

## 第6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21日（火）14:00～15:00

場所：ハイブリッド開催

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（未）係員

1. 開会
2. 議題  
最終報告（案）・別紙の検討
3. 閉会

### [資料]

【資料1】最終報告（案）

【資料2】最終報告（案）（別紙）

【参考資料】最終報告（案）の主な修正箇所

### 1. 開会

（高橋座長）皆様お揃いになっておりますので、行政不服審査法の改善に向けた検討会の最終回となります、第6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、警察庁、総務省、財務省、厚生労働省、法務省、行政不服審査会などの国の行政機関や地方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を併用して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）本日の検討会には高橋座長、大江先生、渡井先生には、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」、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。

## 2. 議題 最終報告（案）・別紙の検討

（高橋座長） ありがとうございます。

本日の議事ですが、前回、第5回で各構成員から御指摘を頂きました点について、「最終報告（案）」及び別紙についての修正状況の報告を求めたいと思います。また、その上で、報告書本体等について御意見を頂きたいと存じます。

なお、今回につきましても、前回と同様に、資料につきましては、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、速やかに公開することといたします。

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につきましては、前回の「最終報告（素案）」に論点ごとに御指摘をいただいた点を反映させた「最終報告（案）」となっています。骨子部分については、本文の第2に平仄を合わせた修正を施し、緑マーカーでお示ししています。

資料2につきましては、「最終報告（案）」の別紙となります。こちらにつきましても、前回の検討会で御指摘を受けた点を反映いたしました。また、一部の論点については、事務局において再整理を行っております。

なお、参考までに、「最終報告（案）」の主な修正箇所を示したペーパーをお配りしています。

（高橋座長） 資料1の「最終報告（案）」と資料2の「最終報告（案）（別紙）」について、構成員の意見の反映状況を報告願います。また、事務局において再整理した論点について、特に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、よろしいでしょうか。

それでは、まず、反映状況について、事務局から報告願います。

（井上調査官） それでは、構成員の皆様の意見を反映した論点と該当する箇所について報告いたします。

まず、論点2.2につきましては、別紙2頁となります。標準審理期間には審査請求人に裁決の時期の見通しを示す機能があり、標準審理期間の設定によって裁決の時期の見通しを示すことができるのではないかという御指摘を踏まえ、その旨を追記しました。また、別紙3頁には、事案に応じて合理的な理由があるのであれば、例外的な取扱いも許容される旨を追記しました。そして、「最終報告（案）」20頁には、別紙と同様の変更をしております。

次に、論点2.5につきましては、別紙8頁となります。文中の①については、行審法第24条に基づく却下裁決について、括弧書きで具体的な想定事案を追記いたしました。また、④は、審理手続の併合等の法令上の手続と紛れが生じないように、「行政不服審査会への諮問・

調査諮問において」及び「複数の案件をまとめて審議」を追記しております。「最終報告(案)」24 頁及び 30 頁に同様の変更をしております。

次に論点 2.8 につきましては、別紙 14 頁から 15 頁となります。この論点につきましては、条例で定められる情報公開制度特有の問題なのか、それとも、不服申立制度の一般法である行審法の問題なのかという観点から整理いたしました。また、条例で定められた情報公開制度についての実態については十分に把握できていないことや、令和 3 年の個人情報保護法の施行の状況を踏まえながら検討を行う必要があると考えているところです。現状としましては、まずは行審法の目的である簡易迅速な権利利益の救済という観点から、運用上の工夫を行うという内容で整理しています。「最終報告(案)」の 24 頁及び 25 頁に同様の変更をしております。

(高橋座長) 論点 2.2、論点 2.5 について、構成員の御意見を反映したとのことですが、更に御意見はございますか。

また、論点 2.8 の事務局で再整理した論点については、後ほど検討を行いたいと存じます。

それでは、特に御意見も無いようですので、次の論点に移りたいと思います。

(井上調査官) 論点 3.11 につきましては、別紙 42 頁となります。「裁決書等に沿った内容の公表」という記載では、どのような「内容」であるか分かりにくいという御指摘を踏まえ、趣旨を明確にした記載といたしました。また、「最終報告(案)」の 55 頁にも同様の内容の修正を行っています。

