

第1節 行政上の不服申立

1. 行政上の不服申立の種類

行政上の不服申立の特色

行政上の不服申立（とくに行政不服審査）の特色を行政訴訟と比較すると、次の3点にまとめられる（→図1）。第1は、簡易迅速な権利救済可能性である。時間や費用のかかる裁判手続と比較すると、よりインフォーマルな行政上の不服申立は低コストで権利救済を行う可能性を持つ。第2は、妥当性の審査可能性である。行政上の不服申立は行政内部での再度考慮であるため、行政訴訟と異なり裁量の当不当の審査が可能である。第3は、行政の自己統制の機会としての性格である。適切な権限行使ができていないかを行政が自ら確認でき、これを日々の業務遂行に反映させる。このほか、裁判所との関係では、重要な事件のみをスクリーニングして裁判所で判断してもらう機能や、裁判所ではできないインカメラ審理を行ってもらう機能も有する。ただし、以上に述べたことは制度の理想像に過ぎず、実際の救済率は一部の領域（→44頁）を除くと極めて低い（→文献①）。そこで2014年の法改正により、審理員制度や行政不服審査会への諮問のしくみが導入され、審査の公正性・中立性を高めている。

	裁定機関	対象となる行政活動	期間制限	審理方法の特色	審理範囲の特色
行政不服審査	行政 ・審査請求…審査庁（処分庁の最上級行政庁、処分庁、法律で指定された審査庁） ・再調査の請求…処分庁 ・再審査請求（再々審査請求）…再審査庁、再々審査庁	行政庁の処分 ・行政行為 ・公権力の行使にあたる継続的な事実行為	3ヶ月	簡易迅速性 ・書面審理主義 ・職権主義（職権証拠調べ、職権探知）	違法性 不当性（裁量の妥当性も審査）
行政訴訟	裁判所 ・地裁→高裁→最高裁	○行政行為（処分） 取消訴訟・無効確認訴訟、不作為の違法確認訴訟、義務付け訴訟・差止訴訟 ○行政行為以外 当事者訴訟	6ヶ月	手厚い手続保障 ・口頭審理主義 ・職権証拠調べ、処分権主義、（修正） 弁論主義	違法性 裁量は超越・濫用の場合のみ審査

図1 行政不服審査と行政訴訟

行政不服審査と行政審判

行政上の不服申立の一般法として行政不服審査法がある。これと異なる手続を個別法で設定している場合もあり、中でも行政審判とよばれる手続は、行政不服審査法よりも手厚い手続を定めている（宇賀・II91頁）。これは、行政機関が裁判類似の手続で行政上の決定を行う手続であり、行政不服申立（事後手続）として（例：電波法）のみならず、行政手続法の手続保障水準を上回る事前手続として（例：金融商品取引

法) 用いられることもある (→83 頁)。行政審判の特色は、行政上の決定を行う判断者(審判官)の職権行使の独立性保障や身分保障がなされていること(例: 公害等調整委員会設置法 5 条)、判断を行う審判官が私人と不利益処分しようとする行政側(審理官)との間に立って公開口頭審理のもとで審判の基礎となる事実を認定すること、審判官と審理官が組織上独立していること(職能分離)にある。また、審決に不服がある場合には、審級省略して東京高裁を第 1 審とし、原処分に対してではなく審決に対する取消訴訟を提起することとされ(裁決主義)、被告は行政主体でなく行政庁とする立法が見られる(例: 特許法 187 条)。さらに、審判での認定事実を実質的な証拠があれば、その事実認定は裁判所も拘束する(実質的証拠法則)。

