

行政不服審査制度の現状と課題

—制度発足後7年間の国の行政不服審査会答申を素材とした状況分析(1)

大 江 裕 幸

1. はじめに

行政不服審査制度に関する一般法である行政不服審査法は、平成26年に全面的に改正され⁽¹⁾、平成28年4月のその施行から7年あまりが経過した。新法では、行政不服審査手続の公正性の確保のために、審査庁により指名される審理員による審理手続と、第三者機関である行政不服審査会等⁽²⁾への諮問手続が、いわば「標準装備」として導入された。審査庁による諮問を受けて行われる行政不服審査会等の答申は、審査請求人等に送付されるだけでなく、その内容の公表が義務付けられている(行審法79条)。国の行政不服審査会の場合、令和4年度まで、すなわち令和5年3月31日までに行われ、したがって公表されている答申は503件に及ぶ。

筆者は、令和元年7月に開催された第19回行政法研究フォーラムにおい

-
- (1) 改正直後の時点での筆者による新法の解説、検討として、大江裕幸「行政不服審査法・行政手続法の改正をめぐって」法学教室412号(2015年)47頁以下がある。また、「平成時代における行政通則法の整備」という観点から同改正の経緯および意義について検討を加えたものとして、大江裕幸「行政不服審査法制の整備-平成時代における行政通則法の整備の一断面」行政法研究30号(2019年)103頁以下がある。
 - (2) 行政不服審査法は、67条に基づき総務省に設置された国の「行政不服審査会」と81条1項または2項に基づくこれに相当する地方公共団体の機関(「行政不服審査会」という名称が用いられることが一般的である)をあわせて「行政不服審査会等」としている(43条1項4号参照)。

て、「国における新行政不服審査制度の課題と展望」というテーマで報告の機会を与えられ、制度発足から3年3か月ほど経過した当時の172件の答申と公表されていた一部の裁決を素材に若干の検討を加えたことがある⁽³⁾。当然ながら、行政不服審査制度は国のみならず地方公共団体でも運用されており、国だけを取り上げるとしても国の行政不服審査会への諮問が義務付けられる場合は相当程度限定されていて⁽⁴⁾、国の行政不服審査会の答申は行政不服審査制度の運用のごく一部を占めるにすぎない。とはいえ、この経験を通じて、制度の運用状況とその課題を看取するための素材として、国の行政不服審査会の答申はその典型を体現するものとして有益なものであり、継続的な検討が必要かつ有意義であると考えに至った⁽⁵⁾。

本稿は、以上の観点から、制度発足後7年間、計503件の国の行政不服審査会答申を素材として、改めて行政不服審査制度の現状と課題について状況分析を行うことを目的とするものである。以下、「2. 運用の概況」では、まず、国においていかなる種類の処分について行政不服審査会への諮問・答申

(3) その記録として、大江裕幸「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頁以下がある(以下、「運用上の課題と展望」と略記する)。

(4) この点について、前掲「運用上の課題と展望」2頁参照。

(5) 国の行政不服審査会答申の研究の必要性和意義について、特集「行政不服審査会答申を読み解く」論究ジュリスト32号(2020年)における大橋洋一「行政不服審査会答申の法学研究の必要性和意義」(90頁以下)および大橋洋一「行政不服審査会答申研究」を開始するにあたって」論究ジュリスト36号(2021年)248頁も参照。論究ジュリスト32号の特集では6件の答申の解説が、36号以下では毎号2件の答申の解説が掲載されている。筆者が担当したものとして、大江裕幸「行政手続法7条を処分理由とすることの当否」論究ジュリスト38号(2022年)244頁以下があり、一般旅券発給拒否処分に係る令和3年度答申第46号について検討を加えている。

なお、当然ながら、国の行政不服審査会答申の研究の必要性和意義を説くことは、地方公共団体の答申等の研究の必要性和意義を否定するものではない。この点、特集「行政不服審査法の意義と課題」行政法研究49号(2023年)67頁以下に掲載されている各論考は、国の答申を一部含みつつ、地方公共団体の答申等を広く視野に収めた検討として貴重なものである。

を伴う審査請求が行われており、答申でどのような結論が提示されているのか、表に整理して全体像を提示する（「2. 1. 諮問・答申の対象たる処分、処分庁、審査庁等」）。また、行政不服審査法は、「迅速な手続」であることも法的に掲げているところ（行審法1条）、この目的がどの程度実現されているか検討するために、答申に至るまでの審査請求の処理に要している期間を確認する。「3. 行政不服審査制度の運用状況についての諸問題と若干の検討」では、新法施行前から想定されていたものや新法の施行により顕在化したものなど、行政不服審査制度の運用上の問題を取り上げ、注目される答申を紹介した上で、必要に応じて若干の検討を加える。最後に、これらの検討から得られた成果に基づき、行政不服審査制度の現状と課題を提示する。

2. 運用の概況

まず、令和4年度までの国の行政不服審査会の答申503件について、年度別に整理すると下記の表1のようになる。施行3年目である平成30年度以降は毎年度100件弱の件数となっており、特段の事情がない限り今後も同様に推移することが予想される。

【表1】

平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度・令和元年度 ⁽⁶⁾	令和2年度	令和3年度	令和4年度
6	50	90	95	97	82	83

2. 1. 諮問・答申の対象たる処分、処分庁、審査庁等

行政不服審査法は、行政不服審査制度についての一般法ではあるが、全部または一部の適用除外や特例が多く、同法に基づく審査請求がされても行政不服審査会等への諮問が行われない種類の処分が非常に多い。そこで、まずは、国において実際に行政不服審査会の諮問・答申の対象となっている処分

(6) 平成31年度（同年4月30日まで）は3件で、令和元年度（5月1日以降）に出された答申は平成31年度分からの連続した答申番号となっている。

について、処分名、処分の根拠法、処分庁、審査庁等に即して整理し、全体の状況を確認することが有益であろう。

国の行政不服審査会の答申は、同審査会のホームページ⁽⁷⁾および総務省が運営する「行政不服審査裁決・答申検索データベース⁽⁸⁾」において公表されている。また、同審査会ホームページでは、「年度別活動状況」が取りまとめられており、年度ごとに新規諮問事件の審査庁（行政機関単位）別件数などが整理され、令和2年度分以降については審査庁の判断を妥当でないとした答申や、答申における付言等も紹介されている。もっとも、全体の状況を把握するためには「年度別活動状況」だけでは必ずしも十分ではないと考えられる。そこで、上記「行政不服審査裁決・答申検索データベース」を利用して、そこで用いられている「処分根拠法令」、「答申情報」における審査庁名、事件名等を基礎としつつ、必要に応じて補正を加え、審査庁・処分庁、根拠法、処分名に即して、処分単位で独自に整理を行ったものが表2である⁽⁹⁾。

【表2】

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
内閣総理大臣	警察本部長	児童手当法7条1項等	児童手当受給資格消滅処分	1	棄却諮問妥当1
内閣総理大臣	教育委員会 教育長	児童手当法7条1項等	児童手当認定処分	1	棄却諮問妥当1
宮内庁長官	宮内庁長官	国家公務員退職手当法12条1項	退職手当支給制限処分	1	棄却諮問妥当1
消費者庁長官	消費者庁長官	不当景品類及び不当表示防止法7条1項	不当景品類及び不当表示防止法7条1項に基づく措置命令	5	棄却諮問妥当5

(7) https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/fufukushinsa/index.html