論点 5.2 につきましては、別紙 57 頁となります。地方公営企業法の所管である総務省及び地方教育行政法の所管である文部科学省に制度の内容を確認し、事務局で再整理をいたしました。まず、教育委員や教育長についての特性について記述いたしました。教育委員会や地方公共団体の長の権限に属する事務については、地方教育行政法や地方自治法に基づき、教育長への委任が可能であること、教育長についても他の教育委員と同様の手続を経て選任されることを追記しました。

次に、地方公営企業の管理者の特性(例えば、管理者には長の権限として留保されたものを除いて業務を執行することやその業務の執行に関して地方公共団体を代表する権限があること)及び地方公共団体の長の一般的指揮監督が排除されることを記述しております。

これらの点を踏まえると、個々の制度からの視点による検討が必要であること及び重大な問題に至った事例についてもいまだその把握に至っていないため、公正性の確保の観点から、「総務省には実務を注視しつつ、引き続き個々の制度の観点を踏まえて検討をすることを求める」と追記しました。なお、「最終報告(案)」48 頁に同様の変更をしております。

(高橋座長) 論点 3.11 について、構成員の御意見を反映したとのことですが、更に御意

見はございますか。

また、論点 5.2 の事務局で再整理した論点については、後ほど検討を行いたいと存じます。

それでは、特に御意見も無いようですので、次の論点に移りたいと思います。

(井上調査官) 論点 5.4 につきましては、別紙 63 頁となります。義務付け裁決が活用されていることを紹介する記載を追記しております。また、義務付け裁決は、情報公開制度や個人情報保護制度以外でも多く活用されていることを伝えてはどうかという御指摘がございましたので、掲げた事例については、義務付け裁決のうち情報公開等を除いたという趣旨から、「情報公開・個人情報保護法関係以外の」と追記しております。「最終報告(案)」28 頁に同様の変更をしております。

論点 5.14 につきましては、別紙 84 頁となります。従来に記載から、「違法であるとまでは判断することが困難である事案」という記載に変更しております。また、不当を理由に処分を取り消された事案について、これらが不当性審査の典型例と捉えられかねないという危惧があるため、「不当であることを理由に処分を取り消したケースとしては、以下のようなものがあった。」との記載を追加しております。「最終報告(案)」62 頁に同様の変更をしております。

(高橋座長) 論点 5.4、論点 5.14 について、構成員の御意見を反映したとのことですが、更に御意見はございますか。

それでは、一つ申し上げたいと思います。「最終報告(案)」62 頁に「実務上は明確に区別することまではせず」と記載されていますが、ここは、「殊更に区別することまではせず」にすると意図が伝わると思います。8 頁にも同じ表現がありますので、ここも同様に変更したほうがよいと思います。大江先生、いかがでしょうか。

(大江構成員) 高橋座長の御提案に賛同いたします。

(井上調査官) 承知いたしました。

(高橋座長) それでは、論点 2.8 「口頭意見陳述の機会の付与の例外」、具体的には、別紙の 13 頁以降の青色のマーカ一部分についての検討を進めて参ります。

この論点の整理について、いかがでございましょうか。

(大橋構成員) 先行する研究会で多くの蓄積がありましたので、深く議論を行うことができたと思う反面、議論を十分に行うことができなかつたという印象を持っている論点があります。その一つが 2.8 の論点だと考えていました。情報公開条例に基づく処分に対する審

査請求について、条例で審理員を置かないとしている自治体があるところで、口頭意見陳述の機会について、審査庁及び審査会の二重構造が生じてしまっています。この点に関しては、「最終報告（案）」にもあるように、様々な見解があると思いますが、もう少し議論を行う必要があったと思っておりますので感想を申し上げたいと思います。