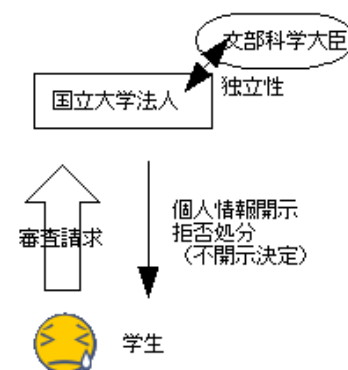
10 2. 行政不服審査の基本構造

不服審査の種類

行政不服審査法は、3 種類の不服審査を定めている。第 1 は、審査庁(原則は最上級行政庁)に対して行う審査請求である(同法 2 条)。行政不服審査法は(不作為に対するものも含めて)審査請求を不服審査の原則形態として位置付けており(審査請求への一元化)、これ以外の種類の不服審査は個別の法律で利用を許容する規定が設けられている場合のみ認められる。第 2 は、処分庁に処分内容の再考慮を求める再調査の請求である(同法 5 条)。第 3 は、審査請求の後に再度の不服審査を求める場合を再審査請求である(同法 6 条)。再調査請求・再審査請求も利用するか、審査請求のみ利用するかは判断は自由に行える(自由選択主義)。

① 審査請求先である審査庁の選択方法を判断する際に問題となるのは、処分庁に上級行政庁があるかどうかである(上級行政庁がなければ処分庁が審査庁となる)。ここで上級行政庁とは、単に行政組織法・行政手続法上の上位にある行政庁という意味に止まらず、処分庁に対する指揮監督権(とくに是正権限としての取消権)(→32 頁)を有している行政庁という意味である

(塩野・II 15 頁)。例えば、地方支分部局(→33 頁)の長が行った処分に関しては、これに対して指揮監督権を有する各省大臣が上級行政庁となる。しかし国立大学法人が行った個人情報に関する不開示決定(→45 頁)に関しては、国立大学法人が文部科学大臣に対する大学の独立性を確保していることから、文部科学大臣は上級行政庁とは言えず、これに不服がある場合には国立大学法人が審査庁となる(独立行政法人等情報公開法 18 条 1 項はこのような理解の下に審査庁を国立大学法人と指定している確認規定と考えられる)(宇賀・II 32 頁)(→図 2)。このような組織上の独立性は、内閣に対する主任の大臣、内閣(総理大臣)に対する宮内庁長官、主任の大臣に対する外局(→33 頁)の長には定型的に認められるため、行政不



