

自治体における行政不服審査制度の運用と 自治体法務の課題に関する調査研究

令和4年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

自治体における行政不服審査制度の運用と 自治体法務の課題に関する調査研究

令和4年3月

一般財団法人 地方自治研究機構

はじめに

地方分権の進展に伴い、地方自治体は、拡大した法令解釈や条例制定の権限を活用して自主的で个性的な地域づくりを進める一方で、法令のルールに則り公正かつ透明な事務処理を行うことが求められています。

全面改正された行政不服審査法が平成28年4月に施行され、令和3年4月で5年が経過しました。新しい制度では、国民が簡易迅速かつ公正な手続の下で行政庁に対して不服申し立てをすることができるよう、審理員による審理、審査会への諮問などが導入されており、これまで国とともに地方自治体においてもその運用が図られているところです。

そこで、本調査研究では、地方自治体における新しい行政不服審査制度の運用状況を調査するとともに、その問題点や今後の課題について調査・検討を行いました。

本研究の企画及び実施に当たりましては、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本研究は、一般財団法人 全国市町村振興協会の助成金を受けて、当機構が行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方自治体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

令和4年3月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 井上源三

目次

序章

行政不服審査法の実施と自治体

上智大学大学院法学研究科長・教授 北村 喜宣……………5

1. 「自治体における行政不服審査制度の運用と自治体法務の課題に関する調査研究」の意義……………7
2. 各章への誘い……………8

第一部

第1章

審査請求実務のアカウンタビリティ向上に向けての一考察

九州大学大学院法学研究院教授 田中 孝男……………15

1. 本検討の趣旨……………15
2. 行政不服審査におけるアカウンタビリティ……………16
3. アカウンタビリティ不備の瑕疵とその向上に向けた方策……………23
4. 本稿のまとめと今後の検討課題……………27

第2章

審査請求における大量請求案件への対応

—行政不服審査法43条1項5号の諮問不要類型を設定した事例の紹介—
横浜国立大学大学院国際社会科学研究院

准教授 板垣 勝彦……………28

1. はじめに……………28
2. 諮問不要類型への設定……………28
3. 具体的な答申内容……………34
4. おわりに……………46

第3章

行政不服審査会対象外案件について

神奈川大学法学部教授 幸田 雅治……………48

1. はじめに……………48
2. 行政不服審査会の審議対象外とされた案件……………48
3. 行政不服審査会に諮問されずに却下された案件について……………49
4. 行政不服審査会に諮問されたが、その後に諮問が取り下げられた案件について……………54
5. 第一の類型についての検討……………55
6. 第二の類型についての検討……………58
7. 改善案の提案……………59
8. おわりに……………61

第4章

自治体における行政不服審査の人的組織体制について

—行政不服審査の質の確保の視点から—

関東学院大学法学部教授 津軽石 昭彦……………62

1. はじめに……………62
2. 平成26年行政不服審査法改正における行政不服審査体制に関する規定……………62
3. 行政不服審査の質を担保する観点……………64
4. 自治体の行政不服審査体制の現状……………65
5. 自治体の行政不服審査体制の課題……………75
6. 結びにかえて（自治体における行政不服審査の質を高めるための若干の提言）……………78

第二部

第5章

行政不服審査会について（東京都の場合）

弁護士 羽根 一成（東京平河法律事務所）……………83

1. はじめに……………83
2. 組織、体制……………83
3. 審査請求の状況……………86
4. 気になっていること（東京都に限らない）……………88

第6章

行政不服審査会の広域共同設置について

—熊本広域行政不服審査会の例—

熊本大学大学院人文社会科学部

准教授 原島 良成……………95

1. 事例紹介と検討の趣旨……………95
2. 共同設置の背景……………95
3. 熊本広域行政不服審査会の組織設計……………97
4. 熊本広域行政不服審査会の運営……………101
5. 広域共同設置の課題……………105

第7章

不服申立て（審査請求）に関する実務上の諸問題について

静岡市 総務局コンプライアンス推進課長補佐

兼 行政手続・審理係長 後藤 貴浩……………114

1. はじめに……………114
2. 静岡市における審査請求の状況……………115
3. 実務上の諸問題と私見……………123

調査研究委員会名簿……………143

序 章

行政不服審査法の実施と自治体

上智大学大学院法学研究科長・教授 北村 喜宣

行政不服審査法の実施と自治体

上智大学大学院法学研究科長・教授 北村 喜宣

1 「自治体における行政不服審査制度の運用と自治体法務の課題に関する調査研究」の意義

(1) 最大の特徴としての「公正性」

「行政庁の処分または不作為に対する不服申し立ての制度について、公正性及び利便性の向上等を図る観点から、その抜本的な見直しを行う」。これが、行政不服審査法案の提案理由である(第186回国会衆議院総務委員会議録18号(平成26年4月24日)26頁[総務大臣・国務大臣(地方分権改革担当)・新藤義孝])。昭和37年制定の旧行政不服審査法を全部改正する同法案は、同年6月6日に参議院本会議で可決成立し、同月13日に公布された。全面施行は平成28年4月1日である。

旧法の目的規定(1条)においては、簡易迅速性と行政の適正な運営の確保が明記されていたが、「公正な手続」については触れられていなかった。平成26年法の目的規定(1条)がこの文言を明記した意味はきわめて大きく、同法の最大の特徴といわなければならない。

「公正な手続」の内実は、多様である。具体的な手続としては、審理員制度及び行政不服審査会等への諮問制度が重要である。法案説明において指摘されている利便性の向上、さらには、国民の権利利益の救済と行政の適正な運営の確保という旧法から継承された目的のさらなる実現のために新設された諸制度も重要である。そして、制度の創設だけでなく、それらを通じて事案の処理が適切にされることが必須であるのは、論を俟たない。

(2) 「慣性」への挑戦

新しい制度であるために、国においても自治体においても、試行錯誤は不可避である。一般に、行政運用には「慣性」が作用している。旧法時代の行政不服審査事務の運用の状況が、平成28年法の全面施行と同時にリセットされるとは考えにくい。そうであるとしても、各行政主体は、新法の制度趣旨を十分に踏まえて、これを行政現場において実現する責務を負っている。新法の施行は、「慣性」に対する大きな「外力」として作用するのであり、この点を認識した運用が求められる。自治体は「慣性」を認識するとともに、新法の制度趣旨を踏まえてこれを変革する挑戦が求められるのである。

全面施行後5年を経過した時点ではあるが、運用を通じて様々な課題が確認されるようになってきた。この報告書は、公正の確保を目指す自治体における新法の実施について、多角的な分析・検討をするものである。

新法の究極目的は、「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保すること」である。これを自治体に引き直せば、「住民の権利利益の救済を図るとともに、自治体行政の適正な運営を確保すること」となる。まさに「自治」の問題であり、それを実現するための「自治体法務」の問題である。

前提となるのは、「公権力の行使」という個別具体的な事案であるが、それに起因する住民の不満を行政はどのように受け止め、どのように処理し、そして、どのように行政に反映しているのだろうか。報告書の7本の論攷は、それぞれの執筆者の立場から、その実情に迫る。

2 各章への誘い

(1) 田中孝男「審査請求実務のアカウントビリティ向上に向けての一考察」

田中論文は、審査請求事務におけるアカウントビリティに着目し、行政不服審査制度のもとのその意義、それが欠けた場合における向上策について検討する。新法施行後、審査請求の認容率が顕著に向上したという証拠はみられないが、重要なのは、アカウントビリティも尽くされていないのかである。同論文は、行政法上のアカウントビリティを定義したうえで、これを信義則に由来する一般法理とする。それを踏まえて、審査請求事務の各段階において、どのような意味でのアカウントビリティが求められているのかを整理する。さらに、処分庁・審理員・行政不服審査会・審査庁それぞれの活動において、どのようになればアカウントビリティが欠けると評価され、それを防止するためにはどのような取組みがされるべきかを検討する。

アカウントビリティの観点からの分析は興味深い。これは、制度が各主体に履行を求める義務である。これを確保するための対応方法を現実のものとするためには、それぞれにおいて、新法に対する周到的な理解が前提となるだろう。そして、それぞれが関与する手続場面において、明確なモノサシが認識されるべきである。漫然とした決定は許されず、明確な理由の提示は、最低限の対応である。それを可能にするような様式の整備などが求められよう。個々の事案においてそれがされることにより、制度それ自体に対する住民の信頼も高まるのである。

(2) 板垣勝彦「審査請求における大量請求案件への対応」

板垣論文は、生活保護法にもとづく生活保護基準改定(平成30年及び令和元年)に不服を持つ被保護者がなした減額変更決定に対する大量の審査請求に、神奈川県行政不服審査会がどのように対応したかを紹介し、運用上の課題を検討する。同審査会は、こうした類型の審査請求を、行政不服審査法43条1項5号(審査請求が、行政不服審査会等によって、国民の権利利益及び行政の運営に対する影響の程度その他当該事件の性質を勘案して、諮問を要しないものと認められたものである場合)に該当すると整理した。論点を同じくする類似案件についての先例が蓄積されているために、調査審議をしても同じ結果になるからである。行政不

服審査会自身の自律的決定である。同論文では、この決定を踏まえた事案処理の具体例が紹介される。そのほかにも、生活保護関係事案の審査請求に関して、憲法25条違反の主張への応接方針も紹介される。

それぞれの審査請求人は、それぞれに関する処分について、それぞれの観点からの不服を持っている。それを丁寧かつ慎重に審査することを求める権利は、行政不服審査法によって保障されている。このミクロの視点と、審査庁・審理員・行政不服審査会のリソースの適正配分というマクロの視点をいかに調和させるかは、悩ましい判断となる。形式的処理の方向に安易に流れることなく、総合判断として同法43条1項5号を用いた整理は、他の自治体にとっても参考になるだろう。

(3) 幸田雅治「行政不服審査会対象外案件について」

幸田論文は、公正性確保のために重要な第三者機関である行政不服審査会への諮問がされずに「審査請求却下」として処理された案件に注目し、東京都及び千葉県におけるいくつかの具体例について、却下とする取扱いの適切性（却下判断の適切性ではない）を検討する。同論文の含意としては、以下のような点があるように見える。処分性や申立人適格について、行政としてはこれを狭く解して申請却下に持ち込む傾向にあるが、最高裁判例の展開を踏まえれば、むしろこれを緩やかに解するべきであり、それは行政法の専門家が参加している行政不服審査会に諮問することが手続の公正性の観点から求められる。また、個別法または行政不服審査法の法解釈が問題になるような場合も同様である。審査請求要件を充たさないとして却下された事案においても、法律知識が乏しいと思料される審査請求人の事情に配慮して、丁寧な補正や指導が求められる。この分析を踏まえて、審理過程において行政不服審査会の関与範囲の拡大や透明性向上策が提案されている。

行政不服審査会への不諮問案件とは、事務方が同会の判断を回避する決定をしたものである。幸田論文は、それに合理性がみられるものもあるとしつつ、行政不服審査法の制度趣旨に鑑みれば不適切と判断できるものもあるとする。不適切とされる案件について、どのような認識が組織の背景にあるのかは、興味深い論点である。

(4) 津軽石昭彦「自治体における行政不服審査の人的組織体制について」

津軽石論文は、行政不服審査の質的担保の根幹をなすのは着実な審査プロセスとそれを可能にする人的リソースであるという認識を踏まえて、独自の実態調査をもとに、自治体における行政不服審査体制の現状を分析し、課題を抽出するとともに、制度改善を提案する。調査によれば、審理員の意見書作成にあたっては、あて職審理員がほぼ単独で孤独な対応をしている。能力向上のための研修も、十分には実施されておらず、基礎的な法的知識の点で疑問符が付く場合もありうる。審理員については、適格者確保や資質向上が共通に課題として認識さ

れている。少数の適格者への過剰異存は、同人の退職により一気に審査請求処理能力が低下する危険性を内包している。有力な戦力となりうる法曹有資格者の採用は、それほど進んでいない。公正性確保の「最後の砦」とされる行政不服審査会は、その実情に鑑みれば、そこまでの機能を果たせるようにはなっていない。質を組織的に向上させるには、行政不服審査事務全体を第三者チェックにかける「行政不服審査ドック」、審理員に対する辞令交付、小規模自治体同士の事務共同化などの方策が考えられる。

とりわけ47都道府県と20政令指定都市に対する実態調査により、貴重な知見が提供された。施行後5年を経過しても、新法の目的を十分に達成できるような行政リソースは、質・量ともに十分とはいえないようである。これも自治体の自己決定であるが、住民に対して、どのような説明が可能であろうか。

(5) 羽根一成「行政不服審査会について（東京都の場合）」

羽根論文は、東京都をはじめとするいくつかの行政不服審査会で委員を歴任する弁護士の立場から、とりわけ東京都行政不服審査会の運用について報告をしている。東京都の審理員、審査会事務局体制、審査会の3部体制は充実しているが、案件の多さに鑑みれば、事務局負担はあるけれども、委員数や部会数を条例上限の15名・5部会まで拡充するのが望ましい。毎月開催される部会では、継続5件・新規5件の処理がされるのが通例である。これを2時間で処理するため、十分な事前準備は不可欠であり、関係者の奉仕の精神で成立している面は否めない。答申起案担当になると、1日がかかりとなる。審査請求は本人請求が大半であるため、書面における主張内容が判然としない場合がある。請求にあたっての法的サポートが検討されるべきである。

行政不服審査会委員は、通常、非常勤である。審査請求がなく、審査会が開店休業状態の自治体もあるが、東京都の場合は、きわめて大きな負担が非常勤委員に課されている実情がわかる。法律の専門家に就任依頼がされるのであるが、およそ持続可能な勤務状態ではないように見える。「奉仕の精神」という言葉が用いられているが、善意に頼る仕組みには限界がある。しかし、そうであるからといって、審査請求を杜撰に処理してよいわけではない。行政的正義の実現の一端を担う行政不服審査制度のあり方に対して、貴重な問いかけがなされている。

(6) 原島良成「行政不服審査会の広域共同設置について」

原島論文は、地方自治法にもとづく「機関等の共同設置」制度にもとづき創設された熊本広域行政不服審査会に関するケーススタディである。事務委託の例が多いなかで、行政不服審査事務に関する同制度の利用はめずらしい。同審査会委員としての経験を踏まえ、貴重な知見が提供されている。12市町村の共同設置となっている同会の庶務は、熊本市総務局行政管理部法制課が担当し、審理員の庶務は同部コンプライアンス推進室が担当する。審査会委員

は、熊本市長の附属機関職員（非常勤特別職）となり、同市より報酬を得る。熊本市以外の市町村にとっては、業務の効率化が参加動機のひとつである。行政法務能力に長ける職員が確保・配置され、事案処理に大きな役割を果たしている。もっとも、案件としては、熊本市のものが大半となっている。

事務委託ではなく共同設置という形式を選択した以上、「お任せ」ではなくより主体的な参加が求められるところではある。しかし、熊本地震に係る災害弔慰金に関するもの以外、自らの市町村住民からの審査請求がないため、「我が事」としてこの事務をとらえる契機に欠ける。熊本市が担当する事務局への職員派遣などが提案されている。将来的に共同設置から離脱しないにしても、通常業務における妥当性・適法性確保のためには、たしかに一案であろう。

（７）後藤貴浩「不服申立て（審査請求）に関する実務上の諸問題について」

後藤論文は、静岡市における行政不服審査法担当者として、同市における審査請求対応に関する実務的課題を報告する。ここでは、ほかの論文とも共通する人材育成等に関する部分を要約する。静岡市では、プロパー職員２名を審理員として指名しているが、これは、弁護士は法律の専門家であっても必ずしも行政実務に精通しているとはいえないからである。将来的には、法曹有資格者を採用してプロパー職員と組ませることも考えられるが、現在はそうではない。そこで、職員の育成が課題となる。通常業務との関係が問題となるが、若手職員に審理員意見書素案を作成させたり検討会へ参加させたりしている。要件事実論や事実認定論の基礎知識の習得も重要である。

審理員に任命される職員の能力確保は、行政不服審査法の運用にとって、生命線といえるほどの重要課題である。職員の退職や異動を前提にすれば、自治体行政組織として、そうした能力を有する職員を一定数常時確保しておかなければならない。審理員予備軍である。もっとも、彼ら・彼女らも通常業務があるのであって、それをしながら「来るべき日」のために研修を受講するというのは、現実には、相当に難しいと推測される。静岡市ではそうではないにせよ、処理能力が低い自治体は存在する。審査請求人は、それを甘受するほかない。これも自治であり、行政不服審査法が予定するところなのだろうか。

第一部

第1章 審査請求実務のアカウントビリティ向上に向けての一考察

九州大学大学院法学研究院教授 田中 孝男

第2章 審査請求における大量請求案件への対応

—行政不服審査法43条1項5号の諮問不要類型を設定した事例の紹介—

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣 勝彦

第3章 行政不服審査会対象外案件について

神奈川大学法学部教授 幸田 雅治

第4章 自治体における行政不服審査の人的組織体制について

—行政不服審査の質の確保の視点から—

関東学院大学法学部教授 津軽石 昭彦

第1章

審査請求実務のアカウントビリティ向上に向けての一考察

九州大学大学院法学研究院教授 田中 孝男

1 本検討の趣旨

(1) 向上しない救済率

自治体¹の行政活動において、新しい行政不服審査法(行審法²)は、住民(国民)の権利利益の救済向上に貢献しているのだろうか。

体感的には旧行審法よりは新行審法下での運用改善が指摘はされている³。しかし、統計的には、現時点では、**新行審法の救済率(認容率)が顕著に向上しているとは認められない**⁴。

その一方で、審理員制度や第三者機関(行政不服審査会)諮問制度など、旧行審法と比べて新しい行審法では、主に行政側の手続的負担や経費の増加が不可避となっている。にもかかわらず、**救済率向上が見られないのであれば、住民(国民)の立場からすれば、行審法改正は、経費だけが増えた無駄な改革であったと評さざるを得ないのではないか。**

もちろん、新行審法では、異議申立ての廃止(審査請求への一本化)、審査請求における審理手続の充実といった手続の公正化が進められたことは明らかであるから、まずは同法改正を正当なものとして評価しなければならない。その上で、**救済率向上にとどまらない別の目的とその目的達成に向けた法制及びその運用の改革を目指すことが、適切である。**

(2) 本検討の目的と展開

政府における総務省「行政不服審査法の改善に向けた検討会」(令和3年5月～。以下「政府・検討会」という)では、**迅速な救済、制度の活用促進、公正性の向上**という観点から法運用についての検討が行われ、最終報告書がまとめられた(令和4年1月)。特段の法律改正を行わず、

¹ 本検討では、地方公共団体を「自治体」と表記する。

² 本検討では平成26年法律68号による全部改正された行政不服審査法を「行審法」又は「新行審法」と、改正前の昭和37年法律160号の行政不服審査法を「旧行審法」と略称表記する。

³ 阿部泰隆「行政不服審査法の解釈と運用の現況と改善策」自治実務セミナー2021年10月号48～49頁及び同論考で示されている各種例を参照。

⁴ 総務省の「行政不服審査法の施行状況に関する調査」によれば、自治体の行政不服申立て(旧行審法にあっては異議申立てと審査請求、新行審法にあっては審査請求)における救済率(認容数/処理件数)は、6.1%(2011年度)→6.8%(2018年度)・4.7%(2019年度)である。なお、旧行審法時代の統計として2014年度のものもあるが、同年の統計は滞留していた公務員懲戒処分関係の審査請求の大量処理(棄却)案件があるために新行審法と比較しにくいことから2011年度のデータで比較した。また、認容率が高まったとされる生活保護の審査請求でも、厚生労働省の被保護者調査(第27表)によれば、実質認容率(原処分を撤回したものを含む認容率)は、旧行審法下の2014年度にあって裁決8,499件中1.4%から2019年度裁決3,050件中5.1%になったにすぎない。実質認容件数は、123件(2014年度)から155件(2019年度)と、生活保護の審査請求全体の件数の中でごくわずかである。

制度の周知や関係者の研修充実といった取組を想定しているようである。それはそれで意義のあることなので、ここで、同検討会をなぞるような検討を繰り返すことは、相当ではない。

そこで、報告者は、**アカウンタビリティ (Accountability) に着目する**。その意味内容については別途検討するが、アカウンタビリティを欠く審査請求の取扱いは、審査請求人のみならず、国民全体の行政不服審査制度そのものへの不信をもたらしかねない。審査請求人の意に沿わない結論となる審査請求でも、アカウンタビリティを尽くすことで、制度の信頼向上を図り、住民 (国民) の納得する行審法の安定的な運用を図るべきと、報告者は考えるのである。

以下、まず次節では、そもそも行政上の**法原則としてのアカウンタビリティ**の意味内容について検討する。現行法制の解釈運用は、アカウンタビリティを、行政によるただの説明努力義務 (訓示規定) と解している。だが、ここでは、アカウンタビリティの由来である会計学の議論から出発して、その内容を見直す。

その上で、第3節において、現行制度を前提としつつ、**処分庁、審理員、行政不服審査会及び審査庁における諸活動** (報告者が重要と考えるもの) **並びに裁決書について、アカウンタビリティ向上に向けた方策**について検討する。

最後に、第4節で本検討の今後の課題を挙げる。なお、本検討中のホームページの最終アクセス日は、令和4年1月10日である。

2 行政不服審査におけるアカウンタビリティ

(1) 行政法学 (実務) における説明責任の空虚性

行政法規に関しアカウンタビリティや説明責任が意識され始めたのは、平成6年以降の、いわゆる情報公開法制整備の時期であるとされる⁵ (ただし、会計検査院では昭和60年頃以降から、アカウンタビリティと評価 (業績検査) に着目した研究を続けていたとされる⁶)。その結果、行政機関の保有する情報の公開に関する法律 (行政機関情報公開法) 1条⁷などに「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」 (これを以下「説明責務」という) という表現が実定法に盛り込まれた。それまで行政法学には、「アカウンタビリティ」やこれに相当する観念は希薄であり、同法整備時には行政学の「アカウンタビリティ」が参照されていたようである。

⁵ いわゆる橋本行革時における政府部内でのアカウンタビリティの使われ方に関して、本多滝夫「行政スタイル」の変容と「説明責任」公法研究65号 (2003年) 178～183頁。

⁶ 山谷清志「アカウンタビリティと評価—ふたたび「状況と反省」」会計検査研究62号 (2020年) 5頁。当該指摘は、アカウンタビリティがファッショナブルな用語として登場したのに何も改革が進んでいないと述べる、加藤芳太郎「状況と反省」会計検査研究創刊号 (1989年) 巻頭言 (<https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/mag/1-1.html>) を受けてのものである。

⁷ 独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律1条及び行政機関が行う政策の評価に関する法律1条にも、「説明する責務」が登場する。

ところが、行政学が行政責任論において、説明が不十分な場合に責任を問うという答責性を軸にアカウントビリティの概念を構築してきたにもかかわらず⁸、実定化された「説明責務」は答責という要素を捨象した。このため、**説明責務は、単なる（何某かについて）説明するという訓示規定としての努力義務（説明努力義務）に矮小化されてしまった**⁹。

もっとも、説明責務の規定を手掛かりに、行政法学において説明責任を行政活動全般の法原則ととらえようとする動きは見られた¹⁰。ただ、この動きの下でも、当該原則違反が個別具体の行政活動の違法性を直ちにもたらすものにはならなかった。当該学説の説明責任（以下〈説明責任〉という）は、嚮導原理¹¹として、あるいは他の実定法の義務違反（例えば行政の調査義務違反¹²）と結びつけて、理解されているにとどまる。また、〈説明責任〉と調査義務違反の結びつけが行政作用法総論の議論であるのに対し、行政（事件）訴訟の場面で〈説明責任〉を検討する論考も存在する¹³。その論考でも、〈説明責任〉は他の法原則とは異なり、立法や解釈におけるガイドラインとしての性格を持つにとどまるものであって、それだけで具体的な問題を解決できるものとして構想されたわけではなかった。〈説明責任〉という観点から行政訴訟制度の問題等を発見し、これを通じて問題の解決について一定の方向を見出すものとして〈説明責任〉が扱われている¹⁴。審査請求も広義の行政争訟といえるから、〈説明責任〉レベルで審査請求を検討するというのは、こうした行政訴訟における検討の行審法版を構想すれば済むかもしれない。

しかし、これによるならば、**説明努力義務（訓示規定）**に照らして審査請求における諸規定の規範的水準（理想状態）に不達の運用につき望ましい内容を提示すれば済むことになる。**説明の不十分さはせいぜい不当のレベルの問題にすぎず、「説明」は適法か否かという法解釈のツールではないこと**になろう。それではアカウントビリティの向上が審査庁等行政側の努力次第になるからそれは相当でない、というのがこの検討の基本に据えられる。

⁸ 今日の行政学あるいは公共政策論における標準的なアカウントビリティの議論としては、佐野亘＝山谷清志監修／山谷清志編著『政策と行政』（ミネルヴァ書房、2021年）序章（政策と行政のアカウントビリティ）1～27頁〔山谷清志執筆〕、第1章（行政責任と公共政策）31～51頁〔南島和久執筆〕を参照。

⁹ 本多・前掲注5論文183頁、山谷・前掲注8論文19頁参照。

¹⁰ 櫻井敬子＝橋本博之『行政法（第6版）』（弘文堂、2019年）22頁、大橋洋一『行政法Ⅰ（第4版）』（有斐閣、2019年）54頁。

¹¹ 塩野宏『行政法Ⅰ（第6版）』（有斐閣、2015年）94頁。

¹² 大橋・前掲注10著54頁では、行政調査義務が説明責任原則から導くことができるものと説明されている。

¹³ 北村和生「行政訴訟における行政の説明責任」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅲ』（有斐閣、2008年）85～101頁。また、調査・説明義務から行政手続・行政事件訴訟を検討する山本隆司「行政手続及び行政訴訟手続における事実の調査・判断・説明」宇賀克也・交告尚史編『現代行政法の構造と展開』（有斐閣、2016年）293～324頁も参照。

¹⁴ 北村・前掲注13論文101頁をまとめた。

(2) 行政上のアカウンタビリティの見直し

行政学においてアカウンタビリティが多段階的に構成されると主張される¹⁵のと同様に、法学（法実務）におけるアカウンタビリティも多様であると考えられる¹⁶。とはいえ、ここでは、上記〈説明責任〉を見直してより固い法原則として考え直していく。具体的には、アカウンタビリティの原義に立ち返って再検討を行う。

ア 会計学及び公会計論におけるアカウンタビリティ

アカウンタビリティは、もともと会計用語に由来する。この「会計」という語それ自体は、かつて司馬遷が「夏王朝を始めた禹が、適材適所を実現するために、仕事を任せた人に「会」ってその功績を「計」る行為に因み、「会計」という言葉が生まれた」と指摘していたという¹⁷。そして、この「会計は、もともと、財の管理・運用について報告を行い、その受託責任または会計責任 (accountability) を明らかにする手段として発達してきた」¹⁸。なお、「受託責任」は stewardship の訳語であることもある。そして、会計責任と受託責任の関係については諸説あり¹⁹、会計責任と受託責任が同義であるという考え方に統一されているわけではない。そこで以下では、会計学におけるアカウンタビリティの訳語を「会計責任」に統一する。

英米の accountability は、語源的には「単なる説明ではなくて、「責任」や「法的責任」を伴った「説明、あるいは説明的であることの質」」²⁰のことであった。この語は 1950 年代に日本の会計学にも登場し²¹、その議論は、会計の目的に関する議論と交錯し²²、あるいは原始的な財務会計における会計責任だけでなく管理会計においても観念されるようになり²³、極めて広範なものとなっている。また、会計学の議論も広く様々な「責任」を扱う議論（哲学や政治学・行

¹⁵ 山谷・前掲注 8 論文 19～21 頁を参照。

¹⁶ 蓮生郁代「アカウンタビリティーの意味－アカウンタビリティーの概念の基本的構造」国際公共政策研究 14 巻 2 号 (2010 年) 1～15 頁。また、国家を超える国際行政法におけるアカウンタビリティにつき、興津征雄「グローバル行政法とアカウンタビリティ」浅野有紀ほか編著『グローバル化と公法・私法関係の再編』（弘文堂、2015 年）47～84 頁。

¹⁷ ここでは、吉田寛『市場と会計』（春秋社、2019 年）5 頁を参照した。

¹⁸ 新井清光・川村義則『新版現代会計学（第 3 版）』（中央経済社、2020 年）4 頁。

¹⁹ 石原裕也「わが国会計理論における会計責任と受託責任－受託責任の由来と意味」安藤英義編『会計における責任概念の歴史－受託責任ないし会計責任』（中央経済社、2018 年）319～342 頁、友岡賛「stewardship と accountability：会計学の考え方（7）」三田商学研究 63 巻 2 号 (2019 年) 1～14 頁。

²⁰ 梶田龍三「英米における受託責任（会計責任）概念の歴史と諸相」安藤編・前掲注 19 著 38 頁。

²¹ 石原裕也「日本における会計責任（受託責任）の歴史」安藤編・前掲注 19 著 34～35 頁。

²² 上野清貴「会計目的としての会計責任」経営と経済 100 巻 4 号 (2021 年) 67～102 頁参照。

²³ ここで財務会計とは、「株主、債権者、国などの外部利害関係者（従業員もしばしば外部関係者とされる）に対して会社の財産の状態や経営の業績に関する会計の情報を提供することを目的とする会計領域」（新井ほか・前掲注 18 著 7 頁）をいう。また管理会計とは、「会社の経営者が経営方針や経営計画を設定し、さらにこれにもとづいて行われた経営活動の結果を分析・評価するための会計情報を提供することを目的とする会計領域」（同書 8 頁）をいう。会計責任は、伝統的には財務会計の領域で登場した後、管理会計に拡張されていった。学説の史的展開については建部宏明「管理会計における会計責任」安藤編・前掲注 19 著 131～147 頁を参照。

政学など²⁴⁾を参照して議論を進めているため、筆者の能力ではこれをまとめきれない。ただ、アカウントビリティが単なる報告行為にとどまらないことは摂取できる。まとめ方は様々だが、ここでは、会計学におけるアカウントビリティは、会計責任を有する者が、委託者（株主等）や内部経営責任者に対して、説明（報告）をし、一定の要件で責任を解除されるまで、負わなければならない役割²⁵⁾と表現しておきたい。

さらに注目されるのは、ドイツにおいて **accountability** に相当する語が **Rechenschaft** であり、これはドイツ民法の顛末報告に由来するとされることである²⁶⁾。会計責任から派生する説明責任が、契約法理における説明義務に接続するものであることを示唆するものとなっている（後記 イ 参照）。

また、会計のアカウントビリティは、民間（営利企業）にとどまるものではない。政府会計（公会計）でもアカウントビリティは重要な構成要素である。実際、地方自治の領域でも会計責任としてのアカウントビリティについて扱った文献が昭和55年には公刊されている²⁷⁾。だが、平成10年代に入るところまで、その概念の意味するところについては、詳細な検討はなされていなかったといわれている²⁸⁾。

そこで本稿では、アメリカの地方政府（自治体）における会計基準を策定する民間団体である GASB (Governmental Accounting Standards Board：政府会計基準審議会)²⁹⁾ の概念報告書第1号「財務報告の目的」(MAY 1987) に示されているアカウントビリティを取り上げる。同報告書によれば、辞書では **accountable** を「自分の行為を説明し、自己の行為を正当化することが義務付けられていること」と定義していることから、**アカウントビリティは、政府が市民に対して公共の資源の調達とその使用目的を正当化することを要求するものである**としている³⁰⁾。この正当化義務を果たさない場合には、懲罰を受ける可能性を持つと考えられる³¹⁾。

²⁴⁾ 例えば、古今東西の責任の思想を取り上げて扱う片岡寛光『責任の思想』（早稲田大学出版部、2000年）は会計責任を扱う会計学の各種論考でもよく取り上げられている。

²⁵⁾ 「役割」という表現は、中瀬忠和「アカウントビリティについて考える―「役割」としての会計責任」の提示」商学論纂（中央大学）第61巻第3・4号（2019年）426～429頁を参照した。

²⁶⁾ 菱山淳「ドイツにおける受託責任（会計責任）概念の系譜」安藤編・前掲注19著189～227頁（とくに190頁）。

²⁷⁾ 吉田寛（注17と同姓同名であるが別人）『地方自治と会計責任』（税務経理協会、1980年）第2章・地方自治と会計責任（19～34頁）では、自治体の財政のアカウントビリティについて論じている。

²⁸⁾ 小林麻理『政府管理会計―政府マネジメントへの挑戦』（敬文堂、2002年）28頁。なお、この指摘以前に、隅田一豊『住民自治とアカウントビリティ』（税務経理協会、1998年）110～115頁がアカウントビリティについてまとめており、そこでは当時の行政学における行政責任論を参照している。

²⁹⁾ この団体については、会計検査院『国際公会計基準と米国の公会計基準の現状に関する調査（平成21年度海外行政実態調査報告書）』（2010年）(https://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/pdf/2010_usa.pdf) 64～71頁を参照。

³⁰⁾ Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation, Concepts Statement No. 1 of the Governmental Accounting Standards Board, Objectives of Financial Reporting, GASB, para.56 (https://www.gasb.org/jsp/GASB/Document_C/DocumentPage?cid=1176160039864&acceptedDisclaimer=true) 本報告については、吉田・前掲注17著8頁注19から示唆を得た。

この懲罰が権利義務関係の変動をもたらす効果を有すると解するならば、アカウンタビリティとして果たすべき具体的内容とこれを果たしたとする（責任を解除する）要件を明確にする必要がある。例えば、財政であれば、議会における決算の承認といった、法律上の要件・効果が分かりやすい。

イ 契約法理の報告義務

先に、ドイツにおいて accountability に相当する語が Rechenschaft であり、これはドイツ民法の顛末報告に由来すると紹介した。ドイツ法の報告義務・顛末報告義務については他の論考に委ねる³²が、我が国でも委任契約において受任者の報告義務・顛末報告義務が規定されている（民法645条）。民法の当該条項は、平成29年の債権法改正によって若干の修正がなされたが、実質的な改正は「顛末」を「経過及び結果」に改めたことにとどまる。解釈論として大きな変動は生じていないだろう。受任者がこの報告義務を怠れば債務不履行となり、受任者は当該債務不履行責任を負うことになる³³。そして、医療契約やフランチャイズ契約など様々な契約でこの報告義務規定が裁判上の紛争となり、しかも報告義務がより広く認められていく傾向にあるとされている³⁴。

政府（自治体）の成り立ちを国民（住民）との間の一種の契約（社会契約³⁵）としてとらえるならば、この委任契約の内容を行政にも取り入れることにはそう大きな違和感はないと思われる。そこで、アカウンタビリティを受任者の報告義務・顛末報告義務ととらえると、民事法と同じ水準で、行政上の説明義務違反の法的意味内容を把握することができる³⁶。

また、委任よりも委託者・受託者の信認関係が求められる信託法制においても信託受託者の報告義務がある（信託法36条）。信託法上の信託概念を政府と国民の関係にそのまま用いることは妥当でないかもしれないが、「国政は、国民の厳粛な信託による」（日本国憲法前文）から、政府には信託受託者としての国民に対する報告義務が存するということができるだろう。

ウ 再考した行政法上のアカウンタビリティ

以上を踏まえ、ここでは、法原則としての**行政法上のアカウンタビリティを、①行政と当該行政活動において法律関係を形成する者（相手方）との間において、行政が当該相手方に対し**

³¹ 山本清『アカウンタビリティを考える—どうして「説明責任」になったのか』（NTT出版、2013年）4頁。同書は、会計学、政治学・行政学、経済学、経営学、社会学、心理学と幅広い分野のアカウンタビリティを検討している。なお、本文の「懲罰」は、行政法学的には「制裁」に代えてもよからう。

³² 岩藤美智子「ドイツ法における報告義務と顛末報告義務—他人の事務を処理する者の事後的情報提供義務の手がかりを求めて（1）～（4・完）」彦根論叢327号（2000年）、328号（同）、331号（2001年）、337号（2002年）を参照。

³³ 土居俊平「委任契約における報告義務」駒澤法曹15号（2019年）123～124頁参照。

³⁴ 土居・前掲注33論文121～122頁参照。

³⁵ 内藤淳「社会契約」森村進編『法思想史の水脈』（法律文化社、2016年）58頁は、社会契約を「人びとが互いに合意し契約することで社会共同体を作る」と表現している。