(8) <https://fufukudb.search.soumu.go.jp/koukai/Main>

(9) ただし、国家公務員退職手当法に基づく退職手当支給制限処分等、処分としては同一類型であるものの、審査庁が異なるものについては、審査庁ごとに整理してある。便宜上、内閣官房のホームページに掲示されている「行政機構図」(https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjiyoku/satei_01_05.html)に依拠して、審査庁ごとに件数の多いものから順に配列している。

行政不服審査制度の現状と課題

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
消費者庁長官	消費者庁長官	特定商取引に関する法律 8 条 1 項等	特定商取引に関する法律 8 条 1 項に基づく業務停止命令等及び各指示	2	棄却諮問妥当 2 (うち 1 件は一部却下相当)
消費者庁長官	消費者庁長官	不当景品類及び不当表示防止法 8 条 1 項	不当景品類及び不当表示防止法 8 条 1 項に基づく課徴金納付命令	2	棄却諮問妥当 1 棄却諮問不妥当 (取消妥当) 1
消費者庁長官	消費者庁長官	特定商取引に関する法律 7 条 1 項	特定商取引に関する法律 7 条 1 項に基づく指示	1	棄却諮問妥当 1
消費者庁長官	経済産業局長	特定商取引に関する法律 38 条 1 項	特定商取引に関する法律 38 条 1 項に基づく指示	1	棄却諮問妥当 1
消費者庁長官	消費者庁長官	特定商取引に関する法律 38 条 1 項	連鎖販売取引に係る取引等停止命令等	1	棄却諮問妥当 (一部調査審議省略 (却下諮問妥当)) 1
消費者庁長官	消費者庁長官	特定商取引に関する法律 39 条の 2 第 1 項	連鎖販売取引に係る業務禁止命令	1	調査審議省略 (却下諮問妥当) 1
消費者庁長官	消費者庁長官	特定商取引に関する法律 66 条 1 項	特定商取引に関する法律 66 条 1 項に基づく報告の徴収	1	棄却諮問妥当 1
総務大臣	日本行政書士会連合会	行政書士法 6 条の 2 第 1 項等	行政書士登録拒否処分等	1	棄却諮問妥当 (一部却下相当) 1
法務大臣	法務局長等	戸籍法 48 条 2 項	各種届出書の記載事項証明書交付請求に対する不交付決定	3	棄却諮問妥当 3
法務大臣	地方法務局長	司法書士法 47 条	司法書士に対する懲戒処分	2	棄却諮問妥当 2
法務大臣	保護観察所長	更生保護法 56 条	生活行動指針の設定	1	棄却諮問妥当 1
法務大臣	法務大臣	外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法 9 条 1 項	外国法事務弁護士となる資格の承認申請不承認処分	1	棄却諮問妥当 1
法務大臣	高等検察庁検事長	国家公務員退職手当法 12 条 1 項	退職手当支給制限処分	1	棄却諮問妥当 1
法務大臣・厚生労働大臣	法務大臣・厚生労働大臣	外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律 37 条等	外国人の技能実習に係る監理団体の許可取消処分等	2	棄却諮問妥当 2
法務大臣・厚生労働大臣	法務大臣・厚生労働大臣	外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律 23 条	外国人の技能実習に係る監理団体の許可申請不許可処分	1	棄却諮問妥当 1
出入国在留管理庁長官	出入国在留管理庁長官	出入国管理及び難民認定法 19 条の 24	登録支援機関の登録拒否処分	1	棄却諮問不妥当 1

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
外務大臣	外務大臣	旅券法 13 条等	一般旅券発給申請拒否処分	5	棄却諮問妥当 5
外務大臣	外務大臣	旅券法 13 条等	限定旅券発給処分	2	棄却諮問妥当 2
外務大臣	外務大臣	旅券法 19 条等	一般旅券発給処分（旧旅券の失効，新旅券の返納を命じないこと）	1	棄却諮問妥当（一部諮問不要（却下相当））1
外務大臣	外務大臣	国際的な子の奪取の民事上の側面に関する条約の実施に関する法律 4 条 2 項	外国返還援助申請却下処分	1	棄却諮問妥当 1
外務大臣	外務大臣	国家公務員退職手当法 12 条 1 項	退職手当支給制限処分	1	棄却諮問不妥当 1
財務大臣	財務局長	たばこ事業法 22 条 1 項	製造たばこの小売販売業の許可処分	4	棄却諮問妥当 4
財務大臣	財務局長	たばこ事業法 22 条 1 項	製造たばこの小売販売業の不許可処分	1	棄却諮問妥当 1
国税庁長官	国税庁長官	国家公務員退職手当法 12 条 1 項	退職手当支給制限処分	2	棄却諮問妥当 2
国税庁長官	国税庁長官	法人税法 18 条 1 項等	法人税及び消費税の納税地指定処分	1	棄却諮問妥当 1
文部科学大臣	教育委員会	高等学校等就学支援金の支給に関する法律 4 条等	高等学校等就学支援金受給資格消滅処分	3	棄却諮問妥当 3
文部科学大臣	知事	高等学校等就学支援金の支給に関する法律 4 条	高等学校等就学支援金受給資格却下処分	1	棄却諮問不妥当 1
文部科学大臣	教育委員会	高等学校等就学支援金の支給に関する法律 4 条	高等学校等就学支援金受給資格不認定処分	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	知事	戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法 4 条	戦没者等の遺族に対する特別弔慰金請求却下処分	50	棄却諮問妥当 36 棄却諮問不妥当 8（うち取消妥当 3） 調査審議省略（認容裁決相当）6
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働者災害補償保険法 29 条 1 項	社会復帰促進等事業としてのアフターケアに係る健康管理手帳の不交付決定	26	棄却諮問妥当 24 棄却諮問不妥当 2（うち取消妥当 1）
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働者災害補償保険法 29 条 1 項	社会復帰促進等事業としての労災就学（等）援護費不支給決定	23	棄却諮問妥当 23
厚生労働大臣	公共職業安定所長	職業訓練の実施等による特定求職者の就職の支援に関する法律 7 条 1 項	職業訓練受講給付金不支給決定	21	棄却諮問妥当 19 棄却諮問不妥当（取消妥当）2

