

# 行政不服審査法全部改正と 自治体の対応

東京大学大学院法学政治学研究科 教授  
宇賀 克也



## 1 はじめに

2014年6月6日に行政不服審査法を全部改正する法律（以下「改正行審法」という）が成立した。本稿では、自治体にとって関心が高い部分に焦点を当て、改正行審法の内容と自治体の対応について解説することとする。

## 2 審査請求をすべき行政庁

改正行審法では、不服申立類型が原則として審査請求に一元化されたが、処分庁等に上級行政庁がない場合には、当該処分庁等に審査請求を行い、市町村の処分庁等に上級行政庁がある場合には、最上級行政庁に審査請求をするのが原則である。保健所長、福祉事務所長が処分を行う場合には、最上級行政庁は市町村長であり、市町村長に審査請求を行うこととなる。もっとも、法律に特別の定めがある場合は別であり、例えば、国民健康保険法に基づく市町村の徴収金に関する処分不服がある者は、国民健康保険審査会に審査請求することになる（国民健康保険法91条1項）。

## 3 審理員

### (1) 審理員制度の適用除外

行政不服審査法の全部改正は、審理手続における公正性の向上を最大の目的としている。しかし、例外的に審理員制度の適用が除外される場合がある。

有識者からなる第三者機関が審査庁となる場合には、審査庁の組織構成が公正中立性を担保しているといえるので、改正行審法9条

1項3号により、審理員制度の適用を除外している。したがって、教育委員会等の行政委員会が審査庁となる場合、開発審査会等の附属機関が審査庁となる場合には、審理員制度は適用されない。審理員制度の適用が除外される場合には、審理員意見書が提出されないため、行政不服審査会（仮称）への諮問も不要である。

条例に基づく処分については、条例で定めれば審理員制度の適用を除外しうる（同項柱書ただし書）。ここで念頭に置かれていたのは、情報公開条例・個人情報保護条例に基づく開示決定等である。審理員制度の適用除外にする根拠は、(i)基本的には、公文書（行政文書）ないし保有個人情報の性質から処分の適法性および妥当性を判断することが可能であり、審理員による審理の必要性が小さいこと、(ii)インカメラ審理で直接に文書を見分して判断できるのに審理員制度を用いると簡易迅速な救済を阻害することである。適用除外の根拠規定は、情報公開条例・個人情報保護条例に置くか、行政不服審査法施行条例に置くかを検討する必要がある。情報公開条例・個人情報保護条例に基づく開示決定等に対する審査請求について、審理員制度の適用を除外した場合、情報公開審査会、個人情報保護審査会（または情報公開・個人情報保護審査会）に諮問する前に、審査庁はいかなる手続を行うべきかが問題になる。行政機関情報公開法、行政機関個人情報保護法に基づく開示決定等についても審理員制度の適用が除外されているが、

(i)11条2項(総代互選命令)、(ii)13条1項(利害関係人の参加許可)、(iii)13条2項(利害関係人への参加要請)、(iv)16条(標準審理期間を作成し公にすること)、(v)23条(審査請求書の補正)、(vi)25条(執行停止)の手続は内閣府情報公開・個人情報保護審査会ではなく、審査庁が行うこととされている。自治体においても、これらの手続は、審査会への諮問前に審査庁が行うことになると考えられる。

なお、改正行審法9条1項柱書ただし書は、「条例に基づく処分」について条例で定めることにより審理員制度の適用除外にできると定めているので、不作為については、条例で定めても適用除外にできないのかが問題になる。この問題を考えるには、不作為についての審査請求の性格が改正行審法により変化したことを踏まえる必要がある。すなわち、改正行審法により、不作為についての審査請求は、一定の処分をするか否かも判断しうるものに変化した。情報公開審査会・個人情報保護審査会(または情報公開・個人情報保護審査会)も、かかる判断をインカメラ審理権限を行使して行うことができる以上、処分について審理員制度の適用を除外する理由は、不作為についての審査請求にも妥当すると考えられる。したがって、改正行審法9条1項柱書ただし書は、条例に基づく処分に係る不作為にも類推適用されるべきであり、処分のみならず不作為についても審理員制度の適用除外にするとともに、情報公開審査会・個人情報保護審査会(または情報公開・個人情報保護審査会)への諮問事項に不作為についての審査請求を追加する必要がある。