³⁶ 私法上の活動と行政法を統合して「説明責任」を考究するものとして長野県弁護士会編『説明責任—その理論と実務』（ぎょうせい、2005年）がある。

て、当該行政活動における内容の正当性（適法かつ妥当であること）を説明すること（これを以下「正当化説明」という）、②当該相手方との関係で正当化説明が不十分と評価される場合は、当該行政活動が法的瑕疵を有することとなり、実定法に従って是正（再度の正当化説明を要したり、法的効果を否定したりすること）がなされるべきことの両要素を併せ持つものと整理する。

なお、我が国の実定行政法制には説明責務しかないから、こうしたアカウントビリティを根拠付けることはできないのではないかという指摘が考えられる。これについて、私法の契約関係においては、委任契約に限らず信義則上の説明義務があり、その違反は不法行為を形成するというのが判例法理である³⁷。信義則を行政法上の一般原則と解すれば³⁸、アカウントビリティは行政法上の信義則に由来する一般法理と理論構成をすることができるはずである³⁹。

（3）行政不服審査制度におけるアカウントビリティの意義

ア アカウントビリティの分節化

正当化説明の不備（アカウントビリティの不十分さ）を法的瑕疵と考える本検討では、①いかなる主体が、②誰に対して、③どのような内容の説明（説明の内容的正当性）を、④どのような手続で行うこと（説明の手続的正統性）により、責任の解除を得られるのかを、明確にすることが必要になる。行政と国民の間の〈説明責任〉といった大まかな理解では曖昧で不十分である。説明義務者と説明を受ける権利者（被説明者）の意義・範囲⁴⁰を、要説明事項の内容・手続等を、当該行政上の個別実定法規に即して、分節して明らかにする必要がある⁴¹。そして、個々の分節ごとのアカウントビリティを積み上げることで、当該審査請求事務に係る行政機関（主

³⁷ 最判平成23年4月22日民集65巻3号1405頁。この判決は、出資についての契約締結に至る際の信義則上の説明義務違反が契約後の債務不履行を構成しないことを判示しているが、損害が発生するときは不法行為による損害賠償請求が認められることを前提としている。信義則上の説明義務については、長野県弁護士会編・前掲注36著4～7頁を参照。

³⁸ 課税処分について、法の一般原理である信義則法理が適用され得ることについて最判昭和62年10月30日判例タイムズ657号66頁。我が国の行政法教科書には、「信義則」ではなく「信頼保護の原則」と表記するものもあるが、これでは「誠実」の要素が言葉に見られなくなることから、ここでは信義則（信義誠実の原則）を用いている。なお、行政の誠実義務は、請願法5条により実定化されていると考えることもできる。やや余談に属するが、2021年に制定・施行された韓国・行政基本法は、平等原則、比例原則等の行政法上の一般法原則を実定化しているが、信頼保護原則（12条）とは別に、私法上の信義則と区別するために、行政における誠実義務を一般法原則として規定している（11条）。その立法趣旨については、韓国法制処『행정기본법 조문별 해설（行政基本法条文別解説）』（法制処、2021年）42～43頁を参照。

³⁹ 行政機関情報公開法1条の「説明責務」は「国民主権の理念」にのっとっている形だが、本稿のアカウントビリティは、政治的な国民主権原理でなく行政法上の信義則に由来すると解していることになる。

⁴⁰ 会計学（経済学・経営学）と政治学・行政学で用いられるアカウントビリティ概念を比較した橘孝昌（教育行政学）によると、後者はプリンシパル（本検討でいう被説明者）の不確定性が高い点を指摘する（同「アカウントビティ」はどのように用いられてきたか—会計学、経済学、政治学、行政学及び教育行政・学校経営研究にわたる検討」東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢39号（2020年）40～41頁参照）。

⁴¹ 長野県弁護士会編・前掲注36著42～49頁（説明の相手方、…）に示唆を得た。

に処分庁及び審査庁)が、国民(住民)全体との間で、アカウントビリティを総体的に果たしたと認められることになる。

イ 審査請求における分節化されたアカウントビリティの体系

自治体の機関が審査請求における審査庁となる場合の、主な行政機関の活動別の、説明責任に関する正当化説明の説明義務者、被説明者を大まかに記載すると、次の表のように記すことができる。

【表】分節される審査請求事務におけるアカウントビリティ(主なもの)

条文	事項	説明義務者	被説明者
9	審理員指名	審査庁	審査請求人・処分庁等
29	弁明書	処分庁	審理員(審査庁)
31	口頭意見陳述の進行	審理員(審査庁)	審理関係人
38	提出書類等の閲覧許可	審理員	審査請求人・参加人
42	審理員意見書	審理員	審査庁
44～53	裁決関係	審査庁	審査請求人・処分の相手方・参加人、処分庁等
74～79	行政不服審査会の調査	行政不服審査会	審査関係人
81	行政不服審査会・委員の選任	委員選任者(首長)	審査関係人

*「条文」欄の数字は行審法の条文である。

(作成) 田中孝男

この表では、行審法上、説明義務者の何らかの活動・行為の直接の相手方を被説明者としている。

一般に説明責任(説明義務)を尽くしたか否かを判断する権限は被説明者にあるといえる。だが、被説明者が審査請求人となる場合、説明の成否判断権限を同人に委ねてしまえば、同人が自己に不利な説明については内容がどのようなものなのかにかかわらず、全て拒否し、アカウントビリティが解除されず説明義務者が何らかの懲罰・制裁を受けることになってしまいかねない。このような法的構成は、審査請求人以外は、処分庁はおろか一般国民も納得しないだろう。報告者は、説明義務者を指揮監督する者・機関や、当該行為の是非を判断する公平な第三者(裁判所や行政不服審査会)から見て、説明義務者がその行為等の正当性について説明を果たしたと判断できれば、責任は解除され则认为。客観的には正当と評し得る説明について被説明者が納得をしないことは、被説明者において当該説明を納得するかどうかの裁量があったとしても、説明に対して納得するかどうかの裁量権の濫用であると構成し得るだろう。

また、説明義務者の行為・行動の直接的相手方だけではなくて、その手続に後続する主体があ

るときは当該主体も（いわば二次的な）被説明者となる。例えば、審理員意見書は、行政不服審査会でもその内容の適否が審議されるから、行政不服審査会も二次的な被説明者と言い得る。

さらに、いちいち個別の説明をしなくても、当然に正当であると認められる行為も有り得る。例えば、審理員が審査請求人に対する弁明書を送付する場合（行審法29条5項）、弁明書が審査請求人に到達すれば具体的に説明をしなくても当然に審理員の送付義務は果たされたと考えられるだろう。もっとも、一般的でない送付によったとき（例えば、弁明書の電子ファイルを電子メールで送信するといったこと）には、なぜそれによったのかを説明する義務があるから、本件送付規定において、送付の事実があればアカウントビリティが当然に認められるということにはならない。

本検討におけるアカウントビリティの定義から、**審査請求における各段階でのその不備は法的な瑕疵となるが、その瑕疵の効果は、それぞれの分節化された段階における説明義務者の行為・活動の態様^{たいよう}によって、異なってくると考えられる。**このことに関し、熊谷市・小林土地改良区事件において、裁判所は、①審査庁である同土地改良区が監事を審理員に指名したことにつき審理員の除斥要件である「審査請求に係る処分…に關与した者」に抵触して違法であること、②審理員意見書内容を確認・検討することすらしなかったこと、③審査庁と審理員が審査請求人不在の中で審査請求の対応について協議していて審理員制度の趣旨に反していることを理由に、行審法の趣旨に反する重大な手続上の瑕疵があるとして、裁決そのものを違法であると取り消している⁴²。これらの要素全てを充足しないと本件で違法とならなかったのかははっきりしないが、実務的には、これらの要素につき一つでも該当すれば裁決が違法となりかねないことを前提にして、審査請求事務を執り行うべきであろう。

3 アカウントビリティ不備の瑕疵とその向上に向けた方策

それでは、審査請求の各段階で筆者が重要と考えるものについて、アカウントビリティの不備による法的瑕疵の内容と、そのようにはならない、つまりアカウントビリティを向上させる取組を検討していく。

（1）処分庁—とくに弁明書の提出（行審法29条2項）

政府・検討会では、弁明書の記載事項・内容や処分の要件充足性等に関する証拠書類・処分基準が不足している事例が見られるとし、研修の充実等を提案している⁴³。実際の弁明書等の質の向上は大切であるが、実効性ある研修等とするためには、一定水準以上の弁明書等の提出

⁴² 東京高判令和元年5月21日判例時報2492号10頁（本判決で確定）。原審・さいたま地判平成30年7月18日判例時報2492号17頁は、この裁決を違法とはしていなかった。

⁴³ 政府・検討会『最終報告』（2022年1月。以下『最終報告』という）38頁。

ができない不利益を処分庁に甘受させる必要がある。

被説明者である審理員は、説明が不十分な弁明書についてはアカウントビリティを欠くとして補正すべき事項を示して再度期限を定めて処分庁に弁明書の提出を求めるべきである。

ここで、弁明書の提出は審査請求における必須手続であるから、**弁明書(に値する内容のもの)の提出がない場合に棄却の裁決をすることは、本稿のアカウントビリティの観念からは、(審理員や行政不服審査会がこれを認めていたとしても)重大な手続上の瑕疵があるとして裁決は違法になると解することができるだろう。**

なお、行政手続法の理由提示(同法8条・14条)の不備による手続的瑕疵は、弁明書での理由追完では治癒されない(伊東市太陽光発電施設に係る河川占用許可取消請求事件東京高裁判決⁴⁴参照)ので⁴⁵、審査請求の審理でも審理員は、注意が必要である。

(2) 審理員

ア 審理手続の許可その他の処分に係るアカウントビリティ向上

審理員は、利害関係人の審査請求への参加許可(行審法13条1項)、口頭意見陳述時の補佐人出頭(同法31条3項)及び処分庁等に対する質問発出(同条5項)の許可又は陳述制限(同条4項)並びに提出書類等閲覧許可(同法38条)といった権限を有している。これらの行為(処分)においては、行政手続法3条1項15号により同法の処分手続に関する規定は適用されないが、**不許可としたり、陳述制限をしたりする場合には、アカウントビリティ向上の観点から、理由を提示すべきである。**

イ 口頭意見陳述

行審法31条では、口頭意見陳述の経過等について、聴聞調書(行政手続法24条1項)のような調書等を作成する旨の規定は明文では用意されていない。しかし、口頭意見陳述の機会は申立人の申立てがあったときは原則として必要的に設定しなければならないから、その経緯がどのようなものかについて審理員にはアカウントビリティがある。その向上のために、**審理員は口頭意見陳述の記録・調書を作成すべきである**⁴⁶。

ウ 審理員意見書等

審理員の任務を集大成する審理員意見書は、裁決書の原案(又はそのたたき台)となること

⁴⁴ 東京高判令和3年4月21日判例地方自治478号59頁(本判決で確定)を参照。なお、処分当時の理由提示に不備があり、審査請求の棄却裁決で理由を明らかにした場合に瑕疵が治癒されないことについて、旧行審法の下での及び法人税の更正処分についての事件であるが、最判昭和47年12月5日民集26巻10号1795頁がある。

⁴⁵ 同旨、室井力ほか編著『行政手続法・行政不服審査法(第3版)』(日本評論社、2018年)443頁〔大沢光執筆〕。

⁴⁶ 阿部・前掲注3論文54～55頁。なお、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説(第2版)』(有斐閣、2017年)185頁は、審理員の審理に係る事件記録(行審法41条3項)として同法31条のものとして、口頭意見陳述書を例示している。また、(一財)行政管理研究センター編『逐条解説行政不服審査法(新政省令対応版)』(ぎょうせい、2016年)225頁でも、行審法41条3項の事件記録に、口頭意見陳述等の手続の記録があることを例示している。

が多いが、法律的な文書になっていないとの内容面の不十分さが指摘されている⁴⁷。審理員の資質向上に努める必要はあるが、アカウントビリティ向上の観点からは、**行政不服審査会において、審理員の審理手続を審議する際には、審理員意見書に対して審理員を召喚し、説明させることとすべきである**⁴⁸。

(3) 行政不服審査会

ア 審査会委員

審理の公正という観点では審理員における配慮（例、除斥要件）と同じく、行政不服審査会の委員の選任も重要である。国の行政不服審査会の場合は、両議院の同意を得るという手続が採用されている（行審法69条1項）が、自治体の条例で、審議会の委員選任同意を議決案件とする例は多くないと解される。

公正な審理のための適格者を委員に選任した旨のアカウントビリティを果たすためには、長による委員に選任同意について議会の議決事件としないとしても、選任時に選任理由を併せて公表することが必要である。

イ 要諮問事項

総務省調査・令和元年度分で、自治体（都道府県・指定都市）において処理が完了した審査請求9,766件のうち行政不服審査会への諮問件数は1,935件（19.8%）にとどまり、諮問を行わなかったのは7,831件と8割にものぼる。そのうち半数以上（4,067件）は行審法上諮問を不要とするものであると、他の法律の規定により適用除外とされている（例、情報公開審査会等に諮問など）ためと、自治体側は回答している。

これらの取扱いを正当であると解するとしても、第三者機関による審議は、行審法の公正な運営の核となるものであるから、例えばほかに**行政不服審査会が諮問を不要と裁量的に判断する場合**（行審法43条1項5号）は、**アカウントビリティ向上の観点からその理由を公表すべきである**。

また、審査請求の却下案件では行政不服審査会への諮問は不要となっているが（行審法43条1項6号）、行政事件訴訟の事件で見られるように処分性や原告適格に関しては必ずしも明確ではないものもあるし、審査請求期間徒過といっても正当な理由があるときはそのことのみで当該審査請求が不適法となることはないから（同18条1項ただし書及び同条2項ただし

⁴⁷『最終報告』40～41頁参照。

⁴⁸行審法74条は、審査関係人に、審査庁は含めているが審理員は含めていない。そこで同条の「適当と認める者」として、審理員に審理員意見書に関する申し開きをさせることとすべきである。小規模市町村では、行政不服審査会の業務を県に委託したり、事務局の共同設置をしたりなどしている。このような小規模市町村の審理員意見書は、審理員の専門性欠如の点から、政府・研究会の指摘するような課題を有するものとなるおそれがより高くなる。このような市町村における審査請求において、県などに置かれる行政不服審査会の委員にとっては、審理員意見書の審議のために当該審理員を召喚することが不可避になるのではなかろうか。

書)、審理員意見書が却下を具申していても、原則として行政不服審査会に諮問する運用をすべきと思われる(同審査会に諮問した上で、以後諮問不要な却下案件を、同法43条1項5号の手続によって確定すれば済むはずである)。

ウ 会議記録の作成

国の行政不服審査会と運営を同じくしているのであれば、行政不服審査会における審議は原則非公開としている自治体が多いと思われる⁴⁹。行政不服審査会の審議の公正さ等は最終的には答申(行審法44条参照)に収れんするものの、その内容的正当性と手続的正統性のアカウンタビリティを確保するためには、審議の過程を記録することが当然の前提となろう。なお、行政不服審査会の会議を原則公開としている自治体⁵⁰においても、会議等の記録作成は、不可欠である⁵¹。

(4) 審査庁

審査庁は、裁決に至るまでの諸手続全般について、それが内容的に正当であり、かつ、手続的に正統であることについてのアカウンタビリティを有する。公正を疑われるような取扱いはその内容的正当性も手続的正統性も説明することができないのではなかろうか。例えば、行政不服審査会への要諮問事項の諮問の遅滞や、諮問取下げと再諮問の連続といった運用⁵²は、審査庁が「遅滞なく」(行審法44条)裁決すべき義務を逃れるための脱法行為と評価されても仕方ないであろう。

(5) 裁決書

裁決書には理由が付されなければならない(行審法50条1項4号)。この理由提示は、審理関係人への説明を尽くすという観点から行われているから⁵³、まさにアカウンタビリティの確保として肝になる。

政府・研究会では、事実認定の記載とその根拠が不備であることが指摘されている⁵⁴。これに加え、報告者は、**裁量のある処分に対する審査請求を棄却する場合には、当該処分が違法でないことは当然として、不当でもないことについても理由を記載しなければならない**と考える。処分の不当性審査が困難であるという指摘は多々ある⁵⁵が、審査庁は処分の不当性審査

⁴⁹ 総務省の行政不服審査会における審理が非公開なことについては、行政不服審査会運営規則28条を参照。これに準ずる自治体の規定として、福岡県行政不服審査会運営規則25条を参照。

⁵⁰ 野洲市行政不服審査会条例10条6項本文を参照。

⁵¹ 野洲市行政不服審査会運営規則27条を参照。

⁵² 本報告書・幸田論文参照。

⁵³ (一財)行政管理研究センター・前掲注46著282頁、宇賀・前掲注46著233頁。

⁵⁴ 『最終報告』49～51頁。

⁵⁵ 阿部・前掲注3論文49～52頁及び同論文で掲げる諸論稿を参照。

もなし得るのであるから、審査庁が不当でないことを明らかにしなければ、それが困難であろうとなかろうと棄却とすることもできないはずである。この裁決書のアカウントビリティを確保するため、裁量のある処分の審査請求を棄却する際に、裁決書に当該処分が不当でもないことについて理由が記載されていなければ、裁決固有の瑕疵（行政事件訴訟法10条2項参照）として当該裁決は違法で取り消されるべきものと解するのが妥当である。

4 本稿のまとめと今後の検討課題

本検討では、自治体における審査請求の運用について考える際に、改めてアカウントビリティの意味を、より強度な法原則とするための考察を加えた上で、審査請求事務におけるいくつかの事項について、アカウントビリティ向上の観点から、提言を行った。前段の考察に手間取り、具体的項目につき、か細い内容にとどまってしまった感がある。本検討以外の他の委員の報告に多くを委ねたいし、報告者においても引き続き様々な検討を進めたいと考えている。なお、本検討の構想当初は、審査請求事務について手続等を上乘せ式的に規律する条例の検討に関する記述も予定していたが、これについては、別稿⁵⁶によることとする。

⁵⁶ 田中孝男「行政通則法と条例制定権—行政不服審査法に関する条例を例に」自治実務セミナー2022年2月号50～55頁、3月号68～73頁。

審査請求における大量請求案件への対応

—行政不服審査法43条1項5号の諮問不要類型を設定した事例の紹介—

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授 板垣 勝彦

1 はじめに

神奈川県行政不服審査会（以下「審査会」ということがある。）は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づく審査請求に対して審理員が行った審理手続の適正性や、法令解釈を含めた審査庁の判断の妥当性について、審査庁からの諮問に応じて調査審議し、その結果を報告することを職務とする県の附属機関である。

審査会は9人の委員で構成されており¹、委員の全員をもって構成する会議（以下「全体会」という。）で調査審議を行う必要があると認める場合を除き、委員3人以上をもって構成する部会で調査審議を行っている（神奈川県行政不服審査会条例6条）。神奈川県では、平成28年4月に審査会が設置されて以降、令和3年12月末日に至るまで、各3人の委員で3つの部会が設置されており（同条例8条各項）、生活保護法（昭和25年法律第144号）に関する審査請求案件は、筆者が入る第2部会が主に担当することとなっている。

神奈川県には毎年200件程度の審査請求が申し立てられており、審査庁、審理員、行政不服審査会は、その事務局職員も含めて、この6年間で対応にだいぶ習熟してきた感がある。中小規模の市町村では、1年間で審査請求が1件あるかどうかというところが大多数であり、職員が習熟する前に異動するので経験が積めないことが課題になっている現状を考えると、今後の自治体における行政不服審査法の運用について、神奈川県の経験は大いに参考になるものと考えられる。

本稿では、生活保護の基準改定に不服をもつ被保護者から申し立てられる保護（減額）変更決定への大量の審査請求に対し、神奈川県行政不服審査会がどのように対応してきたかについて紹介することを通じて、現在の行政不服審査制度の運用上の課題について考察することとする。

言うまでもなく、本稿の記述は筆者の個人的見解であり、神奈川県の公式見解ではない。

2 諮問不要類型への設定

（1）生活保護の基準改定と大量請求案件

生活保護は、生活扶助、教育扶助、住宅扶助、医療扶助、介護扶助、出産扶助、生業扶助及び葬

¹ 神奈川県行政不服審査会条例2条では、「12人以内の委員をもって組織する」とこととされている。

祭扶助から構成されるところ、これらは厚生労働大臣の定める「生活保護法による保護の基準」に従って行われる（生活保護法11条1項・8条1項）。「生活保護法による保護の基準」は、保護の実施機関（処分行政庁のこと。同法19条4項参照）が用いる裁量基準（審査基準・処分基準）を国の大臣が定めていることになり、処理基準（地方自治法245条の9）としての性格を有する。「生活保護法による保護の基準」は、昭和38年厚生省告示第158号をベースにしたものが定期的に厚生労働大臣の告示によって改定されており、この改定は、一般に「基準改定」と称される。基準改定は5年に1度、激変緩和措置の関係から3か年にわたって行われる。前回の基準改定は平成25年から27年にかけてのものであり、今回の基準改定は平成30年から令和2年にかけて行われた。とりわけ今回の基準改定は、審理員と行政不服審査会の手続を設けた改正行政不服審査法が平成28年4月に施行されて以降、初めての基準改定であったため、神奈川県としては早い段階から対応を協議することとなった。

悩ましいのは、この基準改定を契機として保護費を減額する内容の保護変更決定が行われたことについて、そのたびごとに、被保護者から当該決定の取消しを求める審査請求が数多く行われることである。主要な争点は基準改定の内容に対する不服にあり、大筋で一致している。被保護者の数が相当数に上ることから、神奈川県知事に対する審査請求も1年間で数百件に上るものとなり²、実務的には、「生活保護の大量請求案件」と呼ばれている。

ただし、「大量請求」という用語の使い方には注意が必要である。現在の自治体実務において課題となっているのは、もっぱら、情報公開条例に基づき特定の1名の請求者が段ボール箱数十箱分にも及ぶような公文書の大量の開示請求を行い、その非公開事由のマスクング処理などで実施機関が忙殺される事案である。そればかりではなく、請求者が（部分的な）非公開決定に対し審査請求によって不服を申し立てることで、自治体の情報公開審査会が当該案件の審理に数か月～数年を費やすという事態も稀ではなくなっている。こうした特定の請求者が行う大量の公文書開示請求（及び当該案件に係る審査請求）への対応が自治体実務を停滞させている事象について何らかの処方箋を編み出さなければいけないことは理論・実務の両面から喫緊の課題となっており、主に権利濫用法理を根拠とする請求棄却という手法が練り上げられてきたことは、以前に紹介したことがある³。

しかし、こうした情報公開における大量請求案件と、本稿で採り上げる「生活保護の大量請求案件」とは、明確に区別しなければならない。情報公開における大量請求が請求者の権利濫用さえ疑われる事案であるのに対して、生活保護の大量請求案件は個々の審査請求人による請求それ自体は全く正当な権利として尊重されなければならない性質のものであり、また1つ1つの請求は審査にそれほどの時間を要するものではない。ただ、個々の請求の総和が大

² 市町村長が行った保護決定に対する審査請求は、都道府県知事に対してするものとされている（生活保護法64条）。なお、不服申立て前置が定められている（同法69条）。

³ 板垣勝彦『地方自治法の現代的課題』（第一法規、2019年）36頁以下。

量に上るために、審査庁、審理員、行政不服審査会の事務処理能力といかに調和させて、「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ための制度」を運営し、「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保する」かが課題となっているのである（行政不服審査法1条）⁴。

その冒頭において、「生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長すること」を謳っている生活保護法の趣旨及び目的に鑑みれば、いかに論点が共通しているからとはいえ、流れ作業のベルトコンベアのような形で案件を処理することの是非は、常に問われなければならない。

（2）審査会への諮問を要しない案件への設定

生活保護の大量請求案件について、審議の機動性を確保しつつ国民の権利救済を行うという2つの目的を両立させるために神奈川県行政不服審査会が採用したのが、行政不服審査法43条1項5号に基づき、審査会への諮問を要しない案件（以下「諮問不要類型」ということがある。）として設定するという手法であった。すなわち、審査請求の対象となる行政処分の中には、法律に規定する要件が明確であって、解釈上の疑義が生じるおそれがなく、かつ、当該要件への適合性が客観的に判断されるようなものなど、行政不服審査会の調査審議を経ても結論が変わることは想定されず、行政不服審査会が調査審議を行う意義が小さいと考えられるものがある。そのような事案についてまで行政不服審査会への諮問を義務付けることは、裁決までの期間が長期化するのみであり、その実質的な意義に乏しいと考えられる。法も、こうした場合を想定して、行政不服審査会が国民の権利利益及び行政の運営に対する影響の程度その他当該事件の性質を勘案して、諮問を要しないものと認めた場合は、諮問を要しないことと規定している（行政不服審査法43条1項5号）。

実際にどのような審査請求について諮問を不要とするかは、諮問手続の趣旨に照らし、それぞれの自治体の行政不服審査会等によって判断される。立案担当者が想定していたのは、①原処分の要件が法令において数量的指標等により明確・客観的に定められており、当該要件の適合性が客観的に判断される処分である場合、②他の法令の規定により原則として第三者機関の諮問が義務付けられているものの、軽微である、形式的・機械的に判断し得る等の理由から、当該第三者機関が諮問不要と認めた場合、③行政不服審査会等において類似の事件についての先例が蓄積され、調査審議をしても同じ結果になると当該行政不服審査会等が認める場合などであった⁵。

神奈川県行政不服審査会では、今般の生活保護の大量請求案件について、上記③を主な理由

⁴ 基準改定が行われる年次に合わせて審査庁、審理員、行政不服審査会の人員（事務局を含む。）を増やし体制を充実させるというのは非現実的である。

⁵ 小早川光郎＝高橋滋（編著）『条解行政不服審査法』（弘文堂、2016年）227頁（添田徹郎）。

として諮問を不要とすることにした。すなわち、平成30年9月の基準改定（平成30年厚生労働省告示第317号）を契機に行われた保護変更決定処分については、翌令和元年6月までに236件の審査請求が提起されており、そのうち、既に31件が審査会に諮問されていた。31件の審査請求の不服の内容は、（1）改定された保護基準自体への不服（違憲主張含む。）、（2）基準改定に係る処分の理由付記不備をいうものに区分することが可能であった。これらのうち、審査会では、追加調査が必要な1件を除いた30件について、生活保護基準の適法性・妥当性と理由付記不備についての判断を加えた上で、答申を行っていた。

筆者個人としては、生活保護の大量請求案件については、上記①②を理由とする諮問不要案件への設定も正当化されるという立場であった。すなわち、①生活保護においては、保護変更決定等の処分の要件が法令（裁量基準も含む。）において数量的指標等により明確・客観的に定められており、当該要件の適合性が客観的に判断される処分の典型的な場合であるといえ、また、②個々の審査請求で争われている保護変更決定において従前より減額された金額は決して高額なものとはいえず、軽微であること⁶、保護基準への当てはめの是非は形式的・機械的に判断し得ると考えられたためである。ただし、理由を上記③に求めるにしても、上記①②を加えるにしても、結論に影響を及ぼす程度のものではない。

以上の議論を経た上で、神奈川県行政不服審査会は、令和元年6月7日に開催された全体会において、「行政不服審査法第43条第1項第5号の規定により神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない審査請求について」を決定し、同日付で審査庁である神奈川県知事宛に通知した。

令和元年6月7日

神奈川県知事 殿
(生活援護課 扱い)

神奈川県行政不服審査会
会長 常岡 孝好

印

行政不服審査法第43条第1項第5号に規定する諮問を
不要とする場合について（通知）

本審査会の事務につきましては、日頃格別の御理解と御協力をいただき厚くお礼申し上げます。

行政不服審査法第43条第1項第5号に規定する諮問を要しない審査請求について、令和元年6月7日に開催した神奈川県行政不服審査会において、別添のとおり決定したので、通知します。

⁶ むろん、今後も変更後の金額が反復・継続して支給されていくことを考慮すると、決して軽微とは評価できないという反論もあり得よう。

行政不服審査法第43条第1項第5号の規定により神奈川県行政不服審査会への 諮問を要しない審査請求について

令和元年6月7日

神奈川県行政不服審査会
会長 常岡 孝好

行政不服審査法(平成26年法律第68号)第43条第1項第5号の規定により神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない審査請求は、次に該当するものとする。

生活保護法による保護の基準(昭和38年厚生省告示第158号)が平成30年厚生労働省告示第317号により改正されたことを契機に行われた生活保護法(昭和25年法律第144号)第25条第2項の規定に基づく保護変更決定処分に対する審査請求であって、当該改正に対する不服(併せて理由不備の不服をいうものを含む。)を審査請求の理由とするもので、先例となる答申が存在し、調査審議しても明らかに先例と同様の答申がなされると見込まれるもの。

(3) 範囲の画定

審査会として最も注意を払ったのは、諮問を不要とする範囲をいかにして明確に定めるかについてであった。立案担当者の説明でも、「行政不服審査会等が「諮問を要しないものと認め」る具体的な方法としては、個々の審査請求案件ごとに判断することも、あるいは、裁決の蓄積を踏まえて、諮問を要しない審査請求を行政不服審査会等が類型的に定めることもあり得る」としながらも、「ただし、諮問の要否の判断を行政不服審査会等に委ねていることに踏まえれば、審査請求を類型的に定める場合には、個々の審査請求案件についての諮問の要否の判断に審査庁の裁量判断の余地が生じることは適当ではなく、諮問が不要となる範囲を明確に定めることが求められよう」とされている⁷。

そこで、令和元年6月7日の審査会全体会決定においては、諮問不要類型の対象範囲を「平成30年9月基準改定を契機に行われた保護変更決定処分に対する大量審査請求」として画定した。平成30年9月基準改定については、令和元年6月7日時点で答申が30件蓄積しており、それ以降に当該基準改定に対する不服を主な内容とする審査請求案件が諮問されたとしても、保護基準自体に対する不服や理由付記不備を理由とする内容である限り、過去の答申(先例)と同様の答申をすることが見込まれるものであり、審査会への諮問手続を経る意義が少ないと考えられたためである。

⁷ 小早川＝高橋・前掲227頁(添田)。

このようにして、神奈川県行政不服審査会では初めて諮問不要類型を設定したわけであるが、類型化の対象は平成30年9月の基準改定にかかる審査請求に限定し、将来的な基準改定は類型化の対象外とした。言うまでもなく、基準改定の内容はその年度ごとに様々であって、審査請求への対応もその都度考えるべきこととされたためである。

諮問不要類型を設定した後、審査会は令和元年6月7日付けで、審査庁に対し、諮問不要類型を設定したこと及びその内容を通知した。それ以降、審査庁は、通知の内容に照らして、審査会への諮問が必要かどうかを判断することになった。このように定められた諮問不要類型については、手続保障の視点から、神奈川県ホームページに掲載することとした。また、将来的に基準改定を契機とした大量請求が提起されるようなことがあった場合には、別途対応を協議することとなった。

実際、令和元年厚生労働省告示第66号による基準改定については、令和2年11月26日付けで、「行政不服審査法第43条第1項第5号の規定により神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない審査請求について」を審査会が全体会として決定し、同日付で審査庁である神奈川県知事宛に通知した。これに対して、3か年の最終年度である令和2年厚生労働省告示第302号による基準改定を契機とした生活保護の大量請求案件については、諮問不要類型の設定を行わないこととした（→理由は後述する。）。

（4）審査請求人への通知

行政不服審査法43条1項の他の号については、審査会への諮問が不要となる状況がその規定内容から明らかであるのに対して、同項5号については「審査請求が、行政不服審査会等によって……諮問を要しないと認められたものである場合」とされており、いかなる場合がそれに該当するかが条文の規定内容から明らかであるとは言い難い。国民の権利利益の救済を目的の1つとする行政不服審査制度の趣旨を踏まえれば、手続保障の視点から、審査請求人に対して、審査会への諮問をせずに裁決に至った理由を説明することが法律の目的に沿ったものと考えられる。こうした意図から、神奈川県は、審査請求人への裁決書謄本に添付する形で、以下の内容の文書を送付することにした（以下に掲げたのは、令和元年基準改定に係る大量請求案件に関する文書である）。

令和○年○月○日
(審査請求人) ○○ ○○ 様

審査庁 ○○ ○○

裁決書謄本等について (送付)

令和○年○月○日付けであなた (ほか○名) から提起された審査請求 (令和○年度 (審) 第○○○○○) については、審理員から審理員意見書を受領しましたが、神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない次のタイプの審査請求に該当しますので、行政不服審

査法第 43 条第 1 項第 5 号の規定により同審査会への諮問をせずに裁決します。

つきましては、同法第 51 条第 2 項及び第 50 条第 2 項の規定により、裁決書の謄本及び審理員意見書を添付します。

1 神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない類型

行政不服審査法第 43 条第 1 項第 5 号の規定により神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない審査請求について

令和 2 年 11 月 26 日

神奈川県行政不服審査会
会長 常岡 孝好

行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 43 条第 1 項第 5 号の規定により神奈川県行政不服審査会への諮問を要しない審査請求は、次に該当するものとする。

生活保護法による保護の基準（昭和 38 年厚生省告示第 158 号）が令和元年厚生労働省告示第 66 号により改正されたことを契機に行われた生活保護法（昭和 25 年法律第 144 号）第 25 条第 2 項の規定に基づく保護変更決定処分に対する審査請求であって、当該改正に対する不服（併せて理由不備の不服をいうものを含む。）を審査請求の理由とするもので、先例となる答申が存在し、調査審議しても明らかに先例と同様の答申がなされると見込まれるもの。

2 先例となる答申

事件番号	答申日	審査請求の内容
令和元年度（審）第 2012 号	令和 2 年 10 月 28 日	改定後の保護基準への不服並びに改定に係る厚生労働大臣の裁量判断及び処分の理由付記の違法を主張するもの
令和元年度（審）第 2047 号	令和 2 年 10 月 28 日	
令和元年度（審）第 2052 号	令和 2 年 10 月 28 日	

3 具体的な答申内容

（1）基本方針

ア 標準記述

続いては、神奈川県行政不服審査会において、保護基準改定に対する大量請求事案に対し、具体的にいかなる内容の答申を行うこととしたのかについて、令和元年厚生労働省告示第 66 号による基準改定（以下「令和元年基準改定」という。）に係る大量請求事案を素材に紹介する。令和 2 年 11 月 26 日、神奈川県行政不服審査会は、令和元年基準改定に係る大量請求事案に対

する行政不服審査会の答申の記述を、以下の内容で統一することを決定した。以下では、この統一的な内容の記述を「標準記述」と呼ぶことにする。

具体的な運用としては、審理員意見書の中で基準改定への不服への応答を構成する部分が以下の「標準記述」で構成されている限りにおいては、審査会として記述を修正する内容の答申は行わないこととしたものである。

● 本件処分の適法性・妥当性について

ア 請求人は、本件保護基準の改定に伴ってなされた本件処分について取消しを求めているものと解される。

イ ところで、法第1条は、「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」と規定している。

また、法第3条は、「この法律により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない。」と規定する。

さらに、法第8条第1項は、「保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分を補う程度において行うものとする。」と規定し、同条第2項は、「前項の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じ、必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであつて、且つ、これをこえないものでなければならない。」と規定している。

ウ これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であつて、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁判所平成26年（行ツ）第214号、同年（行ヒ）第217号平成26年10月6日第一小法廷判決、昭和51年（行ツ）第30号昭和57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁）。

したがって、保護基準の内容はもとより、その改定に当たりどのような手続過程を経るか、いかなる統計資料・検証手法を用いるか等を含め、厚生労働大臣には専門技術的かつ政策的見地からの裁量が認められるというべきである。

こうした点を踏まえると、今般改定された保護基準について、その内容及び制定過程に社会通念上看過しがたい過誤・欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又は濫用が認められる場合には、法第3条、第8条第2項の規定に違反し、違法

となるものというべきである。また、行政不服審査制度の下においては、違法性のみならず、不当性についても審査することになるところ、裁量権の範囲の逸脱又は濫用が認められない場合であっても、裁量権の行使が適正を欠く場合には不当なものというべきである。

エ この点、改定された保護基準は、厚生労働省の社会保障審議会生活保護基準部会が5年に1度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いて生活扶助基準や有子世帯の扶助・加算等について、専門的かつ客観的な評価・検証を行った結果を踏まえ、厚生労働大臣が個々の世帯での生活扶助費、母子加算及び児童養育加算の合計の減額幅を5%以内にとどめ、3年間をかけて段階的に実施する激変緩和の措置等を講じた上で制定したものと認められる。

請求人の主張を踏まえても、改定された保護基準の内容や制定過程には、社会通念上看過しがたい過誤・欠落は認められず、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又は濫用はなく、さらに、裁量権の行使が適正を欠くというべき事情は見当たらない。

