

審理員意見書から見る 行政不服審査のポイント

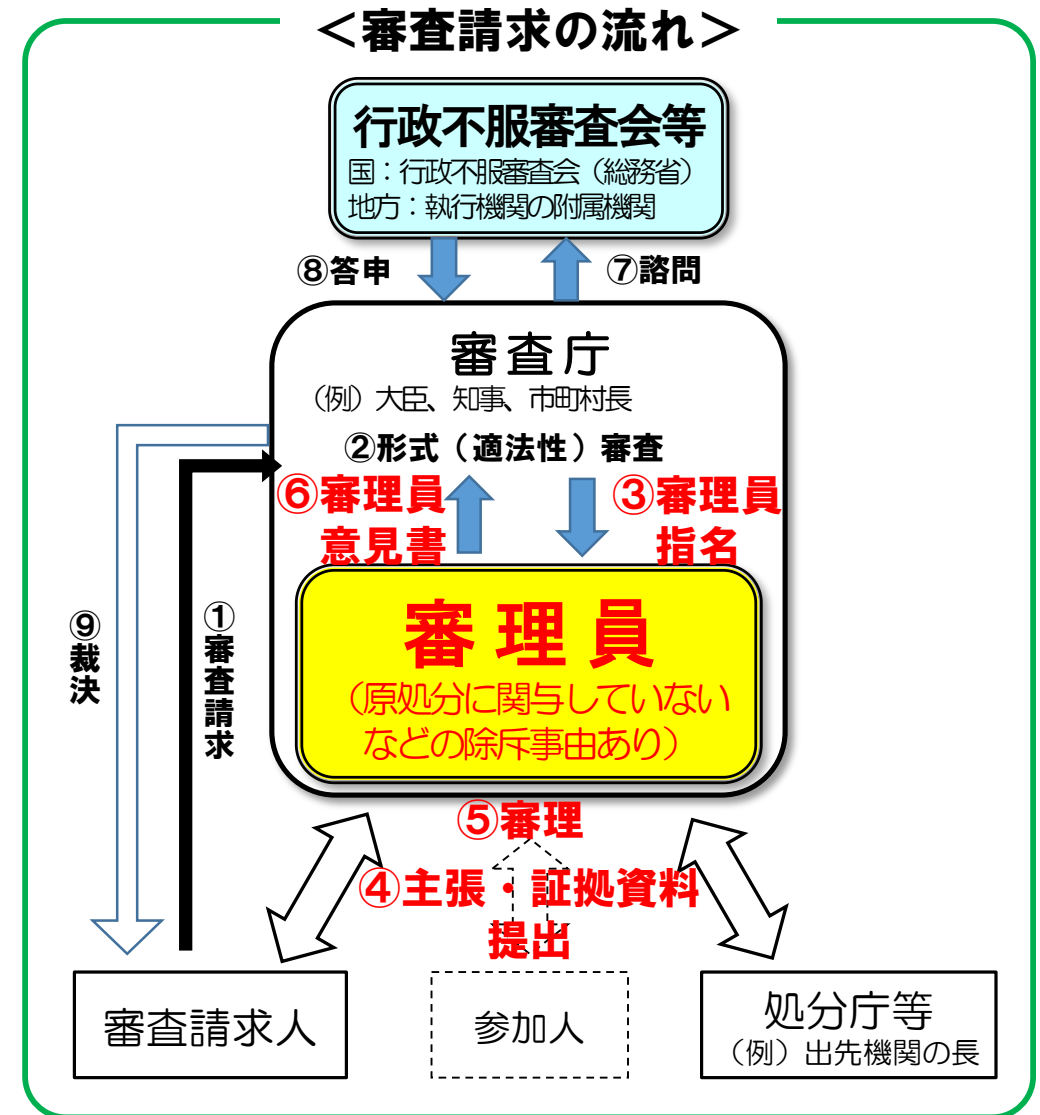
令和5年5月

総務省行政不服審査会事務局

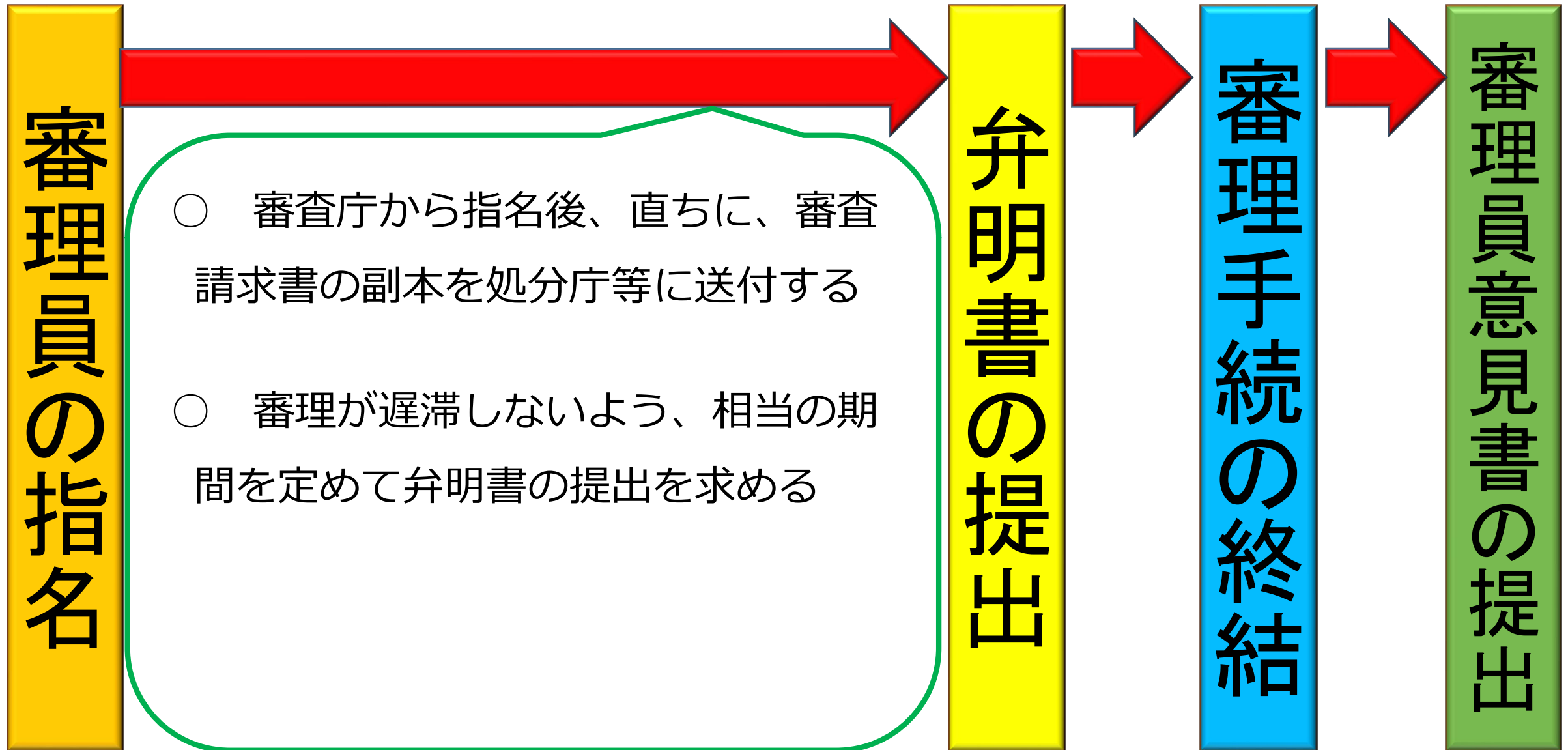
はじめに

審理員制度とは？