なお、地方自治法180条の2の規定により、裁決権限を監査委員に委任すれば、改正行審法9条1項3号の規定により、審理員制度は適用されないことになる。しかし、裁決権限を監査委員に委任した場合、行政法上の委任であるので、長は当該権限を失い、委任庁としての指揮監督権を行使することはできな

い(宇賀克也『行政法概説Ⅲ 第3版』(有斐閣)41~42頁参照)。さらに、監査委員は長から職権行使の独立性を認められており、長は監査委員の上級行政庁ではないので、上級行政庁としての指揮監督権も行使できない(宇賀克也『地方自治法概説 第6版』(有斐閣)268頁、同『行政法概説Ⅲ 第3版』46頁参照)。したがって、長は裁決に係る権限(責任)を完全に放棄することになる。明文の規定はないが、かかる委任は、長に裁決権限を付与した趣旨を没却し、かかる委任が許されるかには疑問がある(宇賀『行政法概説Ⅲ 第3版』46頁参照)。

## (2) 除斥事由

原処分または再調査の請求へ関与した者を審理員として指名することはできないが、処分庁が審理員の所属課に相談していたとしても、審理員個人が関与していなければ問題はない。審理員個人に相談があった場合、法令、審査基準、処分基準等の一般的な解釈を示したにすぎない場合は、除斥事由に当たらない。しかし、審査請求に係る処分についての具体的事案で、特定の処分が適法かについて協議を受けている場合には、除斥事由に該当すると解すべきと思われる。

## (3) 審理員の事実認定のチェック

審理員について、弁護士等の外部人材を登用することは可能である。正確な事実認定ができるか否かは、審理員を内部の職員から登用するか、外部人材を登用するかに関わらず、当該個人がどれだけ精緻に事実認定を行う能力と意思があるかの問題である。もし、審理員の実事認定が誤っており、それが裁決に影響を与え得る場合、行政不服審査会(仮称)が、審理員の実事認定をチェックし、必要があれば、自ら独自調査を行い、事実認定を是正することができる。また、審査庁も、審理員意見書に拘束されるわけではないので、その事実認定に疑問を抱いた場合、独自に調査を行い、審理員と異なる事実認定を基礎に裁決を行うことができる。その場合には、審理員意

## 特集2 行政不服審査 ～行政不服審査法の見直しを受けて～

見書と異なる裁決となる理由を明記する必要がある（改正行審法50条1項4号）。

### (4) 審理員の補佐体制

審理員は独任制の機関であるが、実際には、その補佐体制が必要である。ただし、審理員制度を設けた趣旨に照らし、改正行審法が審理員の権限として明記しているもの（利害関係人の参加の許可、書類その他の物件の提出要求の許可、審理関係人への質問等）は、審理員自身が行う必要がある。他方、審理関係人との連絡、資料の収集・整理等の裁量を伴わない事務については、審理員を補佐する職員に委ねることは可能である。このように、審理員の補佐職員については、裁量の伴わない職務を担うので、広範な裁量の権限を有する審理員と比較して、公正中立性の要請は低い。しかし、国民の信頼の確保の観点から、審理員の除斥事由に該当する者は、審理員の補佐職員とすべきではない。監査委員は長の事務を監査するから、監査委員事務局職員を首長部局に置かれる審理員の補助職員とすべきでないという考えも一理あるが、審理員の補佐職員は、裁量的権限を行使しないこと、処分を行った部局から独立した監査委員事務局職員が補佐するほうが、審理員による審理への国民の信頼を確保することにつながるというメリットもあることに照らし、監査委員事務局職員を審理員の補佐職員とすることは可能であるし、適切であると思われる。

### (5) 審理員による審理外でのコミュニケーション

審理員が審理外で当該審理事項について審理関係人その他の者とコミュニケーションを行うことが明文で禁じられているわけではないが、公正性・透明性を確保する運用が必要である。民主党を中心とした連立政権時代の行政救済制度検討チーム取りまとめでは、アメリカの連邦行政手続法における一方的通信（*ex parte communication*）の禁止（宇賀克也『アメリカ行政法 第2版』（弘文堂）100頁参照）を参考にして、「審査請求人に反論の機会を与え、審理手続の公正性を確保する観点か

