

**行政不服審査法の改善に向けた検討会
中間取りまとめ**

令和3年10月

行政不服審査法の改善に向けた検討会

目次

はじめに	3
第1 総論	4
1 経緯	4
2 検討会における検討の進め方	5
3 本中間取りまとめの骨子	5
ア 平成26年法改正のねらいと評価等	5
イ 平成26年法改正時に主要論点とされていなかった課題への対応	9
第2 平成26年法改正のねらいと評価等	10
1 前提	10
2 迅速な救済	11
ア 手続の迅速化	11
イ 迅速な処分の見直しや実施の義務付け	19
ウ 簡略な手続の導入	20
3 制度の活用促進	23
エ 制度の簡素化	23
オ 申立て期間の延長	23
カ 情報提供の充実	24
4 公正性の向上	27
キ 審理員の適切な確保	27
ク 対審的構造による審理手続の整備	29
ケ 審理員による意見の反映・透明化	31
コ 諮問機関としての審査会の整備	32
サ 答申・裁決の透明化	35
シ 口頭意見陳述権、提出書類等閲覧権等を付与	40
ス 専門機関に対する再審査請求の確保	43
5 平成26年法改正の評価等を踏まえた現時点の小括	45
6 平成26年法改正時に主要論点とされていなかった課題	49
セ 不当性の観点からの審査対象の明確化	49
ソ オンラインの推進	49
第3 検討会における今後の進め方	51

参考1	ロジックモデルの手法を用いた行政不服審査法の全体像	52
参考2	行政不服審査法の改善に向けた検討会開催実績	53
参考3	行政不服審査法の改善に向けた検討会構成員	54

はじめに

行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号。以下「旧法」という。）を全部改正した行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下「行審法」という。）は、平成 28 年 4 月 1 日から施行され、令和 3 年 4 月に施行 5 年が経過した。

行審法附則第 6 条において、「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定されていることを踏まえ、その検討を行うため、総務省行政管理局長の主催で「行政不服審査法の改善に向けた検討会」（座長：高橋滋 法政大学法学部法律学科教授）が開催された。本検討会においては、令和 3 年 5 月 28 日に第 1 回を開催してから、その後、第 3 回に渡り、制度の運用状況に係る現状分析や論点の検討を行ってきた。

本中間取りまとめは、これまでの本検討会における議論を踏まえ、行審法の改正によって設けられた制度の運用状況の評価やその見直しの方向性等について中間的に取りまとめたものであり、最終報告に向けて更に検討を深めていくこととする。

第 1 総論

1 経緯

昭和 37 年に制定・施行された旧法は、違法又は不当な行政庁の処分に対する不服申立制度の一般法として、訴訟によらず、行政の自己反省機能をいかし、簡易迅速に国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的として制定された。旧法については、その後、50 年以上の間、実質的な改正が行われないうまま経過したが、その間、行政の公正性・透明性に係る国民の意識の変化に伴い、行政の事前手続を定める行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）が整備され（平成 6 年 10 月 1 日施行）、行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）について、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るための抜本的な改正が行われる（平成 17 年 4 月 1 日施行）など、関係制度の整備が行われてきた。

このような時代の変化があった中で、旧法においては、審査請求の審理を行う者についての規定はなく、原処分に関与した職員が審理手続を行うことも排除されていなかった。また、不服申立てのうち、異議申立ては、審査請求に比べ、客観的かつ公正な審理手続の保障が不十分になっている面があり、また、複数の申立ての種類があることから、精通していない者にとって不服申立制度が利用しづらいものとなっていること等の問題が生じていた。

これらの問題に対応するため、平成 20 年に「行政不服審査法案」等が閣議決定され、第 169 回国会に提出されたものの、衆議院の解散により廃案となった。その後も引き続き同法案等の見直しも含めた検討が行われ、平成 26 年に、同法案等を基礎としつつ、旧法を全部改正する「行政不服審査法案」等が閣議決定され、第 186 回国会に提出された後、衆議院における法案修正を経て、平成 26 年 6 月 6 日に成立した。

旧法を全部改正した行審法においては、簡易迅速性の観点を踏まえつつ、公正性の向上及び使いやすさの向上の観点から、処分に関与しない審理員による審理手続・第三者機関への諮問手続の導入、不服申立ての手続を審査請求に一元化、審査請求期間の延長等といった見直しが行われ、平成 28 年 4 月 1 日に施行された。

また、衆議院における法案修正によって、行審法附則第 6 条に「政府は、この法律の施行後五年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」との規定が置かれた。このため、施行後 5 年が経過した令和 3 年 5 月から、総務省行政管理局長の主催により「行政不服審査法の改善に向けた検討会」を開催し、検討が行われてきた。

2 検討会における検討の進め方

本検討会における検討に先立って、総務省は、令和2年度に「行政不服審査制度の見直しに向けた論点整理に関する調査研究」を実施した（一般財団法人行政管理研究センターに委託）。同調査研究においては、論点整理を行うための有識者による検討会（事前検討会）が開催され、不服申立人の代理を務める士業団体、行審法の現場の担い手となる地方公共団体に対するヒアリング及びアンケートが実施されるとともに、「行政不服審査裁決・答申データベース」からの裁決例や答申例の文献調査等を踏まえ、論点が整理されたところであり、本検討会はその結果を活用しつつ、検討を進めた（「第2 平成26年法改正のねらいと評価等」及び別紙）。

また、本検討会の検討に当たっては、政策評価やEBPM（Evidence-based policy making：証拠に基づく政策立案）の手法も活用した。具体的には、ロジックモデルの考え方を踏まえ、平成26年の行審法改正のねらいや改正内容を改めて整理した上で、以下のデータを用いて可能な限りエビデンスに基づきつつ、改正内容の運用の現状を把握し、評価するとともに、その改善方策等の検討を行った（参考1）。

平成28年度施行状況調査：平成28年度行政不服審査法施行状況調査（総務省で実施）

平成30年度施行状況調査：平成30年度行政不服審査法施行状況調査（総務省で実施）

令和元年度施行状況調査：令和元年度行政不服審査法施行状況調査（総務省で実施）

令和2年度調査研究の内容：総務省の委託調査研究として取りまとめられた「行政不服審査制度の見直しに向けた論点整理に関する調査研究」（令和2年度調査研究）におけるヒアリング結果（令和2年度ヒアリング結果※）、アンケート結果（令和2年度アンケート結果※）及び論点 ※地方公共団体及び士業団体を対象に実施

令和3年度ヒアリング結果：本年8～9月に本検討会における検討のために実施した、行政庁、士業団体及び地方3団体に対するヒアリング結果

※なお、本年8～9月に本検討会における検討のため、行政庁に対し、アンケート調査（令和3年度アンケート結果）も実施しているが、最終報告までに整理の上、用いる予定である。

3 本中間取りまとめの骨子

ア 平成26年法改正のねらいと評価等

（ア）迅速な救済のための制度の運用状況の評価及び見直しの方向性

迅速な救済については、不服申立の手續に要した期間を旧法と単純に比較することは困難であるが、手續の迅速化等のために整備された各制度の運用状況を確認すると、標準審理期間の設定が進んでいない、審査庁と処分庁の相互協力の在り方等に問題が見られる、審理員指名が迅速に行われていない、処分庁が提出する弁明書の記載や添付資料が不十分である等目標が十分に達成されていない事例も見られる。

このため、標準審理期間については、積極的な設定が望まれる分野及び設定方法の具体例を示して設定を働きかける、審査請求人・審査庁・処分庁間の情報提供の在り方をマニュアル等で示す、審査庁の事務の遂行に幹部職員が責任をもって当たる体制を整備する、弁明書の様式等を作成し、処分庁に対する研修を実施する等の措置を講じる。

審査庁が国の機関の場合、審査請求から諮問までに時間を要している事例があり、総務省行政不服審査会も、繰り返し付言で言及している。そのため、審査庁の事務の遂行を幹部職員が責任をもって当たる体制を整備する。特に、審査庁事務を担当する職員が複数の部局にまたがる府省等には、大臣官房に不服申立事務の遂行を府省として責任をもって管理する体制を構築し、行審法の適正な運用を確保する体制を整備すべきである。

なお、処分庁については、申請によって求められた許認可等を拒否する処分及び不利益処分を行う際には理由の提示が求められること等、行政手続法等についての基本的な理解が不足している場合もあり、研修の実施等に当たっては、このような観点も留意する必要がある

(イ) 制度の活用促進のための制度の運用状況の評価及び見直しの方向性

不服申立てを原則として審査請求に一元化したことについては、客観的かつ公正な審理手続の保障や分かりづらさの解消につながった等の指摘があり、審査請求期間の延長についても、制度の使いやすさの向上につながった等の指摘があるなど、制度の目標は一定程度達成されたといえる。

一方、情報提供の充実については、国民への教示・情報提供・処分に関する説明が不足している等の目標が十分に達成されていない事例や、不服申立人の求めがなくとも、積極的に審査庁から不服申立てを行う際に必要となる情報を提供した方が良いとの指摘も見られる。

このため、審査庁による情報提供が望ましい情報の具体例の提示と制度趣旨の周知徹底、国民に対する情報提供や相談対応を行うための案内所の設置、不服申立人に対する申立てに係るパンフレットの配布等の措置を講じる。

(ウ) 公正性の向上のための制度の運用状況の評価及び見直しの方向性

審理員制度、第三者機関への諮問といった仕組みについては、公正な審理手続の実施に効果がある、裁決の客観性・公正性の向上に資する等の指摘があり、審査請求人に、口頭意見陳述において処分庁への質問の機会を付与したことや、提出書類等の謄写ができるものとしたことについては、充実した審理に資するものである、権利の拡充に資するものである等の指摘があるなど、制度の目標は一定程度達成されたといえる。

一方、具体的な運用においては、審理員の確保が困難、審理員による

十分な審理が尽くされていない、弁明書、答申書及び裁決書の記載内容が不十分、裁決の内容の公表が進んでいない等の目標が十分に達成されていない事例が見られる。また、口頭意見陳述及び提出書類等の閲覧権等についての審査庁の案内が不十分、提出書類等の職権交付の充実を図るべきといった指摘も見られる。

このため、審理員候補者・審理員補助者を事前に確保して地域や組織の枠を超えて派遣する仕組みの整備、審査庁の審理手続の進行や争点整理の能力を向上させる研修の実施、処分庁の職員に対する研修の実施、口頭意見陳述及び提出書類等の閲覧権等に係る審査請求人への案内の在り方や職権交付を行うことが望ましい書類等のマニュアル等における明示等の措置を講じる。

また、行政運営の問題提起や制度面の改善等を促すため、行政不服審査会等の答申書に運用上盛り込まれている付言について、それらの活用事例も踏まえ、答申書における付言の記載方法を様式等で示す、審査庁又は処分庁に望まれる対応をマニュアル等で示す等の措置を講ずる。

(エ) 平成 26 年法改正の評価等を踏まえた現時点の小括

検討会で確認された課題等はいずれも、法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用が徹底できていない、あるいは、具体の対応にそれらが活かされていないという問題であり、しかも、それらの運用や対応の問題の背景には共通的な要因がある。

今回の見直しでは、それらの共通的な要因に重点的に対処するとともに、それらの運用や対応の問題が典型的に見られる局面には集中的に対処することが重要であり、そのような観点から、以下、特に今後、積極的な改善を図るべき5つの事項を示す。

また、これらに関するものを含め、先進的な府省や団体の経験、部局や団体の枠を超えた積極的な取組は、横展開に取り組むべきである。

① 審理手続の担い手の確保・育成

各主体において審査に就くべき担い手を確保し、育成する必要がある。特に、審理員の質の向上のため、具体的かつ実践的な研修を設けることが重要である。

審査庁が国の機関の場合、行審法の運用に責任をもつ幹部職員、審査庁事務に直接の責任をもつ職員、審理員や審理員補助者となる職員は、基本的に上記研修を受講すること等とし、改善が進まない場合には、総務省が勧告を行うことも検討すべきである。

審査庁が地方公共団体の場合、審査庁に所属する職員を審理員として指名して審理手続を実施することとしている行審法の趣旨を踏まえれば、まずは、各地方公共団体が自らの能力で審理手続を完結できるよう、職員の能力向上を図ることが重要である。このため、総務省等にお

いて、地方公共団体の職員を対象とした研修の機会の更なる充実を図る等の取組を行うべきである。

②不服申立てに関わる各主体の体制の整備

①に加え、各主体の体制を整備することも必要である。

審査庁が国の機関の場合、ガバナンス体制に課題が見られるため、審査庁の事務の遂行を幹部職員が責任をもって当たる体制を整備する。特に、審査庁の事務が複数の部局に分かれている府省では、大臣官房の幹部職員による適正運用の確保体制を設けるなど、体制整備を進める。改善が進まない場合は、総務省が勧告を行うことも検討すべきである。

審査庁が地方公共団体の場合、審査事務の頻度や専門性に鑑み、単独で審査会等の体制を整えるより、審査会事務等を複数の地方公共団体で共同処理の方が効率的な場合もあり、現に県や他市町村への事務の委託等の具体例・工夫例があることから、このような事例を総務省において紹介・普及することが考えられる。その上で、特に小規模な市町村において、上記のような取組を実施してもなお体制整備が困難な場合もあり得ることから、地方公共団体からの相談窓口や、審理員等をサポートする人材を国があっせん・派遣する仕組みを設けるなどの支援を行うことが考えられる。

③運用マニュアルに沿った手続の徹底

行政不服審査制度では、法に規定する手続を形式的に実施するのみならず、その趣旨を踏まえた運用を確保する必要があるため、運用の具体的な指針を示し、遵守を促すことが肝要である。しかし、総務省作成の運用マニュアルは、必ずしも徹底されておらず、法のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用等が十分にできていない共通的な要因の一つとなっている。

総務省は、本検討会の検討を踏まえて改訂されるマニュアルに従って、国の機関において行審法が厳正に運用されるよう、徹底すべきである。

また、総務省は、地方公共団体に対し、当該マニュアルに即した厳正な運用が確保されることが望まれることを明確にした上で、積極的な情報の提供と助言等を行う必要がある。

④国民に対する情報提供及び審査庁・処分庁間の連携の推進

法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の徹底等が十分にできていないといった状況は、国民に対する情報提供の取扱いや審査庁・処分庁間の連携の取扱いに、典型的に表れている。