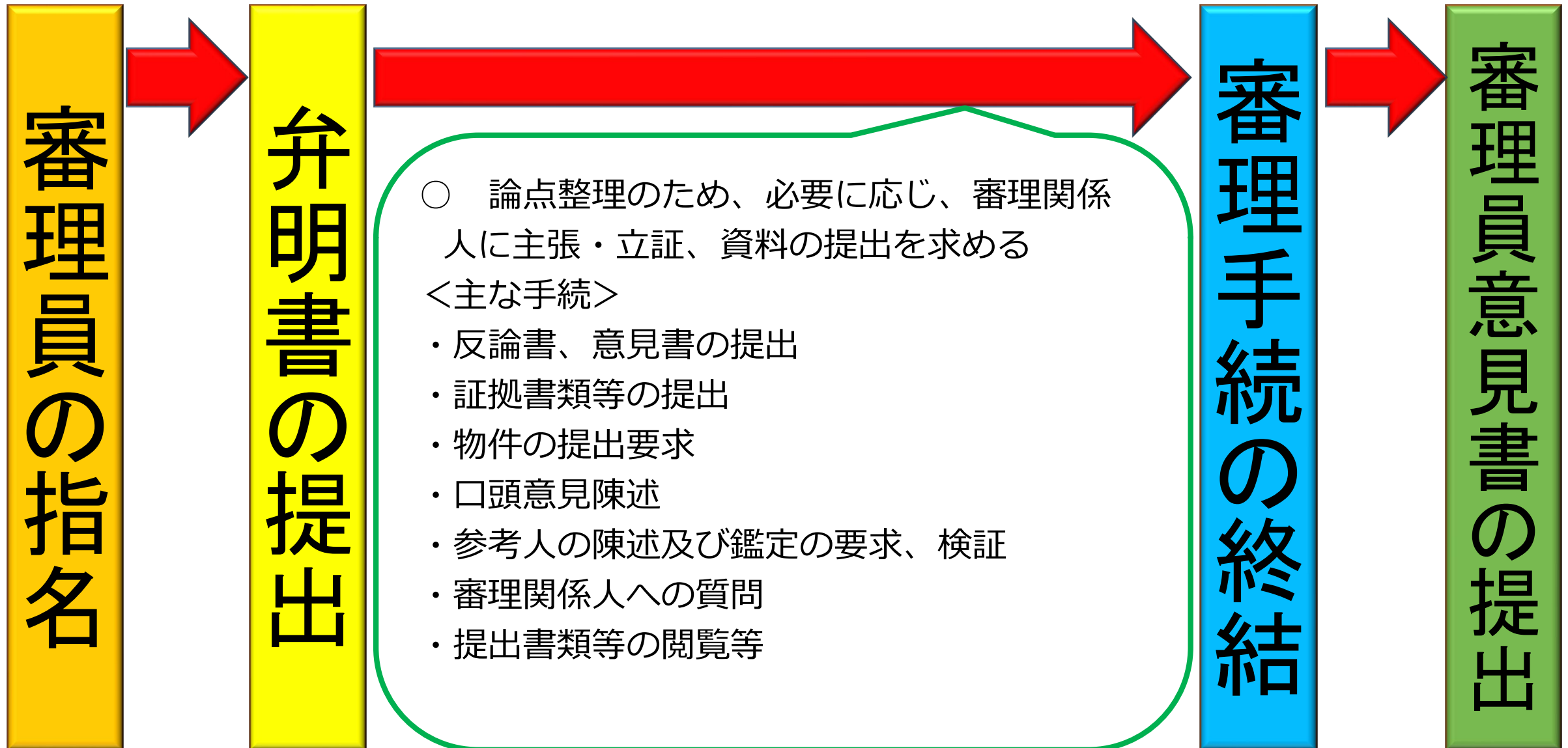
- 原処分に関与していない等の要件を満たす、審査庁に所属する職員が、審理員として指名され、審査庁の指揮を受けることなく、自らの名において審査請求の審理を行う制度
- 審理の公正性・透明性を高めることにより、国民の権利利益の救済及び行政の適正な運営の確保を図るべく、設けられている



