

令和 6 年 5 月 22 日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2021～2023

課題番号：21K01138

研究課題名（和文）実効的権利救済に向けた行政不服審査制度の構築 新法施行後5年の運用実績を踏まえて

研究課題名（英文）Establishing an Administrative Appeal System for Effective Redress of Rights - Based on Operational Performance in the 5 Years since the New Law Came into Force

研究代表者

中原 茂樹 (Nakahara, Shigeki)

関西学院大学・司法研究科・教授

研究者番号：60292819

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,400,000円

研究成果の概要（和文）：行政不服審査における具体的な審理のあり方については、法令に明確な定めがなく、裁判例も存在しない問題が数多く存在する。本研究は、国および地方公共団体の行政不服審査会の答申例および裁判例の分析を通じて、これらの問題を解明した。特に国の行政不服審査会は、処分庁および審査庁が必要な調査検討を尽くしたかという観点から調査審議を行っている点に特徴がある。そこで、答申例の分析を通じて、処分庁に求められる調査義務の内容・程度や、処分庁が調査義務を尽くさなかった場合の審査庁の補充調査のあり方等を明らかにすることができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

裁判よりも簡易迅速な手続により、違法・不当な行政活動から国民を救済するとともに適正な行政運営を確保する行政不服審査制度は、2014年に52年ぶりに抜本改正され、第三者機関の関与等により、手続の公正性が大きく向上した。行政法学にとっても行政不服の実務にとっても新たなチャレンジであり、国及び全国の地方自治体において、適正な運用に向けた取組みが続けられている。本研究は、法律や裁判例からは明らかでない、新制度の運用の具体的なあり方について、理論上及び実務上の基礎を提供するものであり、重要な学術的意義及び社会的意義を有する。

研究成果の概要（英文）：There are many issues for which there are no clear provisions in laws and regulations and no court precedents regarding specific procedures for administrative appeals. This study elucidated these issues through an analysis of the reports and decisions of national and local government administrative appeal committees. In particular, the national Administrative Complaint Review Board is unique in that it conducts investigations and deliberations from the perspective of whether the dispositional agency and reviewing agency have carried out the necessary investigation and consideration. Therefore, through analysis of case reports, I was able to clarify the content and extent of the investigation duties required of the disposal agency, as well as how supplementary investigations should be carried out by the reviewing agency in the event that the disposal agency fails to fulfill its investigation duties.

研究分野：公法学

キーワード：行政不服審査法 行政不服審査会 調査義務 簡易迅速 権利救済 第三者機関 行政争訟

1. 研究開始当初の背景

簡易迅速かつ公正な手続により、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を目的とする行政不服審査法は、2014年に52年ぶりに抜本改正された。新法は、審理員制度および行政不服審査会への諮問手続等により、手続の公正性を大きく向上させるとともに、簡易迅速性を損なわないための仕組みも備えた画期的なものである。行政分野を問わずに一般法でこのような手続を導入することは、わが国では初めての試みであることから、新法が2016年4月に施行されて5年が経過した今、その運用実績を検証し、より良い制度および運用へと見直していくことは、きわめて重要である(新法の附則にも5年後見直し条項が置かれている)。

行政不服審査制度は、対審の仕組みによる国民の権利利益の救済という点で行政訴訟制度と共通している半面、行政過程の一環であり簡易迅速性を旨とする点で違いがあり、審理手続について独自の検討が必要である。しかし、行政訴訟に比して、行政不服審査の審理手続の検討は、理論面でも実務面でも不十分であり、未解明の論点が少なくない。本研究はこの現状を大きく改善することを目指すものである。

2. 研究の目的

本研究は、新しい行政不服審査制度の運用実績を踏まえ、理論および実務の観点から、実効的な権利救済に向けた制度および運用のあり方を示すことを目的とする。

3. 研究の方法

行政不服審査会の答申の内容は、新法で公表が義務づけられているため、すべてデータベースで参照可能であり、それらすべてを検討対象とする。特に、審査庁の諮問に係る判断の全部または一部が妥当でないとする答申については、調査審議の方法、答申の結論の示し方、答申を受けた審査庁による判決への反映の有無等、重点的に検討する。また、審査請求を棄却すべきとする審査庁の判断を結論的には妥当としつつ、答申の付言等において、処分時の理由提示のあり方について指摘した答申や、審査会への諮問までに審理員手続等で長期間を要していることを指摘して簡易迅速性の確保を求めた答申等についても、審理員手続のあり方や審査会の役割を考える上で重要であるので、詳細に分析する(審理期間の問題については、総務省行政管理局による施行状況調査も踏まえて検討する)。

