

第5回行政不服審査法の改善に向けた検討会 議事録

日時：令和3年12月2日（木）16:00～17:10

場所：オンライン開催

出席者：高橋座長、大江構成員、大橋構成員、折橋構成員、田中構成員、前田構成員、渡井構成員

総務省行政管理局 白岩局長、阪本大臣官房政策立案総括審議官（併任行政管理局）、水野調査法制課長、井上調査官、鈴木課長補佐、橋本係長、松本（淳）係員、松本（未）係員

1. 開会
2. 議題（1）
論点の検討
- 議題（2）
アンケート調査の結果について
- 議題（3）
パブリックコメントの結果について
3. 閉会

[資料]

- 【資料1】 中間取りまとめからの修正箇所（整理表）
- 【資料2】 最終報告（素案）
- 【資料3】 最終報告（素案）（別紙）
- 【資料4】 ロジックモデル
- 【資料5】 行政不服審査法の改善に向けたアンケート（結果）
- 【資料6】 意見公募手続に寄せられた提出意見一覧
- 【参考資料】 「行政不服審査法の改善に向けた検討会 中間取りまとめ」について（行政不服審査会事務局）

1. 開会

（高橋座長） 定刻となりましたので、行政不服審査法の改善に向けた検討会の第5回を開催いたします。本日は、構成員の皆様には御多用中にも関わらず、お集まりいただき、誠にありがとうございます。また、厚労省、財務省、警察庁、行政不服審査会等、そして、地方3団体の事務局の皆様にもオブザーバーとして傍聴いただいております。今回につきましても、オンラインでの開催となりますので、議事に入ります前に、注意事項などについて、事務局から御案内願います。

(井上調査官) 高橋座長には、事務局と同じ会議室にお越しいただいております。

それでは、オンライン会議に当たっての注意事項といたしまして、イヤホンの着用、それから御発言時以外は「マイクをミュート」、「カメラをオフ」に、御発言時は、「マイクとカメラをオン」にして、「お名前」をおっしゃっていただき、御発言はゆっくりとお願いいたします。また、質疑応答・意見交換におきましては、御発言を希望される場合には、チャット欄に御発言希望の旨を、お名前とともにお知らせください。事務局からは以上となります。

(高橋座長) ありがとうございます。今回につきましては、前回と同様に、中間取りまとめからの修正箇所整理表、最終報告（素案）、別紙、ロジックモデルについては、各構成員の意見を反映途上のものであることから非公表とします。なお、議事録につきましては、会議終了後、できるだけ速やかに公開することといたします。

本日の議事について、第4回までの検討会で中間取りまとめを行ったところですが、アンケート結果やこれまでの議論を踏まえて修正を行っているところがございますので、修正箇所についての事務局からの報告を求め、検討を行いたいと存じます。その後に、アンケート結果やパブリックコメントの概要についての報告を求めます。

それでは、本日の資料について事務局から説明をお願いいたします。

(井上調査官) それでは、本日の資料を説明いたします。

資料1については、座長からの御紹介にもありましたように「中間取りまとめからの修正箇所」についての整理表。こちらにつきましては、「最終報告（素案）別紙」の論点ごとに修正点や方針を示しています。

資料2については、前回の検討会でお諮りしました「中間取りまとめ（案）」に関して御指摘いただきました内容やアンケート結果を踏まえまして、最終報告の（素案）とさせていただきます。なお、中間取りまとめからの主な変更点としましては、日本弁護士連合会を始めとした士業団体からの聞き取りや審査庁等からのアンケート等を基に行政不服審査制度の運用実態を記載するとともに、今後、モニタリングすべき事項として、「見直しにより期待される効果等」を追記したものとなっています。

資料3については、「最終報告（素案）」の（別紙）として、これまで御検討いただきました論点ごとの整理をしたものです。新たにアンケート結果により把握した運用実態と対応すべき内容を追記しています。

資料4については、ロジックモデルとなっています。本日お配りしているロジックモデルはアウトプットの欄についてそれぞれのステージごとの課題を、2頁目に今回の見直しの全体像を、3頁目にそれぞれのステージごとの効果を把握するための指標を加えたものとなっています。