(独立行政法人等情報公開法18条1項)
図 2 上級行政庁の意義

服審査法はこれらについて明文で処分庁が審査庁になることを規定している（同法4条1・2・3号）（→図3）。

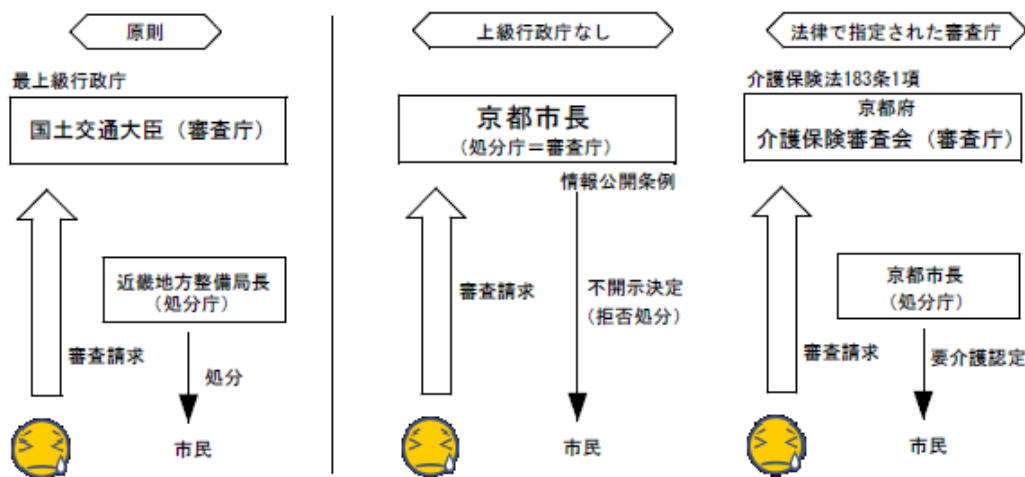


図3 審査庁の決定方法

- 5 逆に、処分庁に上級行政庁がないにもかかわらず、法律・条例が審査庁をつくり出している場合がある。この場合には、審査請求の対象は法律・条例で指定された審査庁となる。例えば介護保険法は、都道府県のレベルに介護保険審査会（審査庁）を設置しており（同法184条）、これにより処分庁である市町村長に対する審査請求が排除されることになる。また**法定受託事務**（→36頁）の場合には、地方自治法255条の
- 10 2により、処分庁に対してではなく、その1つ広域のレベルの行政庁（市町村長の処分であれば都道府県知事，都道府県知事の処分であれば所管の大臣）に対する審査請求がなされることになっている（**裁定的関与**）。これは、法定受託事務の適正な執行を担保するためにとられているものであるものの、事務を処理した地方公共団体とは異なる組織の判断によってある行政処分が取り消されることになるから、地方自治の保障の観点からは問題の多い制度とされている（塩野・Ⅲ245頁，宇賀・自治法336頁）。
- 15 ② 行政不服審査法の下では不服審査は1回のみ認められるのが原則である。ただし、次のような場合に審査請求人が希望すれば、2回の不服審査が認められる。1つは、再調査の請求→審査請求の順で利用可能な場合である（→図4）。再調査の請求は、要件事実の認定の当否について処分庁にその見直しを求める手続であり、個別の法律の規定があって初めて利用が可能となる。例えば、国税に関する処分のような大量処分の場合には、不服申立の過程での争点整理やスクリーニング効果と行政運営の統一性確保の必要への考慮から、処分

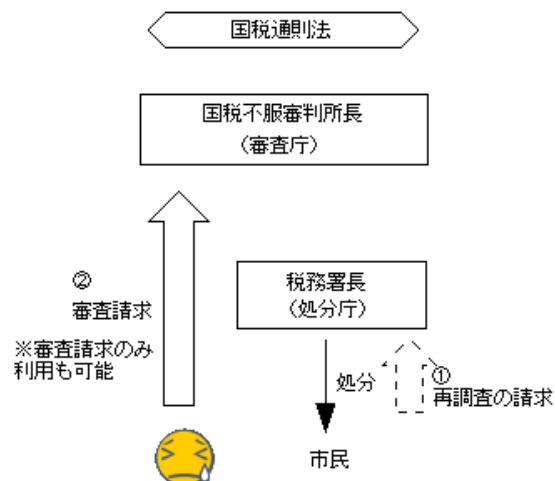


図4 再調査の請求と審査請求の併用

庁である税務署長に対する再調査の請求と、専門的性格を持つ審査庁である国税不服審判所長に対する審査請求が可能である（→209頁）。一旦再調査の請求をした場合には、原則としてこれに対する決定を得るか、請求日の翌日から3ヶ月を経過しても決定がなされない場合等でなければ、審査請求を行うことはできない（行政不服審査法5条）。

もう1つは、審査請求→再審査請求の順で利用可能な場合である（→図5）。再審査請求を許容する個別の法律の規定がある場合には、審査請求に続き再審査請求が可能である（同法6条1項。再審査請求の例として、建築基準法95条、厚生年金保険法90条1項）。また、第1号法定受託事務の実施に関する処分権限が委任されている場合に、委任を受けた行政庁の処分に対して原権限庁である市町村長が行った審査請求に不満があれば、原権限庁が処分を行った場合に審査請求先となる行政機関である都道府県知事に対する再審査請求のみならず、事務を所管する大臣に対する再々審査請求が可能となる（地方自治法255条の17の4第5項）。これは裁定的関与の場合に、権限の委任によって本来であれば再審査庁であったはずの所管の大臣に不服申立ができなくなる事態を回避するためである（宇賀・II40頁）。再々審査請求は、個別の法律に許容する規定がある場合に認められる（例：児童福祉法59条の4）。

