

令和 4 年 6 月 22 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2016～2021

課題番号：16K03286

研究課題名（和文）改正行政不服審査法の運用実態の検証を通じた解釈論，立法論の展開

研究課題名（英文）A study on amended Administrative Complaint Review Act.

研究代表者

大江 裕幸（Hiroyuki, OE）

東北大学・法学研究科・教授

研究者番号：60598332

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、改正行政不服審査法について、（1）改正法の運用状況を調査することにより改正法がその趣旨に即して運用されているか否かを検証し、（2）運用上の問題点を明確化した上でその問題点を克服するための解釈論，立法論を提示し、（3）最終的には、施行5年後の施行状況についての検討の際、の素材を提供することを目的としたものである。本研究の成果として、改正行政不服審査法の整備の過程をはじめとした制度全般についての検討を踏まえて、国を中心として運用実態の把握とこれを前提とした課題と展望の提示を行い、その成果の一部を施行5年後の施行状況についての検討素材として提供することができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究を通じ、改正行政不服審査法の整備の過程について、その意義と課題を整理して、平成期における通則法整備の一断面として記録に残した。また、おおむね制度全般にわたって、運用状況等を踏まえた検討を加え、その成果を様々な媒体で提示した。特に、国を中心として改正行政不服審査法の運用実態に検証を加え、複数の課題を提示するとともに、答申付言のフィードバック機能を充実させるべきであるとの展望を提示した。そして、これらの研究成果の一部を、改正行政不服審査法施行5年後の施行状況についての検討に反映することができた。

研究成果の概要（英文）：This study aimed (1) to examine whether or not amended Administrative Complaint Review Act is being enforced in accordance with its purpose by investigating its operational status, (2) to present interpretative and legislative theories to overcome its operational problems, and (3) to provide materials for review of the status of its enforcement, scheduled five years after it comes into effect. Based on a review of the overall system, including the process of amending the law, This study, focusing on national government, clarified the operational status and presents challenges and prospects. Finally, this study provided materials for the review of the status of its enforcement.

研究分野：行政法

キーワード：行政不服審査 改正行政不服審査法

## 1. 研究開始当初の背景

平成 26 年 6 月に、行政上の不服申立てについての一般法である行政不服審査法が全面改正され、28 年 4 月からの施行が予定されていた。行政不服審査制度は、「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」(1 条)であるが、改正前はその機能不全が指摘されてきた。この改正は、不服申立ての種類と構造の整理、不服申立期間の延長、審査請求手続の改善(審理員による審理手続の導入、行政不服審査会等への諮問手続の導入、審査請求人等の手続的権利の強化等)、裁決の多様化等をその内容とするものであった。この改正の趣旨に即した制度の運用が行われれば、簡易迅速な救済制度であること、処分の違法性だけでなく不当性の判断ができることといった行政不服審査制度のメリットが十分に発揮され、「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」(1 条)という法の目的が実現されると予想されていた。とりわけ、年間の不服申立件数と行政訴訟の提訴件数との間におよそ 10 倍から 20 倍もの開きがあるわが国の現状からすると、改正行政不服審査制度が十分に機能するか否かは、今後の国民の権利救済にとって決定的な影響をもたらすものであると考えられていた。

## 2. 研究の目的

以上のような背景の下、本研究は、(1)改正法の運用状況を調査することにより改正法がその趣旨に即して運用されているか否かを検証し、(2)運用上の問題点を明確化した上でその問題点を克服するための解釈論、立法論を提示し、(3)最終的には、改正法附則 6 条により予定されていた施行 5 年後の施行状況についての検討に資する検討素材を提供することを目的とするものであった。

## 3. 研究の方法

以上のような目的を達成するために、明確な視点なしの総合的な検討では焦点がぼやけてしまう危険性があると考えられたことから、本研究は、不当性審査(裁量審査)、申請拒否処分を取り消し、あるいは申請に対する不作為を違法または不当と宣言する旨の裁決を行う際に一定の処分を行うことを命じ、または一定の処分を行う措置、行政不服審査会等への諮問の要否の判断、の運用の三点を軸に、運用状況を検証し、問題点の指摘および改善策(解釈論、立法論)の提言を行うという方針を採用した。改正法の立案過程の再検証等の準備作業を行った上で、運用状況については、改正法により公表が義務付けられている行政不服審査会等の答申(79 条)および努力義務とされている裁決(85 条)の分析、関係者へのヒアリング等により検証を加えるとともに、そこで明らかとなった問題点の解決策の提言については比較法的検討を通じた知見をも活用することを予定していた。

