

2021年（令和3年）9月24日

総務大臣 武田良太 殿

総務省 行政不服審査法の改善に向けた検討会 座長 高橋 滋 殿

京都弁護士会

会長 大脇 美保

## 行政不服審査法見直しについての意見書

### 第1 意見の趣旨

行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）は、その附則6条において政府による見直し（以下「5年後見直し」という。）が予定されている。具体的には、施行後5年を経過した場合において、法律の施行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してされている。

2016年（平成28年）4月1日に法が施行され、2021年（令和3年）3月末日の経過で5年の経過となる。

当会は、5年後見直しも見据え、法の施行状況について各種意見交換会などを実施し、また会員の知見・経験に基づく議論を積み重ねてきた。そこで、見直しの必要があると認めた事項につき、次の意見<sup>1</sup>を述べるものである。

- 1 処分庁等に対し、弁明書提出の際、処分通知書や処分理由が記載された書面の写しの提出、その他広く処分等にかかる資料の提出を義務付ける規定を設けるべきである。また、審査請求人に対し、処分通知書や処分理由が記載された書面を有している場合に限り、その提出を求める努力規定を設けるべきである。
- 2 審査請求人の主張する理由以外で処分の違法又は不当が問題になると判明した場合、審理員・行政不服審査会において、義務的に関係人への調査をなす旨規定を設けるべきである。
- 3 早期に審理員が指名されるよう、審理員の指名期間を定めるべきである。
- 4 法曹を資格要件とするなど、審理員の質の確保を図るべきである。
- 5 証拠書類等の資料提出がなされたときなど、審査請求人に知る機会を確保する規定を設け

---

<sup>1</sup> 意見に際しては、総務省が実施した次の調査も参考にしている。

①令和元年度における行政不服審査法の施行状況に関する調査結果 ― 国における状況 ―（以下「調査①」という。）

②令和元年度における行政不服審査法の施行状況に関する調査結果 ― 地方公共団体における状況 ―（以下「調査②」という。）

([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/fufuku/](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/fufuku/))

るべきである。

- 6 口頭意見陳述の場を利用した争点整理の定めをおくなど、争点整理のための新たな規定を置くべきである。
- 7 口頭意見陳述につき、①その存在を周知すべきである。また、②記録化及び記録交付手続が明文で定められるべきである。
- 8 審理員意見書の写しの送付義務を拡大する改正をすべきである。
- 9 行政不服審査会が作成した答申（付言含む。）について処分庁にその趣旨が通知されるよう規定を設けるべきである。
- 10 裁決等をする権限を有する行政庁が行う裁決等の内容その他当該行政庁における不服申立ての処理状況の公表を義務規定に改めるべきである。
- 11 処分通知書に審査請求制度に関する簡易なリーフレットを添付するなど、行政不服審査制度について国民への周知を図るべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 意見の趣旨 1について

#### （1）審理手続の迅速化及び争点明確化の観点から

法は、処分庁に対し、弁明書の添付書類として聴聞調書、聴聞主催者の報告書、弁明手続における弁明書の提出を求めている（法29条4項）。

確かに、審査請求人の主張の明確化に資する部分もあるが、審理手続を迅速に進めるため（法1条）、また、争点を明確化するためには、これらの書面だけでは不十分である。

そこで、審理手続の迅速化及び争点明確化のため、処分庁等に対して、弁明書提出の際、処分庁が保有する場合、処分通知書や処分理由が記載された書面（行政手続法8条2項、同14条3項に定める書面など）の写しの提出、処分基準、要件の解釈過程がわかる資料、基礎となる事実認定の過程がわかる資料、当てはめの過程がわかる資料、処分選択の理由がわかる資料など、広く処分等にかかる資料を提出させる規定を設けるべきである。