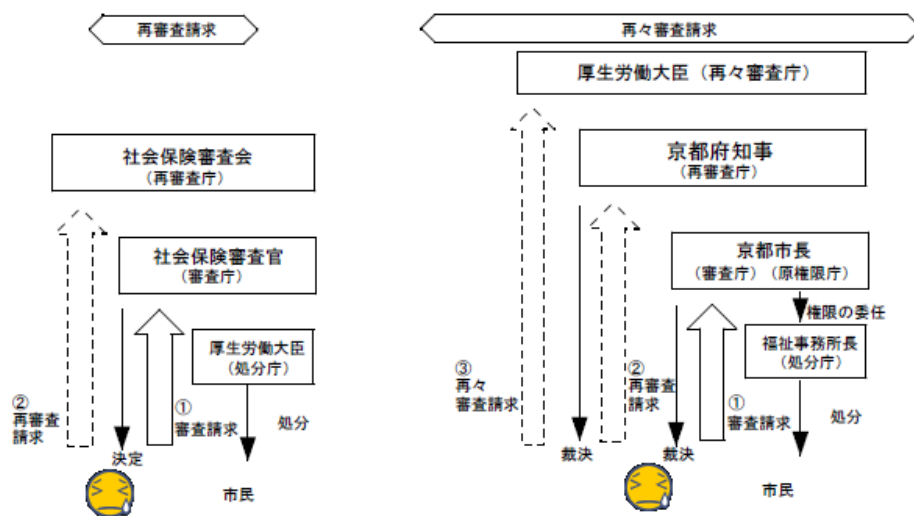


図5 審査請求と再審査請求の併用

不服審査の利用条件

20 不服審査の利用条件は後述する取消訴訟の訴訟要件（→103頁以下）に類似している。以下では、行政不服申立に特有の点を中心に略説する。

① 不服審査の対象となる行政活動は、**行政庁の処分**その他公権力の行使に当たる行為である（行政不服審査法1条2項）。例えば是正命令、許認可などの行政行為はここに含まれる。この他、人の収容、物の留置などの**事実行為**も対象に含まれる（旧法2

条 1 項の規定は廃止されたものの、新法 46 条 1 項が処分に当たる事実行為の存在を前提にしている)。ただし、これらに対する適用除外が法定されていることにも注意が必要である。行政不服審査法自身の定める適用除外として、租税分野・独占禁止法・金融商品取引法における犯則事件に関する処分や、学校・刑務所等における処分、外国人の出入国・帰化に関する処分などが挙げられている(同法 7 条 1 項)。これ以外に個別の法律で適用除外が定められていることがある。これらは行政不服審査が利用できないということを意味するに過ぎず、訴訟提起は当然可能である。

5 ② 不服申立が利用できる者の範囲は、不服申立資格(制度の一般的利用可能性)と不服申立適格(具体的な事件における制度の利用可能性)とに分けて考えることができる。**不服申立資格**は「国民」(行政不服審査法 1 条 1 項)であるものの、外国人や法人も利用可能と解されている。これに対して、行政権の主体としての地方公共団体(固有の資格において処分の相手方となる場合)には同法の適用はない(同法 7 条 2 項)。しかし、一般企業と同じ立場で地方公共団体が事業を行う場合(例: 公営バスに関する許認可の取得)には不服申立の利用は可能である(塩野・II 21 頁)。

15 行政不服審査は「国民の権利利益の救済を図る」(同法 1 条 1 項)ことを目的とする制度であるため、自己の権利利益に係る紛争においてしか用いることができない。これが**不服申立適格**の問題である。この点に関する法律の規定には「行政庁の処分に不服がある者」(同法 2 条)としか書かれていない。これについて、主婦連ジュース事件最高裁判決(最三小判 1978(昭和 53)・3・14 民集 32 卷 2 号 211 頁: 判百 II 141, 判 II 36, CB12-1)は、取消訴訟における原告適格と同様の判断基準(→107 頁)が用いられるとした。しかし理論的には、行政運営の適正性確保をも目的とする行政不服審査法において、取消訴訟と同じ判断基準で処分の第三者の制度利用可能性を画する必要性は乏しいように思われる(大橋・II 359 頁)。

25 ③ 行政不服審査を用いるためには、当該不服審査による救済手段がとられることで実効的な権利保護が可能になることも必要である(**狭義の不服申立の利益**)。例えば、営業停止命令に対する不服申立を行っている間に停止命令の期間が経過して命令が失効し、不利益が全く残っていない場合には、不服申立の利益が失われる。この判断方法は取消訴訟における狭義の訴えの利益(→113 頁)と同様である(狭義の不服申立の利益の消滅を防ぐ代表的な手法である**執行停止**については 135 頁)。