行政不服審査制度の現状と課題

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
厚生労働大臣	労働基準監督署長	賃金の支払の確保等に関する法律 7 条	立替払事業に係る未払賃金額等の確認申請に対する不確認処分	20	棄却諮問妥当 10 棄却諮問不妥当 2（うち 1 件は取消妥当） 取消諮問妥当 8（うち 3 件は検討要求, 1 件は手続不適正, 1 件は処分理由不十分）
厚生労働大臣	知事	原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律 2 条 1 項等	被爆者健康手帳の交付申請却下処分	19	棄却諮問妥当 15 調査審議省略（認容裁決相当） 4
厚生労働大臣	労働基準監督署長	賃金の支払の確保等に関する法律 7 条	未払賃金の立替払事業に係る事業主についての不認定処分	17	棄却諮問妥当 14（うち 1 件は一部審査請求要件不充足） 棄却諮問不妥当 3
厚生労働大臣	知事	原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律 24 条 1 項等	医療特別手当の失権処分	15	棄却諮問妥当 13 棄却諮問不妥当（取消妥当） 1 調査審議省略（認容裁決相当） 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	中国残留邦人等の円滑な帰国の促進並びに永住帰国した中国残留邦人等及び特定配偶者の自立の支援に関する法律 13 条	特定中国残留邦人等に対する一時金支給申請却下処分	14	棄却諮問妥当 14
厚生労働大臣	労働基準監督署長	賃金の支払の確保等に関する法律 7 条	立替払事業に係る未払賃金額等の確認申請に対する確認処分	14	棄却諮問妥当 5 棄却諮問不妥当 2 取消諮問妥当 6（うち 1 件は検討要求） 訂正後取消諮問妥当 1
厚生労働大臣	労働局長	労働者災害補償保険法 31 条 1 項	労働者災害補償保険法 31 条 1 項に基づく費用徴収決	12	棄却諮問妥当 11 棄却諮問不妥当 1
厚生労働大臣	労働局長	労働基準法 12 条 8 項	平均賃金決定処分	11	棄却諮問妥当 7 棄却諮問不妥当 4（うち 2 件は取消妥当）
厚生労働大臣	知事	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 29 条 1 項	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律 29 条 1 項に基づく入院措置	9	棄却諮問妥当 3 棄却諮問結論妥当 4 棄却諮問不妥当（再度諮問要求） 2
厚生労働大臣	厚生労働大臣	中小企業退職金共済法 10 条 5 項	退職金減額認定処分	7	棄却諮問妥当 4 棄却諮問不妥当 3（うち 1 件は取消妥当）
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働者災害補償保険法 29 条 1 項 1 号	社会復帰促進等事業としてのアフターケアに係る通院費の不交付決定	6	棄却諮問妥当 5 棄却諮問不妥当 1

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
厚生労働大臣	労働局労働保険特別会計歳入徴収官	労働保険の保険料の徴収等に関する法律 19 条 4 項	労働保険料の認定決定	6	棄却諮問妥当 6 (うち 1 件は一部却下諮問妥当, 1 件は一部却下相当)
厚生労働大臣	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構	障害者の雇用の促進等に関する法律 59 条等	徴収金の督促・滞納処分	4	棄却諮問妥当 4
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働者災害補償保険法 29 条 1 項	社会復帰促進等事業としての義肢等補装具費支給に係る購入(等)費用支給の不承認決定	4	棄却諮問妥当 3 棄却諮問不妥当(取消妥当) 1
厚生労働大臣	労働局長	最低賃金法 7 条	最低賃金の減額の特例不許可処分	3	棄却諮問妥当 2 棄却諮問不妥当 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律 17 条 1 項	働き方改革推進支援助成金交付決定取消処分	3	棄却諮問不妥当 3
厚生労働大臣	厚生労働大臣	中小企業退職金共済法 10 条 5 項	退職金減額不認定処分	2	棄却諮問妥当 1 棄却諮問不妥当 1
厚生労働大臣	労働局長	補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律 17 条 1 項	中小企業最低賃金引上げ支援対策費補助金交付決定取消処分	2	棄却諮問不妥当 2
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働基準法 41 条 3 号	労働時間等に関する規定の適用除外不許可処分	2	棄却諮問妥当 1 棄却諮問不妥当 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律等の一部を改正する法律附則 6 条 4 項	特定労働者派遣事業の廃止命令	2	棄却諮問妥当 2
厚生労働大臣	知事	原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律 27 条 1 項	健康管理手当の不認定処分	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	再生医療等の安全性の確保等に関する法律 22 条	再生医療等の安全性の確保等に関する法律 22 条に基づく緊急命令	1	棄却諮問不妥当(取消妥当) 1
厚生労働大臣	労働基準監督署長	事業附属寄宿舎規程 36 条 1 項	事業附属寄宿舎規程 36 条 1 項に基づく適用特例不許可処分	1	棄却諮問不妥当(取消妥当) 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	社会保険労務士法 25 条の 3	社会保険労務士に対する懲戒処分	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	公共職業安定所長	障害者の雇用の促進等に関する法律 46 条 1 項	対象障害者の雇入れに関する計画の作成命令	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	障害者の雇用の促進等に関する法律 50 条 1 項	障害者雇用調整金の返還決定	1	棄却諮問妥当 1

行政不服審査制度の現状と課題

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
厚生労働大臣	独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構	障害者の雇用の促進等に関する法律 50 条 1 項	障害者雇用調整金の不支給決定等	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	知事	生活保護法 51 条 2 項 8 号	生活保護法に基づく指定介護機関の指定取消処分	1	棄却諮問不妥当 1
厚生労働大臣	労働基準監督署長	賃金の支払の確保等に関する法律 7 条	立替払事業に係る未払賃金額等の確認取消処分及び返還命令	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働基準法 104 条の 2 第 1 項	労働基準法 104 条の 2 第 1 項に基づく報告命令	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	労働局長	労働者災害補償保険法 12 条の 3 第 1 項	労働者災害補償保険法 12 条の 3 第 1 項に基づく費用徴収決定	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	労働基準監督署長	労働者災害補償保険法 29 条 1 項	社会復帰促進等事業としての労災はり・きゅう施術特別保護措置の不承認決定	1	棄却諮問不妥当（取消妥当） 1
厚生労働大臣	厚生労働大臣	労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律 10 条 3 項	労働者派遣事業の許可有効期間不更新処分	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	労働局労働保険特別会計歳入徴収官	労働保険の保険料の徴収等に関する法律 20 条 1 項	改定確定保険料決定	1	棄却諮問妥当 1
厚生労働大臣	労働局労働保険特別会計歳入徴収官	労働保険の保険料の徴収等に関する法律 27 条 3 項	一般拠出金の徴収のための差押処分	1	棄却諮問妥当 1
農林水産大臣	知事	漁業法 65 条 1 項（当時）等・都道府県漁業調整規則	漁業等の許可等	4	棄却諮問妥当 2 棄却諮問不妥当 2（うち一件は一部不妥当（付款部分取消妥当））
農林水産大臣	知事	漁業法 131 条 1 項・都道府県漁業調整規則	停泊命令	2	棄却諮問妥当 2
農林水産大臣	農林水産大臣	国家公務員退職手当法 12 条 1 項	退職手当支給制限処分	2	棄却諮問妥当 1 棄却諮問不妥当（取消妥当） 1
農林水産大臣	農林水産大臣	森林法 27 条 1 項	保安林の指定の解除処分	1	棄却諮問妥当 1
農林水産大臣	農林水産大臣	特定農林水産物等の名称の保護に関する法律 6 条	特定農林水産物等の登録	1	棄却諮問不妥当 1

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
農林水産大臣	農林水産大臣	平成29年法律第60号附則5条	平成29年法律第60号附則5条に基づく申請拒否処分	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構	道路法47条の4(14)第1項 ※令和2年改正(令和4年施行)による繰り下げ	道路法47条の4(14)第1項に基づく措置命令	18	棄却諮問妥当17 棄却諮問不妥当1
国土交通大臣	地方整備局長、高速道路公社等	道路法58条1項	道路損傷等行為に係る原因者負担金負担命令	8	棄却諮問妥当8
国土交通大臣	地方整備局長	河川法24条等	河川区域内の土地の占用許可処分等	2	棄却諮問妥当1 棄却諮問不妥当(却下の可能性未検討)1
国土交通大臣	国土交通大臣	河川法67条	河川法67条に基づく原因者負担金負担命令	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	知事	行政代執行法3条1項(河川法75条1項)	行政代執行法3条1項に基づく戒告	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	地方整備局長	行政代執行法5条(土地取用法102条の2第2項)	行政代執行法5条に基づく費用納付命令	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	地方整備局長	建築基準法77条の62第2項	建築基準適合判定資格者に対する業務禁止処分	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	航空局長	国有財産法18条6項	行政財産の使用料決定	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	運輸局長	タクシー業務適正化特別措置法37条8項	一般乗用旅客自動車運送事業の許可取消処分	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	軽自動車検査協会	道路運送車両法71条の2	限定自動車検査証の交付等	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	運輸局長	道路運送法8条4項	一般貸切旅客自動車運送事業の更新不許可処分	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	運輸局長	道路運送法15条1項	一般乗合旅客自動車運送事業の事業計画変更認可申請却下処分	1	棄却諮問妥当1
国土交通大臣	独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構	道路整備特別措置法第45条4項	道路損傷等行為に係る原因者負担金の督促処分	1	棄却諮問妥当1
経済産業大臣	経済産業大臣	電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法15条	再生可能エネルギー発電事業計画の認定取消処分	2	棄却諮問妥当1 棄却諮問不妥当1
経済産業大臣	経済産業大臣	電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法6条1項	再生可能エネルギー発電設備を用いた発電の認定取消処分	2	棄却諮問妥当2(うち1件は一部却下相当)

