

台湾における行政不服審査機関の現状

—日本と比較して—

蔡 秀 卿

目次

はじめに

一 台湾の行政不服審査機関の概観

二 一般の行政不服審査機関としての訴願審議委員会

(一) 訴願管轄機関

(二) 訴願審議委員会

1 位置づけ及び性質

2 組織

3 訴願審理の手続

4 訴願決定

(三) 訴願審議委員会の運営実態

1 訴願審議委員会の設置状況

2 訴願事件数等

3 処理の結果

4 訴願決定期間

5 審理の手続

三 特殊の行政不服審査機関

- (一) 公務員への不利益処分の復審・申訴制度と公務員保障及び訓練委員会
 - 1 一九九六年公務員保障法制定前—公務員への不利益処分等の救済の否定
 - 2 一九九六年公務員保障法の制定と二〇〇三年法改正
 - 公務員への不利益処分・不利益措置の救済の確立と公務員保障及び訓練委員会の設置
 - 3 公務員保障及び訓練委員会
 - 4 公務員保障及び訓練委員会の運営実態
- (二) 教師申訴制度と教師申訴評議委員会
 - 1 申訴管轄機関・学校
 - 2 教師申訴評議委員会
- (三) 政府調達法及びPFI法に基づく異議申立て及び申訴制度と調達申訴審議委員会
 - 1 政府調達法及びPFI法における紛争とその救済仕組み
 - 2 調達申訴審議委員会
- (四) 会計士懲戒の不服申立てと会計士懲戒覆審委員会
 - 1 会計士懲戒
 - 2 会計士懲戒委員会及び会計士懲戒覆審委員会
- (五) 行政罰法に基づく異議申立ての審査機関
 - 1 義務違反の現行犯の強制措置等の異議申立て
 - 2 物の留置の異議申立て
- (六) 行政執行法に基づく異議申立ての審査機関
 - 1 訴願の前置としての不服申立ての審査機関
- 四 労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会
 - (一) 労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会
 - (二) 農民健康保険監理委員会と農民健康保険争議審議委員会
 - (三) 国民健康保険争議審議委員会
 - (四) 国民年金監理会と国民年金争議審議会議
- 五 台湾の行政不服審査機関の全体的評価と課題
- 六 結びに代えて

はじめに

本稿では、行政不服審査機関の概念を、「国民が行政決定に不服があり不服申立てをした場合、その不服申立事件の審理・決定を行う機関」とする。

行政不服審査機関の設置形態や組織のあり方をめぐっては、国民の権利利益の保護や行政の自己統制という行政不服審査の理念の下で、独立性、準司法性、中立性、公正性、客観性、第三者性、専門性、簡易迅速性、効率性等に特徴が見出される様々な類型がある。本稿では、これらをさらに集約し大別すると、独立性、準司法性、中立性、公正性、客観性、第三者性に重点を置く「第三者型」、専門性を重視する「専門型」、紛争における各利益集団の代表性を重視する「民主型」、救済の簡易迅速性や効率性を配慮する「簡易型」という四型に再分類することにする⁽¹⁾。言うまでもなくこの四型の間は、排他的関係ではなく、例えば「専門型」と「民主型」、「第三者型」と「専門型」のように複数の型を兼ねる混合的な類型も考えられる。しかし、実際に行政不服審査機関の制度設計にあたっては、現実には財政的制約、審査する人員の質量という人的制約、事件の質量等の諸制約が作用される。また法文化、国民の法意識、行政文化という背景も内包される。

また、行政不服審査手続は、狭義の行政手続（事前手続）と行政訴訟手続との間に中間的な位置にある。その位置づけを念頭に置き、行政不服審査の存在意義、行政不服審査機関の設置形態、組織のあり方、審理手続の手厚さ等を考える必要がある。したがって、行政不服審査機関の設置形態や組織のあり方は、行政不服審査制度の理念、事前手続と行政訴訟手続との関係、前述の諸制約や背景によって左右されるといえる。

本稿は、このような認識に立脚しつつ、台湾の行政不服審査機関を考察するものである。筆者が幾つか訴願審議委

員会の委員を担当していた経験から、その運営の実態についても触れることにする。また、必要な場合は、日本の行政不服審査と比較し、その異同や評価を論じることにする。台湾行政法研究が非常に乏しい日本では、それへの関心が少しでも引き出されることを期待している。また、日本では二〇〇八年四月に行政不服審査法の全部を改正する法案（以下、「行審法案」と略す。）が国会に上程された。今回の法案の改正要点には、審査請求の一本化、審理の一段階化、審理の計画的遂行、審理員制度の創設、行政不服審査会等の創設等が挙げられる。⁽²⁾そこで日本と比較をする際に、原則として行審法案を比較の対象とする。台湾の行政不服審査機関に関する考察を踏まえて、最後に、行政不服審査会等について若干の評価や問題提起をする。

したがって、本稿の構成は、台湾の行政不服審査機関の概観、一般の行政不服審査機関としての訴願審議委員会、特殊の行政不服審査機関、訴願の前置としての不服申立ての審査機関、台湾の行政不服審査機関の全体的評価と課題からなる。

一 台湾の行政不服審査機関の概観

台湾の行政不服審査制度は、大別して、一般法としての訴願法に基づく訴願制度⁽³⁾、特別法としての個別法に基づく特殊の行政不服審査制度がある。後者は、各分野における独自の不服申立制度であり、訴願制度との関係でいえば、それぞれの間に若干の違いがあるが、全体として訴願制度とは排他的関係にあり、訴願に相当し、審査の決定に対し不服があるときは訴願と同様に行政訴訟を提起できるものである。代表的なものは、公務員の不利益処分・不利益措置の復審及び申訴・再申訴制度、教師申訴制度、政府調達法及び民間参与による公共工事の促進に関する法律（以

下、「PFI法」と略す。）における事業者の異議申立て・申訴制度、会計士懲戒の覆審制度がある。

また、これらと別に、行政罰法及び行政執行法において、公権力的継続的事実行為について、特殊な行政不服審査仕組みが設けられている。⁷⁾ 行政罰法については、例えば証拠保全のための強制措置及び身分確認のための強制連行への異議申立て（三五条）と、証拠保全のための物の留置への異議申立て（四一条）がある。いずれも訴願に相当する不服申立てである。行政執行法については、執行命令や執行方法等への異議申立てがある（九条）。ただ、この異議申立ての性質について、明文規定がないため、訴願に相当するものとする意見が分かれている。筆者は後述するように、前者とするため、便宜的に、行政罰法上の異議申立てと並んでそれを特殊の行政不服審査の一環として整理することにする。

さらに、訴願法と別に、個別法で定められている異議、復審、申訴、再審査等という不服申立てもある。これらの不服申立ては、当該個別法で不服申立ての決定に不服がある場合は訴願、行政訴訟を提起できるという旨の定めがあるもの（例えば特許法、国民健康保険法、税捐徴収法、公共工事受益費徴収条例⁸⁾、貿易法等）もあれば、ないもの（例えば商標法、農民健康保険条例、監獄行刑法、代替兵役実施条例等）もある。前者の場合、その不服申立ては、訴願に先行する行政不服審査であり、日本の行審法案五条の再調査請求に当たるものであることは問題がない。しかし、後者の場合、前者と同様に訴願の前に行われるものか、それとも、訴願に相当するものかについては、その個別法の明文規定がないため明確ではなく、訴願法においても、日本の行審法案五条の再調査請求前置主義というような明文規定がない。それはともかく、実務でも学説でも、それらの個別法の不服申立ては、原処分機関の自己統制や簡易迅速な救済を図るという特別の立法趣旨に基づくもので、それを尊重すべきであって、訴願の前置規定としてほぼ異論なく解され、実際にもこのように運用されている。したがって、個別法や訴願法における不服申立前置規定の有

無を問わず、それらの不服申立てを経た後でなければ、訴願提起をすることができないとされる。訴願の前置としての不服申立てについて、とくに社会保険分野において特殊な仕組みが設けられているという点で注目されよう。

以上述べた諸々の行政不服審査制度の下で、行政不服審査機関についても多種多様である。まず、一般の訴願制度に基づく訴願審議委員会、個別法に基づく特殊の行政不服審査機関が存在している。後者は、公務員保障法に基づく公務員保障及び訓練委員会、教師法に基づく教師申訴評議委員会、政府調達法やPFI法に基づく調達申訴審議委員会、会計士法に基づく会計士懲戒覆審委員会が挙げられる。また、行政罰法や行政執行法における異議申立ての審査機関は、即時に簡易迅速な救済を図るという観点から措置・執行機関及び直近上級機関とされる。個別法で定められる、訴願の前置としての不服申立ての審査機関についても、原処分機関とされる。ただ、社会保険分野では特殊な機関が設けられている。

なお、性質上行政不服申立てではあるが、審査機関は裁判所とされるという特殊な制度もある。例えば道路交通違反の処罰について、処罰機関がなした処罰に対して不服がある場合は、地方裁判所交通法廷に異議申立てをするとされている（道路交通管理処罰条例八七条）。社会秩序維持法違反の処罰について、処罰機関である警察機関がなした処罰に対して不服がある場合は、地方裁判所簡易法廷に異議申立てをするとされる（社会秩序維持法五五条）。冤罪補償に関する決定に対して不服がある場合は、司法院冤罪補償法⁸⁾廷に覆審提起をするとされる（冤罪補償法一三条）。これらの不服申立ての審査機関は裁判所であるため、本稿の考察範囲から外すことにする。

二 一般の行政不服審査機関としての訴願審議委員会

一般的な行政不服審査制度は、訴願法（以下、「法」と略す。）に基づく訴願制度であり、それに基づいて各訴願管轄機関において訴願審議委員会が訴願審理決定機関として設置されている。以下、訴願管轄機関、訴願審議委員会及びその運営実態について考察する。

（一）訴願管轄機関

訴願管轄機関には、二つの意義がある。一つは、訴願事件を管轄する各級機関であり、日本の行審法案四条の審査請求の審査庁にあたるものである。訴願管轄機関は訴願事件を審査・決定する権限を有するものであるため、訴願管轄権を有しない機関が、誤って訴願管轄機関として訴願事件を審理・決定した場合、その決定は違法である⁹⁾。もう一つは、訴願管轄機関は、訴願事件を審理・決定する訴願審査機関である訴願審議委員会の設置の要否の先決事項となる。各訴願管轄機関において訴願審議委員会の設置が義務付けられているからである（法五二条）。そこで、まずは訴願管轄機関を確認する必要がある。

法四条では、次のように訴願管轄機関を定めている。1. 郷（鎮・市）公所（役所）の行政処分への訴願は県（市）政府に、2. 県（市）政府に所属する各級機関の行政処分への訴願は県（市）政府に、3. 県（市）政府の行政処分への訴願は中央主管部、会、行、処、局、署に、4. 直轄市政府に所属する各機関の行政処分への訴願は直轄市政府に、5. 直轄市政府の行政処分への訴願は中央主管部、会、行、処、局、署に、6. 中央主管部、会、行、処、局、署に所属する機関の行政処分への訴願は各部、会、行、処、局、署に、7. 中央各部、会、行、処、局、署の行政処

分への訴願は主管院に、8. 中央各院の行政処分への訴願は当該院に対してするものとされる。法五条では、前条以外の中央又は地方機関の行政処分への訴願は、前条の管轄等級に照らし管轄機関に対してするものとされる。

行政不服審査機関に関して以上のような詳細な定めを置くことは世界の立法例でも珍しいと思われる。当時の立法理由や背景には、台湾では中央でも地方でも、行政機関階層が数多く存在するため、訴願管轄機関について国民にとって明瞭でないこと、行政機関の通称は中央でも地方でも統一されず、処分機関や訴願管轄機関の位置づけについて誤解しやすいこと、国と地方自治団体との関係が上下関係とされ、地方に対する国の強い関与の下で地方行政機関がなした処分の訴願管轄機関についても定めることがある。

上述の管轄機関規定に以下の特徴があるといえる。

- 1 原則として処分機関の直近上級機関が審査機関となる。しかし、三つの例外がある。第一は、中央各院（行政院、司法院、監察院、考試（人事行政）院）の行政処分への訴願は、処分機関である当該院に対しなされる。第二は、地方自治団体の行政機関が行った（自治事務と委辦事務に係る）処分に、国又は広域自治団体がそれを審理・決定することを通じて関与するという、地方自治団体に対する国の裁定的関与と、基礎自治体に対する広域自治体の裁定的関与が一般的な制度として存在する。¹¹ 国が広域自治体の機関としての県（市）政府及び直轄市政府の行政処分に対し訴願管轄権を有することや、広域自治体が基礎自治体の機関としての郷（鎮・市）の行政処分に対し訴願管轄権を有することがそれにあたる。その理由に、郷（鎮・市）は、地方制度法上の地方自治団体ではあるが、憲法により保障される地方自治団体ではなく、事務や権限が極めて限られ自治立法権や自治財政権も大いに制限されること、国と県（市）・直轄市、県（市）と郷（鎮・市）との関係は上下関係と位置付けられることがある。第三は、県（市）政府又は直轄市政府に所属する各級機関の行政処分への訴願は、県（市）政府又は直轄市政府が包

括的な訴願管轄権を有することである。それは、県（市）政府又は直轄市政府に所属する各級機関の行政処分への訴願件数が比較的小さいことや、県（市）政府又は直轄市政府に所属する各級機関に訴願審議委員会を設置するの（12）が実際に困難だからである。

2 国家通信放送委員会や公正取引委員会等という独立機関の訴願管轄機関についても特例規定がなく、前述の原則が適用され、委員会の処分の訴願管轄機関は当該委員会ではなく行政院である。（13）

3 地方自治団体の訴願管轄機関については、地方自治団体の自主的決定に任せず、訴願法という国の法律を通じて中央と地方の訴願管轄機関を一律的に定める。（14）

4 訴願管轄規定は、行政院のみならず、司法院、考試（人事行政）院、監察院、總統府においても適用される。というのは、訴願法上の行政処分の概念は、実質的な行政機関がなされる処分ととらえられ、行政院以外の各院とその所属機関、總統府とその所属機関が処分をなすこともあるからである。

（二）訴願審議委員会

法五二条一項前文では、各機関は訴願事件を処理するため、訴願審議委員会を設置するとされる。すなわち、訴願事件を審理・決定する機関としては、各管轄機関において置かれる訴願審議委員会がある。これに基づいて、国では、總統府その所属機関において当該府制定の「總統府及び所属機関訴願審議委員会組織規程」に、行政院その所属機関においては当該院制定の「行政院その各級行政機関訴願審議委員会組織規程」に、司法院その所属機関においては当該院制定の「司法院及び所属機関訴願審議委員会組織規程」に、考試院（人事行政院）その所属機関においては当該院制定の「考試院及び所属機関訴願審議委員会組織規程」に、監察院においては当該院制定の「監察院訴願審議

委員会組織規程」に、その所属機関である審計（決算）部において当該部制定の「審計部訴願審議委員会組織規程」により、それぞれ、訴願審議委員会が設置されている。その中で最も重要なのは、行政院とその所属機関である部（会、局）に設置される訴願審議委員会である。行政委員会の性質を有する国家通信放送委員会にも当該委員会制定の「国家通信放送委員会訴願審議委員会組織規程」により設置された訴願審議委員会がある。

これに対して、地方自治団体では、前掲の訴願管轄規定によって、各県（市）政府及び各直轄市政府において、それぞれ、訴願審議委員会が設置されている。しかし、郷（鎮・市）役所においては設置されていない。

このように、行政不服審査機関である訴願審議委員会の設置形態として、国では、行政院とその所属機関について、原則として、行政院の部会（省庁）ごとに設置されるもの（中央各機関型）を採用している。監察院、考試（人事行政）院及び總統府についても、同様である。例外としては、各部会（省庁）の分野を横断して行政院に総合的なものを設置するもの（中央総合型）を採用するものがある。司法院についても、中央総合型を採っている。中央各機関型を原則とする理由は、専門性や客観性が最優先的に求められるからである。これに対しては、地方自治団体では、広域自治体としての県（市）と直轄市においてのみ総合的な審査機関（各自治体総合型）を採っている。その理由には、地方自治団体では、事件が比較的少ないことと、訴願事件を処理できる人材が不足していることがある。

以下、訴願審議委員会の位置づけ、性質、組織、審理の手続、訴願決定について紹介する。

1 位置づけ及び性質

訴願審議委員会の位置づけについて述べる。訴願審議委員会は訴願管轄機関において設置されるもので、原則として処分機関の直近上級機関であるが、例外として処分機関で設置される場合もある。また、訴願審議委員会の職員は

その本機関の予算定員の範囲内で充てるとされる（行政院及び各級行政機関訴願審議委員会組織規程三條二項）。すなわち、訴願審議委員会は、独自の組織編成権をもたず、もっぱらその本機関の組織内に設置されるものである。また、訴願審議委員会の訴願決定は、本機関の名義をもって出すとされる（行政院及び各級行政機関訴願審議委員会審議規則二八條）。すなわち、対外的に意思表示をする訴願決定は、訴願審議委員会自身の名義ではなく、その本機関の名義で出され、その本機関の決定とされるのである。その意味では、訴願審議委員会は本機関からの独立機関ではない。ただ、訴願審議委員会の訴願決定は、処分機関のみならず、その本機関にも拘束力をもつものであるため、むしろ参与機関又は裁決機関に近いといえる。また後述するように、委員会の構成上、二分の一以上の学者等の第三者からなるもので、一定の独立性又は第三者性や専門性をもつものであり、「第三者型」と「専門型」を兼ねる混合的な機関である。

2 組織

訴願審議委員会の組織について述べる。訴願法では、専門性や客観性を確保するため、原則として法律専門知識を有する者、すなわち本機関の高等職員及び社会公正者、学者、専門家からなり（五二條一項、二項前段）、社会公正者、学者、専門家の人数は、二分の一以下になってはならないとされる（五二條一項後段）。法はこのように構成上の原則や有識者の比率を定めるものとどまり、それ以外の組織事項については、各機関の訴願事件の多種多様性等を勘案し、主管院制定の組織規程と審議規則に委ねられるものとされる（同条三項）。それゆえ、組織の具体的な内容については、各機関制定の訴願審議委員会組織規程で定められる。例えば、総統府及び所屬機関訴願審議委員会について、委員五名から一五名までをもって組織される。主任委員及び委員は、本機関の長が本機関の副首長又は高等職

員のうちから、これを任命するとされる（總統府及び所屬機關訴願審議委員會組織規程三條一項）。行政院及び各級行政機關訴願審議委員會にも同様な定めがある（行政院及び各級行政機關訴願審議委員會組織規程四條）。司法院及び所屬機關訴願審議委員會については、前掲の規定以外に、社会公正者、学者、専門家の委員の任期につき二年とするという規定がある（司法院及び所屬機關訴願審議委員會組織規程三條二項）。考試院及び所屬機關訴願審議委員會については、委員の人数は八名から一四名までで、委員の資格は、法律専門又は人事行政専門のいずれかを有することとされる（考試院及び所屬機關訴願審議委員會組織規程三條二項）。委員の報酬について、無給職であるが、社会公正者、学者、専門家の委員には交通費又は出席費が支給されるとされる（同規程八條）。監察院訴願審議委員會については、委員九名から一三名までにより構成され、任期につき一年とされる（監察院訴願審議委員會組織規程二條）。また、地方自治団体について、例えば台北市政府組織自治条例六條により設置された台北市政府訴願審議委員會は、委員一二人から一五人までをもって組織する。委員の任期は二年とされる（台北市政府訴願審議委員會組織規程二條）。

3 訴願審理の手続

訴願は、処分機関を経由して訴願管轄機関に提起するもので、処分機関は、まず処分の適法性・妥当性を自ら再審査し判断する。訴願に正当な理由があるものと認める場合は、処分を取消し又は変更する。この場合は、訴願管轄機関に通知するだけで事件を終了し、訴願管轄機関における訴願審議委員會に書類を送付する必要はない。訴願に正当な理由があるものと認めない場合は、事件の書類及び弁明書を訴願管轄機関に送付する（法五八條）。訴願人が訴願受理機関に対し訴願を提起した場合は、法定の形式要件を満たし適法であると認めるときは、訴願受理機関は直ちに処分機関に対し二〇日以内を指定して法五八條の定めるところにより弁明の提出を求めるほか、処分機関が期限を過

ぎても送付又は弁明の提出を怠っているときは、それを催促し、弁明が不十分である場合は、補充弁明を求めるものとする（行政院及び各級行政機関訴願審議委員会審議規則六条二項、總統府及び所属機関訴願審議委員会審議規則六条二項、国家安全會議訴願審議委員会審議規則六条二項、司法院及び所属機関訴願審議委員会審議規則四條二項、考試院及び所属機関訴願審議委員会審議規則四條二項、監察院及び所属機関訴願審議委員会審議規則三條二項、国家通信放送委員会訴願審議委員会審議規則六条二項）。

訴願の審理方式については、書面審査を原則とする。但し、訴願受理機関は、必要と認める場合には、訴願人、参加人、利害関係者に意見陳述の機会を付与するものとする。訴願人又は参加人により意見陳述の申出があったときには、正当な理由があると認める場合は、意見陳述の機会を付与するものとする（法六三条）。また、訴願受理機関は、訴願人、参加人の申出により、又は職権をもって訴願人、参加人若しくはその代表人、訴願代理人、補佐人及び処分機関に通知し口頭弁論を行うものとする（法六五条）。