資料5については、本年8月に行いましたアンケート結果となっています。後ほど御説明

することといたします。

資料6については、中間取りまとめについてのパブリックコメントに対して頂いた御意見となっています。

これに加えて、参考として行政不服審査会事務局から事務方に対して中間取りまとめについての気づきの点を頂きました。また、審査会が取りまとめました「審理員の業務における課題事例集」も添付しておりますので、御紹介いたします。

2. 議題（1）論点の検討

（高橋座長） それでは、資料1の整理表に基づき、論点ごとに資料2の「最終報告（素案）」及び資料3の「最終報告（素案）（別紙）」の検討を進めて参りたいと思います。修正を行った論点ごとに、事務局からの説明を求めます。また、主要な論点ごとに各構成員による討論を行うこととしたいと考えていますが、御異存ありませんでしょうか。

それでは、検討の進め方について事務局からの説明をお願いします。

（井上調査官） それでは、中間取りまとめからの修正箇所の整理表に沿って、修正を行った箇所を中心に説明してまいります。資料2の「最終報告（素案）」と資料3の別紙をベースに御説明いたします。

（高橋座長） それでは、論点2.2の「標準審理期間の設定」について説明願います。

（井上調査官） 資料2.2、標準審理期間の設定の変更箇所につきましては、「最終報告（素案）」の17頁及び別紙の2頁に記載がございます。別紙の2頁にありました、対応の一つ目及び二つ目を削除しました。そして、3頁に標準審理期間の設定を積極的に行う旨や設定に支障がある場合の事例などを記載いたしました。

（高橋座長） それでは、当該修正箇所について検討したいと存じますが、いかがでしょうか。

（大橋構成員） また、別紙に、マニュアルに設定期間内に処理をしなければならない義務を審査庁に課すものではないということを明示するという記載がありますが、これは今までも行政不服審査法のコンメンタールにも書かれてきた内容です。しかし、審査庁にヒアリングを行った経験からすると、設定期間に処理をすることを厳格に考えており、趣旨が上手く伝わってないと感じました。そのため、言い方を少し変更して又は追記して、「事案ごとに合理的な理由に基づいた例外が許容される」という文言を加えていただくと、より伝わると感じました。

(水野課長) この点の表現は考えさせていただきます。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

論点 2.5 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) 論点 2.5 の変更箇所につきましては、「最終報告（素案）」の 26 頁に対応策の例を追記しております。また、別紙の 9 頁に、アンケートで把握した現状の利用実態を、その状況を記載するとともに、対応についても併せて記載しております。

(高橋座長) こちらは、アンケート結果を基にして対応方法や工夫例を追記したとのことですがいかがでしょうか。

(大橋構成員) アンケート結果の内容を示していただいている点についてです。別紙の 9 頁に①から④という方策が列挙されていて、②、③、④は、手続に入った後に工夫をするという方向で問題ないと思いますが、①の行審法 24 条に基づいて却下をするという手続については、②から④までとは少し性格が異なるのではないかと思います。マニュアルに反映させる場合には、①については少し慎重に記載したほうがよいと思います。

(高橋座長) ①はどのような趣旨でしょうか。

(鈴木課長補佐) ①は、そもそも処分性がないものに対して審査請求がされたような場合を念頭に記載しておりました。

(大橋構成員) 論点 2.5 は、大量請求や繰り返し請求に対する対応策について記載しているように感じたので、その中に①を記載する場合には、もう少し説明を追加したほうがよいと思いました。

(鈴木課長補佐) 同じ趣旨の大量請求や繰り返し請求の場合には、①のような考え方もあると思います。説明を追加するという方向で考えたいと思います。

(高橋座長) 大量請求や繰り返し請求の場合に①を使えるということですか。

(水野課長) 明らかに処分ではないものについて、例えば、一般的な行政に対する不満を内容とする審査請求が大量に又は繰り返し行われることがあります。そのような場合にも、行審法上、却下裁決をしなければなりません。このような事案について、現場では対応に苦