なお、審査請求人が処分に関連する資料を保有する場合、早期にそれらが手続に提出されることも審理手続の迅速化及び争点明確化に資する。

そこで、審査請求人に対し、処分通知書や処分理由が記載された書面を有している場合に限り、努力義務としてその提出を求める規定を設けることが考えられる。

#### （2）争点化されるべき事項が争点化されない事態を回避するという観点から

法は、違法又は不当な処分から国民の権利利益を救済すること及び適正な行政運営の確保を目的とする（法1条1項）。

真実は違法又は不当な処分であるのに、審査請求人の主張不足により誤った裁決が下されれば、それは法の目的に反する。法が審査手続において一貫して職権主義の規定を採用し、審理員あるいは行政不服審査会自ら判断資料の収集を可能としているのは、このような事態を避けるためである（法35条、36条、74条）。

ところが、現実には、審査請求人が主張していない理由によれば本来処分が違法又は不当になる場合であっても、審査請求書に記載がないことから当該理由が争点化されない危険性がある。

処分庁等の弁明も審査請求人の主張に対する答弁にとどまり、審査請求人が主張する理由の検討に必要なしとして、処分基準、要件の解釈過程、事実認定の過程、証拠、当てはめの過程、処分選択の理由などが明らかにならないとすれば、真に判断に必要な資料がないまま手続きが進み、本来争点化されるべき事項が争点化されないという危険が高まる。

そこで、争点化されるべき事項が争点化されない事態を回避するという観点からも、弁明書提出の際、処分基準、要件の解釈過程がわかる資料、基礎となる事実認定の過程がわかる資料、当てはめの過程がわかる資料、処分選択の理由がわかる資料など、広く処分等にかかる資料を提出する規定を設けるべきである。

## 2 意見の趣旨2について

上述のとおり、法が職権主義を採用する理由の一つとして、真実は違法又は不当な処分であるのに、審査請求人の主張不足により誤った裁決が下されないようにすることが挙げられる。

もっとも、審理・審査段階において、審理員や行政不服審査会が、審査請求人の主張しない理由により処分が違法又は不当となる可能性があると感じた場合、法においても関係人への聞き取りなど職権調査をする必要があると解されるが（法74条）、それが義務であることを示す明文がないため、審査請求人が取り上げていないことや手続に要した時間を理由に職権調査の実施に消極的になる可能性がある。

そこで、争点化されるべき事項が争点化されない事態を回避するという観点から、審理・審査段階において、審査請求人の主張する理由以外で処分の違法又は不当が問題になると判明した場合、審理員・行政不服審査会において、義務的に関係人への調査をなす旨、注意的に明示する規定を設けるべきである。

## 3 意見の趣旨3について

調査①によれば、国においては、2019年度（令和元年度）（2019年（平成31年）4月1日から2020年（令和2年）3月31日まで）に処理完了された審査請求案件（27,362件）のうち、裁決等までに1年を超えたものは5,233件であった。また、この5,233件のうち、法に基づき審理員審理を経て裁決を行うという一般的な手続を行い処理が完了したのは205件とされ、当該205件のうち、補正の期間を除き、審理員指名まで（審査請求を受けてから、審理員の指名を行うまで）に1月以上の期間を要したものは136件であった。

調査②によれば、都道府県と政令市においては、令和元年度に処理完了された審査請求案件（9,766件）のうち、裁決等までに1年を超えたものは2,783件であった。また、この2,783件のうち、法に基づき審理員審理を経て裁決を行うという一般的な手続を行い処理が完了したのは1,363件とされ、当該1,363件のうち、補正の期間を除き、審理員指名まで（審査請求を受けてから、審理員の指名を行うまで）に1月以上の期間を要したものは216件であった。

すなわち、国、地方とも、裁決等に1年を超える長期化案件が一定数あるが、そのうち、法に基づき審理員審理を経て裁決を行うという一般的な手続を行い処理が完了したものについては、審理員指名に時間を要したことが長期化の一要因として把握されている。