審理にあたっては、訴願受理機関は、調査、鑑定、訴願人・参加人への文書・物品提出命令、鑑査等の権限も付与されている（法六七条、六九条、七三条、七四条）。

また、訴願決定の公正性を確保するために、除斥規定がある。訴願審議委員会の主任委員又は委員は、訴願事件につき利害関係を有する場合には、当該事件の審理・決定から除斥されるとされる（法五五条）。ただ、この法五五条では、除斥のみであって、訴願人・利害関係人による忌避の申立てについては定めがない。また、除斥事由となる「利害関係を有する」は、抽象的なものとどまり、具体的な内容については明確ではない。これに対して、行政活動の適正な手続を規律する行政手続法では、除斥に関しては訴願法より詳細な規定が置かれている。当該法三二条は除斥事由では、一定の親等関係、特殊な関係を有するものと明確に定められるほか、三三条では、職員が手続から除

斥されるべきとき、又は具体的な事実により職務を偏頗に遂行するおそれがあるときは、相手方はこれを忌避することとができるとされる。すなわち行政手続法三二条及び三三条は訴願法五五条より手厚い手続規範が置かれている。そこで訴願手続では、訴願法五五条より手厚い手続規範となる行政手続法三二条、三三条を適用しうるかが問題となる。^③例えば訴願審議委員会の職員は、行政手続法三二条の除外事由がある場合は、あるいは相手方により三三条に基づいて忌避の申立てをされた場合は、除外又は忌避するかという問題がある。筆者は、訴願手続は広い意味の行政手続と捉え、行政手続法の適用対象に含まれるものとして、行政手続法三二条除外規定及び三三条忌避規定が適用されると解し、したがって訴願審議委員会の職員は行政手続法三二条、三三条の除外・忌避の対象となると考えている。

4 訴願決定

(1) 訴願決定の性質

訴願決定とは、訴願審議委員会が訴願事件につき審査し為す決定である。理論的には、行政処分^④の性質を有するものであるが、相反する利害関係を有する者（処分機関と相手方と）の間の紛争解決を目的として為される、すなわち三面関係の処分である点で、相手方と処分機関という二面関係のものとは異なる。

(2) 標準訴願決定期間

訴願決定の遅延を防ぐため、法では、いわゆる標準訴願決定期間が定められている。それは、原則として訴願書を受理した日の翌日より三ヶ月以内になされなければならないものであるが、必要な場合は、一回限りで二ヶ月間延長することができる。この場合は、訴願人及び参加人にその旨を通知する（八五条）、ということである。ただ、訴願決定がなされる前に訴願理由が補充された場合、訴願決定期間は、最後の補充理由を受理した日より起算する。但

し、訴願決定期間が二ヶ月間延長された間に訴願理由が補充された場合、訴願決定期間は、補充理由を受理した日より二ヶ月を超えてはならないとされる（行政院及び各級行政機関訴願審議委員会審議規則二七条三、四項、總統府及び所屬機關訴願審議委員会審議規則二七条三、四項、国家安全會議訴願審議委員会審議規則二七条三、四項、司法院及び所屬機關訴願審議委員会審議規則二四條三、四項、考試院及び所屬機關訴願審議委員会審議規則二八條三、四項、監察院及び所屬機關訴願審議委員会審議規則二二條三、四項、国家通信放送委員會訴願審議委員会審議規則二七條三、四項）。

ただ、注意を要するのは、この標準訴願決定期間を経過しても訴願決定がなされない場合は、訴願管轄機関が訴願決定を怠ったことが違法であるとして、直ちに原処分取消訴訟を提起できるものとどまる（行政訴訟法四條一項）。標準訴願決定期間を経過してなした訴願決定は、当然違法で無効であるわけではない。また、標準訴願決定期間の一律的設定の是非について議論の余地があると筆者は考える。確かに訴願前置主義と併せて考えると、訴願決定期間の設定によって、訴願決定の効率化を図るという意味がある。しかし、各機関の訴願事件の性質や複雑さがまちまちで、訴願審議委員会の職員の資質や人数に差異があり、訴願決定期間を一律に定めるより、むしろ各機関に委ねるほうが適切だと考える。一律の設定によって、期間の制約で意見陳述や口頭弁論という裁量で行われる適正な手続は、かえってそれへの積極的活用又は実質化を妨げることになりかねないのではないかと思われる。

（３）訴願決定の手続

訴願決定は、訴願審議委員会の議決を経なければならない。その議決は、委員の半数以上が出席し出席委員の半数以上の同意で通過する。多数決によるものであるが、多数決の意見と異なる反対意見の扱いについて、一九九八年訴願法改正前の行政院及び各級行政機関訴願審議委員会組織規程では、反対意見書を提出することが認められた。しか

し、取消訴訟の段階で提出された反対意見書が訴願決定および原処分を取り消す論拠となったことがしばしばであるという経緯から、行政機関が反対意見書の提出を拒んだ結果、一九九八年訴願法改正後、五四条では反対意見者の請求があれば、記録に掲載するにとどめると改められている。

(4) 訴願決定の種類

訴願決定は、大別して以下の五つの種類がある。

A. 却下決定

却下決定は、訴願の形式要件を満たさず、不適法とし、訴願を却下するもので（法七七条）、日本の行審法案四四一条一項に当たるものである。どのような場合に却下するか、すなわち却下事由について、日本の同条項では、不適法である場合という概括的な概念を使用するにとどまり、その具体的な内容については学説や判例の展開に委ねられる。これに対して、訴願法七七条は、却下事由について学説でほぼ異論のないものを具体的に条文化している。同条は、法定形式、訴願期間、訴願人適格、訴願能力、処分の不存在、処分性及び訴願対象に関する、以下の八つの却下事由を定めている。「a. 訴願書が法定形式を満たさず補正できない、又は補正期限経過後でも補正がなされないこと。b. 訴願が法定の期間経過後された、又は五七条但書の補正期限経過後されたこと。c. 訴願人が一八条規定を満たさないこと。d. 訴願人が訴願能力を有せず法定代理人の代行がなく、補正の機会を与えたが補正がなされないこと。e. 地方自治団体、法人、非法人団体が訴願人となるが、その代表者又は管理者による提起ではなく、補正の機会を与えたが補正がなされないこと。f. 行政処分が既に存在しないこと。g. 訴願事件が既に訴願決定を経ている、又は取り下げていること。h. 行政処分でない、又は訴願の救済範囲に属しない事項につき訴願を提起したこと。」

また、却下決定について、日本の行審法案で定めがない、もう一つの特例規定がある（法八〇条）。それは、却下

事由（訴願期間徒過）に該当するものの、訴願を却下せず原処分を取り消し、又は変更することができることである。法八〇条一項は、以下のように定めている。「訴願期間の徒過によって却下決定をなす場合において、当該処分が著しく違法又は不当であると認めるときは、処分機関又は上級機関は、職権でこれを取り消し、又は変更することができる。ただし、次の各号に掲げる事情のいずれかに該当するときは、この限りでない。一、当該処分を取り消し又は変更することにより公益に重大な損害を生ずるおそれがあるとき。二、受益処分により受けた信頼利益は、当該処分の取消又は変更により保護しようとする公益より保護に値するものであるとき。」また、同条二項は、以下のように定めている。「行政処分の受益者は、次の各号に掲げる事情のいずれかに該当するときは、信頼利益の保護に値しないものとする。一、詐欺、脅迫又は賄賂の方法で、処分機関に処分をなさせたこと。二、重要な事項につき不正な資料の提出又は不完全な陳述により、処分機関にその資料又は陳述に基づき処分をなさせたこと。三、処分が違法であることを知っている、又は重大な過失によりこれを知らないこと。」

これに基づいて訴願受理機関は、原処分機関の上級機関であり職権で処分を取り消し又は変更する場合は、訴願決定の理由において原処分機関に対し当該処分を取り消し又は変更するように指示することができる（行政院及び各級行政機関訴願審議委員会審議規則二五條、總統府及び所屬機關訴願審議委員會審議規則二五條、國家安全會議訴願審議委員會審議規則二五條、司法院及び所屬機關訴願審議委員會審議規則二二條、考試院及び所屬機關訴願審議委員會審議規則二六條、監察院及び所屬機關訴願審議委員會審議規則二〇條、國家通信放送委員會訴願審議委員會審議規則二五條）。

この特例規定は、行政手続法一一七條及び一一九條の基本構造と同様なもので、その趣旨は、以下のものである。訴願の却下決定は、訴訟要件の未充足による却下判決と同様に、もっぱら限られた行政不服審査資源を有効に使用な

いし配分するという準司法又は行政政策的見地から訴願提起を形式的に制限するものにすぎず、論理的には却下事由があつて絶対的に本案審理を行つてはならないわけではない。仮に却下事由があつて本案審理を行わないことにより準司法又は行政政策的の予想する価値を上回る価値が損なわれることになる、むしろその損なわれる優越的な価値を保護すべきであつて、本案審理に入り原処分を取り消すべきである。その優越的な価値というのは法治主義である。すなわち、本案審理を行わないことにより違法又は不当な処分がそのまま残っており、法治主義に反することになる場合は、むしろ却下事由があるものの、原処分を取り消し又は変更すべきである。ただ、却下事由に該当するものすべてが本案審理できることになる、形式要件の存在意義が薄れることになり、結局、訴願期間徒過という却下事由のみを選択し、原処分が著しく違法又は不当である場合は、本案審理を行い、原処分を取り消し又は変更することができるといふ特例措置を採ることになるのである。また原処分を取り消し又は変更することができるのは、原処分機関又は上級機関である。訴願管轄機関は上級機関である場合は、訴願決定の理由において原処分を取り消し又は変更するように指示できるのである。

逆にこの法治主義を上回る公益又は受益者処分の相手方の信頼利益が認められれば、原処分は著しく違法又は不当であつても、これを維持する。全体として準司法又は行政政策、法治主義、公益、信頼利益の間の価値判断に基づく立法政策である。

B. 棄却決定

訴願の理由がないと認める場合は、棄却決定をする（法七九条一項）。日本の行審法案四四条二項に当たるものである。また、原処分の理由が妥当でないが、他の理由であれば妥当と認める場合は、訴願の理由がないものとする（法七九条二項）。原処分の適法性・妥当性を審査する上級機関の指揮監督権によるものである。

C. 事情決定

法八三条及び八四条は、事情決定を定めている。八三条では、「原処分が違法又は不当ではあるが、これを取消し又は変更することにより、公益に重大な障害を生ずる場合において、訴願人の受ける損害の程度、その賠償の程度又は防止方法その他一切の事情を考慮した上、原処分を取消し又は変更することが著しく公益に反すると認めるときは、訴願受理機関は、当該訴願を棄却することができる。この場合には、決定本文において原処分が違法又は不当であることを宣言しなければならない。」と、八四条では、「訴願受理機関は、当該決定をなす場合には、訴願人の違法又は不当な処分により被った損害を考慮した上、訴願決定の理由において原処分機関に訴願人と協議するように命じることができる。この協議は、国家賠償法の協議と同様な効力を有する」と定められている。

この事情決定は、日本の事情裁決（行審法案四四条三項）をモデルにして導入したものである。ただ、日本の事情裁決と異なるのは、事情決定をなす際に、原処分機関と、損害を被った訴願人との損害賠償の協議を命じることができること、その協議が国家賠償法の協議と同様な効力を有するという点である。既成事実又は公益の維持と被害訴願人の損害賠償請求との均衡性に基づいたものである。

D. 認容決定

認容決定は、原処分が違法又は不当である場合になすものである。法八一条は、「訴願の理由があると認める場合には、訴願受理機関は、原行政処分全部又は一部を取り消さなければならない。」「事件の状況により原行政処分を変更し、又は処分機関に差戻し、改めて処分をなすように命じることができる。この場合は、一定の期限を指定して処分をなすように命じるものとする。」と定めている。このように認容決定に関する三つの形態を定めている。第一は、訴願受理機関が原処分を取り消すにとどまるものである。第二は、訴願受理機関が原処分を取り消し、処分機

関に再処分を命ずるものである。第三は、訴願受理機関が自ら原処分を変更するものである。

また、訴願法で明文規定がないが、実務上もう一つの形態が存在している。それは、原処分機関が再処分をなす必要がなく、一定の措置をとる必要性があると認める場合には、原処分を取り消し、原処分機関に一定の措置をとるよう命じるものである。

さらに、原処分の違法性・妥当性の判断においては、必ずしも訴願の理由に拘る必要がなく、法令のすべてに基づいて審査を行うのである。それゆえ、訴願に理由がないものの、他の理由で原処分が明らかに違法又は不当と認める場合は、訴願の理由があるものとされる。原処分機関は、弁明が不十分であり、又は期限が経過しても弁明を行わないことにより事実関係が明確でないと認められる場合、訴願受理機関は自ら職権で取り調べ決定をなし、又は訴願理由があるとして、原処分を取り消し、原処分機関に改めて処分をなすように命じることができるとされる。（行政院及び各級行政機関訴願審議委員会審議規則二六条、総統府及び所属機関訴願審議委員会審議規則二六条、国家安全会議訴願審議委員会審議規則二六条、司法院及び所属機関訴願審議委員会審議規則二三条、考試院及び所属機関訴願審議委員会審議規則二七条、監察院及び所属機関訴願審議委員会審議規則二二条、国家通信放送委員会訴願審議委員会審議規則二六条）。

E. 義務付け決定

論理的に、義務付け決定は、義務付け判決と同様、申請型義務付け決定と非申請型義務付け決定があり、さらに前者は、不作為によるものと申請拒否によるものがある。日本の場合、行審法案では、申請拒否によるもの（四五条二項）と不作為によるもの（四八条三項）に関する定めがあるが、非申請型義務付け裁決については、行政手続法改正案三六条の三では申請権に基づかない者による処分等の求めに関する定めがあるが、当該行政庁又は行政機関は当該

処分等を為されない場合はそれに対応するための審査庁の裁決については定めがない。これに対して台湾の場合は、訴願法では不作為によるものしか定めがない。八二条では、不作為に対し訴願を提起した事件につき、訴願受理機関は、訴願理由があると認める場合には、原処分機関に相当の期間を指定し迅速に一定の処分をなすように命じなければならないという定めがこれである。しかし、拒否処分による申請型義務付け訴願と非申請型義務付け訴願は認められるかについては、明文規定がなく意見が分かれている¹⁾。

(5) 訴願決定書

訴願決定は、実質的に訴願受理機関の行政処分であるため、訴願決定書は一定の形式に備える必要がある。例えば、本機関の名義で発行すること、決定機関とその長のほかに、訴願審議委員会の主任委員及び関与した委員の氏名を記載することがある。(行政院及び各級行政機関訴願審議委員会審議規則二八条二項)。また、訴願決定書において、一定の事項のほかに、教示事項を記載しなければならない(法八九条、九〇条)。

(三) 訴願審議委員会の運営実態

1 訴願審議委員会の設置状況

訴願審議委員会の設置状況は、現在、国レベルでは、行政院と所属機関では、独立機関も含めて二四個に及ぶ(機関名は表一を参照)。総統府とその所属機関である国家安全會議、司法院、考試(人事行政)院とその所属機関である銓敘(公務員任免及び勤務評価、公務員・教師保険等)部及び考選(公務員採用試験)部、監察院とその所属機関である審計部が加わると、三三個に及ぶ。地方レベルでは、二直轄市政府と二三県(市)政府で二五個に及ぶ(地方政府名は表二を参照)。

すべての訴願審議委員会の組織構成の実際は、網羅的に調査を行っていないが、内政部、教育部、環境保護署の訴願審議委員会に関わっていた経験や各委員会のホームページ等から、ほぼ訴願法五二条通りに法律専門の学識者等第三者委員が二分の一以上を占めるであろう。第三者委員は、法学者、法曹関係者、専門職の方等が殆どである。また、その趣旨が最大限尊重され、委員のすべてを学識等第三者により構成されるものもある（例えば台北市政府訴願審議委員会や高雄市政府訴願審議委員会）。そのほか、人数や特殊な資格等については各機関に委ねられるため、多様性を呈している。また、一部の委員会には女性委員の積極採用という傾向もある。

2 訴願事件数等

行政院及びその所属機関及び地方自治団体の訴願事件の処理状況は、行政院が毎年調査を行っている。まず、行政院とその所属機関の訴願事件総件数は、公開資料のある二〇〇〇年から二〇〇七年までは、概ね、年間約二万ないし三万件である。最近二年の二〇〇六年及び二〇〇七年の調査資料（表一「行政院及び所属機関訴願事件統計表」（二〇〇六年及び二〇〇七年）をみると、二〇〇六年は二四五六三件で、二〇〇七年は二三一五四件である。職員人数が〇六年一二一・〇七名、〇七年一一三・〇五名で計算すると、職員一人当たりの件数は、〇六年二・〇三件、〇七年二・〇五件となる。事件の内訳をみると、二年とも財政部が最も多く（〇六年六八八八件、〇七年五五六三件）、次いで、行政院（〇六年四五〇三件、〇七年四三三〇件）、經濟部（〇六年三八四七件、〇七年三三二七件）、内政部（〇六年三〇八〇件、〇七年二九三四件）、労働委員会（〇六年二五六九件、〇七年二一五件）、交通部（〇七年一六四五年）、環境保護署（〇六年一〇三三件）となっている。件数が少ないのは、金融管理委員会（〇六年〇件）、大陸委員会（〇六年二件、〇七年〇件）、国家科学發展委員会（〇六年一件、〇七年七件）、公共工事委員会（〇六年二件、〇

七年〇件）である。

訴願の前置としての不服申立件数については、ほとんど統計数字はないが、国民健康保険の不服申立件数は、二〇〇八年八〇五一二件（内訳は、被保険者権利利益関係八三〇件、医療機関関係九六八二件）である。

日本の場合も、毎年総務省が行政不服審査法等の施行状況に関する調査を行っている。平成一八年度（二〇〇六年四月一日～二〇〇七年三月三十一日）（以下、「日本調査」と略す¹⁷）においては、国に対する不服申立件数は、一八七七四件であり、その内訳は異議申立六三一五件、審査請求一〇七九五件、再審査請求一六六四件となっている。

台湾と日本を比較する場合に注意を要するのは、台湾の統計数字は、行政院とその所属機関の訴願事件のみであり、以下の事件は含まれない。第一、行政院以外の中央機関（總統府とその所属機関、考試院とその所属機関、司法院、監察院とその所属機関）の訴願事件、第二、訴願に相当する特殊な不服申立事件（公務員の復審・申訴、教師申訴、調達申訴等事件）、第三、訴願の前置としての不服申立事件（社会保険爭議事件等）である。これに対して、日本調査の統計数字は、個別法に基づいたものも、異議申立でも含まれる。また台湾では再訴願はないのに対して、日本では再審査請求がある。

この差異を前提にすると、台湾の総件数は、日本より遥かに多いことが分かる。事件の内訳をみると、租税事件が最も多いという点で共通する。社会保険関係の訴願事件については、それぞれの主管機関に反映されるものである。例えば労働者保険を主管する労働委員会では、総件数が多い。国民健康保険を主管する衛生署では、訴願事件総数は〇六年六一二件、〇七年六一六件であるが、訴願の前置としての不服申立事件は二〇〇八年八〇五一二件である。訴願提起率が低いことで、訴願前置としての不服申立の救済機能が果たされたものといえよう。全体として社会保険関係事件が多いという点でも日本と類似するであろう。ただ、行政院の事件が多いのは各部（省）の処分が多いこと、

經濟部で知的財産事件が多いこと、内政部で土地、建築、生活保護等事件が多いことという諸点では日本とは異なる。次に地方自治団体の訴願事件についてである。表二「地方機関訴願事件統計表（二〇〇六年及び二〇〇七年）」をみると、訴願事件総件数は、〇六年七二四九件、〇七年七五九三件であり、そのうち半分前後は、台北市政府（〇六年三三四一件、〇七年三九三四年）が占める。次いで、台北県政府（〇六年一二〇六件、〇七年一〇九二件）、高雄市政府（〇六年六三〇件、〇七年六〇七件）、桃園県政府（〇六年四〇六件、〇七年三四五件）となっている。件数が少ないのは、澎湖県政府（〇六年六件、〇七年五件）、台東県政府（〇六年一七件、〇七年二〇件）、嘉義市政府（〇六年二四件、〇七年一九件）、金門県政府（〇六年二五件、〇七年二〇件）である。地方の間に格差が大きい。全体の職員人数は〇六年九四・五七名、〇六年九九・二名であり、職員一人当たりの件数は、〇六年七七件、〇七年七七件となる。

日本の地方公共団体の場合は、日本調査をみると、平成一八年度の総件数は一六一七〇件であり、そのうち異議申立六七九四件、審査請求九三六五件、再審査請求一件となっている。

台湾と日本を比較するに留意すべきは、台湾の統計数字は、中央と同じく、訴願に相当する不服申立てと、訴願の前置としての不服申立ては含まれないことである。また訴願管轄権があるのは、直轄市及び県（市）のみであり、郷（鎮、市）は訴願管轄権がないため、不服申立事件はない。そして再訴願事件もない。これに対して、日本の場合は、異議申立て、個別法に基づく不服申立ても含まれ、しかも都道府県のみならず、市町村も含まれる。

これらの差異を念頭に置くと、台湾の地方自治団体の訴願事件の実態には、以下の特徴があるといえよう。第一に、単純に総件数を比較すると、中央より遥かに少ない。日本の場合は、地方が国より少ないがその差はそれほど大きくない。二〇〇〇年以降機関委任事務の廃止と事務の再分配により地方公共団体が処理する事務が増え、その事務