行政不服審査制度の現状と課題

審査庁	処分庁	根拠法	処分名	件数	答申の結論
経済産業大臣	経済産業局長	鉱業法 55 条 5 項	鉱業権取消処分	1	棄却諮問妥当 1
経済産業大臣	経済産業局長	鉱業法 139 条 3 号	試掘権設定願却下処分	1	棄却諮問妥当 1
環境大臣	知事	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 第 14 条の 3 の 2 第 1 項等	産業廃棄物収集運搬業許可取消処分	3	棄却諮問妥当 2 棄却諮問不妥当 1
環境大臣	知事	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 14 条 1 項	産業廃棄物収集運搬業不許可処分	2	棄却諮問妥当 1 棄却諮問妥当（一部調査審議不要） 1
環境大臣	知事	廃棄物処理法 15 条	産業廃棄物処理施設設置不許可処分	1	棄却諮問不妥当（取消妥当） 1
環境大臣	知事	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 19 条の 5 第 1 項	廃棄物の処理及び清掃に関する法律 19 条の 5 第 1 項に基づく措置命令	1	棄却諮問妥当 1
防衛大臣	防衛大臣，航空方面隊司令官，陸上幕僚長	国家公務員退職手当法 12 条 1 項	退職手当支給制限処分	4	棄却諮問妥当 4
防衛大臣	防衛局長，駐屯地業務隊長	児童手当法 7 条 1 項等	児童手当支給事由消滅処分	2	棄却諮問妥当 2
防衛大臣	防衛大臣	即応予備自衛官の任免，服務，服装等に関する訓令 12 条	即応予備自衛官に対する免職処分	1	棄却諮問不妥当（取消妥当） 1
防衛大臣	陸上幕僚長	国家公務員退職手当法 13 条 2 項	退職手当支払差止処分	1	棄却諮問結論妥当（主張の機会未付与不妥当） 1
防衛大臣	防衛大臣	国家公務員退職手当法 14 条 1 項	退職手当支給制限処分	1	棄却諮問妥当 1
特許庁長官	特許庁長官	特許法 18 条の 2 第 1 項	特許法 18 条の 2 に基づく不適法な手続の却下処分	61	棄却諮問妥当 60 棄却諮問不妥当 1
特許庁長官	特許庁長官	特許法 18 条 1 項等	特許法 18 条 1 項に基づく手続の却下	6	棄却諮問妥当 6
特許庁長官	特許庁長官	実用新案法 2 条の 3	実用新案登録出願等却下処分	3	棄却諮問妥当 3
特許庁長官	特許庁長官	特許法 27 条	特許権の移転登	1	棄却諮問結論妥当（審査庁の主張一部不妥当） 1
特許庁長官	特許庁長官	特許法 186 条 1 項	閲覧請求に対する開示決定	1	棄却諮問妥当 1

審査庁別の件数としては、厚生労働大臣が 307 件と最も多く、特許庁長官が 72 件、国土交通大臣が 38 件と続き、これら以外は多くて 10 数件にとどまっている。また、厚生労働大臣については労働者災害補償保険法 29 条 1 項に基づく社会復帰促進事業に係る各種処分⁽¹⁰⁾があわせて 60 件、賃金の支払の確保等に関する法律 7 条に基づく未払い賃金の立替事業に係る各種処分⁽¹¹⁾があわせて 52 件、戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法に基づく戦没者等の遺族に対する特別弔慰金請求却下処分が 50 件、原子爆弾被爆者に対する援護に関する法律に基づく各種処分⁽¹²⁾があわせて 35 件、特許庁長官については特許法 18 条の 2 に基づく不適法な手続の却下処分が 61 件など、特定の処分について案件が集中していることが確認できる。

「答申の結論」の欄は答申の結論を類型化して整理したものである。国の行政不服審査会の答申は、「審査庁の諮問に係る判断」を受けてこれが妥当であるか否かを判断するという形式が取られている。多くの場合は「本件審査請求は理由がないから棄却すべきである」との「諮問に係る判断」を受け、これに対してその判断が妥当であるか否か、例えば、「本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は妥当である」といった形で結論が提示されている。ここでは、こうした結論を端的に表示するため、例えば、棄却すべきであるとの諮問に係る判断に対して妥当であるとの結論を示した場合には「棄却諮問妥当」、諮問に係る当該判断が妥当ではないとの

(10) 具体的には、アフターケアに係る健康管理手帳の不交付決定（26 件）、アフターケアに係る通院費の不交付決定（6 件）、義肢等補装具費支給に係る購入（等）費用支給の不承認決定（4 件）、労災はり・きゅう施術特別援護措置の不承認決定（1 件）、労災就学（等）援護費不支給決定（23 件）である。

(11) 具体的には、未払賃金額等の確認申請に対する確認処分（14 件）、未払賃金額等の確認申請に対する不確認処分（20 件）、事業主についての不認定処分（17 件）、未払賃金額等の確認取消処分及び返還命令（1 件）である。

(12) 具体的には、被爆者健康手帳の交付申請却下処分（19 件）、医療特別手当の失権処分（15 件）、健康管理手当の不認定処分（1 件）である。

結論を示した場合には「棄却諮問不妥当」、その中で特に処分が取り消されるべきことまで言及しているものは「棄却諮問不妥当（取消妥当）」などといった形で整理している。これらの詳細については、後の箇所で類型化して検討を加える。

2. 2. 事案の処理に要した期間

処理の便宜上、審査請求から行政不服審査会への諮問までに要した日数の算定は、上記「行政不服審査裁決・答申データベース」において個々の答申ごとに表示されている「諮問日⁽¹³⁾」から「不服申立日」を差し引いて得られた数値によっている。ただし、「諮問日」または「不服申立日」について誤記ないし誤入力ではないかと疑われるもの（令和2年度答申第61号、64号、同86号、同87号、同91号、令和3年度答申第36号、同76号の7件）は算定から除外している。除外した7件を除いた計496件中、最も短いものが56日（生活行動指針の設定に係る平成30年度答申第89号）、最も長いものが1,996日（医療特別手当の失権処分に係る令和4年度答申第67号）、平均値408.3日、中央値323.5日、平均よりも短いものが327件、長いものが169件となっている。

なお、同様に、答申の日付から「諮問日」を差し引いて計算した結果、全503件中、諮問から答申までは、平均値43.1日、中央値34日、平均よりも短いものが333件、長いものが170件、最短は3日（戦没者等の遺族に対する特別弔慰金請求却下処分に係る令和元年答申第95号）、最長は277日（産業廃棄物収集運搬業許可取消処分に係る平成29年度答申第44号）、である。同じく、答申の日付から「不服申立日」を差し引いて計算した結果、上記の誤記ないし誤入力と疑われる7件を除外した496件中、審査請求から答申までは、平均値

