

## 行政不服審査制度検討会（第15回）議事要旨

1 日時 平成19年6月7日（木）14時～17時

2 場所 総務省1002会議室（10階）

3 出席者

（参集者）小早川光郎座長、今川晃先生、小幡純子先生、高橋滋先生、  
中川正晴先生、雛形要松先生、藤村誠先生、前田雅子先生、  
水野武夫先生、山本隆司先生、和久井孝太郎先生

（座長以外は五十音順）

（総務省）石田行政管理局長、宮島官房審議官、上村行政情報システム企画課長、水野行政手続・制度調査室長、佐竹行政手続・制度調査室課長補佐、加藤行政手続・制度調査室専門官、平野行政手続・制度調査室課長補佐

4 議題

（1）開会

（2）主な論点に関する検討

（3）最終報告案に関する検討

（4）閉会

5 会議概要

（1）事務局から、地方三団体より提出された意見に対するワーキンググループでの検討結果を整理した資料1に基づき、「審理担当官」、「第三者機関」及び「裁定的関与」に関する論点について、検討の方向性等の説明が行われた後、以下のような議論が行われた。

【「1 審理担当官」関係】

審理担当官の指名基準について、中間取りまとめよりも具体化されたものとなっはいるが、「起案者」や「関与していない者」の意味がとりづら  
いではないか。

表現上の工夫の余地はあるが、独占禁止法56条の規定等を参考に、案を作った者という程度のイメージでとらえることとしてはどうか。

実質的に関与する者としてはどうか。

実質的にということ条文化することができるかについては疑問がある。また、実質的という表現を加えたとしても、それほど意味が明確化される

ことにはならないのではないか。

行政手続法 1 条に規定する「処分に関する手続」に關与した者以外の者という意味でとらえるべきではないか。

表現は別として、關与については、実質的な意味でとらえるということ  
を基準とすることについてはコンセンサスが得られたものとする。

年に 1、2 件しか請求のないような小規模町村では、請求があった時に職  
員の能力を見極めてその場で対応せざるを得ない状況にあることなどから、  
小規模町村を含むすべてについて、指名基準をあらかじめ作成・公表する  
ことを義務付けることは困難ではないか。

法律に規定することができるか否かという問題はあるが、こういう考え  
で指名すべきということについての基本的考え方を示した上で、小規模自  
治体については、その基本的考え方に従うという程度の指名基準を示すこ  
とで足りることとし、大規模自治体についてはさらに具体化した指名基準  
を示すこととしてはどうか。

組織状況に違いがある中で、理念と実際の指名基準の骨組みをどのよう  
に法律に規定できるかが問題となる。この点、最終的には審査庁において  
裁量に基づき、客観・公正の理念の下で合理的に行ってもらうなら、指名  
基準として組織的なものに触れる意味はないが、關与した者以外という消  
去法的に書くのは法制度として頼りないのではないか。法律に、客観・公  
正の理念を満たす中核的な指名基準を規定するべきではないか。

書き方は難しいが、ここで原則とされているところを満たせない場合に  
もかかる基準として、中核的なものを明示し、各組織内で關与について合  
理的に判断することとしてはどうか。

原則を満たせない時には何でもありということではないという意味での  
例外としての指名基準も必要である。ここでは、客観・公正の理念が基準  
になるのではないか。

審理担当官については、指名の基本的要件、指名の手続、除斥事由、職  
権行使の原則を規定する必要があるのではないか。

## 【「2 第三者機関」関係】

京都府の府民簡易監査制度などのように、第三者機関の關与する苦情申  
立制度との整合性はどのように考えるべきか。また、不服申立制度では、  
苦情申立人と第三者機関との間に審理担当官を置くということかと思うが、  
直接、第三者機関へ行くこともできることになるのか。

苦情申立てや行政相談等と不服申立てとは別の制度とした上で、それぞれに第三者機関が関与するような場合に、これを一つの第三者機関で済ますかどうかについて自治体の判断に任せることとしてよいか。

不服申立ての場合には審理担当官による審理手続を踏むこととなり、それ以外の苦情申立て等の場合にはその手続によることとなるが、第三者機関が共通するということもあり得るのではないか。

申立人にとっては、まずは、簡易な手続による苦情申立てを第三者機関に対して直接行い、これに満足が得られなかった場合には、不服申立てを行い審理担当官や第三者機関の審理を受けられることとすることが望ましいのではないか。

それぞれの自治体の事情により、第三者機関の設置態様について厳しく法律に規定されると対応できないところも出てくることから、ある程度は条例に任せるような柔軟な仕組みとしてはどうか。

自治体間における違いはよく理解できるが、審理担当官と第三者機関の関係について法律で枠を決めておかないと、第三者機関を置く意味が薄れてしまうおそれがあるのではないか。

法文上、条例で定めることとした場合に、条例制定権の枠を法律にどのように規定するかが問題となるが、審理担当官を置くこととし、第三者機関については中核的な概念を規定し、具体的な機関の設置、事案の付議、審理手続などについては法律の枠内で条例に委任することとしてよいのではないか。

