

令和4年度答申第51号
令和4年11月8日

諮問番号 令和4年度諮問第34号（令和4年7月15日諮問）
審査庁 法務大臣
事件名 外国法事務弁護士となる資格の承認申請不承認処分に関する件

答 申 書

審査請求人Xからの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

結 論

本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）が、令和2年法律第33号2条の規定による改正（令和4年11月1日施行）前の外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法（昭和61年法律第66号。以下「外弁特措法」という。）9条1項の規定に基づき、外国法事務弁護士となる資格の承認を申請（以下「本件申請」という。）したところ、法務大臣（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）が、外弁特措法10条1項1号の基準に適合すると認められないとして、承認しない処分（以下「本件処分」という。）をしたことから、審査請求人がこれを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

（1）外国弁護士及び外国法事務弁護士の定義

外弁特措法2条2号は、外国弁護士とは、外国において法律事務を行うことを職務とする者で弁護士に相当するものをいう旨規定し、同条3号は、外国法事務弁護士とは、外弁特措法7条の規定による承認を受け、かつ、

24条の規定による名簿への登録を受けた者をいうと規定する。

(2) 外国法事務弁護士となる資格

外弁特措法7条は、外国弁護士となる資格を有する者は、法務大臣の承認を受けた場合に限り、外国法事務弁護士となる資格を有すると規定する。

(3) 承認の申請

外弁特措法9条1項は、上記(2)の法務大臣の承認を受けようとする者は、氏名、生年月日、国籍、住所、外国弁護士となる資格を取得した年月日、その資格を取得した外国(次条において「資格取得国」というと規定されている。)の国名、当該外国弁護士の名称その他の法務省令で定める事項を記載した承認申請書を法務大臣に提出しなければならない旨規定する。同条2項は、承認申請書には、外国弁護士となる資格を取得したことを証する書類、次条1項各号に掲げる基準に適合することを証する書類その他の法務省令で定める書類を添付しなければならない旨規定する。

令和4年法務省令第40号による改正(令和4年11月1日施行)前の外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法施行規則(昭和62年法務省令第7号。以下「外弁特措法施行規則」という。)8条は、承認の申請をしようとする者は、その申請の前に、承認申請書及びその添付書類に準じた書類を法務大臣に提出して、予備審査を求めることができると規定する。

(4) 承認の基準(職務経験要件関係)

外弁特措法10条1項柱書きは、法務大臣は、上記(3)の承認を申請した者が、同項1号から3号までに掲げる基準に適合するものでなければ、承認をすることができないと規定する。同項1号は、外国弁護士となる資格を有し、かつ、その資格を取得した後3年以上資格取得国において外国弁護士として職務を行つた経験(資格取得国における外国弁護士が資格取得国以外の外国において外国弁護士となる資格を基礎として資格取得国の法に関する法律事務を行う業務に従事した経験を含む。)を有することを掲げる。

同条2項は、前項1号の規定の適用については、外国弁護士となる資格を有する者がその資格を取得した後に国内において弁護士、弁護士法人、外国法事務弁護士又は外国法事務弁護士法人に雇用され、かつ、当該弁護士、当該弁護士法人、当該外国法事務弁護士又は当該外国法事務弁護士法人に対し資格取得国の法に関する知識に基づいて行つた労務の提供は、通

算して2年を限度として資格取得国において外国弁護士として行った職務の経験とみなすと規定する。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件事案の経緯は以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、令和2年3月24日、外弁特措法施行規則8条の予備審査を申し出て、同年5月28日、予備審査を取り下げるとともに、本件申請をした。

(審理員意見書、令和2年5月28日付け上申書、承認申請書)

- (2) 処分庁は、令和3年8月13日付けで、審査請求人に対し、不承認通知書をもって本件申請を承認しない処分（本件処分）をした。不承認通知書には、処分の理由として「法第10条第1項1号の基準に適合すると認められません。」と記載されていた。

(不承認通知書)

- (3) 審査請求人は、令和3年8月26日、審査庁に対し、本件処分を不服として審査請求をした。

(審査請求書)

- (4) 審査庁は、令和4年7月15日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして本件諮問をした。

(諮問書、諮問説明書)

3 審査請求人の主張の要旨

本件処分を取り消し、外国法事務弁護士となる資格を承認するとの裁決を求めらる。

- (1) 行政手続法8条1項の処分理由提示義務違反

行政手続法（平成5年法律第88号）8条1項は、理由の提示について規定しており、その趣旨は、総務省のホームページで、再申請の際に修正すべき点を把握できる、審査請求や行政訴訟において争点が分かりやすくなる旨説明されているにもかかわらず、不承認通知書には結論と条文番号しか記載されていなかったため、審査請求人は今後どのような経験を積み認められるのか、いつのタイミングで再申請すればよいのか分からないし、争点を特定できない。審査請求人は本件申請で提出した上申書に「審査の結果、…A事務所およびB事務所のそれぞれの経歴について、…どのような判断をしたのか、どの期間の経験が認められないのか、そしてトータルでどれくらいの期間が不足しているのか等を含む行政処分の理由を書

面によりご提示いただけますと幸甚です。」と記載したので、処分庁に理由不提示の故意があることは明らかであり、行政の透明性が著しく欠けているといわざるを得ず、本件処分は重大な行政手続法違反に該当し、取り消されるべきである。

(2) 外弁特措法10条1項1号の法律適用違反及び処分の不当性

外弁特措法の立法当時とは異なり、インターネットが普及しリモートワークが普通のこととなった現在においては、「勤務先所在地」と「申請者の物理的所在地」が必ずしも一致しなくなったので、外弁特措法10条1項1号に規定する「資格取得国において」は「勤務先所在地」と解釈すべきである。審査請求人がA事務所ないしB事務所のC地オフィスとの間のD国E法上の所属関係に基づき、C地オフィスの指揮・監督を受けながらその職務に従事し、その効果は、全てこれらの事務所のC地オフィスに直接帰属し、審査請求人の物理的所在地によって何ら変化するものでないから、それは資格取得国での経験であることは明らかである。

