

行政不服審査法の新法対応について

0 凡例

【法】 行政不服審査法（平成26年法律第68号。平成28年4月1日施行）

【令】 行政不服審査法施行令（平成27年政令第391号。平成28年4月1日施行）

1 行政上の不服申立制度と新法対応の概要

行政処分に係る不服申立制度は、行政の自己反省機能を活用し、訴訟によらないで簡易迅速に国民の権利利益の救済を図るADR（裁判外紛争解決手続; Alternative Dispute Resolution）の一種であり、国民から信頼される公正な行政の基盤となる仕組みである。

旧法は、その一般法として1962年に制定されたが、その後50年以上にわたり実質的な改正はなかった。この間、行政の公正性・透明性等に関する国民の意識は大きく変わり、行政手続法、訴訟法など関係制度の整備・拡充も進むなかで、時代の変化に応じた見直しを求める声が高まっていた。

このような情勢を踏まえ、より公正な手続で、よりスピード感をもって国民の権利利益の救済を図るべく、①原処分に関与していない審理員による三面構造の審理手続、②独立した第三者機関への諮問・答申の手続等を導入する旧法の全部改正がされた（法の概要は参考資料を参照）。

そしてこれに伴い、本町においても法の施行期日までに次に掲げる7項目の対応が必要となるため、条例対応については関係する改正案を1本の整備条例としてまとめて2016年3月議会の議案とするとともに、その他の対応については施行期日までに整備することとする。

- | | |
|----------------------------|--|
| 条例対応 | ① 第三者機関の設置（法81条・67条）
② その他の条例改正（法38条6項、81条3項・78条4・5項など） |
| | |
| ① 審理員候補者名簿の作成（法9条、17条） | |
| ② 標準審理期間の設定（法16条） | |
| ③ 情報提供の対応整備（法84条） | |
| ④ 答申・処理状況の公表（法79条、85条） | |
| ⑤ 行政処分の通知書に付する教示文の改正（法82条） | |

2 新法対応のスケジュール

2016年	1月下旬	政策会議に付議（新法対応の報告）
	1月下旬	総務文教厚生常任委員会に説明（新法対応に係る整備条例）
	1月下旬	パブリックコメント手続の実施（2月下旬まで）
	1月下旬	検察協議（第三者機関の委員に係る守秘義務違反の罰則に関するもの）
	2月中旬	議案作成。教示文を定める規則等の改正、印刷帳票の原稿作成、発注
	3月中旬	議会審議、制定。審理員の名簿、標準審理期間の設定その他の対応準備
	4月1日	関係法令、条例等の施行。美幌町行政不服審査会の委員委嘱

3 (条例対応1) 第三者機関の設置

(1) 法に基づく第三者機関の概要

審査庁（審査請求の裁決庁。法 9 条 1 項）は、審査請求に対する裁決をするときは、原則として第三者機関に諮問することが義務付けられた（法 43 条）。第三者機関の諮問・答申を経て裁決することは、これまでも情報公開・個人情報保護の分野では見られたが、今回の改正は、裁決の公正性・客観性をさらに確保するため、この手続を全分野に広げたものである。

第三者機関は、審査庁が大臣等の国の機関の場合は「行政不服審査会」（法 67 条～79 条）となり、地方自治体の長の場合は執行機関の附属機関として設置される機関（法 81 条）となる。

そこで、本町においても附属機関条例を改正し、「美幌町行政不服審査会」を設置する。

(2) 美幌町行政不服審査会の概要

【設置形態】 美幌町の単独設置、常設の機関

【委員の定数】 3人 【委員の構成】 弁護士、税理士、行政書士等（法 69 条 1 項参照）

【委員の任期】 3年 【委員の報酬】 弁護士 14,700 円、その他 12,000 円（既存委員会参照）

【審査会の庶務】 法務（訟務）所管部署

【要改正条例】 附属機関条例、非常勤報酬条例、情報公開条例、個人情報保護条例、特定個人情報保護条例

(3) 設置に関する主な論点の検討

第三者機関の設置に際しては、本町単独で設置するか広域的に共同設置するか（法 81 条 4 項）、単独で設置する場合には常設か非常設か（法 81 条 2 項）、委員の構成（人材確保）をどうするか、事務局はどの部署が担うか等の検討事項がある（次表参照）。