国の制度について、行政機関情報公開法が、18条で審理員による審査を除外して直接情報公開・個人情報保護審査会に諮問することを規定したことは、一つの立法政策として理解できる合理的な内容だと思えます。当該審査会がインカメラ審理を行うことができるという特色からその手続を尊重するという考え方は納得できます。また、審査会設置法10条において、申立てによる口頭意見陳述の機会を審査請求人に対して保証している点は、審理員審査を除外してもなおセーフティネットがあるという意味で、重要な制度保証になっています。

情報公開の制度設計を日本全国において行う場合には、できるだけ国と地方で同じような政策や考え方に基づくことが、市民からの視点において、また、制度の概観性という点から、重要ではないかと考えています。そうすると、行審法第9条1項ただし書きが、条例で審理員による審査を除外できるとしたところまではよいとしても、3項以下で審査庁による口頭意見陳述の機会を残した点で、情報公開の分野で口頭意見陳述の二重構造を生み出し、審査請求人及び行政機関にとって必ずしも合理的ではない帰結をもたらしていないかと危惧しております。具体的には、情報公開の分野では、インカメラ権限を持たない審理員が時間をかけて審理することで、どれだけの効用がもたらされるのかということです。むしろ、方向性としては審理員を除外して、その場合に審査会審査における口頭意見陳述の機会を保証しなくてはならないと明記するような立法措置を求めて、国と地方で法的仕組みの標準化を図ることが大切ではないかという印象を持っています。

つまり、行審法第9条1項ただし書きで、条例による審理員除外という仕組み自体、情報公開を念頭に置いたものだと考えますので、まずは現在問題が出ている情報公開の分野に特化して対応を考えることが急務であり、不足する問題は次に考えるというスタンスが必要ではないかという印象を持ちました。最後になって恐縮ですけれども、一言感想を申し上げます。

（高橋座長） 事務局、大橋先生の感想に対する更なる御感想について、いかがでしょうか。

（水野課長） この部分は改めて事務局内で検討いたしまして、より議論をしておくべきだったかと思い、記載を修正している次第でございます。まず、第一の論点としては情報公開条例特有の問題なのかどうかという点についてです。情報公開法において、審理員手続のみならず審査庁手続まで適用除外にするということは、誰が開示請求をしても開示される範囲は変わらないという制度の趣旨から、情報公開・個人情報保護審査会という第三者性のある専門機関においてインカメラ制度も用いて判断することが合理的であるという制度趣旨

によるものと考えています。他方で、ほとんど全ての自治体において、情報公開条例が制定されていると思われませんが、審査会による審理手続が全ての自治体において行われているかどうかについては、定かではありません。

また、国・地方で共通的な枠組みを創設することについては、今回、個人情報保護制度では国・地方の一元化が行われましたが、この考え方を情報公開制度にまで適用することは妥当ではないと考えます。国であれば国民に対する説明責任、地方公共団体であれば地方公共団体の住民に対する説明責任があり、その説明責任の在り方というのは、各自治体において判断されるべきものと考えております。

また、行審法第1条2項に「他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる」と規定されています。部分的に、条例に基づく処分についての特例はございますが、基本的に行審法の定めるところによるとされており、条例による特例をどこまで認めるべきなのかという論点もあります。現行の行審法の規定はともかく、更地で不服申立制度の法理を考えると、条例に基づいて何らかの特例を置くということはあると思われる一方、裁判につながるような仕組みでもあるので、自治体によって審理手続が異なるという点については、慎重な検討が必要かと考えています。

加えて、地方自治制度とも整合性を取らなければならないなど、様々な要検討事項があると考えております。しかし、簡易迅速な手続を進めていくことが、行審法の目的でもございますので、最終報告案において、工夫の余地があることをマニュアルに記載することを提案しております。