オ そして、処分庁から提出のあった弁明書等によれば、処分庁は、法、保護基準及び関係通知に則って本件処分を行ったものと認められることから、本件処分に違法又は不当な点はなく、これを取り消すべきとする請求人の主張は採用できない。

カ また、他に違法又は不当な点も認められない。

標準記述の中心的な論理を形成しているのは、堀木訴訟に係る最大判昭和57年7月7日（民集36巻7号1235頁）と生活保護の老齢加算の減額・廃止について争われた最一判平成26年10月6日である。これら一連の最高裁判決は、生活保護法1条、3条、8条1項及び2項にいう「最低限度の生活」というのは、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである旨を判示した上で、保護基準の内容はもとより、その改定に当たりどのような手続過程を経るか、いかなる統計資料・検証手法を用いるか等を含めて、厚生労働大臣に対し、専門技術的かつ政策的見地からの裁量を認めたものである。

神奈川県行政不服審査会の判断としては、今般改定された保護基準は、厚生労働省の社会保障審議会生活保護基準部会が5年に1度実施される全国消費実態調査のデータ等を用いて生活扶助基準や有子世帯の扶助・加算等について、専門的かつ客観的な評価・検証を行った結果を踏まえ、厚生労働大臣が個々の世帯での生活扶助費、母子加算及び児童養育加算の合計の減額幅を5%以内にとどめ、3年間をかけて段階的に実施する激変緩和の措置等を講じた上で制定したものと認められるものであって、改定された保護基準の内容や制定過程に

は社会通念上看過しがたい過誤・欠落は認められないことから、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又は濫用はなく、さらに、裁量権の行使が適正を欠くというべき事情も見当たらないと判断した。

そして、処分庁が、生活保護法、保護基準及び関係通知に則って処分を行ったものと認められる場合には、当該処分には違法又は不当な点は認められない旨を、審査会として答申したのが、標準記述の内容ということになる。

イ 標準記述の審理員意見書への反映

時系列的にみると、審査会答申に先行して審理員意見書が提出されるプロセスとなっているために、初期段階の審理員意見書は、当然のことながら、「標準記述」に沿うものとはなっていない。生活保護に関する審査庁の諮問は筆者の所属する第2部会に係属するため、その段階で、「標準記述」に沿う内容の修正を加えていくことになった。

神奈川県における審査請求の審理の運用では、審査会の審議において審理員意見書に修正すべき点が存在すると判断された場合、修正箇所が少ないときは「改め文」方式で審理員意見書の内容を修正する答申が提出されるが、修正箇所が多数に上るような場合には、段落・項目ごとの「差し替え」を行う運用になっている。本件大量請求案件は、まさに「差し替え」を行うべき典型的な事案であった。

「標準記述」を示して以降に提出された審理員意見書の「理由」欄は、「標準記述」の内容で統一されていたため、個別の主張に対する応答が必要なものを除いて、審査会への諮問は不要という取扱いになった。

ウ 個別の主張への応答

審査請求人が審理を通じて行った主張が、単に「基準改定に不満がある」というシンプルな内容であった場合には、「標準記述」のみでも対応が可能である。しかし、審査請求書、反論書（再反論書を含む。）及び口頭意見陳述において審査請求人から個別の論点が主張された場合には、その都度、審査会に諮る必要が出てくる。

そこで、まず、理由付記の不備、憲法25条違反、類似の裁判例との関係など、ある程度グループ化できる主張については、グループ化して対応することにした。

続いて、事案に応じて個別の論点が主張された場合には、審査会として1つずつきめ細やかに対応を検討するという方法を採用した。以下では、グループ化した主張について、対応を紹介することとする。

（2）社会保障審議会生活保護基準部会の検証方法等に関する主張について

最初に目に付いたのは、基準改定の前提となった社会保障審議会生活保護基準部会報告書

における検証が、そもそも統計上の課題の多い手法である上に、水準均衡方式に依拠してなされた厚生労働大臣の判断が、同部会の専門的知見との整合性を欠くものであって、生活保護法の目的を定めた同法1条、「最低限度の生活」とは「健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない」と明記した同法3条、それに生活保護の基準及び程度について定めた同法8条に違反するという主張であった。これに対する審査会の答申内容は、以下のようなものである。

● 法第1条等に違反するとの主張について

(ア) 請求人は、本件基準改定の前提となった平成29年12月14日付け社会保障審議会生活保護基準部会報告書における検証は、統計上の妥当性を有しているものとはいえない上、水準均衡方式に依拠してなされた厚生労働大臣の判断は、同部会の専門的知見との整合性を欠くことなどを理由に、本件基準改定は法第1条、第3条及び第8条に違反する旨主張している。

(イ) この点、同報告書では、今回の検証手法は、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮した透明性の高い一つの妥当な手法であるとしていることが認められ、請求人の主張する統計上等の課題については、同報告書においては今後の検証に向けた課題と整理されているに過ぎない。また、同報告書では、今回の検証結果を考慮し、具体的な基準の見直しを検討する際には、検証方法には一定の限界があり、課題が残されていることに留意して、検証結果を機械的に当てはめることのないよう求めている。同報告書を踏まえ、厚生労働大臣は、【標準記述】エのとおり、今般の保護基準の改定を、個々の世帯での生活扶助費、母子加算及び児童養育加算の合計の減額幅を5%以内にとどめることとし、また、3年間をかけて段階的に実施する激変緩和の措置等を講じることとしたものであり、かかる保護基準の改定の経過やその判断に社会通念上看過しがたい過誤・欠落は認められず、厚生労働大臣の裁量権の範囲に逸脱又は濫用はなく、さらに、裁量権の行使が適正を欠くというべき事情は見当たらない。

(ウ) よって、請求人の上記主張は採用することができない。

こうした主張に対しては、同報告書においては、確かに統計上の課題が否定できないことは認めながらも、「今後の検証に向けた課題である」と整理されているに過ぎないこと、これまでの検証方法との整合性及び継続性に配慮すると、今回採用された検証手法も「透明性の高い一つの妥当な手法である」と結論付けた。

また、同報告書では、検証方法には一定の限界があり、課題が残されていることに留意して、厚生労働大臣に対し、検証結果を機械的に当てはめることのないよう求めている。実際、厚生労働大臣は、今般の保護基準の改定について、個々の世帯での生活扶助費、母子加算及び児童

養育加算の合計の減額幅を5%以内にとどめることとし、また、3年間をかけて段階的に実施する激変緩和の措置等を講じることとしたものであって、このような保護基準の改定の経過も併せて考慮すれば、その判断に社会通念上看過しがたい過誤・欠落は認められないことから、審査会として判断過程統制審査の手法を採用して厚生労働大臣の裁量判断の可否を結論付けるにしても、その裁量権の行使が適正を欠くというべき事情は見当たらないとした。

(3) 理由付記に不備があるとの主張について

ア 行政不服審査会の方針

神奈川県行政不服審査会では、本件大量請求において、審査請求人から理由付記（生活保護法25条2項・24条4項）に不備があるという主張がされた場合について、以下のような答申を行うこととした。行政手続における理由の提示の意義については、自治体法務研究会の昨年度の調査研究と連続性を有することから⁸、少し詳細に記述する。

なお、(ア)の記述は請求人から提出された審査請求書、反論書（再反論書などを含む。）及び口頭意見陳述の内容に応じて変更があり得るものである。

また、(エ)については、処分庁によって説明資料を添付するか否か、するとしていかなる程度まで詳細な内容の説明資料とするかなどの運用が異なるため、当該処分を取り消すほどの瑕疵ではないけれども改善が望まれる程度の説明である場合に、事案に応じて付け加えるものである。

● 理由付記に不備があるとの主張について

(ア) 請求人は、本件基準改定を踏まえても、個々の請求人の個別事情に照らして妥当・相当であるのかをきちんと説明しなければ、引き下げの理由を示したとはいえ、単に「基準改定による」とか、本件基準改定に従った計算式を示すだけでは誰も納得できるものではないとして、本件処分は、理由付記に不備があり違法である旨主張している。

(イ) そこで主張するに、そもそも、法第25条第2項において準用する法第24条第4項が決定通知書に理由付記を求めた趣旨は、行政庁による恣意的判断を抑制するとともに、保護の決定がどのような理由によって行われたものであるかを、被保護者等に十分周知させ、不服申立ての便宜を図ることにあると解される。

この点、本件処分は、保護基準の改定に伴って、当該基準どおりの処分を行うもので、本件処分に係る通知書とそれ以前の通知書を見るなどすれば、少なくとも通知を

⁸ 一般財団法人地方自治研究機構『自治体における行政手続の適法・適正な運用に係る自己診断に関する調査研究』（令和3年3月）。筆者の手によるものとしては、板垣勝彦「行政手続に関する自治体敗訴事例集」同報告書162頁以下。

受けた段階で、基準改定により保護費が減額されることが判明することから、処分庁による恣意的判断を抑制する機能及び被保護者による不服申立ての便宜を著しく損なうものであったとまでいうことはできない。

そうすると、本件処分に係る通知書に変更の理由として基準改定という記載のみしか書かれていなかったとしても、それによって法が通知書に理由を付記しなければならないとした趣旨を没却するものではなく、本件処分を違法又は不当であると評価することはできない。

(ウ) よって、請求人の上記主張は採用することができない。

(エ) なお、被保護者が処分理由や処分内容を容易に理解できるようにするため、処分通知書交付の際に、説明資料を添付するなどの対応が望まれる。

イ 理由付記(理由の提示)が求められる趣旨

行政庁が不利益処分をする場合には、名宛人に対し、同時に当該処分の理由を示さなければならない(行政手続法14条1項)。不利益処分を書面でするときには、理由もまた、書面において示す必要がある(同条3項)。理由の提示が求められる趣旨は、(1)行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、(2)処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにある。生活保護法25条2項が準用する同法24条4項において、職権による保護変更決定を行う際に理由の付記を義務付けている趣旨も、これと同様であると解される。

まず、(1)行政庁の恣意的判断の抑制については、客観的にみて適切に説明することができない根拠に基づいて不利益処分を下してはならないとする制約を課すことで、行政庁に対し、不利益処分を下すか否か(決定裁量)、下すとしていかなる程度の処分とするか(選択裁量)について、十分な検討を行うことを間接的に求めていく趣旨である。その際に問題となるのは、不利益処分の処分要件に適合するか否かの判断(場合によっては、要件裁量が認められる。)と、与えられた選択肢の中で、いかなる処分を選択するか(多くの不利益処分について、決定裁量・選択裁量を併せた効果裁量が認められている。)であり、行政庁には、自身の策定した処分基準に照らして慎重を重ねた考慮を行った上で、合理的な判断を下す義務が課せられる。

次に、(2)不服申立ての便宜というのは、不利益処分の名宛人が審査請求や取消訴訟を提起してその違法性を主張するときに、一体自分はいかなる理由によって不利益処分がなされたのかを知ることができれば、処分の違法性を主張する手がかりとなるという趣旨である。審査請求や取消訴訟になれば、いずれ行政庁から拒否処分の理由は示されるのだが、処分と同時に理由が示されるのでないと、それまで名宛人は手探りで反論の準備を進めなければならず、無駄が大きい。不服申立ての便宜には、早い段階で不利益処分の理由を示すことで、争点を明確にし、名宛人と行政庁とで噛み合った議論を展開してほしいという訴訟経済上の意図が込

められている。

ウ 主な裁判例

一級建築士免許取消処分に係る最判平成23年6月7日民集65巻4号2081頁は、不利益処分に際して理由の提示が義務付けられる趣旨を上記(1)(2)に求めた上で、「処分の原因となる事実及び処分の根拠法条に加えて、……処分基準の適用関係が示されなければ、処分の名宛人において、上記事実及び根拠法条の提示によって処分要件の該当性に係る理由は知り得るとしても、いかなる理由に基づいてどのような処分基準の適用によって当該処分が選択されたのかを知ることは困難である」と判示し、処分基準の適用関係が十分に示されていないとして、一級建築士に下された免許取消処分を取り消した。

根拠法条の記載についてみると、新潟地判平成23年11月17日判例タイムズ1382号90頁は、カビの発生等による非食用の事故米穀を原料として米澱粉を製造し、食用と非食用の区別をせずに販売を行ったために下された販売済み米澱粉回収等処分について、原因事実としては、「[名宛人]がカビの発生等による非食用の事故米穀を原料として米澱粉を製造し、食用と非食用の区別をせずに販売した」と記載し、処分の根拠法条として、「食品衛生法6条」とのみ記載してあったという事案である。新潟地裁は、このような記載では、対象事実及び対象食品等が何でありそれが食品衛生法6条各号のいずれに該当するかが示されたとはいえないとして、処分を取り消した。ただし、控訴審である東京高判平成24年6月20日LEX-DB25482659は、「当該事故米穀が「カビの発生等による非食用の事故米穀」であることが具体的に記載されているのであるから、処分庁の恣意抑制という点でも、不服申立ての便宜という点でも、理由の提示として不十分であるとはいえない」として、原審の判断を覆しており、事案への適用に関しては判断が分かれるケースであった。

その一方で、根拠法条の番号を示すだけでは理由の提示として不十分であるという点でも、裁判例の判断は一貫している。東京高判平成24年12月12日裁判所HPは、「休憩所(ドライブイン)」として土地の開発許可を受けて建築した予定建築物に対し建築物使用停止命令、是正措置命令、除却命令が下されたところ、命令書には「都市計画法42条及び81条1項に違反する」としか記載がなかった事例である。東京地裁は、「[都市計画]法42条は、予定建築物以外の建築物等の新築等禁止、改築、又は用途変更の禁止という複数の禁止内容を含むから、本件土地の開発行為が同条違反というだけでは、本件土地の開発行為の何がどのような禁止内容にふれるのかという処分の根拠事実との対応関係が全く明らかではない。また、[都市計画]法81条1項の定める監督処分は、各号に定められる処分要件が抽象的であり、処分行政庁が執り得る措置も多様で、その処分選択は処分行政庁の裁量に委ねられているため、同条項を挙げただけでは、本件土地の開発行為の何が同条項のどの処分要件に該当するのか、また、いかなる理由や基準で使用停止命令という監督処分が選択されたのかが明らかではない」として、

命令書の記載からは土地開発行為のどのような点が都市計画法42条のどの文言に違反するのか、同法81条1項各号のいずれの処分要件に該当するものとされたのか、どのような理由や基準で同項所定の措置として使用停止命令がされたかは全く不明というほかはなく、不利益処分の理由提示として不十分であるとした。処分行政庁においては、休憩所(ドライブイン)の物販施設は50㎡を上回ってはいけないという「50平米基準」が開発許可の解釈運用基準として採用・公表されており、本件においても、開発行為の相談や開発許可申請、開業後の是正指導等に当たって、50平米基準からみた適否が争われていたにもかかわらず、使用停止命令において50平米基準に関する記載がなかったことも問題とされた。

国家賠償訴訟においても、文部科学大臣が朝鮮学校について高校授業料無償化法2条1項5号と同法施行規則1条1項2号ハによる指定を行わない旨の処分について、根拠法条の番号のみを示していた点は違法であるとした名古屋地判平成30年4月27日判例時報2400号20頁が見出される。

エ 生活保護の大量請求案件と理由の提示

生活保護の大量請求案件において議論の俎上に上がったのは、基準改定による保護変更処分(本件各処分)について、通知書には「基準改定による変更」、「基準改定を行う」、「基準改定」、「基準改定(年齢改定、冬季加算削除)による変更」、「基準改定、年齢改定を行う」といった記載しかされていない事案が後を絶たないことである。これでは、根拠法条の番号だけを示すのとあまり変わらないような印象を受ける。

名古屋地判令和2年6月25日賃金と社会保障1767号17頁は、基準改定による保護変更処分(判決の中では、「本件各処分」)にみられる以上のような記載について、①生活扶助基準には、年齢、世帯人員等の別に基準額等が具体的かつ詳細に定められており、本件各処分の根拠となる本件各告示には、前記のような生活扶助基準の定めをどのように変更するかが明確に定められていること、②本件各処分は、各告示による生活扶助基準の改定に伴って、改定後の生活扶助基準どおりに生活扶助費を変更するものであり、行政庁に裁量の余地のあるものではないこと、③各告示は、本件各処分前に既に官報により一般に周知されていること、④本件各処分の通知書には、各告示による改定後の生活扶助基準額が記載されていることなどからすると、「前記の「基準改定による変更」などの記載がされた通知書を受けた被保護者としては、本件各処分前の通知書と本件各処分の通知書を比較するなどの方法によって、本件各処分内容及び根拠を了知し得るといえることができる」として、理由の提示に欠けることはないとした。

膨大な生活保護の実務において、個別の被保護者に丁寧な理由の提示を行うことが困難であることは一定程度理解できるとしても、名古屋地判令和2年6月25日は不十分な理由の提示をかなり無理やり正当化した感じが否めない。②において、行政庁に裁量の余地はないか

ら心配しなくて良いというのは、理由の提示の恣意的判断抑制機能に係る論拠であるが、恣意的判断の有無について審理・判断する手がかりとして理由の提示が必要なのであって、構造上恣意的判断が行われる余地がないから理由の提示は不要だというのでは本末転倒である。「私たちは構造上ちゃんとやるようにしかできないから、ちゃんとやっていた証拠は不要です」などと説明されて、納得できるはずがない。

また、告示は官報を見れば書いてあるからなどという③の論拠が成り立つならば、法律や政省令も官報を見れば書いてあるのだから、処分の根拠法条の番号を示すだけでは不十分であるという判例法理は根底から覆される。せめて基準改定の告示の抜粋くらいは説明資料として添付した上で、保護変更処分の理由を説明すべきであろう。

オ 具体的な対応

神奈川県行政不服審査会では、上記のような判例・学説を踏まえて、統一した方針として、以下のような答申を行うことにした。すなわち、生活保護法25条2項において準用する同法24条4項が決定通知書に理由付記を求めた趣旨が、(1) 行政庁による恣意的判断を抑制するとともに、(2) 保護の決定がどのような理由によって行われたものであるかを被保護者等に十分周知させ、不服申立ての便宜を図ることにあるという点を確認した上で、「この点、本件処分は、保護基準の改定に伴って、当該基準どおりの処分を行うもので、本件処分に係る通知書とそれ以前の通知書を見るなどすれば、少なくとも通知を受けた段階で、基準改定により保護費が減額されることが判明することから、処分庁による恣意的判断を抑制する機能及び被保護者による不服申立ての便宜を著しく損なうものであったとまでいうことはできない」としたものである。

実際のところ、通知書には変更の理由として「基準改定」という記載のみしか書かれていなかった事案も散見されることから、諸手を挙げてそのような運用にお墨付きを与えることは難しいものの、当該処分が保護基準の改定に伴って当該基準どおりの処分を行うものであり、以前に送付された通知書と比較検討すれば、保護費の減額について判明する以上、恣意的判断の抑制と不服申立ての便宜という理由付記の機能を「著しく損なうものであったとまでいうことはできない」という若干苦しい表現を用いることになった。

なお書きとして、「(エ) なお、被保護者が処分理由や処分内容を容易に理解できるようにするため、処分通知書交付の際に、説明資料を添付するなどの対応が望まれる。」という表現を盛り込むこととしたのは、こうした意図からである。処分庁となる自治体によっては、川崎市のように懇切丁寧な「別紙」を添付することで、被保護者に対し基準改定の具体的な内容について詳細に説明するよう尽力しているところがみられる一方で、非常に説明が心許ないところもみられた。せめて、厚木市福祉事務所が一般向けに配布している「ふくしだより」程度の記述は必要であろう。行政リーガルドックを活用するなどして、理由の提示は行政手続の核心

をなす重要な要素であることを周知徹底することが望まれる。

○ 厚木市福祉事務所が令和2年10月に配布した「ふくしだより」

ふくしだより

第281号
令和2年10月
厚木市福祉事務所

生活保護基準が見直されます。
 令和2年10月以降、生活保護基準の見直しがされます。
 平成30年から3年間かけて▲5%以内にとどめ、段階的に見直しを実施することとなっています。
 平成30年から始まった見直しも、今年が3年目（3回目）です。
 見直し内容は、世帯構成によって様々ですが、厚生労働省からの通知によると、改定の参考例は次のとおりです。

【参考例】

- ・夫婦3人世帯（30代夫婦、幼児1人） ▲0.49%
- ・高齢者2人世帯（60代夫婦） +0.05%
- ・母子3人世帯（30代ひとり親、幼児2人） +1.32%

詳細については、担当ケースワーカーにお問い合わせください。

就労、年金や児童手当などの収入申告について
 収入を受け取った場合は必ず担当ケースワーカーに報告し、収入申告書を提出してください。
 就労収入を受け取っている方だけでなく、年金や児童手当などを受け取っている方も受け取り次第、収入申告書を提出してください。

年金生活者支援給付金の受取手続を忘れずに
 老齢基礎、障害基礎、または遺族基礎年金を受給中で、年金収入と所得収入を併せて879,300円以下の方は、令和元年10月から給付金の支給が始まっています。
 給付金の受給権確認や申請手続については、日本年金機構、または厚木年金事務所にお問い合わせください。
 【電話】日本年金機構：0570-05-1165、厚木年金事務所：046-223-7171

冬季加算の支給について
 来月11月から翌年3月までの間、暖房費等として『冬季加算』を扶助費に上乗せして支給します。

10月分保護費の支給日
10月5日（月）です。

11月分保護費の支給日
11月5日（木）です。

担当 生活福祉課

電話 (046)225-2211

FAX (046)221-0289

〒243-8511

厚木市中町3丁目16番1号

厚木市役所第二庁舎2階

（4）憲法25条違反との主張について

神奈川県知事に対する生活保護関係の審査請求において、平成28年の改正法施行当初から頻発したのが、当該処分は憲法25条に違反する違憲・違法な処分であるという主張であった。改正法施行当初における神奈川県行政不服審査会の全体会の議題も、このような違憲の主張についてどのように取り扱うかというテーマであった。

一方の考え方は、裁判所と同様、審査庁も違憲審査権を有しており、違憲な処分は取り消す旨の裁決を下す権限を持つはずであるというものであった。これに対しては、憲法81条が明文で規定しているのはあくまでも最高裁判所の違憲審査権にとどまっており、下級審裁判所ですら違憲審査権を有するか否かについては解釈論上の争いがある（あった）にもかかわらず、行政機関である審査庁が違憲審査権を有すると認めることはできないという意見が圧倒的に優

勢であった。神奈川県行政不服審査会の統一見解としては、後者の考え方が採用された。

この点について、筆者は、この統一見解に大筋で賛同するものであるが、行政機関が法令を解釈・適用していく上では、そのような解釈・適用は憲法に違反するものではないという理解が暗黙の前提となっているはずであり、「当該法令は憲法に違反しない」（当該法令は合憲である）という限りにおいては行政機関も違憲審査権を行使しているのではないかという意見である。

● 憲法第25条違反との主張について

請求人は、本件基準改定が憲法第25条に違反する旨主張しているところ、行政機関である審査庁に違憲審査権が存するとはいえないことから、本件基準改定が憲法第25条に適合するか否かについて判断することはできず、請求人の上記主張は採用することができない。

結局のところ、憲法25条違反の主張を事案に即して分析すると、（基準改定などを契機として行われた）保護変更決定に対し、このような支給金額では「健康で文化的な最低限度の生活」を送ることはできない旨を主張するものがほとんどであり、生活保護法1条（「この法律は、日本国憲法第25条に規定する理念に基き、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする。」）違反の主張と読み替えても特に支障はない。どうしても審査請求人が「健康で文化的な最低限度の生活」に適合するか否かについて判断を求める場合には、審査庁としては、「憲法25条の精神を具現化した生活保護法1条に違反しない」という判断を行うことも十分に考えられよう。

（5）大阪地判令和3年2月22日への言及について

● 大阪地裁判決に関する主張について

（ア）請求人は、令和3年2月22日の「生活保護基準引下げ処分取消等請求事件」大阪地裁判決（大阪地方裁判所平成26年（行ウ）第288号、平成28年（行ウ）第47号）において、厚生労働大臣の専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を検証し、裁量権の範囲からの逸脱及び裁量権の濫用があるとされたとして、同判決に倣うべきと主張しているものと解される。

（イ）しかしながら、上記大阪地裁判決は、本件保護基準の改定とは時点や個別具体的な事実関係を異にするのであって、改訂された保護基準の内容や制定過程には、社会通念上看過しがたい過誤・欠落は認められず、厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又

は濫用はなく、さらに、裁量権の行使が適正を欠くというべき事情は見当たらない。
(ウ) よって、請求人の上記主張は採用することができない。

過去の保護基準改定について違法であると判断した大阪地判令和3年2月22日(賃金と社会保障1778号22頁)が下されてからは、生活保護の大量請求の審査請求書、反論書及び口頭意見陳述においても、同判決に言及するものが目立つようになった。

この判決は、平成25年から27年にかけて行われた保護基準改定に基づいて行われた保護変更決定の取消訴訟に係るものであり、判断過程審査を行った上で、「本件改定[平成25年から27年にかけての基準改定のこと。]後の生活扶助基準の内容が被保護者の健康で文化的な生活水準を維持するものであるとした厚生労働大臣の判断には、その余の点について判断するまでもなく、平成20年からの物価の下落を考慮し、消費者物価指数の下落率よりも著しく大きい下落率を基に改定率を設定した点において、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠いており、したがって、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続に過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるから、……法3条、8条2項の規定に違反し、違法である」としたことで、各方面で大きく採り上げられた。

ただし、平成25年から27年にかけて行われた保護基準改定に関する訴訟についてみても、当該基準改定を違法と判断したのはこの大阪地判令和3年2月22日だけであり、他の地裁判決は、すべて当該基準改定は違法ではないとする内容であった。

それ以上に、そもそも大阪地判令和3年2月22日の事案で問題とされた保護基準の改定(平成25年～同27年)と本稿で採り上げてきた大量請求の契機となった保護基準の改定(平成30年～令和2年)とでは年度が異なるため、大阪地判令和3年2月22日が問題とした物価の下落(率)という考慮要素1つをとっても、それを「最低限度の生活」として具体化する上で厚生労働大臣に要求される望ましい判断の過程及び手続には多くの差異が存するものと思われる。

4 おわりに

本稿で紹介したように、神奈川県行政不服審査会は、平成30年厚生労働省告示第317号及び令和元年厚生労働省告示第66号による基準改定を契機とした生活保護の大量請求案件については、行政不服審査法43条1項5号に基づき諮問不要類型を設定することで対応してきた。それに対して、3か年の最終年度である令和2年厚生労働省告示第302号による基準改定を契機とした生活保護の大量請求案件については、諮問不要類型の設定を行わないこととした。

というのも、先述したように、生活保護の大量請求案件において個々の審査請求人が行って

いる請求それ自体は全く正当な権利として尊重されなければならない性質のものであって、ましてや審査請求人ごとに抱える事情はそれぞれに異なる。「高校生の子どもがいるが、母子加算が減額されて生活に苦しい」、「75歳以上は平成25年と比べて月ごとの支給額が7,000円程度減らされた」、「猛暑とコロナが重なり、夏のエアコンの電気代が月額で1万円かかる」といった主張には1つずつ応えていかなければならず、諮問不要類型にそのまま当てはまり「標準記述」だけで対応できるものは、生活保護の大量請求案件が年間150件あるとすると、平均で20件程度にとどまる。

こうした事情が、令和2年基準改定による生活保護の大量請求案件については、すべて行政不服審査会への諮問を行うこととした理由である。とはいえ、審査請求における実際の主張は、基準改定への不服を中心として、「社会保障審議会生活保護基準部会の検証方法等に問題がある」、「理由付記に不備がある」、「大阪地判令和3年2月22日への言及」のいずれかを主張するか、複数を組み合わせて主張するという内容であった。したがって、審査会の具体的な審議は、諮問不要類型を設定した平成30年及び令和元年初基準改定の際の生活保護の大量請求案件のときとそれほど変わりはなく、「標準記述」を確定させてから、個々の主張をグループ化して対応し、事案に応じて個別の論点が主張された場合には、審査会として1つずつきめ細やかに対応するという内容になった。

本稿では、生活保護の大量請求案件について、神奈川県行政不服審査会が行政不服審査法43条1項5号に基づき諮問不要類型を設定して対応したことを紹介してきたが、事の顛末だけをみると、諮問不要類型の設定は不要であったという味気ない結論だけが得られるかもしれない。しかし、改正行政不服審査法が施行されてからまだ5年しか経っておらず、審理員と行政不服審査会という新たな制度をいかに運用していくかについては、まだまだ試行錯誤の部分が大きい。神奈川県の経験は、将来において他自治体で諮問不要類型を検討する際に、必ず役立てられるときが来るに違いない。こうした経験からくる知見を蓄積させて、他の自治体の参考になれば幸いという思いから、事例紹介を行った次第である。

行政不服審査会対象外案件について

神奈川大学法学部教授 幸田 雅治

1 はじめに

平成26年に抜本的に改正された行政不服審査法では、公正性の向上が図られた。その内容は、第一に、審理員制度の導入、第二に、第三者機関としての行政不服審査会の設置、第三に、審査請求人の権利の拡充を挙げることができる。

このうち、改正法が適切に機能するためには、特に、第三者機関としての行政不服審査会が十分な役割を果たすことが重要である。それには、審査会に諮問された案件について、審査会が公平中立的立場から審議を適切に行うことが求められることは勿論大事であるが、審査会に諮問されるべきであるにも関わらず、諮問されずに処理される案件があるとしたら、これは、制度の根幹にも関わることになる。そこで、本稿では、審査会に諮問されずに却下裁決とされた事例について、具体的な事例に即して、この問題について考えてみることにする。

2 行政不服審査会の審議対象外とされた案件

行政不服審査会での審議対象外とされたものとしては、2種類がありうる。第一が、審査会への諮問がそもそもされなかったため、審議の対象とならなかったものであり、第二が、審査会に諮問されたが、その後に諮問が撤回されたことにより審査会の審議対象外となったものである。

第一の類型については、総務省の令和元年度施行状況調査¹によると、令和元年度に処理が完了した審査請求9,766件のうち、行政不服審査会等への諮問を行わなかったものは7,831件(80.2%)となっている。諮問を行わなかった理由は、「諮問が不要な審査庁である」ためとするもの4,067件(51.9%)、「他の法律の規定により適用除外とされている」ためとするもの2,186件(27.9%)、「審査請求を却下する」ためとするもの998件(12.7%)などである。「他の法律の規定により適用除外とされている」ものの例としては、情報公開・個人情報保護関係や介護保険法関係等であるが、これに該当するものは、基本的に問題はないと考えられる。

上記のうち、「審査請求を却下する」ためとされたものは、多くの団体で該当事案があるが、件数の多い団体としては東京都202件、鹿児島県74件、大阪府及び神奈川県54件、滋賀県52件、大阪市41件などとなっている。しかし、その内容がどのようなものであるかは、状況調査では不明である。

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―地方公共団体における状況」総務省
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000742393.pdf)

却下の理由としては、補正命令に従わなかったこと、審査請求の利益が認められないことなどが考えられるが、補正命令に従わなかったからといって却下することが適切とはいえない事例として、補正命令自体に問題がある場合などが想像できるし、審査請求の利益がないかどうかは一概に判断できない事例も大いにありうることであり、審査会にかけずに門前払いすることが適切かどうかは、個別の事例ごとの検討が必要となる。

第二の類型については、令和元年度施行状況調査によると、諮問件数と答申件数の不一致が9件ある。該当団体としては、東京都1件、滋賀県1件、和歌山県1件、高知県2件、福岡県1件、神戸市3件となっている。第一の類型と同様に、状況調査では、その内容は不明である。諮問したが、のちに撤回されたもののうち、全部認容として処分庁が処理することとなった事案であれば、問題はないと考えられるが、そうではなく、却下すべきであったので、諮問は撤回するという場合は、第一の類型と同様に、その判断が適切であったかどうかを個別に検討する必要がある。また、仮に、諮問したが、処分庁として再度検討する必要性が生じたため、諮問を撤回するという場合は、いたずらに当該案件の解決を引き延ばすことになるので適切とはいえない。いずれにしても、個別事例ごとの検討が必要となる。

3 行政不服審査会に諮問されずに却下された案件について

2で述べた通り、行政不服審査会での審議対象外とされた案件については、個別案件ごとに、その案件に即して、その理由が適切かどうかを検討することが必要となる。そのためには、当該事案の具体的内容を入手する必要がある。しかし、総務省データベースを見ても、このような案件については、一部のみしか掲載されていない。

そこで、審査請求案件の多い東京都と千葉県に具体的事例の提供をお願いした。ただし、審査請求件数が多く、すべてを入手することは両都県に大きな負担をかけることになるため、令和元年度及び2年度に限り、次の7つに分類した上で、それぞれについて数件の裁決書の提供を依頼した。提供いただいた事例は、前項の第一の類型に該当するものである。

- ・処分性なし
- ・申立人適格なし
- ・申立利益なし
- ・審査庁違い
- ・審査請求書不備の不補正
- ・期間経過
- ・法令に基づく申請なき不作為の審査請求

(1) 東京都の事例

ア 処分性なし

1 件目は、令和元年10月24日裁決の事例で、東京都北都税務所に郵送した審査請求書に係る同事務所の担当職員の説明等について不服を申し立てる案件であるが、これら説明等は処分に当たるものではないとして、却下とされた事例である。

2 件目は、令和元年12月6日裁決の事例で、足立区長が令和元年6月3日付けで請求人に送付した納入通知書（生活保護費の返還金に係るもの）について、その取消しを求めた案件である。本件通知は、足立区足立福祉事務所長が通知した生活保護変更決定（別の審査請求事件に係る処分であり、当該事件は現在も審理が行われている。）により発生した返還金が未納であったことから、納付期限を令和元年6月24日として、足立区長が請求人に対してその納入を催告したものであって、先に発生している請求人の義務について、その履行を促しているものにすぎないため、処分ではないとして、却下とされた事例である。

3 件目は、令和元年5月10日裁決の事例で、請求人に対する児童手当支給事由消滅通知の取消しを求めた案件である。本件通知は、本件手当に係る請求人の受給権及び支分権（支払期月ごとに手当を受給する権利）が2年の期間の経過により、時効により起算日に遡って消滅したので、本件手当の支給事由が消滅した旨の事実を通知したものにすぎず、本件通知は処分ではないとして、却下とされた事例である。

4 件目は、令和3年3月29日裁決の事例で、生活保護法第28条第1項の規定に基づく検診命令の取消しを求めた案件であるが、法第28条第1項の検診命令は、被保護者に対して受忍義務を負わせるものであって一定の法的影響を及ぼすものということとはできるとしても、被保護者に強制可能な義務を課すものではなく、また、当該検診命令に従わない場合の全てが保護の開始の却下等の不利益処分につながるものではなく、罰則の適用もないから、検診命令自体に、直接被保護者の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められるとはいえないため、処分ではないとして、却下とされた事例である。

5 件目は、令和2年7月15日裁決の事例で、都市再開発法第72条第1項に基づき、第一種市街地再開発事業における都道府県知事等の権利変換計画について違法であると主張して、取り消しを求めた案件であるが、当該認可は、処分庁の施行者に対する意思表示にすぎず、それ自体には直接施行地区内の土地又は建築物の所有者等の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものではなく、処分には当たらないとして、却下とされた事例である。

イ 申立人適格なし

1 件目は、令和3年3月17日裁決の事例で、令和2年3月13日付けで行った都市計画法第59条第1項の規定による東京都市計画道路事業区画街路都市高速鉄道東日本旅客鉄道赤羽線付属街路1号線の都市計画道路事業の認可の取消しを求めた案件であるが、請求人らはいずれも本件事業の事業地内に居住しておらず、本件処分により請求人自身の権利若しくは法

律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがあることを基礎付ける事情も認められないとして、却下とされた事例である。

2件目は、令和3年2月4日裁決の事例で、不動産取得税賦課処分について、審査請求人ら（名宛人以外の連帯債務者）がその減額更正を求めた案件である。連帯債務者の一人に対する納税の告知が、他の連帯債務者に対しても税額確定の効力が生じる旨の規定が存しないのであるから、共有不動産についての不動産取得税に係る租税債務は、納税通知書の名宛人として納税の告知を受けた者に対してのみに具体的に成立し、名宛人以外の連帯納付義務者には、未だ具体的租税債務は成立していないものであるとし、本件処分の取消しを求める法律上の利益を有しないとして、却下とされた事例である。

ウ 申立利益なし

1件目は、令和元年11月11日裁決の事例で、令和元年5月30日付けで行った請求人の子である〇〇（「本児」）に係る児童福祉法第33条の規定に基づく一時保護決定の取消しを求めた案件であるが、処分庁は、令和元年6月19日付けで、一時保護解除決定通知により、本件処分を解除したことが認められ、取消裁決があった場合に除去されるべき法的効果が既に消滅しており、もはや法律上の利益を有しないとして、却下とされた事例である。