(13) データベースでは、ある時期までは「諮問日」とは別に「諮問受付日」の欄が設けられており、両者に差異がある事例もわずかながら見られていたが、現在では「諮問受付日」の欄はなくなり、「諮問日」に統一されている。

451.6日、中央値369日、平均よりも短いものが323件、長いものが173件、最短は102日（労働者災害補償保険法31条1項に基づく費用徴収決に係る令和2年度答申第66号）、最長は2,017日（上記令和4年度答申第67号）となっている。

こうした数値のみから、法目的として掲げられている「迅速な手続」であることが実現されているか否か評価することは容易ではない。もっとも、筆者が同じ手法により令和元年7月の時点で172件の答申をもとに算定した結果では⁽¹⁴⁾、審査請求から諮問までに要した日数の平均値は324日、中央値は280日であり、少なくとも当時よりは平均値、中央値ともに長期化しているということ是可以する。なお、同様に、諮問から答申まではそれぞれ61日、50日であり、こちらはいずれも短縮しているということができる。

また、管見の限り、医療特別手当の失権処分に係る平成30年答申第66号以降、審査請求手続における遅延に関する付言、付言の言及ないし指摘が行われるようになってきているようであるが⁽¹⁵⁾、これらが付されている答申は全答申503件中170件にのぼる（上記のとおり期間の算定から除外した7件の答申についてもその全てにこうした付言等が付されている）。付言等が付された答申のうち、諮問までの期間が最も短いもの（上記の算出方法で189日）は、審理員意見書提出から諮問まで2か月以上の期間を要している旨指摘されている特許出願却下処分に係る令和4年度答申第24号であるが、一定の日数を経過した場合に機械的に付言等が付されているわけではなく、案件の性質に応じて付言等を付すか否か判断されているようである。いずれにしても、全体の3割以上についてこのような付言等が付されていることは、審査請求から諮

(14) 前掲「運用上の課題と展望」3頁、20頁参照。

(15) 多くは全体としての諮問の遅れであるが、審理員の指名、審理員意見書の提出、提出を受けてからの諮問の遅れなど、特定の段階のみを指摘するものなども見られる。なお、平成30年度答申第66号以前にも、申請から原処分までの期間についての付言は見られた。

問までの手続全体またはこれを構成するいずれかの特定の手続が「迅速な」審理手続の実現にあたっての阻害要因となっていることを示すものとするべきであり、何らかの改善が必要であるということができらう⁽¹⁶⁾。

3. 行政不服審査制度の運用状況についての諸問題と若干の検討

3. 1. 審査請求の適法性（審査請求の要件）

(1) 審査請求期間

①審査請求期間の教示

行審法 82 条は「不服申立てをすべき行政庁等の教示」を義務付けており、その一つに「不服申立てをすることができる期間」が規定されている。この点について、実際に審査請求期限違反には至っていないものの、付言において教示の不正確性を指摘する例が散見されている。例えば、特許法 18 条の 2 に基づく不適法な手続の却下処分に係る令和 4 年度答申第 2 号では、処分通知書においてその起算日が「この処分の送達を受けた日」の翌日の翌日と記載されている点について、「不服申立ての機会を遺漏なく保障する観点」から行審法 18 条 1 項の規定に即して正しく記載して教示することが求められるとしている。同様の指摘は、退職手当支給制限処分に係る令和 4 年度答申第 34 号や、退職手当支払差止処分に係る令和 4 年度答申第 78 号、道路法 47 条の 14 第 1 項に基づく措置命令に係る令和 4 年度答申第 60 号などでも

(16) 改正行政不服審査法の施行後 5 年を経た時点での施行状況の検討のために開催された「行政不服審査法の改善に向けた検討会」（総務省 HP 「行政不服審査法の改善に向けた検討会」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/gyoseifufuku/index.html) に開催状況や最終報告等の資料が掲載されている。また、論究ジュリスト 38 号（2022 年）において「行政不服審査制度の見直し」として本検討会を受けた特集が組まれている。）での検討に基づき、各審理手続の処理の促進について、現状の評価を踏まえた見直しのための具体的な措置が提言されている（「行政不服審査法の改善に向けた検討会 最終報告（本体）」20 頁以下）。筆者も同検討会の構成員として関与しており、ここでの提言に基づき改善が図られることを期待しつつ、引き続き状況を注視していきたい。

なされている。なお、教示については、教示の懈怠（書面による教示がなされていないことについての特定労働者派遣事業の廃止命令に係る平成29年度答申第22号等）、教示の誤り（不服申立てをすべき行政の誤りについての児童手当認定処分に係る令和元年度答申第12号等）それぞれについて付言で言及のある例が数件ずつ見られる。

②「正当な理由があるとき」の肯定例

行審法は18条1項および2項でそれぞれ主観的審査請求期間、客観的審査請求期間を規定するとともに、いずれの場合についてもただし書で「正当な理由があるとき」の例外を認めているが、この「正当な理由があるとき」についての一般論を提示した答申は見受けられない。

退職金減額認定処分に係る令和2年答申第43号では、認定処分から約2年7か月後に行われた審査請求について、「退職金減額に係る現行の制度では、処分庁によって共済契約者に対し、退職金減額認定処分が行われたことについて、直ちに被共済者に知らせる仕組みとはなっていないことに起因する」もので審査庁が行審法18条2項ただし書所定の「正当な理由」があると認めたことについて、「退職金減額認定処分は、被共済者の退職金の減額の有無に係る処分であり、被共済者は処分の結果について密接な利害関係を有しているから、退職金減額認定処分について速やかに被共済者にも通知されるよう、処分庁において適切な仕組みを検討することが望まれる」との付言的言及がされている。また、対象障害者の雇入れに関する計画の作成命令に係る令和3年答申第31号では、処分から5か月弱後に行われた審査請求が適法であることが前提とされている。その上で、本答申では、審査請求事件の迅速化を図る必要性についての指摘の中で、審査請求の受付から審理員の諮問までに約1か月半を要したことについて、本件審査請求は審査請求期間を徒過してされたものであっていわゆるコロナ禍の中で行審法18条1項ただし書所定の「正当な理由」があるかどうか判断する必要があった

ことをもって特段の事情があったものとしてこれを許容している。

③ 処分の無効の主張と審査請求期間制限

審査請求人の主張との関係で、処分の無効の主張と審査請求期間制限との関係についての興味深い例が見られる。令和4年度答申第82号は、河川法34条1項に基づく河川区域内の土地の占用に係る審査請求人の申請に係る占用許可等の3つの処分について審査請求が行われた事案である。このうち、平成19年権利譲渡承認処分および平成30年許可処分に係る審査請求について、「審査請求期間を明らかに徒過しており、審査請求をすることはできない」としている。本件では、審査請求人がこれらの処分は無効であって審査請求期間の制限を受けないと主張しているところ、「審査請求手続によって不服申立てをするのであれば、審査請求期間内にしなければならない」としてこの主張を退けている点が注目される。なお、本件では、「審査請求期間が徒過している処分に係る審査請求について却下ではなく棄却するとする審査庁の判断は妥当ではない」とされている。