## 4. 研究成果

### (1) 行政不服審査制度全般について

改正行政不服審査法の整備の過程について、当時の検討会資料、各種文献を再度精査した上で、平成期における通則法整備という観点から、「不服申立ての基本構造」とその例外、公正性確保のための制度設計、救済態様の多様化の三点に焦点を絞り、意義と課題を整理した(「行政不服審査法制の整備」行政法研究 30 号(2019 年)103-117 頁)。

改正行政不服審査法の内容について、審査請求の関係者(審査庁および審理関係人)、審査請求の手続について論点を設定して既存の判例の分析を行った(小早川光郎・青柳馨編著『論点体系判例行政法 1』(第一法規, 2017 年)(「審査庁及び審理関係人」(423-427)、「審査請求の手続」(428-435))。また、いずれも過去の業績の改訂ではあるが、審理手続における職権探知主義について、判例解説を通じて、改正法の下での妥当性や運用上の留意点について検討を加えるとともに(宇賀克也・交告尚史・山本隆司編『行政判例百選 [第 7 版]』(有斐閣, 2017 年)282-283 頁)、行政不服審査法「第 2 章第 5 節 裁決」の 10 条分の逐条解説について、初版執筆時以降の議論の蓄積や運用上の課題への対応方策を反映させた(小早川光郎・高橋滋編著『条解行政不服審査法[第 2 版]』(弘文堂, 2020 年)(「第 2 章第 5 節 裁決」(44 条-53 条)232-276 頁)。

個別論点として、国地方関係における裁定的関与の問題について、改正の経緯と具体的な内容を整理した上でその意義と問題点を明らかにするとともに(「裁定的関与と行政不服審査制度」都市問題 107 号(2016 年)62-70 頁)、この問題のリーディングケースとされる事例(大阪市国保

事件)とその現代的意義について詳細に検討を加えた(「国民皆保険の中の大阪市国保事件」法律時報 89 巻 6 号(2017 年)19-26 頁)。関連して、行政訴訟における不当性審査の意義と限界を確認するという観点から、地方自治法 251 条の 7 第 1 項の規定に基づく不作為の違法確認請求事件(最二小判平成 28 年 12 月 20 日民集 70 巻 9 号 2281 頁)についての判例評釈の報告を行った(2019 年 10 月 4 日東京大学公法判例研究会)が、その成果は現時点で未公表である。

#### (2) 国を中心とした運用実態の把握とこれを前提とした課題と展望の提示

国の行政不服審査制度の運用について、国における「新」行政不服審査法の運用状況を把握するために、審理員による審理手続、行政不服審査会への諮問手続の双方が実施される類型の処分に対する審査請求を素材とすることが妥当であるとの判断から、2019 年 7 月半ばまでに公表されていた答申例 172 件、答申を受けてなされた裁決のうち公表されていた 59 件全てについて詳細に検討を加え、その検討成果について同年 7 月 20 日に千葉大学で開催された第 19 回行政法研究フォーラムにおいて「国における行政不服審査法の運用上の課題と展望」という題目で報告するとともに、その後の検討結果を追加した上で論文として公表した(「国における行政不服審査法の運用上の課題と展望」行政法研究 38 号(2021 年)1-20 頁)。具体的には、公表が努力義務とされている裁決については公表が十分に進められているとは言いがたい状況にあること、一部事例について処理の大幅な遅延、手続・審理の公正性・適切性の欠如が認められること、答申と裁決の関係について特徴のある事例が認められることなどを指摘した。また、本研究が軸に据えた三点について、不当性審査について、答申において一貫した判断枠組みが確立しているとは言えないこと、一部の裁決において「不当」の表現により「違法」を覆い隠そうとしている疑いが認められること、申請拒否処分・不作為についての審査請求についての認容の際の措置について、1 例のみではあるが実例が認められたこと、行政不服審査会等への諮問の要否の判断に関連して、法 43 条 1 項 5 号に基づき諮問不要として処理しうる類型の事案について、審査会として諮問を受け付けた上で、審査会の調査審議を省略するという運用実態が認められ、その取扱いには一定の評価の余地があることなどを指摘した。そして、展望として、答申付言のフィードバック機能を充実させるべき旨と、これがうまく機能した例が認められることを指摘した。