ここで、行政不服審査手続は、原則として審理員の指名がなければ進行しないにもかかわら

ず、法において審理員の指名時期に関する定めはないのが現状である。

よって、迅速な手続を目指す法の趣旨（法１条１項）からも、審理員指名について、その期間を制限する規定を設けるべきである。

他方、①申立後、審理員の指名までに補正等の手続が入る場合があること、②指名にあたっては法９条所定の要件を検討する必要があること、③指名手続も文書で行う運用であることなどを踏まえると、指名までに相応の時間がかかり、また、その手続も行政機関により区々であることから、不変期間等による規制にはなじまない。

そこで、審理員の指名時期について、「申立後速やかに」などの文言を付加し、指名期間を制限するべきである。

#### 4 意見の趣旨４について

審理員は審理員意見書の作成義務があり（法４２条）、同意見書は行政不服審査会への諮問に添付される（法４２条２項）。

法は、審理員意見書が、審理員において審理手続の結果を取りまとめ、審査請求に対する結論についての意見を示すもので、裁決の原案となり得る文書としている（２０１５年（平成２７年）７月３０日発行「Ｑ＆Ａ行政不服審査法」、総務省行政管理局行政手続室長：添田徹郎、総務省行政管理局行政手続室副監理官：駒崎弘著、６５頁）。

したがって、行政不服審査制度においては、審理員審理の充実、ひいては審理員の質の確保が何よりも重要である。

そして、審理員は、法律の解釈・適用はもちろん、手続進行、争点整理、処分の前提となる事実認定に関する検討を必ず求められるから、これらを適切に実施するための質として、法的知見・素養を有していることが重要であることは言うまでもない。

そこで、審理員について、例えば、弁護士などの法的知見・素養を有している法曹を充てること、又は、適切な法律解釈や事実認定の研修を受けた者であることを要することなどの資格要件を設けるべきである。

#### 5 意見の趣旨５について

次の場合、審査請求人に対して、証拠書類等の資料が提出または収集されたことを通知しなければならないという義務規定を定めるべきである。

処分庁が資料の提出をした場合（法３２条２項）

審理員が資料を職権で収集した場合（法３３条ないし３６条）

行政不服審査会が資料を職権で収集した場合（法７４条）

法においては、処分庁等が資料を提出したときや、審理員、行政不服審査会が資料を収集したときに、資料が提出、収集された事実について、審査請求人が知る機会を保障する明文規定が存在しない。

しかし、審査請求人の手続保障の観点からは、少なくとも知る機会を保障する必要があるため、上記意見を述べるものである。

#### 6 意見の趣旨６について

法３７条は、複雑事案などについて迅速かつ公正な審理を行うため、一定の必要性のもと、審理関係人を招集し審理手続の申立に関する意見の聴取を行うことができるとしている。

その趣旨は、複雑事案などについては、審査請求の趣旨・審理関係者同士の主張の対立点などを正確に把握することが容易ではないため、法３６条の質問を適切に行いつつ、争点及び証拠の整理を行うことができるように、審理関係人を招集し、あらかじめ審理手続の申立てに関する意見の聴取を行うことができるのとするとともに、意見聴取手続を行った場合は、それ以降の手続が計画的になされるよう、審理員が審理手続の期日等を決定したうえで、審理関係人に通知することを規定し、もって迅速かつ公正な審理を行うところにある。

しかし、複雑事案でなくとも、審理員の作成した争点整理表を審理関係人に示すなどの方法を用いて、争点整理した内容を審理員、審理関係人らで共有することは、迅速な手続の観点から望ましい（法１条）。

そこで、争点整理不要な簡易な事案であろうが、少なくとも口頭意見陳述が申し立てられた事案においては、審理員による書面での争点整理が行われるよう規定されるべきである。口頭意見陳述の場には審理員や審理関係人が集まるため（法３１条）、この機会を争点整理のため利用することは過度の負担にならず、合理的なものである。

## ７ 意見の趣旨について

### （１）口頭意見陳述の国民への周知について

調査①によれば、国においては、令和元年度に処理完了された審査請求案件（２７，３６２件）のうち、法３１条の口頭意見陳述（行政不服審査法施行令（平成２７年政令第３９１号）第１５条２項の「特定意見聴取」及び他の法令に基づく意見の聴取も含む。以下同じ。）が行われたのは、９２４件である。