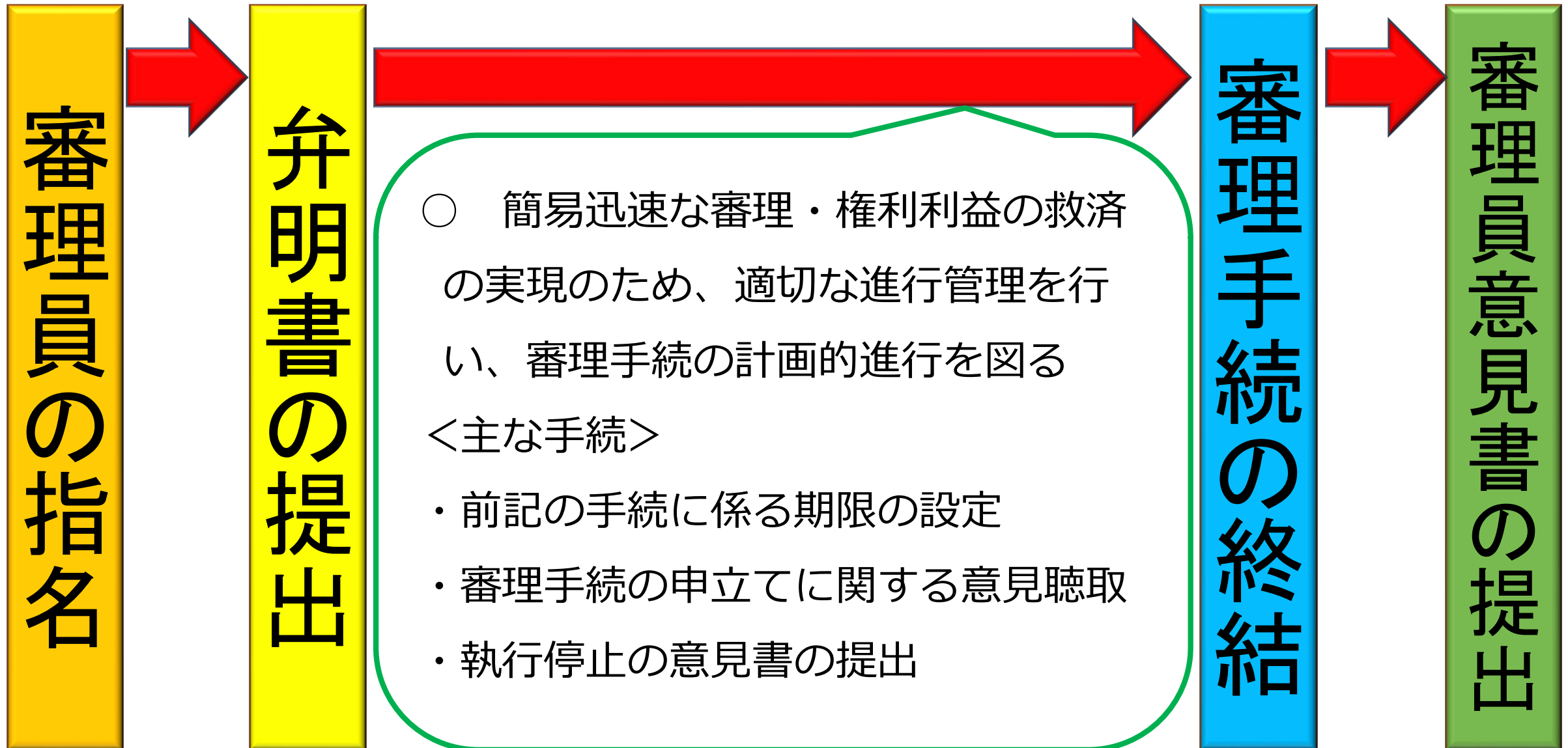
審理員の業務の流れ



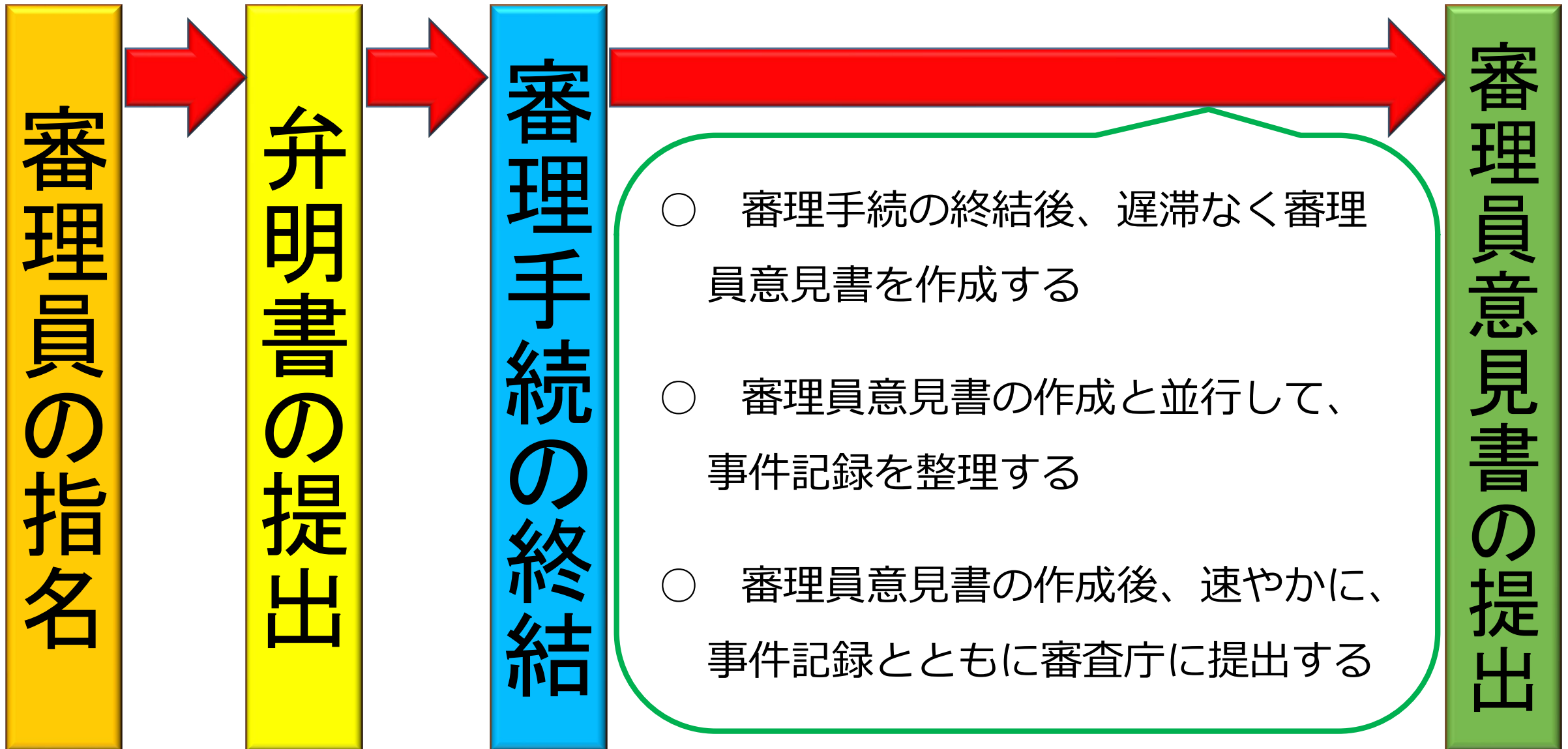
審理員の業務の流れ



審理員の業務の流れ



審理員の業務の流れ



審理員の心構え

○公正な手続・判断

- ・ 審理員制度の意義、その公正性を意識できているか？
(原処分に関与した者を審理員に指名することはできないことの意味)
- ・ 行政側が行うべき説明・主張立証の負担を審査請求人に負わせていないか？
- ・ 審理関係人への不意打ちとなる事実認定、判断をしていないか？