ら、処分庁等からインフォーマルな形で示された主張・証拠については、補充意見書等として処分庁等から審理官に提出させるものとするとともに、審理官がその副本を審査請求人に送付する等所要の措置を講ずる方向で整理する」とされていたところである。改正行審法の下において、審理員は、審理外での審理関係人への質問は避け、改正行審法の質問権を行使すべきであろう。処分庁等は、証拠提出、意見陳述を審理外でインフォーマルに行うべきではなく、審理手続の一環として行うべきである。また、審理に関する事項についての審理関係人以外の者への質問は、その結果を記録し、審理関係人に示して反駁の機会を付与すべきであろう（宇賀克也・前田雅子・大野卓「行政不服審査法全部改正の意義と課題」『行政法研究7号』25頁参照）。

### (6) 身分保障

処分庁等に不利益な審理員意見書を出したことを理由として、審理員に対して不利益な人事上の取扱いがなされた場合、人事に係る裁量権行使における他事考慮になる。そして、事案に応じて、抗告訴訟、国家賠償請求訴訟、人事委員会もしくは公平委員会に対する審査請求または苦情申出により争うことができる。

## 4 審理手続

審査請求人等による提出書類等の閲覧等請求があった場合、正当な理由があると認めるときは、拒否できる（宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説』（有斐閣）159頁参照）が、拒否事由は、基本的に個人情報保護条例の不開示事由と一致すると考えられる。

## 5 第三者機関

### (1) 行政不服審査会（仮称）の設置の根拠

行政不服審査法81条1項は、「地方公共団体に、執行機関の附属機関として、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理するための機関を置く」と定めている。「地方公共団体に……置く」とは、設置を義務づ

ける趣旨であり、この規定により直接に行政不服審査会（仮称）が置かれるわけではないので、条例で設置する必要がある。

## (2) 広域連携（宇賀『地方自治法概説 第6版』4章参照）

### ①共同設置

地方自治法上の機関の共同設置の場合、機関の共同設置に要する経費は、関係地方公共団体が負担し、「規約で定める普通地方公共団体」の歳入歳出予算に計上して支出することになる。

### ②事務の委託

協議により規約を定め、事務を委託することになるが、委託事務に要する経費は、すべて委託をした普通地方公共団体が委託費として予算に計上する。「上松町情報公開及び個人情報保護審査会に関する事務の事務委託に関する規約」により、同町は、情報公開および個人情報保護審査会に関する事務の管理および執行を木曾広域連合に委託している。

### ③事務の代替執行

協議により規約を定め、事務の代替執行が行われるが、事務の委託と異なり、事務を代替執行してもらう地方公共団体が事務処理権限を失うわけではない。

### ④一部事務組合、広域連合、協議会

一部事務組合、広域連合、協議会には税収はなく、各地方公共団体の負担金等により賄われる。

### ⑤事実上の共同設置

以上のような地方自治法上の事務処理とは別に、事実上の共同設置による方法もある。事実上の共同設置の先例として、長崎県統一情報公開審査会・統一個人情報保護審査会がある。統一といっても、各審査会は、それぞれの地方公共団体の情報公開条例・個人情報保護条例に基づき設置されており、形式的は別個独立しているが、実際には、委員は共通であり、長崎県市町村行政振興協議会が事務局機能を担っている。

## (3) 情報公開・個人情報保護審査会との関係

既存の情報公開審査会・個人情報保護審査会（または情報公開・個人情報保護審査会）と行政不服審査会（仮称）の関係をいかに整理するかの問題がある。情報公開条例・個人情報保護条例に基づく開示決定等に対する審査請求について、審理員制度の適用を条例で除外し、既存の審査会で従前と同様の審理方式を踏襲する場合、その審理方式は、行政不服審査会（仮称）のそれと相当異なることになり、あえて統合する必要性に乏しい。したがって、情報公開審査会・個人情報保護審査会（または情報公開・個人情報保護審査会）とは別に、行政不服審査会（仮称）を設けるという選択肢が存在する。他方、行政不服審査会（仮称）に情報公開審査会・個人情報保護審査会（または情報公開・個人情報保護審査会）を統合した上で、情報公開・個人情報保護部会を設ける方法もある。