(高橋座長) 大橋先生、事務局からの感想に対しての感想ということと思いますが、何か付け加えられることはございますか。

(大橋構成員) 9条1項ただし書きに基づいて、各地方公共団体がどのような対応を行っているのかを調査して、実態を把握することが必要だと感じました。多くの自治体で審理員審査を除外しているようですが、審査庁に対して口頭意見陳述ができることを市民に分かる形で制度運営がなされているのか、その場合の市民の選択の余地がどうなっているか、いろいろ区々になりすぎているところがあるとすれば、そこが一つの問題点かと思います。そのようなまだ把握できていないところを押さえていただくことが大事かと思います。

(高橋座長) 御指摘ありがとうございました。実態の調査についても記載すべきなのではないか、といったニュアンスのお話だったかと思います。

(水野課長) 個人情報保護制度の一元化の際に、各自治体の実際の運用状況を見たところ、都道府県及び政令市の個人情報保護条例では審理員審査が適用除外にされているというようです。ただ、その他の市町村の中では、個人情報保護条例がありながら、審理員を指名し

ている自治体も一定数存在するという実態があるようです。

(高橋座長) もう少し調査してほしいとのニュアンスだったかと思いますが、その趣旨を加えてはどうかと思います。私のほうで預からせていただきますが、よろしいでしょうか。

(大橋先生) よろしく申し上げます。

(白岩局長) 今のところは、要するに現時点の認識を示して、この検討会としての現段階での結論を示すところになり、現時点においては十分な集積が得られていないというところと、施行後の状況を踏まえて検討することが適当であるということを示すというところと、そのため、3年後の施行後の状況も踏まえつつ、ここに実態を調査することが必要であると入れるというように、大橋先生としては、要するに、今後の活動としてそれが必要だという認識を示すという形でよろしいのでしょうかという点を確認しておきたいです。

(大橋先生) はい。そのような形で整理いただいて結構です。これからそのような作業を進めていただくことが大事かと思います。

(白岩局長) そうですね、この検討会における検討としては一つの結論は出したけれども、その後という形をされたほうがよろしいかと思います。集積が得られておらずのところに入れてしまうと、現時点では更に検討することが必要ということを確認したということなので、若干誤解を招くかもしれないので、確認をさせていただきました。

(高橋座長) 承りました。後で微調整させていただきたいと思います。

田中先生、どうぞ。

(田中構成員) 私もその点について、はっきりさせたほうがよいという印象を受けました。大橋先生が御発言した点を含めて、「検討する」とだけ記載するのではなく、「改めて検討する」など、検討をもう一度行うという姿勢を示したほうがよいと思いました。

(高橋座長) 改めて検討するというのは、どのような趣旨でしょうか。本検討会と連続して検討するということだと、行政管理局長の趣旨とは異なると思いますが。

(田中構成員) 今回、行審法施行5年後の見直しということで、このような検討会が設置されているところ、今回の見直しでもう完全に終わりというものではないというニュアンスを出していただければと思います。表現についてはお任せしますが、この検討会で議論を行うのではなく、改めて別の検討会等で議論を行うというニュアンスを示していただければ

ばと思います。

(高橋座長) 検討会を設置するかどうかは総務省の判断ですが、実態を踏まえて何らかの機会に検討を行いたいというニュアンスを示すようにしたいと思いますので、私のほうで預からせていただきます。

それでは、論点 5.2「審査庁が地方公共団体の長でない場合の諮問の可否」、具体的には、別紙 57 頁の青色マーカー部分について検討を進めて参ります。

この論点の整理について、いかがでございましょうか。大橋先生どうぞ。

(大橋構成員) 前回申し上げましたことをここにに入れていただきありがとうございます。問題があることは明確になったと思います。具体的にどのような支障が出ているのかについての問題まで分析が至っていないところですが、地方公営企業の管理者のほうは独立していて問題はないと思う反面、教育長のほうは、保育所関係の事務の関係で実際に問題が出てきそうな気もしました。支障の把握ということも踏まえて、問題点をきちんと明示していただき、このような問題があるということを確認していただくことが大事かと思います。以上、感想です。