このため、(ア)、(イ)で述べたような措置により、情報提供の充実や処分時の説明責任の徹底等を集中的に進めるとともに、審査庁、処分

庁による適切な連携を促し、ひいては、法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の全般的な徹底に波及させていくことが期待される。

⑤行政不服審査会等の答申における付言の活用

法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の徹底等が十分にできておらず、表面的な対応となっているものがあるといった状況は、行政不服審査会の答申における付言の取扱いにも表れている。

付言は、行政運営の問題提起等の観点からなされるものであり、審査庁及び処分庁は、これに対して真摯に対応すべきである。

(ウ)で述べたような措置を集中的に行うことにより、審査庁及び処分庁が適切に対応する運用を定着させ、ひいては、改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の全般的な徹底に波及させていくことを期待する。

イ 平成26年法改正時に主要論点とされていなかった課題への対応

不当性の観点からの審査対象の明確化については、行審法では、訴訟とは異なり、違法性のみならず不当性についても審査を行うことが特徴となっている一方、実際の運用では、違法性と不当性が明確に区別されておらず、不当性審査の在り方が不明確となっている事例も見られる。このため、検討会において引き続き事例を精査・検討の上、具体的な不当性審査の活用例をマニュアル等で示す等の措置を講じる。

また、不服申立手続のオンライン化について、法制度上の手当ては行われている一方、実際の活用はあまり進んでいない。このため、検討会において引き続き支障事例を確認し、具体的な対応について検討する。

第2 平成26年法改正のねらいと評価等

1 前提

平成26年の法改正のねらいは、大きく三つに分けて「迅速な救済」、「制度の活用促進」、「公正性の向上」に整理される。

それぞれのねらいに基づいて実際に行われた個々の法改正・制度整備の目標については、法改正当時は必ずしも明確にされていなかったが、今回の検討を行うに当たって、当時の資料等を活用して改めて分類すると、

- ・「迅速な救済」のために行われた法改正・制度整備については、「手続の迅速化」、「迅速な処分の見直しや実施の義務付け」、「簡略な手続の導入」の三項目に、
- ・「制度の活用促進」のために行われた法改正・制度整備については、「制度の簡素化」、「申立て期間の延長」、「情報提供の充実」の三項目に、
- ・「公正性の向上」のために行われた法改正・制度整備については、「審理員の適切な確保」、「対審的構造による審理手続の整備」、「審理員による意見の反映・透明化」、「諮問機関としての審査会の整備」、「答申・裁決の透明化」、「口頭意見陳述権、提出書類等閲覧権等を付与」、「専門機関に対する再審査請求の確保」の七項目に、

それぞれ整理されるものと考えられる。(参考1参照)

このため、本検討会では、法改正・制度整備の運用状況について、以下のデータを活用し、このような目標が達成されたか・ねらいの実現に貢献したかといった観点から、現状を分析した上で評価を行い、課題が見いだされた場合には、その課題を解決するための改善方策の検討を行った。

また、平成26年の法改正時には主要論点とされていなかった課題についても、その後の状況の変化を踏まえつつ、必要な検討を行った。

本中間取りまとめにおいては、これまでの本検討会における検討を踏まえ、評価及び改善方策等について、最終報告に向けた検討の方向性を記載した。

- ・平成28年度施行状況調査
- ・平成30年度施行状況調査
- ・令和元年度施行状況調査
- ・令和2年度調査研究の内容（令和2年度ヒアリング結果、令和2年度アンケート結果、論点）
- ・令和3年度ヒアリング結果

※本年8～9月に本検討会における検討のために行った、令和3年度アンケート結果も最終報告までに整理の上、用いる予定である。

2 迅速な救済

ア 手続の迅速化

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法においては、公正性の向上の観点から、第三者機関である行政不服審査会等への諮問手続が新たに設けられるなど、旧法よりも慎重な審理手続を整備しつつ（第 2 の 4 参照）、審理の遅延を防ぎ、迅速な救済を図る観点から、各段階において、迅速に審理を進めるための規定が設けられた。

①標準審理期間の設定

行審法第 16 条においては、審理の遅延を防ぎ、審査請求人の権利利益の迅速な救済を図る観点から、審査庁が、あらかじめ審理期間の目安となるものとして、標準審理期間を定めるよう努めるべきことが規定された。もっとも、様々な理由で不服が申し立てられ、また、審理の内容も単純なものから複雑なものまで多種多様であるため、不服申立てが行われ得る全ての場合について標準審理期間を設定することは困難な場合があり得ることから、審査庁となるべき行政庁による標準審理期間の設定は、努力義務とされた。

※標準審理期間の具体の設定方法（期間の幅や類型の細分化など）についても、各行政庁の運用に委ねられた。

②審理関係人及び審理員の相互協力及び計画的遂行

審理員制度の導入により、審査請求人と処分庁等による対審的構造を採ることとなったことに伴い、行審法第 28 条においては、審理を計画的に進めるため、審理関係人（審査請求人、参加人及び処分庁等）及び審理員の相互協力及び計画的に遂行を図る旨の責務が規定された。

③各審理手続の処理の促進

個別の審理手続においては、審査庁における審理手続の各段階における以下の手続の迅速化を図るため、以下の規定が設けられた。

- ・ 口頭意見陳述において、職権主義の下、迅速かつ充実した審理を実現するため、不服申立人の陳述が事件に関係のない事項にわたるなど相当でない場合の審理員による陳述の制限（行審法第 31 条第 4 項）
- ・ 複雑な事件等について、書面によるやりとりでは迅速な審理の遂行が困難と考えられる場合に、審理関係人（審査請求人、参加人及び処分庁等）を招集し、口頭で行う意見聴取（行審法第 37 条）

- ・ 審理の円滑かつ迅速な進行と手続経済の観点から、複数の審査請求に係る審理手続を一の手続により審理を行うこととする「審理員による」審理手続の併合・分離（行審法第 39 条）
※併合・分離の規定は旧法においても存在
- ・ 審査庁は、遅滞なく最終的な裁決を行わなければならないこと（行審法第 44 条）

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

①標準審理期間の設定

○設定状況

	全て設定	一部のみ設定	未設定
国	2 (4.3%)	4 (8.5%)	41 (87.2%)
地方	6 (9.0%)	21 (31.3%)	40 (59.7%)

※地方は都道府県及び政令市。令和元年度施行状況調査に基づく。

○令和 3 年度ヒアリング結果

(標準審理期間の設定の意義について)

- ・ 審査庁が扱う事件は多種多様であり、設定は現実的とはいえませんが、審理手続の長期化を防ぐため、一定の「歯止め」となるものは必要か。(士業関係)
- ・ 訓示規定にとどまり、標準審理期間を設定することの意義は乏しいと思われるものの、定型的な事案や、一定の期間内に裁決をしないと審査請求の利益を欠く事案については、設定するべきではないか。(士業関係)
- ・ 複雑難解な事件を基準として標準審理期間を設定すると、ほとんどの事件は標準審理期間内の処理ができるので、意味があまりない。一般的な多くの事件を基準として設定し、複雑難解な事件についてはその限りではないという建付けの方が、実効性がある。(士業関係)
- ・ 標準審理期間のことは、委員も事務局も意識していた。部会の開催期日の前に、事案に関する資料が事前送信されたり、審理の途中で関係者に要求した資料の提出があった場合に、当該資料が事前配信されたりするなど、部会の開催期日以外に各委員が検討する機会があった。審査請求一覧表が配布されたことも、標準審理期間の管理に役立っていたと考えている。(士業関係)

(標準審理期間設定の支障事例)

- ・ 事案の複雑さ、審査関係人の書面の提出回数等により処理期間が異なるため。
- ・ 行政庁の責めに帰さない事情により審理に要する期間が変動するため。
- ・ 設定した期間内に裁決できない可能性が生じるおそれがあるため。

(標準審理期間設定の設定事例)

- ・ 過去年度の案件に要した期間や他の事例を参考に、6 か月と設定。
- ・ 各手続に要すると考えられる時間を積み上げていくことで 5 か月と設定。
※期間内に終わらないこともあるが、期間を過ぎたことについて、(必要に応じて事情を説明するなどすることにより、) 特段の苦情等は来ていないとのこと。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・ 標準審理期間を設定している場合
⇒標準審理期間の設定の類型、処理期間への効果、設定したことによる支障

- ・標準審理期間を設定していない場合
⇒設定に係る具体的な支障

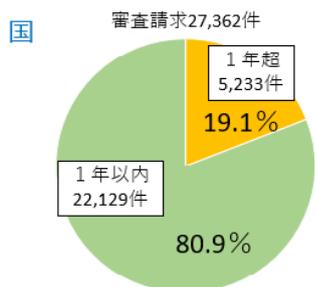
②審理関係人及び審理員の相互協力及び計画的遂行

- 令和2年度調査研究における各論点中における意見
 - ・処分庁が弁明書の証拠書類等を提出しない
 - ・処分庁の職権による原処分の取消しを審査庁に連絡しない
 - ・審査請求人が審査庁に個別案件の処理状況を問い合わせても回答がない

③各審理手続の処理の促進

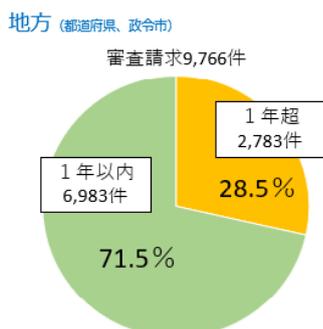
○審理員審理を行った審査請求の長期化要因

※令和元年度施行状況調査に基づく



(注) 処理期間が1年以上の案件のうち、審理員審理を行った205件についてのものであり、複数回答のため重複あり。

長期化要因	件数
審理員指名（審査請求を受けて審理員指名までに1年以上を要しているもの。）	136 (66.3%)
審理員審理（審理員の指名から、審理員意見書の提出までに6月以上を要しているもの。）	148 (72.2%)
諮問手続（審理員意見書の提出を受けてから諮問を行うまでに1年以上を要しているもの。）	37 (18.0%)
答申手続（諮問から答申までに3月以上を要しているもの。）	5 (2.4%)
裁決手続（行政不服審査会等からの答申を受けてから裁決までに1年以上を要しているもの。）	95 (46.3%)
その他	32 (15.6%)



(注) 処理期間が1年以上の案件のうち、審理員審理を行った1,363件についてのものであり、複数回答のため重複あり。

長期化要因	件数
審理員指名（審査請求を受けて審理員指名までに1年以上を要しているもの。）	216 (15.8%)
審理員審理（審理員の指名から、審理員意見書の提出までに6月以上を要しているもの。）	657 (48.2%)
諮問手続（審理員意見書の提出を受けてから諮問を行うまでに1年以上を要しているもの。）	418 (30.7%)
答申手続（諮問から答申までに3月以上を要しているもの。）	540 (39.6%)
裁決手続（行政不服審査会等からの答申を受けてから裁決までに1年以上を要しているもの。）	676 (49.6%)
その他	25 (1.8%)

○争点整理手続（行審法第37条）の実施状況 ※令和元年度施行状況調査に基づく

国：43件（審査請求・処理済27,362件中）

都道府県・政令市：33件（審査請求・処理済9,766件中）

審査請求書の提出～審理員指名関係

○令和3年度ヒアリング結果

- ・審査請求書が提出されてから審理員が指名されるまでに相当の期間を要している事案がある。審理員候補者をあらかじめ選定する、又は速やかに指名できる体制が構築されている限り、指名に時間を要する理由はないと考えられるから、審査請求書受付から審理員指名までの期間は法定すべきではないか。（士業関係）

（審査庁の審理員の指名までに長期を要している理由）

- ・訴訟の対応を優先しており、審理手続の優先順位が低くなるため
- ・審理員の指名に係る決裁の段階で内部説明に時間を要するため
- ・審査請求の件数が多いため
- ・申立適格の確認に時間を要するため

- ・審査請求書の記載内容が不明瞭であり、適法性や事案の特定の要否の判断に時間がかかるため

審理手続

○令和2年度ヒアリング結果

- ・改正法では審理員と審査会の二重の調査審議が行われている。更に審査庁の調査審議が加わると簡易迅速な手続の趣旨に逆行する。審理員の審理手続において争点を整理し、調査を充実させることが重要。
- ・長時間にわたり審査請求と関係性の乏しい内容の陳述を続ける場合、運用上制限は困難。無断欠席の審査請求人や、一方的に独自の主張を展開する者もあり、対応に苦慮する場面もある。
- ・意見陳述の実施に当たっては、事前に審査請求人に注意事項等を書面で送付し、時間制限を設けている。

○令和2年度調査研究における各論点中における意見

- ・審査請求人が口頭意見陳述で関係性の乏しい主張を行う。
- ・多数の代理人が選任されるケースにおいて、代理人の出席を制限できない。

○令和3年度ヒアリング結果

- ・基本的に書面審理で足りるため、行審法第37条による争点整理手続は用いていない。
- ・処分庁から提出された弁明書の記載内容が不十分であり、審理員の負担が増している。
- ・適切な弁明書が提出されるか否かは迅速かつ充実した審理に重要な意義を有するが、処分に関する規定や処分基準などが添付されていない、又は証拠提出されていない場合、審理員としては、改めて処分庁に必要な書類の有無の確認等を行う必要がある。弁明書を提出する際、行審法第29条第4項記載の書面のほか、処分の根拠資料を併せて提出する旨を規定すべきである。(士業関係)

(適切でない弁明書の例)

- ・処分に係る事実経過の記載が不十分(処分を行った事実関係のみ)
- ・複数の処分のうち、一部の処分に係る弁明が欠落
- ・どの事実をどの規範に当てはめたかについての記載がなく、処分通知書に記載されている理由と同じ記載
- ・法令が存在しているにもかかわらず、マニュアルなどの要綱に沿って処分を行ったため問題ないと記載され、マニュアルや要綱と法令についての関係性について記載が欠落
- ・固定資産評価審査委員会の案件にはなるが、行政側の処分提示時の説明不足、もしくは、双方の認識の齟齬によるものが多い。同様に、行政不服審査法においても、行政不服審査の前に、処分庁側からの何らかの丁寧な説明で問題が解消するのではないかと思われる。(士業関係)