地方公共団体の審査会答申については、国とは異なる立場をとるものが少なくない。扱われている案件の種類も国の場合と大きく異なるので、国の答申と比較しつつ検討する。

判決の内容の公表は、努力義務とされているにとどまるため、非公表のものも少なくないが、公表されているものについては、特に審査会答申の反映の有無という観点から検討する。

これらの分析から明らかになった課題につき、運用の改善によって対応可能なものと、制度改革が必要なものとを区別し、理論と実務の両面から検討を加える。

4. 研究成果

(1) 行政不服審査手続過程の基本形と例外の分析

処分に対して審査請求がされる場合、原則として、“処分庁による処分 審査請求 審理員の指名 審理員による審理 審理員意見書の提出 審査庁から審査会への諮問 審査会による調査審議 答申 審査庁による判決”というプロセスを経る。この基本的なプロセス(“基本形”)は、処分庁が必要な調査検討をした上で処分を行い、それに対して審査請求がされた場合、審理員が必要な審理を行って審理員意見書を提出し、審査庁が審理員意見書に基づいて審査会への諮問を行い、審査会が審査庁の諮問の妥当性について必要な調査審議を行い、審査庁が審理員意見書および審査会答申に基づいて判決を行う、というものである。

これに対し、上記で審査庁が審理員意見書と異なる内容の諮問を行ったり、上記で審査庁が審理員意見書および審査会答申と異なる内容の判決を行ったりすることがどこまで許容されるかは、行審法の規定からは明確でない。また、上記で審理員が必要な審理を尽くさないまま審理員意見書を提出し、上記で審査庁も審理員意見書と同旨の諮問をした場合に、上記で審査会が事件を審査庁に差し戻すことが可能かについても、行審法に明文の規定はない。“基本形”とは異なるこのようなプロセスがどこまで許容されるかについて、以下に述べるように、明らかにした。

(2) 審査庁の調査権限

検討の前提として、審理員および審査会の調査権限とは別に、審査庁に調査権限が認められることを明らかにした。すなわち、審査庁が審理員意見書または審査会答申に拘束される旨の規定は置かれていないこと、および、判決の主文が審理員意見書または審査会の答申書と異なる内容である場合に、異なることとなった理由を判決書に記載することが求められていること(行審法50条1項4号)からすると、判決の内容が審理員意見書または審査会答申と異なる場合があり

うことは、前提とされていると解される。そうすると、少なくとも、審理員意見書または審査会答申と異なる内容の裁決が許容される限りで、当該裁決を行うために必要な補充調査の権限が審査庁に認められると解される。また、上記の“基本形”とは異なる過程を想定した場合に、審査庁の調査権限を認めるべき場合が他にもないかどうかについては、さらに検討が必要である（後述）。

（３）審理員意見書と審査庁の諮問との関係

審理員意見書の提出を受けた審査庁が、審理員意見書と異なる内容の諮問を行うことの許容性について明らかにした。すなわち、確かに、審査庁は、最終的に審理員意見書と異なる内容の裁決をすることが否定されていない以上、審理員意見書と異なる内容の諮問を行うことも、禁じられてはいない。しかし、職能分離の観点から審理員制度が設けられた没却しないためには、審理員意見書を十分に踏まえた諮問を行うべきであり、審査庁が審理員の審理に不十分な点があると考える場合には、諮問説明書等において、その具体的理由を示した上で、審理員意見書の不十分な点についてのみ補充的に審査庁の見解を示すべきである。

（４）審査庁の諮問と審査会の調査審議・答申との関係

審理員において法が予定するような十分な審理が行われないうまま、審査庁から諮問が行われた場合の審査会のとるべき対応を明らかにした。すなわち、審査庁に対し、必要な調査検討を尽くした上で再度諮問すべきことを求める答申を行うという運用は可能であるが、行審法に再諮問についての規定がないため、再諮問の法的義務までは生じず、審査庁として答申を尊重すべき立場を踏まえた対応をとることになると考えられる。また、いったん終結し、審理員意見書が提出された審理手続を再度行うには、法改正による手続の整備が必要であり、行審法の重要な目的である簡易迅速な権利救済とのバランスが問題となる。このように、現行法上は、審査庁が審理員意見書の提出を受けてから裁決に至る過程において、審査会が“諮問 答申”という“一往復”の関与をすることが予定されている。諮問段階での処分庁および審査庁の調査検討の“熟度”は様々であり、重要な部分について必要な調査検討が行われていない場合もありうる。その場合にも審査会は“一往復”の関与しかできないこと、他方で、審査会は諮問機関であって裁決権限を有さず、最終的には審査庁が答申を踏まえて裁決について判断することからすると、答申において常に審査請求の結論まで示すことが適切な紛争解決につながるとは限らず、事案によっては、答申に一定の判断枠組みや観点を示した上で、審査庁に更なる調査検討を求める方が、適切な紛争解決を期待しうる場合もあると考えられる。