○客観的な判断

- ・ 客観的資料による裏付けを欠く主張をうのみにしていないか？
- ・ 認定事実は的確な（信用できる）資料により裏付けられているか？

○適切な論点整理

- ・ 審査請求人の主張をその内容に応じて適切に取り上げているか？
- ・ 法令の定めや当該制度に応じた論点が設定できているか？
(訓令や通達などはあくまでも内部規則であることに留意)

○簡易迅速な手続

- ・ 各手続の性質・内容に応じて相当な期間内に処理できているか？

事例集

概要

- 本事例集は、これまでの総務省行政不服審査会への諮問事件のうち、審理員段階の審理手続及びその内容が適切でなかったと考えられる事例をまとめたものです。

構成

- まず、11の事例を紹介し、最後の「まとめ」ページにおいて、一般的な問題点について、事例と関連づける形で、審理の段階ごとに整理しました。
- 答申に至った事例については、答申番号を付しておりますので、必要に応じ、当審査会のホームページに掲載された答申書をご覧ください。
- 巻末には、【参考】として、当審査会の答申における付言等の例を掲げましたので、適宜御活用いただければ幸いです。

事例①(関係法令の不正確な記載)

(事例の要旨) [令和3年度答申第28号、同第34号、同第59号]

関係法令(通達等を含む。)が改正されているにもかかわらず、審理員意見書において、改正前後のどの規定が適用されるかが正確に記載されていなかった事例

適用される法令等を正確に特定することは、処分の適法性・妥当性を判断するための当然の前提である。現行規定と異なる場合には、「○条(令和○年法律第○○号による改正前のもの)」などと特定する必要がある。

事例②(事実関係の不正確な記載)

(事例の要旨) [令和4年度答申第28号]

審理員意見書の「事案の概要」欄に記載された事実が、その認定根拠となる資料と整合していなかった事例

事実認定に当たっては、常に適切な裏付け資料が存在しなければならないのは当然である。

また、審理員意見書においては、認定した事実とその裏付けとなる資料との関係を明らかにすることに留意する(行政不服審査法事務取扱ガイドライン参照)。具体的には、事実ごとに、認定に用いた資料を明記することが考えられる。

事例③(判断に必要な資料の欠落・不十分)

(事例の要旨) [令和4年度答申第17号]

処分庁の主張するとおり、要件aに該当しないと審理員意見書に記載されているが、処分庁の判断を是認するに足りる資料が事件記録に含まれていなかった事例

処分庁に偏った判断をしていると捉えられるおそれがある。処分庁に対し、主張の根拠となる資料の提出を求め、その資料に基づいて要件に該当するか否かを検討すべきである。処分時点で有効な審査基準・処分基準や原処分における手続関係資料などが事件記録中に見当たらないといった例も散見される。

事例④(供述の信用性判断)

(事例の要旨) [令和4年度答申第45号]

審査請求人が勤務していた会社の代表者の供述を根拠とする処分庁の判断について、特段の理由を述べずに不合理なものとまではいえないとした事例

裏付け調査を十分に行わないまま、代表者の供述を採用した処分庁の判断を是認している。また、弁明書には、代表者の供述と整合しない事実の存在をうかがわせる記載もあったが、この点についても十分な検討がされていなかった。供述の信用性判断においては、客観的資料、事実を丁寧に拾い出し、当該供述と整合する事実、矛盾する事実の有無、内容について幅広い検討が必要である。

事例⑤(調査検討の不足)

(事例の要旨) [令和3年度答申第38号]

労働保険料の額を認定する決定について、認定額が適正に算出されているか否かを調査検討していなかった事例



審理の範囲については、審査請求人が主張する審査請求の理由に限られず、当該処分の当否を判断するために必要な範囲全般に及ぶ（行政不服審査法事務取扱ガイドライン参照）。処分庁は、弁明書において、認定額は適正に算出されていて誤りはないと弁明していたが、その内容について資料に照らした検討をする必要がある。

事例⑥(争点についての調査検討の不足)

(事例の要旨) [令和3年度答申第80号]

河川法67条に基づく原因者負担金負担命令について、審査請求人が「考えられない金額」と主張していたにもかかわらず、金額の算定根拠を検討していなかった事例

河川法67条は、「その必要を生じた限度において」費用を負担させると規定しているから、審査請求人はこの要件を争っていると理解できる。処分庁に算定根拠について主張させた上で、客観的な資料を収集して、この要件を充足するか検討する必要がある。審査請求人の主張を適切に理解・分析し、資料に基づいて調査検討することが求められる(事例⑤も参照)。

事例⑦(審理手続における根拠条文の差替え)

(事例の要旨) [令和4年度答申第78号]

処分通知書は、●条a項を根拠とする様式を使用して作成されていたが、処分庁は、弁明書において、●条b項及びc項を根拠条文として主張した。審理員は、●条d項に基づく処分として適法である旨の審理員意見書を提出した。