また、処分庁は、外弁特措法が職務経験を要求する趣旨は、「資格取得国の法に関する法律事務を取り扱うに足りる十分な能力・資質を有し、かつ、適切な監督の下で倫理的にも外国の弁護士として欠くところがなかったことの証明に代えるものとして、一定期間の職務経験を有することを要求したことにある」と弁明するが、蓄積される経験及びD国の司法局、弁護士会、事務所による管理・監督は、個々の弁護士が事務所から与えられた職務を遂行する際にどこにいたかによって変わらないから、審査請求人の職務経験は、職務経験要件を規定した趣旨に照らし、資格取得国での職務経験に合致する。

A事務所に勤務した期間のうち平成27年9月13日から平成28年9月21日までの375日間について、処分庁は、資格取得国における外国弁護士としての職務とはいえず、日本においてD国法に関する知識に基づいて行った労務提供でないから職務経験期間に算入できないと弁明するが、弁護士法（昭和24年法律第205号）72条の「法律事務」と外弁特措法10条1項1号の「職務」の概念を処分庁が混同し、「法律事務」を行っている期間のみを認定しようとしていると見受けられるところ、前者と後者は別概念であり、資格取得国の外国弁護士として所属事務所、弁護士会等の監督を受けつつ、同事務所に与えられた職務上の任務を遂行していれば、たとえそれが「法律事務」に該当しなくとも、外国弁護士としての

職務として認められるべきであり、審査請求人の職務経験は、外弁特措法10条1項1号における「外国弁護士として職務を行った経験」に合致する。

B事務所に勤務した平成29年5月19日から令和元年11月29日までの925日間について、処分庁は、審査請求人の日本における滞在期間（758日間）のみを断片的に抽出し、職務経験期間から除外しているが、処分庁作成の「外国法事務弁護士承認・指定申請等の手引」（令和3年3月改訂版。以下「手引」という。）10頁に「職務に従事していたのであれば、実際に法律事務を取り扱わなかった期間があったとしても、その期間を算入できます。」と記載されており、審査請求人の日本滞在期間は、「法律事務を行わなかった期間」に該当するから、職務経験期間から除外することは失当である。仮にそのように除外するとしても、所属事務所から与えられた職務に従事していた期間のうち休日に日本に滞在していた日数までも職務経験から控除される理由はなく、否認される日数は日本に滞在していた営業日に限られるべきである。

したがって、本件処分は違法かつ不当であって取り消されるべきであり、また、3年以上の職務経験を有していることから、承認されるべきである。

(3) 予備審査及び承認審査における不当な遅延

処分庁は、予備審査では、その標準処理期間は2週間であるところ、2か月以上（標準処理期間の4.6倍以上）経っても結果を通知しなかった。承認審査では、処分を行うまでに標準処理期間（2か月）の6倍以上の1年2か月以上の時間がかかっており、常識の範囲を逸脱している。取り分け、審査請求人は令和3年4月16日に処分庁から既に不承認の結論が出ている旨の電話連絡を受けており、その時点から不承認通知書を受け取った同年8月16日まで4か月（標準処理期間の2倍）の時間がかかったことには何ら正当性はなく、懈怠ないし怠慢があったものに他ならない。他の承認申請経験者ないし申請者からの情報によれば、処分庁による大幅な手続遅延は常態化しているものと見受けられる。現状の問題を認識し、その深刻性と弊害について十分に理解し、行政の改善に努めることを期待する。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の諮問に係る判断は審理員の意見に同じとしているところ、審理員の意見の概要は次のとおりである。

1 処分理由の提示の違法性又は不当性についての検討

行政手続法8条1項において、行政庁は、処分をする場合には処分の理由を示さなければならないとされているところ、その理由の付記の程度については、根拠規定の提示のみによっても当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知り得るような場合を別として、単にそれのみを示すだけでは十分ではなく、処分を具体的に根拠付けるものでなくてはならないと解されている（最判昭和60年1月22日、民集39巻1号1ページ）。

審査請求人は、本件申請で提出した「職務経験に関する上申書」において、「申請者が日本で資格取得国の法律事務所から命じられる職務に従事していた期間を『日本での勤務期間』とみなして同条の適用を除外することは明らかに不適切です。」、「機械的に来日している期間を除外するような解釈は不当であると思われまます。」といったように、本件申請が不承認となった際に争点となるであろう事項を結果が出る前からあらかじめ自ら主張している。また、本件の審査請求書には、「本処分は外国弁護士による法律事務の取扱いに関する特別措置法（略）第10条第1項第1号における『資格取得国において』を『申請者の物理的所在地』と解釈し、且つ請求人の入出国記録から日本滞在期間を機械的に否認して判断された結果なされたものと推察されます。」と記載されており、審査請求人において、外弁特措法10条1項1号の「その資格を取得した後三年以上資格取得国において外国弁護士として職務を行った経験（略）を有すること」との要件が実質的な問題点となっていることを認識していたことは明らかである。

したがって、本件においては、根拠規定の提示のみによっても、審査請求人において、当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知り得るような場合に該当すると認められ、不承認通知書の「法第10条第1項第1号の基準に適合すると認められません。」との記載でも理由の付記の程度として十分であるから、本件処分理由の提示は違法なものとは認められない。

なお、審査請求人は、本件で理由付記の不当性については主張していないものの、念のため検討すると、理由の付記については、申請に対して却下の処分をする場合には、具体的にどの要件を満たさないかを具体的に記載した方が望ましいとの考えもあるものと思われるが、少なくとも本件では、上記のとおり、審査請求人は、本件申請において、外弁特措法10条1項1号の職務経験の期間の要件を満たすか否かが問題となることを十分に理解していたと認められ、上記の不承認通知の記載が不当であるとも認められない。

2 外弁特措法10条1項1号及び同条2項の文言の解釈について

- (1) 本件で問題となっているのは、審査請求人において、外弁特措法10条1項1号に規定されている職務経験の期間を満たしているかである。
- (2) 外弁特措法は、外国法事務弁護士となるための職務経験要件に関し、外国弁護士として職務を行う場所について、「資格取得国において」（10条1項1号）、また、「資格取得国以外の外国において」（同号）との文言を、外国弁護士となる資格を有する者がその資格を取得した後に、弁護士等に雇用され、かつ、当該弁護士等に対して資格取得国法に関する知識に基づいて労務の提供を行うことについて、「国内において」（10条2項）との文言を用いている。