（５）審査会答申と裁決との関係

審査会答申は審査庁に対する法的拘束力を有しないから、裁決が審査会答申を十分に踏まえてされることを担保するには、裁決の内容が公表されることを前提に、それを審査会答申の内容と照らし合わせ、絶えず検証していくほかない。裁決の内容の公表は、行政不服審査手続過程を透明化し、その公正さを確保するための不可欠の前提であることに留意すべきである。

行審法 50 条 1 項 4 号は、裁決の「主文」が審理員意見書または審査会の答申書と異なる内容である場合に、異なることとなった理由を裁決書に記載することを求めているが、裁決が審理員意見書および審査会答申を十分に踏まえてなされることを担保するためには、主文が異なる場合のみならず、判断過程や理由付けが異なる場合にも、そのことを明らかにした上でその理由を示すのが望ましい。

また、付言を含め、審査会答申と審査庁との関係を規律する規定の必要性について、検討すべきである。

（６）行政不服審査における職権探知のあり方

行政上の不服申立てにおける職権探知の具体的なあり方については、行審法に規定はなく、公正な手続や国民の権利利益の救済を図るという同法の趣旨に留意しつつ、個別に判断するよりほかないと解される。その際、当事者の主張していない事実を取り上げることが審査請求人の不利益になりうる場合には、不意打ちにならないような手続保障が必要である。また、処分庁が処分の際に提示しなかった理由を審査庁が職権で取り上げる場合（職権による理由の差替え）についても、同様に解される。そのような観点に立つ答申例の分析を行った。

（７）処分の不当による取消し

処分が違法な場合のみならず不当な場合にも処分を取り消しうる点が、行政訴訟にはない行政不服審査制度の特長であること、しかし、旧法の下では不当審査はほとんど機能していなかったことが、従来指摘されてきた。この点につき、処分の不当を理由として、審査請求を棄却すべきでないとした答申例の分析を行った。

（８）不服審査制度間の調整問題

個別法で特別の不服申立手続が定められている場合には、一般法である行審法は適用されず、特別の不服審査制度が定められていない処分について、一般法である行審法が適用されるため、共通する問題に関する不服申立てが、特別の不服審査手続と行審法の手続の両方に係属し、両者