	単独設置	共同設置
常設	<p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> その自治体だけの判断で組織を構成できる（他自治体との調整不要）。 非常設の場合における欠点の裏返し。 <p>【欠点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 過去の実績件数がゼロの場合も委員の任期ごとに委嘱手続が必要。 	<p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 委員の確保の問題を解消しやすい。 広域的により多くの事件を扱うので、過去の諮問事件の知見を活用しやすい。 <p>【欠点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 委員の選任や組織の構成で他自治体との調整が必要になる。
非常設	<p>【利点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 事件がなければ設置の必要がない。 <p>【欠点】</p> <ul style="list-style-type: none"> 事件が発生してからの設置（選任・委嘱）では、迅速かつ確な対応が難しい。 事件ごとに恣意的な選任がされるおそれがある。 事件ごとに審査会が途切れ、過去の諮問事件の知見を活用しにくい場合がある。 	<p>×</p> <p>（想定されていない）</p>

ア 単独設置か共同設置か

オホーツク管内の町村では、事件数と人材確保の点から共同設置の方向で調整する話もあったが、具体的な検討のないまま年末に至り、共同設置に関する規約の制定その他の調整に必要な時間等の関係もあり、結局、2016年度からの共同設置は見送られた。そこで本町は、当面の間、単独設置で運用を進め、将来的にオホーツク管内での共同設置又は北海道への事務委託等の可能性が開ければ、その時点で改めて広域的な設置について検討する。

イ 常設置か非常設置か

第三者機関は常設を原則とするが（法 81 条 1 項）、自治体の規模、過去の実績等に鑑み、常設が不適當又は困難であるときは、条例で定めるところにより、事件ごとに設置することができる（同条 2 項）。

しかし、事件が提起されてから委員を確保して設置するのは審理期間との関係で厳しいものがあり、迅速を旨とする法の趣旨に照らすと、非常設はあくまでも例外的な措置と解される。また、事件ごとの設置では組織としての継続性が途切れ、過去の知見が活用されないおそれもある。他方で、常設であっても事件がなければ委員に対する報酬（通常は日額）の支払いは生じず、非常設と同様の経済的負担でその欠点を回避することができる。

そこで本町は、北見市と同じく過去数年で複数件の実績があることを踏まえ、来年度以降の審査請求を見越して常設置とする。

ウ 委員の構成

第三者機関を設ける趣旨は、審査庁から独立した中立の機関が諮問・答申の手続によってその裁決をチェックすることにより、裁決の公正性・客観性を担保することにある。よって、その委員には、審査庁におもねらず、高い職業倫理に立ち、かつ法律の専門家として独力で判決書類の法律文書を起案する能力（収集した証拠から法律要件に該当する事実を認定し、関係法令の解釈を踏まえて処分の違法性・不当性を判断する実務能力）が求められる。

そこで、国の行政不服審査会の委員は、審査会の権限に属する事項に関し公正な判断をすることができ、かつ、法律又は行政に関して優れた識見を有する者のうちから任命することとされた（法 69 条 1 項）。また、地方自治体の設置する第三者機関の委員についても、申立ての分野に応じた高い専門性を有する人材の選任に配慮するよう、国会両院の総務委員会において附帯決議された。これを受け総務省は、全国の弁護士会、税理士会、行政書士会等の職域団体に対し、地方自治体の委員として適切な人材に係る情報提供等につき協力要請をしている。

このような事情を考慮し、本町は、道東を所管する釧路弁護士会その他の職域団体に協力を依頼し、各会からの推薦・紹介に基づいて、近隣の弁護士、税理士、行政書士等に委員を委嘱することとする。

エ 委員の定数

第三者機関は合議体の審査機関であるから、調査審議の可能な複数かつ奇数の委員で構成される。そこで本町は、自治体としての規模、過去の実績等を考慮し、最低限の員数である 3 人を定数とする。

オ 委員の報酬

委員は、前述のとおり、その専門性を活用して職務に従事することになる。そこで、従来の本町の非常勤職員の報酬条例に照らして、医師その他専門職の識見を要する委員を参考に、弁護士（法曹有資格者）委員の日額を 14,700 円、その他の委員の日額を 12,000 円とする（参照：介護認定審査会、障害支援区分認定等審査会）。

カ 委員の任期等

委員の任期は、国の行政不服審査会に準じて 3 年とし、再任を可能とする（法 69 条 4・5 項）。

また、罷免、委員の職務上の秘密に関する守秘義務及びその違反に対する罰則その他必要な事項は、法 69 条等を参酌して定めるものとする。

キ 審査会の事務局

第三者機関は、裁決の公正性・客観性を担保するための組織であるから、その事務局も原処分に関与する可能性の少ない法務（訟務）関係部署に置くことが妥当とされる。そこで本町も同様の部署に設置することとする。