(2) 不服申立て資格

① 一般論

行審法2条にいう「行政庁の処分に不服がある者」とは、最三小判昭和53年3月14日民集32巻2号211頁（主婦連ジュース事件）により示された「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者」であり、その具体的範囲は行訴法9条の規定する処分の取消訴訟の原告適格を有する者と同一であると解されている⁽¹⁷⁾。この点が問題となった答申は下記の4件であり、いずれも上記の

(17) 一般社団法人行政管理研究センター編『逐条解説行政不服審査法〔新政省令対応版〕』（ぎょうせい、2016年）20頁以下、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）20頁以下〔高橋滋執筆〕、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説〔第2版〕』（有斐閣、2017年）17頁等。

一般的な解釈を前提としている。

②労働者に対する業務災害支給決定についての事業主の不服申立て資格

平成 29 年度答申第 27 号⁽¹⁸⁾は労働保険の保険料の徴収等に関する法律 19 条 4 項に基づく労働保険料認定決定について、平成 30 年度答申第 83 号は同法 20 条 1 項に基づく改訂確定保険料の決定について、いずれもそれぞれその処分の前提となっている労働者についての業務災害支給決定が違法であると主張して事業主が審査請求をした事案である。いずれの答申も、保険料の決定に対する審査請求手続で業務災害支給決定の違法を主張することはできないとの結論に至っているが⁽¹⁹⁾、その判断の前提として、労働保険の保険料の徴収等に関する法律等の仕組みに照らして、「事業主は、業務災害等支給決定の法的効果により労働保険料が増額するという直接具体的な不利益を被るおそれがある」一方で「業務災害等支給決定がその違法を理由に取り消されれば、保険料認定決定は効力を失い、業務災害等支給決定の額は、当該事業主の次々年度以降の労働保険料の算定の基礎とはならず、これによる労働保険料の増額を免れることになる」として、上記の判断枠組みに照らして不服申立て資格を肯定している。

③不服申立て資格の検討を欠いたままの棄却を妥当とするとの諮問の問題

令和 2 年度答申第 20 号は、立替払事業に係る賃金の支払の確保等に関する法律 7 条および同法施行令 2 条 1 項 4 号に基づく X1 による立替払いの事由に該当する旨の認定の申請に対する不認定処分について、X1 および X2

(18) 本答申について、大田直史「業務災害等支給決定と労働保険料認定決定における違法性の承継-平成 29 年度答申第 27 号」論究ジュリスト 32 号（2020 年）114 頁参照。

(19) 問題の所在、裁判例や平成 29 年度答申第 27 号の検討、厚生労働省による解釈運用とその変更、文献紹介も含め、この問題についての最新の分析として、太田匡彦「労災保険給付支給処分取消訴訟における事業主の原告適格—東京高裁令和 4 年 11 月 29 日判決（令和 4 年（行コ）第 130 号）について」ジュリスト 1585 号（2023 年）90 頁以下参照。

が審査請求をした事案である。このうち X2 について、X2 に対する不認定処分は存在せず、審査請求に係る処分の特定が不明確にしたまま審理手続を行うもので妥当ではないとした上で、審査請求に係る処分が X1 に対する不認定処分だとすると処分の名宛人ではない X2 の不服申立て資格が問題になるところ、この点について上記の一般論に即した検討がなされていないとして、「不服申立て資格の有無についての検討を欠いたまま審査請求は棄却すべきである旨の結論に至っている審査庁の諮問に係る判断は、妥当とはいえない」としている。

上述の河川法 34 条 1 項に基づく河川区域内の土地の占有に係る審査請求人の申請に係る占有許可等の 3 つの処分に係る令和 4 年度答申第 82 号は、3 つの処分のうち審査請求期間内にされたことが認められる令和 2 年許可処分について、審査請求人からの申請があり、申請通りに許可が行われているものであって、「審査庁は、審査請求人らの不服申立て資格について調査検討し明確に説明すべきであるのにそれをしなのまま本件審査請求を棄却すべきであると判断しており、この点において妥当ではない」と結論付けている。

(3) 不服申立ての利益

不服申立て資格について行訴法 9 条 1 項にいう「法律上の利益」を有する者と同義と解するのであれば、(狭義の) 訴えの利益に相当する(狭義の) 不服申立ての利益が認められることについても審査請求の適法要件と位置付けられるべきであろう。しかしながら、筆者自身が執筆したものも含め、これまで、行審法の逐条解説等では、この点についての説明が必ずしも明確ではなかったように思われる⁽²⁰⁾。

(20) 旧法下での逐条解説では、却下裁決についての「その他不適法であるとき」の一例として「審査請求の目的が消滅した場合」が挙げられるにとどまっていた(田中真次・加藤泰守『行政不服審査法解説 [第 3 版 [改訂版]]』(日本評論

この点、再生可能エネルギー発電設備を用いた発電の認定取消処分に係る平成29年度答申第31号は、「行政不服審査法が定める行政庁の処分についての審査請求は、当該処分によって違法又は不当に自己の権利又は法律上保護されている利益を侵害された者が、当該処分の全部又は一部の取消しという方法によって当該法益を回復しようとするものであるから、上記の方法によってこのような侵害された法益が回復される可能性がなくなった場合には、審査請求としては不服申立ての利益は消滅するものというべきである。」との一般論を提示している。その後の答申でこの一般論自体を繰り返すものは見当たらないようであるが、不服申立ての利益の有無について検討を加える答申は一定数存在し、件数が多いものとしては、その場で完了する処分ではあるものの、処分庁が定めた特殊車両の通行許可の取消しの基準に照らして違反の常習性を判断するに当たり考慮されることが十分見込まれることを理由に審査請求の利益を肯定したもの（道路法47条の4第1項に基づく措置命令に係る平成30年度答申第18号等10数件）、典型的なものとしては、処分庁により職権で取り消された処分について、その処分時に遡って消滅しているとして当該処分の取り消しを求める部分は不適法として却下すべきとしたもの（労働保険料の認定決定に係る令和4年度答申第57号）などが見られる。

社、1977年）189頁、南博方・小高剛『全訂注釈行政不服審査法』（第一法規出版株式会社、1988年）257頁）。現行法についての一般的な逐条解説でも、この説明を踏襲することが多く（行政管理研究センター編・前掲書254頁、小早川・高橋編著・前掲書236頁〔大江執筆〕）、「審査請求の利益がない場合」と一般的に示していてもその意義について詳細は示されてはいなかった（室井力ほか編著『コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法〔第3版〕』（日本評論社、2018年）488頁〔湊二郎執筆〕）。なお、旧法についての説明であるが、不服申立ての利益の事後的消滅の問題があることの指摘として、小早川光郎『行政法講義 下Ⅰ』（弘文堂、2002年）83頁参照。

3. 2. 審理手続

(1) 口頭意見陳述

行審法は審査請求人の口頭意見陳述権を保障しており（行審法 31 条参照）、平成 26 年改正によりこの点が強化された⁽²¹⁾。

審査請求人の申立てにより口頭意見陳述が実施された職業訓練受講給付金不支給決定に係る令和 4 年度答申第 64 号では、審査請求人より「口頭意見陳述の時に資料の提供を受けていなかったため十分な反論ができなかったので手続に違法があり、かかる資料をもとに事実認定したのは違法である」との趣旨の主張がされている。同答申では、「審査請求人は反論書及び主張書面等を提出することができ（行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）30 条 1 項及び同法 76 条）、さらに審査請求人の申立てにより口頭で意見を述べる機会が与えられたものであって（同法 31 条 1 項）、口頭意見陳述の手続に違法はなく、処分庁が提出した資料を審理員が審理の資料としたことに違法はない」としている。