○平成30年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

- ・地方公共団体の情報公開審査会等が諮問を受けて実質的な審査を行う審査請求については、審査庁による審理手続を経ることなく、審査会に諮問できるよう、審理手続の廃止を求める。

諮問手続

○令和2年度ヒアリング結果

- ・審理員意見書の提出後なかなか審査会へ諮問されず、審理員意見書が審査請求人に送付されるまでに長期間を要するケースがある。(士業関係)

○令和3年度ヒアリング結果

- ・審理員意見書が提出された場合、審査請求人に対しても、審査請求人の予見可能性を高めるため、意見書の写しを速やかに交付すべき旨の規定を新設すべきである。(土業関係)
- ・諮問までに時間を要していることは、審査庁において、審理員意見書の内容と審査庁の裁決の方針が異なる場合、意見書の内容に対する反論を準備し、諮問の方針について内部の確認を取るのに時間を要していることが一因である。
- ・審理員意見書の提出後、諮問までかなり時間がかかっている場合があり、審査庁において迅速な手続を行うよう、繰り返し付言で言及している。

裁決手続

○令和2年度ヒアリング結果

- ・請求認容・原処分取消の答申がなされたのに、審査庁の裁決が遅滞なく行われていない例が多数ある。(土業関係)

○令和3年度ヒアリング結果

- ・答申が審理員意見書や諮問と異なる内容になった場合、審査庁の担当課において実務への影響も含めた検討を行う必要が発生し、裁決までに時間を要することがある。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・補正に1月以上時間を要した件数、時間を要した理由
- ・不十分な弁明書の割合、不十分なことの具体的な要因
- ・情報公開条例・個人情報保護条例に基づく処分に係る審査請求について、審理員指名の有無、指名しない理由、指名する理由
- ・複数の代理人がいる場合に口頭意見陳述を申立てられた件数、支障事例、具体の対応策
- ・口頭意見陳述における陳述制限の有無、具体事例、制限の工夫・支障事例
- ・併合を行った件数、具体事例、審理員が併合を行うことによる支障

(ウ) 評価・見直しの方向性

不服申立手続の迅速化については、各年度により不服申立てがなされる事案の内容や件数等の傾向が異なるため、一概に処理に要した期間について旧法と比較することは困難であるが、行審法に設けられた各規定の運用状況を踏まえると、以下①～③のとおり、手続の迅速化の目標が十分に達成されていない事例等も見られた。

①標準審理期間の設定

(評価の方向性)

審査庁における標準審理期間の設定については、法改正の趣旨としては、審査庁において審理期間の目安を設けることで、審理の遅延を防ぐことであり、標準審理期間を設定したものについては、法改正の趣旨のとおり、実際に意識をして処理を行っている事例が確認できる。また、審査庁にとって処理期限の一定の目安となり、処理の促進に資する効果を期待する指摘もあった。

一方、施行5年が経過したものの、標準審理期間の設定状況そのものは低調であった。なお、設定による処理期間への影響については、最終報告までに引き続き確認・検討する。

(見直しの方向性)

標準審理期間の設定による処理期間への効果を踏まえた上で、標準審理期間の設定を努力義務として定めた趣旨を徹底するため、当面、標準審理期間の設定が審査の迅速性に効果があると考えられる分野等を中心に、標準審理期間の設定の意義を再度明らかにした上で、設定の具体的な方法等を示しつつ、審査庁に設定を働きかける。具体的には、標準審理期間とは、「通常」要すべき標準的な期間を定めるものであり、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ことを明示した上で、審査請求の実績が一定程度存在する分野や、不服申立ての利益との関係上、一定の期間内に処理する必要がある分野等について、分野ごとに標準審理期間の設定が可能であること、行政不服審査会等に諮問される場合と省略される場合とを区別して設定することが可能であること、事案が特に複雑・錯そうしているとき、審査関係人からの書面の提出が滞っているときや提出が多数回にわたり行われるとき等、審査庁の責めによらない特段の事情がある場合には当該期間を除いて設定することができること等を示しつつ、審査庁に設定を働きかける等の措置を講じる。(別紙論点 2.2 参照)

②審理関係人及び審理員の相互協力及び計画的遂行

(評価の方向性)

審理関係人及び審理員の相互協力及び計画的遂行の責務については、法改正の趣旨は、審理員制度の創設に伴う審理の計画的な遂行を図ることにあつた。しかしながら、規定が抽象的なものであり、運用に結びついていない部分がある。例えば、処分庁と審査庁(処分庁の最上級行政庁)が異なる場合において、処分庁において原処分を職権で取り消したにもかかわらず審査庁(審理員)に知らせないままにする、審査請求人からの問い合わせに審査庁(審理員)が回答しないなど、十分に相互協力がなされず、目標が十分に達成されていない事例も見られる。

(見直しの方向性)

相互の情報提供について、不十分な事例が見られることから、本規定の趣旨を踏まえ、処分庁から審査庁(審理員)への情報提供や、審査庁(審理員)から審査請求人の処理状況等に係る情報提供について、適切な在り方を審査庁(審理員)及び処分庁に対してマニュアル等において示す等の措置を講じる(別紙論点 3.12、4.6 参照)。

③各審理手続の処理の促進

(評価の方向性)

各審理手続の処理の促進については、審理員制度及び行政不服審査会等への諮問手続の導入により手厚い手続とした一方、審理の迅速化を図るために各種の措置が設けられたところ、審理の遅延につながる事象が各審理手続の段階にあり、目標が十分に達成されていない状況も見られる。特に、処分庁による弁明書の記載内容や審理員による争点の整理が十分でない場合には、その後の諮問・答申・裁決の段階にわたって処理期間の長期化につながっていることが確認され、この点を改善することは行審法の運用上の重要課題である。

また、国の機関が審査庁となる場合については、総務省行政不服審査会の答申の付言において、審理手続に係る事務の遅延等の問題点が度々指摘されており、また、制度の趣旨に対する理解も不十分な事例が多く見受けられる。

条例に基づく処分については、行審法第9条第1項ただし書きに基づいて審理員指名を省略することができ、この場合に同条第3項は審査庁が審理手続を行うこととしているが、特に、情報公開条例・個人情報保護条例に基づく処分について、地方公共団体の情報公開審査会等が諮問を受けて審査を行うものとされている団体の場合には、審査庁による審理手続は不要ではないかという指摘がある。

(見直しの方向性)

審査請求書の提出～審理員指名

審査請求書を補正する際に、補正をすべきかどうかの判断や審査請求人とのやりとりに時間を要している事例があることから、引き続き実態を確認の上、補正に時間を要しないよう、補正が不要なケースについて審査庁に対して具体的にマニュアル等において例示する等の措置を講じる。(別紙論点 2.4 参照)

審理員の指名に当たっては、訴訟対応を優先して行うなど、簡易迅速な救済という行審法の趣旨にそぐわない運用も見られることから、速やかな指名がなされるよう、行審法の趣旨を徹底するとともに、審査庁の事務の遂行を幹部職員が責任をもって当たる体制を整備する。(別紙論点 2.1、5.10 参照)

審理手続

処分庁からの弁明書の記載事項・内容や処分の要件充足性等に関する証拠書類・処分基準が不足しているという事例が見られることから、適切な弁明書の在り方を示す必要がある。引き続き実態を確

認の上、弁明書の充実を行うため、総務省において、各士業団体等から専門的な観点からの協力も得ながら、弁明書の様式等を作成の上、処分庁に対し、定期的・継続的な研修を実施する等の措置を講じる。(第2の4のウ、**別紙**論点 2.6、2.7、5.10 参照)

なお、本検討会の議論においては、処分庁においては、そもそも申請により求められた許認可等を拒否する処分及び不利益処分を行う際の理由の提示といった行政手続法等についての基本的な理解が不足しており、適切に実行されていない場合があることから、当該理解の向上も課題であるといった指摘もあった。処分の際には、審査基準や処分基準を示しつつ、個別事案をどのように当てはめたのかといった処分理由を明確に提示すること等が重要であり、処分庁を対象とした研修の実施等に当たっては、このような観点も留意する必要がある。

口頭意見陳述の手続は、審査請求人が主張を十分に行うため、書面主義の例外として設けられているものである一方、審査請求とは関係のない意見を述べるなど、その趣旨にそぐわない陳述がなされ、手続を遅延させている例が見られる。行審法は、このような場合に陳述を制限することを可能としているものの、実際の運用としては制限しにくいという指摘もある。そのため、引き続き実態を確認の上、行審法第31条第4項が実効的なものとなるよう、審査庁に対し、陳述を制限できるケースを具体的に例示する等の措置を講じる。(別紙論点 2.10 参照)

また、多数の代理人が選任されている場合の出席制限の在り方について、引き続き実態を確認の上、迅速な審理に支障を及ぼさないよう、本検討会において具体的な対応について検討する。(別紙論点 2.9 参照)

事案の併合・分離についても、活用事例や支障事例について引き続き実態を確認の上、本検討会において具体的な対応について検討する。(別紙論点 2.11 参照)

条例に基づく処分についても、最終報告までに実態を確認の上、審査庁による審理手続の在り方を再整理する。(別紙論点 2.8 参照)

諮問・裁決手続

審理員意見書の提出から諮問まで又は答申を受けてから裁決までに長期間を要する理由としては、審理員意見書、答申、裁決の各結論が異なり、慎重な検討を要することが理由として挙げられており、その背景としては、審理段階における調査や争点の整理が不足している等の要因がある。このため、総務省において、各士業団体等から専門的な観点からの協力も得ながら、審査庁に対して、争点

の整理の方法等について定期的・継続的な研修を実施する等の措置を講じる。また、速やかな諮問・裁決が行われるよう、審査庁の事務の遂行を幹部職員が責任をもって当たる体制を整備する。(第2の4のキ、別紙論点 2.14、2.15、5.10 参照)

以上のほか、国の行政機関については、審査請求から諮問までにかかりの時間を要しているなど、審理手続の事務の進め方や制度の趣旨徹底に課題が見られることから、特に、審査庁事務を担当する職員が複数の部局にまたがる府省等においては、大臣官房に不服申立事務の遂行を府省として責任をもって管理する体制を構築し、担当職員に対して進行管理の責任を自覚するよう促す等の措置を講じる。

イ 迅速な処分の見直しや実施の義務付け

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

審査請求に係る処分が、違法又は不当である場合、当該処分は取消し又は変更されることになる。申請拒否処分に係る審査請求の場合には、一般に、申請の認容を求めて提起されるものであるから、行審法においては、争訟の一次的解決を図る観点から、法令に基づく申請を却下し、又は棄却する処分の全部又は一部を取り消す場合には、裁決において処分庁に申請を認容する処分をすべき旨を命ずることとする等の規定（義務付け裁決）が設けられた。(行審法第 46 条、第 47 条、第 49 条第 3 項～第 5 項)

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○義務付け裁決の実施状況	
令和元年度施行状況調査	
国	52 件（審査請求・処理済・認容 1,395 件中） 分野別内訳：情報公開個人情報保護関係 18 件のほか、労災関係等 34 件 審査庁別内訳：法務省 15 件、財務省 6 件、厚生労働省 31 件
地方 （都道府 県・政令 市）	59 件（審査請求・処理済・認容 463 件中） 分野別内訳：情報公開個人情報保護関係 46 件のほか、道路交通法関係等 13 件 審査庁別内訳：都道府県 36 件、政令市 23 件
平成 28 年度施行状況調査	
国	137 件（審査請求・処理済・認容 463 件中） 分野別内訳：情報公開個人情報保護関係 14 件のほか、労災・年金関係等 123 件

	審査庁別内訳：内閣法制局 3 件、法務省 5 件、外務省 1 件、文部科学省 1 件、厚生労働省 121 件、国土交通省 1 件、防衛省 5 件
地方	79 件（審査請求・処理済・認容 208 件中） 分野別内訳：情報公開個人情報保護関係 58 件のほか、道路交通法関係等 21 件 審査庁別内訳：都道府県 20 件、市区町村等 43 件、政令市 16 件

○令和 3 年度ヒアリングの結果

- ・活用に当たり、審査庁と処分庁が異なる場合、審査庁において取消しまでは判断できても、一定の処分を行うまでの判断が困難。公文書開示請求に対する審査請求の場合、処分庁が審査庁となることから、「非開示決定に係る審査請求で、対象公文書の特定の誤りにより対象公文書不存在として非開示とした事案において、原処分を取消し、改めて対象公文書の特定を行った上で、開示・非開示の判断を行う場合」、「部分開示決定や非開示決定に係る審査請求で、条例の解釈誤りにより開示すべき情報を非開示とした事案において、原処分を取り消し、非開示とした部分の開示を行う場合」等は、適する事例と考える。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・令和 2 年度に処理が完了した審査請求において、行審法第 46 条第 2 項各号、第 49 条第 3 項各号に定める措置を講じるか検討した事例の有無・有の場合に措置を行わなかった場合の理由

（ウ）評価・見直しの方向性

（評価の方向性）

義務付け裁決の運用実績を見ると、分野に偏りが見られ、特に情報公開・個人情報保護関係の分野において多く用いられていることが確認できる。審査請求全体における活用状況については、引き続き最終報告までに実態を確認・検討する。

（見直しの方向性）

義務付け裁決の活用の実態を確認した上で、義務付け裁決が有効な事案についても活用されていない状況が見られる場合には、争訟の一回的解決を図るとの目標を達成するため、具体的な活用の例についてマニュアル等において示す等の措置を講じる。（別紙論点 5.4 参照）

ウ 簡略な手続の導入

（ア）平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法においては、不服申立ては基本的に審査請求に一元化された一方、不服申立てが大量になされるもの等については、審査請求手続を取る前に処分の内容等を把握している処分担当者等に対し、審査請求より簡略な手続により改めて処分を見直す機会を与える目的をもって、個別法に定めがある場合に再調査の請求（行審法第 5 条）を行うことができることとされた。