調査②によれば、都道府県と政令市においては、令和元年度に処理完了された審査請求案件（９，７６６件）のうち、法３１条の口頭意見陳述が行われたのは、１，０８４件である。

法は、審査請求人等の手続的権利のため、申立てがあった場合、審理員段階での口頭意見陳述の機会の付与を義務とする（法３１条）。

審査請求人が、口頭意見陳述の申立てができることを認識したうえで、あえて申立てをしていないのであれば問題はない。しかしながら、当該手続の存在を知らぬまま、あるいは内容を正確に理解しないまま、口頭意見陳述の申立てがなされない例もある（中には、口頭意見陳述の意義を説明しないまま、口頭意見陳述を申し立てない旨の申立書面が同封されている例もあった。）のが現状であり、上記調査結果はこのことを示すものである。

そこで、口頭意見陳述の存在が周知されるよう制度上及び運用面で工夫がなされるべきである。

制度上の工夫の一例としては、処分通知書での口頭意見陳述の案内を義務化するなど、審査請求人等に対する口頭意見陳述手続の教示義務を新設することなどが考えられる。

運用面での工夫としては、各行政機関において口頭意見陳述を組み込んだ審査請求の審理フロー図を作成し、窓口に備付しておくこと、口頭意見陳述の趣旨、概要等を説明するリーフレットを審査請求の受理時に審査請求人等に配布することなどが考えられる。情報の格差が生じないように、内容についてはある程度統一されることが望ましい。

なお、行政不服審査会段階での口頭意見陳述についても（法７５条）、その周知を図るべく、制度上及び運用面での工夫がなされるべきことは同様である。制度上の工夫としては、例えば法４３条３項の通知に際し、口頭意見陳述の申立権について教示することが考えられる。

## （２）口頭意見陳述の記録化及び記録交付手続について

口頭意見陳述が実施される場合の記録の取り扱いも整理されるべきである。

口頭意見陳述においては、審査請求人は質問権を行使することができ（法３１条５項）、これに対する処分庁等の回答は審査請求手続や訴訟において重要な証拠となる。

しかし、このような意義を有しているにもかかわらず、その運用にあたっては各行政機関の裁量に委ねられており、記録化の方法、記録書面の交付の有無などについて統一が図れていないのが現状である。

そこで、口頭意見陳述の記録化及び記録交付手続が明文で定められるべきである。なお、記録化の対象は、実施された意見陳述、質問に対する回答など当該手続全体にわたる必要があることは言うまでもない。

また、このような記録の取り扱いにかかる定めが設けられるべきことは、不服審査会段階での口頭意見陳述についても同様である。

## ８ 意見の趣旨８について

法は、審理員が審査庁に対して審理員意見書を提出した場合（法４２条２項）、審査庁は、法４３条１項各号に該当する場合を除き、審理員意見書を添えて、行政不服審査会に諮問する旨定める（法４３条１項、同２項）。

そして、法４３条１項に基づき諮問をした審査庁は、審査請求人に対して、諮問をした旨を通知するとともに、審理員意見書の写しを送付するよう定められている（法４３条３項）。なお、法４３条１項の諮問を要しない場合には、裁決書に審理員意見書を添付する（法５０条１項、同２項）。

したがって、審理員が審理員意見書を審査庁に提出した場合でも、諮問がなされるとしても、現に審査庁が行政不服審査会に対し諮問するまでは、審査請求人に対して、審理員意見書の写しが送付されない。そのため、諮問までに時間がかかる場合、審査請求人はなかなか審理員意見書の内容を確認できない。

また、法４３条１項各号に該当する場合は、審査請求人に対して、裁決まで審理員意見書が送付されない。例えば、法４３条１項２号の適用がある場合、行政不服審査会とは異なる機関（例：障害者総合支援法上の処分に対する審査請求について、京都府障害者介護給付費等不服審査会）に諮問されるが、諮問自体はなされるにもかかわらず、審査請求人には審理員意見書の送付がなされないのである（法４３条１項２号、同３項）。諮問した旨の通知も送付されない。