このうち、「国内において」については、外弁特措法2条14号において、「国内」とは、「この法律の施行地をいう。」とされており、特段の事情がない限り日本国内を意味することは明らかである。

そして、このような文言の規定ぶりからは、「資格取得国において」とは承認申請者が職務を行った場所が資格取得国であることを意味するものと、「資格取得国以外の外国において」とは承認申請者が職務を行った場所が資格取得国以外の外国であることを、上記のとおり、「国内において」とは日本国内であることを意味するものと解するのが自然である。

このような解釈は、外国法事務弁護士について職務経験要件が設けられた趣旨にも沿うものと考えられる。

すなわち、処分庁の弁明書によれば、職務経験要件が設けられたのは、外国法事務弁護士の制度が、外国弁護士の資格の取得者であるということに基づき、我が国において別途の試験や選考を行うことなく、我が国において、原資格国法等に関する法律事務の取扱いを認めるものであるから、資格取得国の法に関する法律事務を取り扱うに足りるだけの十分な能力や資質を有するとともに、当該外国弁護士が、適切な監督の下で倫理的にも問題がなかったことを担保する趣旨であるとされている。

そして、資格取得国以外の国において、法律事務を取り扱う等の職務を行う場合には、当該資格取得国の法に関する法律事務を取り扱うに足りるだけの十分な能力や資質を向上させることが通常困難であると考えられ、また、資格取得国以外の国において、当該外国弁護士資格の取得者に対して十分な監督を行うことも通常は困難であると考えられるから、特段の事情がない限りは、承認の要件である一定期間の職務経験の場所を「資格取得国」に限定していたものと考えられる。

そうすると、ある職務が外弁特措法10条1項の「職務を行った経験」の期間に算入できるか否かについては、現にどこで職務を行っていたかが重要となるから、「資格取得国において」とは、処分庁の主張のとおり、現に職務を行っている場所が「資格取得国」内である必要があると考えられる。

また、審査請求人は、処分庁が作成した資料を引用するなどして、「資格取得国において」とは「勤務先所在地」であると解釈すべきである旨の主張をしているが、合理的な説明となっておらず、採用できない。

以上の解釈を前提に、審査請求人において、外弁特措法10条1項1号の職務経験の期間の要件を満たしているかについて検討する。

3 審査請求人が外弁特措法10条1項1号の職務経験の期間を満たしているのかについて

(1) 平成26年7月23日から平成27年9月12日までの417日間（A事務所）

本期間の417日間については、審査請求人と処分庁の間において、その全期間を職務経験として算入することについては争いがなく、また、審査請求人及び処分庁から提出された資料によって、問題なく認められる。

(2) 平成27年9月13日から平成28年9月21日までの375日間（A事務所）

審査請求人及び処分庁から提出された資料によれば、審査請求人は、本期間の375日中、日本に滞在していた日数が345日間（375日間のうちの約92パーセント）であり、その期間中は日本に出向し、顧客関係の構築及び維持、情報収集、研修参加、出張者帯同等を行っていたと認められる。

まず、審査請求人は反論書において本期間（375日間）の職務は資格取得国での経験として算入されるべきである旨主張しているが、375日間で345日間、日本に滞在していることから、その期間の活動を職務経験の期間に算入できるか検討するに、「日本国内」における活動のうち職務経験の期間に算入が許される者は、外弁特措法10条2項に規定されるとおり、弁護士、弁護士法人、外国法事務弁護士又は外国法事務弁護士法人に雇用されている者のみである。

本件では、審査請求人がそのような者とは認められず、少なくとも日本に滞在していた345日間を職務経験の期間に算入することはできない。

また、審査請求人は反論書において本期間（375日間）の職務は外国弁護士としての職務に該当する旨主張しているが、外弁特措法2条2号において、「外国弁護士」とは、「外国（略）において法律事務を行うことを職務とする者で弁護士に相当するものをいう。」とされており、職務経験の期間に算入できる外国弁護士としての職務は、職務経験の要件が設けられた趣旨にも照らすと、日本の弁護士の職務（弁護士法3条）に相当するものである必要があると考えられるところ、顧客関係の構築及び維持、情報収集、研修参加、出張者帯同等は、日本の弁護士の職務に相当する職務ともいえず、外弁特措法10条第1項1号における外国弁護士として職務を行ったものとは評価できないから、本期間375日間を職務経験として算入することはできない。

(3) 平成29年5月19日から令和元年年11月29日までの925日間
(B事務所)

審査請求人及び処分庁から提出された資料によれば、本期間の925日中、日本に滞在していた日数が758日間(925日間のうちの約81.9パーセント)であることが認められる(この点については、審査請求人及び処分庁においても争いが無い。)

審査請求人は、本期間中約8割以上日本に滞在していたのであり、職務を行った主な場所は日本であったと評価すべきである。

そこで、本期間の925日を職務経験の期間に算入できるか検討するに、日本国内での活動のうち、職務経験の期間に算入できるのは、上記2(2)の労務の提供だけであるところ、審査請求人が当該労務の提供を行ったとの事情は認められない。

なお、日本以外の国に滞在していた日数については、処分庁においてもD国に滞在していたものとして取り扱っているところ、審査請求人及び処分庁から提出された資料によれば、審査請求人が日本以外の国に滞在していた日数167日間については、職務経験として算入することができる。

なお、審査請求人は、「資格取得国において」について処分庁の解釈を前提としても、処分庁が作成した手引10頁の「職務に従事していたのであれば、実際に法律事務を取り扱わなかった期間があったとしても、その期間を算入できます。」との記載を引用して、日本に滞在していた日数を、職務に従事していたものの、日本に滞在しており、D国において法律事務を取り扱わなかった期間に該当するとして、その全部の925日間を資格

取得国であるD国における職務を行った期間として職務経験の期間に算入できると主張する。

しかし、外弁特措法における「資格取得国において」の解釈は上記2(2)のとおりであり、その全体の8割もの期間を資格取得国以外の場所に滞在している場合に、その全期間を職務経験の期間に算入することができることは、職務経験の要件を設けた趣旨とそぐわない。