(水野課長) 大橋先生の御指摘のとおり、具体的な問題点として何があるのかということ把握してまいりたいと思っています。また、文部科学省とも協力していきたいと考えております。

(高橋座長) 現時点での別紙に「総務省には、実務を注視しつつ、引き続き個々の制度の観点も踏まえ、検討することを求める」と記載されているので、大橋先生の問題意識が反映されているのではないかと思います。

では、次に進みたいと思います。

(井上調査官) パブリックコメントの意見及びその対応方針については、先日、途中段階のものを共有させていただきました。引き続き、当局において精査の上、最終報告の公表と同時期のタイミングで公表することを考えておりますので、何か御意見等ございましたら、御連絡ください。

(高橋座長) それでは、本日、皆様の御意見を反映した部分以外で、「最終報告(案)」本体や別紙について、気になる点がございましたら、遠慮なくお申し出ください。

田中先生、どうぞ。

(田中構成員) 「最終報告(案)」については、異存はございません。ただ、今後マニユ



アルの改訂作業等があると思いますので、その際に論点 5.3 について、留意していただきたい点がございます。以前に検討会で議論した際にも、却下相当の際の諮問の可否について、理論的には、却下相当と判断した場合に審査会に諮問をすることは好ましくないという結論に至り、その点について問題はないと思います。ただ、前回の検討会の際にも議論したように、本当に却下できるのかどうか悩ましい事案が自治体の中には存在するという状況もございますので、その点について、以前の検討会で意見が出たように、審査会に諮問するのではなく、例えば、顧問弁護士の立場のような専門家の方に助言を求めるということがあり得るということを、マニュアル作成の際には、自治体のために示唆していただければと思います。

(水野課長) 却下裁決をする際に、法律上の制度として審査会に諮問を義務づけることには違和感を感じるところでございます。ただ、実際の事務手続の過程において、有識者の方に意見を聞く運用は当然あり得ることかと思えます。マニュアル作成の際には、その点も留意してまいりたいと考えています。

(高橋座長) 大橋先生、どうぞ。

(大橋構成員) 最終報告案とともに別紙も公表されると思いますが、エビデンスに基づいた政策提案ということで、この報告案もかなりのボリュームになっており、広く読んでいただけるのか心配もあります。そのため、骨子をうまく伝えられるような概略版も併せて情報提供というような形で外に出す工夫をしていただけるとありがたいと思います。

(水野課長) 事務局で何らかの概略版を作成してまいりたいと思っています。具体的にどのような方をターゲットとすることを想定されてますでしょうか。

(大橋構成員) 見開き 2～4 頁くらいの概略版は必ず作っていただくことのほか、最終報告の本文の中で特に重要な点について選定したようなものを作成し、特に市町村レベルの職員の方に中身が伝わるような工夫があると良いのではと思いました。

(水野課長) それでは、審査庁になりうる役所の職員にもよく分かるようなものというイメージで考えてみたいと思います。

(大橋構成員) よろしく申し上げます。

(高橋座長) 御指摘いただきありがとうございます。前田先生、どうぞ。

(前田構成員) 二点ほどございます。まず、今回の最終報告は、行審法の趣旨・目的に沿った運用の徹底という趣旨から、マニュアル等に委ねる部分が多くなっています。マニュアルは関係団体又は機関に共有されますが、一般市民はマニュアルを入手する機会があまりありませんし、研究者もマニュアルを入手するのはそれほど容易ではないと感じています。マニュアル又はその概略版のようなものを公にするよう工夫をしていただきたいと思います。

次に、今回、付言の重要性に焦点が当てられ、付言への審査庁又は処分庁の適切な対応が望まれることが最終報告に盛り込まれた点について、非常に評価されると思っております。ただ、審査庁と異なる団体又は機関が関係している場合、付言に適切に対応する要請が確実に伝わるのかという点が気になりました。