2件目は、令和元年5月8日裁決の事例で、平成30年12月26日付けで行った、生活保護法第28条第5項の規定に基づく保護申請却下処分について、その取消しを求めた案件であるが、請求人は、平成31年1月10日、本件処分の取消しを求める審査請求を既に提起しており、重ねてこれを審理する必要性は認められないとして、却下とされた事例である。

3件目は、令和2年8月28日裁決の事例で、令和元年9月27日付けで行った保護変更決定処分の取消しを求めた案件であるが、処分庁は、令和2年4月14日付けで、本件処分を既に取り消したことから、法律上の利益を有しないものとして、却下とされた事例である。

4件目は、令和2年7月10日裁決の事例で、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律に基づく手帳の障害等級変更申請に対する不承認決定処分について、本件処分を取り消して、手帳の障害等級を2級から3級に変更することを求めた案件である。手帳の障害等級を2級から、下位の3級へ変更することを求めるものであり、本件処分によって侵害され又は侵害されるおそれがある請求人の権利又は法律上保護された利益の回復を求めるものとはいえないから、法律上の利益を認めることはできないとして、却下とされた事例である。

エ 審査庁違い

1件目は、令和元年10月28日裁決の事例で、請求人が行ったという保護開始申請に対して保護の開始を決定することを求めており、保護開始申請に対する不作為について審査請求を提起した案件である。生活保護法に基づく申請に対して保護を決定し、保護を実施するのは、同法19条1項により葛飾区長から当該事務に関する権限の委任を受けた同区の福祉事務所長であり、葛飾区福祉事務所長の不作為について東京都知事に対して審査請求をすることが

できる旨を定めた法律の特別の規定は存在しないから、当該不作為についての審査請求は、法4条4号の規定により葛飾区福祉事務所長の最上級行政庁である葛飾区長に対して行わなければならないため、葛飾区福祉事務所長の最上級行政庁ではない東京都知事に対してなされた本件審査請求は不適法なものとして、却下とされた事例である。

2件目は、令和3年3月4日裁決の事例で、東京都教育委員会が審査請求人に対して行った、東京都情報公開条例に基づく公文書非開示決定処分について、請求人が、東京都知事を審査庁として、その取消しを求めた案件であるが、本件処分についての審査請求は、東京都教育委員会に対してすることとなるため、不適法であるとして、却下とされた事例である。

3件目は、令和3年1月26日裁決の事例で、ひとり親家庭等医療費助成制度の受給資格消滅決定の取消しを求めた案件である。足立区長は、足立区ひとり親家庭等の医療費の助成に関する条例に基づき、本件助成制度を設けている。東京都知事は、この事務について足立区長を直接指揮監督する権限を有しておらず、足立区長の上級行政庁に当たらないため、不適法として、却下とされた事例である。

オ 審査請求書不備の不補正

1件目は、令和元年7月9日裁決の事例で、生活保護に関する何らかの処分について、不服を申し立てているものと解された案件であるが、「審査請求に係る処分の内容、審査請求に係る処分があったことを知った年月日及び審査請求の趣旨を明らかにする書面」の提出を求める補正命令をしたが、書面は提出されなかったもので、本件審査請求は、不適法なものとして、却下とされた事例である。

カ 期間経過

1件目は、令和2年10月20日裁決の事例で、生活保護第78条の規定に基づく徴収金額決定処分の取消しを求めた案件である。本件審査請求は、法第18条1項本文に規定する審査請求期間を経過した後に提起されたものであると認められるため、不適法なものとして、却下とされた事例である。

2件目は、令和2年11月13日裁決の事例で、自動車税賦課処分の取消しを求めた案件であるが、審査請求期間を経過した後になされたものであり、不適法なものとして、却下とされた事例である。

(2) 千葉県の実例

ア 処分性なし

1件目は、令和2年1月21日裁決の事例で、農地転用却下処分の取消しを求めた案件であるが、農地転用不許可処分を行った事実はなく、却下とされた事例である。

2件目は、令和3年3月30日裁決の事例で、区画整理事務所が代理人を設置し、請求人との直接協議を断絶した処分の取消しを求めた案件であるが、区画整理事務所が代理人を設置し

た行為は私法行為であり、処分に当たらないとして却下とされた事例である。

イ 申立人適格なし

令和2年1月23日裁決の事例で、児童相談所長が、児童福祉法第27条第1項第3号の規定により、P児童の養育委託を受けていた請求人に対して養育委託（里親委託）を停止し、養育委託の解除を行ったことの停止を求めた事案である。これについて、里親委託は当該児童及び親権者等に対しては処分性を有するが、里親との関係では準委任契約であるとし、里親委託の停止及び解除は里親を名宛人とした行政処分であり、里親である請求人は名宛人ではなく取消しを求める法律上の利益を有しないとして、却下とされた事例である。

ウ 申立利益なし

1件目は、令和2年1月17日裁決の事例で、児童福祉法第27条第1項第2号の規定により、指導措置決定をしたところ、虐待の事実はないとして処分の取消しを求めた事案である。その後、処分庁は、本件処分を解除し、請求に通知しており、法律上の利益は失われており、却下とされた事例である。

2件目は、令和2年2月19日裁決の事例で、生活保護法第63条の規定による費用返還決定の取消しを求めた事案であるが、その後、処分庁は本件処分を取り消し、通知しており、法律上の利益は失われており、却下とされた事例である。

3件目は、令和2年3月13日裁決の事例で、児童扶養手当の受給資格の認定の請求をしたが、不作為があるとして審査請求した事案であるが、その後、処分庁は児童扶養手当証書を送付したため、法律上の利益はなく、却下とされたものである。

4件目は、令和3年3月30日裁決の事例で、自動車税の督促処分を行ったことに対して審査請求した事案であるが、その後、滞納税額は完納されたため、取消しを求める利益はなく、却下とされた事例である。

エ 審査庁違い

令和元年5月27日裁決の事例は、公文書不開示決定の取消しを求めた事案であるが、B市長に審査請求すべきであるのに千葉県知事に行っており、不適法であるため、却下とされた事例である。

オ 審査請求書の不備の不補正

1件目は、令和元年8月7日裁決の事例で、住宅費が支給されないとして審査請求された事案であるが、処分年月日、処分名、審査請求の趣旨等が記載されておらず、不適法として、却下とされた事例である。

2件目は、令和2年3月27日裁決の事例で、DV被害者保護措置の即時解除を求めた事案であるが、不服の具体的内容が何ら記載されていないとして、却下とされた事例である。

カ 期間経過

1件目は、令和2年3月27日裁決の事例で、児童手当支給事由消滅通知をしたことに対し

て児童手当の復活と支払いを求めた事案であるが、処分があったことを知った日から3か月以内になされたものとは認められない(期間徒過の正当理由なし)として、却下とされた事例である。

2件目は、令和2年3月27日裁決の事例で、生活保護法第26条の規定による生活保護廃止決定の取消しを求めた事案であるが、処分があったことを知った日から3か月以内になされたものとは認められない(期間徒過の正当理由なし)として、却下とされた事例である。

3件目は、令和3年3月24日裁決の事例で、国税徴収法第131条の規定により配当計算書を送付し、換価代金等の配当処分を行ったことに対して、その取消しを求めた事案であるが、審査請求は換価代金等の交付期日までに提起しなければならないが、その期間を徒過しているとして却下とされた事例である。

キ 法令に基づく申請なき不作為の審査請求

令和2年7月15日裁決の事例で、国道の路線内に請求人の土地が存在していることが判明したにも関わらず、土木事務所の怠慢で財産が侵害されているとして審査請求した事案である。地制調査の際に土木部職員が発した言葉が財産権侵害に当たると主張している。行政不服審査法第3条は、「法令に基づいて行政庁に対して処分の申請をした者」は行政庁の不作為について審査請求できると規定しているが、請求人は法令に基づく処分の申請をしておらず、不適法であり、却下とされた事例である。

4 行政不服審査会に諮問されたが、その後に諮問が取り下げられた案件について

次に、第二の類型である「行政不服審査会に諮問されたが、その後に諮問が取り下げられた案件」についても、東京都及び千葉県にお尋ねをした。

千葉県では、この類型に該当するものとしては、次の事案があるとの回答をいただいた。

- ・諮問後に審査請求人から審査請求が取り下げられたもの
- ・諮問後に処分庁が処分を職権で取り消したもの(例：児童福祉法に基づく一時保護処分の解除)
- ・市町村がした申請に対する処分に係る審査請求において、審査庁は処分の全部取消し(全部認容)が相当と判断したが、行政不服審査法43条1項7号では諮問を要さない場合として「法令に基づく申請を却下し、又は棄却する処分」を除いているため、行政不服審査会に諮問したところ、同審査会は、「審査庁が処分庁又はその上級行政庁のいずれでもないため、審査庁には申請に対する一定の処分をする権限又は処分庁に対し一定の処分をすべき旨を命ずる権限が付与されていない。このような場合、審査庁としては審査請求人の権利利益の救済を図るには、審査請求に係る処分の全部を取り消す旨の裁決によるほかないから、当該裁決をしようとする場合に当審査会への諮問を行う意義は乏し

い」)として、当該審査請求は法43条1項5号に該当するものとの見解が示されたもの
先に触れた令和元年度施行状況調査によると、諮問件数と答申件数の不一致があり、東京都に1件あると紹介した。この事例は、児童相談所による一時保護の取消しを求める審査請求において、諮問後、処分庁自ら一時保護を解除し、不服申立ての利益がなくなったため、諮問を取下げ、審査庁において却下した事例との回答をいただいた。

5 第一の類型についての検討

行政不服審査会の審議対象外とされている案件のうち、2で触れた第一の類型について、3で紹介した東京都と千葉県の事例を念頭におきつつ検討する。本稿は、一般論として、これら案件が行政不服審査会に諮問されずに却下されている取扱いが適切かどうかを検討することが趣旨である。そのため、本稿では、東京都及び千葉県の個別案件ごとに当該却下の適否について検討を行うことはしない。最初に、この点について断っておきたい。

東京都及び千葉県の事例について、3で示した分類ごとに、順次、検討を行っていく。

第一に、「処分性なし」に関しては、東京都及び千葉県の裁決書でも繰り返し触れられているように、基本となる判決は、昭和39年10月29日最高裁判決²である。同判決では「行政庁の処分とは、公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」をいうとされている。典型的には、許認可、命令、給付決定などが「処分」に該当し、行政契約、条例、要綱による補助金決定などは「処分」に該当しないとされている。

しかし、条例に関しては、横浜市保育園廃止条例事件で、平成21年11月26日最高裁判決³で、本条例は個別具体性があるとして「処分」に該当するとされた。また、要綱に基づく補助金決定に関しても、平成15年9月4日最高裁判決⁴では処分性ありとされた。このように、裁判においては、処分性があると認める範囲が徐々に広がってきており、「処分性」があるかどうかは、個別事例によって判断が分かれる可能性があると言える。また、「行政の適正な運営を確保する」目的を有する行政不服審査においては、行政事件訴訟よりも対象を広く捉えるべきことが法の趣旨であると考えられることから、基本的に、行政不服審査会に諮問することが適切であると考ええる。

第二に、「申立人適格なし」に関しては、申立人資格(法第2条)は、原則として、行政訴訟の原告適格(行訴法第9条第2項)と同様に解されているが、以前から、実務では、行政訴訟よりもゆるやかに認められていた。一方、裁判では、柔軟な解釈が増えてきていたところで、それが

² 民集第18巻8号1809頁

³ 民集第63巻9号2124頁

⁴ 集民第210号385頁

平成16年の行訴訟改正に反映され、新たに第9条第2項が新設され、原告適格を認める余地がないかを十分に検討することが求められることとなった。そして、最高裁も、平成17年12月7日の小田急線立体交差事業訴訟判決⁵において、原告適格を拡張する判断を示した。以上を踏まえれば、「処分性」と同様に、行政不服審査会に諮問することが適切と考える。

第三に、「申立利益なし」に関しては、広義の「申立利益」には、どのような人なら訴訟できるのかという「申立人適格」と、その人には行政不服審査で救済する必要がある利益はあるのかという「狭義の申立ての利益」が含まれるが、ここでの「申立利益なし」は、狭義の意味である。東京都及び千葉県の事例は、取消しを求めた処分が処分庁によって既に取り消されていたり、請求人によって処分に該当する行為が行われていたり、当該処分の取消し自体が、請求人にとっては不利なものとなっていたりするものであった。これらの事例を見る限りは、「申立人適格なし」の類型と異なり、判断が分かれる余地はほとんどないものであり、あえて行政不服審査会に諮問する必要はないものとも考えられる。

しかしながら、「申立利益なし」として却下されたが適切とはいえない事例として、東京都中野区の実例を紹介する⁶。希望保育所への入所拒否処分後に、希望保育所を増やすように区から言われて変更届を行ったが、希望保育所についての入所拒否処分に対する不服申立てがされた事例である。中野区行政不服審査会答申（平成30年12月17日）では、「児福法第24条第1項は、市町村が保育所において保育しなければならないと規定しているのみであり、……保護者が希望する、より希望順位の高い保育所等において保育をしなければならないことまでを規定しているわけではなく、「保護者が選択した特定の保育所における保育を求める権利」までを保障したものとは解釈できない」として、実質的審理を行わず、却下の判断をしている。

しかし、この審査会の判断は適切とはいえない。各自治体は保護者が入所希望を出した保育所について、入所調整基準に従って「入所が可能であるか否か」を検討していることに加え、法令上の仕組みとしても、保護者の希望の有無は選考において前提となる条件となっており、保護者の希望は尊重すべきものと位置づけられている。希望順位が低い保育所に入所決定がなされたために、訴えの利益がなく却下であると判断されてしまうと、仮に、調整基準の適用の誤りによって算定した保育指数に誤りがあり、より高い希望順位の保育所に入所できた場合でも、行政不服審査会で調整基準の適用の適否について一切判断がなされないこととなる。行政不服審査法が「国民の権利利益の救済」とともに「行政の適正な運営の確保」も目的としていることを踏まえると、不合理な判断と言わざるを得ない。第一順位として希望した保育所に入所できたときを除いて、不服申立ての利益が存在すると考えるべきである。

⁵ 民集第59巻第10号2645頁

⁶ 詳しくは、幸田雅治「問題事例から見た保育行政のあるべき姿勢」『保育の質を考える』（近藤幹生・幸田雅治・小林美紀編、明石書店、2021年2月）を参照

この中野区の事例は、審査会に諮問された上で却下裁決がされた事例であるが、審査会に諮問されずに却下とされる「申立利益なし」の事例には、東京都や千葉県の実例とは異なり、審査会での審議、判断がされるべき事案がある可能性がありうる一つの事例として挙げる。つまり、この事例から、「申立利益なし」とされて、審査の機会が奪われることは適切ではないし、行政不服審査の「行政の自己統制機能」の観点からも審査会に諮問されないのは不適切である事案が存在することが分かるかと思う。

第四に、「審査庁違い」であるが、東京都及び千葉県の事例から分かるように、そもそも審査庁が間違っていることになると、審査すること自体が不適法であるので、行政不服審査会に諮問することはできないものであり、審査会に諮問せずに却下とすることはやむを得ないと考える。

第五に、「審査請求書不備の不補正」であるが、審査請求の処分年月日、処分名、審査請求の趣旨等が記載されていないため、補正命令をしたが、その回答がなかったなどの事例が該当する。この類型には、審査請求の趣旨等がまったく分からず、審査しようがない事例もあり、そのような事例の場合には、行政不服審査会に諮問しても審査することは不可能となるため、行政不服審査会に諮問せず却下とすることも理解できるところである。

しかし、行政不服審査は行政訴訟と異なり、弁護士がついていることは少ないため、請求人が、この処分は何かおかしいとか、とても納得できないと思って審査請求に及んでいることも多いと考えられる。そうであれば、請求人が思っていることを推測して、行政側は当該処分にはどんな問題があるかを積極的に探す努力が求められる。また、行政不服審査は、行政訴訟と異なり、「不当な処分」も対象となっていること、「行政の適正な運営の確保」も目的とされていることから考えれば、補正命令をして事足りりとするのではなく、請求人の思いに寄り添って、安易に却下するのではなく、出来るだけ行政不服審査の俎上に載せるように取り扱うべきである。

具体的に不適切と言える事例を挙げる。名古屋市の平成29年12月5日の裁決事例で、保育利用の申込みに対する保育利用保留決定の取消しを求めた事案で、審査請求人が主張する児童福祉法24条3項の「やむを得ない事由」という規定は存在しないとして、記載を改めるよう補正命令をしたが、その命令に従わないとして却下とされた事例である。審査請求人は法制度についての知識が十分にあるとはいえないのであり、法令の規定の記載が間違っているからといって却下することは法の趣旨からいって許されることではない。むしろ、審査請求書の書き方を具体的に示唆するなどによって対応すべきであった。あるいは、このような補正命令自体そもそもすべきではないという考えもありうるだろう。

その他、提出通数の誤りを理由として却下する事例などがあるが、このような形式的理由によって却下すべきではない。提出通数については、行政不服審査法第19条（審査請求書の提出）で、「審査請求は、他の法律（条例に基づく処分については、条例）に口頭ですることができ

る旨の定めがある場合を除き、政令で定めるところにより、審査請求書を提出してしなければならない。」とされ、行政不服審査法施行令第4条（審査請求書の提出）で、「審査請求書は、審査請求をすべき行政庁が処分庁等でない場合には、正副二通を提出しなければならない。」とされていることから、2通の提出がなく、補正命令をしても提出されなかった場合に、却下とされるものである。川崎市⁷に聞いたところ、2通の提出が必要で提出されない場合には、市の方でコピーをしたものを封筒に入れて請求人に送り、請求人から返送してもらう取扱いをしており、これまでのところ、請求通数の不足のみで却下した事例はないとのことだった。このような手間をかけた丁寧な対応をして、却下とならないようにしていることは評価すべきであるが、そもそも、このような形式的な理由で却下とすることは適切とはいえない。

「審査請求書不備の不補正」に関しては、行政不服審査会に諮問せずに却下とすることが適切と判断されるのは、請求人に寄り添って請求内容を明らかにしようと努力したにも関わらず、審査請求の内容を特定することができなかった事案に限られると考える。

第六に、「期間経過」であるが、処分があったことを知った日から3か月以内になされたものとは認められず、期間徒過に正当理由のない場合に却下とされる類型である。ここでは、期間徒過が明確である場合が多いと考えられ、このような場合には、行政不服審査会に諮問せずに却下とすることは適切と言える。一方「正当理由」があるかどうか判断が分かれるような場合には、審査会に諮問して判断を仰ぐ必要があるだろう。

第七に、「法令に基づく申請なき不作為の審査請求」であるが、千葉県の事案1つのみでは、他にどのようなケースがありうるのかを判断することは難しいが、「法令に基づく」のかどうかについて、一義的に判断できるものか、それとも、判断が分かれる事案があるかが問題となる。仮に後者の事案があるとしたら、行政不服審査会に諮問せずに却下とすることは適切ではないと考える。

6 第二の類型についての検討

行政不服審査会の審議対象外とされている案件のうち、2で触れた第二の類型について、4で紹介した東京都と千葉県の事例を念頭におきつつ検討する。いったん審査会に諮問された後に、行政不服審査法43条1項に該当する事案となった場合には、諮問を取り下げることができるかと解されており、この類型は、これに該当すると言える。

ここでは、法43条1項に該当するかどうかの判断を審査会が行うのか、審査会事務局が行

⁷ 総務省データベースによると、川崎市は、2017年11月8日に「審査請求人の子の保育所入所を保留とする保育所等利用調整結果決定処分」に関する3件の却下裁決を行っており、いずれも不補正を理由としていたことから、川崎市に理由を尋ねたところ、いずれも、補正命令によっても処分内容が特定できなかった事例であるとのことだった。

うのかが問題となる。事案がいったん審査会に諮問がされていることからすると、審査会事務局の判断によって、諮問の取下げを認める場合は、同条同項の該当性について判断の分かれる余地がまったくないほどに明確な事案に限られると考えるべきである。その点からは、4で紹介した千葉県の3番目の事例は、取下げが可能かどうかの該当性について明確とはいえない事案であったため、審査会の判断によって諮問が取り下げられた事例と言える。このような取扱いが適切であろう。

いったん諮問された事案については、諮問の取下げを認めるためには、必ず、審査会の議を経る取扱いとすべきである。

なお、「審査会に諮問されずに却下となった事例」について、行政不服審査会に報告されているかどうか、東京都及び千葉県に尋ねたところ、いずれも、審査会に個別の報告はしていないとのことだった。

7 改善案の提案

行政不服審査会に諮問されずに却下とされた事例の中には、法の趣旨に照らして問題がある事例が含まれている可能性がある。これら却下事例の中には、本来諮問すべきと考えられる事案がありうることは、先に述べたところである。以下、現行制度の改善方策について述べる。

第一に、審査請求があった場合には、すべての案件について行政不服審査会に諮問することを原則とし、「審査庁違いの場合」、「期間徒過が明らかである場合」、「補正を尽くしてもなお審査請求の内容が明らかとならなかった場合」のみ諮問せずに却下裁決をすることができる旨の規定を新たに設ける行政不服審査法の改正を行うべきである。ここで留意すべきは、「期間徒過」及び「補正命令に従わない場合」を無条件に諮問しないことができることとはせず、明らかに「期間徒過」である場合、「補正命令に従わず、審査請求の内容が明確ではない場合」などの一定の限定をつけることが重要である。

なお、情報公開条例に基づく非開示決定に関するものであるが、千葉県では、却下決定は審査会には諮問していなかったが、改正行政不服審査法の施行に併せて、諮問する取扱いに変えた事例がある。千葉県情報公開推進会議は、平成27年12月に、「改正法の施行を機に、開示請求に対する却下処分に係る審査請求について、審査会に意見照会を行う制度を廃止し、諮問を要する取扱いとすることを明確にすることが適当である。」と提言を行った⁸。この提言では、「開示請求が濫用に当たること等を理由とする却下処分……」については、審査会への諮問は要しないこととされ、代わりに意見照会により審査会の意見を聴く手続が行われている（「知事

⁸ 「行政不服審査法改正に伴う千葉県情報公開条例の改正に関する提言」（千葉県情報公開推進会議）。

<https://www.pref.chiba.lg.jp/shinjo/shingikai/jouhou-suishin/documents/suisinkaigiteigen.pdf>

が保有する行政文書の開示等に関する事務取扱要綱)。しかし、これらの却下処分も情報公開条例に基づく処分であることは明らかであり、国等においては、同様の却下処分について審査会への諮問手続が行われている。審理員手続、地方行政不服審査会への諮問手続の適用除外とするためには、審査会へ諮問することにより審理の公正性を期すことが必要である。」と提言の趣旨を説明している。この提言を受け、千葉県では、要綱を平成28年3月に改正し、改正前の事務取扱要綱では、「却下に係る異議申立てに対する決定に当たっては、審査会への諮問を要しない。」と規定されていたが、改正後の要綱においては、当該記載は削除され、開示請求を拒否した場合の処理として、開示請求者に対し行政文書不開示決定に対する審査請求について、基本的に審査会への諮問を要するものとなった⁹。

第二に、審査会に諮問されずに却下裁決となった事例について、事後的に行政不服審査会が当該事例について知る機会が保障されていない。先に述べたように、いったん諮問された事案については、必ず、審査会の議を経て、取下げを認めることにすべきと考えるが、これを法的に保障するためには、法律で義務付けることが必要と考える。また、法改正がされるまでは、審査会の事務処理上の取扱いとして審査会の議を経ることとすべきである。また、そのような取扱いをしない自治体にあつては、少なくとも、却下事例について事後的に審査会に報告するとともに、審査会が意見を述べることができるように改めるべきである¹⁰。

第三に、法第85条では、「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。」と規定されている。つまり、公表はあくまで努力義務となっているため、現在、裁決を網羅的に把握することができない。法の目的が、「国民の権利救済」及び「行政の適正な運営の確保」と規定されているところであり、いずれの目的から言っても、公表を法的に義務付けるべきであろう。その義務付けの対象は、審理員意見書、審査会答申、裁決すべてについて義務付けることが適切である。

なお、本稿を検討するに当たり、総務省裁決データベースを参照したが、そもそもデータベースにまったく掲載されていない自治体が数多く存在することに加え、裁決が全文掲載されておらず、概要のみの掲載となっていたり、裁決全文が掲載されていて、審査会答申は掲載されていないなど、事例の詳細が把握できないものも多かった。そのため、本稿で分析の対象とした「行政不服審査会の審議対象外とされた案件」の全体像を把握することは困難であつ

⁹ 川崎市によれば、審査請求は、①審査請求が不適法であり、却下する場合及び②裁決で、審査請求の全部を認容し、当該審査請求に係る行政文書の全部を開示することとする場合を除き、審査会に諮問されるとの回答をいただいた。このうち、①は、行政不服審査法第45条第1項又は第49条第1項の規定により却下する場合をいい、①審査請求期間を徒過し、かつ、そのことについて正当な理由がないことが明白であるとき、②審査請求適格のないものからの審査請求であるとき、③審査請求書の記載の不備等について補正を命じたにもかかわらず、審査請求人が補正を行わないため、形式的不備のある審査請求であるときが該当する、②は、第三者からの審査請求等が該当するとのことであった。

¹⁰ 碓井光明「行政不服審査法の課題」『行政法研究20号』(2017年)に、同様の主張がされている。

た。総務省の裁決データベースの取組み自体は評価すべきものであるが、さらに改善が図られる必要がある。上記で提案したように、法改正によって裁決や審査会答申等の公表が自治体に義務付けられることになれば、総務省は、自治体に対して公表したものの提供を依頼することにより、ほぼ全自治体が総務省にデータを提供することになると考えられる。データベースの抜本的な改善を図る観点からも、公表を義務付ける法改正が望まれる。

8 おわりに

本稿で紹介した事例は、ほとんどが東京都と千葉県の実例であったが、諮問せずに却下とされた事例の大まかな全体像を把握するという点に関して見れば、一定程度の普遍性があると考えられる。第三者機関としての専門性、中立性を有する行政不服審査会の重要性に鑑み、審査会の役割がより発揮される方向で、法改正が検討されるとともに、自治体の現場における運用面での改善が図られることを期待したい。

最後に、「行政不服審査会に諮問されずに却下された案件」について多くの裁決事例を提供いただいた東京都及び千葉県に対して、この場を借りて、厚く御礼申し上げたい。

自治体における行政不服審査の人的組織体制について —行政不服審査の質の確保の視点から—

関東学院大学法学部教授 津軽石 昭彦

1 はじめに

行政不服審査は、「国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする¹」制度とされる。この目的を全うするためには、行政不服審査の形式、内容が、制度の目的にふさわしいものとして十分な実質を備えていることが必要である。特に自治体が審査庁としての役割を果たす上では、どこの自治体の住民であっても、行政不服審査を申し立てた場合には、公正な裁決を迅速に得られることが求められる。すなわち、行政不服審査が質的に担保されることが必要なのである。

行政不服審査の質的担保の根幹をなすのは何か。それは、行政不服審査のプロセスが着実に進められることと、審査に従事する人的リソースが適切であることが不可欠である。

しかし、自治体職員の経験を有する筆者の感覚では、裁決書を発出するに当たり、重要な役割を果たす審理員となる職員で、行政事件訴訟や行政不服審査のような争訟法務に関わる業務に携わった経験を有する者は決して多くはなく、法手続や法律的な文書に精通した者も少ないように感じている。そもそも、平成26年に行政不服審査法（以下「法」という。）が改正された当初は、行政不服審査会や審理員などの制度改正について、国から、自治体現場に即した十分な説明があったとは言い難く、どの程度の業務量が発生するのか情報もない中で、平成28年の改正法施行までに十分な体制が整備できるか、自治体では少なからず不安があったように記憶している。

多くの現場では、本質的な目的である行政不服審査の質の確保はともかく、法改正に伴う形式をいかに整えるかに注力されていたように感じられる。この意識が、現場では今もって支配的であり、形式的な手続を具備することに力点が置かれているのではないかと、筆者は考えている。

本稿では、平成28年の改正法施行から5年を経過した、自治体における行政不服審査の人的体制の現状を分析し、そこから見いだされる課題を抽出し、よりよい制度のあり方について、行政不服審査の質の確保の観点からの検討を加えようとするものである。

2 平成26年行政不服審査法改正における行政不服審査体制に関する規定

ここで、平成26年の行政不服審査法改正（以下「26年改正法」という。）の審査体制に関す

¹ 行政不服審査法第1条参照

る部分について、概観しておく。

26年改正法は、その改正通知（総務大臣通知）において「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為・・・に関する不服申立制度について、・・・公正性や利便性の向上等を図る観点から、・・・行政不服審査法・・・の全部を改正するもの」²とされる。その具体的内容について、不服申立審査体制に関しては、次のような制度改正が行われた。

（１）審理員制度の導入（法第9条）

26年改正法では、審査庁が、職員の中から審査請求人、処分庁に中立的な第三者性を有する審理員（法9条2項）を指名し、審理手続を行わせることにより、公正性を確保し、適正かつ円滑に行うことができる仕組みを導入した。

しかし、審理員に要求される資質、資格等については、審査請求人、処分庁との利害関係がないことなどの除斥事由（法9条2項）以外には、明確なものはない。かろうじて、前掲の総務大臣通知に「第17条（審理員となるべき者の名簿）に規定する審理員となるべき者等に対し、適時に、審理手続を行うに当たって必要となる知見の習得を促すこと」とされているにすぎない³。

（２）行政不服審査会の設置（法第81条）

国に準じて、自治体においても、いわゆる行政不服審査会（以下「審査会」という。）が新たに設置されることとなり、前述の総務大臣通知では、「（法）第81条第1項又は第2項の機関は、審査庁である地方公共団体の長等が行う審査請求の裁決の客観性及び公正性を高めるため、第三者の立場から、審理員が行った審理手続の適正性や、法令解釈を含めた審査庁の判断の適否を審査するものとして、新たに設けられるものである。この趣旨を踏まえ、当該機関については、審査庁からの独立性を確保するとともに、その委員については、当該機関に対する諮問が見込まれる事件に応じた専門性を有する者等を、各地方公共団体等の実情も踏まえ、柔軟に選任するよう配慮すること」とされ、条例により細部を定めることとし、制度的には審査庁から独立した機関として設置されている。

また、審査会の実質的な運営を行う事務局機能については、条例に委ねられ、多くの自治体の条例をみると、担当する組織が指定されているのみである。

² 平成28年1月29日付け各都道府県知事等あて総務大臣通知（総管第6号）「行政不服審査法及び行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の施行について（通知）」より

³ なお、この点、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（審査庁・審理員編）（平成28年1月）」33頁では、「審理員に指名する者は、審理手続に係る事務・・・を自らの名において行うこととなるため、一般には、高度な判断を自らの名においてすることができる管理職級の職員を指名することが考えられるが、これらの事務の処理について適切な判断を下すことができる者であれば、それ以下の職級の職員を指名することも排除されない。また、管理職級の職員と専門的知識を持つ職員とを組み合わせる方法も考えられる。弁護士等外部の有識者を任期付職員や非常勤職員として任用した上で 審理員に指名する方法も考えられる」としている。

3 行政不服審査の質を担保する観点

行政不服審査の質の担保のためにはどのようなことを考えるべきか。

法第1条には「国民の権利利益の救済」、「行政の適正な運営の確保」という目的が規定されており、この目的が達成されるような形式と実質を備えることが前提である。

国民の権利救済や行政の適正な運営のためには、形式的な側面で適正な審理手続が行われ、実質的な側面での合理的な内容の裁決が行われる環境が整備されることが必要である。

このうち、形式的側面の適正な審理手続の確保については、法律でルールが規定され、選任方法の裁量はあるものの、一定の独立性がある審理員が指名され、行政不服審査会が設置されることとなっており、適正な審理手続の確保が義務付けられている。

形式的な側面で、唯一課題ともいえる審理員の選任方法の裁量については、総務省が毎年すべての自治体に対して行っている「平成30年度における行政不服審査法等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 ―」⁴（以下「施行状況調査」という。）をみると、たとえば、審理員候補者名簿の作成については、回答のあった2,903団体のうち、審理員候補者名簿を「全部作成」している団体は499団体（17.2%）、「一部未作成」としている団体は80団体（2.8%）、他の2,324団体（80.0%）は未作成となっている。

未作成の理由について、各団体の回答は、「審査請求の内容（行政分野）等により審理員に指名する職員がそれぞれ異なるため」が473団体、「審査請求の実績が少ないため」が1,900団体、「検討中であるため」が139団体、「その他」が184団体となっている。なお、「その他」の具体的内容として、①実績がない、あるいは少ないためとする団体が56団体、②行政庁として規模小さいためとする団体が38団体、③案件ごとに指名するためとする団体が21団体、④弁護士など特定の者を指名しているためとする団体が14団体となっており、8割の自治体が行政不服審査に対する事前の体制づくりをしていないということである。

これについては、審理員候補者名簿の作成は法的には努力義務（法17条）であり、実態としても、施行状況調査による自治体種別ごとの不服申立処理件数をみると、対象の3,471団体全体で27,950件のうち、都道府県は20,815件（1団体当たり442.9件）、政令市2,741件（1団体当たり137.1件）市町村等（一部事務組合等含む）4,394件（1団体当たり1.3件）であり、全自治体数の98.1%を占める市町村等が処理件数の15.7%程度で、1団体当たりでは年間1.3件ということから、事前に審理員候補を指名する実益が乏しい現状にあることが推察される。反面、審理員名簿が事前に作成させていない場合、その都度選任されることとなり、恣意的選任が入り込む余地も生じることが懸念され、名簿を作成していない場合であっても、選任のルールは明確化されることが望ましいと考えられる。

⁴ 総務省HP行政不服審査法等の施行状況に関する調査結果参照
https://www.soumu.go.jp/main_content/000707522.pdf（2021年12月30日閲覧）

とはいうものの、審理手続は、審理員が法律に定められた手順に沿って行われているはずであり、一応、形式的には適正に行われている現状にあるといえる。

では、実質的側面からみて、合理的な採決が行われるための基本となる、審理員の資質等についてはどうか。もちろん、個々の審理員の能力特性を調査することは不可能であるため、適正な採決が行われるための基礎となる審理員を中心とした審理体制について考えてみたい。

4 自治体の行政不服審査体制の現状

筆者は、自治体における行政不服審査の体制の現状について把握するため、令和3年12月に都道府県及び政令市にアンケート調査をするとともに、複数の市についてアンケート及びヒアリング調査を次のとおり行った。

(1) 調査の概要

ア 調査の目的

自治体における行政不服審査の質の確保の中核をなす、審理員の選任方法、法務担当部署の役割、行政不服審査会の運営等を含めた現場における運用上の課題について把握することを目的とする。

イ 調査の対象

都道府県(47)、政令市(20)及び中核市・一般市(横須賀市、佐倉市、鎌倉市、座間市、宮古市)(これら5市については、以下「その他の市」という。)

ウ 調査の期間及び方法

令和3年12月に、各自治体の法務(訟務)担当課に対してメールによるアンケート及び必要に応じて一部自治体に対する電話又は対面(オンライン会議システムによるものを含む。)による聞き取りを行った。

エ 調査事項

アンケートでは次の事項について調査し、必要に応じて電話等でのフォローを行った。

- ① 令和2年度の行政不服審査請求の受付件数
- ② 令和2年度の行政不服審査請求の裁決件数
- ③ 令和2年度に受け付けた行政不服審査請求の対象となった行政処分の根拠法令
- ④ 審査庁業務の担当部署
- ⑤ 審理員候補の選任方法
- ⑥ 審理員が審理員意見書を作成する際のサポート体制
- ⑦ 審理員の教育研修状況
- ⑧ 行政不服審査における法務(訟務)担当部署の主な役割

⑨ 行政不服審査法の運用上の課題

オ 調査結果の概要

調査対象の自治体のうち、令和4年1月10日までに回答のあった、都道府県については45団体（回答率95.7%）、政令市については15団体（回答率75.0%）、その他の市の回答の概要は次のとおりであった。

（ア）行政不服審査の件数等

令和2年度の行政不服審査の受付件数については、一部で未集計、前年度の数、知事部局のみ把握という自治体があったものの、都道府県（回答43団体）では平均190.7件、中央値73件で、北海道、東京都、愛知県は1,000件以上であったが、これら以外では数十件から100件前後の自治体が多かった。また政令市（回答15団体）では平均64.4件、中央値34件で、大阪市384件、次いで京都市106件以外は、いずれも2桁であった。