実際、公開されている手引をみても、審査請求人が引用する部分は、職務経験の期間として算入できるだけの職務を行ったことが認められる場合において、1日単位で、法律事務を取り扱っていなかった期間を除くものではないとの趣旨の記載であると理解するのが相当であり、審査請求人の主張は採用できない。

また、審査請求人は、休日（土曜日、日曜日、祝日等を含む。）に日本に滞在していた日数までもが職務経験から控除される理由はなく、職務経験期間から除外される日数は、日本に滞在していた営業日に限られるべきである旨の主張をしているが、独自の見解であって採用できない。

- (4) 以上を前提とすると、審査請求人の職務経験として算入できる期間は、417日間と167日間を合計した584日間(1月を30日として換算すると約1年7月)であることから、審査請求人は、外弁特措法10条1項1号に規定された職務経験の期間を満たさないとした判断に誤りはなく、違法又は不当な点は見当たらない。

4 審査期間遅延の違法性又は不当性についての検討

行政手続法6条において標準処理期間について規定していることから考えても、標準処理期間を大幅に経過することは、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする行政手続法の趣旨にそぐわないものであり、また、個別具体的に審査した結果としてやむなく審査期間が長期にわたることになったとしても、審査請求人に対してこまめに進捗状況を説明すべきであったと考えられる。しかしながら、審査請求人は本件申請で提出した「職務経験に関する上申書」において自身の法律解釈に基づいて審査をするよう要求しており、その対応に通常より時間を要することは想像に難くなく、本件審査期間の遅延は違法又は不当なものであったとまではいえないし、本件処分が違法又は不当なものとは評価できない。

5 上記以外の違法性又は不当性についての検討

他に本件処分に違法又は不当な点は認められない。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和4年7月15日、審査庁から諮問を受け、同月28日、同年8月4日、同月25日、同年9月16日、同年10月6日、同月13日、同月20日、同月27日及び同年11月4日の計9回、調査審議をした。

また、審査請求人から、令和4年8月1日、同月12日、同年9月27日、同年10月14日及び同月20日、審査庁から、同年9月2日、同月22日及び同年10月6日、主張書面及び資料の提出を受けた。

1 審査請求人の追加の主張の要旨

審査請求人から、上記第1の3の主張のほか、次の主張がされた。

(1) 処分理由不提示の違法性及び不当性について

審理員意見書の判断は、それに記載の判決書の恣意的な引用に当たり、論理的にも誤っているので失当である。

申請者が推測した論点を上申書に記載した事実をもって、行政庁の理由提示義務を条文番号のみの記載で足りるなどということ容認してしまうと、行政庁が申請過程で十分な説明責任を果たさずに申請者に論点の推測を強いることを助長するだけでなく、申請者は処分理由を分かっているだろうという憶測により条文番号のみを記載することを正当化することとなり、行政手続法8条1項が形骸化してしまうおそれがある。

処分理由の提示が不十分である場合、たとえ結論に影響がないとしても、当該処分は違法なものとして取消しの対象となることは、複数の裁判例によって確認されているため（例えば最高裁平成21年（行ヒ）第91号同23年6月7日第三小法廷判決・民集65巻4号2081頁、平成28年（行ウ）第545号等を参照）、本件処分は取り消されるべきである。

また、本件審査請求の裁決書で、処分の理由を具体的に示すべきであり、行政不服審査会がそのことを審査庁に対し指摘することを提言する。

(2) 職務経験要件について

審査請求人は、毎年、司法局によるEの年度審査を受けて「適任」という評価を得ており、司法局及び弁護士会の監督下に置かれていた結果として行政処罰や処分を受けておらず、資格取得国の法律事務所に勤務し、かつ、当該法律事務所に与えられた職務を遂行していたことは明らかであるから、職務経験の趣旨が「十分な能力や素質」や「適切な監督」であることに照らせば、審査請求人の職務経験はむしろ職務経験要件を設けた趣旨

に沿うものである。

職務経験を事件性のある業務のみに絞って認定したり、事件性のある法律事務の頻度を逐次調査したりすることは現実的ではない。複数の承認申請経験者からの情報によれば、処分庁も資格取得国に常時滞在している申請者に対しては、法律事務所に弁護士として所属し、弁護士の地位と責任の下で法律に関する職務に従事しているのであれば、職務経験を認めているのが現状である。処分庁は職務内容とその頻度について公平に審査すべきであり、審査請求人がD国に常時滞在する弁護士と同様の職務を遂行しているにもかかわらず、日本での滞在期間が長かったことのみをもって、過度に厳しく審査することは違法かつ不当である。原資格国をD国とする外国法事務弁護士a名について、行政不服審査会がその資格を承認した当時の審査記録を調査し、公平な審査が行われているか確認することを提言する。

A事務所における平成27年9月12日から平成28年9月21日までの375日間のうち、日本に滞在していた345日間については、審査請求人は雇用主である資格取得国の法律事務所の業務命令により日本に出向し、リモートワークで当該事務所に与えられた職務を遂行していたことから、資格取得国の経験であることは明らかであり、当該期間を職務経験期間から除外する理由がない。日本に滞在していなかった30日間について職務経験期間に算入しなかった理由については、審理員意見書に個別に説明されていないが、仮に雇用主の証明の記載に基づき、法律事務を行っていなかったことを理由にこの期間を除外したのであれば、手引の「職務に従事していたのであれば、法律事務を行わなかった期間があったとしても、その期間を算入できます」に違反する。

審査請求人のB事務所での勤務期間のうち日本に滞在した758日間について、職務経験を提供する源泉地（＝勤務先所在地）がD国であるため除外する理由は存在せず、本件処分は違法かつ不当である。

日本での滞在期間を機械的に除外する計算方法を採用したとしても、少なくとも平成27年9月15日から平成28年9月21日までのA事務所での勤務期間のうちの日数124日間と、平成29年5月19日から令和元年11月29日までのB事務所での勤務期間のうちの日数300日間は、控除されるべきではない。