としてなされる処分とそれへの不服申立事件が相対的に増加し国との差を縮めたものと考えられる。しかし、台湾の地方自治団体は、国とは大差がある。理由は、自治事務が稀で、それに関する地方自治団体の処分権限や処分が少なく訴願事件も少ないこと、地方自治団体に対する国の裁定的関与が一般制度として存在するため、地方の処分でも中央の訴願事件になること等があると考えられる。つまり地方自治度の低さを反映したものともいえよう。第二に、台北市政府が半分を占めるという一市集中の現象が顕著であり、地方の間の格差が大きいということである。理由は、台北市民の権利意識や行政への不信感が強いと考えられる。第三に、事件の性質の多様化である。台北市の事件の内訳をみると、民政、社会福祉、土地行政、建築、交通、教育、環境、租税等、多岐にわたっている分野の事件が存在する。その点でも、日本で介護保険法、生活保護法、地方税関係等に集中するという点とは異なる。

3 処理の結果

(1) 認容率

訴願事件の処理結果について認容率（認容件数が訴願決定件数に占める比率）が最も注目される。行政院及び所属機関では、全体の認容率は、〇六年一〇・九％、〇七年九・四％である。認容率が高いのは、文化建設委員会（〇六年二五％、〇七年五〇％）、公共工事委員会（〇六年五〇％）、原住民委員会（〇七年三三・三％）、中央選挙管理委員会（〇六年三〇・八％）、人事行政局（〇七年二二・二％）、国防部（〇六年二一・九％）、環境保護署（〇七年二一・三％）、農業委員会（〇六年二〇・八％）である。内政部、環境保護署及び經濟部は事件数が多いが認容率が高いということが注目されよう。認容率の高い理由については、一概に言えないが、環境保護署に限ってみると、原処分が違法だとする理由には、事実誤認、法規解釈・適用の誤り、法令違反等がある。

地方自治団体では、全体の認容率は、〇六年一七・一%、〇七年一四・三%であり、国より高い。認容率が高いのは、花蓮県政府（〇六年三三・三%、〇七年四六・二%）、台北県政府（〇六年二九・八%、〇七年二八・二%）、連江県政府（〇六年二六・五%、〇七年二三・五%）、雲林県政府（〇六年二六・四%、〇七年二〇・三%）、金門県政府（〇六年二六・一%）、嘉義県政府（〇七年二四・四%）である。

他方、日本の場合、国では、全体の認容率は、一二・五%であり、その内訳を見ると、異議申立て一三・九%、審査請求一三%、再審査請求五・八%となっている。地方公共団体では、全体の認容率は、八・二%にとどまり、国よりも低い。

（２）訴訟提起率

訴訟提起率について、国では、全体は〇六年二九・八三%、〇七年二七・二九%であり、訴訟提起率が高いのは、財政部（〇六年五三・六三%、〇七年五八・二四%）、国家通信放送委員会（〇七年五〇・九六%）、海岸巡視署（〇六年五〇%）、国防部（〇六年三四・三二%、〇七年三一・〇三%）、經濟部（〇六年二九・四六%、〇七年二八・六%）である。地方自治団体では、全体は〇六年一八・〇三%、〇七年一六・五九%であり、国より低い。訴訟提起率が高いのは、嘉義市政府（〇六年五五%、〇七年五〇%）、基隆市政府（〇六年四二・五五%、〇七年三六・三六%）、南投県政府（〇七年四〇・九一%）、新竹県政府（〇六年三九・〇二%）、台南市政府（〇六年三五・五一%）である。

4 訴願決定期間

訴願提起から決定に至るまでに要した期間について、国では、全体として、三ヶ月以内（〇六年六七・五%、〇七

年七五・一%) が最も多く、次いで、三ヶ月～五ヶ月(〇六年二六・九%、〇七年二二・九)、五ヶ月以上(〇六年五・六%、〇七年三%) となっている。地方公共団体では、全体の訴願決定期間は、三ヶ月以内(〇六年七一・七%、〇七年七四・二%) が最も多く、次いで、三ヶ月～五ヶ月(〇六年二六・六%、〇七年二四・九%)、五ヶ月以上(〇六年一・七%、〇七年〇・九%) となっている。

日本の場合、国では、全体の不服申立ての処理期間は、三ヶ月以内が四七%と最も多く、次いで三ヶ月～六ヶ月一五・九%、六ヶ月～一年二四・二%、一年以上一二・八%となっている。地方公共団体では、三ヶ月以内が三三・四%であり、次いで、三ヶ月～六ヶ月二三・六%、六ヶ月～一年二五・二%、一年以上一七・八%となっている。全体として長く、迅速な救済の理念に合致するか疑問である。

5 審理の手続

訴願審理の手続について注目されるのは、口頭弁論及び意見陳述の実施状況である。まず、口頭弁論の実施状況について、行政院及び所属機関では、表三「行政院及び所属機関訴願事件口頭弁論・意見陳述統計表(二〇〇六年及び二〇〇七年)」をみると、全体の実施率は、〇六年〇・一三%、〇七年〇・二五%であり、きわめて低率である。そのうち、文化建設委員会が一二・五〇%と最も高いが、全然開催されないものも少なくない。これに対して地方においては、表四「地方機関訴願事件口頭弁論・意見陳述統計表(二〇〇六年及び二〇〇七年)」をみると、全体の実施率は、〇六年二・一二%、〇七年二・六五%である。そのうち全然開催されないものもあるが、高い実施率の自治体(宜蘭県政府(〇七年三五・四八%)、彰化県政府(〇六年一〇・五三%、〇七年八・〇五%)、台南市政府(〇六年九・三二%、〇七年一九・七八%))もあり、全体として国より積極的に口頭弁論を開催する実績が見られる。

表一 行政院及び所属機関訴願事件統計表（2006年及び2007年）

項 目 機 関		受理 件数	訴 願 決 定							そ 他 **	処理 済総 件数	職員 人数 **	
			却下	棄却	認 容		訴訟提 起率%	決 定 期 間					
					件数	認容 率% *		3ヶ月内 (決定数に 占める率)	3～5ヶ月 (決定数に 占める率)				5ヶ月以上 (決定数に 占める率)
行政院	06年	4503	1036	1957	146	4.7	18.6	1751 (55.8)	1283 (40.9)	105 (3.3)	390	3529	16.6
	07年	4350	904	2074	208	6.5	15.22	1824 (57.3)	1348 (42.3)	14 (0.4)	358	3544	17.2
内政部	06年	3080	603	1182	429	19.4	21.05	1070 (48.3)	683 (30.8)	461 (20.9)	201	2415	7.7
	07年	2934	531	1158	346	17.0	20.93	1127 (55.4)	551 (27.1)	357 (17.5)	228	2263	9.5
国防部	06年	261	56	76	37	21.9	34.32	162 (95.9)	7 (4.1)	0 (0)	48	217	3
	07年	238	73	60	20	13.1	32.03	153 (100)	0 (0)	0 (0)	43	196	3
財政部	06年	6888	778	4426	513	9	53.63	4439 (77.6)	1197 (20.9)	81 (1.5)	204	5921	28.8
	07年	5563	661	3795	235	5.0	58.24	3885 (82.8)	738 (15.7)	68 (1.5)	182	4873	27
教育部	06年	493	44	413	13	3	2.98	469 (99.8)	1 (0.2)	0 (0)	3	473	3.5
	07年	363	55	225	16	5.4	23.31	293 (98.9)	3 (1.1)	0 (0)	16	312	3.5
法務部	06年	50	33	6	0	0	23.08	29 (74.4)	10 (25.6)	0 (0)	0	39	1
	07年	55	52	0	2	3.7	0	44 (81.5)	10 (18.5)	0 (0)	0	54	0.5
經濟部	06年	3847	434	2104	452	15.1	29.46	1524 (51)	1055 (35.3)	411 (13.7)	157	3147	19.3
	07年	3227	458	1734	266	10.8	28.6	1577 (64.2)	783 (31.9)	98 (3.9)	122	2580	19.3
交通部	06年	493	162	192	46	11.5	14.25	381 (95.3)	17 (4.3)	2 (0.4)	32	432	3
	07年	1645	1328	191	33	2.1	3.54	1521 (98)	30 (1.9)	1 (0.1)	43	1595	3.25
局人事行政	06年	11	4	0	0	0	25.00	3 (75)	1 (25)	0 (0)	7	11	1
	07年	11	4	3	2	22.2	0	7 (77.8)	2 (22.2)	0 (0)	2	11	0.5
新聞局	06年	29	2	11	0	0	0	7 (53.8)	6 (46.2)	0 (0)	8	21	1
	07年	43	3	36	1	2.5	22.5	39 (97.5)	1 (2.5)	0 (0)	0	40	1
衛生署	06年	612	47	388	29	6.3	18.1	409 (88.1)	54 (11.6)	1 (0.3)	14	478	2.67
	07年	616	59	436	27	5.2	20.88	487 (93.3)	35 (6.7)	0 (0)	5	527	3
署環境保護	06年	1033	95	561	119	15.4	14.19	540 (69.7)	235 (30.3)	0 (0)	30	805	5.5
	07年	1282	142	635	210	21.3	7.19	712 (72.1)	275 (27.9)	0 (0)	28	1015	5.3

台湾における行政不服審査機関の現状

署 海岸巡視	06年	8	1	1	0	0	50	1 (50)	1 (50)	0 (0)	3	5	3
	07年	4	0	4	0	0	0	4 (100)	0 (0)	0 (0)	0	4	0.5
委員 金融管理	06年	0	0	0	0	0	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0
	07年	7	6	0	0	0	0	0 (0)	6 (100)	0 (0)	1	7	2.5
会 大陸委員	06年	1	1	0	0	0	10	1 (100)	0 (0)	0 (0)	0	1	1
	07年	0	0	0	0	0	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0
会 退役軍人	06年	53	11	33	4	8.3	12.50	41 (85.4)	7 (14.6)	0 (0)	3	51	2
	07年	67	15	25	4	9.1	13.64	43 (97.7)	1 (0.3)	0 (0)	4	48	1
委員 国家科学	06年	1	1	0	0	0	0	1 (100)	0 (0)	0 (0)	0	1	1
	07年	7	1	0	0	0	0	1 (100)	0 (0)	0 (0)	5	6	1
会 農業委員	06年	509	82	203	75	20.8	18.06	294 (81.7)	66 (18.3)	0 (0)	71	431	5
	07年	479	56	247	54	15.1	13.45	282 (79)	75 (21)	0 (0)	38	395	2.5
委員 文化建設	06年	8	0	3	1	25	25	0 (0)	4 (100)	0 (0)	2	6	1
	07年	14	1	4	6	54.5	9.09	9 (81.8)	2 (18.2)	0 (0)	0	11	0.5
会 労働委員	06年	2569	261	1738	202	9.2	13.08	1696 (77.1)	500 (22.7)	5 (0.2)	58	2259	10
	07年	2115	206	1214	280	16.5	9.06	1604 (94.4)	96 (5.6)	0 (0)	72	1772	9
委員 公共工事	06年	2	0	1	1	50	0	1 (50)	1 (50)	0 (50)	0	2	1
	07年	0	0	0	0	0	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	0
員 原住民委	06年	2	0	0	0	0	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0	1
	07年	6	0	2	1	33.3	0	0 (0)	0 (0)	3 (100)	1	4	1
委員 選挙管理	06年	16	3	6	4	30.8	15.3	13 (100)	0 (0)	0 (0)	0	15	2
	07年	3	1	1	0	0	0	2 (100)	0 (0)	0 (0)	0	2	1
送 国家通信放	06年	94	6	66	4	5.3	5.26	69 (90.8)	7 (9.2)	0 (0)	1	77	1
	07年	125	24	78	2	1.9	50.96	71 (68.3)	33 (31.7)	0 (0)	6	110	1
合 計	06年	24563	3660	13367	2075	10.9	29.83	12901 (67.5)	5135 (26.9)	1066 (5.6)	1234	20336	121.07
	07年	23154	4580	11922	1713	9.4	27.29	13685 (75.1)	3989 (21.9)	541 (3)	1154	19369	113.05

出典：行政院ホームページ。

* 認容率は、認容件数が訴願決定数に占める比率である（以下同）。

** 「その他」は、他の機関への移送及び訴願の取り下げの件数である（以下同）。

** 職員人数は、実質的に訴願事件の処理に携わる人数である（以下同）。

表二 地方機関訴願事件統計表（2006年及び2007年）

項 目 地方府県		受理 件数	訴 願 決 定						決 定 期 間 3ヶ月内 (決定数に 占める率%)	3～5ヶ月 (決定数に 占める率%)	5ヶ月以上 (決定数に 占める率%)	そ 他	処理 済総 件数	職員 人数
			却下	棄却	認 容		訴訟提 起率%							
					件数	認容 率%								
台北市 政府	06年	3341	632	1502	334	13.5	16.61	1759 (71.3)	709 (28.7)	0 (0)	380	2848	18.57	
	07年	3934	517	1279	168	8.6	15.84	1455 (74.1)	509 (25.9)	0 (0)	1458	3422	18.2	
高雄 市 政府	06年	630	90	272	76	17.4	14.84	290 (66.2)	147 (33.6)	1 (0.2)	48	486	5	
	07年	607	106	282	53	12	4.99	233 (52.8)	207 (46.9)	1 (0.3)	41	482	4	
台北 縣 政府	06年	1206	344	359	299	29.8	15.47	575 (57.4)	338 (33.7)	89 (8.9)	10	1012	7	
	07年	1092	235	317	217	28.2	13.78	530 (68.9)	200 (26)	39 (5.1)	5	774	6	
桃園 縣 政府	06年	406	107	190	43	12.6	17.06	287 (84.4)	49 (14.4)	4 (1.2)	14	354	9	
	07年	345	72	172	43	15	30.66	251 (87.5)	36 (12.5)	0 (0)	10	297	9	
新竹 縣 政府	06年	52	8	29	4	9.8	39.02	29 (70.7)	12 (29.3)	0 (0)	3	44	2	
	07年	61	8	38	5	9.8	25.49	44 (86.3)	7 (13.7)	0 (0)	5	56	2	
苗栗 縣 政府	06年	132	26	68	25	21	10.08	111 (93.3)	7 (5.9)	1 (0.8)	4	123	3	
	07年	83	21	49	9	11.4	5.06	51 (64.6)	27 (34.2)	1 (1.2)	2	81	3	
台中 縣 政府	06年	178	43	95	7	4.8	25.52	109 (75.2)	36 (24.8)	0 (0)	31	176	3	
	07年	160	16	76	13	12.4	20	102 (97.1)	3 (2.9)	0 (0)	41	146	3	
南投 縣 政府	06年	41	7	21	3	9.7	25.81	28 (90.3)	3 (9.7)	0 (0)	1	32	3	
	07年	28	9	12	1	4.5	40.91	19 (86.4)	3 (13.6)	0 (0)	3	25	3	
彰化 縣 政府	06年	152	24	88	25	18.2	23.36	136 (99.3)	1 (0.7)	0 (0)	6	143	3	
	07年	105	17	55	15	17.2	22.99	85 (97.7)	2 (2.3)	0 (0)	9	96	3	
雲林 縣 政府	06年	98	21	32	19	26.4	27.78	44 (61.1)	28 (38.9)	0 (0)	4	76	2	
	07年	94	16	47	16	20.3	20.25	55 (69.6)	23 (29.1)	1 (1.3)	4	83	4	
嘉義 縣 政府	06年	58	17	26	9	17.3	13.46	34 (65.4)	17 (32.7)	1 (1.9)	3	55	3	
	07年	57	8	26	11	24.4	8.89	43 (95.6)	2 (4.4)	0 (0)	6	51	2	
台南 縣 政府	06年	114	19	48	13	16.3	33.75	44 (55)	35 (43.8)	1 (1.2)	6	86	6	
	07年	162	48	55	16	13.4	19.33	75 (63)	44 (37)	0 (0)	7	126	4	

台湾における行政不服審査機関の現状

高雄 県政府	06年	166	37	63	26	20.6	20.63	86 (68.3)	40 (31.7)	0 (0)	4	130	6
	07年	194	52	82	21	13.5	18.71	123 (79.4)	32 (20.6)	0 (0)	8	163	6
屏東 県政府	06年	69	12	29	6	12.8	29.79	35 (74.5)	12 (25.5)	0 (0)	8	55	2
	07年	84	5	42	3	6	34	34 (68)	16 (32)	0 (0)	10	60	2
宜蘭 県政府	06年	40	9	18	5	15.6	18.75	23 (71.9)	9 (28.1)	0 (0)	3	35	1
	07年	37	9	13	9	29	19.35	21 (67.7)	10 (32.3)	0 (0)	3	34	1
花蓮 県政府	06年	38	11	9	10	33.3	16.67	19 (63.3)	9 (30)	2 (6.7)	3	33	1
	07年	32	1	13	12	46.2	11.54	18 (69.2)	5 (30.8)	0 (0)	1	16	9
台東 県政府	06年	17	4	3	3	30	10	8 (80)	1 (10)	1 (10)	2	12	3
	07年	20	8	5	2	13.3	33.33	10 (66.7)	5 (33.3)	0 (0)	1	16	3
澎湖 県政府	06年	6	1	4	0	0	0	5 (50)	5 (50)	0 (0)	0	5	1
	07年	5	2	3	0	0	20	5 (100)	0 (0)	0 (0)	0	5	1
金門 県政府	06年	25	12	5	6	26.1	4.35	13 (56.5)	10 (43.5)	0 (0)	1	24	2
	07年	20	7	6	3	18.8	12.5	10 (62.5)	6 (37.5)	0 (0)	1	17	1
連江 県政府	06年	49	2	34	13	26.5	12.24	40 (81.6)	9 (18.4)	0 (0)	0	49	1
	07年	102	3	49	16	23.5	2.94	51 (75)	17 (25)	0 (0)	0	68	1
基隆 市政府	06年	47	3	38	6	12.8	42.55	47 (100)	0 (0)	0 (0)	0	47	1
	07年	44	5	37	2	4.5	36.36	44 (100)	0 (0)	0 (0)	0	44	1
新竹 市政府	06年	64	11	22	10	23.3	32.56	34 (79.1)	9 (20.9)	0 (0)	17	60	5
	07年	80	8	39	13	21.7	23.33	52 (86.7)	8 (13.3)	0 (0)	12	72	5
台中 市政府	06年	174	25	119	8	5.3	15.79	152 (100)	0 (0)	0 (0)	0	161	2
	07年	121	30	49	14	15.1	27.96	93 (100)	0 (0)	0 (0)	10	103	2
嘉義 市政府	06年	24	1	17	2	10	55	20 (100)	0 (0)	0 (0)	0	20	2
	07年	19	3	15	0	0	50	18 (100)	0 (0)	0 (0)	0	18	3
台南 市政府	06年	118	9	87	11	10.3	35.51	96 (89.7)	11 (10.3)	0 (0)	3	110	3
	07年	107	13	66	12	13.2	17.58	80 (87.9)	11 (12.1)	0 (0)	13	104	3
合 計	06年	7249	1475	3179	963	17.1	18.03	4025 (71.7)	1492 (26.6)	100 (1.7)	563	6176	94.57
	07年	7593	1219	2827	674	14.3	16.59	3502 (74.2)	1175 (24.9)	43 (0.9)	1654	6374	99.2

出典：行政院ホームページ

表三 行政院及び所属機関訴願事件口頭弁論・意見陳述統計表（2006年及び2007年）

		受理件数	口 頭 弁 論		意 見 陳 述	
			件数（職権＋申請）	比率%	件数（職権＋申請）	比率%
行政院	06年	4503	11 (7+4)	0.24	71 (0+71)	1.58
	07年	3186	18 (6+12)	0.56	112 (1+111)	3.52
内政部	06年	3080	0 (0+0)	0	21 (0+21)	0.68
	07年	2035	0 (0+0)	0	43 (0+43)	2.11
国防部	06年	261	0 (0+0)	0	8 (0+8)	3.07
	07年	153	0 (0+0)	0	3 (0+3)	1.96
財政部	06年	6888	2 (0+2)	0.03	207 (0+207)	3.01
	07年	4691	1 (0+1)	0.02	226 (0+226)	4.82
教育部	06年	493	0 (0+0)	0	1 (1+0)	0.20
	07年	0	0 (0+0)	0	17 (14+3)	5.74
法務部	06年	50	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	54	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
經濟部	06年	3847	8 (4+4)	0.21	3 (1+2)	0.08
	07年	2458	23 (21+2)	0.94	1 (0+1)	0.04
交通部	06年	493	3 (0+3)	0.61	3 (3+0)	0.61
	07年	1552	0 (0+0)	0	5 (5+0)	0.32
人事行政局	06年	11	0 (0+0)	0	1 (1+0)	9.09
	07年	9	0 (0+0)	0	1 (1+0)	11.11
新聞局	06年	29	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	40	1 (0+1)	2.50	1 (0+1)	2.50
衛生署	06年	612	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	522	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
環境保護署	06年	1033	0 (0+0)	0	25 (3+22)	2.42
	07年	987	0 (0+0)	0	24 (5+19)	2.43
海岸巡視署	06年	8	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	4	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
大陸委員会	06年	1	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	0	0	0	0	0
退役軍人委員会	06年	53	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	44	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
国家科学委員会	06年	1	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	1	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
農業委員会	06年	509	0 (0+0)	0	10 (0+10)	1.96
	07年	357	0 (0+0)	0	11 (2+9)	3.08
文化建設委員会	06年	8	1 (0+1)	12.50	4 (4+0)	50.00
	07年	11	1 (0+1)	9.09	6 (6+0)	54.55
労働委員会	06年	2569	0 (0+0)	0	10 (1+9)	0.39
	07年	1700	0 (0+0)	0	5 (0+5)	0.29
公共工事委員会	06年	2	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	0	0	0	0	0
原住民委員会	06年	2	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	3	1 (1+0)	33.33	0 (0+0)	0
選挙管理委員会	06年	16	0 (0+0)	0	1 (0+1)	6.25
	07年	2	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
国家通信放送委員会	06年	94	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	104	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
合 計	06年	19102	25 (11+14)	0.13	365 (14+351)	1.91
	07年	18215	45	0.25	455	2.50