また、迅速な審理を行う観点から、審査請求書の補正に応じない場合や審査請求が不適法である場合には、審理手続を行う必要がないため、審理手続を経ないで却下裁決（行審法第 24 条）ができることとされた。加えて、必要な審理を終えたとは認められない場合であっても、弁明書等が相当の期間内に提出されなかったなど、審査請求人又は参加人の手続的権利を損なわないときには、審理手続を終結（行審法第 41 条）することができるものとされた。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○再調査の請求の処理状況

<令和元年度施行状況調査>

・再調査の請求の処理期間

国	86.2% (処理済 1,763 件中 1,520 件) が 3 月以内に処理
	96.3% (処理済 1,763 件中 1,699 件) が 9 月以内に処理
地方	28.1% (処理済 53 件中 43 件) が 3 月以内に処理
	97.4% (処理済 153 件中 149 件) が 9 月以内に処理
※都道府県、政令市	

↓

(審査請求)

国	12.2% が 3 月以内に処理、48.6% が 9 月以内に処理
地方	7.5% が 3 月以内に処理、59% が 9 月以内に処理
※都道府県、政令市	

・再調査の請求の裁決の内容

国	認容 257 件 (17.6%)、棄却 1,363 件 (77.3%)、却下 139 件 (7.9%)、その他 (0.2%) (処理済 1,763 件中)
地方	認容 1 件 (0.7%)、棄却 152 件 (99.3%)、却下 0 件 (0.0%)、その他 0 件 (0.0%) (処理済 153 件中)

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・生活保護基準に関して、10 名程度から同趣旨の審査請求があったので、行審法第 39 条に基づいて併合を行い対応。
- ・特定の審査請求人から、極めて短期間の間に複数の類似請求がされた場合は、審査請求の併合を行なったことがある。生活保護基準の改定など、多くの審査請求人から同じような審査請求がなされた場合には、行審法第 43 条 1 項 5 号に基づいて審査会への諮問を不要とすることもある。
- ・特定の審査請求人から繰り返し審査請求が行われるケースがある。類似する複数の事案を並行審議することにより、審理期間の短縮を図っている。
- ・総代の互選命令や審理手続の併合を適用できれば大量請求についての事務負担が軽減されるが、どのような場合に適用可能又は不適當なのか判断が困難。具体的な例を挙げて示していただければ、適用しやすくなると思う。
- ・審理の併合については、生活保護基準の改定に関する再審査請求は、同じ請求人からではないので、併合ができないと考えている。
- ・同じ人物から類似の審査請求が少し時期をおいてなされた場合に、時期が異なっているため併合ができない、請求内容も少しずつ異なるため諮問を不要とするわけにもいかないといった事例がある。
- ・同一人から同一争点について毎年審査請求を受ける事案（国保税の税額決定処分に係るもの）がある。行審法第 43 条第 1 項第 5 号により諮問を省略しているものの、審理員の負担は軽減されない。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・行審法第 24 条に基づき、審理手続を経ないで却下裁決をする場合に判断が困難であった事例
- ・行審法第 41 条に基づき、審理手続を終結する際に判断が困難であった事例
- ・国が定めた基準が争点となる事例
- ・大量請求事案の件数と内容

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

再調査の請求については、法改正の趣旨に即して、審査請求と比較すると短期の処理がされていることが確認された。その他、特段の支障は認められなかったことから、簡略な手続により改めて処分を見直すことを通じて、国民の権利利益の迅速な救済を図るという目標は一定程度達成されたものと評価できる。

審理手続を経ないで行う却下裁決、審理手続の終結については、引き続き最終報告までに実態を確認・検討する。

(見直しの方向性)

審理手続を経ないで行う却下裁決、審理手続の終結については、運用に課題がないか確認をした上で、課題が確認されれば、本検討会において具体的な対応について検討する。また、大量に不服申立てがある場合の対応方法について、本検討会において、引き続き検討を行う。(別紙論点 2.5、2.11、5.13 参照)

3 制度の活用促進

エ 制度の簡素化

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

旧法においては、上級行政庁がない場合には処分庁に「異議申立て」を行うこととされていた。この点については、処分庁から説明を受ける機会が与えられていないなど、「審査請求」に比して客観的かつ公正な審理手続の保障が不十分なものとなる面があるとともに、上級行政庁の有無によって複数の申立ての種類が設けられていることが分かりづらい等の問題があった。そこで、行審法においては、「異議申立て」をなくして「審査請求」に一元化することによって、この問題を解消することとなった。なお、不服申立てが大量にあるものについては、例外的に「再調査の請求」の手続を設けるとともに、審査請求を経た後の救済手続として意義があるものとして法律が定める場合には、例外的に再審査請求ができることとした。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・審査請求に一元化した点について、異議申立ての廃止は、公正な判断を行うための効果があった。(土業関係)
- ・(改正趣旨に沿った)効果はあったと考える。(土業関係)

(ウ) 評価・見直しの方向性

審査請求への一元化については、法改正の趣旨に即して、客観的かつ公正な審理手続の保障や、分かりづらさの解消に資するものとの指摘があるなど、目標は一定程度達成されたものと評価できる。

オ 申立て期間の延長

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

旧法においては、審査請求をすることができる期間（審査請求期間）を 60 日としていたが、制度の使いやすさの向上のため、行審法においては、行政運営上の合理的負担等も勘案し、3 か月とされた。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・(改正趣旨に沿った) 効果はあったと考える。(士業関係)
- ・審査請求期間について、期間が伸びたことで一定の効果はあると考える。ただし、審査請求を代理人に依頼することを考慮すると、事前に多く情報を集めたいという趣旨で 3 か月では厳しい。審理員による職権調査が充実するのであれば、3 か月でも可能であると考え。特に、他の行政書士が行った許認可申請に係る審査請求は、調査が必要になるため 3 か月は難しく、また、非典型的な業務は情報の収集にかなりの時間を要すると考えている。(士業関係)
- ・ある市では、改正後処分から審査請求までが 60～90 日のものは、全体の 18% 程度であり、請求期間の延長により救済されたケースは少ないように思われる。特に市税の審査請求については、納税通知書等の金額をみて、すぐに申し立ててくるような流れから、期限が伸びたことによる効果はあまりないのではないかと。もっとも、様々な分野の審査請求のことを考えると 3 ヶ月に延長されたこと自体は良いことだと思う。(士業関係)
- ・3 ヶ月を経過して審査請求があった事例はそれなりの件数があったが、事務局や担当部署において、何らかのアプローチがされており、期限徒過により却下といったような紋切り型の却下はされていなかったものと記憶している。(士業関係)

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

審査請求期間の延長について、期間を延長したことによる実際の効果は少ないという指摘もある一方、法改正の趣旨に即して、制度の使いやすさの向上の観点から一定の効果があったとの指摘もあることから、目標は一定程度達成されたものと評価できる。一方、主として、審査請求の前に多くの情報を収集できることが望ましいとする審査請求人の代理人から、3 か月では短いのではないかと指摘もあった。

(見直しの方向性)

処分後の審査請求の準備に時間を要することから 3 か月では短いとする指摘もある。しかしながら、本来、不服申立ては簡易迅速性の観点から、職権主義を採用しており、審査請求について審理員が職権により調査・審議を行うことによって対応することが求めていることから、審査請求人は受けた処分について不服申立てをすれば足りるものである。このため、当面は、このような制度の考え方を国民に周知するとともに、審理員による審理手続について、審理手続や争点の整理の方法等に係る具体的かつ実践的な研修を設ける等の措置を講じる。

(第 2 の 4 のキ、別紙論点 3. 4、5. 10 参照)

カ 情報提供の充実

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法第 84 条においては、不服申立てをしようとする者又は不服申立てをした者の便宜を図ることを趣旨として、これらの者の求めに応じ、個々の不服申立てが円滑になされるために必要な情報（例：不服申立ての可否、審理手続の基本的な流れ、審理手続終了後の裁決の時期の見通し）の提供に努めるべき旨が規定された。

また、不服申立ての機会を失することのないよう、再調査の請求後、決定が行われなまま 3 か月を経過した場合に審査請求ができる旨の教示や、再審査請求をすることができる旨の審査請求の裁決時に再審査請求ができる旨の教示義務が設けられた。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○令和 2 年度ヒアリング結果

- ・現状、審査庁に処理状況を問い合わせても回答が得られないことが少なくないことから、審査請求人に対する処理状況について説明を義務付ける若しくは努力義務とする又は説明することができる旨の規定を設けてはどうか。（土業関係）
- ・処分庁が教示文のない書式を用いているケースが未だ存在するため、対応すべきではないか。（土業関係）
- ・行政不服審査制度の利用がまだまだ低調であることから、権利救済手段として国民に更なる周知を図るべきではないか。（土業関係）

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・行政不服審査制度の利用促進のためには国民への周知徹底が必要。処分通知書の教示において行政不服審査制度のリーフレットや審査請求書のひな型の配布、情報公開室にならった、行政不服審査総合案内所や審査請求の統一的な窓口の設置が必要であると考え。（土業関係）
- ・利用促進を図るのであれば、積極的に行政不服審査制度を利用して欲しいというメッセージを行政から発信していただきたい。また、行政書士が原処分に関わっていない事案の相談が国民から多く寄せられており、行政書士法の改正が行われると、制度の活用範囲が広がると考える。（土業関係）
- ・制度の存在を周知したとしても、意味のある事件が増えるかは疑問。（土業関係）
- ・行政機関に苦情があった場合、「審査請求ができますよ」と簡単に言っているのではないかと思われる。処分時に説明を尽くして納得してもらえば済むはずなのに、説明に時間をとっていないように思われる。（土業関係）

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

情報提供の充実に係る法改正の趣旨は、審査請求期間など不服申立ての機会を失うおそれがある情報については、教示義務を審査庁に課し、それ以外の必要な情報については、不服申立人の求めに応じ、情報提供に努めることとし、不服申立てをしようとする者等の便宜や権利保障を図ることにあつた。しかしながら、国民への教示・情報提供が適切にされておらず、目標が十分に達成されていない事例等が見られる。また、不服申立人の求めによらない積極的な周知が必要である

との指摘や、処分時における説明がそもそも尽くされていないといった指摘もあった。

(見直しの方向性)

国民への教示・情報提供・処分に関する説明が適切にされていない事例や、求めがなくとも不服申立人において必要とされる情報を審査庁から積極的に提供した方が良いと考えられる事例が見られたことから、国民への情報提供、処分時において説明責任を果たすべきことについて、運用の改善と一層の推進を行う。具体的には、審査庁に対し、提供が望ましい情報の具体例を提示し、審査庁及び処分庁に対して制度趣旨を周知徹底する。さらに、行審法は、国・地方公共団体のみならず、処分権限を付与された民間団体等の機関に広く適用されていること、不服申立人の属性も様々であることを踏まえ、丁寧に国民に対する情報提供や相談対応を行うため、全国的に案内所を設けること等の措置を講じる。また、不服申立人に対しては、行審法上、不服申立てが可能な旨、不服申立先、不服申立期間を教示することが義務付けられているが、審査請求が特に多い類型の処分を行う場合には、これに加え、行審法の制度趣旨（訴訟手続と並ぶ権利救済制度である点、簡易迅速かつ公正な救済が与えられる点、手数料が不要とされる点等）、不服申立ての方法、審理手続の流れ及び口頭意見陳述等の権利等の行審法の審理手続の全体像をわかりやすく案内するパンフレットを作成し、処分時にパンフレットの骨子と入手方法とを視覚的にもわかりやすく説明する案内書（1枚程度）を渡すこととする等の措置を講じる。（別紙論点 4.3、4.5、4.6、5.10、5.12 参照）

4 公正性の向上

キ 審理員の適切な確保

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

旧法においては、審査請求の審理を行う者についての規定はなく、原処分に関与した職員が審理手続を行うことも排除されていなかった。これに対し、行審法は、公正性の向上の観点から、審査請求先の原則を最上級行政庁とし（行審法第 4 条）、当該審査庁において、原処分に関与していない等の一定の要件を満たす審理員が、審理手続を行う旨を規定している（行審法第 9 条）。

かつ、審査請求をしようとする者にとっては、どのような職員が審理員に指名されるかは重要な関心事項であることから、あらかじめ審理員の候補者を公にしておくことにより、指名の手続の公正性及び透明性をより徹底することができるよう、審査庁は、審理員となるべき者の名簿の作成・公表に努めることとされた（行審法第 17 条）。

また、審理員を指名するに当たっては、処分に関与した者であるか否か等の除斥事由の該当性を判断する必要があることから、審理員の指名に支障を及ぼさないよう、審査請求書の記載事項（審査請求人や審査請求に係る処分の内容等について記載）について補正を命ずることができることが明確にされた。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

- 審理員指名がなされた件数 ※令和元年度施行状況調査に基づく
- | | | |
|----|---------|---------------------|
| 国 | 5,057 件 | （大半が出入国管理及び難民認定法関係） |
| 地方 | 2,948 件 | （都道府県、政令市） |

○審理員名簿の作成状況

未作成の理由として、「審査請求の実績が少ないため」、「審査請求の内容（行政分野）等により審理員に指名する職員がそれぞれ異なるため」等が挙げられている。

	未作成	一部未作成
国	83.0%	8.5%
地方	16.4%	31.3%

※地方は都道府県及び政令市。令和元年度施行状況調査に基づく。

○令和 2 年度ヒアリング結果

- ・法律文書を作成した経験のない審理員が大半であり、審理員意見書の作成は困難な作業と認識。
- ・処分庁の主張を丸呑みしたものが散見される。審理員は法曹資格者等が望ましい。
- ・審理が尽くされておらず、審査会の審査を行うことが妥当でない場合もあると

- 思われるので、差戻し等行政不服審査法上で認められるべきと考える。
- ・ 上級庁のない団体では処分庁と審査庁が同一になるが、小規模自治体では、処分、審査庁、審査会事務局の役割を分けることが困難。
 - ・ 「処分の関与」がどの程度のことを指すのかあいまいであるし、処分の関与の有無は審査請求人からは分からない。たとえば、都道府県を審査庁とする審査請求については、審査対象となっている事業の所管課の管理職が審理員になることが多い。(土業関係)