の調整が問題となる場合がある。労災保険給付および労災就学援護費に関する不服申立手続等を例に、この問題について検討した。

(9) 処分庁の調査義務・審査庁の補充調査のあり方

特に国の行政不服審査会は、処分庁および審査庁が必要な調査検討を尽くしたかという観点から調査審議を行っている点に特徴がある。そこで、審査会の答申例の分析を通じて、処分庁に求められる調査義務の内容・程度や、処分庁が調査義務を尽くさなかった場合の審査庁の補充調査のあり方等を明らかにすることができた。処分庁の調査義務については、今後も検討を続ける予定である。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計22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 中原茂樹	4. 巻 906号
2. 論文標題 感染症対策と法治主義	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 地方自治	6. 最初と最後の頁 2-31
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 中原茂樹	4. 巻 84号
2. 論文標題 感染症対策と実定法制度の解釈・運用	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 公法研究	6. 最初と最後の頁 68-89
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 中原茂樹	4. 巻 99巻12号
2. 論文標題 （書評）実務を踏まえた行政代執行研究の集大成 宇那木正寛著『実証 自治体行政代執行の手法とその効果』	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 自治研究	6. 最初と最後の頁 154-162
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 中原茂樹	4. 巻 1591号
2. 論文標題 パンデミックにおける活動規律の法的課題	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 ジュリスト	6. 最初と最後の頁 34-39
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 中原茂樹	4. 巻 70巻3・4号
2. 論文標題 公務員の懲戒処分・退職手当支給制限処分と判断過程審査	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 法学雑誌（大阪公立大学）	6. 最初と最後の頁 493-514
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 中原茂樹	4. 巻 513号
2. 論文標題 裁定的関与における処分庁側からの抗告訴訟の可否	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 114
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 中原茂樹	4. 巻 517号
2. 論文標題 退職手当支給制限処分（全部不支給）の適法性	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 130
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 中原茂樹	4. 巻 別冊ジュリスト266号
2. 論文標題 別荘住民の水道料金格差と平等取扱い	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 地方自治判例百選〔第5版〕	6. 最初と最後の頁 30-31
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 中原茂樹	4. 巻 519号
2. 論文標題 判例の動き－行政法	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 118-119
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 中原茂樹	4. 巻 158巻4号
2. 論文標題 辺野古サンゴ訴訟上告事件	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 民商法雑誌	6. 最初と最後の頁 1022-1035頁
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 中原茂樹	4. 巻 508号
2. 論文標題 退職手当支給制限処分の一部取消判決	5. 発行年 2023年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 128頁
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 中原茂樹	4. 巻 507号
2. 論文標題 行政法判例の動き	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 127 128頁
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 中原茂樹	4. 巻 261号
2. 論文標題 労働安全規制と国家賠償責任	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 別冊ジュリスト 行政判例百選〔第8版〕	6. 最初と最後の頁 448-449頁
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 中原茂樹	4. 巻 260号
2. 論文標題 委任の範囲(5)ーふるさと納税に係る総務省告示	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 別冊ジュリスト 行政判例百選〔第8版〕	6. 最初と最後の頁 98-99頁
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 中原茂樹	4. 巻 504号
2. 論文標題 新型インフル等特措法に基づく営業時間短縮命令の違法性	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 120頁
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 中原茂樹	4. 巻 500号
2. 論文標題 放置違反金納付命令の対象となる「車両の使用者」の意義	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 102頁
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 中原茂樹	4. 巻 72巻1号
2. 論文標題 新型インフルエンザ等対策特措法および感染症法の改正と行政法上の論点	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法と政治	6. 最初と最後の頁 321-344
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 中原茂樹	4. 巻 496号
2. 論文標題 被災者生活再建支援金支給決定取消しの適法性	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 126
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 中原茂樹	4. 巻 492号
2. 論文標題 建設アスベスト訴訟最高裁判決	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 128
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 中原茂樹	4. 巻 追録99～100号
2. 論文標題 感染症対策	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 北村喜宣編集代表『行政課題別 条例実務の要点』	6. 最初と最後の頁 1585-1585の13
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 中原茂樹	4. 巻 253号
2. 論文標題 質問検査権	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 別冊ジュリスト租税判例百選〔第7版〕	6. 最初と最後の頁 217-218
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 中原茂樹	4. 巻 488号
2. 論文標題 誤った行政庁に対する審査請求に係る不作為の違法確認訴訟	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 137
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1件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 中原茂樹
2. 発表標題 感染症対策と実定法制度の解釈・運用
3. 学会等名 日本公法学会第86回総会（招待講演）
4. 発表年 2022年

〔図書〕 計7件

1. 著者名 中原茂樹	4. 発行年 2024年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 508
3. 書名 基本行政法〔第4版〕	

1. 著者名 中原茂樹、高橋 滋、斎藤誠、上村進	4. 発行年 2023年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 1158
3. 書名 条解行政情報関連三法 - 公文書管理法・行政機関情報公開法・個人情報保護法〔第2版〕（分担執筆960-976頁）	

1. 著者名 中原茂樹	4. 発行年 2023年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 472
3. 書名 基本行政法判例演習	

1. 著者名 中原茂樹、大貫裕之、神橋一彦、松戸浩、米田雅宏	4. 発行年 2022年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 756
3. 書名 稲葉馨先生・亙理格先生古稀記念 行政法理論の基層と先端（担当範囲「行政不服審査手続過程に関する一考察」）	

1. 著者名 中原茂樹、野呂充、下井康史、磯部哲、湊二郎	4. 発行年 2022年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 660
3. 書名 ケースブック行政法	

1. 著者名 中原茂樹、条例政策研究会	4. 発行年 2022年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 -
3. 書名 自治体法務サポート 行政課題別 条例実務の要点（担当範囲「子どもの権利」）	

1. 著者名 中原茂樹， 曾和俊文， 野呂充， 北村和生， 佐伯祐二， 長谷川佳彦， 湊二郎， 横田光平	4. 発行年 2021年
2. 出版社 日本評論社	5. 総ページ数 529
3. 書名 事例研究行政法〔第4版〕	

〔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
---------	---------