審査請求の内容としては、都道府県では生活保護法、道路交通法、児童家庭福祉法などに基づく処分に対する審査請求が多く、政令市では情報公開条例、地方税法、生活保護法などの処分に対するものが多い傾向である。

また、令和2年度の裁決件数については、都道府県（回答43団体）では平均133.4件、中央値49.5件であった。また政令市（回答15団体）では平均36.4件、中央値26件であった。

行政不服審査の受付、裁決の件数には、人口規模などにより、自治体間の件数に差があり、審査業務の繁閑にも相当の格差があるものと思われる。一方、自治体ごとの受付件数に対する裁決件数の割合をみると、自治体間で差があり、この要因については、一概にはわからないが、事案の難易にもよるもののほか、行政不服審査への対応力の差異によることなども考えられる。

因みに、その他の市については、受付・裁決件数ともに、ほぼ一桁の件数であり、受付が毎年はなく、ゼロの年もある自治体もあった。

行政不服審査の件数が少ない自治体では、審理員の人材の確保、ノウハウの継承が難しくなることも想定される。

（イ）審査庁業務の所管

行政不服審査の申立てがあった際の、申立書の受付、審査、裁決等の、いわゆる審査庁業務が、処分を行った処分庁業務と、どの程度、組織的に独立性を持った形で行われているかについてのアンケート結果は表1のとおりである。

都道府県（回答45団体）では、「処分庁と同じ部署」が9団体、「処分庁と同一部局内の別の部署」が8団体、「処分庁と別部局の特定の部署」2団体、「その他」が26団体であった。「処分庁と別部局の特定の部署」は東京都、群馬県で、いわゆる集中管理方式であり、審査庁業務は法務担当課が一括して所管している。

「その他」については、多くは「市町村又は出先機関が処分した場合は本庁の当該法令所管

部署が、本庁が処分をした場合は処分担当と同一部署が、それぞれ審査庁業務を担当している場合」(19団体)、そのほか、「受付・裁決を本庁の法令所管課が、審査を総務部総務課で担当している」(秋田県) がみられたが、これは実質的に集中管理方式とみることができる。

都道府県では、市町村や出先機関が行った処分に対する不服申立てへの対応の関係はあるものの、東京都、群馬県、秋田県のような集中管理方式は稀であり、そのほかは、処分庁業務の担当部署が審査庁業務を行うか、又は処分庁と同一部局の別の部署(部局の筆頭課など)が審査庁業務を行うケースが多い。前者の場合、処分に関わる法令の一定の知見を得やすいというメリットがあるが、中立性を担保した手続が求められ、審理員の役割が重要となる。

一方、政令市(回答15団体)では、「処分庁と同一部局内の別の部署」が審査庁業務を担当している例が7市、「処分庁と別部局の特定の部署」も3市あり(ほぼ集中管理方式)、都道府県よりは、組織的な独立性が保持されている。

その他の市では、サンプルが少ないので傾向は把握できないが、「処分庁と同一部局の別の部署」(横須賀市)、「処分庁と同一部署」(座間市)、「法務担当課等」(鎌倉市、佐倉市、宮古市)ということであった。行政不服審査の件数そのものが多いことから、一律のルール化は難しい点があると推察される。

【表1】 審査庁業務(受付、審査、裁決等)の所管部署

区分	都道府県	政令市
処分庁(処分を行った部署)と同じ部署	9	0
処分庁と同一部局内の別の部署	8	7
処分庁と別部局の特定の部署	2	3
その他	26	5

(ウ) 審理員の選任方法及び審理員意見書の作成プロセスへのサポート

審理員制度の導入は、透明性・公平性の観点から、審理の質を担保する上で26年改正法の大きなキモになる部分である。

すなわち、26年改正法前は、多くの場合、行政不服審査の審査請求があると、処分庁又は処分庁の上級庁が、多くの場合、審査庁を兼ねており、請求者の目線からみると身内同士での審理となってみえてしまい、審査の入口時点で公平とはとらえられないように映ってしまう。ただ、実際の審査のプロセスや裁決内容は、どうかというと、筆者の元公務員としての経験からいうと、個々の審理員の裁量の範囲内での幅はあるものの、公務員としての遵法性や書類の稟議によるチェックなどのためか、ある程度、公平性が保たれていたように感じる。

26年改正法により新たに設けられた審理員の母体となる審理員候補はどのように選任されるのか、また、選任された審理員はどのようにして審理員意見書を作成するのか。

この点について、調査では、まず、審理員候補の選任方法については、表2のとおりであった。

都道府県(回答45団体)では「あて職」が最も多く19団体(42.2%)、次いで「審理員業務を行う職の設置」7団体(15.6%)、となっており、「職員個人の資質により選任」も6団体(13.3%)あった。「その他」は13団体(28.9%)であったが、「部局により異なる」(三重県)、「法務担当課と処分担当部局の法令担当課から選任」(北海道)、「法務担当課職員(一般職員)と法曹資格者(任期付き職員又は会計年度職員)のうちから選任」(宮城県、神奈川県)、「処分の類型に応じて指定された職員」(鳥取県)などで、大まかには複数の選任方法を組み合わせて事案に応じて選任している傾向である。この中で、「審理員業務を行う職の設置」の内容については、一般職員の人事ローテーションの中で適格者の職員を1人又は複数人配置している場合(岐阜県、埼玉県、茨城県、沖縄県、岩手県)、法務業務に精通している職員OBを専門職的に任用している場合(広島県)、法曹資格者を参事(法務担当)として任用している場合(長崎県)などであった。

政令市(回答15団体)でも「あて職」が最も多く6団体(40.0%)、次いで「審理員業務を行う職の設置」4団体(26.7%)、となっており、「法曹資格を有する職員より選任」2団体(13.3%)もあった。「その他」は3団体(20.0%)であった。政令市では、法曹資格者を任期付き職員、会計年度職員、非常勤職員などの形で任用し、審理員としている自治体がみられる(神戸市、川崎市、相模原市、横浜市、新潟市、浜松市など)。

次に、審理員意見書の作成プロセスにおいて、法務担当課等のサポートがどの程度行われているかについては、表3のとおりである。

都道府県(回答45団体)では「審理員がほぼ単独で作成(サポートはしていない)」が最も多く22団体(48.9%)、次いで「審理員が作成した案を法務担当課等がチェック」6団体(13.3%)となっており、「実質的に審理員と法務担当課が協議しながら作成」も3団体(6.7%)あった。「その他」は12団体(26.7%)であったが、「必要に応じて、外部の弁護士又は法曹資格のある職員のアドバイスを受け、又は法律相談をしながら作成しているケース」(岡山県、三重県、岩手県)、「審理員と補助職員等が作成しているケース」(佐賀県、愛媛県、宮城県、宮崎県など)に大別される。

政令市(回答15団体)でも「審理員がほぼ単独で作成(サポートはしていない)」が最も多く10団体(66.7%)、次いで「審理員が作成した案を法務担当課等がチェック」2団体(13.3%)であった。「その他」は3団体(20.0%)であり、「意見書案の作成を弁護士に委任し、案を審理員(法制担当課課長)及び法制担当者でチェック」(岡山市)、「審理員を2名設置し共同で作成」(福岡市)、「審査庁業務担当課が理由以外の意見書の原案を作成し、審理員が理由の作成を含めて審理員意見書を完成させる」(神戸市)となっている。

その他の市(5団体)では、審理員候補者の選任方法については、「法曹資格者から選任」(2団体)、「審理員業務を行う職の設置」(1団体)、その他は、長く法務業務を経験した特定の職員を選任する場合や審査庁業務を行う部局の管理職を選任する場合などがみられた。審理員意

見書策定への法務担当課等のサポートについては、「審理員がほぼ単独で作成（サポートはしていない）」が3団体、その他が「実質的に法務担当課が作成し、審理員が最終調整する」、「審理員の指名に至った事例がない」であった。

都道府県、政令市を通じて、総じて、選任方法では「あて職」が多く、作成プロセスは「審理員がほぼ単独で作成」している事例が多い傾向である。「あて職」のうちのどれくらいの団体が「ほぼ単独作成」となっているかのクロス集計は現時点で行っていないが、数的な部分だけに着目すると、特に行政不服審査の制度に精通しているとは限らない職員が「あて職」として審理員に指名されて、「ほぼ単独」で意見書を作成しているとの現実が浮かび上がってくる。

これについては、審理員が中立的に意見書作成をしているともみえるが、意見書の質的レベルがどの程度担保されているかは、なお不明な点が残る。

法曹資格者や法務業務経験者が審理員に指名されている場合は、「ほぼ単独」でもある程度の意見書作成は可能とも想定されるが、法曹資格者であっても、行政事務に精通しているとは限らず、「合法か違法か」の判断は一定程度同様な判断が期待できるが、「適当か不当か」の判断については、ある程度の行政経験も必要であり、さらに検討の余地がある。

【表2】審理員候補の選任方法

区分	都道府県	政令市
あて職	19	6
職員個人の資質により選任	6	
審理員業務を行う職の設置	7	4
法曹資格を有する職員より選任		2
その他	13	3

【表3】審理員意見書作成へのサポート等

区分	都道府県	政令市
実質的に審理員と法務担当課が協議しながら作成	3	
審理員がほぼ単独で作成（サポートはしていない）	22	10
審理員が作成した案を法務担当課等がチェック	6	2
補助職員がサポート	2	
その他	12	3

（エ）審理員候補の教育研修

審理員意見書の質を担保するために、審理員候補の行政不服審査制度及びその基礎にある法令全体に対する知識や理解の度合いが重要であり、そのレベルが一定程度以上であることが制度の信頼性につながるといえる。そのため、審理員候補に対する資質向上の取組みを継続することが自治体には求められる。

自治体における審理員の資質向上への取組みを簡便に把握する方法として、今回の調査では、審理員候補に対する教育研修の状況について調べた。

その結果が表4のとおりである。都道府県（回答45団体）では「実施（検討中を含む）」が20団体（44.4%）、「未実施」25団体（55.6%）であった。

ここでの「実施（検討中を含む）」は、何らかの教育研修を行っている又は実施の検討している団体を指し、教育研修の内容は、集合研修、オンライン研修、マニュアルの配布又は説明、一般職員向けの研修に行政不服審査法の項目を組み入れて審理員にも受講させているもの、オン・ザ・ジョブトレーニング（OJT）、外部研修の受講促進など多様である。集合研修の場合、年に1回程度、1日数時間程度の研修会を開催している団体が多い。

政令市（回答15団体）では「実施（検討中を含む）」が3団体（20.0%）、「未実施」12団体（80.0%）であった。「未実施」が圧倒的に多い結果となっているが、法曹資格者や法務担当課の職員が審理員候補となっている場合が多いことによるものと考えられる。

その他の市についても、対象の市では、いずれも審理員の教育研修はいずれの団体でも「未実施」であった。

都道府県、政令市、その他の市を通じて、教育研修については、「未実施」の団体が多い傾向である。

特に、法曹資格者や法務業務の経験者又は担当者を一本釣りのように審理員候補に選任している場合は教育研修の必要性がないと考えている団体が多いように見受けられる。しかし、前項でも指摘したように、特に弁護士等の法曹資格者を任期付き等で任用した場合であっても、「当・不当」の判断⁵は、ある程度の行政実務経験や自治体ごとの実務慣習などのローカルルールも実際には考慮することが求められる場合がある。また、長年法務事務に精通した職員であっても制度改変や運用変更に対する知識のブラッシュアップも必要な場合がありうる。特に、請求件数の多い生活保護関連などの福祉分野などは、実態として「通達行政」がまかり通っており、社会経済情勢による変化が大きい。これらをすべて把握する必要はないが、行政分野ごとの「勘どころ」や雰囲気は押さえていた方が、行政現場の処分に対する妥当性判断には望ましく、社会経済情勢に合わせた法環境の理解を深めるフォロー・アップのための、何らかの教育研修は必要と考える。

さらに、「あて職」で審理員候補が選任されている場合は、基礎的な知識の点で疑問符がつく場合も考えられる。特に、審理員候補に充てられる職は、大概是各部局の筆頭課又は法令担当課の管理監督者のポストが多いように見受けられる。筆者の経験からみると、一般に、最近の自治体の管理監督者は、主に政策遂行能力、組織マネジメント能力などに着目して任用されている場合が多く、審理員業務に足る法令などの知識経験を有する職員は多くはない。もちろん、それぞれの管理監督者は有能な人材で、学習能力も高く、その都度、自己学習や補助職員等をうまく活用するなどして、個別の対応は適正にこなしているとは思われるが、「あて職」で指

⁵ この点について、総務省行政不服審査法の改善に向けた検討会「行政不服審査法の改善に向けた検討会中間とりまとめ」（2021年10月）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000774950.pdf）（2022年1月6日閲覧）49頁によると、自治体のヒアリングでは、不当性の判断は現場でも難しいとの意見があり、実際に「不当性」を理由にした請求容認の裁決は例がないとのことであった。

名された職員で、審理員業務が得意と自認する職員は多くはないような印象を受ける。

【表4】 審理員候補への教育研修

区分	都道府県	政令市
何らかの教育研修を実施している (検討中含む)	20	3
実施していない	25	12

(オ) 法務担当課等の関連業務

次に、行政不服審査において実務的に大きな役割を果たす自治体の法務担当課（訟務担当、情報公開担当等の場合も含む。）が、具体的にどのような業務を行っているかを示しているのが、表5並びにグラフ1及び2である（回答は複数回答）。

都道府県（回答45団体）では「行政不服審査会の事務局」が39団体（86.7%）⁶、次いで「審査庁への法務的な支援」28団体（62.2%）であった。「その他」は15団体（33.3%）で、審理員業務を兼ねている場合や審理員の通知発送などの事務補助をしている場合などがみられた。審査庁を一括して法務担当課等が担当しているのは東京都及び群馬県で、他の設問の回答から審査プロセスを一括して担当しているのが秋田県である。都道府県の場合、不服申立ての件数も一定数あり、法務担当課等が一括して審査するためには職員数等の体制面で難しく、また、各部局でも審査業務を果たすべき一定スキルを持つ人材がいることが想定されることから、分割して審査する体制としている団体が多いとも考えられる。

政令市（回答15団体）では「行政不服審査会の事務局」が10団体（66.7%）、次いで「審査庁への法務的な支援」8団体（53.3%）であった。「その他」は13団体（86.7%）で、処分庁の法的支援（3団体）、審理員業務を兼ねている場合や審理員の通知発送などの事務補助をしている場合などがみられた。

その他の市も、都道府県、政令市とほぼ同様の関連業務を行っている。

都道府県、政令市、その他の市を通じて、法務担当課が行政不服審査会の事務局業務を担当しつつ、その他に、審査庁、審理員、処分庁の法的支援、行政不服審査法に関する職員研修など、相当に広範な業務を行っているといえることができる。

とりわけ、審理員の支援について、意見書作成に関わる法的な支援のほかに、審理員が行う様々な手続の事務補助も行っている団体もある。

審理員は、適正な審理手続の遂行のため、審理員意見書の作成に先立ち、弁明書や反論書等の提出の求めなどの様々な権限行使をすることとされている（表6参照）。それに伴い多くの事務処理が生じ、それを補助するスタッフも実際には必要となる。行政不服審査法上、これら

⁶ ここでのパーセンテージの割合は、回答した団体の回答団体数（45団体）に対する割合を示す。以下、この項で同じ。

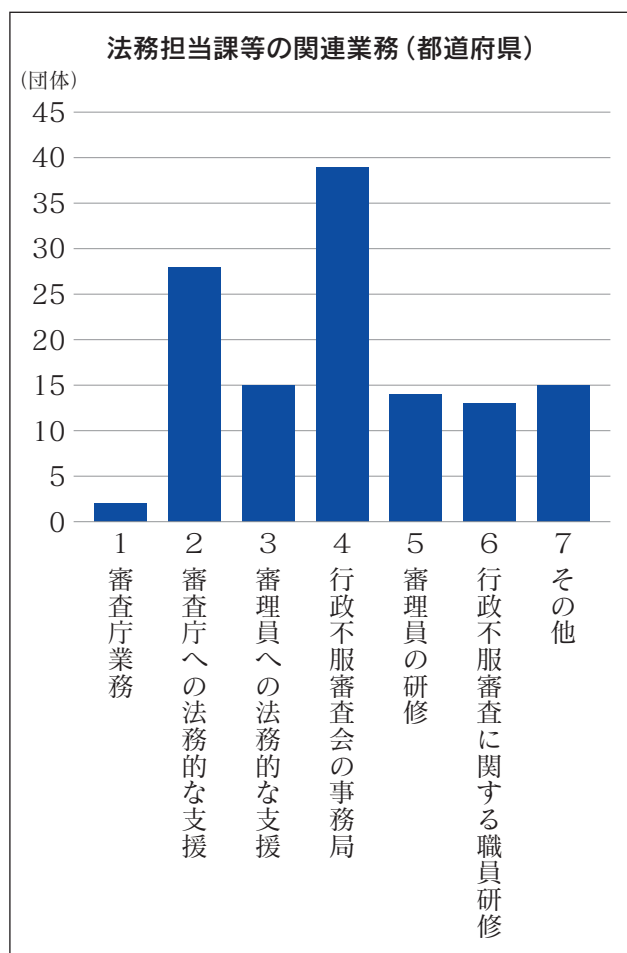
の審理員の事務補助スタッフについて、明確に規定されていないが、解釈上「審理員補助者」の配置が認められており、「審理員補助者は、一般には、各行政機関の実情に応じ、当該審査請求について審査庁として行う事務を担当する部署の職員のほか、審理員として指名された職員の部下を活用する方法も考えられる」⁷とされる。今回の調査でも法務担当課が、審理員補助者の役割を担っている自治体がみられたが、実質的にどこまでの補助業務をしているかは明確ではない。

【表5】法務担当課等の関連業務（複数回答）

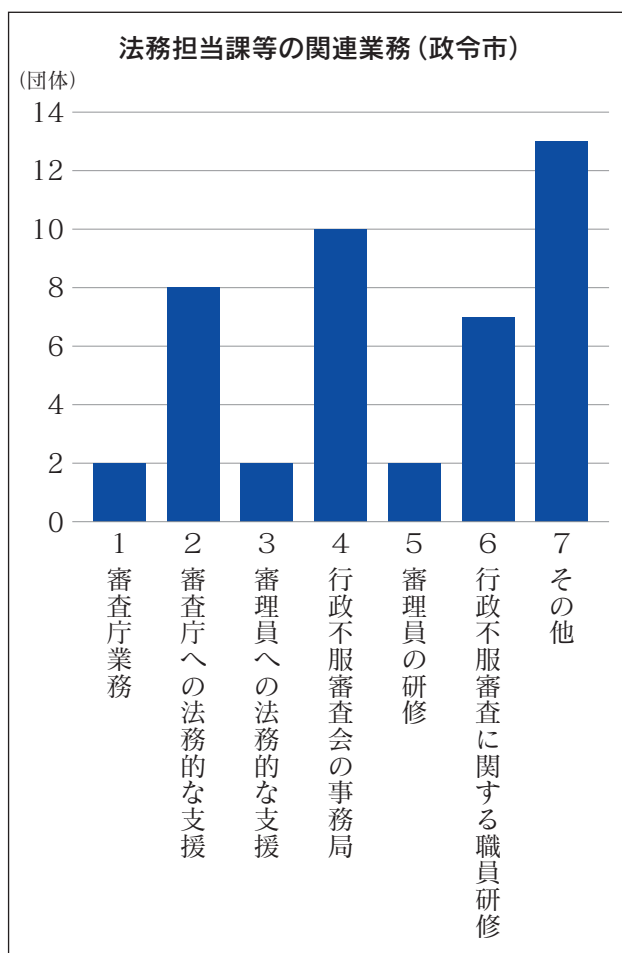
（単位：団体）

区分	都道府県	政令市
1 審査庁業務	2	2
2 審査庁への法務的な支援	28	8
3 審理員への法務的な支援	15	2
4 行政不服審査会の事務局	39	10
5 審理員の研修	14	2
6 行政不服審査に関する職員研修	13	7
7 その他	15	13

【グラフ1】



【グラフ2】



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（審査庁・審理員編）（平成28年1月）36頁 参照

【表6】 審理員が行う主な事務

- ・総代の互選命令の可否の判断 (法11条2項)
- ・審査請求への利害関係人の参加 (参加人) の可否の判断 (法13条1項及び2項)
- ・弁明書や反論書等の書面の求め (法29条2項・30条1項・2項)
- ・口頭意見陳述の主宰 (法31条)
- ・証拠書類等の提出や参考人陳述、鑑定の求め、検証の実施 (法32～35条) 及びこれらの採否の判断
- ・争点の整理
- ・審理計画の決定 (法37条3項)
- ・提出書類等の閲覧・交付の適否の判断 (法38条)
- ・審理手続の併合・分離の可否の判断 (法39条)
- ・審理手続の終結の判断 (法41条)
- ・審理手続の結果の整理 (事件記録の作成等)
- ・審理員意見書 (審査庁がすべき裁決に関する意見書) の作成 (法42条)

(出典)

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(審査庁・審理員編) (平成28年1月)」

35頁より

(力) 法務担当課等が考える現行制度の運用上の課題

次に、自治体の法務担当課(訟務担当、情報公開担当等の場合も含む。)が、具体的に現場としてどのような課題認識を持っているかを示しているのが、表7並びにグラフ3及び4である(回答は複数回答)。

課題の認識については、都道府県(回答45団体)のうち18団体(40%)が、政令市(回答15団体)のうち7団体(47%)が、それぞれ「課題あり」としていた。

課題の内容については、都道府県では、審理員の資質向上、業務負担、専門業務の場合の審理員の人材の不足など、審理員業務に関するものが5団体(11.1%)、特定人からや制度改正時における大量請求への対応に関するものが3団体(6.7%)、職員の資質向上に関するものが3団体(6.7%)などがあり、そのほか、市町村の処分に対する審査を行う場合や、国が決めた基準に関連する審査を行う場合などの国や市町村との関係に関するもの、審理期間の長期化・複雑化に伴う簡素効率化を求めるもの、審査庁の調査権限の範囲に関するもの、請求者・処分庁双方の制度の理解不足に関するものなどがみられた。

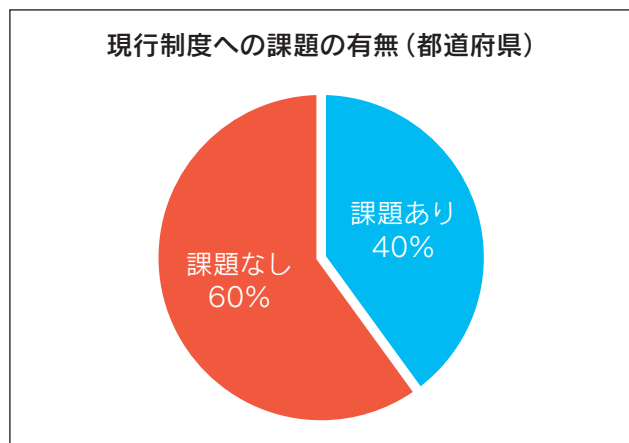
政令市では、審理員の資質向上、業務負担、専門業務の場合の審理員の人材の不足など、審理

員業務に関わるものが3団体(20.0%)、職員の資質向上に関するもの2団体(13.3%)がみられ、そのほか、大量請求への対応に関するもの、審理期間の長期化・複雑化に伴う簡素効率化を求めるもの、審査庁等が収集した情報の審査後における情報公開請求時の対応などに関するもの、独任制機関への審査請求に関するものなどがみられた。

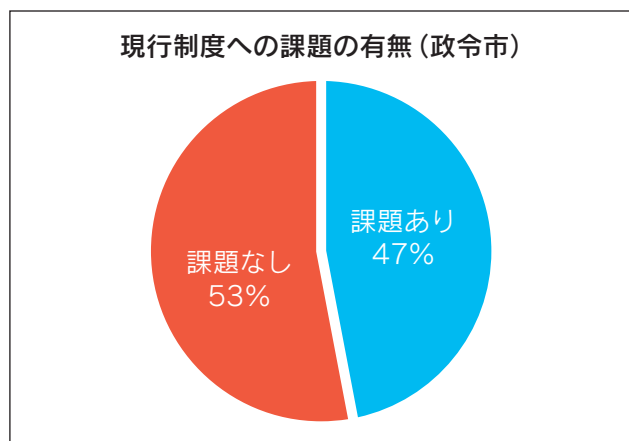
その他の市では、行政不服審査会委員の人材確保に関するもの、行政不服審査に対する法務担当のマンパワー不足に関するもの、独任制機関への審査請求に関するもの、審理員の人材確保に関するもの、職員の資質向上に関するものなどがみられた。

都道府県、政令市、その他の市を通じて、審理員業務に関する課題が指摘されており、審理員となる人材の確保や資質向上が課題となっている。特に、「あて職」により審理員候補を選任している場合は制度の基礎的な理解を含めた資質向上が求められ、審理員のための「職の設置」をしている場合や「法曹資格者の任用」、「特定職員の資質や経験に着目して選任」している場合などは、「職人ワザ」的に審理員業務が行われていることが多く、ノウハウが組織的に蓄積されていない等の課題が指摘される。定年退職等の理由で「職人」が業務を離れる場合には、「後釜」となる人材の確保に窮するなどの課題も聞かれる。審査請求件数が少ない市などでは、請求が毎年ないことなどにより、ノウハウが途切れるということもある。

【グラフ3】



【グラフ4】



【表7】法務担当課等が認識する課題(複数回答)

区分	都道府県 (単位:団体)	政令市 (単位:団体)
審理員業務に関わるもの (業務負担、資質向上など)	5	3
特定人から大量請求等	3	1
職員の資質向上	3	2
国、都道府県、市町村の 関係に関するもの	2	
審理期間の長期化、手続の 簡素化に関するもの	2	1
その他(審査庁の調査権限、 請求者・処分庁の制度不理解など)	4	4
その他回答した団体数計 (実数)	18	7

5 自治体の行政不服審査体制の課題

これまで、自治体に対して行った調査の概要をもとに、主に行政不服審査体制を中心にした現状分析をしてきた。

ここでは、現状分析から垣間見ることができた自治現場と制度上の課題について、行政不服審査の質的な保障の観点から、体制的なものについて主なものを検討していきたい。

(1) 審理員個人の資質と負担に依存した運用であること

前述のとおり、26年改正法のねらいは、大きく三つに分けて「迅速な救済」、「制度の活用促進」、「公正性の向上」に整理される⁸とされる。

これらのうち、「公正性の向上」について、審理員制度と行政不服審査会制度は、特に重要である。このうち、審理員制度については、今回の調査で、審理員になった職員個人の資質と業務負担に依存した運用になっているといえる。

すなわち、選任方法では「あて職」や「職の設置」が比較的多く、「職員個人の資質」による選任もみられた⁹。「あて職」の場合は、前述のように法務業務の経験の有無にかかわらず審理員候補となるわけであり、当該職員のプレッシャーは決して小さくない。また、東京都や群馬県、秋田県¹⁰、横浜市などの、法務担当課が集中管理的に行政不服審査に関する業務を行う自治体以外は、各部局が分担して審理員業務を担当している「分散方式」である。この場合、多くの場合、審理員は、通常業務を担当しながら、審理員に指名された場合には「臨時的」に業務を行うこととなる。この場合の業務負担は相当なものと推察される。

実際に、審理員意見書の作成プロセスへの法務担当課のサポートの現状をみると、「審理員がほぼ単独」¹¹で作成しているとの回答が多く、審理員に指名された職員の「孤独な作業」となっているものといえる。

また、審理員の業務を補助する審理員補助員については、法務担当課又は審理員の部下職員がすることが想定されており、実際に法務担当課の関連業務として挙げている自治体¹²もみられる。しかし、法務担当課は、行政不服審査会の事務局やその他の業務も担当しており、審理員のサポートにどれだけのエネルギーが割けるかは疑問が残る。弁明書等の文書発送など最低限の業務補助はできても、口頭意見陳述（法31条）や証拠書類等の提出（法32条）への対

⁸ 総務省行政不服審査法の改善に向けた検討会「行政不服審査法の改善に向けた検討会中間取りまとめ」（2021年10月）（https://www.soumu.go.jp/main_content/000774950.pdf）（2022年1月6日閲覧）参照

⁹ 表2参照

¹⁰ 秋田県は「審査プロセス」部分を集中管理している。

¹¹ 表3参照

¹² 表5参照

応、職権での調査や検証（法35条）などの、審理員が認められた権限行使を十分に行うための補助業務を実際に行うには限界があるのではないと思われる。

また、通常の自治体では、法務担当課以外の部署の課長等が審理員に指名された場合、その部下職員に補助業務を行わせることも考えられるが、現実には、法務担当課以外の職員が行政不服審査に関する知識経験を十分に身に付けている場合は稀であり、補助業務をさせるのは無理があるところもある。

実際に、たとえば口頭意見陳述については、令和元年度施行状況調査に基づく審理手続における口頭陳述の実施状況は、都道府県、政令市全体で11.1%（審査請求・処理済9,766件中1,084件¹³）となっており、口頭意見陳述の制度が活用されているとはいえない。

審理員業務が、個人的な資質や努力に依存せず、もっと組織的・体系的に行われる仕組みづくりが行われない限り、審理員意見書を持続的に一定水準以上のレベルに維持することは難しいと考えられる。

（2）法曹資格者の本格的活用に至っていないこと

前節のとおり、審理員業務を支える体制が弱い中で、法令関係業務の専門家として法曹資格を有する職員や外部の弁護士等の活用が、政令市など、都市部を中心に進んでいる。今回の調査でも、明確に審理員候補者に法曹資格者を含めていると回答したのは、都道府県では宮城県、神奈川県、滋賀県、長崎県であり、政令市では神戸市、相模原市、横浜市、新潟市、浜松市である。しかし、これらの多くは、任期付き職員、会計年度職員、委任契約により人材を確保しており、いずれも有期の非正規雇用等である。行政経験が一般職員よりも短い、これら法曹資格者が、「当・不当」を判断するのは、現実的には難しい面もあろう。

そもそも、都市部以外の自治体では、法曹資格者を任用すること自体、今なお難しい場合も多々ある。

その意味では、今後は、行政分野に精通する法曹資格者の育成や、法曹資格者の一般職任用も容易にできる環境をつくり、法曹資格者の有する知見が行政現場でも本格的に活用されるようにすることが求められる¹⁴。

（3）職員全体の行政手続・行政争訟に関するスキル向上が必要であること

行政不服審査が迅速かつ公正に行われるためには、審理員、審査庁のみならず、処分庁の一般職員が、適切な弁明書、反論書などを作成できることが必要である。そのためには、前提として行政処分の作法を定めた行政手続法の知見が必須である。

¹³ 前掲、総務省検討会中間とりまとめ42頁

¹⁴ 希少かつ高度な専門職として類似のものに医師があるが、医師の場合、いわゆる公衆衛生医師を確保するため、法律上、処遇上の多様な取組みが行われている。

しかし、自治体にヒアリングしてみると、一般職員の行政手続法に対する理解度は必ずしも十分とはいえないという声を聞く。行政不服審査において請求が認容される理由の太宗を占めるのが「処分理由の不備」と言われる。行政手続法の基礎知識があれば「処分理由」の書き振りは変わってくるのではないかと思われる。法的な争訟を未然防止する予防法務の観点からも必要である。その意味では、行政手続法の基礎知識を行政職員の標準装備として習得させることが有効である。

自治体における実際の取組みとしては研修ということになるが、横浜市では、法務担当課職員も講師となって「ベーシック・カレッジ」という体系的な研修を実施している。「ベーシック・カレッジ」では、公務員として必要な法務・財務・会計などの基礎的なカリキュラムを若手職員を対象に提供しており、法務関係も「法務基礎入門」から始まり「法務基礎Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ」まで経験年数に応じて受講できる。行政手続法については、「法務基礎Ⅱ」として予防法務・法的トラブル防止の視点から、現場に即した研修を行っている。また、同市では、法務担当課に育成支援担当係長というポストがあるのも特徴的である。それぞれの自治体の実情に応じて、職員の行政手続法の基礎的知識の水準を高めていくことが行政不服審査を含む争訟対応や予防法務の組織能力を高めることにつながる。

【図表1】横浜市のベーシックカレッジの実施要領

希望制 研修	令和元年度 課題別研修【実施要領】「ベーシック・カレッジ」
法務基礎Ⅱ 行政手続と トラブルの予防 ※法務基礎Ⅰと同日開催。8・10・12月にも研修を実施します。	
対象者	職員Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ・係長級 (他の職位の方でも必要性がある場合は申込可能です。) 法務担当者で未受講の方は受講してください。
日時	令和元年7月22日(月) 13:00 ~ 17:15 ※開場は開始15分前です。
会場	横浜市研修センター ※空調の効きにむきがあるため、羽織れるものを持っての来場をおすすめします。
定員	120名程度
申込方法	セキュアブラウザを利用し次の申込フォームから直接お申し込みください。 なお、同日午前実施する法務基礎Ⅰも受講を希望される方は、それぞれ申込みが必要です。 URL: https://www.e-shinsei.city.yokohama.lg.jp/yokohama/uketsuke/dform.do?id=1559629218065
申込締切	6月28日(金) 17:15 7月10日(水) 17:15
受講決定	希望者は原則 全員受講可能 です。 (定員を大幅に超えた場合は調整します。調整の結果、 受講不可となった方にのみ、7月5日(金)・7月17日(水)までにご連絡します。)
【キャリア自己分析表「法制與務」の力をパワーアップ!】 ポイント1 行政指導、行政処分、届出…。行為ごとに異なる『行政手続』をおさらい! ポイント2 対策が分かれば予防につながる。不服申立て・訴訟など、法的トラブルへの対応の基礎を学ぼう! ポイント3 実際に発生した事例を交えながら解説!	
【カリキュラム抜粋】 <講師: 総務局法制課> ● 予防法務としての「行政手続」 ● 不服申立ての基礎知識と初動対応 ● 訴訟対応の基本 ◇ テキストは、「法務事務の手引(令和元年度版)」を2アップ印刷したものを配布します。通常サイズを御希望の方は、YCANから印刷しお持ちください。 ◎ 本講座は、法務基礎Ⅰで扱う内容を理解できている前提で進めます。	受講者の声 法的トラブルにならないように、正しい知識を身につけ、予防する観点が大切だと思いました。 効果測定があり、理解や知識の定着が進みました。 公務員である以上、知っておくべき内容であると思いました。
【研修実施に当たっての諸注意】 ※ 研修の運営にあたり、配慮が必要な場合(座席配置、手話通訳、時短勤務等)は、事前申告をお願いしております。申込時に申込フォームにご記入ください。 ※ 台風等の悪天候に際しては、研修を延期又は中止する場合があります。研修の延期、中止の情報はYCANへの掲載等でお知らせします。 担当: 総務局人材開発課 担当係長: 河合 担当: 西山 TEL: 662-2923 (本庁内線ではつながりません) / FAX: 662-2922 / E-mail: so-basic@city.yokohama.jp	

(4) 行政不服審査会にもチェック能力に限界があること

26年改正法の公正性の担保の「最後の砦」としての役割を期待されているのが、審査庁の諮問機関としての「行政不服審査会」である。確かに行政不服審査会は、外部の弁護士、有識者などにより構成され、請求人の主張と処分庁の弁明・反論を公平な立場でチェックし、処分の適法性・妥当性をチェックする機関である。

しかし、筆者の審査会委員の経験では、限られた時間で、事前送付資料を読み込み、処分の適否を判断するのは容易なことではない。調査審議手続に関する法律上の権限はあるものの、実際には「伝家の宝刀」の性格が否めず、第3者としてのチェックに物理的な限界を感じざるを得ない。

また、法43条1項には、審査会への諮問省略の事由が定められており、すべての請求が諮問対象ではなく、実際、総務省の「令和元年度施行状況調査」によると、審査会への諮問が行われたのは、地方の場合、審査請求・処理済 9,766 件のうち 1,935 件 (19.8%) であった。残りの約8割の事案は、審査会への諮問が省略されている。

その意味では、前述の総務省検討会中間とりまとめでは、「行政不服審査会等への諮問については、特段の支障なく運用され、法改正の趣旨のとおり、裁決の客観性・公正性の向上に資するとの指摘があり、目標は一定程度達成されているものと評価できる」¹⁵とされているが、若干の違和感が残らないわけではない。

行政不服審査会は、処分庁による不適切な処分への一定の自制を促す機能が認められるものの、「公正性」の「最後の砦」までの役割を十分に果たしているかは疑問が残る。

6 結びにかえて(自治体における行政不服審査の質を高めるための若干の提言)