○令和3年度ヒアリング結果

- ・ 審理員による審理手続については、その立法趣旨から公正な判断を行うための効果はあると考える。(土業関係)
- ・ 審理員にふさわしい資質・識見のある職員がいる審査庁では効果があったが、そうでない審査庁では意見書の内容に限界があり、審理期間の長期化が問題となっている。審理員の資質により審理の充実度合いが大きく変わる。(土業関係)
- ・ 内部的には審理員が第三者機関を意識して事件審理を行うであろうことはメリットになるが、一般の人からすれば、手続としては少し分かりにくくなった面もあるかもしれない。また、処分庁側の立場に立った意見が出てくる。(土業団体)

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

審理員制度を設けた法改正の趣旨は、審査庁において審理を行う職員について、原処分に関与した者を排除し、審査庁における審理手続の公正性を高めることにある。この点に関し、審理員制度自体については公正な審理手続の実施に効果があるとの指摘も見られ、目標は一定程度達成されたものと評価できる。一方、運用上、小規模な地方公共団体においては審理員の適切な確保に困難を生じている事例が確認できるほか、十分な審理が尽くされていない等の目標が十分に達成されていない事例も見られるなど、審理手続を進める上での審理員の資質について大きな課題がある。

(見直しの方向性)

審理員による審理が不十分である、審理員意見書の作成が困難であるという事例を踏まえ、審理員の確保と質の向上を図るための措置を講じる必要がある。

具体的には、審査庁が国の機関である場合は、総務省において、審査庁の職員を対象として、行審法の制度概要を徹底し、審理手続の進行や争点整理の能力を向上させる具体的かつ実践的な研修を設けることとし、審理員や審理員補助者となる職員は基本的に当該研修を受講することとする等の措置を講じる。

審査庁が地方公共団体である場合は、審理員の質の向上を図るため、上記の研修の積極的な受講を促すとともに、審理員を適切に確保することができるよう、総務省において、各土業団体からの協力を得ながら、審理員候補者及び審理員補助者をあらかじめ確保し、地域や

組織の枠を超えて審査庁の求めにより迅速に派遣する仕組みを設けること、審理員及び審理員補助者のサポートのための案内所を設けること、審理員事務の委託の具体例・工夫例を広く普及すること等の措置を講じる。(別紙論点 3.4、5.10、5.11 参照)

ク 対審的構造による審理手続の整備

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法は、審理員制度を創設するとともに、審理手続が審査請求人と処分庁等による対審的な構造となるよう、処分庁が作成する弁明書の記載内容や添付書類について明記し(行審法第 29 条)、原処分に関与していない審理員が事案を把握することができることとした。また、審理手続の中で、審理員が、必要に応じて、職権調査を行うこととされた(行審法第 33 条～第 36 条)。

さらに、審理員による審理の充実のため、審理手続における参加人の権利について、主張書面である「意見書」の提出等ができることとされた(行審法第 30 条)。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○令和 2 年度ヒアリング結果(再掲)

- ・処分の根拠法令が記載されておらず、「要件事実への当てはめ」がどのように行われたのか分からない弁明書がある。そのため、弁明書の雛型を作成し弁明書の提出を依頼する際に処分担当課に提供している。
- ・弁明書の内容の不十分さは常々感じており、処分庁担当課の職員向け研修や法務担当職員が弁明書の作成支援を行っている。
- ・審査請求人の主張に反論するだけで処分の根拠法令や要件充足性について記載していない弁明書が見受けられる。弁明書に処分の根拠法令や要件該当性を記載することを義務付けてはどうか。(士業関係)
- ・処分庁が自ら証拠書類等を提出しない事例が少なくないことから、重要な事実については弁明書の提出時に証拠書類等を添付して提出することを義務付けてはどうか。(士業関係)
- ・物件の提出要求(職権証拠調べ)をする場合、利害関係がなければ、守秘義務や個人情報であることを理由に協力を得られないことが多い。審理員、審査庁、審査会に法的拘束力のある調査権限規定(例えば、生活保護法第 29 条のような)を設けても良いのではないか。

○令和 3 年度ヒアリング結果(再掲)

(適切でない弁明書の例)

- ・処分にかかる事実経過の記載が不十分(処分を行った事実関係のみ)
- ・複数の処分のうち、一部の処分にかかる弁明が欠落
- ・どの事実をどの規範に当てはめたかについての記載がなく、処分通知書に記載されている理由と同じ記載のみ
- ・法令が存在しているにもかかわらず、マニュアルなどの要綱に沿って処分を行ったため問題ないと記載され、マニュアルや要綱と法令についての関係性について記載が欠落

(参加人の権利の充実の効果)

- ・参加人がいるのであれば、権利充実の効果はあるだろうと考えるが、具体的な事例を把握できていない。
- ・参加人が関与する手続がほとんどないため、効果の程度は不明。
- ・審査請求人が障がい者であったケースで、主張書面の提出が困難であったので意見陳述を行った際、参加人が付き添うことで陳述が円滑に行われた。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・物件の提出の求めの有無、その件数、有の場合に拒まれた事例
- ・参加人からの意見書の提出状況について

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

審理員の審理手続に係る法改正の趣旨の一つとして、審理手続が審査請求人と処分庁等による対審的構造とされた点を踏まえ、審理員が適切に情報を把握できるようにしたことがある。しかしながら、処分庁からの弁明書の記載事項、処分の要件充足性等に関する証拠書類の提示、処分基準の適用に関する説明が十分にされていないことから、審理員における事案の把握・争点の整理に支障が生じており、目標が十分に達成できていない事例が見られる。

また、審理員による職権調査においては、審理手続を進める上で必要な情報であるにもかかわらず、審査請求人と利害関係がない第三者から物件の提出を拒まれる事例もあることから、運用上の課題について、最終報告までに引き続き確認・検討する。

なお、参加人の権利の充実の効果については、事例も少なく、特段の支障事例も聞かれないものの、引き続き最終報告までに実態を確認・検討する。

(見直しの方向性)

弁明書は、審理員による審理手続において争点の整理を行う前提となる重要な書類であるものの、記載事項や処分の要件充足性等に関する証拠書類の添付、処分基準の適用に関する説明が適切にされていない事例が見られる。このため、弁明書が充実するよう、総務省において、各士業団体等から専門的な観点からの協力も得ながら、弁明書の様式等を作成の上、処分庁に対して、定期的・継続的な研修を実施する等の措置を講じる。

また、審理員が利害関係のない第三者に対して職権調査を行う際に支障があるか、あるとすればどのような支障であるかについて、実態を確認の上、本検討会において具体的な対応について検討する。(別紙論点 3.3 参照)

ケ 審理員による意見の反映・透明化

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

審理員は、一定の条件の下で審査庁により指名され、審理に関する権限を行使して、公正かつ適正に審理を行う権限と責任とを有しており、その審理の結果が、審査庁による裁決に適正に反映されるべきであることから、審査庁がすべき裁決に関する意見書（審理員意見書）をまとめ、これを事件記録と共に審査庁に提出する職責を担うものとされた（行審法第 41 条）。

また、執行停止の権限は、審査庁に帰属するものであるが、審理員が審理を行う中で国民の権利利益の救済の観点から、執行停止を必要があると認める場合には、職権で執行停止をすべき旨の意見書を提出することができることとされた（行審法第 40 条）。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○審理員による執行停止の意見書

	申立て件数	審査庁の判断	審理員からの意見	実施件数
国（審査請求 22,316 件中）	38 件	2 件	0 件	10 件
地方（審査請求 13,404 件中）	112 件	15 件	2 件	34 件

※平成 28 年度施行状況調査に基づく。

○令和 2 年度アンケート結果

- ・令和元年度における裁決のうち、裁決の主文が審理員意見書と異なる事例は、103 団体中、25 団体（50 事例）

○令和 2 年度ヒアリング結果

- ・審理員意見書は、審査請求人に理解できるものとするとともに裁決書の原案としての性格を持つこととのバランスもあり、どのような内容とするか、分量をどの程度とするかは悩ましい。
- ・審理員意見書に事実認定及びその根拠が十分に記載されておらず、いかなる根拠に基づきいかなる事実を認定したのかがわからない事例があることから、事実認定及びその根拠の記載を義務付けるべきではないか。（士業関係）

○令和 3 年度ヒアリング結果

（審理員意見書が不十分な事例）

- ・審査請求人の主張に対して十分な確認を怠っているもの
- ・基本的・客観的な資料に欠落・不足があったもの
- ・原処分時の資料のみに基づき判断していたもの
- ・適切な裏付け資料を確認することなく、専ら処分庁の弁明書等の記載に依拠して事実を認定していたもの
- ・客観的な資料に基づく合理的な理由・根拠なく、対立供述の一方を採用した処分庁の判断を是認していたもの
- ・処分庁の処分理由の記載が不適切であるのに、なんら言及していなかったもの
- ・既存の通達を機械的に当てはめて判断し、通達自体が法令の規定の趣旨に照らして適切、妥当であるかの判断がなされていないもの

- ・処分に関する関係法令が、処分前後の改正を踏まえた必要十分なものでないもの
- ・継続的な処分が審査請求後に終了しているかどうかを把握せず諮問したもの
(例：精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第 29 条第 1 項に基づく措置入院に対する審査請求後の入院者（審査請求人）の退院)

※以下の状況については、現在、整理中

- ・審理員意見書が不十分である例

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

審理員意見書に係る法改正の趣旨は、審理員による公正かつ適正な審理手続を行った結果を記載することにより、審理員意見書が、審査庁が裁決を行うに当たっての判断の基礎となるようにすることにあつたものの、現状において、審理員意見書の記載が不十分・不適切（ひいては審理手続が不十分）であり、目標が十分には達成されていない事例が見られる。

また、審理員による執行停止の意見書について、支障事例は確認されなかった。

(見直しの方向性)

審理員意見書について、記載が不十分・不適切な事例（ひいては審理手続が不十分な事例）が見られることから、審理手続及び審理員意見書の質の向上を図るための措置を講じる必要がある。

具体的には、審査庁が国の機関である場合は、総務省において、各士業団体から専門的な観点からの協力も得ながら、様式等を作成の上、審査庁の職員に対し、定期的・継続的に具体的かつ実践的な研修を設けることとし、審理員や審理員補助者となる職員には基本的に当該研修を受講することとする等の措置を講じる。（第 2 の 4 のキ参照）審査庁が地方公共団体である場合は、審理手続及び審理員意見書の質の向上を図るため、上記の研修の積極的な受講を促すとともに、適切な審理員の確保のため、総務省において、各士業団体からの協力を得ながら、審理員候補者及び審理員補助者をあらかじめ確保し、地域や組織の枠を超えて審査庁の求めにより迅速に派遣する仕組みを設けること、審理員及び審理員補助者のサポートのための案内所を設けること等の措置を講じる。（第 2 の 4 のキ、別紙論点 3.7、5.10 参照）

コ 諮問機関としての審査会の整備

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法においては、処分に関与した者以外の者等である審理員が審

理手続を行うことにより、審理が公正に行われることが企図されている。しかしながら、審理員は審査庁の補助機関であることから、処分についての審査請求に対する判断の客観性が完全な形で担保されるものとはいえない。

そのため、事前・事後のいずれかの段階において、法律又は行政の有識者で構成される機関等による調査審議が一度はなされ、処分又は不作為についての判断が公正かつ慎重に行われる手続を整備することを通じて裁決（審査請求についての判断）が公正かつ慎重に行われることを確保する目的をもって、一定の場合を除き、行政不服審査会等に対し、審査請求についての判断についての諮問を義務付ける仕組みが設けられた。（行審法第 43 条、第 67 条～第 73 条、第 81 条）

行政不服審査会等については、審査庁の審査請求についての判断の妥当性をチェックするために、審査会における調査審議の規定が設けられており（行審法第 74 条（審査会の調査権限）、第 76 条（審査関係人からの主張書面・資料の受取）、第 77 条（委員による調査手続））、必要に応じて審査会においても調査審議を行った上で答申をすることとされた。

（イ）平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○行政不服審査会等への諮問状況

国 111 件（審査請求・処理済 27,362 件） ※答申と裁決が異なる件数は 3 件
地方 1,935 件（審査請求・処理済 9,766 件） ※答申と裁決が異なる件数は 16 件
※令和元年度施行状況調査に基づく。

○令和 2 年度ヒアリング結果

- ・行政不服審査会に限らず、引き受けていただける学識経験者が限られている。委員のなり手がなかなか見つからない。
- ・審査会委員に対する研修を実施・支援して欲しい。（士業関係）

○令和 2 年度調査研究における各論点中における意見

- ・審査庁が教育長である場合に、地方公共団体の長ではないことから、行審法第 43 条第 1 項の文言上、諮問先が存在しないため、改正すべきではないか。

○令和 3 年度ヒアリング結果

（第三者機関への諮問の効果）

- ・行政不服審査会で諮問を経る事案については、審査会での審理の結果、適切な裁決がされる可能性が高まった。他方、個別法や条例で行政不服審査会を経由しないでよいことを認めた分野では公正な審査を受けられない弊害が生じている。（士業関係）
- ・第三者機関の諮問手続の導入は、立法趣旨から公正な判断を行うための効果はあると考える。（士業関係）
- ・審査庁が裁決に対する一定の結論（棄却など）を示した上で、その結論は相当かを諮問する場合、結論を明示せず諮問する場合、審査庁があらかじめ裁決案を作成し、相当かを諮問する場合など、諮問の方法は統一されていないが、統一的な運用が行われるべきではないか。（士業関係）

(審査会における調査審議の運用)

<国>

- ・ 審理手続において十分に調査されていないため、本来審理手続においてされるべきであった照会や資料収集等を審査会において行うことがある。
- ・ 行審法第 74 条に基づく調査手続は、様々な方法で実施。例えば、主張書面・資料提出の求め、口頭説明の求め、関係行政機関への照会、対面・電話・電子メール等による聴取、インターネット上の情報や文献等の検索・収集等といった方法を活用。
- ・ 諮問された事件は、基本的に主張書面の提出を行うか確認している。
- ・ 行審法第 77 条に基づく手続は、行審法第 74 条の「その他必要な調査をすること」で十分であるため、実施したことがない。
- ・ 行審法第 71 条に基づく専門委員も専門分野の事件について、活用したことがある。
- ・ 行審法第 43 条第 1 項第 5 号に基づき、諮問を不要とした事例はないと把握。