特に、付言が審査庁ではない処分庁に宛てたものである場合も少なくないため、処分庁が審査庁とは異なる団体の機関、又は審査庁と同一団体であっても組織的に距離が遠いような場合に、付言の内容が処分庁に確実に伝わるようにするための文言を加えていただきたいと思います。

(高橋座長) 承りました。その点を踏まえて、表現はお任せいただいて、事務局と相談して修正したいと思います。

私からも、今後、マニュアルについてどのような取扱いをしていくお考えかをお聞かせ願いたいと思います。

(水野課長) マニュアルにつきましては、現在、事務処理上の参考ということで、総務省から各審査庁になり得る行政機関や自治体に配布しているところです。今回、マニュアルは大きく変わることにありますし、また、このマニュアルに沿って審理手続を行うこととなります。そのため、マニュアルにつきましては、何らかの方法で積極的に公開をしまいたいと考えております。

(高橋座長) 皆さんが手に取れるように工夫をするということだと思いますので、この点は期待したいと思います。

### 3. 閉会

(高橋座長) 本日まで、6回の検討会、国の行政機関、地方公共団体、それから、ユーザーである日本弁護士連合会などへのヒアリングを行い、最終報告を固めてきたところでございますが、本日の検討頂いた点を含めまして、皆様の御意見の反映等につきましては、座長である私に御一任いただきたいと思います。存じます。いかがでございましょうか。

(特段の反対意見なし)

(井上調査官) それでは、本日の検討会が「行政不服審査法の改善に向けた検討会」の最終回になりますので、行政管理局長の白岩から一言御挨拶申し上げます。

(白岩局長) 高橋座長含め、7人の構成員の皆さん、今年の春から長丁場の御検討をありがとうございました。大変実りの多いものだったと思います。個人的にいいますと、パブリックコメント制度を行政手続法に導入した後は、行政不服審査法だということで、改正に至るまでの最初のイグニットに参画しました。それが施行して5年経過し、最初の検討のときには、まさか行政不服審査法の実務に携わったことがある方が検討会のメンバーに集まることがまず考えられませんでした。今回は、行政不服審査会の経験のある方々が入っていただいて、非常に中身があり、実態に即した議論ができたのではないかと考えております。それだけにまとめることが大変であったと思いますが、座長をはじめ、皆さんの大変な御尽力のおかげでここまでやることができました。本当に厚く御礼申し上げます。これからは、役所でいかに実務に生かしていくのかということですので、お任せしていただきたいところですが、まだまだ我々も頑張らないとならない点がありますので、是非引き続き温かい目でしっかりとお聞き入れをいただければと思っております。これから座長に御一任いただいた報告書に若干の補正を踏まえて、適切な形で公にしていくこと、それから、多くの人たちの目に触れられるように努力してまいります。本当に最後になりましたけれども、改めてありがとうございました。御礼申し上げます。

(高橋座長) 局長、御挨拶ありがとうございました。

この検討会の前回の論点整理の作業から参画しておりました関係上、最終報告の形にできましたことは、個人的に感慨深いものがございます。法律的な論点もさることながら、行審法については運用が大変に重要だということを改めて痛感いたしました。ヒアリングなどを通して、改正趣旨にそぐわない運用が一部にある状況も明らかになりましたし、行審法の趣旨を踏まえた運用を各行政機関に行っていただくことが重要だということを強く感じた次第です。その意味で、局長がおっしゃられましたように、これからマニュアルを分かりやすいものとして作っていただいて、それを徹底させる作業が極めて重要になってくると思います。一行政法研究者として、総務省には期待しております。最後に、事務局、及び運営を担っていただきました行政管理研究センターの皆様、構成員の皆様にお礼を申し上げます。どうも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を終了させていただきます。

(井上調査官) ありがとうございました。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に御発言部分を御確認頂いたのち、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。