ク 行政情報法制の審査請求に係る手続と、他の審査会との関係

国及び地方自治体の多くは、情報公開及び個人情報の保護に関する分野（以下「行政情報法制」という。）に係る処分（不開示決定等）についての審査請求には、審理員の手続を適用せず、よって第三者機関の手続も適用しないこととし、従来どおり審査庁の審理及び情報公開・個人情報保護審査会の諮問・答申の手続を適用する。また、第三者機関としての審査会も、法に基づき新たに設置する組織と既存の組織とを併存させる。そこで、本町もこの動向に従い、当面は行政情報法制に係る審査請求に審理員及び第三者機関の手続を適用しない旨の規定を設け（法 9 条 1 項ただし書）、さらに、新設の審査会と既存の審査会とを併存させることとする。

ただし、今後の運用状況を踏まえて、将来的には、行政情報法制の審査請求にも審理員及び第三者機関の手続を適用するとともに、行政不服審査会に他の審査会を統合する方向で検討を進めることとする。

そもそも、法は、今回の改正で、第三者機関の諮問・答申の手続のみならず、諮問の前段階においても、原処分に関与していない審理員による三面構造の審理手続を設けるとともに、その審理員が審査庁の決裁過程から独立して作成する審理員意見書を諮問及び裁決の基礎とする制度を採用した。こうして、①審理員手続と、②第三者機関の諮問・答申という 2 段階の手続を導入することにより、法は、手続の迅速性を多少犠牲にしても裁決の客観性・公正性の向上を図ることを選択したのである。そして、この 2 段階の手続によることの効果は、他の分野と同様、行政情報法制の審査請求にもあてはまる。また、行政情報法制に限って 1 段階でよいとする合理性も見出しがたい。そうすると、将来的には、行政情報法制の審査請求も、従来の 1 段階の手続から法に基づく 2 段階の手続に統合することを検討すべきであり、このことは審理手続の一元化を図る法の趣旨にも合致する。

また、組織の点についても、第三者機関の職務は、行政処分に対する不服申立ての裁決を審査することであり、前記（1）のとおり、情報公開・個人情報保護審査会の職務と重複する。さらに本町の場合、公益通報、不当要求行為等に関する審査をする法令遵守審査会も、役割の点で行政不服審査会と類似する。他方で、国や都道府県の情報公開・個人情報保護審査会とは異なり、本町では情報法制の分野における審査請求の実績はなく、専門部会としての知見の蓄積があるわけでもないため、統合による専門性の低下という弊害も考えにくい。そうすると、本町において、このように機能の重複した組織を併存させることは、組織及び運営の合理化並びに規模の適正化を要請する地方自治法の趣旨に照らし、合理性があるとはいえない。

以上を踏まえると、行政情報法制の審査請求における手続の例外（手続の二元性）と、重複する組織の併存（組織の二重性）は、施行後の運用状況を踏まえた見直し（統合）が必要な課題である。

なお、インカメラ審理（審判者だけが文書等を直接見分する方法により行われる非公開の審理）との関係で、行政情報法制の審査請求手続を統合することは妥当でないとの見解も一部にみられる。しかし、そもそもインカメラ審理は、「訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味、弾劾の機会を経たものに限られる」という訴訟手続の基本原則及び裁判の公開の原則（憲法 82 条）との関係で問題となるのであって（最決平成 21 年 1 月 15 日民集 63 巻 1 号 46 頁）、上記のような基本原則及び憲法の規定が妥当しない行政の審判手続においては、訴訟手続と同様に論ずることはできない。情報公開・個人情報保護審査会設置法 9 条のように、審査会にインカメラ審理と同様の調査権限を認めることは可能であり、審理員についても同様である。本町の場合であれば、同様の規定の附属機関条例 13 条 1 項～3 項を新設の審査会にも適用する旨の改正をすればよいということになる。

4（条例対応 2）その他の条例改正

（1）美幌町手数料徴収条例の一部改正

審査庁の手持ち資料の閲覧に関する規定は従来もあったが（旧法 33 条 2 項）、その複写に関する規定はなく、審査庁によっては、閲覧の場における筆写しか認めない運用も見られた。そこで、法は新たに写しの交付に関する規定を設けるとともに、その手数料について、地方自治体の機関が審査庁となる場合は条例の規定に委ねた（法 38 条 6 項・4・5 項、81 条 3 項・78 条 4・5 項）。