(3) 承認申請の審査及び審理手続の遅延について

仮に本件処分の審査過程での大幅な遅延が違法又は不当でないと判断された場合、行政庁が「個別具体的に審査した結果としてやむなく審査期間が長期にわたることになった」ことを理由に無制限に審査を遅延させることを容認したに等しく、このような結論は手続的正義を欠いており、本件処分を違法又は不当であると判断すべきである。また、予備審査の審査遅延についても、行政不服審査会が問題点を指摘し改善を求めることを提言する。

処分庁は、令和3年8月24日付けの審査請求から5か月以上経っても弁明書を提出せず、令和4年1月末に審理員から催促を受け、同年2月中に弁明書を提出することとしたが、審査請求人が弁明書を受け取ったのは同年3月29日であり、審査請求から弁明書の提出までに7か月以上の時間が経過していた。処分庁は全く反省の意思がない。

2 審査庁の追加の主張の要旨

審査庁から、上記第2の主張のほか、次の主張がされた。

審査請求人は、上記1(2)のとおり、D国に常時滞在する弁護士と同様の職務を遂行しているにもかかわらず、日本での滞在が長かったことをもって、過度に厳しく審査することは違法かつ不当であって、原資格国をD国とする外国法事務弁護士a名の資格承認当時の審査記録を調査し、公平な審査が行われているか確認すべき旨主張するが、審査請求人のみを過度に厳格に審査したものではない上、他の案件の審査結果が審査請求人に対する審査結果に何ら影響を及ぼすものではない。

3 本件諮問に至るまでの一連の手続について

- (1) 一件記録によれば、本件審査請求の受付(令和3年8月26日)から本件諮問(令和4年7月15日)までに10か月半以上の期間を要しているところ、審理員の処分庁に対する弁明書の提出の求め(令和3年9月28日)からその提出(令和4年3月29日)まで、実に半年を要している。ここまで大幅な提出遅延は、天災等を除けばいかなる理由があろうとも許容されるべきものではない。このことについては、下記5(1)で付言している。
- (2) 上記(1)で指摘した点以外には、本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認められる点があがわれない。

4 本件処分の適法性及び妥当性について

- (1) 職務経験要件への適合

本件処分については、不承認通知書に「法第10条第1項第1号の基準に適合すると認められません。」と記載され、外弁特措法10条1項1号は、「外国弁護士となる資格を有し、かつ、その資格を取得した後3年以上資格取得国において外国弁護士として職務を行った経験（略）を有すること」と規定していることから、以下、審査請求人の主張する職務経験が同号の職務経験要件に適合するか否かについて検討する。

ア 事実認定

以下は、上記第1の2の事案の経緯に記載した以外に、各項末尾掲記の資料により確認できるか、又は、審査関係人間で争いのない事実である。

- ① 審査請求人は、平成22年3月にD国司法試験に合格し、平成26年7月にD国E登録をした。

(履歴書、法律職業資格証書、令和元年12月3日付けC地司法局証明)

- ② 審査請求人は、平成26年7月23日から平成28年9月21日まで(約2年2か月)、A事務所(所在地:C地)でアソシエイトとして勤務した。そのうち、(i)平成26年7月23日から平成27年9月12日までの417日間(約1年2か月)(100%)はD国において勤務し、401日間(95.2%)はD国に、16日間(3.8%)は日本にそれぞれ滞在した。

A事務所は、日本にオフィスはなく、平成27年9月中旬から審査請求人を日本に派遣し、D国知財法制度の紹介と解説、潜在顧客への訪問、業務関係のある日本の法律事務所、特許事務所等との意見交換、出張者のアテンド等の職務を行わせた。(ii)審査請求人は、同年9月13日から平成28年9月21日までの375日間(約1年)(100%)日本において勤務し、主として訪問先、自宅等で上記の職務を行った。そのうち、345日間(92.0%)は日本に滞在し、30日間(8.0%)はD国に滞在した。

(履歴書、令和元年11月21日付けA事務所証明、平成28年9月22日付け労働契約終止・解除通知書、平成28年9月22日付け離職証明、令和2年6月29日付けA事務所証明、審査請求人に係る出入国履歴について)

- ③ 審査請求人は、平成29年5月19日からB事務所(所在地:C地)のカウンセルとして勤務している。B事務所は、日本にオフィスはなく、

審査請求人の日本滞在期間中に、審査請求人に指示して、顧客訪問、市場調査、情報収集、講演、出張者帯同等の職務に従事させている。審査請求人は、同年5月19日から令和元年11月29日までの925日間（約2年6か月）（100%）日本において勤務し、主として訪問先、自宅等で上記の職務を行った。そのうち、（i）758日間（81.9%）は日本に滞在し、（ii）167日間（18.1%）はD国に滞在中に知財関連法律事務を継続的に行っていた。

（履歴書、平成29年5月19日付けE就業証、令和元年12月3日付けC地司法局証明、令和2年3月13日付けB事務所証明、令和2年6月29日付けB事務所証明、審査請求人に係る出入国履歴について、職務経験に関する上申書）

- ④ 審査請求人は、上記②及び③の期間の合計1717日（4年8か月半）の職務経験を有するとして本件申請をした。法務省大臣官房司法法制部監督課外国法事務弁護士第二係長（以下「担当係長」という。）は、令和2年6月16日、審査請求人に対し、追加資料（職務経験について、日本に派遣され滞在中に行った「関係構築」、「情報収集」等業務の具体的な内容、目的、日本において審査請求人が行う理由、職務の割合等を説明・疎明した資料）の提出を求めた。審査請求人は、同月29日、職務経験について、日本滞在中の職務について説明した資料、日本派遣中の職務に関する雇用主の証明書（2通）及び「職務経験に関する上申書」を提出した。同上申書には、「申請者が日本で資格取得国の法律事務所から命じられる職務に従事していた期間を『日本での勤務期間』とみなして同条の適用を除外することは明らかに不適切です。」「機械的に来日している期間を除外するような解釈は不当である」と記載されていた。

