

第1章 法改正に伴う地方公共団体への影響

1 はじめに

(1) 本章の目的等

本章は、平成20(2008)年の通常国会に提出が予定されている行審法及び行手法の改正法案が成立した場合、地方公共団体の実務にどのような影響が生ずるのかについて、概説しようとするものである。

もっとも、本章の執筆(2008年1月末)の時点においては、内閣提出法案の確定稿は明らかにされていない。かつ、後述するように、今回の改正に際して、行審法及び行手法の改正を提案した「行政不服審査制度検討会」(小早川光郎座長。以下、「検討会」という)の最終報告「行政不服審査制度検討会最終報告—行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子—」(平成19年7月)(以下、「最終報告」という)においては、新たな制度の基本的な枠組みを示しつつも、いくつかの重要な点について政府部内における検討及び内閣法制局の審査に委ねることとしている。

したがって、これらの点については、執筆の時点において、制度の具体的な内容を踏まえて解説を加えることは困難であり、改正の基本的な流れから想定されるインパクトについて説明を加えるにとどめざるを得ない。この点について、予めご了解を頂く次第である。

(2) 本章の構成

次に、読者の便宜のために本章の構成を示すことにする。まず、法改正に伴う「地方公共団体への影響」を考えるに際しても、前提作業として、制度改正の全体像を把握することが必要となろう。

そこで、まず、**2**において、「最終報告」に依拠しつつ今後予定されている制度改正の概要を確認する。そのうえで、**3**において、地方公共団体への影響が大きいと思われる改正内容を取り上げて、やや詳しい説明を加えることにしたい。具体的には、(1)不服審査制度の一元化に伴う裁定的関与の取扱い、(2)審理員の設置、審理員による審査手続、(3)審査会等の設置と審査会

への意見送付等の手続、(4)行手法の改正と条例による対応、に分けて説明することにする。最後に、4において、若干のまとめを付すことにする。

2

制度改正の概要

(1) 行政不服審査制度の新たな枠組み

(ア) 制度の一元化

今回の改正のポイントの1つは、異議申立てと審査請求との区別を廃止して審査請求へと一本化し、併せて、審査請求における手続保障のレベルを充実させたことである。

まず、審査請求に比して簡便な審査手続に基づいて判断する制度である異議申立てが廃止された。不服申立てを処理する特別な部署が通常は置かれていない現状において、処分をした機関に対して極めて簡便な手続による見直しを求めても、事後的な権利救済の実はあがらず、実質的には不服申立てを契機とした再処分の手続になっているとの批判を踏まえたものである。なお、簡易迅速な不服申立ての手段として、新たに、再調査請求の制度が創設されたものの、これは特定の事項について審査請求に前置することが認められる例外的な制度である、と位置づけられている。^{i, ii}

(イ) 手続の一段階化

現行法上の不服審査は、基本的には一審制である。しかしながら、現行法は、①法律に規定があるとき、②審査請求ができる処分について他の行政機関に処分権限が委任されたとき、の2つの場合をあげて、再審査請求ができることを認めている（以下、条文の引用は現行行政法によることとし、単に「法」という。法8）。また、法は、当該処分について審査請求をすることができる処分についても、法律に特別の規定がある場合においては、審査請求に前置されるものとしての異議申立てを置くことができるものとしている（法6。異議申立前置について法20参照）。このような特例規定に基づき、多くの法律によって二段階の不服申立制度が設けられており、行政不服審査制度の特色である簡易迅速性は損なわれてきた。ⁱⁱⁱそこで、「最終報告」は、不服審査制度は一審制の原則を徹底し、これらの例外的な制度については、真に必要なものについてのみ存続を認めることにしている。ちなみに、地方公共団体の制度については、一段階化との関連において、裁定的関与の制度には二段階の不服を認めるものが多い点が問題となった。この点については、後に詳しく述

べることにする（**3**(1)参照）。

(ウ) 手続保障の強化—審理員・第三者機関の創設等

すでに述べたように、一元化された審査請求においては、これまでの制度よりも格段に手続保障が強化された。第1に、審査請求の審査を担当する独自の職として、「行政組織の中における当該処分に関する決裁ラインから独立した」審理員を設置することとなった。第2に、審査請求の手続について、審査請求人等の手続的権利を強化している。①事案が複雑なもの等について争点及び証拠整理の手続が設けられ、審査請求人等に攻撃防御の手掛かりが与えられることになったこと、②審査請求人等に対して、口頭意見陳述において処分庁の職員に対する質問の機会が与えられることになったこと、③審査請求人等に文書閲覧請求権が与えられたこと、がその例である。第3に、特定の案件については、処分庁から独立性を保障された第三者機関である不服審査会等に対して意見送付の手続がとられることとされた(もっとも、「最終報告」の提案するとおり、諮問とは異なる事案送付手続とするか、従来の諮問手続の枠内で制度設計を行うかは、最終的には確定していない)。これらの点については、地方公共団体への影響を含め、後に詳しく紹介する（**3**(3)参照）。

(エ) 迅速化のための措置

行政訴訟制度と比較した場合における不服審査制度の特徴として、簡易迅速性を挙げることができる。上述のように、審査請求の制度が慎重・公正なものとなった反面、裁決に至るまでの時間が過度に長期化するならば、行政不服審査制度の簡易迅速性は損なわれ、審査請求人等の権利はかえって損なわれることになりかねない。

そこで、「最終報告」は、申請に対する処分手続の迅速化・促進を図った行手法第2章の諸規定、具体的には、標準処理期間を定めることを努力づける規定(6)、審査の状況、見通しを説明することを努力義務とする規定(9)にならって、標準審理期間に関する規定、審査の状況・見通しの説明義務に関する規定を設けることにした。ちなみに、上述の争点・証拠整理手続は、審理の充実のみならずその促進にも資するものといえる。