処分通知書において提示されておらず、審理手続においても争点となっていなかった条文に基づいて、処分は適法であると判断したもの。**審理関係人(特に審査請求人)への不意打ちであり、審理の公正性に疑問を生じさせかねない。**仮に新たな根拠条文について問題とせざるを得ないとの心証に至ったのであれば、**審理関係人に主張、反論を尽くさせておくべきである。**

事例⑧(審理員意見書における説示の在り方)

(審理員意見書の記載例)

[令和元年度答申第26号、同第51号]

本件申請には、要件αが存在しないことから、本件申請拒否処分は適法である。また、仮に要件αが存在するとしても、要件βが存在しないことから、いずれにしても、本件申請拒否処分は適法である。

本件申請拒否処分が適法であるとの結論を導くには、本来前段のみの説示で足り、**後段のような仮定的な記載・説示の要否・適否については慎重に検討すべき。**また、そのような記載・説示に当たっては、**審理関係人への不意打ちとなることのないよう、審理手続において当該事実等(上記の例における要件β)の存否が争点とされ、主張や資料の提出が尽くされていない(事例⑦も参照)。**

事例⑨(原処分の手続的瑕疵の有無の確認)

(事例の要旨)

〔令和元年度答申第38号〕

「A又はBであるときには申請を拒否することができる」旨の法令の定めに基づく申請拒否処分に対して審査請求がされたところ、処分通知書に拒否理由として「A又はBであるため」と法令の定めがそのまま記載されていたことについて、審理手続において全く問題とされず、審理員意見書でも何ら言及されていなかった事例

論理的には、上記の法令の定めに基づく申請拒否処分の理由は「Aであるため」「Bであるため」「AかつBであるため」のいずれかになるが、本件においてそのうちどれに該当するのかが明らかでない。処分理由の提示が求められる趣旨からして、上記の処分理由の記載が不適切であることは明らかであって、処分の手続的瑕疵と評価し得るもの。審理手続において確認・争点化した上、審理員意見書において言及、検討されてしかるべき。

事例⑩(審査請求後に発生し得る重要な事実の確認)

(事例の要旨)

審査請求後、審査会への諮問までの間に、審査請求の適法性に影響し得る重要な事実（不服申立ての利益の消滅など。却下裁決をすべきことから、審査会に対する諮問は不要となる。）が発生していたことを看過して審査会に対する諮問がされ、審査会における調査審議手続において当該事実が判明し、諮問が取り下げられた事例

上記の例として、**精神保健及び精神障害者福祉に関する法律29条1項に基づく入院措置に対する審査請求後の入院者(審査請求人)の退院**が挙げられる。このような事実については、**審理員意見書の作成、提出前に処分庁等に確認しておくべき。**

また、その他審査請求後に発生し得る重要な事実として、**審査請求人の死亡等(審理手続の承継(行政不服審査法15条)が問題となる。)**や、当該審査請求に並行する救済手続(当該処分の関連処分に対する審査請求、関係人間の労働審判、調停、訴訟等)の**帰すう**などにも注意を払う必要がある。

事例⑪(審理手続の遅滞)

(事例の要旨) [令和4年度答申第37号]

審査請求人による主張書面の提出から5か月以上経過した後、副本を処分庁に送付していた事例

迅速な手続の下での権利救済(行政不服審査法1条1項)という観点からして問題であることが明らかである。このほか、弁明書の受付から4か月以上も経過した後になってようやくその弁明書における主張の根拠となる資料の提出を依頼していた事例[令和4年度答申第48号]もある。答申では審査請求事件の進行管理の改善を求めるとの付言等がされている。

なお、何らかのやむを得ない事情があつて手続の遅滞が生じたという場合には、事件記録中にその経過、事情が明らかになる資料を編てつしておくべきである。

その他(閲覧等の求めへの対応)

審査請求人から、弁明書の添付資料等の閲覧等を求められた場合の対応について

審理員は、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**があるときでなければ、閲覧等を**拒むことができない**(行政不服審査法38条1項後段)。閲覧等を認める趣旨は、審査請求人に対し、**処分がいかなる根拠に基づくものであるかを知り、これに対する反論をする機会を保障する**点にあり、原則として閲覧等は認められるべきである。審理員は、原則として提出人の意見を聴かなければならないとされているが(同条2項)、上記の趣旨に照らして閲覧等を認めるか否かを適切に判断する必要がある。例えば、審査請求に参加していない**第三者の個人識別情報が含まれているから**といって、**直ちに「正当な理由」に該当するわけではない。**

また、閲覧等の求めから実施までにかかなりの期間を要している事案も散見されるので、迅速な対応を心がける必要がある。

まとめ

※括弧内の丸数字は事例番号を示す。

1. 公正な手続・判断

1. 1 手続の公正性に配慮できているか(⑦⑧)

2. 客観的な判断

2. 1 基本的・客観的な資料に欠落・不足はないか(③)