（承認申請書、担当係長から審査請求人宛て令和2年6月16日付けメール、承認審査に当たり、説明・疎明を求める事項、審査請求人から担当係長宛て同月29日付けメール、承認審査における説明事項、雇用主の証明書（2通）、平面図、令和2年6月29日付け上申書、令和2年6月29日付け職務経験に関する上申書）

- ⑤ 処分庁は、上記②（i）の417日間（約1年2か月）及び上記③（ii）の167日間を外弁特措法10条1項1号の職務経験として算入し、このことについては、上記③の期間の全てを算入することにし

なかった点を除き、審査請求人に異議はない。

(弁明書、令和4年8月1日付け審査請求人主張書面)

イ 検討

上記ア⑤からすると、上記ア②(ii)の審査請求人が所属事務所から派遣されて日本において職務を行った375日間及び上記ア③(i)の審査請求人が所属事務所からの指示により日本において職務を行った期間のうち日本に滞在した758日間について、外弁特措法10条1項1号の職務経験に算入しなかった処分庁の判断が違法又は不当であるか否かが争点となる。

(ア) 審査請求人は、D国の所属事務所それぞれの命令による日本における職務遂行はD国における職務遂行と同じであって、外弁特措法10条1項1号の職務経験要件に適合すると解釈すべき旨主張する。

そもそも、外国法事務弁護士制度は、承認申請者が外国弁護士資格取得者であるということに基づき、改めて試験又は選考をすることなく国内での活動を認めるものであるから、外弁特措法10条1項1号は、承認申請者が原資格国法に関する法律事務を取り扱うに足りる十分な能力・資質を有し、かつ、原資格国の弁護士会等の適切な監督の下で倫理的にも外国の弁護士として欠けるところがなかったことの証明に代えるものとして、職務経験を要求するものと解される。

そして、外弁特措法の職務経験要件に係る勤務地の規定ぶりをみるに、職務を行う場所は、①「資格取得国において」（外弁特措法10条1項1号）、②「資格取得国以外の外国において」（同号括弧書き）及び③「国内において」（同条2項）と書き分けられており、この「資格取得国」とは、外弁特措法9条1項において「外国弁護士となる資格を取得した外国」を指すものとされ、「国内」とは、外弁特措法2条14号において「この法律の施行地をいう。」と定義されている。

そうすると、資格取得国たる外国弁護士となる資格を取得した外国には、外弁特措法の施行地である日本国内は含まれず、「資格取得国において」とは、外国弁護士となる資格を取得した外国に所在する場合をいうと解するのが相当である。したがって、職務経験要件に係る勤務地について法改正がされることなく、審査請求人の主張するように、D国の所属事務所から日本に派遣されその滞在中に行った職務を、D国において外国弁護士として行った職務として扱うことができないことは明らか

である。

また、上記ア②（ii）の375日間は、所属事務所から日本に派遣された期間であるから、特段の事情がない限り、日本に滞在していなかった日数の合計である30日間も含め、日本を勤務地とする期間というべきである。そして、合計30日間の勤務状況については、一件記録をみても特段の事情は見当たらない。

以上を前提とすると、上記ア②（ii）の375日間は、全体として日本における勤務期間といえ、また、③（i）の758日間は日本に滞在していた期間であるから、いずれも、資格取得国における外国弁護士としての職務経験に算入することはできない。そうすると、職務経験として算入することができる期間は、処分庁が認定した上記ア⑤の期間（②（i）の417日間と③（ii）の167日間）を合計した584日間（約1年7月）となり、外弁特措法10条1項1号に規定する職務経験の期間（3年以上）に満たないから、本件処分が違法又は不当であるとはいえない。

（イ）なお、処分庁は、弁明書で、上記ア③（ii）の167日間について、「仮に審査請求人の日本以外に滞在している期間をD国における滞在期間とみなして全て職務経験の期間に算入したとしても、その滞在期間は約5.6月であり、同期間のみ職務経験期間に算入できることとなる。」とした上で、申請のあった上記ア①から③までの期間について、「審査請求人について認定できる職務経験期間は、約1年6.6月であり、3年に満たないため、外弁特措法第10条第1項第1号の基準に適合しない。」としている。

そうすると、処分庁は、結論としては、167日間を含めて、認定できる職務経験期間は約1年6.6月であると判断したと理解するのが自然であるが、167日間の取扱いを「仮に」としているため、167日間を算入することができない期間と認定した上での仮の取扱いのようにも解され、そうだとすると、167日間を職務経験期間に含めたことと整合がとれないことになる。167日間の算入の有無にかかわらず、職務経験3年以上の基準を満たすことにはならないが、処分庁は、申請のあった期間に含まれる167日間の評価結果を整合性をもって示すべきであった。なお、審査庁（審理員）は、167日間を職務経験期間として明確に認定している。

(ウ) 審査請求人は、外弁特措法制定時とは異なり、リモートワークが普通のこととなった現在においては、日本における職務遂行をD国における職務遂行と解釈すべき旨も主張するが、外弁特措法は、上記のとおり、勤務地を3つに書き分けており、勤務地の解釈について処分庁に裁量を与えているとはいえないから、主張は採用することができない。外国弁護士は、日本においては、外国法事務弁護士となることで初めて原資格国法に関する法律事務を行うことを職務とすることができるのであって（外弁特措法3条1項、6条2項、弁護士法72条）、外国法事務弁護士でない外国弁護士の日本における活動は、法律事務を行うことを職務とする者の活動と捉えることはできないことから、主張は採用することができない（外弁特措法10条2項に該当する場合は別論である。）。また、審査請求人は、仮に機械的に日本滞在期間を除外するとしても、所属事務所から与えられた職務を行っていた期間において、休日に日本に滞在していた日数までも職務経験期間から除外すべきでなく、除外される日数は、日本に滞在していた営業日に限られるべきである旨主張するが、日本での勤務を指示された以上、その期間は、特段の事情がない限り、日本における勤務期間というべきであって、主張は採用することができない。さらに、審査請求人は、処分庁が審査請求人のみ過度に厳しい基準で審査しているとして、当審査会が他の承認申請の審査状況を確認するよう提言する旨主張するが、日本での勤務を指示されその滞在中に行った職務をD国において外国弁護士として行った職務として扱うことができないのは、上記のとおり外弁特措法上の当然の帰結であって、主張は採用することができない。