30 ④ 行政不服申立には期間制限が設けられており、原則として処分があったことを知った日の翌日から起算して 3 ヶ月以内に申立を行わなければならない。また第 2 段階の不服申立の場合には 1 ヶ月以内となる(同法 18 条 1 項, 54 条 1 項, 62 条 1 項)。さらに、処分があった日の翌日から起算して 1 年を経過したときは不服申立ができなくなる(同法 18 条 2 項, 54 条 2 項, 62 条 2 項)。これは行政処分によって形成される法関係の早期安定を目的としたものであり、その反射が行政行為の**不可争力**(→58 頁)と呼ばれる効力である。

不服審査の審理

- 行政不服申立の審理過程は申立書の提出から始まる（行政不服審査法 19 条）。記載事項に不備がある場合には補正を命じなければならず（同法 23 条），不備を理由に直ちに却下することはできない（補正に応じない場合には審理手続を経ないで却下できる（同法 24 条 1 項））。審理手続を主宰するのは，審査庁の職員であって申立を受けた処分等の決定に関与していない**審理員**である（同法 9 条）。旧法は，処分庁とは別の行政機関である審査庁が不服審査に関する判断を行う（改正前の）審査請求を中心に制度を構築することで，不服審査の判断における一定程度の中立性を担保しようとしていた。これに対して，2014 年改正後の新法では手続水準にばらつきがあった旧法の問題点を（改正後の）審査請求に統一することで解消すると共に，処分庁に対する審査請求であっても一定程度の中立性を担保し，審査請求人と処分担当者との二当事者対立構造のもとで審理を進行させるため，行政手続法の聴聞主宰者（→61 頁）をモデルに，審理員の制度を置いたのである（→図 6）。