そこで本町は、「美幌町手数料徴収条例」の別表を改正し、国の手数料を定める令 12 条・13 条と同様、白黒コピー 1 枚 10 円、カラーコピー 1 枚 20 円の手数を新設する。

(2) 美幌町行政手続条例の一部改正

行政手続法の規定（今回の改正を含む。）に準じるための改正

(3) 美幌町法令遵守の推進に関する条例の一部改正

審査請求期間を基準として設けていた公益通報の調査期間を新法に対応させるための改正等

(4) 美幌町職員の給与に関する条例の一部改正

引用する行政不服審査法の法令番号及び条数の変更に伴う改正

(5) 美幌町固定資産評価審査委員会条例の一部改正

行政不服審査法の規定に準じて設けている提出書面等の規定を新法に対応させるための改正

5 (条例対応以外) 審理手続等に関する対応

(1) 審理員制度の整備

ア 審理員候補者の名簿作成

審理手続は、その公正性・透明性を高めるため、原処分に関与していない職員の中から審査庁が指名する者が、審理員として主宰することになる（例外的に審理員制度によらない事件については法9条1項各号参照）。審査請求人からすると、どのような職員が指名されるかは重要な関心事項であるから、指名手続の公正性・透明性を確保するため、審査庁は、審理員として指名される候補者の名簿をあらかじめ作成し、公にしておくことが求められる（法17条）。

そこで本町は、年度末までに総務部局で候補者の所属、役職、氏名等を記載した審理員候補者名簿を作成し、インターネット等で公表することとする。

イ 審理員の資格要件

審理員は、審理手続の主宰、具体的には、①争点整理に基づく審理の計画的な遂行（法28条、37条）、②弁明書及び反論書の差配（法29条、30条）、③口頭意見陳述、参加人陳述、鑑定、検証等の実施（法31条～36条）、④審理員意見書の作成（法42条）を担うことになる。特に、審理手続の終結後に遅滞なく作成することが義務付けられる審理員意見書は、審査庁から第三者機関に対する諮問の添付資料になるとともに（法43条2項）、その答申と併せて裁決の基礎となるものであって（法50条1項4号・2項）、審査庁からの独立性を確保する趣旨からも、上司の決裁を受けて起案するものではなく審理員の名において自ら作成するものとされる。

よって、審理員には、前記3（3）ウで検討したような、第三者機関の委員に準じた能力が求められ、事実上、法務に関する有資格者（弁護士、税理士、行政書士等）又は法務・法学に関する博士以上の学位（専門職学位を含む。）を有する者と同等の識見が求められる。

ウ 審理員に指名する職員の確保

審理員は「審査庁に所属する職員」（法9条1項）とされているため、審査庁としては、原処分に関与する可能性の少ない法務（訟務）関係部署の職員を指名することが想定されるが、弁護士、税理士等の外部人材を任期付短時間勤務職員や特別職職員として任用した上で審理員に指名する方法もあり、今後の運用状況等を見極めながらその活用を検討する。

(2) 標準審理期間の設定

審理の遅延を防止し、裁決までの期間の予測を審査請求人に提供するとともに、審査請求は広い意味で申請の一種と解されることから、法16条は、行政手続法6条と同様、審査請求が審査庁に

到達してから裁決がされるまでに通常要すべき標準的な期間を定め、それを公表するよう定める。

そこで本町は、次の理由から標準審理期間を3か月と設定した上で、現在、町ウェブサイトに公表している申請に係る標準処理期間のページに追加して公表する。

行政事件訴訟法8条2項1号は、審査請求前置の事件（審査請求に対する裁決を経た後でなければ取消訴訟を提起できない事件）であっても、審査請求から3か月を経過してなお裁決のないときは、裁決を経ないで取消訴訟ができる旨を規定する。この規定の趣旨からすると、国民の権利利益を救済する制度としては、おおむね3か月以内に裁決がされることを予定しているものと解される。

また、次のような審理手続の流れからしても、標準的な事件であれば13週間で裁決に至ると想定される。

- ①【1週間】審査請求の提起から審理員の指名、争点整理、補正までの期間
- ②【2週間】処分庁に対する審査請求書の写しの送付及び弁明書の提出要求から弁明書の提出までの期間
- ③【2週間】審査請求人に対する弁明書の送付及び反論書の提出教示から反論書の提出までの期間
- ④【2週間】口頭意見陳述、検証、鑑定等の手続の期間
- ⑤【1週間】審理手続の終結から審理員意見書の提出までの期間
- ⑥【4週間】審査会への諮問から答申までの期間
- ⑦【1週間】答申から審査庁の裁決までの期間