慮をしており、まとめて却下裁決をしている事例もあるということがアンケートの結果として読み取れたため、別紙のような記載をしております。

(高橋座長) 大橋先生の危惧もよく分かりますので、誤解がないようにするために、説明を補足していただければと思います。大橋先生いかがでしょうか。

(大橋構成員) 私も今の説明を聞いて、何を対象にしているか分かりましたので、そのような説明を補足していただければと思います。

(井上調査官) 承知いたしました。

(高橋座長) はい。ありがとうございました。では、前田先生、よろしく申し上げます。

(前田構成員) 私も今の点で質問があります。今、処分性が明らかになく審査請求が不適法であるような説明を追加することになりましたが、次の段落で、上記の対応方法や工夫と記載されていますから、24 条も含めて対応方法として考えられるということでしょうか。

(水野課長) 上記の対応方法には、①は含まれないと考えております。

(前田構成員) そうであれば、そのような危惧は、ひとまず解消されたと理解をしております。

(高橋座長) どうもありがとうございました。大江構成員、申し上げます。

(大江構成員) 私も大橋先生、前田先生と同じような危惧を抱いておりました。大橋構成員が先ほど確認されたことと関係して、①は行審法 24 条に基づく審議手続を経ない却下裁決ということですが、これは処分性が認められない行為のみを念頭に置いているということでしょうか。私の当初の理解ですと、情報公開などでよくある開示請求権の濫用に該当するような場合を念頭に置いていると思っておりましたが、それは含まれないということでしょうか。

(水野課長) 大江構成員がおっしゃるとおり、処分性が明らかでないものに限らず、例えば、情報公開制度で大量の開示請求が行われ、相当の期間が経過していないのに不作為の審査請求がなされるような場合にも 24 条で対応できるのではないかと考えております。

(大江構成員) そのように様々な内容が含まれているということだと、広がりすぎてしまうという懸念もあろうかと思っておりますので、この報告書や別紙などに記載するかどうかはともかく、該当するものを整理しておいたほうがよろしいのではないかと思います。

(水野課長) いずれにいたしましても、却下裁決を濫用してもよいという趣旨に受け取れないような書きぶりを考えたいと思います。

(高橋座長) よろしくお願ひします。田中先生どうぞ。

(田中構成員) ④で「調査審議の併合」について記載していただいておりますが、「審理手続の併合」は条文中にあります。併合という言葉が条文にはないので、これも表現を工夫していただきたいと思ひます。要するに、諮問を一括して行うことは禁止されていないという趣旨だと思ひますが、併合という言葉がどうしても「審理手続の併合」のように条文としてあるものをイメージしてしまうと思ひましたので、「一括して諮問する」など、工夫をしていただければと思ひました。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

論点 2.8 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) こちらにつきましては、「最終報告(素案)」の 21 頁です。別紙 15 頁には、アンケート結果を記載しております。また、16 頁には、素案と同様の記述を追加しています。

(高橋座長) こちらは、アンケート結果により地方公共団体の運用実態や今後の対応内容を追記したとのことですが、いかがでしょうか。

それでは、特に御意見もないようですので、次の箇所に移りたいと思ひます。

論点 3.2 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) こちらは「最終報告(素案)」の 52 頁です。見直し内容などを追記しています。また、別紙は 32 頁をご覧ください。提出書類の閲覧交付に関する考え方を追記しています。

(高橋座長) こちらは、提出書類についての閲覧・交付の請求に関して職権でも交付を行うことが望ましいとの内容を追記したとのことですが、いかがでしょうか。

(田中構成員) こちらの点ですけれども、よく自治体等の研修や実務セミナーで質問を受ける論点です。特に、職権で送付した場合に手数料をどうするのかということをよく聞かれます。そのため、職権で送付をする場合には費用を負担させることができないことを、別紙だけでなくマニュアルにも明記したほうがよいと思います。