以上から、審査請求人は、諮問機関における審理において、審理員意見書の内容を踏まえて適時に的確な主張立証活動を行うことが困難である。審理員意見書の写しがなかなか送付されない場合、審査請求人が個人情報開示請求により審理員意見書の開示を求める方法が理論上あり得るが、審査請求が係属中であることを理由に不開示とされる可能性が高く、実際そのように処理された事件がある。

そこで、審理員意見書が作成された場合は、どのような場合でも、審理員は、審査請求人に

対して審理員意見書の写しを送付するという内容に改正すべきである。

## 9 意見の趣旨9について

法は適正な行政運営の確保も目的とする（法1条）。

ところで、行政不服審査会は答申において付言をすることがある。付言には、裁決で救済されなくとも、処分庁等ひいては同種行政事務を処理する行政庁に対し、適切な事務処理を促す機能があり、極めて重要な意義を有する。これは上記目的に資するものである。

しかし、付言をしても、公表の規定はあるものの、その内容が処分庁等に知らされる制度的担保はない（法79条）。

そこで、行政不服審査会が作成した答申について、処分庁等にその趣旨が通知されるよう規定を設けるべきである。

## 10 意見の趣旨10について

法85条は、答申の公表が義務的であるのに対し（法79条）、「不服申立てにつき裁決等をする権限を有する行政庁は、当該行政庁がした裁決等の内容その他当該行政庁における不服申立ての処理状況について公表するよう努めなければならない」と定め、裁決内容や不服申立ての処理状況の公表は努力義務にとどめる。

上記のとおり、法は適正な行政運営の確保も目的とするところ（法1条）、国民への情報公開を通じ、これらの公表も適切な行政運営の確保に資するものであるから、法85条の公表も義務的なものに改めるべきである。

## 11 意見の趣旨11について

調査①によれば、国においては、2018年（平成30年）度（2018年（平成30年）4月1日から2019年（平成31年）3月31日まで）の法に基づく新規不服申立（審査請求・再調査の請求・再審査請求。以下同じ。）が41,256件であったのに対し、令和元年度の法に基づく新規不服申立は31,715件と、9,541件の減少となった。

調査②によれば、都道府県と政令市においては、平成30年度の法に基づく新規不服申立は16,452件であったのに対し、令和元年度の法に基づく新規不服申立は14,527件と、1,925件の減少となった。

すなわち、国においても地方においても、行政不服審査制度の利用が減少しているものである。

行政不服審査制度は、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で広く行政庁に対する不服申立てをすることができる制度として制定されたもので（法1条）、簡易迅速さも制度の基礎となっている。

確かに、法82条は、処分の相手方へ行政不服審査制度の教示を定めており、同制度の周知がなされているとも思える。しかし、行政不服審査制度が簡易迅速な制度であることや、具体的な手続きフローについては、当該教示の中では全く知らされない。

上記調査結果からは、行政と争うことの負担ばかりに目がいき、制度に関する情報不足もあいまって、処分に疑問を持ちつつも、国民が不服申立ての機会を失っていることが導かれる。

そこで、国民に対する行政不服審査制度の周知の徹底を図り、国民が制度に関する情報不足から不服申立の機会を喪失することがないように、「処分通知書に審査請求制度に関する簡易なリーフレットを添付するなど、行政不服審査制度について国民への周知を図ること」を提案する。

具体的には、意見の趣旨のとおり、予定される処分通知書に審査請求制度に関する簡易なリーフレットを添付するなど教示の充実を図ることが考えられる。また、各行政機関において審査請求のフローや概要を記載したパンフレットを窓口に備え付ける、ホームページに審査請求のフローやQ&Aを説明する資料をダウンロードできるようにする、情報公開室にならい、行政不服審査についての窓口を設けるなどの措置が考えられる。

以 上