本答申は、口頭意見陳述を単体として捉えるのではなく、審理員による審理手続全体で審査請求人に対する手続保障がされているか否かに注目している点では妥当な判断であると考えられる。もっとも、本答申が審査会への主張書面等の提出に係る行審法 76 条に言及している点に着目すれば、審理員による審理手続だけでなく、審査会への諮問手続も含めた裁決に至る手続全体での手続保障のあり方を問題にしているように読むこともできる。仮にこのように考えるとすれば、あくまで審理員段階での手続保障を問題とする理由の差替えと手続保障に係る以下の答申との整合性に疑問が残るところである。

(21) その概要について、大江裕幸「不服申立人の権利」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣、2014 年）105 頁参照。

(2) 職権探知・理由の差替えと手続保障（手続の公正性）

① 審理員による争点外事項の指摘

道路法 47 条の 4 第 1 項に基づく措置命令に係る令和元年答申第 26 号では、「審理員は、その意見書において、仮に本件許可証が本件取締現場において提示された場合についても記述しているが、弁明書においても特段の指摘がなく、審理手続において明確に争点とされていなかった点について、本来、新たに指摘する必要はなく、公正な審理（行政不服審査法 28 条）の実現という観点からみて問題があるといわざるを得ない」とされている。もっとも、本答申では、結論としては諮問に係る審査庁の判断は妥当であるとされており、この点は指摘にとどめられている。

② 審理員段階での処分理由の差替えと主張の機会の付与

中小企業最低賃金引上げ支援対策費補助金交付決定取消処分に係る令和元年度答申第 20 号は、審査庁が処分庁とは別の理由を主張して原処分に違法性はないと主張している点について、当該別の理由は「処分庁が本件交付決定取消処分をするときに全く考慮していなかったものであり、しかも、審査庁における審理員による審理手続でも全く争点とされていなかったものであるにもかかわらず、審理員は、その意見書において初めて、上記の別の理由を持ち出して取消理由の差し替えを行い、本件交付決定取消処分に違法性はないとの判断を示し、審査庁も、この判断を妥当としているが、このような審理及び判断は、「公正な手続」の下で（行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）1 条 1 項）「公正な審理」（同法 28 条）を実現したものであるということとはできない」としている。本答申は、結論として諮問に係る審査庁の判断は妥当とはいえないとしているものの、この点に加えて当該別の理由が「補助金等適正化法 17 条 1 項に規定する取消事由のどれに具体的に該当するかを明らかにしておらず、したがって、その理由で本件交付決定の取消しができるかについての法的検討を尽くしていないといわざるを得ない」という点（法的検討

不尽)も指摘しており、審理員段階での理由の差替えに際しての主張の機会の付与の欠如のみをもってこの結論に至ったものかどうか判然としない。

退職手当支払差止処分に係る令和4年度答申第78号は、「審査庁(審理員)は、退職手当法13条1項1号によると判断して本件支払差止処分は妥当とするが(…)、本件支払差止処分時の根拠条項(同条2項1号)ではなく、処分庁が弁明書で差し替えた同条1項2号でも同条2項2号でもない条項を根拠にしているにもかかわらず、審査請求人に改めて反論する機会を与えていない」点について、「審査庁(審理員)は、処分の根拠条項を自ら変更して審査請求を判断するに当たって、不意打ちとならないよう審査請求人に改めて反論の機会を与えるべきであったと言わざるを得ない。そして、それを行うことなく、審査庁が本件諮問に至ったのは妥当とはいえない。」としている。答申の結論としては、「本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの審査庁の諮問に係る判断は、結論において妥当である。」としつつ、続けて、「ただし、審査庁が、処分庁の主張と異なる条項に基づき本件支払差止処分がされたものと判断しながら、審査請求人に改めて主張の機会を与えることなく諮問に至ったのは妥当とはいえない。」としている。

③若干の検討

従前、訴訟の場合とは異なり行政不服審査においては職権探知が認められること、処分庁の職権による理由の差替えが一般論としては認められること、とはいえ、理由の差替えを行う場合には相手方に主張の機会を与えるべきであることが指摘されてきた⁽²²⁾。ここで取り上げたいずれの答申も、こ

(22) (ここで取り上げた令和元年度答申第20号および26号への言及も含めて)中原茂樹「行政不服審査手続過程に関する一考察」大貫裕之ほか編(稲葉馨先生・互理格先生古稀記念)『行政法理論の基層と先端』(信山社, 2022年)383頁以下、(そこで旧版が引用されている)大江裕幸「行政上の不服申立てと職権探知」斎藤誠・山本隆司編『行政判例百選Ⅱ [第8版]』(有斐閣, 2022年)276頁以下参照。

の考え方を前提にしているものと考えられる。その上で、これらの答申からは、審査請求人に対する主張の機会の付与を欠く審理員段階での理由の差替えについて、どの程度の非難、制裁を加えるべきかについての悩みが看取されるように思われる。抽象的にいえば手続の公正性が害されている程度を勘案して事案ごとに判断せざるを得ないであろうが、一定の場合には、付言や指摘にとどめずに、実体面での問題はないとした上で、手続上の問題についてあえて結論部分で妥当でない旨を宣言する令和4年度答申第78号が示した手法を活用することが有用であると考えられる。

(3) 諮問説明書と審理員意見書の理由の差異（審理員意見書と審査庁の判断の乖離）

不当景品類及び不当表示防止法7条1項に基づく措置命令に係る令和3年度答申第72号⁽²³⁾では、審査庁による諮問説明書と審理員意見書の理由の差異が付言において問題とされている（同じく措置命令に係る同74号も同旨）。すなわち、「諮問に当たっての審査庁の判断が、審理員の意見と異なること自体は、関係規定に照らし、想定されているものではあるということができる（行政不服審査法50条1項4号括弧書き参照）」としつつ、「審理員は、原処分に関与していない者であり、審理に関する権限を行使して、公正に審理を行うことが求められているから、その審理の結果が審査庁の裁決に適正に反映されるべきものとして審理員意見書の作成を求めるというのが行政不服審査制度の枠組みであ」って、「このような構造に照らせば、審理終結時と諮問時で事情に変化があったことがうかがわれるわけでもないのに、諮問に係る審査庁の判断が審理員の意見の内容から無限定に乖離するようなことが許容されるとは考えられず、諮問に当たっては、審理員の意見を踏まえることが求

(23) ここでの論点を扱うものではないが、審査請求人の代理人による本答申の批判的検討として、阿部泰隆「不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）の解釈運用に関する若干の疑問」自治研究98巻12号（2022年）3頁以下がある。

められるといえる。そして、仮に異なる判断をしようとするのであれば、審査庁は、その理由を十分に説明する必要がある。」と指摘する。その上で、「本件の諮問説明書は、上記のように「理由については、審理員意見書における理由とは異なる部分がある」と明記しているにもかかわらず、なぜ審理員の採用した判断過程をそのまま採用することができず、異なる判断過程による必要があるのかを具体的に説明しているとはいえない。このような諮問説明書の記載は、上記のような行政不服審査制度の構造に整合しないのみならず、当審査会における迅速で効率的な調査審議という観点からも望ましいとはいえないから、改善が望まれる。」とする。

本答申は、行政不服審査の手続過程における処分庁、審査庁、審理員、審査会といった行政機関側の各主体相互の関係を考察するにあたっての重要な素材であると考えられる⁽²⁴⁾。ここでは紹介にとどめ、後の箇所では審査請求の手続構造を再検討する際に改めて取り上げることとしたい。