出典：行政院ホームページ

台湾における行政不服審査機関の現状

表四 地方機関訴願事件口頭弁論及び意見陳述統計表（2006年及び2007年）

機 關		受理件数	口 頭 弁 論		意 見 陳 述	
			件数 (職權+申請)	比率%	件数 (職權+申請)	比率%
台北市政府	06年	3341	51 (0+51)	1.53	149 (42+107)	4.46
	07年	1964	55 (3+52)	2.80	129 (40+89)	6.57
高雄市政府	06年	630	0 (0+0)	0	5 (0+5)	0.79
	07年	441	1 (0+1)	0.23	13 (4+9)	2.95
台北县政府	06年	1206	5 (0+5)	0.41	21 (2+19)	1.74
	07年	769	15 (0+15)	1.95	8 (2+6)	1.04
桃園县政府	06年	406	6 (0+6)	1.48	0 (0+0)	0
	07年	287	3 (0+3)	1.05	3 (0+3)	1.05
新竹县政府	06年	52	2 (0+2)	3.85	1 (0+1)	1.92
	07年	51	2 (0+2)	3.92	2 (0+2)	3.92
苗栗县政府	06年	132	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	79	0 (0+0)	0	1 (0+1)	1.27
台中县政府	06年	178	8 (1+7)	4.49	1 (0+1)	0.56
	07年	105	1 (0+1)	0.95	3 (1+2)	2.86
南投县政府	06年	41	1 (0+1)	2.44	6 (3+3)	14.63
	07年	22	1 (0+1)	4.55	6 (4+2)	27.27
彰化县政府	06年	152	16 (0+16)	10.53	2 (0+2)	1.32
	07年	87	7 (0+7)	8.05	4 (2+2)	4.60
雲林县政府	06年	98	1 (1+0)	1.02	0 (0+0)	0
	07年	79	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
嘉義县政府	06年	58	1 (1+0)	1.72	3 (0+3)	5.17
	07年	45	0 (0+0)	0	6 (0+6)	13.33
台南县政府	06年	114	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	119	5 (0+5)	4.20	1 (0+1)	0.84
高雄县政府	06年	166	2 (0+2)	1.20	8 (0+8)	4.82
	07年	155	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
屏東县政府	06年	69	2 (0+2)	2.90	3 (2+1)	4.35
	07年	50	1 (0+1)	2.00	1 (1+0)	2.00
宜蘭县政府	06年	40	2 (0+2)	5.00	1 (0+1)	2.50
	07年	31	11 (0+11)	35.48	0 (0+0)	0
花蓮县政府	06年	38	0 (0+0)	0	1 (0+1)	2.63
	07年	26	1 (0+1)	3.85	2 (0+2)	7.69
台東县政府	06年	17	1 (0+1)	5.88	2 (2+0)	11.76
	07年	15	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
澎湖县政府	06年	6	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	5	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
金門县政府	06年	25	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	16	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
連江县政府	06年	49	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	68	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
基隆市政府	06年	47	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
	07年	44	0 (0+0)	0	0 (0+0)	0
新竹市政府	06年	64	2 (0+2)	3.13	2 (0+2)	3.13
	07年	60	0 (0+0)	0	10 (0+10)	16.67
台中市政府	06年	174	7 (0+7)	4.02	1 (0+1)	0.57
	07年	93	4 (0+4)	4.30	3 (0+3)	3.23
嘉義市政府	06年	24	1 (0+1)	4.17	1 (0+1)	4.17
	07年	18	0 (0+0)	0	1 (0+1)	5.56
台南市政府	06年	118	11 (3+8)	9.32	3 (2+1)	2.54
	07年	91	18 (12+6)	19.78	4 (3+1)	4.40
合 計	06年	5617	119 (5+114)	2.12	210 (53+157)	3.74
	07年	4720	125 (15+110)	2.65	197 (57+140)	4.17

出典：行政院ホームページ

意見陳述の実施状況について、行政院及び所屬機関では、全体の実施率は、〇六年一・九一%、〇七年二・五〇%である。そのうち、全然実施しない機関もあるが、高い実施率の機関（文化建設委員会（〇六年五〇%、〇七年五四・五五%）、人事行政局（〇六年九・〇九%、〇七年一一・一一%）、中央選舉管理委員会（〇六年六・二五%）、財政部（〇七年四・八二%）もある。地方自治団体で、全体の実施率は、〇六年三・七四%、〇七年四・一七%である。全然実施しないものもあるが、実施率が高い自治体（南投県政府（〇六年一四・六三%、〇七年二七・二七%）、新竹市政府（〇七年一六・六七%）、嘉義県政府（〇七年一三・三三%）、台東県政府（〇六年一一・七六%）もあり、全体として国より積極的に実施している。しかも、台北市政府、南投県政府、新竹市政府では職権による実施率が高いという点で評価されよう。総じて口頭弁論と意見陳述の実施は、いずれも国より地方が積極的に行われているという意外な結果となっている。

また、それ以外の手続については、各訴願審議委員会、特に事件数の多い中央の訴願審議委員会では、受理件数、委員、決定期間や職員人数の制約、事件の性質等に応じて様々な工夫をされ適切な処理をされている。例えば、筆者が委員を担当していた内政部訴願審議委員会では、月二回の審議会の審議に付するために、委員をチームに分け、週一または二回で各チームが予審を担当する。環境保護署訴願審議委員会では、月一回の審議会ではあるが、事前に事件資料が送付され会議前に争点等を検討する。教育部訴願審議委員会では、月一回の審議会ではあるが、事前送付の資料を審査するのみならず、会議前に予審も担当する。地方では、事件数の多い台北市政府訴願審議委員会では、週一日の集中審議や事前の予備審査を行っている。

三 特殊の行政不服審査機関

台湾の行政不服審査制度は、前述したように、一般の行政不服審査制度としての訴願制度のほか、特別法としての個別法に基づく特殊の行政不服審査制度がある。特殊の行政不服審査制度は、訴願とは排他的関係にあり、それに基づき下される決定は、訴願決定に相当するものである。それに対し不服があるときは、訴願決定と同様、行政訴訟を提起でき、しかも前置主義を採っており、特殊の行政不服審査手続を経た後でなければ行政訴訟を提起できないものである。特殊な行政不服審査制度の代表的なものは、公務員への不利益処分・不利益措置の復審・申訴（不服申立て）制度、教師への不利益処分の申訴（不服申立て）制度、政府調達関係やPFI関係における事業者への不利益処分の申訴（不服申立て）制度、会計士への懲戒処分の覆審（不服申立て）制度、行政罰法上の異議申立て、行政執行法上の異議申立てがある。以下、これら特殊な行政不服審査制度とそれに基づく特殊の行政不服審査機関を紹介し、若干の問題点を提示する。

（一）公務員への不利益処分・不利益措置の復審・申訴制度と公務員保障及び訓練委員会

台湾では、公務員への不利益処分ないし不利益措置の救済は、一九九六年公務員保障法の制定に至るまで、殆ど認められなかった。一九九六年同法の制定によって、はじめて公務員への不利益処分・不利益措置の救済制度と組織が確立した。

1 一九九六年公務員保障法制定前—公務員への不利益処分等の救済の否定

一九九六年公務員保障法の制定まで、公務員への不利益処分ないし不利益措置の救済が否定されていた。その論拠は、特別権力関係論である。公務員の勤務関係の法的性質は、実務上、長い間、一種の特別権力関係として把握されてきた。それによって公務員の人権を厳しく制限し、人権を制限しても、法律留保の原則に服する必要がなく、行政活動等により不利益処分ないし不利益措置を受けたとしても、それがもたら人事行政の裁量でしてそれに対する救済の権利さえも認められなかった。この特別権力関係理論がはじめて動揺したのは、大法官一八七号解釈（一九八四年）による。当該解釈は、公務員の財産的権利である退職金請求権についての争訟権を肯定したものである。その後、当該解釈を踏襲した大法官二〇一号解釈（一九八六年）、二六六号解釈（一九九〇年）、三一二号解釈（一九九三年）、三三八号解釈（一九九四年）では、争訟権の容認の範囲は、勤勉手当（勤務成績に応じる手当）、互助金、俸給の等級まで拡大した。また、公務員の身分上の権利に関しても、大法官二四三号解釈（一九八九年）、二九八号解釈（一九九二年）、三三三三号解釈（一九九三年）を通じて、免職処分、懲戒処分、降任等公務員の身分に重大な影響を与える不利益処分に関する争訟権も認められるようになった。さらに、大法官三九六号解釈（一九九六年）では、公務員の勤務関係を公法上の職務関係と明確に位置づけられ、それによって、特別権力関係理論がほぼ崩壊し、それに基づいた公務員の不利益処分の救済の否定が全面的に見直されるに至った。

2 一九九六年公務員保障法の制定と二〇〇三年法改正—公務員への不利益処分・不利益措置の救済の確立及び公務員保障及び訓練委員会の設置

前述の大法官解釈をうけて、公務員の不利益処分の救済制度が本格的に整備することになった。公務員の権利救済に関する法整備を行う際に、法律の構造をめぐっては、訴訟法のように単なる公務員の救済手続を規律するにとどめ

るものか、それとも、公務員の実体的権利も含めるものかが議論となった。というのは、それまでに存在している公務員の権利義務に関する個別法、すなわち公務員服務法、公務員俸給法、公務員勤務成績評定法、公務員退職法、公務員公務災害補償法という諸法律とは、どのような関係にあるかという問題があるからである。結局、これらの個別法だけでは、公務員の権利保障は不十分だということで、公務員の救済手続のみならず、公務員の基本的な実体的権利も含めるものを整備することになったのである。その結果、一九九六年、公務員の実体的権利と不利益処分の救済手続を規律する基本法として、公務員保障法（三五カ条）が制定された。それによって公務員の不利益処分・不利益措置の救済制度、すなわち復審・再復審と申訴・再申訴制度が確立した。復審・再復審は、公務員の不利益処分の不服審査であり、司法審査が及ぶものであるが、申訴・再申訴は、不利益処分でない不利益措置への不服審査であり、司法審査が及ばないものである。また、復審審査機関は、訴願管轄機関と同様に、不利益処分機関の上級機関で設置される復審審議委員会とされるが、実務では、その組織と実際の運営は、便宜的に訴願審議委員会と併合する形で運営されていた。申訴審査機関は、原不利益措置機関とされる。そのほか、再復審と再申訴を審査する機関については、根拠法律としての公務員及び訓練委員会組織法が制定され、それに基づいて考試院（人事行政院）^⑧において総合的な第三者機関として公務員保障及び訓練委員会が創設された。

その後、再訴願の廃止、審理手続の公正性・適正性の強化等を中心とした訴願法の大幅な改正に伴って、二〇〇三年に、公務員保障法は一〇四カ条へと大幅な改正が行われた。主な改正点は、再復審を廃止すること、復審審査機関は不利益処分機関の上級機関から公務員保障及び訓練委員会へと改めること（四條二項）、再申訴についての調停制度（五章）、執行制度（六章）、確定した復審決定への再審議制度（七章）を増設することである。以下、不服審査機関との関連で、公務員保障法の基本性質と不利益処分・不利益措置の救済手続のみについて概観する。

(1) 公務員保障法の基本性質

公務員保障法（以下、「保障法」と略す。）は、公務員の実体的権利と不利益処分・不利益措置の救済手続を規律するものである。実体的権利に関するものは、身分上の権利及びそれに伴う権利保障の原則（九条）、職等職級保障の原則（一三条）、俸級保障の原則（一四条）、手当保障の原則（一五条）、違法職務命令服従の禁止（一六条）等がある。不利益処分・不利益措置の救済手続は、後述する復審と申訴・再申訴であり、保障法の基幹的な部分であるが、事前手続は含まれない。

このように、公務員保障法は、不服審査制度の適用対象を公務員と一般国民との区分を前提にして、一般国民を適用対象とする訴願法と別途に、公務員のみを適用対象とするものである。公務員の不服審査制度を特例化する理由には、人事行政の特殊性、申訴の対象のように司法審査が及ばない、不利益処分でない不利益措置があり、それらへの簡易迅速な救済措置が必要であることがある。そこで、訴願法との関係については、保障法一〇三条三項では、「本法に基づき復審を提起した場合は、他の法律により訴願又は他の不服申立てをすることはできない。」と定められていることから、公務員への不利益処分の不服申立てに限って、公務員保障法は、訴願法に対する特別法の性質を有し、両者は排他的な関係を有することが明らかである。日本でも公務員の不利益処分の不服申立てについて行政不服審査法を適用しないという趣旨の規定がある（国家公務員法九〇条三項、地方公務員法四九条の二第三項）。ただ、公務員の実体的権利保障については、保障法は、救済に関わる最も基本的な権利を規律するととまるものであり、それ以外の実体的権利の保障については、保障法一条の「本法は、公務員の権利利益を保障することを目的とする。本法に定めがない場合は、他の法律を適用する。」との規定によれば、前述した公務員服務法、公務員俸給法、公務員勤務成績評定法、公務員退職法、公務員公務災害補償法等という公務員の権利義務に関する個別法は、公務員保障

法に対する補充法の性質を有する。

(2) 公務員への不利益処分・不利益措置の救済手続

現行公務員保障法では、公務員への不利益処分の救済手続として、復審と申訴・再申訴という二元的な制度を採用している¹⁹⁾。前者は、公務員は所属機関又は人事機関により不利益処分を受け、その処分が違法又は明らかに不当と思料するときに、公務員保障及び訓練委員会に対し不服申立てをするということである(保障法二五条)。この復審手続は、前述した一〇三条三項によれば訴願手続に相当するもので、復審決定に不服がある場合は、訴願決定と同様に行政訴訟を提起することができる。しかも行政訴訟との関連では明文規定はないが、復審前置主義を採っていると解釈され運用されている。

後者は、公務員は所属機関の管理措置又は勤務条件の措置が不当と思料するときに、所属機関に対し申訴をする(申訴)、所属機関が理由をもってそれに応答しなければならず、その応答に対しさらに不服があるときに、公務員保障及び訓練委員会に対し再申訴をする(再申訴)ということである(保障法七七条、七八条)。申訴・再申訴の対象は、公務員の権利義務に変動を伴わない人事行政管理上の措置にすぎないもので、所属機関の人事権の判断を尊重するため、再申訴決定への行政訴訟は認められず、公務員保障及び訓練委員会の決定は最終的なものとされている。

このような処分性の有無により復審、申訴・再申訴という二元的な制度を採用する理由には、司法審査が及ばない人事行政の裁量が認められることがある。そして、前述した特別権力関係論を覆した諸大法官解釈でも、特に公務員の身分上の権利侵害に関する争訟権のすべてを認めるわけではなく、公務員の身分に重大な影響を与える不利益処分に限って争訟権が認められるのであって、それ以外のものについては、争訟権が認められないと解釈されることから、訴訟が認められない不利益措置について簡易迅速な救済として申訴・再申訴を設ける必要があることがある。

しかし、処分性の有無を前提とする復審、申訴・再申訴という公法上かつ二元的な救済制度の妥当性については、筆者は若干疑問をもつ。まず、処分性の有無を前提とする復審、申訴・再申訴という救済形態は、公務員の勤務関係を公法上の職務関係として把握することに依拠し、それによって公務員への不利益扱いを不利益処分として把握し、訴願に準ずる不服審査制度を設けるのである。しかしながら、論理的には、公務員の労働基本権等を尊重する観点から、公務員の勤務関係を労働契約関係として把握してもよいと思われる²⁰。立法政策でそれを行政処分化し復審、申訴・再申訴という救済形態をとらせると、かえって復審期間三〇日（保障法三〇条）、申訴・再申訴期間一〇日（保障法七十七条二項、八一条二項）という短期間の制約を受け、執行不停止原則（保障法八九条）に服せざるをえないことになり、公務員にとって有利な救済方式とは考えがたい。

また、申訴・再申訴の対象となる、公務員の権利義務に変動を伴わない人事行政管理上の措置について、司法審査が及ばないものとされ、それらへの法的統制は不可能になる。公務員の勤務関係を労働契約関係として把握するならば、民事訴訟による救済が可能になる。

さらに、不利益処分と不利益措置の区分について行政処分概念の基準にするものとされるが、必ずしも明確でないものも少なくない。例えば、公務員の権利義務に変動を伴わない人事行政管理上の措置は、申訴・再申訴の対象とされるが、その具体例を実務上の運用を通じてみると、公務員の身分に影響を与えない勤務成績評定、過誤記録、転任、配置換え、俸給の変動を伴わない昇進、研修、勲章不授与、無断欠勤、教育研修命令等がある。しかし、これらの「措置」は、不利益処分に当たるものかどうかについて個別に具体的に検討しなければならないであろうが、現行公務員法制度では、他に実効性のある救済方法がない限り、少なくとも不利益処分と解釈してもよいと考える。

3 公務員保障及び訓練委員会

(1) 位置づけ及び性質

公務員保障及び訓練委員会は考試院（人事行政院）に置かれ、公務員への不利益処分の復審及び人事管理上の措置の再申訴を審理・決定する独立の裁決機関である。復審事件について、行政訴訟との関係で、訴願と同様に訴訟の前審査機関である。再申訴事件については、司法審査が及ばないもので、最終的な決定機関である。そこで不服申立ての審査機関の設置形態としては、各機関型を原則とする訴願審議委員会と異なり、考試院のみにおいて総合型を採っている（中央統一型）。また、権限については、訴願審議委員会は、訴願の審議・決定に関する権限しか持っていないが、公務員保障及び訓練委員会は、復審、再申訴の審査・決定の権限のみならず、公務員の訓練・研修の責務もあるため、不服申立ての審査機関と一般の行政機関を兼ねたものである。

(2) 組織

公務員保障及び訓練委員会において、委員一〇名ないし一四名を置き、そのうち五名ないし七名が専任とし、考試院長を通じて総統がこれを任命する。後の五名ないし七名が兼任とし、考試院長がこれを任命する。委員の任期は、三年とし、再任ができる（公務員保障及び訓練委員会組織法七条一項）。また、委員の資格要件については、以下のいずれかに該当するものとされる。一、公務員簡任職六年以上、優れた実績及び専門著作を持つもの。二、大学教授を六年以上経験し、公務員制度又は法律学につき専門著作を持つもの。三、人事行政又は法学につき優れた知識を有するもので、専門著作を有するもの。四、関係機関の副首長（同法八条）。

委員会の独立性を担保するため、委員に同一の政党を持つものが委員全体人数の半分以上を超えてはならないとされる（同法七条二項）。委員会において公務員の復審及び再申訴事件を審査する際に、政党を超えて法律に基づいて独立し

て職権を行使するものとされる（同法九条二項）。

このように公務員保障及び訓練委員会の組織は、「第三者型」と「専門型」を兼ねる混合的なものといえる。

（３） 復審・再申訴の審理の手続

復審審理の手続、審理の方式について、訴願と同様である（保障法四四条、四五条、五〇条、五二条）。審理にあつて公務員保障及び訓練委員会の権限についても、訴願受理機関と同様である（同法五六条、五七条）。

再申訴審理の手続については、再申訴は、原措置機関の申訴決定に対し不服があるときに委員会に提起する不服申立てであるため、審理の手続は、復審と異なり、原措置機関を経由せず直ちに委員会に提起するとされる。それ以外、審理の方式や審理の権限については、訴願受理機関と同様である（同法八四条準用五〇条、五二条、五六条、五七条）。

また、復審事件、再申訴事件を審理する者、それを補助する者に関する除外の規定がある。事件につき公務員と一定の親族関係、参与関係、代理人等関係、証人等関係、法律上の利害関係を有する場合には、審理・決定から除外される（同法七条一、二項）。申請による忌避も認められる（同条五項）。しかし、関係機関の副首長が委員会の委員を兼任する場合は、除外規定は適用されない。ただ、本機関に関わる事件につき議決権を有しない（同条四項）。

（４） 復審決定・再申訴決定

復審決定・再申訴決定の性質について、訴願決定と同様に、行政処分等の性質を有するものである。標準決定期間についても、訴願と同様である（保障法六九条）。しかし、決定の手続における反対意見等の扱いについては、訴願では記録するにとどまるが、復審決定・再申訴決定では、反対意見書、協同意見書の提出が認められる（公務員保障及び訓練委員会保障事件審議規則（以下、「審議規則」と略す。）一三条、二八条）。

また、復審決定・再申訴決定の種類には、訴願決定と同様に、却下決定（保障法六一条）、棄却決定（同法六三

条)、認容決定(同法六五条)、義務付け決定(同法六六条)、事情決定(同法六七条)がある。また、却下決定における訴えの利益の有無について処分が既に存在しないものの、法律上の利益の回復が可能であれば訴えの利益が消滅しないという明文規定もある(同法六一条二項)。

さらに、決定書について一定の法定形式がある。例えば必要事項(同法七一条)、決定に関わった委員の氏名(審議規則二八条)、教示事項(保障法七二条)を記載すること、反対意見や協同意見があればそれらを決定書に付すること(審議規則二八条)がある。