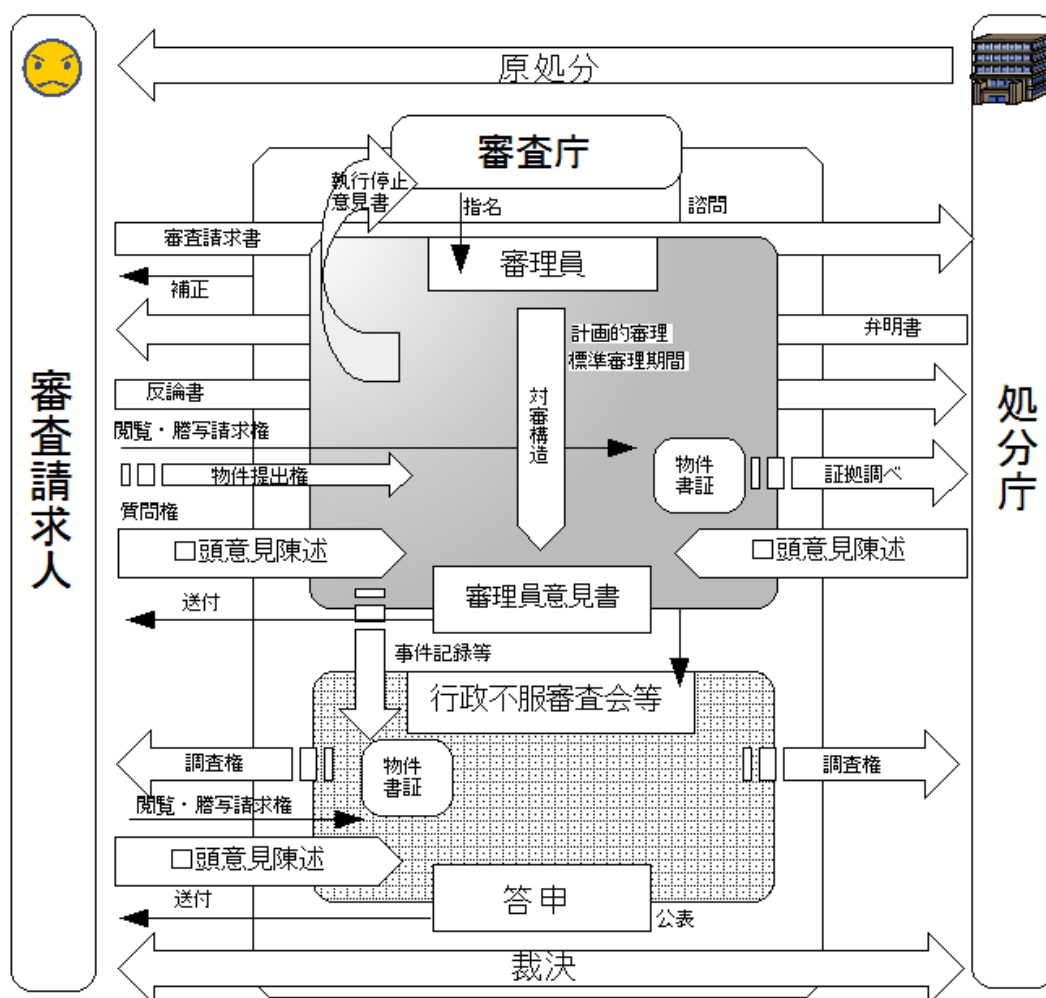


図 6 審査請求の手続

行政不服審査法は簡易迅速な紛争解決を重視して、**書面審理主義**を採用している。前述の申立書の提出を受けて審理員が処分庁に対して弁明書の提出を要求し、出された弁明書を審査請求人にも送付する。審査請求人はこれに対して、反論書を審査庁に提出することとなる（同法 29・30 条）。また、審理の迅速性を確保するため、**標準**

5 **審理期間**を定める努力義務の規定（同法 16 条）や、審理の計画的進行・計画的遂行に関する規定が新設された（同法 28・37 条）。

行政不服審査法は**職権証拠調べ**を許容する規定を置いている（同法 33～36 条）。判例・学説はさらに、同法が**職権探知主義**まで認める趣旨であると理解している。つまり、当事者が提出しなかった証拠を職権で調査するのみならず、当事者が主張しなかつた事実についても審査庁は職権で判断の基礎とすることができる。その理由として、行政統制も行政不服審査の目的に含まれていること、審査請求人の手続保障水準が裁判と比較して低いこと、審査請求人の専門知識の不足をカバーする必要があることが挙げられる。

10

審査請求人の手続的権利としてまず挙げられるのが、**口頭意見陳述権**である（同法 15 31 条）。旧法でもこの権利は認められていたものの、処分庁等が同席しないまま意見を述べるだけの手続に止まっていた。しかし新法によって、審理員がこの手続を中立的立場で主宰すると共に、審査請求人は処分庁等に質問を発することができるようになった。このほか、反論書提出権（同法 30 条 1 項）、**証拠提出権（証拠調べ申立権）**（同法 32 条 1 項）、**文書閲覧請求権・謄写請求権**（38 条）も認められている。文書閲覧請求権に関しては、旧法下では処分庁自らが提出したもののみ閲覧可能とする見解が強かった（塩野・II 30 頁）。これに対して改正法では、審理員が提出させた文書も含まれることが明確化された。

20

不服審査の終了

審査請求・再審査請求に対する判断を**裁決**と呼び、再調査請求に対する判断を**決定**という（個別の法律で審査請求に対する判断を決定、再審査請求に対する判断を裁決と呼んでいるものもある）。いずれもその法的性質は行政行為（処分）である。裁決・決定には、不服申立の要件を欠く**却下**、要件は充足するものの処分が違法・不当であるとは言えないとする**棄却**、請求に理由があると認められる**認容**の 3 種類がある。さらに、処分が違法・不当であるものの、これを取り消すことにより公の利益に著しい障害を生ずる場合には、処分が違法・不当であることを宣言しつつ請求を棄却する**事情裁決・決定**と呼ばれる類型も存在する。また認容の場合であって処分庁の上級行政庁が審査庁の場合には、裁決による処分の変更または変更命令が可能である。新法では、申請却下処分に対する審査請求の場合に一定の処分の**義務付け裁決**も可能となった（行政不服審査法 46 条 2 項）。行政不服審査法は国民の権利救済を目的とする制度なので、原処分の不利益変更は禁止されている（同法 48 条）。