3. 3. 行政裁量の取扱い（不当性審査）

審査請求においては、処分の違法性のみならず不当性についても審査することができるが、訴訟と比較した場合のメリットのの一つとして挙げられてきた。学説においては、「不当」概念の探求が試みられていたものの⁽²⁵⁾、確立した見解があるとは言い難い状況が続いている。

裁量が認められる処分類型は多岐にわたるが、多くの処分類型は答申として現れた件数が数件程度にとどまっている。そのような中で、件数が特に多

(24) この問題についての考察として、中原・前掲論文 374 頁以下参照。上記答申は、同 375 頁以下の「審理員意見書と審査庁の諮問との関係」で示された考え方や基本的には一致するように考えられる。

(25) 稲葉馨「行政法上の「不当」概念に関する覚書き」行政法研究 3 号（2013 年）7 頁以下、平裕介「行政不服審査法活用のための「不当」性の基準」公法研究 78 号（2016 年）239 頁以下など。改正後の公表裁決の分析を踏まえた検討として、平裕介「行政不服審査法における不当裁決の類型と不当性審査基準」行政法研究 28 号（2019 年）167 頁以下がある。

い処分類型として、道路法 47 条の 4 (14) 第 1 項に基づく措置命令⁽²⁶⁾と国家公務員退職手当法 12 条 1 項に基づく退職手当支給制限処分がある、これらを素材に国の審査会答申における不当性審査の状況に若干の検討を加えることとしたい。

(1) 道路法に基づく措置命令

18 件の答申全てが第 3 部会に係属し、平成 30 年度答申第 18 号以来、若干の表現の違いは見られるものの基本的には一貫した判断枠組みが用いられている。18 件の答申のうち、棄却妥当との審査庁の諮問に係る判断を妥当ではないとした答申は令和 2 年度答申第 83 号のみであるが、「その処分の前提となる事実の基礎を欠くなど、裁量権の濫用やその範囲を逸脱したものであった場合は違法となり、裁量権の行使が不適切である場合は不当となる」との枠組を提示した上で、審査請求人の申出による特車ゴールド許可証の保有の確認を行わずに本件処分（インターチェンジから流出することを命ずる措置命令）を行ったことは「不適切な処理」であり、「取締りに当たってはできる限り即時に判断することが望ましく処分庁にその判断の裁量があるとはいっても」一定の場合には当該許可証を保有しているかを確認すべきであり、「このような確認を行わなかった本件処分は、措置命令に当たり裁量権の行使を誤った不当なものであった」と結論付けている。違法とは区別された不当を理由に審査庁の諮問に係る判断を妥当ではないとした点で注目される⁽²⁷⁾。なお、管見の限り、他の類型の処分も含め、不当のみを理由に審査庁の諮問に係る判断を妥当ではないとした答申はこの一例に限られる。

(26) 令和 2 年法律第 31 号による道路法の改正（施行は令和 4 年 4 月 1 日）により、従来の 47 条の 4 の規定が 47 条の 14 に繰り下げられるとともに、1 項の要件について若干の改正が加えられた。

(27) 本答申について、中原・前掲論文 385 頁以下参照。

(2) 退職手当支給制限処分

国家公務員退職手当法 12 条 1 項に基づく退職手当支給制限処分に係る答申は合計 11 件であり、このうち棄却妥当との審査庁の諮問に係る判断を妥当ではないとした答申は 2 件である。平成 30 年度答申第 84 号は、全部不支給処分は「非違行為（…）の内容及びその責任の大きさを十分に考慮に入れたとしても、これらと本件処分によって没却されることとなる長年の功績及び生活保障面の期待との間に均衡を欠いているといわざるを得ない」として「少なくとも不当なものとして取り消されるべきである」としている。先述の令和 4 年度答申第 34 号は、「審査請求人が明示的に争っている…点について、必要な調査・検討を行わないまま、本件諮問に至ったと言わざるを得ず、現時点では、本件各非違行為に至った経緯について、処分の量定に当たり考慮すべき事由の有無を判断することは困難である」とし、処分が違法または不当であるか否か判断せずに「本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、現時点では、必要な調査・確認が行われていないことから、妥当であるとはいえない」としている。前者について、「少なくとも不当」という表現からすると、違法であるか否かまで立ち入らずに処分を取り消すべきであると判断した点で注目される。

なお、同処分は、同法 11 条 2 号所定の「退職手当管理機関」が行うこととなっているため審査庁が各省大臣等に分かれており、そのためか案件ごとに係属する部会も分かれている。令和 3 年度以降の近時の答申では、部会毎に判断枠組みが異なるという傾向が看取される。第 3 部会では、令和 3 年度答申第 7 号以来、「処分が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会観念上著しく妥当性を欠くものと認められる場合は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となり、裁量権の行使が不適切である場合は不当となる」との判断枠組みを一貫して用いている（令和 3 年度答申第 30 号、上記令和 4 年度答申第 34 号）。第 1 部会では判断枠組みを特段示さずに、勘案すべ

き各事情を検討した上で、それらの事情に照らして「本件支給制限処分が裁量権を逸脱した違法又は不当なものであるとは認められない」（令和3年度答申第60号）、「本件支給制限処分が裁量権を逸脱・濫用した違法又は不当なものであるとは認められない」（令和4年度答申第48号）としている。第2部会については1例にとどまるものの、「処分庁が社会通念上著しく妥当性を欠いて裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認められる場合に限り、違法となると解するのが相当である」との枠組を提示した上で、「退職手当法運用指針を機械的に適用して全部不支給とする処分とした判断プロセス」の問題点を指摘しつつも、「本件において処分庁が個別事情を勘案し、検討した上で全部不支給とする処分を行ったものと仮定してその適否を考えると、全部不支給とする処分が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとまで断じることはできない」としている（令和4年度答申第69号）。

(3) 若干の検討

以上の答申例の状況からすると、まず、少なくとも全ての部会を通じた統一的な判断枠組みは確立していないといえることができる。その上で、第3部会では、上記の判断枠組みが道路法に基づく措置命令と退職手当支給制限処分にわたって一般的な判断枠組みとしての地位を獲得しているように考えられる。同様の枠組は、不当景品類及び不当表示防止法7条1項に基づく措置命令に係る令和3年度答申第72号などの他の処分類型でも見られる。このように違法と不当を区別した判断枠組みが提示されることは、両者の区別の明確化という観点からすると望ましい傾向であるといえることができる。もともと、個別の具体的な判断において、違法と不当との区別を徹底するよう求めることには若干の躊躇を覚える。答申を受けた審査庁の対応に影響が生じる可能性を見極める必要があるだろうが、「少なくとも不当」であるとの判断ができれば、その上で「違法」とまで言い切るために調査審議に要する時間を考慮すると、審査請求人の迅速な救済のためにはそれ以上の検討は必ず

しも必要ではないとも考えられる。道路法に基づく措置命令に係る上記令和2年度答申第83号は具体的な判断において「不当」であることを明示した点で注目に値するものの、退職手当支給制限処分に係る上記平成30年度答申第84号のように、「少なくとも不当」という判断に至った時点で結論を提示するという手法も否定できないように考えられる。

※本稿は、JSPS 科研費 20K01271（答申と裁決等の比較対照分析による新行政不服審査法の運用実態の解明と問題点の解決）および 23K01074（行政過程における案件処理の方法と妥当性の確保：行政相談制度等を中心に）の補助を受けた研究成果の一部である。