(水野課長) マニュアルにも記載したいと思います。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

論点 3.11 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) こちらは、「最終報告(素案)」では46頁になっております。別紙については46頁でございます。こちらにアンケートで把握した結果、意見を追記するとともに、47頁に裁決の公表についての考え方を記載しました。

(高橋座長) こちらは、新たにアンケートの結果から実態を把握した結果とその対応方針を追記したとのことですが、いかがでしょうか。

(折橋構成員) 3.11の別紙について、今回新たに加えていただいた、「国民に対する説明責任を果たすことや、不服申立てをしようとする者の予見可能性を向上させるという法の趣旨を踏まえ、裁決等の内容の公表を引き続き促進することが必要であり、その際、基本的には裁決書等に沿った内容の公表を行うことが望ましい。」という記載の中で、「裁決書等に沿った内容の公表」が、果たしてどういう意味を持つのかという点が疑問です。この裁決書等に沿った内容の公表ということの趣旨について少し説明をいただきたいと思います。

(鈴木課長補佐) こちらは、裁決書の公表について、内容を要約したり、内容をそのまま公表したりという方法が考えられるところ、裁決の内容(全文)をベースとして公表することが望ましいという趣旨で記載しております。

(折橋構成員) 別紙を読んだ際に、裁決書等に沿わない形というものが有り得るのではないかと思います。事務局からの説明を聞いて、裁決書の形式にある程度沿った形ということを理解いたしました。ただ、この文章からは少し分かりづらいように感じましたので、少し変更したほうがよいと思いました。

(水野課長) 承知いたしました。全体として、簡潔に分かりやすい文章を心がけたいと思います。

(白岩局長) この点について、事務局の提案としては、裁決のロジック又は論理が明確になることが必要だという意思が入っております。「裁決の内容」と表現すると、ロジックではなく結論だけを記載することなどがあり得ます。そこで、「ロジックもできるだけ表現することが望ましい」ということを加える必要があるかどうか、御意見いただければと思います。

(高橋座長) はい、田中先生いかがでしょうか。

(田中構成員) 私は、裁決の内容について、現状、結論だけを書いて公表をしているという例がかなり見受けられるような印象を受けております。そこで、事務局より御提案いただきましたとおり、論理の流れを要約することは構いませんが、記載はするというのを報告書の結論として記載していただきたいと思います。

(高橋座長) 折橋先生、いかがでしょう。

(折橋構成員) ロジックということであれば、理由付け部分又は骨子が分かるような内容を公表することが望ましいなどの記載もあり得ると思いました。行審法 50 条 1 項では、裁決の方式について、裁決書の記載方法を規定していますので、答申及び裁決等の内容についても、この裁決の方式をベースとして、ある程度原型を残すような形での公表が望ましいと思っている次第です。

(高橋座長) 渡井先生、いかがでしょう。

(渡井構成員) 既に御議論が尽きてしまったところではありますが、私は、要旨にとどまらずある程度詳しい内容が紹介されるという意味で、裁決書に沿った内容の公表という点については、比較的好意的に見ておりました。ただ、あまりに詳しくしますと、プライバシーが明らかになるといった問題が出てくることも考えられますし、ロジックに沿った内容を公表するというのに賛成でございます。

(高橋座長) ありがとうございます。田中先生、どうぞ。

(田中構成員) 細かい点ですが、内容という言葉は多義的であるため避けたほうがよい気がします。行審法 29 条 3 項に処分内容及び理由とありますが、これと同様に裁決の内容を結論のことだと誤解されないよう、これまでの議論を踏まえて表現を検討していただければと思います。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

論点 5.2 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) 「最終報告(素案)」では 41 頁からになります。こちらに審査庁が地方公共団体の長でない場合の諮問についての考え方を追記しております。また、別紙は 62 頁となります。こちらに、素案と同様に審査庁が地方公共団体の長でない場合の諮問についての考え方を追記しております。また、63 頁にはアンケート調査結果で把握した内容及び今後引き続き検討する旨を追記しているところでございます。