## (4) 審査請求数が大幅に増加したときの対応

審査請求数が将来大幅に増加した場合の現実的対応は、部会制を導入し、部会答申をもって審査会答申とすることである（総務省行政不服審査会は3部会制、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は5部会制、東京都情報公開審査会は3部会制を採っている）。

## (5) 事務局

行政不服審査会（仮称）の事務局職員については、裁量の伴わない職務を担うので、広範な裁量の権限を有する委員と比較して、公正中立性の要請は低い。しかし、国民の信頼の確保の観点から、審理員の除斥事由に該当する者は、少なくとも当該審査請求事案では、事務局の補佐職員とすべきではない。また、法令審査課の職員が審理員となる場合、法令審査課が審査会事務局の機能を兼ねることが直ちに違法とまではいえないが、第三者機関が審理員の法解釈、事実認定を審査する役割に照らすと、当該事案で審理員を補佐した職員が、行政不服審査会（仮称）の事務局で当該事案の庶務を担当することも避けるべきで

## 特集2 行政不服審査

～行政不服審査法の見直しを受けて～

あろう。

### 6 審査庁

#### (1) 審理員の裁決への関与

審査請求について法令審査課の合議が必要であったとしても、法令審査課職員が審理員となった場合、審理員となった法令審査課の職員が裁決の決裁に押印することは避けるべきである。裁決は、審査庁の責任で行われるべきものであり、審理員は審査庁から独立して審理を行い審理員意見書を提出することが職務であるからである。

#### (2) 裁決を補佐する職員

法令審査課の職員が審理員となる場合、法令審査課が審査庁の裁決を補佐する機能を兼ねることが直ちに違法とまではいえない。しかし、審査庁が、審理員意見書、行政不服審査会（仮称）の答申を参酌しつつも、審理員からも行政不服審査会（仮称）からも独立した立場で裁決を行うことに照らし、裁決を補佐する職員は、当該事案で審理員を補佐した職員、行政不服審査会（仮称）の事務局で当該事案の庶務を担当した職員が兼ねるべきではないと思われる。処分担当課が審査庁の裁決を補佐することは明示的に禁止されているわけではないが、公正中立性の確保およびそれへの国民の信頼の確保の観点から避ける方が望ましい。

#### (3) 審理員意見書または行政不服審査会（仮称）の答申の参酌

改正行審法には審理員意見書、行政不服審査会（仮称）の答申の尊重義務規定は置かれていないが、裁決が審理員意見書、行政不服審査会（仮称）の答申と異なる内容であるときはその理由を裁決書に記載することが義務付けられている。このことは、審理員意見書、行政不服審査会（仮称）の答申を真摯に参酌する義務があることを前提としている。もし、審理員意見書、行政不服審査会（仮称）の答申と異なる合理的理由が付されていなければ、裁決固有の瑕疵として裁決の取消事由になる。

#### (4) 裁決権限の委任

地方自治法206条、229条、238条の7、244条の4は、委員会がした処分についても、審査請求は地方公共団体の長に対して行う特例を定めている。かかる場合の裁決権限を長が委員会に委任することは、審査請求をすべき行政庁について特例を定めた趣旨を没却することになり許されないと解される（委員会の職員が長による裁決を補助することは、裁量の伴わない事務であれば認められると解される）。

### 7 議会

議会の議決によってされる処分およびその不作為については、審査請求の規定は適用されないが（改正行審法7条1項1号）、議長が処分権者となる場合、改正行審法9条1項1号～3号では、審理員制度の適用除外とはされていない。ただし、条例に基づく処分については条例で審理員制度の適用除外にできるので、情報公開条例・個人情報保護条例の実施機関に議会が含まれている場合、これらの条例に基づく議長の処分およびその不作為については、条例で審理員制度の適用除外とすることができる。なお、処分をするに当たり、議会の議を経ている場合や議会の議を経て裁決をしようとする場合（給与その他の給付に関する処分、分担金等の徴収に関する処分、滞納処分等、行政財産を使用する権利に関する処分、長による賠償命令、公の施設を利用する権利に関する処分についての審査請求があった場合には議会に諮問しなければならない）には、行政不服審査会（仮称）への諮問は不要である。