<地方>

- ・ 弁明書や反論書、審理員意見書等の書面のみでは正確な事実確認等が困難な場合に、審査請求人の意見陳述や実施機関の職員への意見聴取等を行っている。
- ・ 審査請求に対する考察視点が、審理員と行政不服審査会委員で異なることがあり、その検証のために調査審議の必要がある。口頭意見陳述は、審査請求人の提出する審査請求書、主張書面の記載が不十分であるときに必要としている。
- ・ 審査請求人の主張が十分でなく、審査請求人の主張として考えられる事由の根拠がないか確認する場合、行政裁量に疑問があり、担当課に運用実態を確認する場合等に行った。
- ・ 資料から読み取りにくい場合等には、確認のため行審法第 74 条に基づく調査を行っている。
- ・ 基本的には、審理員意見書の段階で争点等をチェックしているので、特に審査会による調査が行われていることはない。

[行審法第 43 条第 1 項第 5 号に基づき、諮問を不要とした事例]

- ・ 国民健康保険税額決定処分に対する審査請求について、一定の場合に該当する場合で、法律上の争いがなく、審理員が棄却の意見書を書いているもの
- ・ 同一趣旨の審査請求であって、審査会において、過去に先例となる答申が存在し、諮問しても先例の答申と同様の結論となると見込まれるもの
- ・ 生活保護基準の改定など、多くの審査請求人から同じような審査請求がなされた場合には、諮問を不要とすることもある。具体的手続としては、同一内容の大量請求が来た場合に、一部の請求のみを先事例として一度審査会の各部会に諮問して結論を出し、その後審査会全体会を開催し、後続の同様の審査請求について諮問をしなくても良い旨を決定している。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・ 行政不服審査会等及び審理員の事務について、委託・広域連合・一部事務組合等の活用状況
- ・ 行政不服審査会等による調査審議の運用実態
- ・ 行政不服審査会等への諮問の適用除外に該当することによる支障事例
- ・ 諮問先がない事例

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

行政不服審査会等への諮問については、特段の支障なく運用され、法改正の趣旨のとおり、裁決の客観性・公正性の向上に資するとの指摘があり、目標は一定程度達成されているものと評価できる。

一方、審査会の委員の確保が困難である、審査会委員に対する研修の実施が必要である、審査庁からの諮問の方法を統一すべきでないかとの指摘がある。また、行審法第 43 条第 1 項の規定については、諮問先の存在しない事例が生じているため、行政不服審査会等に諮問できるようにすべきではないかといった指摘もある。

(見直しの方向性)

地方公共団体における行政不服審査会等の設置・運営の負担軽減の観点から、審査会事務の委託・広域連合・一部事務組合の活用を促すため、総務省において、具体例・工夫例を広く普及させる等の措置を講じる。(具体的な対応策は、別紙論点 5.11 参照)

審査会委員への研修や審査庁からの諮問方法の在り方についても、答申書等の各種書類の様式等を作成するとともに、上記キ等において、審査庁等を対象に、制度趣旨を徹底させ、審理手続の進行や争点の整理の方法等を実践的に訓練する研修を設ける等の措置と併せて、所用の対応を行う。

また、行審法第 43 条第 1 項柱書に基づき、審査庁が主任の大臣等及び地方公共団体の長等以外の場合には、行政不服審査会等への諮問は義務付けられていない。この点については、最終報告までに引き続き法施行後の状況の変化等を確認・検討の上、本検討会において具体的な対応について検討する。(別紙論点 5.2 参照)

サ 答申・裁決の透明化

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行政不服審査会等は、審査庁から諮問を受けた場合には、公正かつ慎重な判断に基づき、諮問に対する答申を行い、審査庁は、答申を踏まえ、最終的な不服申立てに対する裁決を行う。

裁決の際には、審査請求人の手続保障及び公正かつ適正な審理の実現の観点から、審査庁が、どのような理由で裁決をしたかについて審査請求人も知ることができるよう、裁決書の必要的記載事項が定められた。具体的には、審査庁が審理員意見書又は行政不服審査会等の答申書と異なる内容の主文で裁決をする場合には、判断過程の透明性を確保し、審理関係人への説明を尽くす観点から、異なることとなった理由等を記載しなければならないこととした(行審法第 50 条)。

また、不服申立制度の運用状況について国民に対する説明責任を果たすとともに、運用の透明性を高め、不服申立制度、ひいては行政に対する国民の信頼を確保する観点に加えて、先例とされるべき裁決についての情報提供を行うことを通じ、不服申立てをしようとする者の予見可能性を高める観点から、行審法第 79 条は、答申の内容の公表を義

務付けるとともに、行審法第 85 条は、裁決の内容についての公表を努力義務とした。裁決の内容の公表を努力義務としたことについては、審査庁の事務負担増加や、対象となる行政庁には地方公共団体や民間団体等、多様な機関も含まれること等を考慮したものである。

なお、総務省においては、答申・裁決の内容について国民への一元的な情報提供及び審査庁の利便性の向上を図るため、「行政不服審査裁決・答申データベース」を整備・運用している。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

< 答申書関係 >

○令和 2 年度ヒアリング結果

- ・ 答申書に事実認定及びその根拠が十分に記載されておらず、いかなる根拠に基づきいかなる事実を認定したのかがわからない事例があることから、事実認定及びその根拠の記載を義務付けるべきではないか。(士業関係)
- ・ 答申書に職権調査の有無及び内容が記載されていない事例があり、調査審議が適正に行われているか検証できないことから、答申書へ職権調査の有無及び内容を記載するよう義務付けるべきではないか。(士業関係)

○令和 3 年度ヒアリング結果

(答申書の記載事項)

【国】

- ・ 規則で「審査会の結論、判断の理由並びに答申を行った部会又は総会の名称及び委員の氏名」が定められているほか、行政不服審査会で整備したマニュアルで、結論→理由(事案の概要→諮問に係る審査庁の判断→当審査会の判断)と大枠を定めている。答申書には、全ての事件について同じ事項をいずれも記載する必要があるとは限られず、事件ごとに判断すればよいと考えている。
 - ・ 付言の位置は、指摘事項の重要性や結論との関連性を踏まえて決めるので、特段決めていない。
 - ・ 審理員意見書の提出後、諮問までかなり時間がかかっている場合があり、審査庁において迅速な手続を行うよう、繰り返し付言で言及している。
 - ・ 付言による制度面の改善を求める指摘を複数回行ったことにより、法律が求める省令の未整備が改善された例もある。
 - 社会復帰促進等事業としてのアフターケアに係る健康管理手帳の不交付決定関係など。
 - ・ 審査庁に対して行政不服審査会の答申の付言等で、制度面の改善を求める指摘をすることがあるが、なかなかすぐに改善に至らないこともある。
 - (事例①) 中小企業退職金共済法第 10 条第 5 項に基づく退職金減額認定処分関係
 - (事例②) 社会復帰促進等事業としての労災就学援護費不支給決定関係
- ※各事例の詳細は、令和 3 年度ヒアリング結果参照

【地方】

- ・ 運営要領において「審査会の結論」「判断の理由」「答申を行った委員の氏名」の 3 項目を規定するほか、「審査関係人の主張の要旨」「審理員意見書の要旨」「調査審議の経過」を記載。付言は項目を設けている。
- ・ 明確なルールは設けていない。おおむね「事案の概要」「審査庁の諮問に係る判断」「当審査会の判断」又は「審査会の結論」、「審査請求に至る経過」「審査関係人の

主張の要旨」「審理員意見書の要旨」「調査審議の経過」「審査会の判断」という構成。

- ・ルール化している訳ではないが、おおむね定型化。必要があれば付言を行っているが、その際に別途独立した項目を設けている。付言の内容を裁決に盛り込む又は処分庁に付言を別途伝えるよう、審査庁に依頼している。
- ・特に定めていないが、答申書の雛形のようなものは作成。「適法ではあるけれどここはこうすべきであった」という意見が審査会委員から出て、付言を付けることがある。
- ・基本的な構成は、「審査会の結論」「諮問事案の概要」「審査請求人の主張の要旨」「審理員意見書の要旨」「審査会の判断理由」「審査会の処理経過」「審理を行った審査会委員の名簿」としている。

(付言)

- ・付言は評価できると思う。ただし、棄却裁決をする場合に、処分が適法、妥当であると判断しながら、行政運用を改めるような付言をするならば、どのような意義があるのか、検討する必要がある。付言は、原則として、認容裁決をする際に、今後はこのような行政運営に改めてほしいという意見として活用していただきたい。(土業関係)
- ・処分庁に対する付言が制度上、処分庁に伝達されることが保障されているわけではなく、処分庁の応答義務もないことから、意見が述べられるにとどまっているというのが実情。付言の際に、審査会が、付言の根拠を明示するか、付言の名宛人に応答を求める規定を新設することを検討してはどうか。(土業関係)

<裁決書関係>

○令和2年度ヒアリング結果

- ・裁決書に事実認定及びその根拠が十分に記載されておらず、いかなる根拠に基づきいかなる事実を認定したのかがわからない事例があることから、事実認定及びその根拠の記載を義務付けるべきではないか。(土業関係)

○令和3年度ヒアリング結果

- ・裁決書の記載については、事案の概要と審理関係人の主張の要旨に共通する内容が多く、読みづらさがある。(土業関係)

○令和2年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

- ・(略)一般的に情報公開については、..公開請求者以外の第三者の権利保護のため、当該公開請求の対象となる情報に自らの情報が記載されている者に対して公開についての意見を聴いた上で、公開・非公開の決定がなされている。しかし、公開請求の対象となる情報に自らの情報が記載されている者より公開を希望しない意見を付したにもかかわらず、処分庁が公開決定をし、その公開決定に対して執行停止の申立てと審査請求がなされた場合、被処分者(公開請求者)以外からの審査請求に対し認容裁決をする場合には被処分者となる公開請求者に対しても、裁決書の謄本を送付しなければならない。(略)

<公表関係>

○令和2年度アンケート結果

「行政不服審査裁決・答申データベース」に
答申を登録している団体は、133団体中86団体(約65%)
裁決を登録している団体は、133団体中77団体(約58%)

○令和元年 地方分権改革に関する提案募集 提案事項

- ・データベースの検索方法は、「処分根拠法令」や「裁決等の内容」に関するキーワードを入力するもので、「裁決等の内容」の検索対象は文字入力された概要のみ

で、裁決書本体（PDF ファイル）は検索対象外となっているため、事例の絞り込みが困難となっている。具体的には、不服申し立てがなされた際の審理員としての意見書作成にあたって、データベースを活用し、過去の同様の行政処分に対する審査請求に係る裁決事例を参考にしているが、データベースのキーワード検索の対象は、「裁決情報詳細」の「裁決内容」欄に記載されている場合のみであり、「裁決内容」欄に記載されていない場合は、「処分根拠法令」欄等により検索することになるが、該当数が多くなることから、求める事例にたどり着くまで添付ファイルを一つ一つ開く必要があり、時間を要する。

○令和2年度ヒアリング結果

- ・審理員意見書や裁決についても、事後的に公正性を検証することができるよう、公表を義務付けるべきではないか。
- ・答申後、裁決の時期や内容、付言に対する改善の有無等について情報提供されたことはない。これらについては情報提供されるべきと考える。
- ・付言に対する改善状況が審査会に報告されるようになれば、処分庁の付言に対する受け止め方に良い影響を及ぼすのではないか。
- ・国民や代理人としては、裁決が「裁決・答申データベース」上に掲載されていない場合、情報公開制度により文書開示請求によって取得するしかなく、「裁決・答申データベース」の利活用がままならない。また公表が一元化しておらず「裁決・答申データベース」に掲載しているのがどこの都道府県市区町村であるのかわかりにくい。（土業関係）

○令和3年度ヒアリング結果

（公表していない理由）

- ・個人情報等をマスキング、匿名化等する作業に時間を要するため
- ・個別事案についての裁決は、対外的に公表する必要性が低いと考えるため
- ・未処理事案の対応を優先しているため

（公表している場合）

- ・裁決・答申データベースを用いて迅速に公表している。他の自治体の裁決答申を参考にできるので、さらに拡大すると良い。
- ・裁決の公表に支障を感じることは特にない。公表されることを前提に、審理員意見書の段階からできるだけ個人情報を載せないようにしている。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・答申書の内容が不十分な例
- ・裁決の公表の支障事由
- ・データベースの改善点
- ・行政不服審査会等からの裁決書の求めの有無及び送付の有無

（ウ）評価・見直しの方向性

（評価の方向性）

答申・裁決の内容の公表に係る法改正の趣旨は、国民に対する説明責任を果たすことや、不服申し立てをしようとする者の予見可能性を向上させることにあったものの、現状において、努力義務とされたにもかかわらず裁決の内容の公表は進んでいない状況にある。また、答申を行った行政不服審査会等にとっても、最終的な裁決において答申がどのように反映されたのかが分からないなど、答申及び裁決の透明化に関する法改正・制度整備の目標が十分に達成されていない状況が見

られる。

また、答申書の具体的記載内容については、行審法の定めはないものの、運用の中で、事実認定及びその根拠が十分に記載されていないことや、職権調査の有無及び内容が記載されていないことから、調査審議が適正になされたか否かが検証できない等の事例も見られる。

さらに、運用上、答申書について、行政運営の問題提起や制度面の改善を促す等、付言の仕組みを活用する事例が見られるが、付言に対する審査庁や処分庁の応答義務は規定されていないこともあり、付言を受けての改善に繋がるまでには至っていない事例も見られる。

裁決書の記載に係る法改正の趣旨は、手続保障及び公正かつ適正な審理を確保する観点から、裁決の「理由」を記載することを義務付ける点にあるところ、事実認定及びその根拠等に関する具体の記載が適切にされていない等の事例が確認された。また、情報公開の開示決定等の処分について第三者からの審査請求が認容された結果として、裁決書の謄本が開示請求者に送付される際に、裁決書に記載された審査請求人（第三者）の氏名が審査請求人に明らかになる等の支障も指摘されている。

なお、国民への一元的な情報提供及び審査庁の利便性の向上を図ることをねらいとした「行政不服審査裁決・答申データベース」についても、裁決・答申の登録が進んでいる状況にあるとは言えず、また、検索機能の向上も課題である。