これまでの課題抽出を踏まえて、現行制度の運用の質を高める視点から、いくつかの提言を試みたい。

(1) 行政不服審査への行政ドック導入の試み

昨年度の当研究会では、自治体における行政手続の運用に対する「行政ドック」の導入についてマニュアル化等の研究を行った。

これは、日常行っている許認可業務を中心とした行政手続に対して、業務プロセスを、人間ドックのように定期的に第3者的に適法性・妥当性をチェックし、研修と組み合わせることにより、行政手続の質的向上を図ろうとするものである。

これを行政不服審査のプロセスにも応用することはどうだろうか。普段の行政不服審査の手

¹⁵ 前掲、総務省検討会中間とりまとめ35頁

続きの一部をサンプリングして、定期的に行政不服審査会などの第3者が、業務プロセスの適法性・妥当性をチェックし、関係職員の研修とともに横展開し、改善を促すことも考えられる。

(2) 審理員と審理員補助員の業務の組織の正式業務としての位置付け

今回の調査では、審理員の資質や業務負担に関する課題が浮き彫りになったが、請求件数が少ない自治体では、審理員業務は「臨時的」業務としての受け止めが一般的であり、本来業務としての認識が薄い。また、審理員補助員の業務も組織の中で、正式な業務として認知がされているとはみえない。

そこで、あて職の場合でも、審理員の業務については、辞令を発令したり、事務分担などに明記するなどにより、組織の正式業務として位置付け、業務負担も考慮した配置をすべきである。また、その際、自治体の実情に合わせて、審理員補助員の業務も正式に事務分担に位置付け、行政不服審査の請求があった場合には、どの職員が補助業務をするかを明確化すべきであるとする。

(3) 一般職員の行政手続法の理解促進

行政不服審査の対象となる行政処分を的確に行うためには、行政手続法の基礎知識は必須であり、行政不服審査のあった際の適正な弁明書や反論書の作成などの争訟法務ばかりでなく、普段からの事務執行におけるトラブル回避のための予防法務の観点からも、行政手続法の研修や行政ドックの普及を図っていくことが望ましいと考える。

(4) 小規模自治体の行政不服審査の共同化

行政不服審査にはどうしても一定のノウハウや慣れの部分が必要であり、請求件数が少ない小規模自治体では、審理員の審査や行政不服審査会の運営は、実際には難しい点も多々ある。そのため、一定の審査実績がある自治体との事務の共同処理や都道府県・大規模な市への事務委託¹⁶や事務処理特例も検討する必要があると思われる¹⁷。

《謝辞》

最後に、本稿の作成にあたり、全国の都道府県、政令市、横須賀市、鎌倉市、座間市、佐倉市、宮古市の法務（訟務）担当者の皆様にアンケート調査及びヒアリング調査のご対応を頂いた。心からご協力に感謝したい。

¹⁶ この点、近隣市町村の共同処理（水平補完）と都道府県への事務委託等（垂直補完）があり、歴史的経緯や地域事情等により使い分けがなされているのが実際である。（澤 俊晴『行政不服審査法に基づく審査体制の構築と簡易迅速性の問題』（「山陽論叢第26巻」116～117頁（2019）参照）

¹⁷ 同旨、前掲、総務省検討会中間とりまとめ36頁では、「見直しの方向」として「地方公共団体における行政不服審査会等の設置・運営の負担軽減の観点から、審査会事務の委託・広域連合・一部事務組合の活用を促すため、総務省において、具体例・工夫例を広く普及させる等の措置を講じる。」とされている。

第二部

第5章 行政不服審査会について（東京都の場合）

弁護士 羽根 一成（東京平河法律事務所）

第6章 行政不服審査会の広域共同設置について —熊本広域行政不服審査会の例—

熊本大学大学院人文社会科学研究部准教授 原島 良成

第7章 不服申立て（審査請求）に関する実務上の諸問題について

静岡県 総務局コンプライアンス推進課長補佐 兼 行政手続・審理係長 後藤 貴浩

第5章

行政不服審査会について（東京都の場合）

弁護士 **羽根 一成**（東京平河法律事務所）

東京都行政不服審査会委員
A市行政不服審査会会長
元B区行政不服審査会委員

1 はじめに

本稿は、「令和3年度自治体における行政不服審査制度の運用と自治体法務の課題に関する調査研究」の第2回研究会における報告をまとめたものであり、内容は令和3年9月6日現在のものである。

この報告について、東京都の協力は得られていない。また、行政不服審査会（以下「審査会」という。）の委員（以下「委員」という。）には守秘義務があり（東京都行政不服審査法施行条例（以下「条例」という。）5条6項¹）、審査会の審議手続は非公開とされている（条例10条²）。さらに、事件記録は都度返却している。

そのため、公開情報に基づくもの（これについては脚注で出處を明示した。）以外のものについては、次の点に留意していただく必要がある。

- 1 統計情報、審査会より前（例えば、審査請求を却下した事案の有無、その理由）や後（例えば、審査会の答申と審査庁の裁決の異同の有無、その理由）の情報はないこと。
- 2 執筆者の個人的認識であること。
- 3 守秘義務、審議手続の非公開に抵触しない範囲に限られること。
- 4 執筆者が個人的に記憶している範囲に限られること。

2 組織、体制

（1）審理員

組織図³によると、東京都のもとに総務局が置かれ、総務局のもとに総務部が置かれ、総務部のもとに法務課が置かれている。

法務課には審理担当課長、課長代理（審理担当）が置かれている。また、組織図にはないが、総務部には審理担当部長が置かれていると考えられる。

審理員は、下記の職にある者の中から指名するものとされている⁴。

¹ 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

² 審査会及び前条第一項に規定する部会の行う審議の手続は、公開しない。

³ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/03jinji/pdf/soshiki/03soumu.pdf>

- 1 総務局審理担当部長
- 2 総務局総務部審理担当課長
- 3 総務局総務部法務課課長代理（審理担当）
- 4 上記のほか、法務課職員のうち、審理を担当する者として知事が指名するもの

法務課は、上述のとおり東京都－総務局－総務部に属する課である⁵。東京都が関連した行政訴訟、民事訴訟、行政不服申立て等を担当しており⁶、「法務課職員」には、任期付職員を含め、一定数の法曹有資格者が在籍していると認識している。

審理は、ベテランの総括審理員（行政不服審査法施行令（以下「令」という。）1条1項⁷）と若手の審理員の二人一組で担当している。そうすることにより、審理の充実が図られるとともに、人材の育成、確保にも寄与しているように思われる。

審査請求から意見書までの期間は4か月弱と思われる。審査請求から裁決までの標準処理期間（行政不服審査法（以下「法」という。）16条⁸）が、審査会への諮問ありの場合は7.5か月とされているのに対し、審査会への諮問なしの場合は4か月とされているからである⁹。なお、差し引きした3.5か月弱が、審査会の諮問から答申までの期間となるが、後述のとおり、概ね実態と一致している。

（2）審査会

ア 事務局

事務局は、法務課－審査ラインが担当しており¹⁰、審理員と分離されている。組織図によると、法務課には課長代理（不服審査担当）が置かれている。

イ 委員

委員は、大学教員5名、弁護士6名、その他1名の合計12名である¹¹。ちなみに、A市は、弁護士2名、その他1名の合計3名であり、B区（現職当時）は、大学教員2名、弁護士2名、その

⁴ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/huhukumousitate.html>

⁵ <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/tosei/soshikijoho/soshiki/soumu.html>

⁶ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/index.html>

⁷ 審査庁は、行政不服審査法（以下「法」という。）第九条第一項の規定により二人以上の審理員を指名する場合には、そのうち一人を、当該二人以上の審理員が行う事務を総括する者として指定するものとする。

⁸ 第四条又は他の法律若しくは条例の規定により審査庁となるべき行政庁（以下「審査庁となるべき行政庁」という。）は、審査請求がその事務所に到達してから当該審査請求に対する裁決をするまでに通常要すべき標準的な期間を定めるよう努めるとともに、これを定めたときは、当該審査庁となるべき行政庁及び関係処分庁（当該審査請求の対象となるべき処分の権限を有する行政庁であって当該審査庁となるべき行政庁以外のものをいう。次条において同じ。）の事務所における備付けその他の適当な方法により公にしておかなければならない。

⁹ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/hyoujunshinrikikan.pdf>

¹⁰ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/huhukumousitate.html>

¹¹ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/iinmeibo4.pdf>

他1名の合計5名であった。

部会制が採用されており、1部会当たり委員3名とされ（条例9条1項¹²）、4部会が設置されている¹³。執筆者は、第3部会に所属している。第3部会の部会長は元内閣法制局第三部長、第四部長の現弁護士であり、もう1人の部会員は大学教員（行政法の研究者）である。

委員の数は最大15名とされており（条例4条¹⁴）、制度上は5部会まで設置することができる。審査会は関係者の奉仕の精神で成り立っている側面があることは否定できず、東京都の場合はとくに件数が多いため、委員、部会の数を増やしていただきたいという個人的な希望はある。もっとも、委員15名、5部会となると、それに対応しなければならない事務局がパンクするのかもしれない。

ウ 運用

部会は、月1回開催されている。事件は諮問順に順次割り振られており¹⁵、1回当たり、概ね継続5件・新規5件を処理している。例えば、令和2年7月30日に開催された第45回第3部会では、継続4件、新規6件である¹⁶。

事件記録（A4、両面印刷）は、1回当たり新規分で15cm程度である。訴訟記録（A4、片面印刷）でいうと30cm分に相当する。

時間は、1回当たり2時間程度である。これだけの件数、分量を2時間で処理するためには、十分な事前準備が不可欠となる。

事前準備は、執筆者の場合、1日かかりである。もっとも、事務局の負担は、委員のそれ以上のものがあるように拝察する。事前に各委員に事件記録を送付するだけでも大変な作業である。

口頭意見陳述（法75条1項¹⁷）については、「ただし、審査会がその必要がないと認める場合には、この限りでない。」とされており、第3部会では実績がない。審理員段階で十分な主張、立証が尽くされていることを前提としているからである。調査（法74条¹⁸）については、稀ではあるが、「必要があると認める場合」として実施することがある。意見書でもなお明らかで

¹² 審査会は、委員のうちから、審査会が指名する者三人をもって構成する部会で、審査請求に係る事件について調査審議する。

¹³ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/bukaimeibo4.pdf>

¹⁴ 審査会は、委員十五人以内をもって組織する。

¹⁵ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/haiten.pdf>

¹⁶ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/sinnsakaigijigaiyou/02/45-3.pdf>

¹⁷ 審査会は、審査関係人の申立てがあつた場合には、当該審査関係人に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。ただし、審査会が、その必要がないと認める場合には、この限りでない。

¹⁸ 審査会は、必要があると認める場合には、審査請求に係る事件に関し、審査請求人、参加人又は第四十三条第一項の規定により審査会に諮問をした審査庁（以下この款において「審査関係人」という。）にその主張を記載した書面（以下この款において「主張書面」という。）又は資料の提出を求めること、適当と認める者にその知っている事実の陳述又は鑑定を求めることその他必要な調査をすることができる。

ない事項がある場合に、処分庁に文書で説明を求める例が多い。ちなみに、B区では、希望があった場合には、口頭意見陳述を全件実施していた。

新件は、1回目の審議で合議し、2回目の審議で答申を確定する例が多い。

すなわち、1回目の審議で、事務局による事案説明の後、事件記録及び意見書をもとに合議して、答申の内容を決定し、期日間に、それを踏まえて、事務局にて答申案を作成し、2回目の審議で、答申案を確認して、答申を確定している。

賛成するにせよ反対するにせよ、意見書が重要な役割を果たしている。東京都のような件数、分量を処理するためには、審理員の人材育成、確保が決定的に重要となる。

答申は、意見書を読み替える方式（「〇〇については、〇〇を〇〇とするほかは、意見書〇〇頁の〇〇に記載のとおり」とする方式）ではなく、一から書き改める方式で作成している。

上述のとおり、審査会の諮問から答申までの期間は、3.5か月弱である。2回目の審議で答申を確定していることからすると、概ね実態と一致している。

関連事件については、諮問の時点で併合されており、審査会では、それを受けて審議し、答申している（法39条参照¹⁹）。

上述のとおり、事案説明は審査会事務局がしており、処分庁による事案説明はない。また、意見書でもなお明らかでない事項がある場合でも、審理員から説明はなく、処分庁に対して上述の法74条調査を実施している。

審査庁の関与（東京都行政不服審査会運営規程²⁰12条²¹）については、第3部会では、意見書に対する審査庁の見解を求めた例がある。

諮問を要しない審査請求（法43条1項5号²²）については、あらかじめ3類型が定められている²³。

3 審査請求の状況

（1）件数

件数は、次のとおりである。

¹⁹ 審理員は、必要があると認める場合には、数個の審査請求に係る審理手続を併合し、又は併合された数個の審査請求に係る審理手続を分離することができる。

²⁰ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/uneikitei2.pdf>

²¹ 審査会は、法第43条第1項の審査庁からの諮問に際して、同条第2項に規定する審理員意見書及び事件記録の写しのほか、次に掲げる事項を記載した諮問説明書の提出を求めることができる。一 審査庁としての裁決案の方向性及びその理由（特に、審理員意見書と異なる方向性である場合は、その相違点に係る説明及び見解を含む。）二 その他必要な事項

²² 審査請求が、行政不服審査会等によって、国民の権利利益及び行政の運営に対する影響の程度その他当該事件の性質を勘案して、諮問を要しないものと認められたものである場合

²³ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/simonfuyouanken2.pdf>

	繰越＋発生	完結 ^{24 25}	答申
平成28年度	551	266	68 ²⁶
平成29年度	962	507	205 ²⁷
平成30年度	1785	728	218 ²⁸
令和元年度	1236	資料なし	189 ²⁹
令和2年度	資料なし	資料なし	95 (10/23分まで) ³⁰

東京都の人口は1404万3239人³¹、そのうち23区の人口は970万6508人³²であり、これだけ多くの住民がいれば、件数も必然的に多くなる。

「繰越＋発生」数と「完結」数に差があり、「完結」数と「答申」数にも差があるが、その理由としては、次のものが考えられる。具体的な内訳、内容（例えば、審査請求を却下した事案の有無、その理由）については、東京都の協力を得ていないため不明である。

- 1 情報公開・個人情報に関連するものが含まれている。
- 2 不適法却下（法43条1項6号³³、24条³⁴）
- 3 諮問不要³⁵
- 4 取下げ（法27条1項³⁶）
- 5 諮問を希望せず（法43条1項4号³⁷）

棄却以外の、認容、却下の件数についても、東京都の協力を得ていないため不明であるが、令和元年度について手作業で集計した限りでは、認容1件、一部認容3件、却下2件であった³⁸。

²⁴ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/nenndobetutoriatukaikennsuu.pdf>

²⁵ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/sinnsaseikyutoutoriatukaikennsuu.pdf>

²⁶ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou28.html>

²⁷ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou29.html>

²⁸ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou30.html>

²⁹ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou31.html>

³⁰ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou02.html>

³¹ <https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2021/08/30/03.html>

³² <https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/jsuikai/2021/js213f0100.pdf>

³³ 審査請求が不適法であり、却下する場合

³⁴ 前条の場合において、審査請求人が同条の期間内に不備を補正しないときは、審査庁は、次節に規定する審理手続を経ないで、第四十五条第一項又は第四十九条第一項の規定に基づき、裁決で、当該審査請求を却下することができる。 2 審査請求が不適法であって補正することができないことが明らかなきも、前項と同様とする。

³⁵ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/simonfuyouanken2.pdf>

³⁶ 審査請求人は、裁決があるまでは、いつでも審査請求を取り下げることができる

³⁷ 審査請求人から、行政不服審査会又は第八十一条第一項若しくは第二項の機関（以下「行政不服審査会等」という。）への諮問を希望しない旨の申出がされている場合（参加人から、行政不服審査会等に諮問しないことについて反対する旨の申出がされている場合を除く。）

³⁸ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou31.html>

ちなみに、A市から提供いただいた資料によると、A市における件数は、末尾の別表のとおりである。

(2) 傾向

令和元年度についてであるが、「福祉・衛生関係、税務関係、情報公開関係の事件が多くなっています。福祉・衛生関係においては、生活保護、精神障害者保健福祉手帳、身体障害者手帳及び児童相談所（一時保護等）に係る事件が、税務関係においては、固定資産税・都市計画税、不動産取得税、個人事業税及び滞納処分に係る事件が、それぞれ多数を占めています。」³⁹とされている。

そこで、令和元年度について手作業で集計したところ、具体的には次のとおりであった⁴⁰。

答申 合計 189		
1	生活保護関係	83
2	精神障害者保健福祉手帳	35
3	固定資産税・都市計画税	14
4	身体障害者手帳	10
5	不動産取得税	9
6	個人事業税	7
7	一時保護	5
8	愛の手帳	4
		計 167

答申 189 件に対し、上記 8 類型が 167 件（88%）を占めている。

このうち、地方税の事案はとくに複雑であり、処分庁に対して上述の法 74 条調査を実施する例としては、これに関するものが多いように思われる。

4 気になっていること（東京都に限らない）

(1) 本人請求

＜令和 2 年 9 月 10 日答申（精神障害者保健福祉手帳の障害等級認定）＞

「2 級の症状、状態に該当することが多いため。自分自身の力では、適切な食事摂取ができない。金銭管理能力がなく、援助を必要とする。交通や公共施設の利用は、援助

³⁹ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/huhukumousitate.html>

⁴⁰ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/toushinnaiyou31.html>

なしではできない。」⁴¹

＜令和2年9月10日答申（愛の手帳の交付決定処分）＞

「〇〇で審査を受けた時は、中度（東京都でいうと3度）であったが、今回の審査結果は、軽度（東京都でいうと4度）と診断を受けた。しかし、〇〇にいた頃と、東京に出てきた頃を比べてみても、状況が変わっていないと思われるため。」⁴²

審査請求は、本人請求が大半と思われる。

本人請求の中には、審査請求の趣旨で何を求めているのかが明確でないものがある。これについては、審理員にてなるべく善解するようにしているようである。

また、審査請求の原因が、仮にそれが認められれば、処分が違法・不当といえるものになっていないものがある。これについては、処分全般がルールどおりに行われているかどうかを確認することになる。

やむを得ないことであるが、審査請求も法テラスの援助対象とし、弁護士を代理人につけられるようにする等審理、審議がより充実したものとなるよう対策が講じられるべきである。

（2）憲法違反、立法論

＜令和2年9月10日答申（保護変更決定処分）＞

「保護基準引き下げに伴う本件処分によって、健康で文化的な最低限度の生活（憲法25条）を下回る生活を余儀なくされた。よって、本件処分は、憲法25条、法1条、3条に違反する。」⁴³

＜令和2年9月10日答申（保護変更決定処分）＞

「行政機関である処分庁は、現行の法令を所与のものとした上で、これを誠実に執行すべき立場にある。また、同じく行政機関である審査庁も、現行の法令を所与のものとした上で、処分が現行の法令に適合したものであるかどうかを判断することをその職分とするものであって、現行の法令に対する不服について審査する立場にはなく、処分が法令に適合していると判断された場合には、これを取り消すことはできない。」⁴⁴

これについては、まず、違憲な法律は執行されるべきでない。場面は異なるが、かつて最高裁が尊属殺（刑法200条）を違憲とした際に、検察が、次のように対応したことが思い出される。

⁴¹ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/742.pdf>

⁴² <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/741.pdf>

⁴³ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/743.pdf>

⁴⁴ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/743.pdf>

「法改正への動きとは別に、実務レベルでの対応措置は、すみやかに実現されている。すなわち、違憲判決が下された四月四日に、最高検察庁は、今後は尊属殺人の事案については刑法二〇〇条を適用しないで、普通殺人に関する刑法一九九条を適用して捜査および公訴の提起をし、すでに裁判所に係属中の事件については、罪名および罰条を刑法一九九条に変更する処置をとるべきことを指示した。また、違憲判決にともなう個別恩赦の職権上申についての配慮に関する通達が、法務省刑事局長、矯正局長、保護局長から、上申権者である検事長、検事正、拘置所長、刑務所長、少年刑務所長、保護観察所長にたいして出されている。」(蛭原健介「合憲性審査と立法的対応に関する一考察」立命館法学257号⁴⁵⁾

他方で、三権分立原理がある。ルールを作るのは立法であり、ルールに従って処理するのが行政であるのに、行政が、法律(法規範)を違憲であるとして、執行しないことを認めるべきなのかどうかという問題である。個人的には、自ずと限界があり、それが許されるのは、裁判所の違憲判断がある場合か、一見して違憲であることが明白である場合等になるように思われる。

同種事案の答申後に、大阪地裁令和3年2月22日判決(生活保護基準引下げ処分取消等請求事件)⁴⁶⁾で、生活扶助の基準生活費の減額をその内容に含む生活保護法による保護の基準の改定が生活保護法3条及び8条2項の規定に違反すると判例された例もあり、悩ましい問題である。

(3) 通知、要綱等

＜令和2年7月30日答申(重度心身障害者手当受給資格消滅処分)＞

「なお、本件要領及び本件通知は、条例の解釈、運用の指針となるべきものである。」⁴⁷⁾

＜令和2年9月10日答申(精神障害者保健福祉手帳の障害等級認定)＞

「法45条各項の規定により都道府県知事が行う事務は、地方自治法2条8項の自治事務であるところ(法51条の13第1項参照)、判定基準等の各定めは、手帳の申請に対応する事務に関する地方自治法245条の4第1項の規定に基づく技術的助言(いわゆるガイドライン)に当たるものである。」⁴⁸⁾

＜令和2年9月10日答申(精神障害者保健福祉手帳の障害等級認定)＞

「法45条1項及び法施行規則23条2項1号によれば、手帳の交付申請は、医師の診断書等を添えて行うこととされていることから、本件においても、上記(3)の「総合判

⁴⁵⁾ <http://www.ritsumeai.ac.jp/acd/cg/law/lex/98-1/02ebihara.htm>

⁴⁶⁾ https://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=90403

⁴⁷⁾ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/711.pdf>

⁴⁸⁾ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/742.pdf>

定」は、本件申請時に提出された本件診断書により、その記載内容全般を基に、判定基準等に照らして客観的になされるべきものと解される。」⁴⁹

これらの要領、通知、技術的助言、判定基準には法規範性がない。したがって、本来であれば、これらを適用する前提として、その内容が適正・妥当であることが必要である。

（４）人材

顧問弁護士に処分庁が相談をしたときは、審理員や審査会事務局が相談することが適切であるのかどうかは検討を要する。

審理員や審査会事務局が相談した弁護士に、当該処分の取消訴訟等の代理を依頼することが適切であるのかも検討を要する。

審査会委員である弁護士に、当該処分の取消訴訟等の代理を依頼することはできない。これについては、当該弁護士のみならず、弁護士職務基本規程57条に注意する必要がある。

なお、弁護士である任期付職員を訴訟の代理人に指定する場合は、同規程27条4号⁵⁰に注意する必要がある。

（５）記録

記録に通し頁しか振っていない、あるいは通し頁すらないのが一般的である。何の証拠があるのか（証拠の標目、作成名義）、何のための証拠か（立証趣旨）を一覧できないと、検討に時間を要することになる。

また、音声データをそのまま提供されることがある。音声データが3時間分であれば、聞くために3時間を要することになる。

この点、民訴規則では、証拠の提出の際は証拠説明書を提出することになっており（民訴規則137条1項⁵¹）、音声データの提出の際は反訳書を提出することになっている（民訴規則149条1項⁵²）。民訴法及び刑訴法には、実務の経験が盛り込まれており、参考にされるべきである。

ちなみに、B区では、審理員段階で、証拠の提出の際は証拠説明書を提出することになっていた。

⁴⁹ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/742.pdf>

⁵⁰ 公務員として職務上取り扱った事件

⁵¹ 文書を提出して書証の申出をするときは、当該申出をする時まで、その写し二通（当該文書を送付すべき相手方の数が二以上であるときは、その数に一を加えた通数）を提出するとともに、文書の記載から明らかな場合を除き、文書の標目、作成者及び立証趣旨を明らかにした証拠説明書二通（当該書面を送付すべき相手方の数が二以上であるときは、その数に一を加えた通数）を提出しなければならない。ただし、やむを得ない事由があるときは、裁判長の定める期間内に提出すれば足りる。

⁵² 録音テープ等の証拠調べの申出をした当事者は、裁判所又は相手方の求めがあるときは、当該録音テープ等の内容を説明した書面（当該録音テープ等を反訳した書面を含む。）を提出しなければならない。

(6) 理由不備

＜令和2年3月13日答申（保護申請却下処分）＞

「なお、処分庁は、本件処分通知書にある却下の理由の欄の後段部分において、「保護費の遡及支給の限度を3か月程度としていることについては、平成30年10月28日付けで提起された保護申請却下の取り消しを求める審査請求に対する、〇〇区福祉事務所の弁明書に記載したとおりです。」と理由を提示したことが認められる。処分庁に課された、申請拒否処分についての理由の提示の義務（行政手続法8条）からすれば、理由は処分通知の記載自体によって内容の実質が明らかにされる必要があり、他の文書を引用しただけの形式的な記述は当該義務を履行する方法として妥当なものとはいえない。処分庁においては、今後、理由の提示の運用に当たり、この点を十分に留意されたい。」⁵³

理由提示について、最高裁が要求するレベルは思いの外高い（「自治体法務研究」2018年秋号90頁参照）。

にもかかわらず、理由提示に問題がある事案が少なくないという印象がある。システムの問題もあるように思われ、個人的にはそのことは理解できるが、本来は、法にシステムを合わせるべきであり、システムのために法が要求する理由提示ができないというのは、本末転倒と言われても仕方がない。

(7) 他の制度との競合

地方自治法244条の4第2項は、「普通地方公共団体の長は、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された場合には、当該審査請求が不適法であり、却下するときを除き、議会に諮問した上、当該審査請求に対する裁決をしなければならない。」と定めている。

このような場合には、審査会への諮問は不要とされている（法43条1項2号⁵⁴）。

二重の諮問も適法と解されているが（「コンメンタール行政法Ⅰ 行政手続法・行政不服審査法」第3版483頁）、不経済であり、救済が遅れることになりかねない。慎重を期する必要があるとしても、それは、顧問弁護士の役割であるように思われる。

⁵³ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/31/675.pdf>

⁵⁴ 裁決をしようとするときに他の法律又は政令（条例に基づく処分については、条例）に第九条第一項各号に掲げる機関若しくは地方公共団体の議会又はこれらの機関に類するものとして政令で定めるものの議を経るべき旨又は経ることができる旨の定めがあり、かつ、当該議を経て裁決をしようとする場合

（８）「不当」との関連

＜令和２年９月１０日答申（保護変更決定処分）＞

「４ 請求人の主張以外の違法性又は不当性についての検討 その他、本件処分に違法又は不当な点は認められない。」⁵⁵

請求人の主張以外のものについて、違法な点がないと言えるのか、ましてや不当な点がないと言い切れるのか悩みはあるが、不当性との関連で、また、違法性については職権主義との関連で、このような記載がされている。地方税の事案では、請求人の主張になくとも税額の再計算までしている。

（９）審理員意見書に対する反論

審理員意見書に対する反論を希望されることがあるが、このような反論は、審議をより充実したものとするために有用である。

反論があるならば、あらかじめそれを把握したうえで、１回目の審議に臨むのが合理的であり、「反論があるならば、〇〇までに書面で提出すること」と案内をしたい。

しかし、法 76 条は、「審査関係人は、審査会に対し、主張書面又は資料を提出することができる。この場合において、審査会が、主張書面又は資料を提出すべき相当の期間を定めたときは、その期間内にこれを提出しなければならない。」と定め、期間を定めるのは「審査会が」とされていることから、１回目の審議を開いて、審査会として意思決定が必要となる。

A 市では、委員の申し合わせとして、全件について、事務局から案内をするよう決めている。

⁵⁵ <https://www.soumu.metro.tokyo.lg.jp/12houmu/pdf/toushinnaiyou/02/743.pdf>

第二部

別表 審査請求処理状況（情報公開及び個人情報保護に関する審査請求を除く）

令和3年9月15日現在

	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3
① 審査請求の件数	2	3	2	2	2	1
② 審査会への諮問の件数	1	0	0	1	1	—
③ 審査請求はあったが審査会に諮問はしなかった件数（①－②）	1	3	2	1	1	—
④ ③の理由（不適法却下など）	法43条1項4号該当（棄却）1件	法43条1項7号該当（容認）1件、取下げ2件	2件とも取下げ	却下	取下げ	—
⑤ 審査会の答申の内訳（棄却、却下、認容、一部認容）	棄却1件	—	—	却下2件	本人分棄却、妻分却下（1件）	—
⑥ 審査会の答申と審査庁の裁決が不一致の件数	0	0	0	0	0	—
⑦ ⑥の理由	—	—	—	—	—	—

第6章

行政不服審査会の広域共同設置について —熊本広域行政不服審査会の例—

熊本大学大学院人文社会科学部准教授 原島 良成

1 事例紹介と検討の趣旨

本章では、行政不服審査会の広域共同設置にかかる（部分的な）現状認識と、その抱える課題を解決することに向けた若干の分析を試みる。とはいえ、広域共同設置の実例自体が少なく、また現行法制度の運用が開始されて5年余りとなるが、広域共同設置ならではの特徴的な案件処理を析出させるには、案件の絶対数が足りていない（熊本広域行政不服審査会では、熊本市以外からの諮問例は熊本地震関係を除くとゼロである。令和4年1月現在）。そもそも、広域共同設置は、不服申立てが恒常的ではないと見込まれる比較的小規模の市町村等によって選択されがちであろう。その一般的特徴を実証的に分析するには、なお時間を掛けたデータの集積が必要と思われる。

そこで、全国的・通時的な傾向の把握よりも個別の設置事例と案件処理に注目したケース・スタディとして、以下では熊本広域行政不服審査会の例を取り上げる。これは、筆者の研究拠点である熊本大学から近い熊本市役所に事務局が置かれており、COVID-19感染症蔓延下でも資料・情報の提供を受けやすいことに加え、筆者の所属する研究部門と熊本市役所との間の協力関係に基づき定期的に行われている「行政の法的課題に関する合同研究会」（通称：熊本市役所夕方講座）の話題として取り上げることができたということもあるが¹、筆者自身が熊本広域行政不服審査会の発足以来その委員を務めており審査会の運営に携わってきたことを、告白しておかなければならない。

もとより、審査会委員の業務に関しては守秘が求められており、本稿でも公にされている資料に基づく説明にとどめざるを得ない（個別案件にかかる調査審議の模様を伝えない範囲での紹介と分析になる。なお、熊本市役所夕方講座の模様についても協定により守秘が求められている）。あくまで、審査会委員としてではなく一研究者として、今後の議論を喚起すべく事例紹介を行う趣旨であることを、お断りしておく。

2 共同設置の背景

（1）法制度の動き

自治体の行政不服審査会は、審査庁たる執行機関の附属機関として設置される（行政不服審

¹ 熊本市役所夕方講座に関しては、中嶋直木「続・自治体法務における『連携』～熊本大学と市町村連携による法務人材育成研究～」自治実務セミナー2022年1月号32－33頁を参照されたい。

査法81条1項)。審査の第三者性という観点からは、不服審査会自体が審査庁として機能することが一つの理想ではあるが、行政不服審査法はその方式によらず、つまり審査会を法律で設置するものではないので、自治体ごとに柔軟に設置形態を選択することが可能となっている²。

自治体における機関の共同設置は、行政不服審査会に特殊の形態ではなく地方自治法上の一般的な制度であり、「規約」と称される自治体間契約を基礎とする（地方自治法252条の7～252条の13）³。なお、平成21年の第29次地制調答申を背景とする平成23年改正で拡充が図られ、内部組織や事務局、職員についても共同設置が想定されており、平成28年には監査委員事務局の共同設置例が報告されている⁴。また、設置の柔軟性という点では、平成24年に共同設置からの脱退手続きを簡素化する法改正があった（地方自治法252条の7の2追加）。平成26年制定（全部改正）の行政不服審査法81条4項括弧書きにおいて「共同設置」という文言が登場したことは、小規模自治体の広域連携による事務処理を促進する大きな流れの中に位置づけられよう⁵。そして平成26年というのは、地方自治法改正で連携協約制度（252条の2）が盛り込まれたタイミングでもあり、このことは次に述べる「熊本市の状況」を読み解く上で無視できない事情でもある。

ところで、審査会とその事務局とでは存在を区別すべきであり、監査委員ではなく監査委員事務局を共同設置した事例との事務処理体制の比較検討は有益であろう（本章では踏み込めないが）。事務局のあり方は一大論点である。

（2）熊本市の状況

平成24年4月、熊本市は政令指定都市（地方自治法252条の19第1項）へと移行した。この前年には九州新幹線の全線開通があり、熊本県のプランにおいても、人口規模100万人に及ぶ熊本都市圏（熊本市は73万人）の拠点性を向上させ、周辺地域との連携によりハブ機能を発揮させることが目指されていた⁶。

² 立法論においては、執行機関たる公平委員会の共同設置が地方公務員法7条4項に基づき数多く行われていることは、比較検討対象となろう。

³ 附属機関の共同設置制度自体は1952年の地方自治法改正にまで遡る。近年では、介護認定審査会（介護保険法14条）、障害区分認定審査会（障害者自立支援法15条）の共同設置が広く行われてきた。機関共同設置を含む共同事務処理の状況については、総務省自治行政局市町村課「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成30年7月1日現在）（令和2年9月30日一部差替）」を参照（総務省平成31年2月8日報道資料のURLリンクより閲覧。https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei03_02000046.html）。

⁴ 参照、備前市瀬戸内市監査委員事務局共同設置研究会「監査委員事務局共同設置の有効性に関する調査報告書（令和3年1月6日）」（備前市ウェブサイトのURLリンクより閲覧。<https://www.city.bizen.okayama.jp/soshiki/64/11117.html>）。

⁵ 総務省調査によれば、2016年7月1日時点で行政不服審査会の共同設置は12件報告されている（2018年7月1日時点でも変化はない。前注3の総務省自治行政局市町村課による調査を参照）。うち1件は鳥取県行政不服審査会（県と市町等との共同設置）である。後出の表2も参照されたい。

こうしたローカルな状況と並行して、国レベルでは、第30次地制調答申（平成25年6月）を受けて前述の連携協約制度が導入された（平成26年5月）。熊本市はこの仕組みに乗るべく連携中枢都市宣言書を発表（平成27年6月）。16市町村と連携協約を締結したのが⁶、平成28年3月末、つまり現行行政不服審査法施行の前月のことである。機関共同設置が連携協約の中に一般的な形で盛り込まれ、具体的には8つの連携市町村（さらに連携外3町村を加えて合計11市町村）と熊本市の間で行政不服審査会共同設置の協議が調い、規約が作成された。

このように時系列を追う限りでは、政令指定都市への移行に伴う熊本市のハブ機能強化を「形として示す」べく連携事業内容を模索している時期と、行政不服審査会の設置準備が進められる時期とがちょうど重なり、連携協約の一環として共同設置に至ったことは、熊本広域行政不服審査会に特殊の事情と言えるかもしれない⁷。一般的には、機関等の共同設置は連携協約を前提とせず、地方自治法上は自治体間の相互協力手法として並列的に規定されている（地方自治法第2編第11章第3節）。

なお、連携協約締結市町村は後に1増え、また行政不服審査会共同設置を行う市町村も1増えた（令和3年9月1日に合志市が加入）。上述の経緯からすれば、むしろなぜより多くの連携協約市町村との間での共同設置に至らなかったのかにも、関心が向けられよう。

3 熊本広域行政不服審査会の組織設計

（1）連携中枢都市圏の形成にかかる連携協約

連携協約の前提となる熊本市の連携中枢都市宣言書（平成27年6月）には、行政不服審査会の共同設置を示唆する文言は見当たらないが、近隣市町村との連携が想定される政策分野として「圏域全体の生活関連機能サービスの向上」にかかる19の取組みが列記されており、機関等の共同設置もその手法としてあり得るところであった。とりわけ、「市町村職員の人的交流の促進に関する取組」「市町村職員の研修の共同化に関する取組」という項目は、役所機能の強化と効率化に向けられており、共同設置と軌を一にするものと言えよう。

各自治体との間で結ばれる連携協約（平成28年3月）では、「圏域全体の生活関連機能サービスの向上に係る政策分野」の一つとして「圏域マネジメント能力の強化に係る政策分野」が掲げられ（3条3号および別表第3）⁸、「職員の育成」と並んで「機関等の共同設置」がそこに明記された。行政不服審査会の共同設置には限定されず、「地方自治法252条の7第1項に規