4 公務員保障及び訓練委員会の運営実態

公務員保障及び訓練委員会の復審と再申訴事件の実態について、当該委員会は二〇〇四年より調査を行っている。ただ、原措置機関の申訴事件についての調査資料はない。

(1) 復審事件数・再申訴事件数等

復審事件数について、表五「公務員保障及び訓練委員会復審・再申訴事件統計表(二〇〇四年～二〇〇七年)」をみると、年々増加する傾向があり、最も多いのは〇七年九八九件である。その内訳をみると、俸給や保険給付を除く公法上の財産請求が四七・三%と最も多く、次いで、任用一三・二%、俸給一一・八%、定年退職一〇%となっている。後は、希少であるが、公務員の身分に影響を与える勤務成績評定、免職処分、停職処分もある。

再申訴事件については、復審事件と同様に、年々増加している。表五をみると、最も多いのは、〇七年六二七件である。その内訳をみると、公務員の身分に影響を与えない勤務成績評定が四六・二%と最も多く、次は、公務員服務法違反の戒告等四四%であり、両者が九割を占めている。後は少数であるが、過誤記録、職務異動、俸給に連動しな

い昇進、研修、無断欠勤等もある。

(2) 処理の状況

復審事件の認容率について、表五をみると、年々低下している。〇七年は、三・三%にとどまり、全体として訴願審議委員会（行政院とその所属機関、地方自治団体）の認容率よりも低い。これに対して、再申訴事件の認容率は、全体として比較的高い。〇七年は一七・九%である。

また、復審決定への行政訴訟の提起率は、〇三年四七・六%から、〇七年一九・五%と年々低下している。

(3) 審理の手続

復審事件について、口頭弁論の実施状況は、表六「公務員保障及び訓練委員会復審・再申訴事件口頭弁論及び意見陳述統計表（二〇〇四年～二〇〇七

表五 公務員保障及び訓練委員会復審・再申訴事件統計表（2004年～2007年）

年 度	復 審							再 申 訴						
	復 審 決 定						その他*	再 申 訴 決 定						その他*
	受理 件数	決定 件数	却下	棄却	認 容 件数	比率%		受理 件数	決定 件数	却下	棄却	認 容 件数	比率%	
04	508	382	89	267	26	6.8	42	404	316	20	259	37	11.7	46
05	568	414	94	285	35	8.5	44	459	344	54	237	53	15.4	44
06	854	473	93	352	28	5.9	82	527	387	38	274	75	19.4	60
07	989	778	102	650	26	3.3	67	627	507	51	365	91	17.9	29

出典：公務員保障及び訓練委員会ホームページ

*その他とは、取り下げ、移送、職権取消、調停を指す。

表六 公務員保障及び訓練委員会復審・再申訴事件口頭弁論及び意見陳述統計表（2004年～2007年）

年 度	復 審					再 申 訴				
	決定 件数	口頭弁論		意見陳述		決定 件数	口頭弁論		意見陳述	
		件数	比率%	件数	比率%		件数	比率%	件数	比率%
04	382	0	0	43	11.3	316	2	0.6	28	8.9
05	414	0	0	55	13.3	344	1	0.3	29	8.4
06	473	0	0	41	8.7	387	0	0	36	9.3
07	778	0	0	29	3.7	507	0	0	44	8.7

出典：公務員保障及び訓練委員会ホームページ

年」をみると、四年間でゼロである。意見陳述についても、三・七％―一・三％にとどまり、訴願審議委員会の実施率よりも低い。適正な手続に消極的な姿勢が続いている。再申訴事件に関しても、口頭弁論も意見陳述もきわめて低率である。

(二) 教師申訴制度と教師申訴評議委員会

台湾では、教師の権利義務について、教師の資格、任用、待遇、研修、定年退職、保険、解職、組織、不服申立てに関する基本原則を定める教師法という法律がある。本法でいう教師とは、国公立、私立を問わず、あらゆる学校の教師を指す。その中で教師の不服申立について、一般国民の訴願制度と異なる教師申訴制度がある。主な法的根拠は、同法一六条五号である。一六条は、教師の権利に関する定めであるが、その五号は、教師の救済の権利規定である。すなわち教師は、主管機関又は学校により行われた措置が違法又は不当と思料するときは、法律の定めるところにより申訴をすることができる、ということである。

ただ、この申訴手続の性質について、訴願との関係ではどのようなものであるか、すなわち訴願に相当するもので申訴の評議決定を経て訴願と同様に行政訴訟を提起できるものであるか、それとも訴願の前置手続で申訴の評議決定を経て訴願を提起できるものであるかについて、根拠規定となる教師法三三条だけでは明確ではない。²⁾同条は、「教師は、申訴をしない又は申訴決定、再申訴決定に対し不服がある場合は、その性質により訴訟又は訴願法、行政訴訟法その他の法律により救済を求めることができる」と定めている。ここで訴願法により救済を求めるという趣旨は明確ではない。実務では、いわゆる申訴と訴願との自由選択主義を採っている。すなわち、申訴手続は訴願の（必要）前置手続ではなく、訴願に相当する不服申立てであるが、訴願と排他的関係にある公務員の復審・申訴とは異なり、

訴願と並立するものである。言い換えると、申訴するか、訴願するかは教師による自由の選択に委ねられ、申訴を選択するなら、再申訴を経て再申訴決定に対し不服がある場合は訴願と同様に行政訴訟を提起できることになるが、訴願を選択するなら、訴願決定に対し不服がある場合は行政訴訟を提起できることになる。²³そこで現行法制の下で訴願に相当し、しかも訴願と自由選択できる不服申立ては、この教師申訴制度だけである。しかし、現在、教育部では、申訴制度の機能を強化するとともに、申訴と訴願との自由選択から訴願と排他的なものへと改まるとする改正案が出されている。なお、行政訴訟との関係では、訴願と申訴のいずれも、前置主義を採っているものとされている。以下、この教師の不服申立制度、すなわち教師申訴制度を概観する。

1 申訴管轄機関・学校

まず、教師申訴制度は、訴願管轄機関に倣って、申訴管轄機関・学校という概念がある。申訴管轄機関・学校は、訴願管轄機関と同様に、二つの意義をもつ。一つは、教師申訴事件を管轄する各機関・学校である。もう一つ、申訴管轄機関・学校は、教師申訴事件を審理・決定する機関である教師申訴評議委員会の設置の可否の先決事項である。各管轄機関・学校において、教師申訴評議委員会の設置が義務付けられているためである（教師法一九条、教師申訴評議委員会組織及び評議準則四条）。そこで、まず申訴管轄機関・学校を確認する必要がある。

教師申訴評議委員会組織及び評議準則（以下、「準則」²⁴と略す。）九条では、以下のように管轄機関・学校を定めている。1 専門学校以上の学校の措置に対し不服があるときは、当該学校の教師申訴評議委員会に申訴をする。その評議決定に対し不服があるときは、中央主管機関である教育部（日本の文部科学省に当たる）教師申訴評議委員会に再申訴をする。2 高等学校以下の学校の措置に対し不服があるときは、当該学校所属の主管機関教師申訴評議委員

会に申訴をする。その評議決定に対し不服があるときは、その上級機関教師申訴評議委員会に再申訴をする。但し、学校の主管機関が教育部である場合は、中央主管機関（教育部）教師申訴評議委員会への申訴は、再申訴とみなされる。3 県（市）教育行政主管機関の措置に対し不服があるときは、県（市）主管機関教師申訴評議委員会に申訴をする。その評議決定に対し不服があるときは、省主管機関教師申訴評議委員会に再申訴をする。4 直轄市教育行政主管機関の措置に対し不服があるときは、直轄市主管機関教師申訴評議委員会に申訴をする。その評議決定に対し不服があるときは、中央主管機関（教育部）教師申訴評議委員会に再申訴をする。5 教育部の措置に対し不服があるときは、中央主管機関（教育部）教師申訴評議委員会に申訴をする。これを再申訴とみなす。

また、不服申立てをすることができる者は、教師のみならず、申訴決定に対し不服がある学校又は主管機関も不服申立てできる。そこで、準則一〇条では、当該措置を行った学校又は主管機関が申訴への評議決定に対し不服があり再申訴をすることができる場合は、その再申訴の管轄の等級につき前条の規定を準用すると定められる。

以上の管轄規定は以下の特徴がある。

- (1) 教師申訴は、訴願と異なり、原則として二審が設けられている。専門学校以上の学校の措置への申訴は、学校に置かれる教師申訴評議委員会が前審機関となり、主管機関に置かれる教師申訴評議委員会が復審機関となる。前審機関を学校にする理由は、教育の自主性や専門性への尊重による。
- (2) 高等学校以下の学校の措置への申訴は、学校で教師申訴評議委員会が置かれないため、所属主管機関に置かれる教師申訴評議委員会が前審機関となる。
- (3) 行政機関の措置への申訴は、当該行政機関に置かれる教師申訴評議委員会が前審機関となる。
- (4) いわゆる裁定的関与が存在する。すなわち地方自治団体教育行政機関が行った措置に、中央行政機関がそれを

審理・決定することを通じて関与する。

前述の管轄規定に基づいて、中央主管機関（教育部）、省政府、直轄市政府及び専門学校以上の学校において、それぞれ教師申訴評議委員会が設置されている（準則四条）。したがって、教師の不服申立ての審査機関である教師申訴評議委員会の設置形態としては、専門学校以上の学校では前審における各学校型、復審における中央統一型と各自治体（直轄市、県（市））統一型を採っている。高等学校以下の学校では前審における各自治体（直轄市、県（市））統一型、復審における中央統一型を採っている。

以下、教師申訴評議委員会の位置づけ、性質、組織、審理の手続、評議決定について紹介する。

2 教師申訴評議委員会

（1）位置づけ及び性質

中央主管機関（教育部）、省政府、直轄市政府、県（市）政府において設置される教師申訴評議委員会と、専門学校以上の学校において設置される教師申訴評議委員会は、いずれも、その機関又は学校内において設置されるものであり、職員も本機関又は学校内の職員で当てられる。それゆえ、対外的に意思表示を出す評議決定書は、委員会自体の名義ではなく、当該機関又は学校の名義をもって出すとされる（準則二九条一項）。教師申訴評議委員会は、本機関又は学校から独立の機関ではない。ただ、評議決定が本機関及び当該学校に拘束力をもつものであるため（準則三二条）、参与機関又は裁決機関に近いといえる。しかも、委員の構成上、役職に付いていない教師が全員の三分の二以上を占め、学者等第三者も加わり、一定の利益代表性、独立性や専門性を持つものといえる。

（2）組織

前述したように、教師申訴評議委員会は、各主管機関と各学校に置かれるものがある。まず、各主管機関の教師申訴評議委員会の組織について、委員一五名ないし二一名を置き、教師、教育学者、当該地区の教師組織代表、主管機関代表、社会公正者のうちから機関の長がこれを任命する。そのうち役職に付いていない教師が総人数の三分の二以下になってはならない。同一の性別の者が三分の一以上でなければならない。委員は、無給職で任期は二年とされる（準則五条）。

専門学校以上の学校の教師申訴評議委員会の組織については、主席の選出方法、委員の任期について、各学校で策定し、中央主管機関がそれを決定する（準則八条一項）。ただ、委員の構成は、学者、当該地区教師組織代表、学校代表、社会公正者、教師からなる。そのうち役職に付いていない教師が総人数の三分の二以下になってはならない。同一の性別の者が三分の一以上でなければならない（二項）。委員会的主席は、当該学校の校長がこれを担任してはならない（三項）。

したがって教師申訴評議委員会の組織は、「利益代表型」と「専門型」を兼ねた混合的なものといえる。

（3）評議決定の手続

教師申訴評議委員会の決定を評議決定というが、その審理の方式について、原則として書面審査とされる。ただ、申訴人、関係人、学者、関係機関に意見陳述の機会を付与することができる（準則一七条二項）。しかし、口頭弁論の規定はない。また委員会会議は、公開しないとされる（準則一七条一項）。

また評議決定の公正性を確保するため、申訴事件につき利害関係を有する委員は、評議決定から除斥される。申訴人による申請忌避もできる。評議手続中、当事者、利益代表者及び利害関係者との接触も禁止されている（準則一八条）。

(4) 評議決定

まず、評議決定の性質について、教育部、直轄市政府や県(市)政府に置かれる教師申訴評議委員会の評議決定は、訴願決定と同様に、行政処分¹⁾の性質を有するものである。しかし、私立学校に置かれる教師申訴評議委員会の評議決定については問題がある。学校と教師との関係は権力関係とはいえず、私立学校に置かれる委員会の評議決定は、もともと行政処分ではない。しかし、教師法の立法政策で、あらゆる教師と学校との関係を権力化し、評議決定を処分化せしめる結果、学校に置かれる教師申訴評議委員会の評議決定は、訴願決定と同様に行政処分の性質をもつものと解せざるをえない。そこで申訴期間や執行不停止原則の制約を受け、教師にとって有利な救済制度といえるか疑問である。

また、評議決定の標準決定期間についても、訴願と同様である(準則一九条)。評議決定の手続については、委員の二分の一以上の出席が必要で、出席委員の三分の二以上の同意で通過される(準則二五条一項)。また評議決定には、無記名投票で行う(準則二六条)。評議決定における反対意見の扱いについても、訴願決定と同様に、記録するにとどまる(準則二七条)。

評議決定の種類には、却下決定(準則二〇条)、棄却決定(準則二三条)、認容決定(準則二四条)があり、認容決定では必要な措置を採る必要があると認めるときは、それを本文で示さなければならないという特殊な規定もある(準則二四条)。ただ義務付け決定や事情決定については、明文規定はない。教育・研究の自主性への配慮があると考えられる。

評議決定書については、主管機関又は所属機関の名義で発行する(準則二九条)ほか、一定の必要事項、委員会主席の署名等以外に、教示事項を記載しなければならない(準則二八条)。

3 教師申訴評議委員会の運営実態

各学校、県（市）政府や直轄市政府に置かれる教師申訴評議委員会の運営状況は、実態調査が行われていないようで不明である。ここでは教育部に置かれる教師申訴評議委員会の運営実態に限って述べる。

教育部の教師申訴評議委員会の運営実態について、当該部が二〇〇六年より年々実態調査を行い、申訴評議集を編集・刊行している。²⁶⁾その評議集により整理すると、表七「中央教師申訴評議委員会再申訴事件統計表（二〇〇六年～二〇〇八年）」となる。当該表七をみると、中央教師申訴評議委員会は、再申訴を管轄するため、総件数が比較的少ない。その内訳をみると、専門学校以上の学校では、〇六年及び〇七年は、昇進が最も多いが、〇八年は任用が最も多い。高校以下の学校では、勤務評定が最も多い。

（三）政府調達法及びPFI法に基づく異議申立て及び申訴制度と調達申訴審議委員会

1 政府調達法及びPFI法における紛争とその救済仕組み
台湾では、もう一つの特徴な不服申立制度がある。政府調達法

表七 中央教師申訴評議委員会再申訴事件統計表（2006年～2008年）

年度	評議決定 総件数	内 訳	
06年	70	任用 8 件、教育部審査昇進 9 件、学校審査昇進 8 件、俸給 9 件、勤務評定13件、戒告や過誤記録等 9 件、その他14件	
07年	72	専門学校以上の 学校35件	任用 6 件、教育部審査昇進14件、学校審査昇進 9 件、 職等俸給 4 件、勤務評定 1 件、戒告 1 件
		高校以下の学校 37件	任用 4 件、職等俸給 6 件、勤務評定12件、戒告 5 件、 その他10件
08年	60	専門学校以上の 学校35件	任用資格 8 件、任用 8 件、解任・離職 5 件、学術倫理 違反 3 件、キャリア 2 件、勤務評定 1 件、その他 8 件
		高校以下の学校 25件	任用 4 件、復職 1 件、職等俸給 2 件、勤務評定 9 件、 手当て 2 件、戒告 2 件、その他 5 件

出典：教育部教師申訴評議委員会ホームページ

(以下、「調達法」と略す。) 及び民間参与による公共工事の促進に関する法律(以下、「PFI法」と略す。)に基づく不服申立制度である。

(1) 政府調達法

調達法は、政府機関が公平かつ開かれた調達手続を進めることにより、公共工事、労務、物品等の調達の効率性を向上し品質を高めることを目的とする(調達法一条)。主な規範構造は、入札手続、契約履行、査証、救済^②、罰則、付則である。その中で、救済と付則において特殊な救済制度が設けられている。その特殊な救済制度は、以下の三つの法律関係を前提とし三つの紛争の態様を想定したものである。第一は、落札事業者が確定するまでに、主 to 他の競合出願者が入札手続の適法性・妥当性を争うものである。第二は、落札事業者が確定しているが、調達機関と落札事業者の間に契約の履行についての争いである。第三は、入札事業者が特定の違法又は契約違反の事由に該当することにより、失権処分を受けた場合に失権処分の適法性・妥当性を争うものである。

まず、落札事業者が確定するまでに、主 to 他の競願事業者が入札手続の適法性・妥当性を争うものが、異議申立て及び申訴制度である。これは、調達行政機関が落札事業者を決定するのであるが、落札決定自体は、公権力の行使であり、競願事業者と調達機関との関係は公法関係であり、訴願に準ずる不服申立てを設けたものである。その仕組みは以下のものである。「事業者は、調達につき、法令、条約、協定に違反したことにより権利利益を侵害されたと思料するときは、調達行政機関に異議申立てをすることができる。」(調達法七五条一項)「調達行政機関は、異議申立てを受理した日より一五日以内に適切な処理をしなければならないとともに、その処理の結果を書面で異議申立事業者に通知しなければならない。処理の結果は入札の内容を変更又は補充するものになった場合は、改めて公告しその公告期間を延長しなければならない。但し、選択性入札^②の規格及び価額並びに制限性入札^②については書面で関係事業

者に通知しなければならない。」(同条二項)そして、「事業者は、異議申立ての結果に対し不服があるとき、又は調達機関は前条二項の期間内に処理を行っていないときは、異議の結果を受け取った日、又は期間満了の翌日より五日以内に、調達の所属機関によって、書面で主管機関、直轄市又は県(市)の調達申訴審議委員会に申訴をすることができる。地方政府で調達申訴審議委員会が設置されない場合は、中央調達申訴審議委員会に処理を委託することができる。」(調達法七六条一項)。したがって、入札手続についての救済は、原調達機関への異議申立て及び、中央、直轄市政府又は県(市)政府に置かれる調達申訴審議委員会への申訴である。すると、調達申訴審議委員会の第一の役割・権限は、入札手続の適法性・妥当性を審査・決定することである。

この事業者による入札手続への申訴の性質については、調達申訴審議委員会の決定(「審議判断」という)は訴願決定とみなすとの規定があるため(調達法八三条)、申訴手続は、訴願に相当するもので、申訴の決定に対し不服があるときは、訴願と同様に行政訴訟を提起できるもので、行政訴訟との関係では前置手続とされている。

次に、落札事業者が確定してから調達機関と落札事業者の間の契約履行の争いについては、基本的に私法関係の紛争であるため、原則として調達行政機関と落札事業者との間に協議をもって解決する。しかし、「合意に至らない場合は、以下のいずれかの方法で処理する。1 調達申訴審議委員会に調停を申請する。2 仲裁機構に仲裁を申請する。」「調停を申請するのが落札事業者である場合は、調達行政機関がこれを拒んではならない。公共工事の調達につき調達申訴審議委員会が調停勧告又は調停方案を提出し調達行政機関が同意しないことにより調停が不成立になり、落札事業者が仲裁を申請した場合は、調達行政機関がこれを拒んではならない。」「調達申訴審議委員会の調停の手続と効力について、本法の特別規定を除いて、民事訴訟法を準用する。」(調達法八五条の一)。したがって落札事業者の契約履行についての紛争は、協議、調停又は仲裁、そして民事訴訟により解決する。そこで調達申訴審議委員会の

第二の役割・権限は、契約履行についての調停である。

さらに入札事業者が、調達法一〇一条所定の違法又は契約違反の事由に該当することにより失権処分を受けた場合に、失権処分の適法性・妥当性を争うものは、異議申立て及び申訴である。調達法一〇一条では一四号の違法又は契約違反の事由（いわゆる「失権事由」）が定められているが、入札事業者が失権事由に該当する場合の法的効果として、政府調達官報に公表されることと、競争入札資格を三年又は一年停止されることであり、実務上これを「失権処分」という。しかし、一四の失権事由の性質について、入札の公正さや適正さの確保等という公益の目的によるものあれば（例えば一、二、四、五、一三号等）、単なる契約履行上の瑕疵によるものもある（例えば三、七号から一二号まで）。前者の場合による失権処分は制裁的処分であり、公法関係であるため、訴願に準ずる不服申立てを設けることはさほど異論がないが、後者の場合による失権処分は、学界でも疑問視されている。というのは、契約履行の瑕疵の争いは、そもそも私法関係の争いであり、調達法はこれを公法関係化し、失権事由とされたことによっても失権処分を受けさせ、それらへの救済も訴願に準ずるものを設けたことは、適切ではないという意見があるからである。

失権処分を受けた事業者の不服申立ての仕組みは、以下のものである。入札事業者は調達法一〇一条所定の失権事由のいずれかに該当する場合は、調達行政機関は、その違法又は契約違反の事実、理由、そして異議がなければ政府調達官報に公表するという旨を当該事業者に通知しなければならない（調達法一〇一条一項）。「通知を受けた事業者は、通知に対し不服があるときは、通知を受けた日より二〇日以内に書面で調達行政機関に異議申立てをすることができる」（調達法一〇二条一項）。「前項の異議申立ての結果に対し不服があるとき、又は調達行政機関が異議を受理して一五日経過したにもかかわらず、処理を行っていないときにおいて、異議の結果を受けた日、又は期限満了の翌日より一五日以内に、書面で主管機関の調達申訴審議委員会に申訴をすることができる」（調達法一〇二条二項）。「前