(2) 処分理由の提示

審査請求人は、不承認通知書には結論と条文番号しか記載されておらず、今後どのような経験を積みば認められるのか分からないし、争点を特定できないから、本件処分は取り消されるべきである旨主張する。

確かに、処分庁は、本件処分の理由を、上記第1の2(2)のとおり、不承認通知書で「法第10条第1項第1号の基準に適合すると認められません。」とのみ提示しているが、このことは、少なくとも、審査請求人の主張する職務経験が外弁特措法10条1項1号に規定する3年以上の職務経験要件に適合していないとの判断が示されたことを意味しているといえ

る。

また、審査請求人は、上記（１）ア④のとおり、①合計１７１７日間（４年８か月半）の職務経験があるとして本件申請をし、そのうち、D国で勤務した期間（上記（１）ア②（i）の４１７日間）のみでは３年以上とはならず、所属事務所の指示で日本勤務を命じられた期間（上記（１）アの②（ii）及び③）と併せて初めて３年以上となることは承知していること、②本件申請後、日本に派遣され滞在中に行った職務の具体的な内容等について処分庁から資料の提出を求められ、これに応答するなどのやり取りを行っていること、さらに、③処分庁に対し、「職務経験に関する上申書」を提出し、日本で職務に従事した期間を、D国において外国弁護士として職務を行った期間から除外することは不当である旨の意見を提出していることに鑑みれば、審査請求人は、日本において職務に従事した期間が、外弁特措法１０条１項１号の「資格取得国において外国弁護士として職務を行った経験」に該当するか否かが争点となるのであって、３年以上の職務経験要件に適合しないとして不承認となれば、このことが本件処分の判断の基礎となると承知していたと考えられる。

したがって、本件処分の理由提示は、争点を特定することができないものであるとはいえず、違法又は不当であるとまでいうことはできない。なお、この理由提示については、下記５（３）において付言している。

（３）承認審査の期間

上記第１の２（１）及び（２）からして、承認申請書の受付（令和２年５月２８日）から本件処分（令和３年８月１３日付け）までの本件申請の審査には、１年２か月以上を要している。このことにつき、審査請求人は、行政手続法６条の規定に基づく標準処理期間である２か月間の６倍以上の期間を審査に費やしたことに正当性はない旨主張する。

同条が行政庁に定めるよう努力義務を課しているのは、「処分をするまでに通常要すべき標準的な期間」であり、また、同条は、行政運営の適正化の観点から申請の迅速な処理の確保を図るため行政庁の行為規範を定めただけのものであって、申請者が標準処理期間内に申請に対する処分を受け得ることを保障するものではないとされている。そうすると、申請の態様等の事情によっては、基準適合性の確認のため申請者に更に資料の提出を求め、処分庁自らが調査すること等に時間を要して標準処理期間を経過することはあり得なくはないことであり、同期間経過後に処分をしたこと

のみをもって処分が違法又は不当であるということにはならないと解することが相当である。

本件申請については、処分庁は、申請者（審査請求人）との間で承認審査事項である職務経験に関する内容のやりとり及び確認（上記（１）ア④）のほか、他の行政機関に資料を依頼して調査をしていることなどからして、審査期間が標準処理期間を超えて長期にわたったことのみをもって、本件処分が違法又は不当ということとはできない。

ただし、審査請求人が、処分庁からの求めに応じ追加書類を出し終えた時点（令和２年７月１４日）から本件処分（令和３年８月１３日付け）までに１年１か月を要しており、複数の問題となり得る点について慎重に検討した（令和４年９月２日付け審査庁主張書面）としても、外弁特措法１０条１項１号の基準に係る審査にこれだけの長期を要するとは考えられず、処分庁は、速やかに審査を終え処分すべきであった。さらに、処分庁は、審査請求人からの審査の進捗状況の照会に対して、「しばらく待つてほしい」、「なるべく早期に結論を出したい」（担当係長から審査請求人宛てメール）と定性的な回答をするにとどまっており、審査期間が標準処理期間を超えて長期にわたる見込みである場合や現に長期にわたってしまっている場合には、行政に対する信頼を損ねることのないよう、申請者（審査請求人）からの問合せを待たずして、適時に審査の進捗状況及び審査終結の見込みを説明すべきであった。同趣旨の指摘は、審理員意見書でもされているところである。これらのことにつき、今後、処分庁における改善が求められる。

なお、本件申請の前に、審査請求人が申し出た予備審査においても、標準的な処理期間（２週間）を大幅に超えて審査が継続されている。予備審査は、利用は任意であり、手数料を徴していないとはいえ、上記と同様に審査状況の適時の説明等の改善が求められるのは、処分庁自らが法令（外弁特措法施行規則）で予備審査制度を設け、手続に要する標準的な期間を設定し、そのことを含め同制度を広く紹介していることからして、同制度の信頼を確保する上で当然であるといえる。

（４）結論

以上から、本件処分が違法又は不当とはいえない。

５ 付言

（１）審理過程における弁明書の提出等について

上記3（1）のとおり、本件審査請求の受付から本件諮問までに10か月半以上の期間を要しているところ、審理員が弁明書の提出を求めてから処分庁がそれを提出するまで実に半年を要している。諮問説明書の補正書によれば、その経緯は、次のとおりである。

すなわち、審理員は、令和3年9月28日、処分庁に対し、1か月後の同年10月29日を期限として弁明書の提出を求めた。処分庁はその期限までに提出せず、その後3回にわたり1か月ごとに提出要求と未提出とが繰り返された（提出期限：同年11月30日、同年12月28日、令和4年1月31日）。そして、同年1月25日には、審査請求人が審理員に対し審理の進捗状況の確認を求め、審理員は、同月28日、処分庁に対し、弁明書の提出見込みを確認した。処分庁は、同日、審理員に対し、同年2月中に提出する旨回答し、審理員は、同日、処分庁に対し、同月28日までに提出するよう求めた。処分庁はその期限までに提出せず、審理員は、同年3月1日、処分庁に対し、再度、提出見込みを確認した。また、審査請求人は、同月8日、審理員に対し、審理の進捗状況の確認を求めた。処分庁は、同月16日、審理員に対し、同月31日までに提出する旨回答した。審理員は、同月16日、処分庁に対し、同月31日までに提出するよう求めるとともに、当該期限内に提出されなかったときは、行政不服審査法（平成26年法律第68号）41条2項1号イの規定により審理手続を終結する旨を通知した。処分庁は、同月29日、審理員に対し、弁明書を提出した。