#### (3) 関係者へのヒアリング等を通じた問題状況の把握

制度所管部局関係者へのヒアリング、制度の運用方策について検討を加える研究会への参加、国・地方公共団体の行政不服審査制度の運用に関わる関係者(審査会委員、審理員、事務局等)が一堂に会して運用上の課題等について議論する会合である「行政不服審査交流会」において第 2 回(平成 29 年度)から第 6 回(令和 3 年度)にわたって分科会のコーディネーターを務め、意見交換の内容を整理して全体会議で報告、議論する機会を得たことと(その記録は、行政管理研究 161 号(2018 年)、165 号(2019 年)、169 号(2020 年)、173 号(2021 年)、177 号(2022 年)に掲載されている)などを通じ、実務上生じている問題状況の把握に努めた。加えて、後述する施行 5 年後の施行状況についての検討との関係で、それまでに把握していた運用上の課題と、上記(1)(2)の検討を通じて抱いた問題意識を踏まえ、準備作業として位置付けられる「行政不服審査会制度の見直しに向けた論点整理に関する検討会」(2021 年度)および 5 年見直しの検討のための「行政不服審査法の改善に向けた検討会」(2022 年度)に構成員として参加し、各種行政機関、士業団体等にヒアリングを行い、問題状況の一層の明確化に務めた。

#### (4) 比較法的検討

本研究期間中に公表された比較法的検討に係る業績としては、ドイツ法について、異議審査請求制度の基本構造についての認識を踏まえた違法性・不当性判断の基準時について検討を加えたもの(「審査請求における違法性・不当性判断の基準時考察のための一視点」宇賀克也・交告尚史編『現代行政法の構造と展開[小早川光郎先生古稀記念]』(有斐閣、2016 年)479-492 頁、ただし、執筆自体は研究期間開始前である)、オーストリア法について、権利救済手続の裁判化と一元化という観点から検討を加え、行政不服審査制度についての取扱いの変遷とその背景、現状を明らかにしたもの(「権利救済手続の裁判化と一元化の動向」行政法研究 27 号(2018 年)101-116 頁)がある。これらの成果を踏まえ、ドイツ法、オーストリア法について不当性審査の実態解明、ドイツ法について申請拒否処分に対する異議審査請求の認容決定の構造分析、実態解明の作業に取り組んだものの、文献調査の手法には限界があり、近時の状況により実態解明のためのヒアリング等の作業を行うことができなかったことから、成果の取りまとめ、公表には至っておらず、今後の課題として残さざるを得なかった。

#### (5) 施行 5 年後の施行状況についての検討への反映

前述の通り、施行後 5 年見直しの検討のための「行政不服審査法の改善に向けた検討会」(2022 年度)に構成員として参加する機会を得たことから、以上の研究成果の一部を検討の場に提供することができた。特に、不当性審査と、申請拒否処分・不作為についての審査請求についての認容の際の措置については、実例の提示も含め、検討に資する素材を提供することができ、「最終的には、改正法附則 6 条により予定されていた施行 5 年後の施行状況についての検討の際の素材を提供する」という本研究の初期の目的を達成することができたものと考えられる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 38号
2. 論文標題 国における行政不服審査法の運用上の課題と展望	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 1-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 30号
2. 論文標題 行政不服審査法制の整備	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 103-117
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 -
2. 論文標題 「第2章第5節 裁決」（44条-53条）	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 小早川光郎・高橋滋編著『条解行政不服審査法[第2版]』（弘文堂）	6. 最初と最後の頁 232-276
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 27号
2. 論文標題 権利救済手続の裁判化と一元化の動向 - オーストリア行政裁判制度改革を素材として	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 101-116
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 89巻6号
2. 論文標題 国民皆保険の中の大阪市国保事件	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 19-26
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 -
2. 論文標題 行政上の不服申立てと職権探知	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 行政判例百選 〔第7版〕(別冊ジュリスト)	6. 最初と最後の頁 282-283
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大江裕幸	4. 巻 107号
2. 論文標題 裁定的関与と行政不服審査制度	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 62-70
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件(うち招待講演 2件/うち国際学会 0件)

1. 発表者名 大江裕幸
2. 発表標題 国における行政不服審査法の運用上の課題と展望
3. 学会等名 第19回行政法研究フォーラム(招待講演)
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 小早川光郎・青柳馨編著	4. 発行年 2017年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 594 ( 423-435 )
3. 書名 『論点体系判例行政法1』(「審査庁及び審理関係人」(423-427), 「審査請求の手續」(428-435))	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------