（見直しの方向性）

裁決の内容の公表については、公表に当たっての支障事例を確認した上で、公表を促進する観点から、引き続き本検討会において具体的な対象・方法等についての対応策を検討する。（別紙論点 3.11 参照）

また、行政不服審査会等における調査審議の充実に資するため、実態を確認した上で、答申を受けた裁決については、当該裁決の公表の有無にかかわらず行政不服審査会等に送付するよう促す等の措置を講じる。（別紙論点 3.8 参照）

答申書及び裁決書の記載内容については、事実認定及びその根拠といった具体の記載が不足している事例が見られることから、説明責任を尽くさせる観点から、答申書及び裁決書に一般的に記載が望ましい内容・構成等について検討の上で明確化し、様式を作成する等の措置を講じる。（別紙論点 3.7、3.10、5.10 参照）

答申における付言については、行政運営の問題提起等の観点からなされるものであり、「行政の適正な運営を確保」することを目的とする行審法の趣旨を踏まえれば、付言の相手方である審査庁（処分庁）は、付言に対しては、適宜の方法により真摯に対応すべきであり、現に行政運営の改善につながった例もある。これに対し、現状において

は、答申書における付言の記載場所は統一されておらず、付言であるか否かについて判別しにくい状況にあることから、付言であることが明確に分かるよう、答申書における記載方法を様式等で示すとともに、付言の内容に応じ、審査庁又は処分庁により望まれる対応をマニュアル等において示す等の措置を講じる。(別紙論点 5.8 参照)

また、情報公開の開示決定等の処分に対し第三者が審査請求を行った場合の裁決書の在り方等について個人情報保護上の課題が指摘されていることから、裁決書の記載等につき、審査庁に対して匿名で示すことが適切であることをマニュアル等において明示する等の措置を講じる。(別紙論点 5.5 参照)

なお、「行政不服審査裁決・答申データベース」についても、引き続き改善点を確認・検討の上、同データベースにおける公表の促進や検索機能の向上のため、本検討会において具体的な対応について検討する。(別紙論点 5.9 参照)

シ 口頭意見陳述権、提出書類等閲覧権等を付与

(ア) 平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法第 31 条では、充実した審理とするため、旧法とは異なり口頭意見陳述の申立人に処分庁等に対する質問を認め、全ての審理関係人を招集してさせるものとされた。行審法第 75 条においても、審理員が主催する口頭意見陳述とは別に、審査関係人からの申出があった場合に、行政不服審査会に対して口頭で意見を述べる機会を付与しなければならないものとされた。

また、行審法第 38 条は、審査請求人又は参加人の手続保障の充実を図る見地から、旧法とは異なり処分庁等から提出されたものに限らず、処分庁等以外の所持人から物件の提出要求に応じて提出された物件等を対象に、閲覧に限らず、写し又は電磁的記録に記録された事項を記載した書面の交付を求めることができることとされた。行審法第 78 条においても、行政不服審査会に提出された主張書面若しくは資料の閲覧又は当該書面等の写し若しくは電磁的記録に記録された事項を記載した書面の交付を求めることができることとされた。

(イ) 平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

(口頭意見陳述関係)

○審理手続における口頭陳述の実施状況

国 3.4% (審査請求・処理済 27,362 件中 924 件)

地方 11.1% (審査請求・処理済 9,766 件中 1,084 件) ※都道府県、政令市

※令和元年度施行状況調査に基づく

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・処分庁や審査請求人への質問による処分の疑問点の解消、実質的な争点の整理・共有につながっており、大いに効果があったと考える。逆に、質問権の行使が有効適切に行われない事案では効果が認められない。口頭意見陳述の機会の活用が課題である。(士業関係)
- ・処分庁の質問権については、有益であり、より充実させることが必要ではないか。全ての審理関係人の招集については、質問の機会はもちろんのこと、互いの主張を知り、その後の証拠調べのために必要と考える。(士業関係)
- ・税務部門など、処分に裁量の幅が少ない場合に、口頭意見陳述を実施したとしても、結果に影響があるようなケースはまれだと思う。(士業関係)
- ・口頭意見陳述の際に、弁明書を作成した担当者に来ていただき、処分庁に内容確認や当時の処理状況など、処分当時の取扱いや審査請求人との具体的なやりとり、ヒアリング等を行った(士業団体)
- ・審査請求手続において、口頭意見陳述の実施の案内が不十分である場合がある。ユーザー目線で言えば、口頭意見陳述の機会を得て、口頭意見陳述の場で意見を主張して、それについて説明を受けるといった流れによって、審査請求人が納得をして審査請求を取り下げまたは棄却裁決に納得をするということがよくある。(士業関係)
- ・審査請求書の別紙として、口頭意見陳述の希望の有無をあらかじめ確認している審査庁もある。(士業関係)
- ・諮問された案件については、すべて審査会から審査請求人に対して意見陳述をするかどうかの確認をしている。(士業関係)

(提出書類等の閲覧権等関係)

○令和 2 年度ヒアリング結果

- ・職権調査結果の書面化に関する規定がなく、恣意的な運用がなされている懸念がある。また、口頭意見陳述や職権調査の結果の閲覧・謄写に関する規定がない。法制度として対応すべきではないか。(士業関係)
- ・現行の行政不服審査制度では情報公開請求では開示の対象とならないものが開示の対象となり得ることから、非開示情報に該当するような情報について審査請求手続においても開示してはならない旨を明記すべきではないか。(士業関係)

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・謄写が認められることにより、利用しやすい制度となった。提出されている書類の概要、ページ数等が明らかになっているとより利用しやすい。
- ・審理員の指名の通知の際、弁明書の副本送付の際に、現在審理員が保有している資料を知らせる運用にしていただけると良い。(士業関係)
- ・審査請求人に代理人が就いている事案や、手続に精通している者による事案でなければ、証拠書類の閲覧謄写までは行われていないと思われる。審理員としては、閲覧謄写の申請がない中、職権で送付してよいか悩む場合もあることから、審理の効率化の観点で、必要と判断した場合は、職権で証拠書類を送付する取扱いを認める旨の規定を設けるべきである。これとは別に、審査請求人が提出した証拠を処分庁に開示してよいかという問題はあるが、審理員の合理的な判断に委ね

ることが望ましいのではないか。(士業関係)

- ・行政不服審査会の中では、総務部会と税務部会と分けて諮問事案に対応しているが、総務部会では全事件について職権交付を行っているが、税務部会ではほとんど交付していない。税務に関する資料は、個人情報が多いといった事情が影響しているのかもしれない。いずれにせよ、職権交付についての一定のルール(明文)があったほうがよい。(士業関係)
- ・職権による閲覧・写しの交付については、実施していない。基本的に、審査関係人から新たな資料の提出があるたびに、一方当事者にその項目名について伝達し、閲覧・写しの交付について確認しているため、その必要性が生じる場面がほとんどないことも理由の一つである。
- ・職権による閲覧・写しの交付は行っていない。交付に当たっては手数料の納付が義務付けられていることから、当政不服審査法施行条例において手数料の額を定めているため。反論書の要求をする際に、閲覧交付の請求ができる旨を口頭意見陳述ができる旨と併せて通知している。弁明書と一緒に提出された証拠書類を見たいということで半分程度の審査請求で使われている。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・書面化、職権による閲覧交付の状況等
- ・行審法第38条の「第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるとき」の具体事例

(ウ) 評価・見直しの方向性

(評価の方向性)

口頭意見陳述に関し、処分庁等に対する質問の規定を置き、全ての審理関係人を招集して行うものとする見直しについては、充実した審理に資するものである、との指摘がある。また、提出書類等の閲覧権等に関しては、閲覧対象の拡大は権利の拡充に資するものであるとの指摘があり、目標は一定程度達成されたものと評価できる。

一方、審査請求人に対する口頭意見陳述の実施の案内の仕方や陳述の効果的な実施方法については、一層の改善が必要であるとの指摘や、提出書類等の閲覧権等についても、審査請求人に対して積極的な教示を行うこと、口頭意見陳述や職権調査の結果等も含めて書面化した上で職権により交付すること、等の運用の充実を図るべきではないかといった指摘もあった。

また、閲覧交付を拒むことができる事由である「第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるとき」について、要件を明確化すべきではないか、との指摘があった。

(見直しの方向性)

口頭意見陳述に関しては、より効果的な活用の方法や審査請求人への情報提供の在り方について、提出書類等の閲覧権等に関しては、行審法上は対象として明記されていない書類や審理上重要な書類の書面化及び職権交付の在り方及び審査請求人への情報提供の在り方について、実態を確認の上で、審査庁に対し、マニュアル等において具体的

に示すこととする。また、審査請求人に対しては、行審法の制度趣旨（訴訟手続と並ぶ権利救済制度である点、簡易迅速かつ公正な救済が与えられる点、手数料が不要とされる点等）、不服申立ての方法、審理手続の流れ及び口頭意見陳述等の権利等の行審法の審理手続の全体像をわかりやすく案内するパンフレットを作成し、処分時にパンフレットの骨子と入手方法を視覚的にも分かりやすく説明する案内書（1枚程度）を渡すこととする等の措置を講じる。（別紙論点 3.2、3.5、3.6、4.6 参照）

行審法上、「第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるとき」には、閲覧交付を拒むことができるとされているが、実態を確認した上で、必要に応じて、具体例を明確化する等の措置を講じる。（別紙論点 5.1 参照）

ス 専門機関に対する再審査請求の確保

（ア）平成 26 年法改正で整備された制度の概要

行審法においては、原則として最上級行政庁を審査庁とする審査請求に一元化されたものの、専門技術性を有する第三者機関が審理・裁決を行う場合等、審査請求の裁決を経た後の救済手続として、なおその意義が認められるものについて、個別法の定めがある場合に、再審査請求を行うことができるものとされ、再審査請求の制度は存置された。（行審法第 6 条）

（イ）平成 26 年法改正で整備された制度の運用の現状

○再審査請求による救済

【令和元年度施行状況調査】

国 認容 127 件（7.1%）、棄却 1,496 件（83.1%）、却下 177 件（9.8%）、その他 0 件（0.0%）（1,800 件中）

地方 認容 0 件（0.0%）、棄却 9 件（39.1%）、却下 14 件（60.9%）、その他 0 件（0.0%）（23 件中）※都道府県、政令市

【平成 30 年度施行状況調査】

国 認容 122 件（6.5%）、棄却 1,629 件（86.1%）、却下 116 件（6.1%）、その他 24 件（1.3%）（1,891 件中）

地方 認容 1 件（1.4%）、棄却 54 件（75.0%）、却下 16 件（22.2%）、その他 1 件（1.4%）（72 件中）※都道府県、市区町村等、政令市

（ウ）評価・見直しの方向性

再審査請求については、特段の支障事例等は指摘されておらず、審査請求の裁決を経た後の救済手続としての仕組みを設けるという目標は一定程度達成されたものと評価できる。

5 平成 26 年法改正の評価等を踏まえた現時点の小括

本検討会においては、これまで、平成 26 年法改正及び制度整備について、当時のねらい等に沿って、個別具体的にその運用状況等を把握・分析するとともに評価を行い、課題等が確認できたものについては、改善方策の方向性について検討を行ってきた。そして、そのような検討を通じて、それらの課題等はいずれも、法の規定や制度そのものに問題があるというよりは、むしろ、法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用が徹底できておらず、あるいは、個別具体の対応を行う際にそれらが活かされず、表面的な対応となってしまうという問題であり、しかも、それらの運用や対応の問題の多くの背景には、共通的な要因があるとの認識に至った。

今回の見直しにおいては、そのような共通的な要因に重点的に対処しなければならず、また、それらの運用や対応の問題が特に典型的に見られる局面に集中的に対処し、関係主体の意識改革を促進し、全体的な改善につなげていくことが重要である。

このため、本検討会の検討の現時点の小括として、そのような観点から、今後、積極的な改善を図るべき 5 つの事項を以下で改めて整理し、若干の補足を行うこととする。

なお、審査庁によっては、行審法の趣旨にのっとり、着実に経験を積み重ね、適切な運用が行われている事例も見受けられ、そのような先進的な府省や地方公共団体の経験や、地方公共団体の枠を超えた積極的な取組については、横展開に取り組むべきである。

① 審理手続の担い手の確保・育成

適切な制度運用を実施するためには、まず、適切な担い手を確保するとともに、その育成を行うことが重要である。（第 2 の 4 のキ・ク・ケ・サ参照）

特に、審理員について、その質の向上を図るため、定期的・継続的に、行審法や関係法制の制度概要に加え、争点の整理の方法等に係る具体的かつ実践的な研修を設けることが必要である。

このため、審査庁が国の機関である場合は、府省において組織全体における行審法の運用に責任をもつ幹部職員、審査庁事務に直接の責任をもつ職員、審理員や審理員補助者となる職員に対し、基本的に上記研修を受講することとする等の措置を講じることが必要である。この場合も、今後、仮に改善が進まないときには、総務省設置法に基づく勧告権限を行使することも検討すべきである。

また、審査庁が地方公共団体である場合は、審査庁に所属する職員を審理員として指名して審理手続を実施することとしている行審法の趣旨を踏まえれば、まずは、各地方公共団体が自らの能力で審理手続を完結できるよう、職員の能力向上を図ることが重要である。このため、総務省等において、地方公共団体の職員を対象とした研修の機会の更なる充実を図る等の取組を行

うべきである。

②不服申立てに関わる各主体の体制の整備

法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の徹底等を行うには、①に加え、処分庁、審査庁、審理員、行政不服審査会等といった不服申立てに関わる各主体の体制を整備することも必要である。(第2の2のア、4のキ・コ参照)

審査庁が国の機関の場合には、一定の体制は確保されているものの、審理手続の事務の進め方や制度の趣旨徹底といったそれらのガバナンス体制に課題が見られる。このため、審査庁において不服申立事務を担当する幹部職員に対し、進行管理の責任を自覚するよう促し、審査庁の事務の遂行に幹部職員が責任をもって当たる体制を整備すべきである。特に審査庁の事務が府省内の複数の部局に分かれている府省については、大臣官房の幹部職員が責任をもって審査事務を管理し、適正な遂行を図るよう、行審法の適正な運用を確保する体制を整備すべきである。その際、今後、仮に改善が進まない場合等には、必要に応じ、総務省において、総務省設置法に基づく勧告権限を行使することも視野に、積極的な改善を促すべきである。