(オ) 審査請求期間の延長

一元化された制度である審査請求の不服申立期間については、行訴法の出訴期間が6ヶ月に延長されたこととの関係において、従来の60日からどの程度延長すべきかが議論となった。結果的には、訴訟提起の準備に必要な時間と不服申立ての準備に必要な時間とは異なるとの観点から、3ヶ月に延長す

第2章 行政不服審査制度の自治体における現況と法改正に向けての課題

本章では、行政不服審査制度について、特例市である草加市（2005年10月1日国勢調査人口236,316人）を事例として、その現況、現制度の問題点、総務省検討会最終報告における改善点及び法改正に向けての準備・留意点を述べる。

1 行政処分件数の現況

まず、行政不服審査の対象となりうる行政処分の件数をみてる。草加市の平成18年度の行政処分件数は、次のとおりである（概ね年100件以上のものを対象に集計した）。

No.	行政処分の内容	平成18年度件数
1	税賦課・証明書関係	398,634
2	戸籍・住民基本台帳関係	276,173
3	公の施設使用許可関係	187,508
4	福祉関係	116,914
5	下水道使用料・受益者負担金関係	7,183
6	開発・建築関係	6,097
7	情報公開・個人情報開示関係	131
	合 計	992,640

市民税、固定資産税、都市計画税、国民健康保険税等の賦課及び税に係る各種証明書の交付が398,634件。

出生、婚姻、死亡等の届出、外国人登録、住民票、印鑑登録・証明書交付等が276,173件。

コミュニティセンター、文化会館、公民館、勤労福祉会館、勤労青少年ホーム、体育館、野球場、テニスコート、温水プール等の使用許可が187,508件。生活保護、介護保険、障害者福祉、児童扶養手当の認定等が116,914件。

下水道使用料・受益者負担金の賦課、下水道取付管新設等の許可等が7,183

件。

開発行為の許可、建築確認、都市計画法及び土地区画整理法に基づく建築行為等の許可、都市公園内行為許可、道路占用許可、仮換地証明書等の交付等が6,097件。

公文書公開決定等及び個人情報開示等決定が131件。

平成18年度の行政処分の合計件数は992,640件、市民1人当たり4.2件である。

2 不服申立ての分類

不服申立てについては、行審法に一般的な事項が規定されており、原則として上級行政庁がある場合は直近上級庁への「審査請求」(同法8条に該当する場合はさらに「再審査請求」、上級行政庁がない場合は処分庁への「異議申立て」)の2種類としている。

しかし、他の法律又は条例に特別の定めがある場合はその定めが適用されるため、実務上不服申立先は多岐にわたり、議会や審査会への諮問が義務付けられているものもある。

特例市である草加市が行っている事務を基に、不服申立てを分類し、不服申立ての対象を例示すると次のとおりとなる。

(1) 不服申立先が県の委員会又は審査会等であるもの

不服申立ての対象	不服申立先（根拠規定）
市街地再開発事業権利変換計画の価額	県収用委員会〔執行機関〕への裁決申請（都市再開発法85）
国民健康保険の保険給付処分等	県国民健康保険審査会〔附属機関〕への審査請求（国民健康保険法91）
介護保険の保険給付処分等	県介護保険審査会〔附属機関〕への審査請求（介護保険法183）
出生等の戸籍に係る届出の不受理処分等	家庭裁判所への不服申立て《家事審判法適用》（戸籍法118等）
常勤職員の公務災害補償	地方公務員災害補償基金支部審査会への審査請求（地方公務員災害補償法51）

市街地再開発事業の権利変換計画の価額に不服の場合は、都市再開発法第85条の規定により収用委員会に裁決を申請することができる。収用委員会は、土地収用法51条の規定により都道府県に設置された執行機関である。

国民健康保険の保険給付処分等に不服の場合は、国民健康保険法91条の規定により国民健康保険審査会へ審査請求をすることができる。国民健康保険審査会は、国民健康保険法92条の規定により都道府県に設置された附属機関である。

介護保険の保険給付処分等に不服の場合は、介護保険法183条の規定により介護保険審査会へ審査請求をすることができる。介護保険審査会は、介護保険法184条の規定により都道府県に設置された附属機関である。

出生等の戸籍に係る届出の不受理処分等に不服の場合は、戸籍法118条の規定により家庭裁判所へ不服申立てをすることができる。この場合の手続は、戸籍法119条の規定により家事審判法が適用される。

地方公務員災害補償基金の支部長が行った常勤職員の公務災害補償に不服の場合は、地方公務員災害補償法51条の規定により地方公務員災害補償基金支部審査会へ審査請求をすることができる。地方公務員災害補償基金支部審査会は、地方公務員災害補償法52条の規定により地方公務員災害補償基金の支部に設置された審査会である。

(2) 不服申立先が市の委員会又は審査会であるもの

不服申立ての対象	不服申立先（根拠規定）
固定資産課税台帳登録価格	市固定資産評価審査委員会〔執行機関〕への審査申出（地方税法432）
職員に対する不利益処分	市公平委員会〔執行機関〕への不服申立て（地方公務員法49の2）
開発行為の不許可処分等	市開発審査会〔附属機関〕への審査請求（都市計画法50）
建築基準法に基づく不許可処分等	市建築審査会〔附属機関〕への審査請求（建築基準法94）
非常勤職員の公務災害補償	市公務災害補償等審査会〔附属機関〕への審査申立て（議会の議員その他非常勤の職員の公務災害補償等に関する条例18）