条の通知をしたが当該事業者が、期限内に異議申立て若しくは申訴をしない場合、又は申訴をされたが受理をしない又は違法若しくは契約違反の事実があると認めた場合においては、調達行政機関は、直ちにその事業者の名称及び関係事実等を政府調達官報に公表しなければならない」(調達法一〇二条三項)。「一項及び二項異議申立て及び申訴について第六章(救済)規定を準用する」(調達法一〇二条四項)。また、「前条三項により政府調達官報に公表される事業者は、右の掲げる期間内に、競争入札を参加してはならない、又は落札者若しくは分割落札者になってはならない。一、一〇一条一号から五号までのいずれかの事由に該当し、又は六号により懲役に処せられる場合は、官報公表の日より三年。但し、原処分が取消され、又は無罪判決が確定したときは、これを抹消しなければならない。二、一〇一条七号から一四号までのいずれかの事由に該当し、又は六号により拘留若しくは罰金に処せられ若しくは執行を猶予される場合は、官報公表の日より一年。但し、原処分が取消され、又は無罪判決が確定したときは、これを抹消しなければならない」(調達法一〇三条一項)。

したがって、入札事業者が特定の違法又は契約違反の事由に該当することにより受けた失権処分への不服申立ては、原調達行政機関への異議申立てと調達申訴審議委員会への申訴である。そこで、調達申訴審議委員会の第三の役割・権限は、失権処分の適法性・妥当性を審査・決定することになる。

(2) PFI法

次に、PFI法における紛争とその救済仕組みについて述べる。PFI法は、公共工事への民間参与を促進することを目的とする。主要な規範構造は、総則、土地取得及び開発、融資及び租税減免、申請及び審査、監督及び管理、付則である。そのうち申請及び審査において、公共工事への参入事業者及び主管機関による申請及び審査手続の紛争について、政府調達法における異議申立て及び申訴の関係規定を準用する(PFI法四七条一項³⁰⁾)。そこで、PFI

法における入札手続についての救済も、原調達行政機関への異議申立て及び、中央、直轄市及び県（市）に置かれる調達申訴審議委員会への申訴である。この申訴手続の性質についても、調達法と同様になる。したがって、調達申訴審議委員会の第四の役割・権限は、PFI法上の入札手続の適法性・妥当性を審査・決定することである。

2 調達申訴審議委員会

以上述べたように、調達申訴審議委員会の役割・権限は、調達法において入札手続の適法性・妥当性への審査・決定、契約履行についての調停、失権処分等の適法性・妥当性への審査・決定、PFI法における入札手続の適法性・妥当性への審査・決定、という四つがある。以下、調達申訴審議委員会の位置づけ及び性質、組織、審理の手続、決定（審議判断）について概観する。

（1）位置づけ及び性質

調達申訴審議委員会は、中央（公共工事委員会）、直轄市政府、県（市）政府において設置される（調達法八六条一項）。設置形態としては、中央統一型と各自治体（直轄市、県（市））統一型を採用している。それは、調達関係事件における法律関係が、訴願と異なり、比較的単純で、中央、地方において単一のものを設ければ十分であるということである。また調達申訴審議委員会は、独自の組織編成権を持たず、もっぱら本機関の組織内に設置されるものであり、職員はその本機関の予算定員内に充てるとされる（調達申訴審議委員会組織準則（以下、「準則」と略す。）一〇条）。しかも調達申訴審議委員会の決定（審議判断）は、本機関の名義をもって出すとされる（準則九条）。その意味で調達申訴審議委員会は、本機関からの独立機関ではない。ただ調達申訴審議委員会の決定（審議判断）は訴願決定とみなされ、調達行政機関のみならず、本機関にも拘束力をもつものであるため、参与機関又は裁決機関に近いと

いえる。他方、前述したように、調達申訴審議委員会の役割・権限は、申訴事件の審理・決定のみならず、契約履行についての調停もあり、その調停は、利益調整の役割を果たすものにすぎず、当事者双方を拘束するものではない。紛争解決に向けて職権で調停勧告や調停方案を出すことができるが、それでも拘束力をもつものではない（調達法八五条の三第二項、八五条の四）。そのため諮問的な性質をもつものといえる。なお、五分の四以上の有識者からなるもので、訴願審議委員会よりも独立性又は第三者性が強いものといえる。

（２）組織

調達申訴審議委員会の組織について、「委員七名から二五名までを置く。委員は、主管機関の長がその本機関の高等職員又は法律専門の有識者、社会公正者のうちからこれを任命する。但し、本機関の高等職員は三名以下で、委員全体の五分一を超えてはならない。」（調達法八六条一項、準則四条一、二項）。「委員の任期は二年とする。但し、任期満了後、再任できる」（準則四条三項）。「有識者」とは、以下の資格のいずれかに備える者を指す。一、裁判官又は検察官を経験した者。二、弁護士、会計士、建築士、技士その他政府調達に関わる専門職を五年以上経験した者。三、大学副教授以上を三年以上経験し法律又は政府調達関係の授業を行っている者。四、政府調達に関わる専門知識又は技術を有しその分野の職務に五年以上携わった者（準則五条）。

したがって調達申訴審議委員会の組織は、「第三者型」と「専門型」を兼ねた混合的なものといえる。

（３）審理の手続

調達申訴事件の審理方式は、原則として書面審査とされる（調達法八〇条一項）。職権又は申訴者の申請により意見陳述の機会を付与することができる（同条二項）。ただ、口頭弁論については規定がない。審議にあたって、専門者等の鑑定、関係機関への説明・資料提出命令等の権限も付与されている（同条三項）。また調達申訴審議委員会は、

公正に職権を行使しなければならず（調達法八六条二項）、そのため委員、職員等は、申訴事件につき一定の利害関係等を有する場合、その審理・決定から除外される。申請による忌避もできる（準則一三条）。

なお、訴願と異なり、調達申訴審議委員会は、事件の審議のため、審議費用、鑑定費用その他必要な費用を徴収することができる（調達法八〇条四項）。

（4）決定（審議判断）

調達申訴審議委員会の申訴事件の決定を審議判断という。審議判断の性質について訴願決定とみなされるため（調達法八三条）、行政処分³¹の性質をもつものである。また、審議判断標準期間は、訴願より短く、四〇日以内とされる（調達法七八条二項）。

審議判断の手續について、調達申訴審議委員会の審議判断の議決は、委員の半数以上が出席し出席委員の半数以上の同意で通過する。反対意見の扱いについて、記録するにとどめるとされる（準則六条）。

審議判断の種類には、却下決定（調達申訴審議規則一一条）、棄却決定、認容決定（同規則二一条）があるが、訴願決定と異なり、義務付け決定及び事情決定はない。審議判断書において一定の必要記載事項や教示事項がある（同規則二〇条、二二条）。

（四）会計士懲戒の不服申立制度と会計士懲戒覆審委員会

特殊な不服申立制度では、専門職者の懲戒処分の救済も挙げられる。会計士、医師、弁護士、建築士の懲戒処分について、それぞれ独自の救済制度が設けられている。ここでは会計士についてのみ言及する。³²

1 会計士懲戒

会計士の懲戒事由について、会計士法六一条は、以下のように定めている。「会計士は、以下の事情のいずれかに該当するときは、懲戒に付されなければならない。一、犯罪行為により確定した懲役判決を受け、その罪名により会計士の名誉を損ねると認められるとき。二、脱税し又は他人に脱税を幫助又は教唆したことにより処分を受け、その事情が重大であるとき。三、財務報告又は所得税申告の承認において過誤があり、その事情が重大であるとき。四、その他の法令に違反し処分を受け、その事情が重大であり会計士の名誉を損ねると認めるとき。五、会計士協会規則に違反し、その事情が重大であるとき。六、その他本法の規定に違反しその事情が重大であるとき。」また、懲戒の種類には、過料、戒告、訓告、業務停止、除名がある（同法六一条）。

2 会計士懲戒委員会と会計士懲戒覆審委員会

会計士懲戒について注目すべきは、その懲戒処分機関が、金融監督管理委員会に置かれる会計士懲戒委員会であり、会計士懲戒委員会の議決に対し不服がある場合は、同じく金融監督管理委員会に置かれる会計士懲戒覆審委員会に覆審を申請するとされ（同法六六条）、二つの委員会の組織は、後述するように、いずれも利益代表型を採用しているという点である。そこで、会計士懲戒の不服申立の審査機関の設置形態としては、中央統一型を採用している。

（一）位置づけ及び性質

会計士懲戒機関としての会計士懲戒委員会と、不服申立の審査機関としての会計士懲戒覆審委員会は、いずれも、行政院所轄の独立委員会である金融監督管理委員会に設置される。両委員会は、その決定（議決）は、委員会の名義で出すのであるが、独自の組織編成権を持たず、金融監督管理委員会からの独立機関ではない。また、会計士懲戒覆

審判委員会は、その決定は懲戒処分機関のみならず、その本機関である金融監督管理委員会にも拘束力をもつものであるため、参与機関又は裁決機関に近いといえる。なお、組織について利益代表型を採用することから、訴願審議委員会よりも強い独立性、専門性、民主性に備えたものといえる。

(2) 組織

会計士懲戒委員会と会計士懲戒覆審委員会の委員は、主管機関が右に掲げる者のうちからこれを任命し、それぞれの比例は三分の一とする。一、会計士協会代表。二、法律、会計等専門の学者又は社会公正者。三、関係行政機関代表（同法六七条二項）。両委員会は、いずれも利益代表型を採用している。

会計士懲戒委員会は、それに基づいて「委員一五名を置き、金融監督管理委員会の主任委員が以下の者のうちからこれを任命し主任委員を指名する。一、会計士協会代表五名。二、法律、会計等専門の学者又は社会公正者五名。三、関係行政機関代表五名（その内訳は、金融監督管理委員会代表三名、財政部課税署署長一名、經濟部商業司司長一名）」（会計士懲戒委員会及び懲戒覆審委員会組織及び審議規則二条一項）。

会計士懲戒覆審委員会については、同じく委員一五名を置き、金融監督管理委員会の主任委員が委員と主任委員を任命・指名するが、その構成で、会計士代表五名と法律、会計等専門の学者又は社会公正者五名は、懲戒委員会と同様であるが、関係行政機関代表五名の内訳は、金融監督管理委員会二名、最高裁判所檢察署檢察官一名、行政院副主計長一名、審計（決算）部副審計長一名である点で懲戒委員会と異なる（同規則四条一項）。なお、懲戒委員会の委員は、覆審委員会の委員を兼任してはならない（同条五項）。

(3) 審理の手続

会計士懲戒及び覆審事件の審理方式について、原則として書面審査とされるが、必要な場合は、当該会計士に意見陳述の機会を付与することができる（同規則九条一項）。また、両委員会は、公正さ、専門性が強く求められるため、裁判官の除斥・忌避のように、懲戒事件、覆審事件についての除斥や忌避が詳細に定められる（同規則六条）。なお、審理にあたって非公開原則とする（同規則一二条）。

（４） 決定（議決）

両委員会の決定は議決といい、行政処分^②の性質をもつものである。議決標準期間は訴願と同様に三カ月であるが、延長は三カ月以内とされる（同規則一三条二項）。

議決の手續について、両委員会の議決は、委員の三分の二以上が出席し出席委員の半数以上の同意で、又は委員の半分以上が出席し出席委員の三分の二以上の同意で通過する（同規則一一条一項）。反対意見の扱いについての規定はない。議決の種類には、却下議決についての規定しかない（同規則八条）。また、議決書において一定の必要記載事項や教示事項がある（同規則一三条）。

（五） 行政罰法に基づく異議申立ての審査機関

行政罰法は、行政上の義務違反者に対する処罰の種類、処罰に関する基本原則、処罰の手續、救済等を規律する一般法である。処罰の書類には、過料、没収、制裁的不利益処分（行為の制限又は禁止の処分、資格・権利の剥奪・消滅の処分、名誉影響の処分、戒告処分^③）がある（行政罰法一、二条）。

処罰に関する救済は、行政処分^④の性質を持つものである場合、訴願を提起し取消訴訟、義務付け訴訟又は一般給付訴訟を提起するのが一般的であるが、行政罰法では、行政処分^⑤の性質を持たない権力的事実行為について、二つの特

殊な不服申立てを設けている。一つは、三五条に基づく証拠保全のための強制措置及び身分確認のための強制連行への異議申立てである。もう一つは、四一条に基づく証拠保全のための物の留置への異議申立てである。

1 義務違反の現行犯の強制措置等の異議申立て

行政罰法三四条では、行政機関に、行政上の義務違反の現行犯に対し即時阻止、書面記録の製作、証拠保全の措置（抵抗があり緊急の場合は、強制行為をもって抵抗を排除することもできる）、身分確認という措置の権限を付与している。三五条では、「その強制措置又は身分確認の強制連行に対し不服があるときは、措置機関に異議申立てをすることが出来る。」「措置機関は、異議に正当な理由があると認める場合は、強制措置又は強制連行を停止又は変更しなければならぬ。正当な理由がないと認める場合は、それを続けることができる。異議申立人の申出があれば、異議申立ての旨を書面で記録し異議申立人に交付しなければならない。」と定められている。

この強制措置又は身分確認の強制連行への異議申立ての性質は、訴願の前置手続であるか、それとも訴願に相当するものであるか、明確ではない。行政罰法の立法理由によれば、証拠保全の強制措置又は身分確認の強制連行は、即時性又は一時性があり、異議の結果に対し、さらなる救済を与える必要がないが、異議申立ての旨を記録し交付することによって、その後の国家賠償等の救済に資するということである。そこで立法政策としては、この異議申立てが、訴願に相当するもので、その結果に対し不服がある場合は、行政訴訟、国家賠償訴訟を提起することになる。

強制措置等は、即時又は一時的事実行為である場合が多いことから、簡易迅速な救済措置が考えられるわけであるが、異議申立ての審査機関が措置機関であるため、その公正さの担保が困難であるとしても、審理の手続の適正さが求められるであろう。

2 物の留置の異議申立て

行政罰法三六条、三七条及び三八条は、行政機関に、没収できる物及び証拠となりうる物への留置の権限を付与し、留置の手続を定めている。四一条では、「物の所有者、所持者、保管人又は利害関係人は、留置に対し不服があるときは、留置機関に異議申立てをすることができる。」「その異議申立てにつき、留置機関は、正当な理由があると認める場合は、留置物を返却し又は留置行為を変更しなければならない。正当な理由がないと認める場合は、意見を付し直近上級機関に送付し直近上級機関がそれを決定しなければならない。」「直近上級機関の決定に対し不服がある場合、処罰事件の実体決定と同時に不服申立てをする場合に限り、その決定に不服申立てをすることができる。但し、実体決定に対し不服申立てをすることができない場合は、留置のみに対し行政訴訟を提起することができる。」と定められている。

この規定から、物の留置への異議申立ての性質は、処罰事件の実体決定によって異なることになる^③。処罰事件の実体決定に対し訴願提起できる場合は、それと同時に提起するため、物の留置への異議申立ては、訴願の前置手続となる。他方、処罰事件に対し訴願提起できない場合は（例えば処分性が認められない）、直ちに行政訴訟を提起できることになり、物の留置への異議申立ては、訴願に相当するものといえる。

しかし、いずれの場合でも、異議申立ての審査機関は留置機関及び直近上級機関であり、三五条の異議申立てと同様に、簡易迅速な救済を図るという立法趣旨がある。しかし、物の留置行為は、それほど緊急性がない場合も少なくなく、特に処罰事件に対し訴願できない物の留置行為について、このような異議申立てだけでは、組織の公正さや手続の適正さで、訴願や他の特殊な不服申立てより劣っているため問題があると思われる。

(六) 行政執行法に基づく異議申立ての審査機関

行政罰法上の強制措置等の異議申立てと同じく、行政執行法においても、執行命令や執行方法等という権力的事実行為への異議申立てがある。行政執行法は、公法上の金銭（財産）給付義務、作為、不作為義務の強制執行及び即時強制に関する一般原則、執行方法、強制方法等を規律する一般法である。九条は、以下のように異議申立てや執行方法等への異議申立てを定めている。「義務者又は利害関係者は、執行命令、執行方法、順守すべき手続その他利益侵害の事情に対し不服があるときは、執行手続が終結するまでに、執行機関に異議申立てをすることができる。」「執行機関は、異議申立てに正当な理由があると認める場合は、直ちに執行を停止しなければならないとともに、既に行つた執行行為を撤廃又は変更しなければならない。正当な理由がないと認める場合は、一〇日以内に意見を付し直近上級機関に送付し直近上級機関は三〇日以内に決定しなければならない。」

この執行命令や執行方法等への異議申立ての性質とは何か、すなわち訴願の前置手続であるか、それとも訴願に相当するものであるか、行政訴訟提起を禁止するものであるかについて、一九九八年法改正の時から意見が分かれてきた。訴願の前置手続をする意見の理由には、行政執行法上訴願及び行政訴訟を排除する明文規定がないこと、行政執行法上の救済と訴願・行政訴訟との機能・性質が異なり、前者が後者に代替できるものではないこと等がある。それに対して、訴願に相当するものとする意見の理由には、行政執行法上の異議申立ては、そもそも即時性や緊急性がある場合が多い行政執行に、簡易迅速な救済を図るために特段に設けられたものであること、現行法ではさらなる救済を排除する規定がないが、草案では異議申立ての結果への救済を禁止する明文規定があること、執行行為は事実行為であり、たとえ広義の行政処分に含まれるものと解釈したとしても、訴願法及び行政訴訟法上の処分ではないこと、仮に訴願及び行政訴訟まで認めると救済が長すぎること等がある。

この問題について、二〇〇八年十二月に最高行政裁判所法廷長聯席會議³⁴⁾において、以下の決議が出されている。「行政執行法九条の異議申立ては、義務者又は利害関係者が異議申立ての結果に対し行政訴訟提起を禁止するという明文規定はないため、義務者又は利害関係者の訴訟権を制限する根拠とはならない。そこで、特別の司法救済規定があるまでに、義務者又は利害関係者が、異議申立ての直近上級機関に対し不服がある場合は、行政訴訟を提起できる。如何なる執行行為が行政訴訟を提起できるか、如何なる類型の行政訴訟を提起できるかについては、執行行為の性質等により個別に判断しなければならない。行政処分³⁵⁾の性質を持つものである場合は、訴願を提起しなければならないことはいうまでもない。」結論から言えば、訴願及び行政訴訟を提起でき、行政処分の性質を持つ執行行為であれば、行政執行法九条の異議申立てをすることを訴願の前置手続としている。しかしながら、執行行為について何が訴願法上の行政処分の性質をもつものか、何が処分ではなく訴願を経ずに直ちに行政訴訟を提起できるものか、どの類型の行政訴訟を提起できるかについて、明確ではなく、個々の執行行為の性質に即し判断することになる。したがって以前より問題となってきた権力的事実行為の救済のあり方について依然として課題が残っている。

結局、問題の核心は、訴願法及び行政訴訟法上の行政処分³⁶⁾の概念が、狭い意味での権力的法律行為に限定し権力的事実行為を排除するものか、それとも権力的事実行為まで含まれるものか、ということである。訴願法及び行政訴訟法の一九九八年大幅な改正以降、実務でも学界でも権力的事実行為まで含まれるものと解釈されていた³⁶⁾。しかし、一九九八年両法的大幅な改正以降、行政処分の定義規定の明確化、訴訟類型の整備によって、行政行為の本質によって適切な訴訟類型を選択すべきという意見が強まっている。それゆえ、事実行為の訴訟類型については、訴願を経ずに行政訴訟の中の（義務付け訴訟を除く）一般給付訴訟を提起できるとする、最高行政裁判所判決が多く見られるようになっていいる。この傾向を前提とすれば、前掲の決議の見解は、事実行為の性質をもつ執行行為は、訴願法及び行政

訴訟法の処分ではなく、異議申立ての後に訴願を経ずに一般給付訴訟を提起できる、ということである。しかし、執行行為ではあるが、行政処分の性質を有する執行行為、例えば代替できない作為義務の執行方法としての怠金の徴収（三〇条一項）、不作為義務の執行方法としての怠金の徴収（三〇条二項）、代替できる作為義務の執行方法としての代執行を実行するための費用の徴収（二九条二項）について、どう考えればいいのかという問題が残る。筆者は、以下のように考える。これらの執行行為は、行政処分の性質を持つものではあるが、執行方法であるため、訴願法及び行政訴訟法上の処分とは異質なものである。執行行為の救済は、そもそも簡易性・迅速性が強く求められるため、事実行為である執行行為と同じく、異議申立ての決定後に訴願を経ずに直ちに一般給付訴訟を認めてもよいのではないか。仮にこれらも訴願及び取消訴訟で争わせるのであれば、執行行為の救済類型は、行政処分の性質をもつものとは事実行為であるものとを二分することになり、必ずしも適切ではないかと思われる。

ただ、結局、行政執行法九条の異議申立ては、訴願に相当するものとしても、その審査機関が執行機関及び直近上級機関であり、組織の公正さや客観性が問われる。また執行行為が処分より国民への権利利益の侵害程度や関わる権利利益の性質（例えば一七条で人身拘束もできる。）が重大である場合が多いことから、異議申立ての審査手続は訴願手続より適正さがきわめて乏しいことも指摘できる。

四 訴願の前置としての不服申立ての審査機関

最後に訴願の前置としての不服申立制度について述べる。台湾では、訴願、訴願に相当する特殊な不服申立以外に、さらに、個別法において定められる異議、復審、申訴、再審査等という不服申立ても数多くある。前述したよう