2. 2 証拠価値に影響を及ぼす事実について十分確認したか(④)

2. 3 客観的な資料・事実について十分検討したか(②③④)

まとめ

3. 適切な論点整理

- 3. 1 適切な論点整理に基づき主張・弁明、反論を求めているか(⑤⑥⑦⑧)
- 3. 2 審査請求人の主張を適切に理解・分析できているか (⑥)
- 3. 3 事案の問題点が適切に論点・争点化されているか(⑤⑥⑦⑧⑨)
- 3. 4 判断の枠組み、規範が根拠法令等に照らして妥当か(①)
- 3. 5 判断漏れはないか(⑤⑥)

4. 簡易迅速な手続

- 4. 1 審理員意見書の提出等の手続が適切な時期にされているか(⑪)

5. その他

- 5. 1 審査請求後に重要な事情変更が生じていないか確認したか(⑩)

【参考】

当審査会の答申における付言等の例

※ 当審査会では、答申において、審査庁又は処分庁における当該答申に係る処分の根拠法令の運用が不適切であると考えられた場合や、行政不服審査法に基づく審理手続等が不当であると考えられた場合等について、その改善を求める観点から、「付言」との項を設けて、又は本論中においてそのような項を設けることなく、問題点を指摘し、必要な措置を講じることなどを求めることがある。

「行政不服審査法の改善に向けた検討会」の最終報告（令和4年1月）は、「付言の相手方である審査庁又は処分庁は、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」としている。

付言等例1：原処分の問題点(理由提示の不備)

「本件〔労働者災害補償保険法29条に基づく社会復帰促進等事業としての労災就学援護費〕不支給決定の通知の備考欄には、「請求のあった遺族補償年金請求について、業務上疾病と診断できず、不支給となったため。」と記載されているが、これだけでは処分の名宛人が不支給決定の理由を正しく理解することは困難であるといわざるを得ない。審査請求人は、処分庁が本件労働者の死亡について業務との相当因果関係を認めていないことを審査請求の理由としているが、本来、労働者の死亡についての業務との相当因果関係の有無は、本件不支給決定に対する審査請求の手続ではなく、本件遺族補償年金等不支給決定に対する審査請求の手続で争われるべき事柄である。

本件のように、処分庁が、労働者の遺族からの労災就学援護費の支給申請に対し、申請者が保険給付としての遺族補償年金の支給決定を受けている被災労働者の遺族には該当しないとして不支給決定をする場合には、労災就学援護費の支給要件（申請者が遺族補償年金の支給決定を受けている被災労働者の遺族であること、すなわち、遺族補償年金の手続で、労働者の死亡が業務上の事由による死亡と認められるとの判断がされ、遺族補償年金の支給決定がされていることが前提となっていること）を明示した上で、申請者がこの支給要件に該当しないことを具体的に示し、申請者が不支給決定の理由を正しく理解することができるように提示する必要がある。そして、そうすることは、労災就学援護費の不支給決定を不服とする審査請求の審理手続における争点の明確化につながるとともに、簡易迅速かつ公正な手続の下で国民の権利利益の救済を図るという行政不服審査法（平成26年法律第68号）の目的（同法1条）にも資することになると考える。」〔令和4年度答申第65号〕

付言等例2：諮問に係る手続の問題点（事件記録の提出漏れ）

「行政不服審査法43条2項は、審査庁が当審査会にする諮問は、審理員意見書及び同法41条3項に規定する事件記録（審査請求書、弁明書その他審査請求に係る事件に関する書類等）の写しを添えてしなければならないと規定している。これは、当審査会が、審査庁がしようとする裁決の客観性及び公正性を確保するため、審理員のした審理手続の適法性や、審理員による審理の結果を踏まえてされる審査庁の審査請求事件に対する判断の妥当性を第三者の立場からチェックする機関であり、その役割を果たすためには、審理員意見書及び審理手続において作成され、収集された資料を基に調査審議をする必要があるからである。

一件記録によると、審査請求人は、審査庁に対し、審査請求書の添付書類として資料1から資料26までの資料（全部で62頁にも及ぶ大量の資料）を提出したことがわかるが、本件諮問に当たり、審査庁から当審査会に提出された事件記録の中には、上記の資料が全く含まれていなかった。そこで、当審査会が、審査庁に対し、その理由を照会したところ、審査庁から「添付が漏れたため。」との回答（中略）があった。本件では、一件記録の中に審査請求人の作成した申立書（中略）があったため、当審査会は、審査請求人の提出した上記資料の存在に気付くことができたが、この申立書がなければ、当審査会は、その存在に気付くことができず、処分庁から提出された資料のみを基に調査審議をすることになったものと考えられる。諮問に当たり、審査庁から、処分庁の提出した資料のみが提出され、審査請求人の提出した資料が提出されないようでは、当審査会が上記の役割を果たすことはできないといわざるを得ない。審査庁においては、諮問をする際に、事件記録に漏れがないかどうかを十分に確認するよう留意されたい。」〔令和3年度答申第50号〕