(高橋座長) こちらは、審査庁が大臣や首長以外の場合の行政不服審査会への諮問について、教育長や地方公営企業の管理者の場合には条文上に明記されておらず、解釈に委ねられてきたところであるが、これらについて、行政不服審査会への諮問が除外されて支障があるとの結果であったということが明らかになったとのこと。また、教育長や地方公営企業の管理者の場合の諮問の必要性について引き続き検討を行うこととするとのことですが、いかがでしょうか。

(大橋構成員) 別紙の 63 頁で、引き続き検討をする場合の着眼点として、教育長や地方公営企業の管理者がどういう者か及びそのときに与えられる処分権限の内容を挙げております。この点について、アンケート結果を見ると、保育所関係の権限など、最初は市長が権限を持っており、それを地方自治法に基づき長の権限の委任をする場合に、委任をしていなければ諮問が行われたけれど、委任をしたがために諮問が行われないという事案が見られます。検討の着眼点として、権限委任の状況などで諮問が左右されることをどう考えるのかという問題も追加したほうがよいと思いました。

(水野課長) その点について、実は私どもも非常に悩んでいる論点でございます。特に教育長につきましては、教育委員会が定めるところによって教育長に権限を委任できるという規定もございます。ただ、文部科学省としては上級行政庁ではないという整理をなされているので、より詳細な検討が必要であると考えております。大橋先生の御指摘のような、根本的な問題もございますので、事務的にお時間頂戴できれば思っております。記載の追加については、その方向で考えさせていただければと思います。

(大橋構成員) 管理者はあまり例がないように思いますが、教育長や保育所関係は、事例が多く出てくるので気になりました。よろしく申し上げます。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

論点 5.4 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) こちらにつきましては、「最終報告(素案)」の 24 頁です。また、別紙の 68 頁にヒアリング結果及びアンケート結果を追記しております。義務付けが行われた点について、事例を追加しております。

(高橋座長) こちらは、ヒアリングやアンケート結果からの義務付け裁決の実態が明らかになったかと思いますが、いかがでしょうか。

(田中構成員) 従前の検討会でも問題になった点ですが、義務付け裁決と記載すると、情報公開等の義務付け裁決が含まれてしまうので、区別するために、「義務付け裁決の例としては～」という表現を、情報公開等を除いた義務付け裁決の例をここに二つ挙げると明記したほうが誤解がないと思いました。

(高橋座長) どうもありがとうございました。大江先生、いかがでしょうか。

(大江構成員) 参考で行政事件訴訟法の条文を記載しておりますが、37 条の 2 (非申請型の条文) を挙げている趣旨が少し分かりません。行審法の義務付け裁決は、行政事件訴訟法でいえば申請型に対応するものはずなのに、そこに行政事件訴訟法の「重大な損害」という要件がかかってしまうかのように読めますので、これはあってはいけない条文ではないかと思います。

(高橋座長) 37 条の 2 ではなく 37 条の 3 に変更する又は条文を削除するということが考えられますので、そこは事務局で御検討ください。

義務付け裁決が活用されているということを周知したほうが良いと思うのですが、いかがでしょうか。

(水野課長) もちろんそれはマニュアルで明らかにしていくつもりでございます。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

論点 5.5 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) こちらにつきましては、「最終報告(素案)」の 48 頁及び別紙の 72 頁で

す。別紙にアンケート結果を入れております。

(高橋座長) いかがでしょうか。

それでは、特に御意見もないようですので、次の箇所に移りたいと思います。

論点 5.14 の修正箇所の検討に移ります。事務局いかがですか。

(井上調査官) こちらは「最終報告(素案)」の 54 頁です。こちらの中段の辺りに不当性についての考え方を追記しました。それから、別紙の 90 頁でございます。こちらは、アンケート結果及び総務省が運用する裁決答申データベースから不当性審査についての実態が確認できましたので、その旨を追記したという形になっております。

(高橋座長) アンケート結果から、不当性審査の実態が明らかになったかと思いますが、いかがでしょうか。

(大橋構成員) 表現だけですが、別紙 90 頁の「不当性審査は違法であるかが曖昧な事案」という記載について、「曖昧」という表現を「違法であるとまでは判断することが困難である事例」などに変えていただいたほうがよいと思いました。