に、これらの不服申立ては、当該個別法で不服申立ての決定に不服がある場合は訴願及び行政訴訟を提起できるという旨の定めがあるものもあれば、ないものもある。しかし、いずれにしても、個別法や訴願法における不服申立前置規定の有無を問わず、訴願に先行する不服申立てとして、それらの不服申立てを経た後でなければ、訴願提起をすることができないとされている。

これらの不服申立ては、知的財産（商標法、特許法）、社会保険（労働者保険条例、農民健康保険条例、国民健康保険法、国民年金法）、租税（税捐徴収法、所得税法、証券取引条例、関税法、海関取締条例）、公共工事（公共工事受益条例）、教育（大学法）、行刑（監獄行刑法）、兵役（代替役男奨懲辦法）、貿易（貿易法）等の諸々の分野の個別法において散在する。これらの個別法における不服申立てを訴願の前置とする立法政策には、同質な処分が大量に行われ（例えば租税）、高度専門技術性の性質をもつものが多い（例えば社会保険）、そして、一般の訴願審議委員会では初審の機関としては対応しきれず、法律関係より事実関係が争点となる処分が多いため、事実関係をよく把握している原処分機関において直ちに自己再審査を行い簡易迅速な救済を図ること等がある。このように、これらの不服申立ての審査機関は、原則として原処分機関とされ、審査手続についても書面審査とされ、全体として組織の客観性や手続の適正さが乏しいものが殆どである。ただ、そのうち、高度専門技術性の性質を有する社会保険分野においては、特殊な不服申立てが設けられ、特に労働者保険、農民健康保険、国民健康保険、国民年金について、それぞれ訴願審議委員会よりも客観性や専門性の強い保険監理委員会・監理会と保険争議審議委員会・年金争議審議会議という審査機関が設けられ、保険についての争いを審議するという点で注目されよう。³⁶⁾

日本と比較すると、日本では国税、関税、労働保険、社会保険に関する処分の不服申立ては、個別法で再調査請求とされ（国税通則法改正案七五条、関税法改正案八九条、健康保険法改正案一八九条一項、船員保険法改正案一三八

条一項、厚生年金法改正案九〇条一項、石炭鉱業年金基金法改正案三三條一項、国民年金法改正案一〇一條一項、労働者災害補償保険法改正案三八條一項、雇用保険法改正案六九條一項、しかも、国税、労働保険、社会保険について、行政不服審査法と異なる独自の手続や組織で対応する（国税通則法第八章、社会保険に係る処分についての不服審査に関する法律案、労働保険に係る処分についての不服審査等に関する法律案）。これらの分野では、前述したように台湾でも訴願の前置とされる点で共通する。ただ、それぞれの不服申立ての仕組みは若干異なる。

関税について日本でも台湾でも再調査請求前置・訴願前置とされ、特殊な審査機関や手続が設けられていない。国税については、日本では独自の審査手続や審査機関があるが、台湾では特殊といえるものは特でない。社会保険については、日本では独自の審査手続や審査機関が設けられるが、台湾では後述するように独自の審査機関が設けられるものの、その手続は、訴願に相当するものではなく、訴願の前置手続とされるため、それらの審査機関の決定の後に訴願手続に入るという点で異なる。

以下、社会保険分野における保険監理委員会・監理会と保険争議審議委員会・年金争議審議委員会、すなわち労働者保険条例に基づく労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会、農民健康保険条例に基づく農民健康保険監理委員会と農民健康保険争議審議委員会、国民健康保険法に基づく国民健康保険争議審議委員会、及び国民年金法に基づく国民年金監理会と国民年金争議審議会を紹介する。

（一）労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会

労働者保険について、主管機関は労働委員会であるが、労働者保険に関する決定（例えば被保険人、受益者の資格認定、保険給付、保険費の決定等）を行う機関（処分機関）は、労働委員会労働保険局である（労働者保険条例五

条)。その決定に対し不服がある場合、労働者委員会に置かれる、労働保険監督機関としての労働者保険監理委員会に不服申立てをする(労働者保険争議事項審議辦法三条)。その労働者保険の争いを審議・決定するために、労働者保険監理委員会において労働者保険争議審議委員会が設置される(同辦法八条)。そこで、労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会は、不服申立ての審査機関の設置形態としては、中央統一型又は単一型を採用している。

また、労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会の性質について、不服申し立ては労働者保険監理委員会にする。労働者保険争議審議委員会が保険の不服申立てを審議するが、不服申立ての決定(審定)は、労働者保険監理委員会の主任委員が最終決定権を有し、決定書(審定書)も、労働者保険監理委員会の名義で出される(同辦法三条、一九条、一九条の一)。その決定が被保険人や労働保険局に拘束力があり、その決定に対し不服がある場合は、労働委員会に訴願をする(同辦法一九条)といった諸点から、労働者保険監理委員会は、訴願審議委員会のように独立機関ではなく、労働委員会の参与機関又は裁決機関であり、労働者保険争議審議委員会は、労働者保険監理委員会の補助機関に近いといえる。

ただ、注目すべきは、労働者保険監理委員会と労働者保険争議審議委員会の組織は、いずれも、以下のように利益代表型と専門型を採用するという点である。

労働者保険監理委員会について、労働者保険条例五条では、委員の構成は、原則として労働者代表、使用者代表、専門家代表、政府代表がそれぞれ四分の一を占めると定められる。これに基づいて、労働者保険監理委員会組織条例二条では、主任一名と委員一六名を置き、委員会には、専門家四名、労働者代表六名、使用者代表六名、政府代表二名からなるとされ、労働者代表が四分の一を超えている。専門家委員四名の内訳は、財務二名、社会保険一名、法律一名であるとされる。

労働者保険争議審議委員会については、争議審議組主任が担当する主席一名と委員一〇名から一二名までを置き、委員には、以下の者のうちから労働員会の長がこれを任命する。一、大学社会保険、保険学、社会福祉又は労働問題専攻の講師以上を三年以上経験した者二名ないし四名。二、裁判官、弁護士又は簡任職法制職務の公務員を三年以上経験した者二名。三、大学法学講師以上を三年以上経験した者二名。四、大学医学部講師以上又は公立病院主治医師を三年以上経験した者二名。五、労働保険主管機関簡任職以上の公務員二名（労働者保険争議事項審議辦法八条）。委員会の審議にあたっては、原則として書面審査とされるが、必要な場合は、申請者に意見陳述の機会を付与することができる（同辦法一三条）。決定（審定）標準期間は、訴願と同様に三カ月で、一回限り二カ月延長ができる（同辦法一五条）。

（二）農民健康保険監理委員会と農民健康保険争議審議委員会

農民健康保険について、主管機関は内政部であるが、保険に関する決定機関は、中央社会保険局であるが、中央社会保険局の設立までに、業務を労働委員会労働保険局に委託するとされる（農民健康保険条例四条）。そこで中央社会保険局がまだ設立されない現在、労働保険局が農民健康保険の決定機関となっている。その決定に対し不服がある場合は、内政部に置かれる農民健康保険監理委員会に不服申立てをするとされる（農民健康保険争議事項審議辦法三条）。その農民健康保険を審議・決定するために、農民健康保険監理委員会において農民健康保険争議審議委員会が設置される（同辦法八条）。そこで、農民健康保険監理委員会と農民健康保険争議審議委員会は、不服申立の審査機関の設置形態としては、総合型又は単一型を採用している。

また、農民健康保険監理委員会と農民健康保険争議審議委員会の性質については、不服申立機関、決定権者、審定

書の名義、拘束力という諸点につき、労働者保険に関する両委員会と同様な規定がある。農民健康保険監理委員会は、訴願審議委員会のように、独立機関ではないが、内政部の参与機関又は裁決機関であり、農民健康保険爭議審議委員会は、農民健康保険監理委員会の補助機関に近いといえる。

ただ、労働者保険に関する両委員会と同様に、注目すべきは、農民健康保険に関する両委員会の組織は、以下のよう

に利益代表型及び専門型を採用するという点である。

農民健康保険監理委員会について、農民健康保険監理委員会組織規程二条では、内政部政務次官が担当する主任委員一名、委員一四名を置き、委員の構成には、専門家四名、農民代表五名、政府機関代表五名（内訳は、内政部、農業委員会、労働委員会、行政院主計処、直轄市政府の各一名）からなるとされる。

農民健康保険爭議審議委員会については、爭議審議組主任が担当する主席一名と委員一三名から一五名までを置き、委員には、以下の者のうちから内政部長がこれを任命する。一、社会保険又は保険学教授又は副教授を三年以上経験した者二名又は三名。二、裁判官を又は簡任職法制職務の公務員を五年以上経験した者、又は法学教授若しくは副教授を三年以上経験した者一名。三、公立病院主治医師を三年以上経験した者三名。四、農業及び社会福祉専門家二名又は三名。五、中央、直轄市、県（市）農民健康保険主管機関代表三名。（農民健康保険爭議事項審議辦法八条）。

委員会の審議の方式、決定標準期間は、労働者保険と同様である。

（三）国民健康保険爭議審議委員会

国民健康保険の主管機関は、衛生署であるが、国民健康保険に関する決定機関は、中央健康保険局である。その決定に対し不服がある場合は、衛生署に置かれる国民健康保険爭議審議委員会に不服申立てをする（国民健康保険法五

条)。国民健康保険争議審議委員会は、不服申立の審査機関の設置形態としては、中央統一型又は単一型を採用している。

また、国民健康保険争議審議委員会の性質について、衛生署では、労働者保険と農民健康保険と同様な監理委員会があるが、保険決定への不服申立ては、労働者保険と農民健康保険と異なり、国民健康保険監理委員会ではなく、国民健康保険争議審議委員会にする（国民健康保険争議事項審議辦法四条）、争議審議委員会の決定（審定）も、監理委員会ではなく、争議審議委員会の名義で出される（同辦法二〇条）。決定は、処分機関である中央健康保険局、被保険人や医療機関に拘束力がある。決定（審定）に対し不服がある場合は衛生署に訴願をする（国民健康保険法五条）。これらの諸点から、国民健康保険争議審議委員会は、労働者保険争議審議委員会と農民健康保険争議審議委員会と異なり、訴願審議委員会のように参与機関又は裁決機関に近い。

国民健康保険争議審議委員会の組織について、委員一五名を置き、衛生署長が以下の者のうちからこれを任命する。一、保険専門家二名。二、法学専門家四名。三、医薬専門家七名。四、衛生署代表二名とされる（国民健康保険争議審議委員会組織規程四条）。専門型を採用している。委員の除斥規定もある（同規程八条）。委員会の審議方式、標準審定期間については、労働者保険と同様である。

（四）国民年金監理会と国民年金争議審議会議

国民年金の主管機関は中央社会保険機関とされるが（国民年金法三条）、国では現在社会保険業務を統括する機関がまだ設立されていないため、年金の業務も労働委員会労働保険局に委託することになっている（同法四条）。年金に関する決定機関は、労働保険局であるが、その決定に対し不服がある場合は、内政部に置かれる国民年金監理会に

不服申立てをされるとされる（国民年金爭議事項審議辦法三条）。その年金の争いを審議・決定するために、国民年金監理会において合議制の会議をもってこれを行う（同辦法九条）。これに基づいて国民年金爭議審議委員會が設置される。そこで、国民年金監理会と国民年金爭議審議會議は、不服申立の審査機関の設置形態としては、中央統一型又は単一型を採用している。

また、国民年金監理会と国民年金爭議審議會議の性質について、不服申し立ては国民年金保険監理会にすること、国民年金爭議審議委員會が年金の不服申立てを審議するのであるが、不服申立ての決定（審定）は、国民年金監理会の主任委員が最終決定権を有し、決定書（審定書）も、国民年金監理会の名義で出されること（国民年金爭議事項審議辦法三条、二〇条、二一条）、その決定が被保険人や労働保険局に拘束力があること、その決定に対し不服がある場合は、内政部に訴願をすることといった諸点から、国民年金監理会は、訴願審議委員會のように、内政部の参与機関又は裁決機関であり、国民年金爭議審議會議は国民年金監理会の補助機関に近いといえる。

また、労働者保険等と同様に、注目すべきは、国民年金監理会と国民年金爭議審議會議の組織は、いずれも、以下のように利益代表型と専門型を採用するという点である。

国民年金監理会と国民年金爭議審議會議について、国民年金法五条では、委員の構成は、原則として被保険人代表、専門家代表、政府代表がそれぞれ三分の一を占めると定められている。これに基づいて、内政部国民年金監理会設置要点三条では、政務次官が担当する主任委員一名と委員一四名から一六名までを置く。委員には、専門家五名又は六名、被保険人代表四名又は五名、政府代表五名の内訳は、内政部、労働委員會、原住民委員會、行政院主計処、直轄市政府等の各一名であり、専門家と被保険人代表は、老人団体代表一名又は二名、婦人団体代表一名又は二名、障害者団体一名を含むものとされる。

国民年金爭議審議會議は、監理会秘書が担当する主席一名と委員一二名から一四名までを置き、委員は、以下の者のうちから内政部長が任命する。一、社会保険又は保険学専攻の講師以上を三年以上経験した者一名又は三名。二、裁判官、弁護士、簡任職法制職務の公務員又は法学講師以上を三年以上経験した者二名又は三名。三、大学医学部講師以上又は公立病院主治医師を三年以上経験した者三名。四、国民年金又は社会保険専門家二名。五、中央、直轄市及び県（市）主管機関代表三名とされる（国民年金爭議事項審議辦法九条）。

監理会の審理方式や決定（審定）標準期間は、労働者保険と同様である（同辦法一三条、一五条）。

五 台湾の行政不服審査機関の全体的評価と課題

以上考察してきた台湾の行政不服審査機関を整理すると、以下の表八になる。まず行政不服審査機関の設置形態について、行政罰法及び行政執行法上のものを除くと、中央總合型（中央に置かれる異種の事件を審査するもの）、中央統一型（中央に置かれる同種の事件を審査するもの）、中央各機関型（中央の各機関に置かれる同種の事件を審査するもの）、各自治体（直轄市、県（市））總合型（各自治体に置かれる異種の事件を審査するもの）、各自治体統一型（各自治体に置かれる同種の事件を審査するもの）がある。教育分野には各学校型（教師申訴評議委員会）もある。行政不服審査機関の位置づけについて、訴願では原処分機関の上級機関に、行政罰法及び行政執行法上のものは原措置機関、執行機関及びその上級機関に、その他の特殊な不服申立てでは中央主管機関、直轄市政府、県（市）政府に置かれている。行政不服審査機関の性質については、行政罰法及び行政執行法上のものを除くと、一部に諮問機関の性質を兼ねるものもあるが（調達申訴審議委員会）、すべて裁決機関又は参与機関である。組織上の特徴につ

いては、多様性を呈している。行政罰法及び行政執行法上採用される簡易型を除くと、すべて第三者的な機関である。それらには、準司法型、専門型、利益代表型があり、又は複数の特徴を有するものも少なくない。審理手続については、訴願審議委員会と公務員保障及び訓練委員会（口頭弁論（対審性））もある以外、意見陳述にとどまっている。行政罰法や行政執行法上の異議申立ては書面審査にとどまっている。

これらの行政不服審査機関を如何に評価するかが問題となる。ここでは、さしあたり、以下の評価の視点を提示し若干の私見を述べることにする。

まず、事前手続と事後手続を一連のものとして捉えるという視点である。事前手続と事後手続を一連のものとして捉えると、充分な司法訴訟手続、適正な狭義の行政手続（事前手続）及びその事前手続の不足を補える事後の準司法手続という全体の手続保障の構図が理想的であると筆者は考える。すなわち組織の公正性・客観性・独立性と手続の適正性の理想的強度順位は、司法訴訟手続、行政上の不服申立手続、狭義の行政手続という順である。この観点からすると、台湾の全体の事前手続と事後手続をみると、以下の問題点がある。第一に、行政訴訟制度は民事刑事訴訟の三審制ではなく二審制を採用している点である。二審制は、一九九九年行政訴訟法改正で一審終結から改めたものであり、しかも、当時の行政裁判所裁判官不足という人的制約の窮状を配慮したもので、一歩前進ではあるが、特に憲法の保障する訴訟権の観点から問題となる。そのため行政訴訟制度の三審制への改革は立法課題としてなお残る。ここに至るまで、一歩下げて考えると、現行行政訴訟の二審制の下では、訴訟手続保障上の不足分を、適正な狭義の行政手続及びその事前手続の不足を補える行政上の不服申立手続において補わなければならない。しかし、事前手続の不備という第二の問題もある。現在の台湾行政手続法では、処分の手続に限って言えば、聴聞は、実質的とはいわゆる強制（法定）聴聞ではなく行政機関の裁量に委ねられる裁量聴聞が中心であり、³⁷⁾ 実際の実務でも消極的である。特

に二重効果的処分の場合に事前聴聞が行われ、利害関係者等の不信感等が残り訴願等事件を増大させるのである。聴聞を行う場合にも聴聞主宰者にも公正性・客観性を欠くものであり、聴聞の調書が処分機関を拘束するものではない等々の問題がある。意見陳述についても多大な適用除外があり、⁽³⁸⁾ 実際の実務でも積極的ではない。処分に関する事前手続は、全体として充分なものとは言えない。以上の事前手続の問題性にも鑑みて、その不足分を行政上の不服申立てにおいて手厚い手続保障と強度な公正性や客観性を有する審査機関で対応しなければならぬ。

次は、憲法が保障する訴願権という視点である。中華民国憲法一六条には、訴訟権と並んで訴願権を保障する明文規定がある。訴願権の保障範囲はどこまでであるかが論点であるが、訴願と訴願に相当するものを含めた行政上の不服申立てのすべてを意味するのみならず、行政上の不服申立における手続の適正さや組織の公正性・客観性についても訴訟権に劣らないほどの程度がなければならないと筆者は考える。

また、運営実態についてももう一つの評価視点でありうる。台湾では行政訴訟のみならず、訴願、訴願に相当する特殊な不服申立て、そして訴願の前置としての不服申立ての事件数は、全体として争訟の洪水といえるほど膨大である。行政機関の設置の制限や公務員人数の制限等行政改革に迫られる中、膨大な不服申立事件を如何に効率的に処理するかが問題となる。

最後に、行政文化という評価視点もありうる。特に行政不服審査機関の性質について、裁決機関か諮問機関かをめぐっては、諮問機関になじみやすい日本の行政文化と異なり、台湾では、裁決機関でなければ、貴重な人的資源等を使って審査を行っても実効性のある決定が出されず、行政の自己統制という側面を持つ不服審査制度自体の存在意義までが問われる。それゆえ行政不服審査機関が紛争の裁断機関である以上、裁決機関以外は原則として考えられない

という観念があり、それも、台湾の行政不服審査機関の殆どを裁決機関以外にされない理由にもなっている。

以上の視点から、台湾の行政不服審査機関の設置形態は、効率性を配慮しつつも第三者性及び専門性に力点を置くのが望ましいであろう。現在の訴願審議委員会の置き方は、処分権限が中央に集中しているという事務・権限配分の現状や、中央の地方への裁定的関与が一般的に存在する等の訴願管轄機関の置き方によって訴願事件が中央に集中していることに鑑みると、中央各機関型、各自治体総合型を原則とするのが現実的な選択であろう。しかし、自治体への権限の移譲、裁定的関与の廃止等が実現できれば、訴願審議委員会は、中央総合型を原則とすることも考えられよう。

組織の特徴に関しては、標準モデルとしては第三者型と専門型が、個別領域においては独立型と専門型が望ましいと思われる。現在の訴願審議委員会は、標準モデルに近いといえよう。特殊な不服申立てについては、公務員保障及び訓練委員会は、審査の対象等の問題があるが、全体として標準モデルに近いといえよう。ただ、それ以外のものについては、再検討の必要がある。例えば、教師の不利益処分等の救済仕組みは、全体として検討する必要がある。行政に置かれる申訴評議委員会の妥当性も問われよう。調達申訴審議委員会については、不服申立ての対象も含めて調達の不服申立ての仕組みも検討の必要がある。行政罰法や行政執行法上の異議申立てについては公正な組織が困難だとしても、少なくとも適正な手続が求められよう。

また、訴願の前置としての不服申立ての存在意義やあり方についても再検討が必要であろう。現在大半の事件が占められている知的財産、租税、社会保険といった分野について特に問題とすべきであろう。筆者は、これらの分野の不服申立手続について、現在の訴願法を適用せず独自の適正な手続、専門型と第三者型の組織をもって対応するほうが望ましいと思われる。