（3）情報提供の対応整備

社会経済の複雑多様化に応じて行政の役割及びその手続も複雑多様化していることを踏まえて、行政手続法は申請者の求めに応じて申請に必要な情報の提供に努めることを規定するところ、不服申立手続も広い意味で申請の一種と解され、また、一般に国民の馴染みがある手続とは言い難いことから、法84条は、行政手続法9条と同様、申立てに必要な情報の提供に努めることを定める。

そこで本町では、手続の流れ（概要）の説明を町ウェブサイト等に掲載するとともに、不服申立関係者に対するワンストップ窓口として、不服申立制度及び行政不服審査会の事務局を所管する部署が一元的に対応する。

（4）答申・処理状況の公表

第三者機関は、審査庁に答申した内容を公表することが義務付けられ（法79条）、審査庁も、裁決の内容、審査請求の処理状況等を公表するよう努めるものとされた（法85条）。

これを受けて国は、法の施行に合わせてインターネット上に公開される「裁決・答申データベース」を準備することにより、国及び地方自治体の公表事務を簡便にするとともに、国民に対し不服申立てに関する情報の一元的な提供を図ることとしている。

そこで本町も、「裁決・答申データベース」を利用して答申・裁決等を公表する。

（5）行政処分のお知らせに付する教示文の改正

行政上の不服申立てをすることができる処分をする場合には、その相手方に対し、不服申立ての手続に関する事項（審査庁、審査請求期間等）を教示する必要がある。そして、今回の改正により、対象となる処分通知書の多くで教示内容に次のような変更が生じるため、所要の対応をする。

- ・審査請求期間の変更（原則60日→3か月）
- ・制度の名称変更（異議申立て→審査請求）
- ・審査庁の変更、不服申立前置の廃止 等

※ 本町における対応の詳細は、「行政処分の通知書に記載する「教示」に関する調査」（平成27年9月11日付け総務部長通知）を参照のこと。

6 参考資料

- (1) 行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）
- (2) 行政不服審査法施行令（平成 27 年政令第 391 号）
- (3) 行政不服審査法施行規則（平成 28 年総務省令第〇号）
- (4) 総務省「行政不服審査法関連三法の概要」（2014 年 6 月）
- (5) 総務省行政管理局「改正行政不服審査法について」（2015 年 9 月）
- (6) 総務省行政管理局『逐条解説 行政不服審査法』（2015 年 4 月）
- (7) 総務省行政管理局『行政不服審査法 審査請求事務取扱マニュアル』（2015 年 11 月）
- (8) 総務省行政管理局「第三者機関の設置・運営に係る Q & A 集」（2015 年 10 月）
- (9) 総務省行政管理局『行政不服審査会等における調査審議等に係る事務処理マニュアル』（2015 年 10 月）
- (10) 総務省行政管理局「裁決・答申データベースについて」（2015 年 10 月）
- (11) 井上隆彦「行政不服審査法の改正について」（2015 年 11 月、町村週報 2940 号）
- (12) 添田徹郎／駒崎弘『Q&A 行政不服審査法』（2015 年 7 月、有斐閣）
- (13) 宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説』（2015 年 3 月、有斐閣）
- (14) 宇賀克也『解説 行政不服審査法関連三法』（2015 年 7 月、弘文堂）
- (15) 宇賀克也「行政不服審査法全部改正と自治体の対応」『国際文化研修 vol.89』（2015 年 10 月）
- (16) 中村健人「改正行政不服審査法の実務対応」『国際文化研修 vol.89』（2015 年 10 月）
- (17) 中村健人／折橋洋介（監修）『改正 行政不服審査法』（2015 年 2 月、第一法規）
- (18) 大田裕章「行政不服審査法改正に伴う自治体の対応」（2015 年 11 月、全国町村会資料）
- (19) 齋藤博道「簡易迅速かつ公正な行政不服審査制度の実現に向けて」『立法と調査 No.356』（2014 年 9 月、参議院）
- (20) 橋本博之／青木丈／植山克郎『新しい行政不服審査制度』（2014 年 11 月、弘文堂）
- (21) 日弁連行政訴訟センター『改正行政不服審査法と不服申立実務』（2015 年 11 月、民事法研究会）
- (22) 大橋真由美『行政による紛争処理の新動向』（2015 年 3 月、日本評論社）
- (23) 室井力ほか編著『行政手続法・行政不服審査法 第 2 版』（2008 年 6 月、日本評論社）