付言等例3：通達の見直し提言・付言への対応（通知書の様式の改訂）

「本件各認定決定及び本件各徴収決定に係る各労働保険料認定通知書は、処分庁が、審査請求人に対し、本件各認定決定及び本件各徴収決定をしたことを通知した書面である。これらの労働保険料認定通知書には、本件各認定決定の根拠規定（労働保険料徴収法〔労働保険の保険料の徴収等に関する法律。以下同じ。〕19条4項）は記載されているが、本件各徴収決定の根拠規定（労働保険料徴収法21条1項）は記載されていない。根拠規定が異なる二つの処分をしたことを通知する書面において、一つの処分の根拠規定のみを記載し、もう一つの処分の根拠規定を記載しない処分庁の上記取扱いについて、合理的な理由を見いだすことはできない。

ところで、当審査会は、本件と同様の審査請求に関する審査庁からの諮問に対する令和3年10月4日付けの答申（令和3年度答申第38号）において、審査庁に対し、処分の名宛人が処分の根拠規定を正しく理解することができるようにするため、労働保険料認定通知書の様式を改訂し、追徴金の徴収に関する根拠規定も記載するようにすべきであるとの付言をしている。

そこで、当審査会は、審査庁に対し、労働保険料認定通知書の様式の改訂の有無について照会をしたところ、審査庁から、令和4年度末までに上記の様式を改訂し、新様式（従来の様式に追徴金の徴収に関する根拠規定も記載したもの）を都道府県労働局に通知する予定であるとの回答があった（令和4年12月8日付けの事務連絡）。

総務省行政管理局長主催の「行政不服審査法の改善に向けた検討会」の最終報告（令和4年1月）は、「今後、積極的な改善を図るべき五つの事項」の一つとして「行政不服審査会等の答申における付言の活用」を掲げ、「付言の相手方である審査庁又は処分庁は、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」としている（第2の6（「平成26年法改正の評価等を踏まえた総括」）参照）が、審査庁の上記回答によれば、労働保険料認定通知書の様式の改訂に1年以上もの長期間を要していることになる。しかし、労働保険料認定通知書の様式の改訂は、通達の改正ですることができるものであるから、審査庁の対応は、やや時間を要し過ぎているといわざるを得ない。」〔令和4年度答申第57号〕

付言等例4：制度運用の改善等提言（制度の周知の程度）

【事案の概要】 国家公務員であった審査請求人が、退職により児童手当の支給事由が消滅したことを確認する処分を受けたことから、これを不服として審査請求をした事案。審査請求人は、住所地の市町村長への新たな認定請求が遅れ、児童手当が支給されない期間が生じた。

「審査請求人が退職後15日以内に住所地の市長に認定請求していれば、児童手当は令和2年5月分から支給されていたはずで、このことを処分庁が説明しなかったことが審査請求人の不服の真意であると思われる。

このような説明についての法令の定めはないとはいえ、児童手当の受給者である職員が退職した場合に、15日以内に住所地の市区町村長に認定請求しなかったために児童手当が支給されない期間が発生した事例があることは従前から問題とされていたことがうかがわれ、内閣府から各省庁に対して、退職する受給者に対する児童手当の申請に係る周知についての事務連絡が発出されている。

退職する受給者に対する児童手当の申請に係る周知について、漏れがないよう徹底されたい。」〔令和3年度答申第41号〕

付言等例5：制度の改善等提言（処分の通知の仕組み）

「当審査会は、令和2年度答申第43号において、退職金減額に係る制度に起因して審査請求が客観的審査請求期間（行政不服審査法18条2項）を経過してされたことに関し、減額認定処分について速やかに被共済者にも通知されるよう、処分庁において適切な仕組みを検討することが望まれる旨付言した。本件審査請求では、客観的審査請求期間を経過することなく審査請求がされているが、減額認定処分時に被共済者に対して通知がされない以上、客観的審査請求期間を経過してしまうおそれは常にあるといえる。処分庁における更なる検討が望まれる。

なお、退職金の減額は、共済契約者が機構に減額の申出をし、原則として申出のあった額によって行うものとするとしており、減額認定処分時には行われない。しかし、共済契約者は被共済者の退職金を減額する意思をもって減額認定を申請しているのであるから、その認定がされれば、共済契約者は減額の申出をし退職金の減額が行われることとなる蓋然性は極めて高いと考えられる。このため、あえて、減額が行われるまで被共済者の不服申立ての機会を先延ばしにすることなく、減額認定処分時に被共済者に通知し、その処分に不服がある場合には、遅滞なく申し立てることができるようにすることが、国民の権利利益の簡易迅速な救済に資すると考える。また、処分庁から上記の時点で通知がされ、併せて審査請求の教示がされるようになることは、現在はこの教示が、減額認定処分に係る処分庁ではない機構からの通知書によってされている点の是正にもつながるものである。」〔令和3年度答申第35号〕