また、審査庁が地方公共団体の場合は、適切な審理員の確保、行政不服審査会等の委員の確保といった基礎的な体制の確保に課題が見られるなど、各地方公共団体が単独で十分な体制を整えることが困難な団体もある。このような場合には、審査事務の頻度や専門性に鑑み、単独で審査会等の体制を整えるより、審査会事務等を複数の地方公共団体で共同処理する方が効率的な場合もあり、現に県や他市町村への事務の委託等の具体例・工夫例があることから、このような事例を総務省において紹介・普及することが考えられる。その上で、特に小規模な市町村において、上記のような取組を実施してもなお体制整備が困難な場合もあり得ることから、地方公共団体からの相談窓口や、審理員等をサポートする人材を国があっせん・派遣する仕組みを設けるなどの支援を行うことが考えられる。

③運用マニュアルに沿った手続の徹底

行政不服申立制度は、行政訴訟制度とならび、国民に対して実効的な権利救済を保障するための、わが国の基盤的な制度である。そのため、行審法で規定する手続を形式的に実施するだけでは足りず、趣旨を踏まえた適切な運用を確保する必要がある。行審法の趣旨を運用において徹底する上では、運用の具体的な指針を示し、そこから逸脱する対応のされないことがないよう、当該指針の遵守を促していくことが肝要である。(第2の2のア、4のサ参照)

もともと、これまでは、総務省が制度の適切な運用を確保するために作成したマニュアルについては、必ずしも徹底されていない面があり、それが、

法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の徹底等が十分にできていないものの共通的な要因となっていると考える。

本検討会において各課題・改善方策の検討を踏まえて改訂されることとなる総務省によるマニュアルは、国の機関にとっては、制度運用において遵守すべき重要な運用規律を示したものであり、各府省は当該マニュアルに従って行審法を厳正に運用すべきものであり、総務省は、今後、その運用を更に徹底すべきである。

また、地方公共団体などにとっては、当該マニュアルは技術的な助言であるが、行審法の各条文の正しい解釈に沿って迅速かつ公正な不服申立ての審査を受けることが国民に等しく保障されていることは、法治国家である日本国にとって重要な社会的基盤である。したがって、総務省は、地方公共団体等に対し、当該マニュアルに即した行審法の厳正な運用が確保されることが望まれることを明確にした上で、積極的な情報の提供と助言等を行う必要がある。

④国民に対する情報提供及び審査庁・処分庁間の連携の推進

法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の徹底等が十分にできておらず、表面的な対応となっているものがあるといった状況は、国民に対する情報提供の取扱いや審査庁・処分庁間の連携の取扱いに、典型的に表れている。

すなわち、情報提供の充実については、国民に対する教示義務が課されている審査請求期間などの情報以外の必要な情報については、確かに、不服申立人の求めに応じ、情報提供に努めることとされているが、法改正のねらいや目標、制度趣旨を踏まえれば、必要な場合には、求めによらない積極的な周知を行うことも検討すべきである。第2の3の力で述べたような審査庁及び処分庁による提供が望ましい情報の例示、国民に対する情報提供や相談対応を行うための案内所の設置、不服申立人に対する申立てに係るパンフレットの配布等の措置により、情報提供の充実や処分庁の処分時の説明責任の徹底等が進み、ひいては、法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の全般的な徹底に波及していくことが期待される。

これは、審査庁・処分庁間の連携についても同様であり、第2の2のアで述べたような措置によって示された、処分庁から審査庁（審理員）への情報提供や、審査庁（審理員）から審査請求人への処理状況等に係る情報提供の適切な在り方を踏まえ、審査庁、処分庁が適切に対応していくことはもちろん、それが、法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の全般的な徹底に波及していくことが期待される。

⑤行政不服審査会等の答申における付言の活用

法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の徹底等が十分にできておらず、表面的な対応となっているものがあるといった状況は、行政不服審査会の答申における付言の取扱いにも表れている。

答申における付言は行政運営の問題提起等の観点からなされ、現に行政運営の改善につながった例もあることはもとより、「行政の適正な運営を確保」することを目的とする行審法の趣旨を踏まえれば、付言の相手方である審査庁（処分庁）は、付言に対し、適宜の方法により、真摯に対応すべきものであると考える。

第2の4のサで述べた措置により、今後、行政不服審査会等において、付言であることが明確に分かるような答申書となり、付言の内容に応じ、審査庁又は処分庁によりとることの望まれる方策が明示されることとなることを踏まえ、それに審査庁（処分庁）が適切に対応する運用が定着していくとともに、それが、法改正のねらいや目標、制度趣旨に沿った運用の全般的な徹底に波及していくことを期待する。

6 平成 26 年法改正時に主要論点とされていなかった課題

本検討会においては、平成 26 年法改正時に想定されていなかった以下の論点についても検討を行ったところであり、今回の見直しと併せて、次のとおり、必要な措置を講じる必要があると考える。

セ 不当性の観点からの審査対象の明確化

行審査においては、旧法から引き続き、訴訟とは異なり、違法性のみならず不当性についても審査を行うものとされ、行政庁の判断が、違法ではなくとも、行政目的や制度趣旨等に照らして不適切な場合についても救済の対象とされている。

一方、以下のヒアリング結果からは、実際の審査の運用においては、違法性と不当性が明確に区別されておらず、不当性審査の在り方が不明確なものとなっている状況が確認された。

不当性審査の充実を図るため、最終報告までに引き続き事例を精査・検討の上で、具体的な不当性審査の活用例をマニュアル等において示す等の措置を講じる。

○令和 3 年度ヒアリング結果

- ・最終的には、処分庁の下した処分そのものが不当・違法であるかどうかという観点から判断を下していない。違法か不当かを明確に判断すると、その点の議論に時間を要することもあるのではないか。
- ・不当性を理由として認容とした事例はない。なかなか判断が難しい。
- ・不当性の観点から審査を行った事例はないが、最近、滞納処分に対する審査請求において、処分の違法性は争わないが、処分に当たって審査請求人の事情を考慮しない等、処分庁のやり方が不当であると訴える事例が増えている。
- ・全ての事案を把握しているわけではないが、不当性のみを理由に棄却することは通常行っていない。

※以下の状況については、現在、整理中

- ・不当であることを理由に認容した事件

ソ オンラインの推進

不服申立手続のオンライン化について、法制度上の手当ては行われているものの、以下のアンケート結果を踏まえると、実際の活用は進んでいない状況にあることが確認できる。

このため、引き続き、最終報告までに支障事例を確認した上で、本検討会において具体的な対応について検討する。

○令和2年度アンケート結果

- ・2都道府県において審査請求のオンライン化に対応した措置をとっているが、その他の団体では対応がみられない。

※アンケートは都道府県（47団体）、政令指定都市（20団体）、中核市（60団体）のほか、一部の市区町村（47団体）及び一部事務組合等（11団体）を対象に実施し、計147団体から回答があったもの。

○令和3年度ヒアリング結果

- ・可及的速やかに進めるべきである。オンラインを利用できるものにとって、メリットが大きい。ただし、全てではなく、口頭意見陳述の意義等失わせないように配慮すべきである。（士業関係）
- ・オンライン化により審理を効率化するとすれば、審査請求書や主張書面、証拠の提出のオンライン化であると考えられるが、それだけであれば、大幅な審理の効率化にはならないように思われる。書面の郵送事務の削減（ペーパーレス化）という観点からは、審査請求人の同意を条件に、オンライン化の促進には賛成する。口頭意見陳述は、唯一の対面手続であるので、引き続き審査関係人を招集する方法での実施が望ましいと考える。（士業関係）
- ・オンライン化され、利便性が高まるのはよいことだと思う。（士業関係）

※以下の状況については、現在、整理中

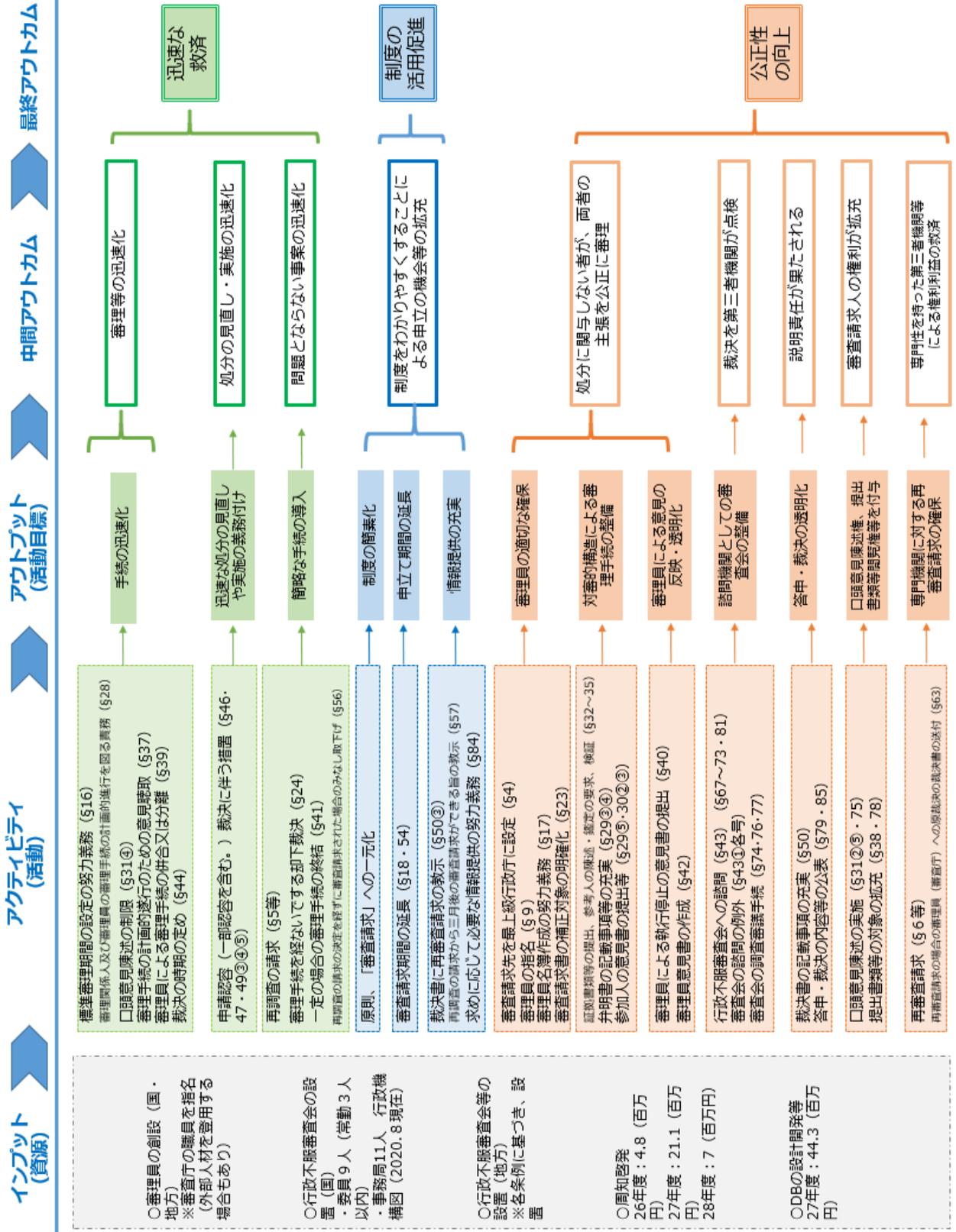
- ・オンライン化をしている事例、していない場合の支障事例（理由）

第3 検討会における今後の進め方

本検討会においては、今後、本中間取りまとめについての意見公募手続に寄せられた声や、現在、結果を整理中の令和3年度アンケート結果等を踏まえて議論を行い、令和3年内を目途に最終報告として本検討会の考え方を取りまとめることとする。

また、最終報告においては、本検討会が提言する方策を含め、総務省行政管理局が行政不服審査制度の運用状況を継続的に評価し、不断の改善を促していくことが可能となるよう、爾後の施行状況調査等においてモニタリングをすべき事項も示すこととする。

ロジックモデルの手法を用いた行政不服審査法の全体像



参考 2

行政不服審査法の改善に向けた検討会

開催実績

◎ 第 1 回

令和 3 年 5 月 28 日（金）
14:00～16:00

- 局長あいさつ
- 座長あいさつ
- 構成員の紹介
- 検討会の開催・運営・スケジュールについての協議

< 議題 >

- (1) 検討会の目的及び進め方（案）について
- (2) 「行政不服審査制度の見直しに向けた論点整理に関する調査研究」（報告書）及び論点の紹介について
- (3) 行政不服審査法の改善に向けてのロジックモデルの活用について
- (4) 地方公共団体における運用の実例について（折橋教授）
- (5) 検討が必要と考えられる主な論点について（意見交換）

◎ 第 2 回

令和 3 年 7 月 1 日（木）
10:00～12:00

< 議題 >

- (1) 簡易迅速性の確保に関する論点の対応方針について
- (2) その他の論点の対応方針について

◎ 第 3 回

令和 3 年 8 月 4 日（水）
16:20～18:20

< 議題 >

- (1) 公正性の向上に関する論点の対応方針について
- (2) 国民の利便性の向上に関する論点の対応方針について
- (3) その他の論点の対応方針について
- (4) ヒアリング・アンケートの項目案について

◎ 第 4 回

令和 3 年 10 月 8 日（金）
16:00～17:00

< 議題 >

- ・ 中間取りまとめ（案）について

参考3

行政不服審査法の改善に向けた検討会

構成員

大江 裕幸 東北大学法学研究科教授

大橋 洋一 学習院大学法科大学院教授

折橋 洋介 広島大学法学部教授

(座長) 高橋 滋 法政大学法学部法律学科教授

田中 良弘 立命館大学法学部教授、弁護士

前田 雅子 関西学院大学法学部教授

渡井 理佳子 慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(五十音順:敬称略)