庁に対し国民にとって分かりやすい教示を行うよう義務付けるべきである。 ② 教示すべき場合を拡大すべきである。 ③ 処分により不利益を受ける第三者への教示など、教示の相手方を拡張すべきである。 ④ 教示義務違反（誤った教示・不教示）の場合の救済制度を改善すべきである。 2 行政不服審査制度へのアクセスを支援する仕組みを設けるべきである。 ① 不服申立て等の救済の途に関する助言援助の仕組みを設けるべきである。 ② 代理人・補佐人制度の整備と拡充を図るべきある。 3 行政不服審査制度の運用および個別法における特例の設定を監視するための、第三者機関設置を検討すべきである。
--	--	--

26	個人・団体の別	地方公務員災害補償基金	住所	東京都
	意見内容	この「中間とりまとめ」が主として国についての改正を念頭に置いての検討であること。また、地方公務員災害補償制度は地方公務員法、地方公務員災害補償法にその法的根拠を置くことから、中間取りまとめの冒頭に記されているとおり、（当基金を含めた）関係方面の意見を聴取したうえで検討を進めて頂きたい。		

27	個人・団体の別	公害健康被害者・患者会（401）
427	意見内容	私は大気汚染による公害患者です。私たちは公害健康被害補償法が命綱と思っています。不服がある場合に処分庁へ直接、異議申し立てを行えるので、迅速に結果がでます。この公健法の不服審査制度はそのまま残してください。

※ いただいた御意見のうち、御本人の健康被害の程度等について記載されている部分については記載しておりません。