(2) 事務局から、資料 2 に基づき、ワーキンググループにおいて作成された最終報告案について説明が行われた後、以下のような議論が行われた。

【「第 1 行政不服審査法の目的及び趣旨」関係】

現行法の目的規定は、権利利益の救済と行政の適正な運営のどちらに軸足を置くかはっきりしておらず、このことが、実務における原処分維持の背景につながっているのではないかという問題意識を持っている。そこで、今回の法改正の目的は権利保護を高めることにあることから、軸足もそこにあるということをより明確に規定するべきではないか。

現行法の目的も、原処分の維持ということにあるはずがなく、権利利益の救済と行政の適正運営の調和にあるのではないか。

権利保護のレベルを高めるといふ今回の法改正の趣旨を踏まえ、目的規定についてもこの機会に手を入れるべきではないか。実務における原処分維持の原因は、原処分が正しいという認識からくるものと思われることから、例えば、「公正かつ 〃 を旨として」といふような何か絞り込みをかけてはどうか。

不服申立ての種類の一元化や審理の一段階化を行う場合、不服審査や不服申立てという用語は残ることになるのか。

#### 【「第2 不服申立ての基本構造の簡素化」関係】

最終報告案のように、審査請求と再調査請求を別の手続とし、これを順番に行っていくということではあれば、現行制度と変わらず一元化の意味が薄れるのではないか。むしろ、一元化することとした上で、大量処分のようなものについては、審査請求と再調査請求の両方を同時にできるような設計としてはどうか。

7ページにもあるとおり、一元化を基本とし、申立てにより処分庁が職権で処分を見直すことはあっても、そのための特別な手続を審査法には設けないこととした上で、ただ、特殊な場合に限っては再調査請求を認めるといふ仕組みとすべきであり、この考えによると、再調査請求を飛ばして審査請求ということは採り得ないのではないか。

事案によっては法令解釈のみが争われているものもあり得、この場合には再調査請求を前置とする必要はないのではないか。

7ページにあるような再調査請求の要件では、重い事案を対象とするという印象を受けるので、軽い事案を軽い手続で処理するというような書き方の方がよいのではないか。そうすることにより、個別法に規定がない限りは、前置は不要ということになるのではないか。

大量処分を例示に要件を限定する趣旨でとらえるべきではないか。また、現状を踏まえて、なるべく個別法に規定するべきではないのではないか。

個別法の関係で、社会保険や労災保険について、個別法で規定するのか、一般法で規定するのか方向が見えない。一般法の中で見直すということであれば、社会保険等についても現行と同じことが引き続き何らかの形でできるように緩やかに規定するべきではないか。

できるだけ一般法に規定することとし、個別法は一般法の全体的な考えを踏まえて個別に整理することとするべきではないか。

名称として、「審査請求」と「再調査請求」ということでよいか。

法改正するのだから、現行と違う名称にするべき。例えば、「是正請求」、「再考の申立て」ではどうか。

「審理請求」、「審査申立て」などはどうか。

名称が同じでも中身が変わったことを説明できるので、「審査請求」でよいのではないか。

#### 【「第5 不服申立期間」関係】

行訴法の出訴期間が6か月となっていることと平仄が合わないので、少なくとも6か月とするべきではないか。

12ページ以下に記載されている理由から、3か月が妥当ではないのか。

#### 【「第6 審理担当者」関係】

適当な者がいなければ誰でもよいというふうには読めなくもないので、いっそ審理担当官に代えて、第三者機関が直接審理するというルートを設定することはできないか。小規模町村でも、第三者機関の共同設置で対応できる余地はあるのではないか。

国の場合も軽い諮問機関を想定しているが、個別法で実質的に審理を行う諮問型機関や裁決型機関があるなどいろいろなバリエーションがある。地方についても、その幅を認め、第三者機関と審理担当者のセットで公正な手続を確保するということがあってもよいのではないか。

#### 【「第7 審理手続の内容」関係】

第7の1にあるように不当性の審理も行うということをはっきりさせることには賛成だが、これでは第1の目的に規定していることと変わらないので、その趣旨を強調し、例えば、裁決書に不当性についての判断結果も記載しなければならないことなどとしてはどうか。

不当性についての申立てがあった場合に、不当性の判断を行わないと裁決が違法ということになるのか。そうでなければ、規定を設ける意味はないのではないか。

不当性の審理の実施について、より明確に分かりやすくという点は必要かと思うが、裁決の瑕疵の問題についてまで条文化することは不要ではないか。

審理の対象として不当性を入れた場合、審理テーマとして掲げたことになり、不当の申立てに対して裁決で何も答えないということは、不当な回

答になるのではないか。かといって、ただ単に不当でないとか判決書に書けばよいというものでもない。

違法の場合には、適用される法の要件に反するとか、事実のあてはめに誤認があるかについてみていくことになるが、不当の場合には、申立てに不当を根拠付ける事実主張が入っているときに、事実の認定がどうか、裁量の要件の適用問題としてどうかについてみていくことになるのではないか。したがって、第7の1のように不当も対象とすると書き切った場合には、事実主張を伴う不当の主張に対して回答をしないと、瑕疵の程度は別として、裁判に問題があるという根拠になるのではないか。