⁶ 熊本県「政令指定都市誕生後の県内各地域の将来像（平成23年12月）」（熊本県ウェブサイトのURLリンクより閲覧。<https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/18/5314.html>）。

⁷ 本文で既述のとおり、熊本連携中枢都市圏を構成しない3町村（南小国町・小国町・産山村）も共同設置に加わっている。ただし、この3町村は連携協約を結んだ阿蘇市と地理的に近接し役所間の交流があったという素地において、阿蘇市が触媒のように機能した側面があると考えられる（2021年7月30日13時・熊本市役所法制課ヒアリング）。

定する規約の定めるところによる。」という形で設置規約に委任する書き振りであるが、そもそも、具体的取組みは、議会の議決を経る個別連携協約より機動的かつ圏域総括的な「連携中枢都市ビジョン」の形で示されるところであり、平成28年3月策定の「熊本連携中枢都市圏ビジョン」には行政不服審査会の共同設置について明記されている（章末資料1）。

（2）共同設置のための規約と協議

最終的な規約は、共同設置に参加する各市町村（以下、「関係市町村」という）が同一内容のものを告示形式で定めている（章末資料2）。この規約を定めるに当たっては、関係市町村の間で協議が調うことが前提となり（地方自治法252条の7第1項は「協議により規約を定め、共同して、……を置くことができる」と規定する）、その協議は議会の議決を経る必要がある（地方自治法252条の7第3項により準用される252条の2第3項本文）。附属機関設置は条例形式によるという原則（地方自治法138条の4第3項）、また単独設置の場合も条例形式となること（行政不服審査法81条4項）に照らして、自然な手続きである⁹。

熊本広域行政不服審査会の場合、関係市町村の長全員が名を連ねた協議書（その内容は設置規約の全文）および細目協議書（経費負担についての取決め）が作成されている。この細目協議書の内容を変更するにも議会の議決を要するかは、一つの問題ではある。設置規約に定めるべき事項は、地方自治法252条の8が列記する共同設置機関の名称・共同設置主体・執務場所・委員の選任方法と身分取扱い・その他必要事項、ということになり、「その他必要事項」を広く捉えるなら、経費負担方法のみならず、審議運営方法の詳細まで議会議決事項に含まれてくる可能性がある（ただし審議手続のうち行政不服審査法74条～79条の定めは81条3項により自治体の不服審査会にも準用されており、独自に定める余地はない）。

実際、国の行政不服審査会に関しては行政不服審査法80条で政令に委任している部分がある。すなわち、同法施行令20条～25条に規定されているような事項（議事、手続の併合と分離、映像等の方法による意見陳述、提出資料の交付、事務局体制、委任規定）を設置規約に含ませて議会の議決を経るべきか、審査会による規則制定に委ねるべきかは、法律上不分明というほかはない。熊本広域行政不服審査会に関しては、細目協議書（章末資料3）7条の委任により審査会が定める「熊本広域行政不服審査会運営規程」の形で、会議の招集と非公開、書面交付手続、手続の併合と分離、口頭意見陳述手続、部会設置が規定されている。このようなあり方は、審査会の独立性を尊重するものとして肯定的に評価できる半面、関係市町村のコントロールが及びにくい点（例えば熊本市役所から距離のある市町村の諮問案件にかかる口頭意見陳述

⁸ こうした項目立ては独自のものではなく、連携協約の構成要素として総務省が指示するところである。ただし、機関等の共同設置にまで言及があるわけではない。参照、連携中枢都市圏構想推進要綱（平成26年8月25日制定・総行市第200号）。

⁹ 熊本広域行政不服審査会の場合、設置規約は連携協約から白紙に近い委任を受けた文書であり、地方自治法252条の2第3項に照らしても議会の議決が必要であろう。

のあり方等) には、注意が必要である¹⁰。

(3) 熊本広域行政不服審査会設置規約の検証

ここでは、国の行政不服審査会に関する行政不服審査法67条～73条の規定と照合しながら、熊本広域行政不服審査会設置規約（以下、単に「設置規約」という。章末資料2）の特徴を洗い出し若干のコメントを加える。行政不服審査法はこれらの条文を自治体の不服審査会に準用していないため、対応する内容をどのような形式で定めるかが主たる問題となる（以下の第一、第二）。加えて、実証データを集めるに至らず私的な実感に依拠した叙述となってしまうが、自治体共同設置ゆえに委員の第三者性を確保することがより困難となり得ることを指摘したい。

第一に、設置規約3条で審査会の執務場所が「熊本市中央区手取本町1番1号熊本市役所内」と明記されている点は、地方自治法252条の8第3号の指示するところであり、共同設置であればこそ確定させておくべき事項であるとは理解できる（案件が発生した自治体の役所で執務することも交渉次第となれば、審査会はもちろんその庶務を担当する事務局の支援体制にも影響が及ぶ）¹¹。しかし半面で、申立人の権利救済がかかった手続で申立人に移動の不便を強いることが行政不服審査法の趣旨に適うか、という問題もある。例えば、共同設置主体である小国町、南小国町、産山村の各役場からは60km程度の道のりがあり、公共交通機関を利用すると片道2～3時間はかかるであろう¹²。また別の観点となるが、熊本広域行政不服審査会の発足早々に熊本地震（平成28年4月）が発生し、阿蘇方面と熊本市内との行き来には大きな不便が生じた。実際の調査審議に影響が及んだわけではないとしても、共同設置により執務場所を一か所に固定することが災害リスクをはらむことは、意識されて良い¹³。

第二に、「審査会の組織」という見出しの下、委員について規定が置かれている（設置規約4

¹⁰ 熊本広域行政不服審査会運営規程8条2項は、「口頭意見陳述は、必要があると認めるときは、審査会の執務場所以外の場所で行うことができる。」と規定している。ただ、審査請求人がこの手続を希望した場合に、諮問市町村の要望により（と別表第2で規定されている）出張開催が行われるのでは、審査請求人に対する手続保障として不十分である。そもそも、議会の議決を経て設置規約に定めた執務場所を審査会が独自に変更できるのか、という難点もある。

¹¹ ただし細目協議書3条および別表第2によれば、関係市町村（＝共同設置自治体）の要望により、旅費等の実費を支払えば熊本市の区域外で審査会を開催することもあり得るように読める。前注10も参照。

¹² 松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1312頁では、まさに何丁目何番地の何市役所内と具体的に定めることが求められるとする。地方自治法4条が事務所位置を条例事項としているように（しかも出席議員の3分の2以上による特別多数決）、住民にとって役所にアクセスしやすいことは地方自治法のこだわりのひとつともみえるが、共同設置による不便を住民に強いることに鈍感な制度設計は、いかにもバランスを欠くように思われる（国の審査会の執務場所に法令上の限定は見当たらない）。遠隔自治体間の共同設置においては、せめて意見陳述の場所・方法への配慮が必要である。

¹³ 熊本地震後の12月、熊本市役所本庁舎で火災が発生し（熊本日日新聞2016年12月19日朝刊報道）、審査会を開催する会議室の手配にも一時困難が生じた。大規模災害時には、罹災証明事務等の災害対応で市町村の行政リソース配分に大きな変化が生じる。しかも、災害関連死の判定にかかる不服審査など行政不服審査会の処理すべき案件が急増する。本章の議論の本筋からは外れるが、2016年から数年間にわたり熊本広域行政不服審査会の置かれた状況として紹介しておく。

条)。これは行政不服審査法69条に相当する条文であるが、法律に比べてかなり簡素な内容である。自治体の審査会委員は長の附属機関に就く非常勤特別職地方公務員なので、国の審査会委員と同列には論じにくいところがあるが、守秘義務(行政不服審査法69条8項)には注目しておきたい。設置規約には委員に守秘義務を課す規定がないが、これは、いかに議会の議決を経るとはいえ「条例」形式ではない設置規約で義務を創設することを回避したのであろうか(地方自治法14条2項)¹⁴。確かに、職を退いた後にも続く義務であれば条例形式で定めたいところであり、何より刑罰規定を設けることが規約では難しいと考えられたかもしれない(地方自治法14条3項)。熊本市は「行政不服審査法第81条第1項の機関の委員の服務等に関する条例」を制定し、委員の守秘義務と分限・懲戒による解任について規定している(ただし守秘義務違反に対する罰則はない)。「規約」形式による共同設置ゆえの考慮であろう¹⁵。

第三に、合議体について。設置規約によれば、委員6人以内をもって審査会が組織され、そこから会長が指名する3人以上の委員により合議体が構成される(4条1項および8条1項)。些細な違いであるが、行政不服審査法はこの合議体の指名を会長ではなく審査会にかかせている(72条1項)。会長が指名する方式は自治体設置の審査会では時折見られ(部会に分かれている場合に全委員を招集して会議をもつ煩瑣を避けるためであろうか)、実際、国の審査会においても会長が指名する運用となっている(行政不服審査会運営規則1条)。しかし、自治体設置の審査会に関しては、委員が案件と審査会外で接点を有し除斥事由に該当することとなる可能性を、より慎重に考慮すべきであるように思われる。大都市部でもなければ、行政法務に通じた弁護士はさほど多くはなく、そういう弁護士ほど識見を買われ審査会委員に任ぜられがちである。熊本市とは顧問契約関係に無いとしても、関係市町村のいずれかから(不服申立て前の)案件につき相談に乗ることは大いにあり得るところで、しかも熊本市の審査会事務局においてそのことを認識しにくい¹⁶。もちろん審議担当を回避することになるが、そうした経験豊富な弁護士が会長であるとする、当該案件を審議すべき合議体の構成と審議案件の分配にまで影響力が及び、公正らしさが損なわれるおそれもある。

以上三点のほかにも、設置規約10条(庶務)、11条(負担金)、12条(特定の事務に要する経費)等、共同設置に特殊の内容を含むとみられる規定があるが、運営の状況とあわせて次項で

¹⁴ 条例による単独設置の場合、行政不服審査法と同様に守秘義務と罰則(1年以下の懲役又は50万円以下の罰金)が規定されるのが通常である。ただし守秘義務のみで罰則の無い条例は散見される。

¹⁵ 共同設置による行政不服審査会委員の身分取扱いに関しては、地方自治法252条の9第3項該当により同第5項のみなし規定が適用になる。つまり、熊本広域行政不服審査会の委員は熊本市職員として扱われるため、熊本市条例による身分の規律が及ぶ。この点に他の共同設置市町村が影響力を及ぼすことができるように、設置規約16条で協議と通知について定められている。

¹⁶ 案件を抱える審査庁側でも、共同設置の行政不服審査会に審議を「委託」するような意識であれば、委託先の委員構成にまで注意が及ばないであろう(及ぶとしても、審議上有利な立場を認識することになる)。自ら審査会を設置する場合には委員選任時にある程度のふり分けが行われ得るが、共同設置に際して「どの構成自治体ともまず仕事をしない」弁護士を探すのは相当困難という実感である。

適宜触れることとしたい。ただ、11条が負担金について具体的に規定せず関係市町村（長）との「協議」に預けている点は、何が規約事項なのかという問いに直面するので、一言しておく。そこでいう「協議」が地方自治法252条の7第1項にいう（議会議決を要する）協議であるとすると、筋が通らない。それならば協議により合意されるべき内容は規約に表れているはずである。実際、負担金のあり方は共同設置にかかる合意の要素というべきであり、金額も含めて規約自体に記載されるべき「必要な事項」（地方自治法252条の8第5号）に該当するのではないだろうか¹⁷。熊本広域行政不服審査会に関しては、設置規約についての協議書とは別に細目協議書が定められ、そこで負担金額等が定められている（章末資料3）。細目協議書は設置規約17条に基づくものと読めるので（1条）、設置規約およびその協議書と同列ではなく議会の議決を経る必要がないものとして位置づけられていると理解できる。

4 熊本広域行政不服審査会の運営

（1）運営体制

熊本広域行政不服審査会は当初3名の委員による単一部会の組織として発足。会長は行政法研究者である上拂耕生熊本県立大学教授が務め（後に本務の都合で馬場啓弁護士と交代）、渡辺絵美弁護士と筆者が委員として、また熊本市役所総務局行政管理部法制課（以下、「法制課」という）の職員が庶務担当として運営に加わった。因みに、熊本市の案件では、同じ総務局行政管理部の総務課に属する職員が審理員（行政不服審査法9条1項）を務めるが、その庶務は総務局行政管理部総務課コンプライアンス推進室が担当するという形で、審査会庶務を担当する法制課との間で距離が取られている¹⁸。

法制課からは、原則として副課長1名、審議員1名、その他課員2名程度（うち1名は会計年度任用職員）が審査会の場にあつて、会議資料の作成・配布・整理、会議録作成、会場設営・予約・開催通知の手配といった庶務に従事する。担当の法制課審議員は法学専門知識を具えており（任期付採用で常勤の弁護士）、案件に関連する法令や判例資料の収集と答申案の構成において大きな役割を果たしている。また行政実務経験の豊富な副課長からは、案件審議の前提となる一般的な行政処理過程（役所内の事務分掌や手続の模様）について即座に情報を得られるため、案件審議にあたり調査すべき事項や対象を円滑に絞り込むことができる。さらにより若手の課員（主査級）が、会長の随時の求めに応じて議事進行を補助すると共に、審査会の調査権限（行政不服審査法74条）の行使において論点を整理した上で文書の発出と収受を管

¹⁷ 反対、松本・前掲注12書1315頁所載の共同設置規約例6条（この規約例は総務省が作成したものであろうか）。その趣旨は、負担金額の決定を長に委ね議会の議決対象から外すことにあるのだろうか。

¹⁸ 熊本市行政不服審査法に係る事務分掌に関する規則4条2項。審理員の属する総務課は総務局行政管理部を総括する位置づけ（主幹課）である。

理しており、隙のないサポート体制となっている¹⁹。

熊本地震の後、災害弔慰金の支給決定に絡む震災関連死の判定を争点とする案件が目立ち、審議すべき件数自体も増加したことから、令和元年10月に新たに医師を含む委員3名を加えて2部会体制に移行。新委員で構成される第2部会で災害弔慰金不支給にかかる案件を集中的に扱うこととした。この体制は令和4年1月時点においても継続しているが、熊本地震から5年を経て災害弔慰金不支給決定にかかる申立ては減少しており、令和3年7月を最後に第2部会は開かれていない。

(2) 開催状況

発足以来の開催状況を表1にまとめた。審理員手続が先行するため平成28年度の開催回数は少ないが、審査請求件数自体は平成29年度にピークを示しており、これは平成28年4月の熊本地震の影響と考えられる。およそ6年間にわたる運営期間の審査請求全128件のうち55件が災害弔慰金に関するものであった。しかも、熊本地震と関係する審査請求はそれに限られず、固定資産税の災害減免にかかる案件のほか、被災者生活再建支援金等の受領が申告されなかった結果、生活保護法78条1項の徴収金決定に波及したという案件もあった。

審査に要した期間は集計していないが、総務省の「行政不服審査裁決・答申検索データベース」に全ての答申が採録されており検索調査可能である²⁰。審査会は月1回(概ね2時間)のペースで開催することを基本としてきたが、平成29年度～平成30年度の諮問件数を処理しきれずに宿題が積み上がり、両年度は月2回開催を厭わなかったものの、令和3年度に至っても諮問を受けて直ちに審査開始することができていない²¹。改善傾向にあるとはいえ、諮問から答申まで概ね1年前後かかってしまっており、行政不服審査法1条1項が旨とする「簡易迅速」な手続という点で重大な欠陥がある²²。災害の影響を大きく受けており、表1のデータから一般的傾向を読み取ることは困難であるが、今や災害はイレギュラーとも言い難いところであり、一つの経験事例としてデータを示す意義はあると思われる。

熊本市以外からの諮問案件は全体として多くなく、令和4年1月末までのところ全て熊本地震にかかる災害弔慰金関係の案件である。

¹⁹ 熊本広域行政不服審査会は法的判断にかかる専門性を重視した委員構成となっており、また調査を補助する法制課審議員も任期付採用の弁護士であるが、このことは半面で、行政実務との隔絶(審査会の第三者性)ゆえに事実としての行政過程の把握に多くの時間を費やすことにも繋がりがやすい。審理員は行政経験豊富な職員(再任用)が務めているとはいえ、審理員手続からの独立性に鑑み審査会委員が審理員と情報交換することは一切なく、審理員手続段階で第三者委員会たる審査会が欲する行政情報が補充されとも限らないというのが、実感である。

²⁰ データベースのURLは以下。<https://fufukudb.search.soumu.go.jp/koukai/Main>

²¹ 法制課によるサポートの都合があり、委員の都合だけで回数を増やすことはできない。災害後には全庁的に特殊な業務が発生し法制課の通常業務もその影響を受ける上、当初単一部会で予定していた体制を組み替えて2部会回すわけであり、年間25～28回(図表参照)はまさしく最大限であったように思われる。前注13で触れた会議室の都合に加え、2020年度当初にはCOVID-19による開催中止も経験した。

表1：熊本市広域行政不服審査会の開催状況（法制課作成資料等を基に筆者作成）

	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度	令和2年度	令和3年度
審査請求 件数	23	38	30	19	13	14
審査会への 諮問件数	6 (うち熊本市以外3)	21 (うち熊本市以外3)	21 (うち熊本市以外2)	16 (うち熊本市以外1)	6 (うち熊本市以外0)	3 (うち熊本市以外0)
審査会の 開催回数	7	25	28	25	18	13
審査会の 答申件数	2	15	16	19	10	4

* 審査請求件数は熊本市分のみ。取下げられたものを含む。

* 審査会の開催回数は第1部会と第2部会と全体会の合計。

* 令和3年度はいずれも令和4年1月25日時点の数字。

（3）開催経費とその分担

既に説明したように、設置規約には審査会開催に要する具体的な金額とその負担程度は示されていないが、委員は熊本市長の附属機関職員（非常勤特別職）として扱われ、「熊本市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」1条1項及び別表により、日額1万円の報酬を得る（熊本市が支払う）こととされている。熊本市以外の関係市町村からの諮問案件の処理でも同様であるが、諮問した側の負担金は細目協議書（章末資料3）別表第1のとおりで、一つの案件を処理し答申に至るまでに審査会が3回開催されると、約11万円の負担金が熊本市から請求されることになる。

行政不服審査会の運営は設置自治体の事務であるところ、共同設置する場合にはどのように考えるべきか。地方自治法252条の12によると、共同設置機関の「権限に属する事務の管理及び執行に関する法令、条例、規則その他の規程の適用については、この法律に特別の定めがあるものを除くほか、それぞれ関係普通地方公共団体の委員会若しくは委員又は附属機関とみなす。」ことになるため、諮問案件の審査は諮問市町村の附属機関としての事務処理であり、諮問した側で経費を負担するのが筋である。

とはいえ、その算定は容易ではない。委員報酬についても、1回の開催日程で複数案件を扱

²² 審理員段階でもかなり時間がかかっており、審査請求から審査会答申まで3年半以上を要したケースもある。災害という事情に加え、審査請求人の意見陳述に十分な時間を割いたがために長期化する例もあるように思われるが、迅速化に向けてどのような取組みを行ったかの説明責任が生じていることは、意識されなければならない。また、前注19で触れたように、審査会が争訟手続法を含む法律論に長けた委員の選任志向であるのに対し、審理員の選任が行政実務への熟練を志向するとすれば、法的争点を整理し当事者の主張を要領良くまとめる点で稚拙さが出ないとも限らない。事例紹介の域を超えるが、審理員手続が迅速化の鍵となり得ることを指摘しておきたい。なお、第2部会に係属する災害弔慰金の案件では、医療過程情報に照らした事実認定にかかる争いに収斂しがちであるためか、比較的短期間で答申にまで至っている。

うことがあるため、単純に「委員3名×1万円×回数」という割当て計算にはならない。ただ、実際には一つの案件に3回分程度の調査審議時間が割かれているところであり²³、各回の「連絡調整等」と「議事録作成」を除く「答申に係る事務補助」が案件当たり1万2千円に抑えられていることも含め、かなり低額な印象である²⁴。

熊本市と関係市町村との協議に委ねられたこの結果は、連携中枢都市圏にかかる連携協約に連動しているという特殊事情と関係するだろうか。推測を含む話題でもあるため、項を改めて付言したい。

(4) 熊本連携中枢都市圏にかかる事情

周辺自治体との合併を経て政令指定都市としての形を整えた熊本市が、さらに（合併しなかった）自治体との間で自らを中核とする都市圏構想を推進するにおいては、困難があったかもしれない。熊本市への都市機能集中が周縁部の荒廃をもたらす懸念はその地域の人々と役所に根強いものであったはずで、「熊本連携中枢都市圏ビジョン」に示されるような圏域全体の活力低下予測を訴えても、＜でも熊本市はまだ大丈夫なのでしょう？＞という受け止めであれば、信頼関係を結びながら交渉を進めることは容易ではない²⁵。シニカルな見方をすれば、熊本市が連携を推進するのは、政令指定都市としての高貴なる義務を果たすかのようであり、独立自治体間の対等な協力を促進しているか考えさせられる²⁶。

連携交渉に応じる市町村からすれば、連携事業を推進するための経費にかかる財源措置が重要であろう。熊本広域行政不服審査会の共同設置は、「圏域全体の生活関連機能サービスの

²³ 熊本市ウェブサイトで開催状況を案件と対応させて確認できる。

https://www.city.kumamoto.jp/hpkiji/pub/Detail.aspx?c_id=5&id=15170

²⁴ 専門的第三者委員会の委員報酬が1回1万円ということにつき関係市町村のコンセンサスが得られない可能性には、注意が必要である。情報公開審査会委員等で1回6千円程度の例がある。

ただ、弁護士との相談報酬相場からすると1回2万円以上でもおかしくない。低額で引き受けているとすれば社会貢献と整理することになるが、もし仮に、弁護士にとって委員受任が地域の政官界との結び付きを固める長期的・波及的意義（例えば顧問契約や公安委員会、教育委員会、収用委員会等のより報酬が高い委員職へのステップアップが見込まれる）があつて低額にとどまっているとすると、委員会の第三者性は形骸化してしまう。法社会学的研究を待ちたい。優秀な委員を獲得することは、行政運営に対する審査会答申の提言効果も含め公益性が高く、専門的人材の不足を嘆く前に報酬額が適正か検討すべきであろう。なお、筆者のような地元国立大学の研究者には社会貢献が強く求められており、この限りではない。

²⁵ 連携協約をめぐる制度とその関係市町村における受け止めについては、辻琢也「連携中枢都市圏構想の機制と課題～超高齢・人口減少社会のまちづくりを誘導する新しい地方行財政制度～」日本不動産学会誌29巻2号（2015年）49頁以下を参照。

²⁶ 総務省の前掲注8要綱1頁によれば、「人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することが連携中枢都市圏構想の目的である。」揚げ足取りではあるが、圏域として捉えることでそこに包摂される小規模自治体の独立性は捨象される。かつて筆者は次のように記したことがある。「連携協約制度が、合併しそこなった小規模自治体を緩やかに衰退させる延命制度として機能し、何事も連携するしかない地方政府の存在意義を救う根拠術のタイミングが、失われることにもなりかねない。」参照、原島良成「小規模自治体の独立性」木佐茂男監修・原田晃樹＝杉岡秀紀編著『合併しなかった自治体の実際－非合併小規模自治体の現在と未来』（公人の友社、2017年）37頁。

向上」にかかる取組みであり、これ自体に特別交付税が措置され、例えば、関係市町村の諮問案件にかかる委員人件費であれば8割が国から交付される²⁷。

したがって、連携中枢都市圏構想とタイアップしている場合は共同設置が経費面で有利である。しかしそれでも、既に紹介したように全ての連携協約市町村が共同設置に加わっているわけではなく、また連携協約外から加わる市町村も存在した。日頃の役所間の関係性が影響し得ることは言うまでもないが、そもそも審査請求がめったに行われないと経験的に予想する小規模市町村にとっては、[コスト×可能性]の値があまりにも小さいためくどちらでも良いこと>と考えられた(案件が発生するまで加入判断が先送りされた)可能性もある。

上に述べたような独立性の観点から熊本市への依存を警戒した(自己体制の弱体化を嫌った)可能性も否定はできないが、加入しない理由は基本的に連携中枢都市圏構想の外に求められよう。次節で触れる情報公開・個人情報保護審査会の扱いもその一つである。

5 広域共同設置の課題

(1) 預ける側にとっての業務合理化

冒頭にお断りしたように、参照できたデータが限られているため、理論的に一般化できる知見が得られたわけではないが、今後、行政不服審査会の広域共同設置を目論む自治体にとっては、熊本広域行政不服審査会のケースが参考になる部分もあろう。そのことを意識して、これまでの制度面・運営面の検証では触れられなかった検討課題を取り上げながら、総括したい。

もともと案件が少ない(めったに審査請求がない)市町村にとっては、共同設置で業務の効率化が見込まれる。運営ノウハウが蓄積されていない組織で数年ぶりに審査会を開催することの負担感は大いに違いなく、非都市部では審査会委員に任命すべき専門的人材を探し当てることも簡単ではない。ただ、審理員手続は省略できないため、審査会のみ業務委託や共同設置を頼っても、自組織として行政不服審査法の運用に習熟すること(人材育成)自体は回避できない。むしろ、公平委員会など第三者性や法務が重視される点で類似の会議を別途運営しなければならないとすれば、行政不服審査会のみ他所に預けるということにはならないかもしれない。

情報公開・個人情報保護にかかる審査請求業務は、独自の審査会を設置せずに行政不服審査会に(審理員手続を条例で除外した上で)担わせることが可能であるが、熊本広域行政不服審査会では切り分けられている(熊本市は情報公開・個人情報保護審議会を別に組織しており、共同設置とはなっていない)。つまり、熊本広域行政不服審査会の共同設置に加わるとしても、情報公開・個人情報保護審査会は別に設置し運営しなければならないことは、消極の方向で意識されたかもしれない。

²⁷ 総務省自治行政局市町村課「連携中枢都市圏構想推進のための地方財政措置について(事務連絡 平成28年4月1日)」。

とりわけ情報公開では、法学的専門性のみならず、地域住民に対する説明責務を果たすべく「市民感覚」を取り入れる委員人選が行われている例もあり、各自治体で設置することにも意義があろう。また情報公開・個人情報保護にかかる審査請求は、それ以外の不服申立て案件と比べて小規模市町村でも発生しやすい（法令上の行政処分権限の有無が影響しない）と考えられるので、これを一手に引き受ける拠点の体制構築は、難題である（文書管理における「文化」の違いも無視できない）。

（２）預かる側にとっての利点と難点

事務局の審査会支援体制を整えることは小規模自治体では困難度が高く、しかも審理員と距離を取るとなればなおさら困難であり、審査会の共同設置に伴い事務局を置かなくて良くなることは、効率性と合法性の両面から歓迎されよう。もちろん、設置拠点にはそれなりに大きな庶務体制を構築することになるわけで、互いに似通った規模・状況の市町村間で共同設置する場合には、熊本の例とは異なる考慮が必要になる。

全国において行政不服審査会の共同設置は必ずしも多くなく（12例113団体）、同じ共同事務処理でも事務委託（287例）が圧倒的である²⁸。リソースが集積している中核的な役所に設置を預ける発想であれば事務委託の方がマッチする、ということであろうか。共同設置例（表2）のうち、①鳥取県と⑫熊本市を除けば、圧倒的に大規模の役所が設置拠点を引き受けている印象ではなく²⁹、むしろ、⑤⑥のように共同設置市町村で3年ごと持ち回りという輪番制を規定するものや、⑪のように人口規模では相対的に小さな町（川南町＜西都市）が設置拠点となっている例もあり、興味深い。

熊本市役所は、政令指定都市移行後に法制室が法制課となり、法務体制自体が拡充されてきていたところであるとはいえ、それでも審査会事務局として専門能力を具備しつつ庁内で一定の中立性を保持することは、容易ではなさそうである。法制課内において班分けを行い、審査庁の裁決にかかる法務支援と審査会の答申にかかる法務支援とでは担当を区別しているが³⁰、審査請求以前に各種事務事業を担当する各部署からの日常的な法務相談に応じる中で、審査請求の「芽」が生じているわけであるから、諮問を受けてみたら過去に取扱った案件

²⁸ 前注3に引用した総務省調査を参照。

²⁹ ③のように普通地方公共団体である町が組合との共同設置拠点を引き受けている例がある。逆に②⑦⑧⑩のように組合等を含む共同設置において、当該組合等がその構成市町村の共同設置拠点となる例もあり、これは形式的には共同設置だが、実質的には組合方式による共同事務処理と言えよう。なお、①鳥取県の例については、遠藤公亮「行政不服審査会の共同設置」自治体法務研究45号（2016年）46頁を参照。連携中枢都市圏に絡む（連携協約と連動した）規約は見当たらなかったが、稚内市を中心とする宗谷定住自立圏では行政不服審査会の共同設置を検討中とのことである。参照、稚内市「第3期 宗谷定住自立圏共生ビジョン（令和3年3月）」37頁。

³⁰ 参照、鈴木潔「都市自治体の評価と政策法務」公益財団法人日本都市センター『人口減少時代の都市行政機構（第6次市役所事務機構研究会報告書）』（2020年）154-155頁。日本都市センターのウェブサイトで見ることができる（URLは以下）。<https://www.toshi.or.jp/publications/report/>

であったという局面も想像できる。弁護士たる審議員2名に庁内の法務相談が集中すれば、こうした事態を招きやすくなるだろう。

表2：全国の行政不服審査会共同設置例（規約名）

- ① 鳥取県行政不服審査会共同設置規約
- ② 檜山管内行政不服審査委員会共同設置規約
- ③ 下仁田町等行政不服審査会共同設置規約
- ④ 山梨県東部地域行政不服及び情報公開・個人情報保護審査会共同設置規約
- ⑤ 伊豆市伊豆の国市外1組合行政不服審査会共同設置規約
- ⑥ 豊明市、日進市及び東郷町における行政不服審査会の共同設置に関する規約
- ⑦ 相模東部地域行政不服審査会の共同設置に関する規約
- ⑧ 但馬行政不服審査会設置に関する規約
- ⑨ 日向・東臼杵郡行政不服審査会の共同設置に関する規約
- ⑩ 長崎県市町村行政不服審査会共同設置規約
- ⑪ 西都児湯行政不服審査会共同設置規約
- ⑫ 熊本広域行政不服審査会共同設置規約

* 平成28年4月1日設置の12例を筆者が調査。

（3）何のための共同設置か

小規模自治体にとって、行政不服審査に関する事務は、まず取扱う機会がないと予想される。しかし法律上、審査会を設置しなければならない。であれば、案件が発生しそうな自治体に乗っかり、設置したという形だけ整えておく。このような思考では、案件が発生した場合にどうかを考えるだけ無駄で、単独設置すれば組織の法務能力を高めることに繋がる、などという提言は空虚に響くばかりに違いない。共同設置拠点となる自治体にとっても、＜形を整えることにお付き合いする＞という面があるかもしれない。

むしろ、どうしたら共同設置の仕組みをわが自治体の利益とできるか、というふうに発想を転換することを、最後に提言しておきたい。熊本広域行政不服審査会の例から学べることは、連携中枢都市圏構想と連動させ国の財政措置に結び付けた点であろうか。タイミングに負うところが大きく、どこの地域・自治体でも「二匹目のドジョウ」を狙うことができるわけではないが、確かに、総務省等の政策方針に対する感度を高めること自体、（遺憾ながら）分権時代の自治体生存能力として重要であろう³¹。

³¹ 第30次地制調答申（本章2（2）で言及）をまとめた西尾勝会長は、2014年当時、協定・協約による共同事務処理の推進趣旨と、それが財源措置を伴うものであるべきことについて、衆議院総務委員会で平易に説明している。こうした情報への感度が自治体運営にも生きてくるのだろう。参照、「第186回国会衆議院総務委員会議録第18号（平成26年4月24日）」9頁。

国政の方向性はともかく、本章4(4)で言及した自治体としての独立性に対する危機感があるならば、役所の人材を育てることに消極的であってはならない。共同設置を契機に、設置拠点の事務局人員として職員を交換派遣する方策を探るなど、打つべき手が考えられる。会議室で研修を何時間受講するよりも、法務知識に根差した調査能力と文書作成能力を効率的に高めることができそうである。

本章では一次資料に基づく事例紹介に注力したため、理論上の論点については深入りできなかった。共同設置は審査会の第三者性を向上させると共に、自治体組織の垣根を超えた相互チェックにより行政過程全体の質を高める可能性がある。しかし半面で、審理員意見書の判断内容が審査会答申で覆された場合に、審査庁として(自らの職員である)審理員判断をこそ重んじ、審査会答申に反する裁決を行うとしたらどうだろうか³²。単独設置であれば審査会委員は辞職により対抗することもできようが、共同設置では困難で、答申と裁決の公表(行政不服審査法79条、85条)の効き目にも不安が残る。

純粹に権利救済のため専門的第三者機関を設置する法制度としては、いかにも「仕掛けが大き過ぎる」感を拭えないのが、自治体の行政不服審査制度である³³。自治権論に根差した自治体行政(是正・救済)手続の研究が、深められなければならない。

³² 審理員意見書にも審査会答申にも裁決を拘束する力はないと解されている。参照、橋本博之ほか『新しい行政不服審査制度』(弘文堂、2014年)153-154頁[橋本博之＝植山克郎執筆]。

³³ 2019年5月に、行政手続法研究で知られる海老沢俊郎博士の訪問を受け、示唆を賜った。記して謝意を表したい。

資料1 熊本連携中枢都市圏ビジョン(平成28年3月策定)91頁より抜粋

② 機関等の共同設置

[連携協約]

取 組 内 容	附属機関等を共同して設置する。
熊 本 市 の 役 割	地方自治法第252条の7第1項に規定する規約の定めるところによる。
近隣市町村の 役 割	地方自治法第252条の7第1項に規定する規約の定めるところによる。

[具体的取組]

ア 行政不服審査の審査請求に係る第三者機関の共同設置

関 係 市 町 村	熊本市	宇土市	宇城市	阿蘇市	合志市	美里町	玉東町	大津町	菊陽町
	○			○		○	○	○	○
	高森町	西原村	南阿蘇村	御船町	嘉島町	益城町	甲佐町	山都町	
	○	○	○						
事 業 内 容	行政不服審査法の規定に基づき、審理員意見書の審議等を行う第三者機関（附属機関）を共同設置する。								
関 係 市 町 村 の 役 割 分 担	＜熊本市＞ 地方自治法第２５２条の７第１項に規定する規約の定めるところによる。								
	＜近隣市町村＞ 地方自治法第２５２条の７第１項に規定する規約の定めるところによる。								
経 費 負 担	第三者機関の共同設置に要する費用負担は、地方自治法第２５２条の７第１項に規定する規約の定めるところによる。								
スケジュール	具体的な項目			H28	H29	H30	H31	H32	
	共同設置								→
事業費見込額 （ 千 円 ）	H28	H29	H30	H31	H32	合計			
	655	655	655	655	655	3,275			
国 ・ 県 補 助 制 度 等	※事業費見込額には関係市町村からの負担金を含む。								
効 果	第三者機関を共同設置することにより、効率的な行政運営が図られる。								

資料2 熊本広域行政不服審査会共同設置規約

(共同設置する地方公共団体)

第1条 熊本市、阿蘇市、合志市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、南小国町、小国町、産山村、高森町、西原村及び南阿蘇村(以下「関係市町村」という。)は、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第81条第1項の規定による関係市町村の長(以下「関係市町村長」という。)の附属機関を、共同して設置する。

(名称)

第2条 この附属機関は、熊本広域行政不服審査会(以下「審査会」という。)という。

(審査会の執務場所)

第3条 審査会の執務場所は、熊本市中央区手取本町1番1号熊本市役所内とする。

(審査会の組織)

第4条 審査会は、委員6人以内をもって組織する。

2 委員の任期は、3年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

3 委員は、再任されることができる。

4 委員の任期が満了したときは、当該委員は、後任者が任命されるまで引き続きその職務を行うものとする。

(委員の任命方法等)

第5条 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、熊本市長が任命する。

2 熊本市長は、委員を任命したときは、その旨を関係市町村長(熊本市長を除く。第14条及び第16条第2項において同じ。)に通知する。

3 前2項の規定は、委員に欠員を生じた場合の補欠の委員の任命について準用する。

(会長)

第6条 審査会に、会長を置き、委員の互選により選任する。

2 会長は、会務を総理し、審査会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(専門委員)

第7条 審査会に、専門の事項を調査させるため、専門委員を置くことができる。

2 専門委員は、当該専門の事項に関して十分な知識又は経験を有する者のうちから、熊本市長が任命する。

3 専門委員は、その者の任命に係る当該専門の事項に関する調査が終了したときは、解任されるものとする。

(合議体)