25

30

35

審理員は審査請求の審理を終える際に、裁決の内容に関する**審理員意見書**を作成して審査庁に提出する（同法 42 条）。その後、審査庁は**行政不服審査会**（地方公共団体の場合には執行機関の附属機関）に原則として諮問し、審査会は答申書を審査庁・審査請求人に送付するとともに公表する（同法 79 条）。裁決の内容はこれらと整合するものでなくてもよいものの、もし異なる内容の裁決をする場合には、異なることとなった理由を裁決書の中で提示しなければならない（同法 50 条 1 項 4 号）。

5 裁決・決定も行政行為の一種なので、行政行為の効力論（→57 頁）で取り扱われる内容が原則として及ぶ。しかも、行政不服審査は丁寧な手続を経て出される行政行為であるため、**不可変更力**の前提となる条件が存在している。さらに、裁決の裁判判決類似の効力として**拘束力**を挙げることができる（行政不服審査法 52 条）。これは、裁決の趣旨に従った行動を関係行政庁（特に処分庁）にとらせる効力である。

10 行政不服審査に対する判断が示され、私人がこの内容にも不服を持っている場合、私人が攻撃すべき行政の決定はもともとの処分（**原処分**）とその不服申立に対する裁決・決定の 2 つ存在している。この場合にどちらの処分を訴訟で攻撃すればよいのかが問題となる。我が国では原則として**原処分主義**がとられており（行政事件訴訟法 10 条 2 項），原処分の違法を主張するためには原処分の取消訴訟を提起しなければならない。裁決取消訴訟を提起した場合には、**裁決固有の瑕疵**（例：理由附記の瑕疵）だけしか主張できない。これに対して、個別の法律で裁決取消訴訟だけしか提起できないとされている場合（**裁決主義**）があり（例：電波法 96 条の 2），このときには裁決
15 取消訴訟の中で原処分の違法も裁決固有の瑕疵も主張できる（大橋・II 380 頁）。

第 2 部 行政法の主要参照領域

第 1 章 租税法

第 3 節 納税義務確定の過程

4. 租税争訟

5 国税不服審判の特色

- ① 国税に関する行政不服審査については、行政不服審査法の特則として（国税通則法 80 条 1 項），国税通則法にさまざまな規定が置かれている。手続上特に重要なのは次の 2 点である。第 1 は**不服申立前置**が採られていることである。第 2 に，不服申立が 2 段階でなされうることである。2014 年に改正された行政不服審査法においては，それまで異議申立と審査請求に分かれていた手続を審査請求に一本化した。しかし，個別法の規定があれば，審査請求に先立ち処分庁に対して事実認定の見直しを求める**再調査の請求**（行政不服審査法 5 条）が利用できる。国税通則法 75 条 1 項は，この税務署長等に対する再調査の請求を許容する規定を置いている。これは，租税に関する紛争では事実関係が込み入っており，争点を整理するために行政不服申立を 2 回行うことに意味があることが多いとの評価に基づく。ただし，旧法のもとでは異議申立前置が存在していたのに対して，2014 年改正後は再調査の請求の利用は納税者の任意とされ，訴訟提起のためには少なくとも審査請求を行えば足りることとされている（国税通則法 75 条 1 項 1 号，115 条 1 項）。
- ② 審査庁として**国税不服審判所**が設置されていることも大きな特色である（国税通則法 78 条）。国税不服審判所は国税局・税務署の租税行政執行の組織とは分離されており，**国税審判官** 3 人以上の合議体による議決に基づき，国税不服審判所長が裁決を行う（同法 94 条，98 条 3 項）。さらに国税不服審判所は，一定の手続を経れば，国税庁長官の発した通達に示された解釈と異なる解釈によって裁決を下すことができる。具体的には，国税不服審判所長が国税庁長官に意見を通知し，これに対して国税庁長官が当該意見を相当と認め，かつ審査請求人の主張を認容するものでなければ，国税審議会に諮問し，その議決に基づいて裁決を行わなければならない（同法 99 条）。