### 8 公営企業管理者

公営企業管理者が情報公開条例・個人情報保護条例で実施機関とされ、開示請求等に対する開示決定等を行うこととされている例がある（神奈川県情報公開条例3条2項、神奈川県個人情報保護条例2条2号参照）。公営企

業管理者については、その独立性を尊重して、長は指揮監督を行わないが、公営企業管理者は、長により任免される補助職員であり（地方公営企業制度研究会編『改訂公営企業の実務講座（26）（平成26年7月）』（地方財務協会、2014年）3頁参照）、長は、当該地方公共団体の住民の福祉に重大な影響がある地方公営企業の業務の執行に関しその福祉を確保するため必要があるとき、または当該管理者以外の地方公共団体の機関の権限に属する事務の執行と当該地方公営企業の業務の執行との間の調整を図るため必要があるときは、当該管理者に対し、当該地方公営企業の業務の執行について必要な指示をすることができる（地方公営企業法16条）。

したがって、長は、公営企業管理者の上級行政庁に当たり、公営企業管理者が行う処分またはその不作為についての審査請求は長に対して行うことになることと解される（改正行審法4条4号）。しかし、公営企業管理者の権限とされた事項について、長が指揮監督を行わず、公営企業管理者が当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表する（地方公営企業法8条1項柱書本文）とされていることに照らすと、審査請求に対する裁決を通じて長が公営企業管理者を実質的に指揮監督することになるのを避けるため、長の裁決権限を公営企業管理者に委任することが考えられる。

## 9 条例による事務処理の特例

法定受託事務であれ自治事務であれ、条例による事務処理の特例を利用できる。都道府県の自治事務を市町村長が事務処理特例で行うことになった場合、市町村の自治事務になるので、特別の法律の定めがない以上、市町村長に対する審査請求を行うことになる。市町村長が条例による事務処理特例で行う事務の権限を地方自治法153条の規定に基づき、その補助機関である職員に委任した場合には、最上級行政庁としての市町村長に対する審査請求を行うことになる。

## 10 条例による不服審査機関の設置

地方自治法138条の4第1項の執行機関は法律で設置しなければならないのに対し、同条3項の附属機関は法律または条例で設置することができる。条例でも設置できる附属機関を審査庁とすることは、条例で執行機関を設置するのと変わらず、同条1項に違反すると一般に解されている（宇賀『地方自治法概説第6版』289～291頁参照）。

## 11 審査請求前置

審査請求前置主義（整備法による審査請求前置の見直しについて、宇賀克也『解説行政不服審査法関連三法』（弘文堂）216頁以下参照）が採られている場合、審査請求を前置したといえるためには、適法な審査請求に対する裁決を経ていることが原則として必要になる。不適法な審査請求に対する却下裁決がされた場合には、審査請求前置の要件を満たさないことになる。これに対し、適法な審査請求を違法に却下した場合には、審査請求前置の要件を満たしたとして出訴することが可能である（宇賀克也『行政法概説Ⅱ 第5版』（有斐閣）152頁参照）。

### 著者略歴

宇賀 克也（うが・かつや）

東京大学法学部卒。現在、同大学大学院法学政治学研究科教授。

行政不服審査法関係の著書として、『Q&A 新しい行政審査法の解説』（新日本法規、2014年）、『行政不服審査法の逐条解説』（有斐閣、2015年）、『解説行政不服審査法関係三法』（弘文堂、2015年）がある。行政法関係の本年刊行の著書として、『行政手続三法の解説（第1次改訂版）』（学陽書房）、『国家賠償法 昭和22年（日本立法資料全集）』（信山社）、『地方自治法概説（第6版）』（有斐閣）、『行政法概説Ⅱ（第5版）』（有斐閣）、『逐条解説 公文書等の管理に関する法律（第3版）』（第一法規）、『行政法評論』（有斐閣）、『判例で学ぶ行政法』（第一法規）等がある。「行政法研究」（信山社）の責任編集者。