表八 台湾における行政不服審査機関の現状

機関名	設置形態	位置づけ	性質	組織上の特徴	審理手続
訴願審議委員会	原則：中央各機関型、 各自治体（直轄市、 県（市））総合型 例外：中央総合型	原処分機関の上級機 関に置かれる	裁決機関又は参 与機関	第三者型、 専門型	口頭弁論 （対審性）、 意見陳述
公務員保障及 び訓練委員会	中央統一型	考試院に置かれる	・裁決機関又は 参与機関、 ・不服申立機関 と一般行政機関 を兼ねる	第三者型 （独立型）、 専門型	口頭弁論 （対審性）、 意見陳述
教師申訴評議 委員会	・二審制。 ・Ⅰ 専門学校以上の学 校： 1 審：各学校型、 2 審：中央統一型と 各自治体（直轄市、 県（市））統一型 ・Ⅱ 高校以下の学校 ：各自治体（直轄市、 県（市））統一型、 中央統一型	Ⅰ 専門学校以上の学 校：各学校、中央主 管機関（教育部）、 直轄市政府、県（市） 政府に置かれる Ⅱ 高校以下の学校： 中央主管機関（教育 部）、直轄市政府、 県（市）政府に置か れる	裁決機関又は参 与機関	利益代表型、 専門型、	意見陳述
調達申訴審議 委員会	中央統一型、各自治 体（直轄市、県（市）） 統一型	中央（公共工事委員 会）、直轄市政府、 県（市）政府に置か れる	裁決機関又は参 与機関と諮問機 関を兼ねる	第三者型、 専門型	意見陳述
会計士懲戒覆 審委員会	中央統一型	金融監督監理委員会 に置かれる	裁決機関又は参 与機関	利益代表型 （独立型）、 専門型	意見陳述
行政罰法上の 審査機関		原措置機関、原留置 機関、直近上級機関		簡易型	なし
行政執行法上 の審査機関		執行機関、直近上級 機関		簡易型	なし
労働者保険監 理委員会と労 働者保険争議 審議委員会	中央統一型・単一型	それぞれ、労働委員 会、労働者保険監理 委員会に置かれる	それぞれ、裁決 機関又は参与機 関、補助機関	いずれも利 益代表型、 専門型	意見陳述
農民健康保険 監理委員会と 農民健康保険 争議審議委員 会	中央統一型	それぞれ、内政部、 農民健康保険監理委 員会に置かれる	それぞれ、裁決 機関又は参与機 関、補助機関	いずれも、 利益代表型、 専門型	意見陳述
国民健康保険 争議審議委員 会	中央統一型	衛生署に置かれる	裁決機関又は参 与機関	専門型	意見陳述
国民年金監理 会と国民年金 争議審議会議	中央統一型	それぞれ、内政部、 国民年金監理会に置 かれる	それぞれ、裁決 機関又は参与機 関、補助機関	いずれも、 利益代表型、 専門型	意見陳述

六 結びに代えて

最後に、台湾の行政不服審査機関から、日本の行政不服審査会等について若干の問題点を提示する。

今回の日本の行審法案は、行政スタイルの変化、地方分権改革、行政手続法の整備、行政事件訴訟法改正といった背景から迫られた課題を解決しようとするものである。⁽³⁹⁾ 言い換えると、行政手続と行政事件訴訟と一体的に捉える行政不服審査制度の在り方を前提とするものにはみえない。⁽⁴⁰⁾ しかも国民の権利利益保障の要望への反映を目指すものでもなく、現実には最小限度の改革にとどまることが濃厚である。その中で行政不服審査会等や審理員制度の創設は、確かに一歩前進である。ただ行政不服審査法案で予定される行政不服審査会は、行政不服審査制度における行政の適正運営目的という側面に即して、公正性、客観性を考慮しつつ簡易迅速性や効率性を優先する形となるだろう。本稿の整理に即していえば、設置形態では総務省に置かれる中央総合型、性質では諮問機関、審理の手続では意見陳述にとどまるという点で固まっている。しかし、行政不服審査会への諮問には、すべての事件が適用されるわけではなく、適用除外の事項も設けられている（行審法案四二条一項）。例えば同条項一号から三号までは、審議会等の議を経て処分が行われた場合が適用除外とされる。これは行政不服審査会への諮問手続を審議会等の諮問手続と同視することによってのものであろうが、事前手続の一環である審議会等の諮問手続と事後裁断手続の一環である審査会への諮問手続とは、同質なものともみてよいのか疑問である。同条項四号でも「国民の権利利益及び行政の運営に対する影響の程度その他当該事件の性質を勘案して諮問を要しないもの」が適用除外とされる。これは、軽微な事件や過去の事例が積み上がっているようなものが予想されているが、⁽⁴¹⁾ やはり手続の簡易迅速性を考慮したもので、国民の権利利益の保護という視点が軽視され、審査会への諮問に対する審査庁の積極的姿勢が期待されがたいといわざるをえない。

い。このような少なからぬ適用除外事項が設定されたことによって諮問される件数は年間数百件程度が予想されていることも不思議ではない。⁽¹²⁾しかし、こんな小規模の組織で、しかも異質な事件を審理する総合型では、やはり現実的な選択であろう。また、諮問機関に拘る必要があるか、より第三者性の強い、専門性を確保できる構成、対審性の口頭弁論等は考えられないのか疑問である。そこで、本稿で考察してきた台湾の例のような裁決機関型、中央各機関型、口頭弁論も可能とする案の可能性、そして専門性を確保できる審査会の構成、具体的には委員の資格等、審査会の関与の仕方等が課題となるろう。⁽¹³⁾

地方公共団体の場合、行審法案七三条一項は、執行機関の付属機関として、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するための機関を置くという機関設置にとどめるものになっている。いわゆる裁定的関与の廃止の行方はまだ明確でなく自治体の不服申立件数を予想することが困難であることもあり、地方公共団体に置かれる機関に関する設置形態、位置づけ、性質等は、地方公共団体の立法課題となる。地方公共団体の審査機関を考える際に、四二条一項規定をもって国の行政不服審査会に対応する諮問機関を設置する⁽¹⁴⁾、あるいは、裁決の方式の法定化等では地方公共団体において裁決型の審査機関を否定する根拠とはならないと筆者は考える。自治体の実情に即してより強い第三者性、裁決型、専門型の審査機関を設けることは国民の権利利益の保護を優先することで、行審法の趣旨に違反するものとはいえない。そこで、台湾の例のように、自治体総合型、裁決機関、第三者型及び専門型を兼ねる混合的な機関、口頭弁論も可能とする案も十分考えられる。⁽¹⁵⁾

(1) 第三者機関と非第三者機関という分類があるが、本稿では、前者をさらに客観性や中立性等に重点を置く「第三者型」、専門性を重視する「専門型」、利益代表構成とする「民主型」に再分類し、後者を「簡易型」という。

(2) 行政不服審査法の改正に向けて検討の論点、改正の意義や課題を論ずる論稿は枚挙に遑がないが、行政不服審査機関に焦点を当てるものとしては、確井光明「独立行政不服審査機関についての考察」稲葉馨・亘理格編『行政法の思考様式 藤田宙靖博士東北大学退職記念』所収（青林書院、二〇〇八年）三一五頁以下、確井光明「総合的行政不服審判所の構想」『塩野宏先生古稀記念 行政法の発展と変革 下巻』（有斐閣、二〇〇一年）一頁以下、田中孝男「自治体総合行政不服審査機関の設置構想—政策法学の視点から」（九州大学）法政研究七三巻三三三頁以下、榊原秀訓「審査組織（審査会） 福家俊朗・本多滝夫編『行政不服審査制度の改革』所収（日本評論社、二〇〇八年）一三七頁以下がある。

(3) 台湾の行政不服審査制度についての先行業績としては、尹龍澤「台湾の訴願法」『東アジアの行政不服審査制度—韓国・中国・台湾そして日本』所収（有信堂、二〇〇四年）一六六～一九七頁、田中孝男「台湾における訴願法の運用について」（九州大学）法政研究七四巻一号一頁以下、七四巻二・三・五頁以下がある。貴重な存在ではあるが、訴願制度のみに関するものであり、特殊の行政不服審査制度については触れていない。

(4) 行政への不服申立ての言葉使いについて、日本では、明治時代、訴願や訴願法という用語が使われていた。しかし、訴願という言葉は、上下関係が内在され、非民主的という意味を有するもので、国民主権や裁判を受ける権利等基本的人権の原則に相応しくないと、一九六二年に法改正とともに法律の名称が「行政不服審査法」へと改まった。これに対して、台湾では、中国語としては、少なくとも現代語としては上下関係や非民主的という意味がないこと、中華民国憲法一六条では人民は「訴願権」を有するという明文規定があり、そこでも「訴願」という言葉が使われていることから、長い間、民主化以降にも、「訴願」という言葉に対して抵抗感がなく、現在でも使われ定着されている。同じ漢字でも、意味や語感が異なるためである。

(5) 行政上の不服申立てと行政訴訟との関係について、日本は、自由選択主義の原則を採用している。これに対して、台湾では、取消訴訟及び義務付け訴訟に限って、訴願前置主義を採用している（行政訴訟法四条一項、五条）が、確認訴訟及び一般給付訴訟については、訴願前置主義を採っておらず訴願を経ずに直接に行政裁判所に提訴できる。取消訴訟と義務付

け訴訟に限って訴願前置主義を採用する理由には、訴願権は、訴訟権（裁判を受ける権利）と並んで憲法が保障する人権であること（憲法一六条）、膨大な事件や行政裁判所裁判官不足の状況に対応するために紛争解決における司法と行政の適切な役割分担を考慮し、実務上行為形式の中心となる行政処分（救済類型）（取消訴訟及び義務付け訴訟）を訴願前置とし、訴願において手続の適正化や組織の専門化・客観化を図れば簡易迅速な救済が得られることがある。

〔6〕 事実行為への不服申立ては、やや複雑である。日本の行審法と異なり、訴願法において行政処分の概念に事実行為が含まれるものとする明文規定がないため、事実行為についてどう争えばいいかについて意見が分かれている。大別して、事実行為を訴願法上の行政処分に含まれるものと解して訴願及び取消訴訟を認めるとする意見と、行政処分でないものとして訴願を経ずに直ちに行政訴訟（一般給付訴訟）の提起を認めるとする意見がある。

〔7〕 台湾では「条例」というのは、日本の「条例」と異なり、地方自治団体の法規ではなく、国の立法院で制定した法律であり、立法慣習上法律の適用事項や範囲等が一般的・全面的ではなく特別・限定的である場合に使われる名称であるが、法的効力としては法律と同様である。なお、中央法規標準法では、国の立法院の制定する法律で使用する法律の名称としては、「法」、「条例」以外に、「律」、「通則」もある（二条）。しかし、現在、地方制度法に基づいて地方公共団体の議会が自治事務につき制定する法規を「自治条例」と称するため、紛れないように国の法律では「条例」という名称を廃止してもいいとする意見も浮上する。

〔8〕 司法院冤罪補償法廷では、構成上司法院院長が指名する最高裁判所長官及び裁判官からなるとともに、審判長の職務を最高裁判所長官が掌るとする。

〔9〕 日本行審法案二二条では、誤った審査庁を教示した場合の救済について定めているが、誤った審査庁が裁決をなした場合の法的効果については定めていない。それにしても裁決権限を有しない行政庁がなした裁決は違法であろう。

〔10〕 委辦事務の意義や問題点について、拙著『地方自治法』（台湾・三民書局、二〇〇九年）第七章第四節を参照されたい。ここでは現行地方制度法の規定を紹介する。地方制度法二三条三号では、地方自治団体は、上級政府の事務で当該地方自治団体に属しない事務のうち、法律、上級法規又は規則の定めるところにより、上級政府の指揮監督の下で執行するものと定義される。必ずしも明確な定めではないが、日本の旧地方自治法の機関委任事務にほぼ当たるものといえる。

- (11) 日本の場合は、法定受託事務について、地方自治法二五五条の二では、一般制度としての国等の裁定的関与の規定がある。自治事務についても、地方自治法や個別法において国等の裁定的関与を定めている規定も数多くある。これらの裁定的関与について、特に自治事務に対する国等の裁定的関与の適法性について夙に批判されてきた。しかし、行政不服審査法改正案において、法定受託事務に係る処分や個別法に存在する自治事務に係る処分について改正法の規定は適用せず改正前の行政不服審査法の規定はなおその効力を有するとされる（附則四条）。依然として裁定的関与が温存している。これによって新不服審査法に基づく不服申立てと旧不服申立てに基づく不服申立ての併存といったように不服審査制度が逆に複雑化するおそれがあるという指摘がある。本多滝夫「序説 行政不服審査制度の改革」福家俊朗・本多滝夫編・前掲注（2）所収、一三頁。

- (12) 現行地方自治団体制度は、県（市）、郷（鎮・市）という二層制を原則とするほか、財源等で県（市）より優遇される直轄市という地方自治団体もある。日本の地方公共団体と比較すると、県（市）は都道府県に、郷（鎮・市）は市町村に当たるものである。直轄市は、人口や経済等の発展状況の条件が満たされれば国により指定され直接所轄される地方自治団体であり、（台湾）省が廃止される前に、省と同様な位置づけであった。しかし、（台湾）省が廃止された後に、その位置づけは不明確になった。というのは、地方制度法では事務配分や自主立法権等について、形式とはいえ、直轄市は県（市）とほぼ同様とされるが、自主財政権については、従来の省との同格という歴史から、財政収支画分法により、県（市）より優遇されているからである。したがって、広域自治体としての直轄市は、基礎自治体としての日本の政令指定都市とは異なる。

- (13) 独立機関の訴願管轄機関について、直近上級機関とする訴願管轄の原則の適用の不適切さについて指摘されてきたが、二〇〇八年一月二六日最高行政裁判所法廷裁判官聯席會議の決議でも、この原則を維持する。筆者も、国家通信放送委員会や公正取引委員会は、準司法権や準立法権を持っておらず、審理の手続についても適正さが十分でないため、厳密に言えばアメリカの独立規制委員会のようなものではなく、訴願管轄の原則を適用することが妥当だと考える。

- (14) 国の法律が自治体の行政活動にも適用されるか、ないしどこまで適用されるかについて、国の立法政策の問題である。現在国の主要な行政法規の殆どは自治体にも適用される、いわゆる一律適用型の立法政策を採っている。例えば、行政手

統法や政府情報公開法は、すべて自治体にも適用される。訴願法も同様である。しかし、この立法政策には検討の余地がある。

- (15) これは、訴願法（行政院）と行政手続法（法務部）の主管機関が異なり、両機関の間に適切な調整が行われなかった結果であり、縦割り行政の弊害の産物である。

- (16) 筆者は、申請拒否による申請型義務付け訴願と非申請型義務付け訴願は、いずれも認めるべきであると考ええる。

- (17) 総務省「平成一八年度における行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果―国の行政機関における状況―」（調査対象期間：平成一八年度（二〇〇六年四月一日～二〇〇七年三月三十一日））。

- (18) 考試院（人事行政院）は、行政院、立法院、司法院、監察院と並んで五權分立の下での人事行政権力機関である。主な組織は、公務員試験採用を所管する考選部、公務員の任命、勤務成績評定、公務員教師保険等を所管する銓敘部、公務員の不利益処分・不利益措置の復審・申訴事件を審理決定する公務員保障及び訓練委員会がある。

- (19) 注意すべきは、公務員保険関係の不服申立ては、この復審と申訴・再申訴ではなく、訴願法に基づく訴願である。すなわち公務員保険の法律関係の性質について、他の社会保険と同様に、それを処分とし、保険関係の決定に対し不服がある場合は、訴願で争うとされている。また、公務員保険を所管する考試院銓敘部が処分機関となるため、訴願管轄機関は、考試院となり、当該院においても、訴願審議委員会は設置され、公務員保険の訴願事件を審理決定している。したがって、考試院において、公務員の不利益処分等の復審・再申訴を審理決定する公務員保障及び訓練委員会と、公務員保険の訴願を審理決定する訴願審議委員会とがある。

- (20) 室井力「公務員法における特別権力関係論の破綻」同『現代行政法の原理』所収（勁草書房、一九七三年）二九六、二九七頁。

- (21) 教師の申訴と訴願との関係をめぐる議論について、吳志光「教師申訴制度与訴願制度之關聯（教師申訴制度と訴願制度との關係）」教育部『「教師申訴制度改革」研究會會議實錄』所収（二〇〇六年）を参照。

- (22) 因みに、教師申訴制度のほかに、学生申訴制度もある。しかし、現行法制の下では、学生申訴は、大法官釈字三八二号解釈（一九九五年）によれば、訴願の前置手続とされ、教師申訴と異なる。

- (23) 「準則」は、法律に基づく法規命令である。中央法規標準法三条では、法規命令として使用される名称は、準則のほか、規程、規則、細則、辦法、綱要、標準がある。
- (24) (台湾) 省が廃止されたがそれでも教師申訴評議委員会があるのは、「省は、地方自治団体的な公法人ではないものの、地方制度階層としての地位は消滅しない」とした大法官釈字第467号解釋(一九九八年)によった結果である。すなわち省は、地方自治団体ではないが、訴願等の不服申立ての機関としての地位はまだ存在することである。しかし、その論拠は不明である。
- (25) 教育部教師申訴評議委員会ホームページを参照。
- (26) 調達法第六章では「異議申立て及び申訴」という章名が使用されているが、その内容は、異議申立て及び申訴のほかに、調停、仲裁の規定もあるため、ここで「救済」とする。
- (27) 選択性入札とは、調達法二〇条所定の事由のいずれかに該当する場合に採用できる特殊な入札方法であり、日本の指名競争入札に当たる(会計法二九条の三第五項、予算決算及び会計令九四条)。
- (28) 制限性入札とは、調達法二二条所定の事由のいずれかに該当する場合に採用できる簡易な入札方法であり、日本の隨意契約に当たる(会計法二九条の三第五項、予算決算及び会計令九九条)。
- (29) 調達法一〇一条所定の「失権事由」のうち、一〇号「事業者の事由に帰責することにより契約の履行が遅延され、その状態が重大であること」と、一二号「事業者の事由に帰責することにより契約が解除又は中止されたこと」とが実務上申訴事件の争点となるのが大半である。しかし、これらの事由の性質は、いずれも契約履行の瑕疵によるもので、それらを失権事由にし、その結果失権処分化するということが適切ではないと思われる。
- (30) PFI法では、調達法の異議申立て及び申訴を準用するのは、申請及び審査手続の紛争についてのみであり、契約履行については準用しない。また調達法上の失権処分についての規定がないため、失権処分の紛争を準用することもない。
- (31) 弁護士の懲戒処分の救済の仕組みは、高等裁判所に置かれる弁護士懲戒委員会(高裁裁判官三名、高裁檢察署檢察官一名、弁護士五名からなる)が行った懲戒処分に対し不服があるときは、最高裁判所に置かれる弁護士懲戒覆審委員会(最高裁裁判官四名、最高裁檢察署檢察官二名、弁護士五名、学者二名からなる)に復審を請求する。(弁護士法四〇条)。復

審の決定は、最終的なものである。

医師の懲戒処分不服申立は、直轄市政府及び県（市）政府に置かれる医師懲戒委員会が行った懲戒処分に対し不服があるときは、主管機関である衛生署に置かれる医師懲戒覆審委員会に復審を申請する（医師法二五条の二）。建築士の懲戒処分の不服申立は、直轄市政府及び県（市）政府に置かれる建築士懲戒委員会が行った懲戒処分に対し不服があるときは、主管機関である内政部に置かれる建築士懲戒覆審委員会に復審を申請する（建築士法四七条、四八条）。復審手続は、いずれも訴願に相当するもので、復審決定に対し不服があるときは行政訴訟を提起できる。

(32) 名誉影響の処分とは、義務違反者の氏名・名称、写真の公表その他の類似処分を指す。戒告処分とは、戒告、訓告、減点、講習、教育研修その他の類似処分を指す（行政罰法二条三号、四号）。非権力的事実行為が多いが、立法政策でそれらを制裁的不利益処分化したものである。

(33) 処罰事件の実体決定とは、行政罰法上一条及び二条所定の過料、没収、制裁的不利益処分を指す。

(34) 最高行政裁判所法延長联席会议の決議は、多くの事件に提起された法律問題を最高行政裁判所内部で検討し出した見解にすぎず、下級審に拘束力をもつものではない。

(35) それは、当時の訴訟類型は取消訴訟しかないため、なるべく救済の範囲を広げ、処分の概念を事実行為まで拡大したのである。例えば違法建築物の撤去は、事実行為であるが、当時行政処分として解されていた。

(36) 台湾の社会保険は、労働者保険（主管機関：労働委員会）、農民健康保険（主管機関：内政部）、軍人保険（主管機関：国防部）、教師公務員保険（主管機関：考試院銓敘部）、国民健康保険（主管機関：衛生署）、国民年金（主管機関：内政部）がある。労働者保険、農民健康保険、国民健康保険、国民年金についての争いは、主管機関に置かれる爭議審議委員会（會議）が審理するが、教師公務員保険及び軍人保険での紛争には、このような爭議審議委員会がなく、訴願法を適用する。教師公務員保険では主管機関である考試院銓敘部が処分機関でその直近上級機関である考試院に置かれる訴願審議委員会が、軍人保険では主管機関である国防部が処分機関であり行政院に置かれる訴願審議委員会が、それぞれ審査機関となる。

(37) 行政手続法一〇七条を参照。

- (38) 行政手続法一〇三条条を参照。
- (39) 本多滝夫・前掲注(11)、四一六頁を参照。
- (40) それらの相互関係と派生する問題を提示したものととして福家俊朗「行政不服審査制度の総論的課題」前掲注(2)所収、三一頁以下を参照。
- (41) 水野靖久「行政不服審査法案・行政手続法一部改正案の概要」という報告に關しての討議、ジュリスト一三七二号(二〇〇九年二月)、四二頁。
- (42) 水野靖久・前掲注(41)、四二頁。
- (43) イギリスの審判所改革から日本の行政不服審査機関の課題を提起したものととして榊原秀訓「審査組織(審査会)」前掲注(2)所収、一四三頁以下を参照。
- (44) 宇賀克也「行政不服審査法・行政手続法改正の意義と課題」ジュリスト一三六〇号(二〇〇八年七月)一〇頁。
- (45) 江原 勲「自治体の目から見た行政不服審査法・行政手続法改正の評価」ジュリスト一三六〇号(二〇〇八年七月)一五頁。
- (46) 田中孝男・前掲注(2)も総合型を提唱している。