(高橋座長) 表現ぶりを事務局に考えていただきたいと思います。大橋先生、それでよろしいでしょうか。

(大橋構成員) はい、結構です。ありがとうございます。

(高橋座長) では、折橋先生どうぞ。

(折橋構成員) 不当であることを理由に処分を取り消した例を三つ挙げている点について、一つ目は確かに従来の不当性判断でよく例に挙がるようなパターンであると思いますが、二つ目と三つ目は、違法とまではいいづらけれども、不当ということで迅速に救済する役割を果たしている例と感じました。ただ、「なお、不当であることを理由に処分を取り消したものとしては、以下のような例があった。」とすると、この検討会で一般的な例として取り上げたようにも見えるので、修正したほうがよりよいのかと感じた次第です。

(高橋座長) 「取り消したケースとしては以下のようなものがあった」ということでどうでしょうか。

(折橋構成員) ありがとうございます。

(高橋座長) それでは、御指摘いただきました点については、その御指摘を反映することといたします。

2. 議題(2) アンケート調査の結果について

(高橋座長) 続きまして、二つ目の議題である、アンケート調査の結果についての御紹介をお願いします。

(井上調査官) こちらにつきましては、資料5の行政不服審査法の改善に向けたアンケートの取りまとめの内容を概括的に御説明します。

このアンケートにつきましては、本年8月から行政不服審査法に関して、幅広く議論・整理を行うための基礎資料の収集を行うために実施したものでございまして、国の機関、都道府県、政令指定都市、それから、市区町村等を対象に幅広く情報を収集したものです。先ほど御検討いただきました「最終報告(素案)」、別紙を裏付ける基礎的なデータとして活用していますが、大量な審査請求があった場合の工夫事例がありましたので、これにつきましてマニュアル等で横展開を図っていきたいと思います。また、義務付け裁決が予想に反して活用されているといった実態も把握できたところです。加えて、総務省が運用しているデータベースについて、具体的な御意見を数多く把握できたところです。

(高橋座長) それでは、このアンケート結果に御質問のある方はいらっしゃいますか。それでは、特に御意見も無いようですので、次の議題に移りたいと思います。

2. 議題(3) パブリックコメントの結果について

(高橋座長) 最後に、中間取りまとめに対するパブリックコメントの状況についての紹介をお願いします。

(井上調査官) こちらにつきましては、資料6に提出意見の一覧をつけています。今回のパブリックコメントは、第4回検討会が終了した10月26日から11月24日までを期間として任意のパブリックコメントを実施したもので、27の個人・団体の方から多くの意見を頂きました。

現在、精査中ではありますが、中間取りまとめの各論点にまんべんなく意見が寄せられています。例えば、データベースの充実化、審理員・審査会・処分庁の質の確保及び能力の向上に関する論点などに多くの御意見が寄せられました。

(高橋座長) それでは、このパブリックコメントの結果に御質問のある方はいらっしゃい

ますか。

それでは、特に御意見もないようですので、次の議題に移りたいと思います。

3. 閉会

(高橋座長) 本日、各構成員の皆様から頂きました御意見を参考に、「最終報告(素案)」及び別紙に修正を加えて参ります。

それでは、次回以降の予定等につきまして、事務局からお願いします。

(井上調査官) 構成員の皆様には、貴重な御意見をいただき、また円滑な議事進行にご協力いただきまして、誠にありがとうございました。次回・最終回の検討会につきましては、12月21日(火)を予定しておりますので、引き続きよろしくお願い申し上げます。

(高橋座長) ありがとうございました。

それでは、以上をもちまして、行政不服審査法の改善に向けた検討会の第5回を終了させていただきます。

本日の議事録につきましては、これまで同様に事務局より各構成員と各発表者に御発言部分を御確認いただいた後、速やかにホームページに掲載したいと考えておりますので、何卒よろしくお願い申し上げます。

本日は誠にありがとうございました。