弁明書のここまで大幅な提出遅延が明らかになったため、当審査会が処分庁たる審査庁に対して、弁明書の提出に半年を要した理由を求めたところ、①本件処分は、複数の問題となり得る点について慎重に検討した上で処分に至った経緯があるところ、本件審査請求後、審査請求人が提出していた資料を改めて精査して事実関係を確認し、審査請求書記載の主張についても、改めて関連する法解釈等について慎重に検討した上で弁明を行う必要があった、②令和3年11月から弁明書の提出までの間、（i）企業等が所管省庁から事前に審査を受けて、雇用する入国者の行動制限等に責任を持つことを前提に、入国者の行動制限及び外国人の新規入国制限の緩和措置が執られたことから、外国法事務弁護士事務所等からの問合せや申請の審査を行う必要があり、（ii）その後、外国人の新規入国制限の緩和に伴い、外国法事務弁護士の新規承認申請等に係る問合せ等が増加したこ

とを受け、これら他律的業務等と並行して弁明書を作成する必要があったためとのことであった。

しかし、行政不服審査法上、処分庁の弁明書について提出義務と提出期限の明文の規定はないものの、審理員は相当の期間を定めて提出を求めることとするとされ（29条2項）、処分庁を含む審理関係人は、簡易迅速かつ公正な審理の実現のため、審理において、相互に協力するとともに、審理手続の計画的な進行を図らなければならない義務を負う（28条）のであるから、審理員の求めに誠実に対応すべきは当然である（なお、期限内に提出されず更に期限を設定しても提出されなかったときは、審理員は、審理手続を終結することができ（41条2項1号イ）、その場合、弁明書の提出なくして裁決がされることになる。）。そして、処分庁は、本件処分をなした主体であって、本件申請を受けて処分をするに至るまでに検討を尽くしたはずである。

それにもかかわらず、処分庁は、弁明書を提出するのに、審査請求人に与えられた審査請求期間（処分のあったことを知った日の翌日から3か月以内）の2倍もの期間を用いたこと、また、審理員が提出を求めた当初の期間（1か月）の6倍もの期間を要したことは、天災等を除けばいかなる理由があろうとも許容されるべきものではない。加えて、処分庁は、審理員から問われるまで、自ら提出の時期を何ら示すことはなく、期限を何度も経過し、しかも、一旦自ら設定した期限を経過しても提出せず、次に期限を提示した際に審理員からその期限を経過すれば審理手続を終結すると通告されて、ようやくその時期までに提出したのであって、その時点では既に半年もの期間が経過していた。処分庁は、本件審査請求にも、簡易迅速かつ公平に行われるべき審理にも、誠実に対応したとは到底いえない。

したがって、処分庁は、今後、弁明書を審理員から求められた期限までに提出することを前提とし、審査請求とその審理に誠実に対応する必要がある。そして、審査庁は、行政不服審査法17条の審理員名簿に掲載されている者又は審理員となることを見込まれる者に対し研修を行うなどして、審理員が審理手続の主宰者として、行政不服審査法上与えられた権限をより適時に行使することができるようにし、簡易迅速かつ公正な審理の実現を図る必要がある。

（2）諮問に当たって添付すべき資料について

本件諮問に当たり、諮問書には、本件申請に係る申請書及びその添付書

類の写しが添付されていなかった。当審査会が、処分庁がいかなる申請に対して本件処分をしたのかを把握するには、審査請求人が審査過程において提出した反論書に添付した、処分庁の受付印のない申請書等の写しによるほかなく、念のため、これらと処分庁が受け付けた申請書等とが同一のものか審査庁に対し確認したところ、審査庁は、過不足があるとして処分庁が受け付けた申請書等の写しを提出した（令和4年9月2日付け主張書面及び提出書類）。不足していた資料の中には、例えば、外弁特措法8条の欠格事由に該当しない旨並びに10条2号イからニまでの基準に適合している旨及び同条3号の誠実に職務を遂行する意思を有する旨を誓約する書面がある。これらの資料が添付されていないと、処分庁が本件申請の基準適合性をいかにして判断したのか確認することができないばかりか、本件申請が基準に適合していないとの誤った結論を誘引しかねず、審査庁の本件諮問に係る対応は不適切であるといわざるを得ない。今後、審査庁は、諮問に当たり、必ず、諮問書に処分庁が受け付けた申請書及びその添付書類の写しを添付する必要がある。

(3) 処分理由の提示について

本件処分の理由の提示は、上記4（2）のとおり、違法又は不当とまではいえないものの、不承認通知書には、「法10条第1項第1号の基準に適合すると認められません。」と判断した基礎となる事実は具体的には記載されておらず、審査請求を経て提出された弁明書や審理員意見書においてようやく、職務経験期間として申請のあった期間について、職務経験として認定できる期間（上記4（1）アの②（i）の417日間及び③（ii）の167日間）及び、職務経験として認定できない期間（上記4（1）アの②（ii）の375日間及び③（i）の758日間）とその理由が示されている。本答申を経て作成される裁決書においても、そうした事項が示されることはもちろんのことであるが、外弁特措法が、承認の基準として年限を3年以上と明示して職務経験を求め、申請に際して具体的に職務経験期間等を記載した申述書を提出させることからすれば、不承認通知書において、処分の理由として、該当条文の規定とともに、職務経験として認められない期間及びその理由が示されることが基本であり、処分庁は、今後、改善すべきである。そして、そのことは、審査請求人が求めているところの、今後どの程度の期間、どのような職務経験を積みばよいかの理解に資することとなる。

6 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第3部会

委	員	三	宅	俊	光
委	員	佐	脇	敦	子
委	員	中	原	茂	樹

(注) Eは、資格の名称である。