口頭意見陳述において、審査請求人が質問を発することのできる範囲は、起案者に限定されるのか。例えばその上司に当たる者など責任ある者についても認めるべきではないか。また、対面だと日程調整等で大変な面もあることから、審理担当者に釈明を求めることも認めてはどうか。

現行法では口頭意見陳述における処分庁の出頭義務はないが、案では出頭義務があるということになるのか。

処分担当者として処分庁の職員に出頭義務があるとすべきではないか。

聴聞手続と異なり、審査請求における処分対象は広いことから、質問手続で審理が遅延するおそれがあるのではないか。また、処分庁に出頭義務があるとすると、日程調整等でも時間を要するおそれがあるのではないか。

書面主義の中で口頭意見陳述をどのように位置付けるかの問題であるが、対審構造をとる中で、審理担当者の審理指揮をきちんと認めていくことが必要ではないのか。この点はさらに検討が必要である。

釈明処分の特則のようなものが新たに入り、審理の早い段階で処分庁から資料の提出がなされることになるので、実質的にはそれで担保されることになるのかもしれないが、現行法のように請求人や参加人からの物件提出要求の申立てを残す意味はあるのではないか。

#### 【「第9 証拠資料の閲覧」関係】

閲覧拒否事由として、情報公開法の不開示情報が挙げられているが、必ずしもこれに一致しないケースがあるのではないか。救済の観点から、情報公開法の不開示情報に該当する場合であっても閲覧を認めてもよい場合もあり得るので、その余地を残すような書き方にしてはどうか。

閲覧と謄写はセットで認めるべきではないか。ネックとなっていることがあるのであれば、それをきちんと説明として書くべきではないか。

対象が大量の場合、特に不開示情報が含まれている場合などを考えると、権利として認めることは現実的には難しいのではないか。その点から、運用として妨げるものではないということによいのではないか。

情報公開での不開示案件に対する審査請求の場合に、行審法の閲覧条件が緩いと情報公開手続の潜脱に使われるおそれもあるので、その点は注意が必要である。

#### 【「第 10 執行停止」関係】

仮の義務付けを認めるべきではないか。

#### 【「第 11 裁決」関係】

審理担当者の意見と審査庁の考えが食い違う場合に内容的・手続的にどう調整するかが重要なポイントになるのではないか。この場合に、手続として終局的に裁決まで導くために、審理担当者に意見を書かせることとしてはどうか。それを踏まえて、審査庁がよいとするなら、それに従って審査庁が諮問事項及び諮問理由を明示した諮問案を付して意見を諮問することとしてはどうか。その際の意見は、裁決案の中身を起案する内容であることが望ましい。

こうした手続設計を前提とした場合に、第 11 の 2 の(1)に、「上記の意見が第三者機関に諮問する手続を経ることを相当とする意見を含むものであるときは、審理担当者は諮問事項及び諮問の理由を明示する諮問案をこれに付さなければならない」ということを加えてはどうか。(2)については、十分に参酌して裁決するということは残し、第 2、3 段落を削除してはどうか。

つまり、審理担当者の意見のとおりである場合には、それを十分に参酌して裁決を行い、そうでない場合には、第三者機関へ諮問しなければならないこととし、第三者機関からの答申の扱いについては、情報公開審査会と同様にフラットに何も規定を置かず、審理の再開についても規定上触れないこととしてはどうか。

審査庁による裁決で否定された事実について、訴訟において処分庁が再度主張するケースがあるが、紛争の一次的解決の観点から、裁決が行われた場合には、訴訟において、事実上の主張についても審査庁が認めたことと違う主張はできないということの規定が必要ではないか。

興味深い論点だが、今から議論することは難しいので、今回は見送ることとしたい。

行手法の聴聞手続は、特定の対象事実の存否に関するもので、報告書以外のことも考慮して決定するものだが、行審法の方は審理は全部尽きているはずであり状況が異なることから、「十分に参酌して」という同様の規定

でよいのか。

【「第 14 一定の処分を求める申出」関係】

適切な措置をとらなかった場合に通知すべきか否か、通知するとした場合に法律に規定することとするのか、運用で対応することとするのか。

【その他】

全体の構成として、訴訟要件、本案要件のような整理にしてはどうか。

第 4 の審理期間と第 5 の不服申立期間は順番が逆の方がよい。

( 3 ) 第 16 回検討会は 6 月 27 日 ( 水 ) 午前 9 時から 12 時に開催する予定。

以上

なお、以上の内容は、総務省行政管理局行政手続・制度調査室の責任において作成した速報版であり、事後修正の可能性はある。