第8条 審査会は、会長が指名する3人以上の委員をもって構成する合議体で、審査請求に係る事件について調査審議する。

2 前項の規定にかかわらず、審査会が定める場合においては、委員の全員をもって構成する合議体で、審査請求に係る事件について調査審議する。

(議事)

第9条 前条第1項又は第2項の合議体は、その合議体を構成する委員の過半数の委員の出席がなければ、会議を開き、議決することができない。

2 前条第1項の合議体の議事は、その合議体を構成する委員の過半数をもって決する。

3 前条第2項の合議体の議事は、出席した委員の過半数をもって決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。

4 委員又は専門委員は、自己の利害に関係する議事に参与することができない。

(庶務)

第10条 審査会の庶務は、熊本市において行う。

(負担金)

第11条 委員の報酬その他の審査会の運営に関する関係市町村の負担金の額は、関係市町村長がその協議により定める。

2 関係市町村は、前項の規定による負担金を、熊本市に交付しなければならない。

3 前項の負担金の交付の時期については、関係市町村長がその協議により定める。

(特定の事務に要する経費)

第12条 関係市町村のうち、特定の市町村が専ら当該市町村のために審査会をして特定の事務を管理し、及び執行させる場合においては、当該市町村は、これに要する経費を、前条第1項の規定による負担金とは別に、熊本市に交付するものとする。

(審査会に関する予算)

第13条 熊本市長は、第11条第1項に規定する負担金及び前条に規定する特定の事務に要する経費その他の審査会に関する予算について、熊本市の歳入歳出予算において分別して計上するものとする。

(審査会に関する決算報告)

第14条 熊本市長は、審査会に関する決算を熊本市議会の認定に付したときは、当該決算を、関係市町村長に報告しなければならない。

(審査会の事務の管理及び執行に関する条例等)

第15条 審査会の事務の管理及び執行に関する条例、規則その他の規程については、関係市町村は、これを相互に調整するように努めなければならない。

(委員等の身分取扱い)

第16条 熊本市は、委員及び専門委員の報酬及び費用弁償その他委員及び専門委員の身分取扱いに関し必要な事項を定める条例、規則その他の規程を制定し、又は改廃しようとする場合においては、あらかじめ関係市町村(熊本市を除く。)と協議しなければならない。

2 前項に規定する条例、規則その他の規程を、熊本市が制定し、又は改廃したときは、熊本市長は、これを関係市町村長に通知しなければならない。

(補則)

第17条 この規約に定めるもののほか、審査会の担任する事務について必要な事項は、関係市町村長が協議して定める。

附則 略

資料3 熊本広域行政不服審査会の共同設置の細目に関する協議書

○熊本広域行政不服審査会の共同設置の細目に関する協議書

平成28年 3 月30日締結

令和 3 年 7 月16日変更

熊本市、阿蘇市、合志市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、南小国町、小国町、産山村、高森町、西原村及び南阿蘇村（以下「関係市町村」という。）は、協議により以下のとおり定める。

（趣旨）

第1条 この協議書は、熊本広域行政不服審査会共同設置規約（以下「規約」という。）の規定に基づき、熊本広域行政不服審査会（以下「審査会」という。）の共同設置に関し、必要な事項を定めるものとする。

（負担金の額）

第2条 規約第11条第1項の規定による負担金の額は、別表第1のとおりとする。

（特定事務経費）

第3条 関係市町村は、別表第2に掲げるところにより、規約第12条の規定による経費の負担を行うものとする。

（負担金の額の通知）

第4条 熊本市長は、関係市町村の長（熊本市長を除く。以下この条例において同じ。）の諮問に基づき審査会の会議（以下「会議」という。）が開催されたときは、速やかに当該開催に係る負担金の額を計算し、これを当該関係市町村の長に通知するものとする。

（負担金の交付請求）

第5条 熊本市は、毎年度、4月1日から翌年3月31日までの間における負担金の交付について、当該負担金を交付すべき関係市町村（熊本市を除く。次項において同じ。）に請求する。

2 前項の規定による請求を受けた関係市町村は、請求を受けた日から30日以内に、熊本市に負担金を交付する。

（負担金等の額の検討）

第6条 関係市町村は、この協議書の施行後、3年を超えない期間毎に第2条及び第3条の規定により負担する額の内容を検討し、必要があると認める場合は、見直しその他適切な措置を講じるものとする。

（審査会の運営）

第7条 この協議書に定めるもののほか、審査会の運営に関し、必要な事項は、審査会の規程で定める。

附 則

この協議書は、平成28年4月1日から施行する。

附 則（令和3年7月16日変更）

この協議書は、令和3年9月1日から施行する。

別表第1（第2条関係）

区分			負担すべき費用及び負担額	負担すべき市町村
委員任命経費			委員の選任並びに委嘱状の作成及び交付等に要した額の実費	熊本市
会議の開催 1 回毎に必要な経費	報酬	委員	5,000 円に出席委員の数を乗じて得た額	諮問市町村
		専門委員	専門委員の報酬実費を専門委員を置くべき事案に係る諮問市町村の数で除して得た額	専門委員を置くべき事案に係る諮問市町村
	連絡調整等		6,000 円	諮問市町村
	議事録作成		12,000 円	
	調査に係る旅費		熊本市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例（昭和 3 1 年熊本市条例第 2 7 号）第 6 条第 1 項の規定に基づき熊本市が支給した額の実費	
	実費弁償		審査会の求めにより会議に出頭した参考人に対し熊本市が支給した実費弁償及び日当の額の実費	
案件毎に必要な経費	答申に係る事務補助	12,000 円（1 案件につき最終開催回に限る。）	諮問市町村	

備考 負担額は、毎年4月1日から翌年3月31日までの期間において、この表に掲げる額を合計した額とする。

別表第2（第3条関係）

経費を負担すべき場合	負担すべき経費の額	負担すべき市町村
関係市町村の要望により、会議を熊本市の区域外で開催する場合	熊本市特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例第6条第1項の規定に基づき熊本市が支給した額の実費	要望を行った市町村
その他特定の市町村が専ら当該市町村のために審査会をして特定の事務を管理し、及び執行させる場合	特定の事務を管理し、及び執行するために必要となる経費の額の実費	特定の事務を管理し、及び執行することを必要とした市町村

備考 負担額は、毎年4月1日から翌年3月31日までの期間において、この表に掲げる額を合計した額とする。

第7章

不服申立て（審査請求）に関する実務上の諸問題について

静岡市 総務局コンプライアンス推進課長補佐 後藤 貴浩
兼 行政手続・審理係長

1 はじめに

（１）現在の私の仕事

私は、平成28年に行政不服審査法が改正されてから現在に至るまで、静岡市の総務局コンプライアンス推進課において行政手続と不服申立て（審査請求）に関する仕事をしてきた（今後、文脈に応じて、かつての異議申立てを含む意味で「不服申立て」という用語を用いたり、現行法の不服申立てを指す意味で「不服申立て」又は「審査請求」という用語を用いたりすることがある。）。

このうち、審査請求に関する仕事としては、次の3つの仕事をしている。

ア 審理員としての仕事

審理員として、審理手続を行い、審理員意見書を作成している。

イ 静岡市情報公開審査会及び静岡市個人情報保護審査会の事務局としての仕事

これらの第三者機関（詳細は、後述する。）の事務局として、論点の整理、会議の準備等をするほか、答申書案の作成に関与している。

ウ 審査庁としての業務を行う職員を支援する仕事

審査庁としての業務、具体的には、審理員の指名、静岡市行政不服審査会への諮問、裁決等の起案をする職員の支援をしている（裁決書案の作成にも関与している。）。

（２）審査請求の仕事を長くやってもルーティンにならない

私は、平成28年の行政不服審査法の改正の前にも訴訟、不服申立て等に関する仕事をしていたことがあり、通算すると、10年以上にわたり不服申立てに関する仕事を経験してきたことになる。

不服申立てにもパターンがあり、事例が蓄積すると、ルーティンになるのではないかと思われるかもしれない。もちろん、経験が増えるにつれて知識は増え、理解も深まっていくし、過去の審査請求に類似する審査請求については、前例を参照して処理することも少なくないが、それでも、審査請求が提起される都度、毎回、それまでに考えたことのないような問題を考えさせられているように感じている。

その理由は、いくつか考えられるが、ここでは、次の3点を指摘しておく。

ア まず、当然のことであるが、審査請求は、一見して似ているように見えても、一件一件違っているということである。

ひな形、テンプレートが役に立たないわけではないが、それぞれの事件に合わせてカスタマイズすることがどうしても必要になり、毎回、裁決書等をどう書くか悩むことになる。

イ また、審査請求人は、一般の市民であることが多く、審査請求の趣旨(審査請求人が審査請求によってどのような裁決を求めているか)や審査請求の理由(審査請求人が何を主張しているか)が法律的に整理されていることを期待することが難しいということもある。

これらの問題も、結局、裁決書等をどう書くか悩むということにつながる。

ウ そして、行政不服審査法がシンプルな法律であって、手続法である割に条文が少なく、解釈の余地が広いにもかかわらず、裁判例が少なく、研究がそれほどされていないということもある。

民事訴訟や行政事件訴訟については、裁判例が数多く存在し、盛んに研究がされているので、訴訟の実務を参考にすることは多いが、訴訟と審査請求は似ているとはいえ、一応、別物である。

そうすると、どの程度まで訴訟と同じように処理してよいか、いけないかが問題となり、やはり裁決書等をどう書くか悩むということにつながる。

(3) 本稿において私が論ずること

そこで、本稿では、まず、静岡市における審査請求の状況を確認した上で、私が考えたり、悩んだりした不服申立て(審査請求)に関する実務上の諸問題をいくつか紹介し、必要に応じ私見を述べることにしたい。

なお、具体的な問題の紹介に当たっては、説明の便宜上、あるいは、守秘義務の観点から、実際の事案をそのまま紹介するのではなく、事案を単純にするなど、手を加えている場合がある。

また、本稿において述べるそれぞれの問題についての見解は、あくまで私のものであって、静岡市の公式見解ではないということをあらかじめお断りしておく。静岡市の公式見解については、総務省が管理する行政不服審査裁決・答申検索データベースによって裁決書、審理員意見書又は答申書(静岡市行政不服審査会、静岡市情報公開審査会若しくは静岡市個人情報保護審査会がした答申に係る答申書)が原則として公表されているので、関心がある方はそちらを参照されたい¹。

2 静岡市における審査請求の状況

はじめに、平成28年に行政不服審査法が改正されてからの静岡市における審査請求の状況

¹ <http://fufukudb.search.soumu.go.jp/koukai/Main>

を確認しておく。

(1) 審査請求に対する静岡市の態勢

まず、静岡市がどのような態勢で審査請求に臨んでいるかである。

ア 審理員

静岡市長に対して審査請求がなされた場合、現在は、総務局コンプライアンス推進課長と同課行政手続・審理係長の2人を審理員として指名することになっている。異動があるごとに、審理員の候補者の名簿を更新し、公告するとともに、市のホームページで公表している²。

コンプライアンス推進課は、行政不服審査法が改正された平成28年4月に創設された課である。これまでの静岡市の審理員は、いずれもプロパーの職員であり、法曹の資格を有する者が指名されたことはない(私は、司法試験に合格しているが、司法修習に行っていないので、少なくとも現在は法曹の資格を有していない)。

審理員の補助は、私がいるコンプライアンス推進課行政手続・審理係が担っている。同係には、現在、私のほかに4人の職員(主査1人、主任主事1人、会計年度任用職員2人)がいる。

イ 静岡市行政不服審査会

静岡市行政不服審査会は、行政不服審査法第81条第1項の規定により置かれる第三者機関で、学識経験者2人、弁護士3人、計5人の委員によって構成されている³。

静岡市行政不服審査会の事務局としての事務は、コンプライアンス推進課内部統制係が担っている。同係には、現在、2人の職員(主幹兼係長1人、主査1人)がいる(平成30年度までは3人だった)。

なお、現在の制度が始まった当初は、審理員は、静岡市行政不服審査会の会議に出席しないことにしていたが、現在は、審理員も静岡市行政不服審査会の会議に出席し、審査請求に係る事件について説明をしたり、委員の質問に対応したりすることになっている⁴。

ウ 静岡市情報公開審査会又は静岡市個人情報保護審査会

情報公開や個人情報保護に関する処分についての審査請求が提起された場合、審理員は指

² https://www.city.shizuoka.lg.jp/816_000006.html。行政不服審査法(平成26年法律第68号)第17条を参照。

³ https://www.city.shizuoka.lg.jp/400_000633.html。

現在の制度が始まった平成28年4月から継続して関東学院大学の出石稔先生が会長を務めている。

⁴ 仮に、相当程度の法務の知識、経験がある職員を静岡市行政不服審査会の事務局としての事務のみに従事させることができるのであれば、その職員が、審理手続に相当する作業を行った上で、審査請求に係る事件について説明をしたり、質問に対応したりすればよく、審理員を静岡市行政不服審査会の会議に出席させる必要はないかもしれない。もっとも、静岡市程度の規模の地方公共団体では、諮問される審査請求の数もそれほど多くはないことから、そのような知識、経験がある職員を静岡市行政不服審査会の事務局としての事務のみに従事させるというのは現実的ではないと考えている。現に、内部統制系の職員は、主に内部統制の総括及び外部監査に関する事務に従事しており、静岡市行政不服審査会の事務局としての事務に専従しているわけではない。

名されず、静岡市情報公開審査会又は静岡市個人情報保護審査会に諮問することになる⁵。

審理員が指名されない場合、行政不服審査法の規定上は、審査庁が審理手続を行うことになるが⁶、諮問されると、実質的な審理手続は、これらの審査会が行うことになる(そのため、審査庁は、審査請求人、処分庁等から提出された弁明書、反論書等の写しをこれらの審査会に提出することになっている⁷)。

これらの審査会の委員は、双方の審査会の委員を兼ねており、委員は、学識経験者2人、弁護士3人、計5人である⁸。

これらの審査会の事務局としての事務は、私の係(コンプライアンス推進課行政手続・審理係)が担っている。

エ 処分庁としての事務と審査庁としての事務

行政不服審査法には、処分庁がしなければならないこと、審査庁がしなければならないことが規定されているが⁹、静岡市においては、処分庁としての事務と審査庁としての事務は、それぞれ異なる課に行わせることにしている。審査庁が処分庁である場合(例えば、静岡市長がした処分について静岡市長に対して審査請求がなされた場合)も同様である。

まず、処分庁としての事務(具体的には、弁明書の作成等)は、審査請求に係る処分についての事務を処理した課が担うことになる。

また、審査庁としての事務(具体的には、審理員の指名、審査会への諮問、裁決等)は、原則として、審査請求に係る処分についての事務を処理した課の属する局の筆頭の課が担うこととしている。

オ コンプライアンス推進課と政策法務課

静岡市には、所管課の職員に対する法的な支援をする課として、コンプライアンス推進課

⁵ 行政不服審査法第9条第1項ただし書並びに静岡市情報公開条例(平成15年静岡市条例第4号)第17条及び第18条第1項又は静岡市個人情報保護条例(平成17年静岡市条例第9号)第40条及び第41条第1項。

なお、静岡市情報公開審査会は静岡市情報公開条例第20条第1項の規定により置かれる機関であり、また、静岡市個人情報保護審査会は静岡市個人情報保護条例第43条第1項の規定により置かれる機関であって、少なくとも現在はいずれも法律の規定により置かれる機関ではない。

もっとも、令和3年5月19日に公布されたデジタル社会の形成を図るための関係法律の整備に関する法律(令和3年法律第37号)第51条が施行されると(同条は、同日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行される(同法附則第1条ただし書及び同条第7号))、少なくとも静岡市個人情報保護審査会は、行政不服審査法第81条第1項の機関として設置されることになり、また、静岡市個人情報保護審査会に対する諮問は、静岡市個人情報保護条例第41条第1項ではなく、改正後の個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)第105条第3項前段において準用する同条第1項の規定に基づいてなされることになる。

⁶ 行政不服審査法第9条第3項の規定により読み替えられた同法第28条以下の規定。

⁷ 静岡市情報公開条例施行規則(平成15年静岡市規則第3号)第15条又は静岡市個人情報保護条例施行規則(平成17年静岡市規則第167号)第28条。

⁸ https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_001128.html
https://www.city.shizuoka.lg.jp/000_001127.html

⁹ 例えば、行政不服審査法第29条は「処分庁等」(処分庁又は不作為庁)が弁明書を審理員に提出する旨規定しているし、同法第9条第1項は「審査庁」が審理員を指名する旨規定している。

と政策法務課がある。また、情報公開又は個人情報保護に係る法的な支援は、総務課が担っている（いずれも総務局の課である。）。

審査請求に関する法的な支援としては、処分庁としての事務に対する法的な支援は政策法務課訟務係（情報公開又は個人情報保護に関する処分についての審査請求にあつては、総務課）が担い、審査庁としての事務に対する法的な支援はコンプライアンス推進課行政手続・審理係が担うことにしており、これらの法的な支援をする課も役割分担をしている。

静岡市の各課の役割分担

事務の区分		事務の処理 (どこで処理するのか)	助言等の支援 (どこが支援するのか)
条例、規則等の制定改廃		それぞれの所管課	政策法務課（法規係）
行政手続に関する事務	審査基準、処分基準又は行政指導指針の設定	それぞれの所管課	コンプライアンス推進課 (行政手続・審理係)
	意見公募手続に関する事務	それぞれの所管課	コンプライアンス推進課 (行政手続・審理係)
	行政手続に関する一般的な判断（制度的な整理等）	それぞれの所管課	コンプライアンス推進課 (行政手続・審理係)
処分に関する個別的具体的な判断 (処分の要否、処分の内容)		それぞれの所管課	政策法務課（訟務係） 又は総務課
不服申立て（審査請求）に関する事務	処分庁としての事務 (弁明書の作成等)	処分担当課（処分について起案した所属）	政策法務課（訟務係） 又は総務課
	審査庁としての事務 (裁決書の作成等)	裁決担当課（処分担当課の属する局の筆頭の課等）	コンプライアンス推進課 (行政手続・審理係)
	審理員に関する事務	コンプライアンス推進課 (行政手続・審理係)	
	静岡市行政不服審査会に関する事務	コンプライアンス推進課 (内部統制係)	
	静岡市情報公開審査会及び 静岡市個人情報保護審査会 に関する事務	コンプライアンス推進課 (行政手続・審理係)	

(2) 提起された件数等（令和3年12月31日現在）

次に、静岡市の審査請求の統計を確認しておく。

平成28年4月から令和3年12月31日までの間に提起された審査請求は72件で、同日の時点では、このうち、43件について裁決がなされている（残る29件のうち、13件が取り下げられており、同日の時点では、16件が係属していた。）。

これを審査庁ごとにみると、市長に対するものが58件、人事委員会に対するものが3件、市選挙管理委員会に対するものが3件、教育長に対するものが7件、建築審査会に対するものが1件となっている。

静岡市の機関に対して提起された審査請求の件数等

(件)

	前年度からの 繰越し	提起	取下げ	裁決	次年度への 繰越し
平成28年度	0	17	3	10	4
平成29年度	4	13	2	8	7
平成30年度	7	8	1	13	1
令和元年度	1	5	1	2	3
令和2年度	3	13	6	4	6
令和3年度 (現在まで)	6	16	0	6	16
累計		72	13	43	

また、審理員の指名や審査会の諮問の状況について見ると、審理員を指名したものは21件（このうち、審理員意見書を提出したものは16件）、静岡市行政不服審査会に諮問したものは10件（このうち、答申をしたものは10件）、静岡市情報公開審査会に諮問したものは24件（このうち、答申をしたものは9件）、静岡市個人情報保護審査会に諮問したものは6件（このうち、答申をしたものは3件）となっている。

(3) 傾向等

次に、静岡市の審査請求の傾向を確認しておく。

様々な審査請求が提起されているが、税に関する審査請求と情報公開に関する審査請求が比較的多いように感じている。

これまでにされた43件の裁決の内訳は、全部の審査請求が不適法であるとして却下したものが23件、全部又は一部の審査請求を認容したものが10件、その他（少なくとも一部の審査請求が適法であり、かつ、適法な審査請求の全部を棄却したもの）が10件となっている。

全部又は一部の審査請求を認容した10件は、次のような事例であった。情報公開に関する事例がこのうち8件を占めている。認容した理由に着目すると、実体的な判断に誤りがあることを理由とするものが7件、理由の不備を理由とするものが3件となっている。

静岡市の機関が全部又は一部の審査請求を認容した10件の裁決

平成29年8月25日静岡市長裁決・平成28年第14号

審査請求人が取消しを求めている処分は、身体障害者福祉法（昭和24年法律第283号）第15条第10項及び身体障害者福祉法施行令（昭和25年政令第78号）第10条第1項の規定により静岡市長が審査請求人に対して身体障害者手帳の再交付をするに当たり、同法第15条第10項及び同令第6条第1項の類推適用により、静岡市長が審

査請求人に対して同法第17条の2第1項の規定による診査を受けなければならない旨を通知した処分であると特定した上で、当該処分に係る通知書には、同令第6条第1項の規定により付さなければならない「理由」が記載されているとは認められないから、当該処分には、同項に違反するという手続上の違法があるとして、当該処分の全部を取り消した事例

平成30年1月31日静岡市長裁決・

平成29年第2号・静岡市情報公開審査会諮問第29号

静岡市情報公開条例（平成15年静岡市条例第4号）第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、静岡市長が、当該請求に係る公文書が存在しないことを理由として同条例第11条第2項の規定により当該請求に係る公文書の全部を公開しない旨の決定をした本件処分について、当該請求に係る公文書が存在しているか否かを答えると、同条例第7条の非公開情報を公開することになるから、静岡市長は、同条例第10条の規定により当該請求に係る公文書の存否を明らかにしないで当該請求を拒否すべきであったとして、①本件処分の全部を取り消し、②行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第2項の「一定の処分」として、同条例第10条の規定により当該請求に係る公文書の存否を明らかにしないで当該請求を拒否することとし、同条例第11条第2項の規定により当該請求に係る公文書の全部を公開しない旨の決定をすることを宣言するとともに、③本件審査請求のうち、当該請求に係る公文書の全部の公開を求める部分を棄却した事例

平成30年6月20日静岡市長裁決・

平成29年第4号・静岡市情報公開審査会諮問第30号

静岡市情報公開条例（平成15年静岡市条例第4号）第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、静岡市長が、当該請求に係る公文書が存在しないことを理由として同条例第11条第2項の規定により当該請求に係る公文書の全部を公開しない旨の決定をした本件処分について、当該請求に係る公文書が存在しないとは認められないから、当該請求に係る公文書が存在しないことを理由としてなされた本件処分は違法な処分であるとして、本件処分の全部を取り消すとともに、当該請求に対して行政不服審査法（平成26年法律第68号）第46条第2項の「一定の処分」をすべきものとは認められないとして、本件審査請求のうち、当該請求に係る公文書の全部の公開を求める部分を棄却した事例

平成30年7月23日静岡市長裁決・

平成29年第6号・静岡市情報公開審査会諮問第31号

静岡市情報公開条例（平成15年静岡市条例第4号）第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、静岡市長が、同条例第10条の規定により当該請求に係る公文書が存

在しているか否かを明らかにしないで当該請求を拒否することとし、同条例第11条第2項の規定により当該請求に係る公文書の全部を公開しない旨の決定をした本件処分について、本件処分は、その実体上の要件を満たしているのであるから、本件処分に関し、少なくとも実体上の違法は認められないが、本件処分に係る通知書には、「理由」が記載されているとは認められないから、同条例第12条第1項並びに静岡市行政手続条例第8条第1項本文及び同条第2項に違反するとして、本件処分を取り消した事例

平成30年11月2日静岡市選挙管理委員会裁決・静岡市情報公開審査会諮問第32号

選挙運動用自動車の使用及び選挙運動用ポスターの作成の公営に要した費用の一覧表の公開を求める静岡市情報公開条例(平成15年静岡市条例第4号)第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、各区の選挙管理委員会が同条例第11条第1項の規定により当該請求に係る公文書の一部を公開する旨の決定をした3件の処分は、当該一覧表に非公開情報が記録されているとは認められないにもかかわらず、その一部を公開しないこととした点で違法な処分であるとして当該各処分の全部を取り消すとともに、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第2項の「一定の処分」として、各区の選挙管理委員会に対し当該一覧表の全部をそれぞれ公開する旨の決定をすべき旨を命ずることを宣言した事例

平成31年3月7日静岡市教育長裁決・静岡市情報公開審査会諮問第33号

静岡市情報公開条例(平成15年静岡市条例第4号)第11条第1項の規定により、静岡市立の学校の教員が行った体罰の内容等を報告するために作成された公文書の一部を公開する旨の決定をした処分において公開しないこととされた情報のうち、①体罰を行った教員のうち、現に教員である者の氏名及び②教員の反省に関する情報は、いずれも非公開情報に当たらないから、これらの情報を公開しないこととした点で、当該処分は違法な処分であるとして、当該処分を取り消した事例

平成31年3月7日静岡市教育長裁決・静岡市個人情報保護審査会諮問第16号

静岡市個人情報保護条例(平成17年静岡市条例第9号)第15条の規定による自己を本人とする保有個人情報の開示の請求に対し、同条例第21条第1項の規定により、審査請求人が受験した静岡市の教員採用選考試験の個人面接又は実技試験等に係る評定票又は採点表の一部を開示する旨の決定をした処分において開示しないこととされた①面接官又は試験官の氏名及び②面接官又は試験官のコメントの内容は、いずれも非開示情報に当たるから、当該処分に関し少なくとも実体上の違法は認められないが、当該処分に係る通知書にはその一部について「理由」が記載されているとは認められないから、当該処分は、同条例第12条第1項並びに静岡市行政手続条例(平成15

年静岡市条例第8号)第8条第1項本文及び同条第2項に違反する違法な処分であるとして、当該処分の一部を取り消すとともに、本件審査請求のうち、その余の部分には理由がないとして当該部分を棄却した事例

令和3年3月26日静岡市長裁決・

令和元年第3号・静岡市情報公開審査会諮問第37号

判決書の正本の公開を求める静岡市情報公開条例(平成15年静岡市条例第4号)第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、静岡市長が同条例第11条第1項の規定により当該判決書の正本の一部を公開する旨の決定をした処分は、非公開情報に当たらない情報を非公開情報として公開しないこととした点で違法な処分であるとして当該処分の全部を取り消すとともに、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第2項の「一定の処分」として、当該判決書の正本のうち、非公開情報が記録されている部分を除いた部分について公開する旨の決定をすることを宣言した事例

令和3年12月24日静岡市長裁決・

令和2年第7号・静岡市情報公開審査会諮問第38号

静岡市の広報、報道又は記者会見に関し静岡市に提出された市政に対する意見等に係る公文書の公開を求める静岡市情報公開条例(平成15年静岡市条例第4号)第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、静岡市長が同条例第11条第1項の規定により当該公文書の一部を公開する旨の決定をした処分は、非公開情報に当たらない情報を非公開情報として公開しないこととした点で違法な処分であるとして当該処分の全部を取り消すとともに、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第2項の「一定の処分」として、当該公文書のうち、非公開情報が記録されている部分を除いた部分について公開する旨の決定をすることを宣言した事例

令和3年12月24日静岡市長裁決・

令和2年第9号・静岡市情報公開審査会諮問第40号

静岡市の広報、報道又は記者会見に関し静岡市に提出された市政に対する意見等に係る公文書の公開を求める静岡市情報公開条例(平成15年静岡市条例第4号)第5条の規定による公文書の公開の請求に対し、静岡市長が同条例第11条第1項の規定により当該公文書の一部を公開する旨の決定をした処分は、非公開情報に当たらない情報を非公開情報として公開しないこととした点で違法な処分であるとして当該処分の全部を取り消すとともに、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第46条第2項の「一定の処分」として、当該公文書のうち、非公開情報が記録されている部分を除いた部分について公開する旨の決定をすることを宣言した事例

3 実務上の諸問題と私見

ここからは、私が考えたり、悩んだりした不服申立て(審査請求)に関する実務上の諸問題をいくつか紹介し、必要に応じ私見を述べることにする。

(1) 請求、主張及び証拠の区別

審査請求を処理するに当たっては、民事訴訟や行政事件訴訟と同様に、①請求と②主張と③証拠を区別し、混同しないようにすることが重要である¹⁰。

ア まず、①請求とは、審査請求人や処分庁が審査請求によってどのような裁決を求めているかということである(審査請求の趣旨、弁明の趣旨)。

例えば、処分についての審査請求であれば、何らかの処分を取り消し、又は変更する裁決を求めるのが一般的であり¹¹、不作為についての審査請求であれば、何らかの「法令に基づく申請」に対して何らの処分をもしないことが違法又は不当である旨を宣言する裁決を求めるのが一般的である¹²。

審査請求においては、民事訴訟や行政事件訴訟における処分権主義¹³が必ずしも妥当せず、審査庁は、不利益変更禁止の原則¹⁴に反しない限り、審査請求人が求めている事項について、あるいは、審査請求人が求めている範囲を超えて裁決をすることも許容されるものと考えられるが¹⁵、それでもなお、審査請求人や処分庁が審査請求によってどのような裁決を求めているかは、明確にしておく必要がある¹⁶。

イ 次に、②主張とは、審査請求人や処分庁が審査請求に「理由がある」(行政不服審査法第46

¹⁰ 請求と主張を区別せず、混同すると、例えば、理由がないに過ぎない審査請求を却下したり、不適法な審査請求を棄却したりするという過ちを冒すことになるかもしれない。裁決で審査請求を却下することができるのは、審査請求が「不適法である場合」、すなわち、請求が不適法である場合であって、裁決で審査請求を棄却することができるのは、「審査請求が理由がない場合」、すなわち、請求を基礎付ける主張が認められない場合である(行政不服審査法第45条第1項及び第2項並びに第49条第1項及び第2項)。

主張と証拠の区別については、民事訴訟における例を挙げておく。例えば、ある主要事実(例えば、被告が原告に100万円を弁済したという事実)を基礎付ける有力な証拠(領収書など)を持っている当事者は、その証拠を裁判所に提出すればそれだけで勝訴することができると思うかもしれない。しかし、裁判所は、当事者が主張していない主要事実を基礎として判決をすることはできないので(弁論主義の第1テーゼ)、単に証拠を提出するだけではなく、その主要事実を主張しなければ(具体的には、当事者がその主張を準備書面に記載した上で口頭弁論期日において陳述しなければ)敗訴することになる(訴訟資料と証拠資料の峻別)。

¹¹ 行政不服審査法第2条及び第46条第1項を参照。

¹² 行政不服審査法第3条及び第49条第3項を参照。

¹³ 処分権主義とは、民事訴訟又は行政事件訴訟において、訴訟の開始、訴訟物の特定、訴訟の終了及び紛争の実体的な解決を当事者の権能とする原則のことをいう。大島真一『完全講義 民事裁判実務の基礎(第3版)(上巻)』(民事法研究会、2019)28頁及び裁判所職員総合研修所監修『民事訴訟法講義案(再訂版)』(司法協会、2009)61頁。

つまり、裁判所が勝手に訴訟を開始したり、当事者が請求していない事項について判決をしたりするというようなことは許されないということである。なお、民事訴訟法(平成8年法律第109号)第246条を参照。

¹⁴ 行政不服審査法第48条。

条第1項本文又は第49条第3項前段) こと、あるいは、「理由がない」(同法第45条第2項又は第49条第2項) ことを基礎付けるためにどのような法律上の主張又は事実上の主張をしているかということである(審査請求の理由、弁明の理由)。

例えば、審査請求人は、処分についての審査請求においては審査請求に係る処分が違法又は不当であることを主張し、不作為についての審査請求においては審査請求に係る法令に基づく申請に対して何らの処分をもしないことが違法又は不当であることを主張することが一般的であるということができる。

審査請求では、民事訴訟や行政事件訴訟における弁論主義¹⁷が妥当しないので¹⁸、審査庁は、審査請求人と処分庁のいずれも主張していない事実を基礎として裁決をすることも許容されるものと考えられるが、その「主張」自体の成否、あるいは、その「主張」を基礎付ける「証拠」の有無にかかわらず、審査請求人がどのような論理により審査請求に「理由がある」と主張しているのか、また、処分庁がどのような論理により審査請求に「理由がない」と主張しているのかを整理しておく必要がある¹⁹。

ウ そして、③証拠とは、審査請求人や処分庁がその事実上の主張を基礎付けるために提出している証拠のことである。

審査請求では、民事訴訟や行政事件訴訟における弁論主義²⁰が妥当しないので、審査庁は、職権で収集した「証拠」を基礎として裁決をすることができるものと考えられるが、審査請求人や処分庁が提出した「証拠」と審査庁、審理員又は審査会(静岡市行政不服審査会、静岡市情報公開審査会、静岡市個人情報保護審査会)が職権で収集した「証拠」を整理しておく必要がある²¹。

¹⁵ 審査請求人がその意思に基づいて審査請求の提起又は取下げをすることができ、審査請求が提起されて初めて審査庁が裁決をすることができるという点に着目すると、審査請求について処分権主義のような考え方が全く妥当しないというのは適切ではないかもしれない。もっとも、処分庁又は処分庁の上級行政庁である審査庁は、審査請求外において職権で処分を取り消し、又は撤回することもできるから、処分権主義が妥当するかどうかは、あまり実益のある議論ではないようにも思われる。

¹⁶ このような考え方から、静岡市の裁決書では、事案の概要(行政不服審査法第50条第1項第2号)の冒頭に「審理関係人が求めている裁決」という項目を設けて、審査請求の趣旨と弁明の趣旨を明示することになっている。

¹⁷ 弁論主義とは、民事訴訟又は行政事件訴訟において、裁判の基礎となる資料である事実や証拠の提出を当事者の権能とする原則のことをいう。大島真一前掲注13『完全講義 民事裁判実務の基礎』28頁及び裁判所職員総合研修所監修前掲注13『民事訴訟法講義案』118頁から121頁まで。

弁論主義の具体的な内容については、裁判所は、当事者が主張していない主要事実を基礎として判決をすることはできない(弁論主義の第1テーゼ、主張責任)、裁判所は、当事者間に争いがない事実はそのまま裁判の基礎にしなければならない(弁論主義の第2テーゼ、自白の拘束力)、裁判所は、当事者間に争いがある事実を証拠によって認定する際は、当事者が申し出た証拠によらなければならない(弁論主義の第3テーゼ、職権証拠調べの禁止)という3つの原則として示されるのが一般的である。なお、自白の拘束力について、民事訴訟法第179条を参照。

¹⁸ 昭和29年10月14日最高裁判所第一小法廷判決・最高裁判所民事判例集8巻10号1858頁、昭和49年4月18日最高裁判所第一小法廷判決・訟務月報20巻11号175頁等。

¹⁹ そもそも、審理関係人の主張の要旨(行政不服審査法第50条第1項第3号)は、裁決書の必要的な記載事項であるから、当然に整理する必要があるともいえる。

²⁰ 前掲注17。

（２）請求に関して

ア 裁決の類型と裁決主文のパターン

裁決書には、①裁決の主文、②事案の概要、③審理関係人の主張の要旨及び④理由を記載しなければならない²²。これらの記載事項のうち、裁決の主文は、裁決書の結論であり、その裁決が何らかの法的な効果を生ずるかどうかが、生ずる場合には、具体的にどのような法的な効果を生ずるかを明示する部分であるから、裁決書の中でも最も重要な部分、核心であるといえることができる。

そして、裁決の主文を記載するに当たっては、そもそも、審査庁がどのような裁決をすることができるのかが問題となる。

また、審査請求人が審査請求書に記載する審査請求の趣旨、処分庁が弁明書に記載する弁明の趣旨は、審査請求人又は処分庁が求める裁決の主文を記載する部分であるから、審査請求人又は処分庁がこれらを記載するに当たっても、同様に、審査庁がどのような裁決をすることができるのかが問題となる。

126ページ及び127ページの2つの表（「裁決の類型」と「裁決主文のパターン」）は、現在の制度が始まって間もない頃に、私が、審査庁がする裁決についてどのような類型があり得るのか、また、裁決の主文を具体的にどのように記載すべきかを整理した表である。

この表を見ていただければ、審査庁が具体的にどのような裁決をすることができるのかがよくわかるのではないかと思います。もっとも、この表は、あくまで私の理解に基づいて整理したものであるから、私と異なる立場に立って検討すると、整理の仕方が異なるかもしれない。

イ 審査請求の趣旨と請求の個数の理解

（ア） 審査請求を処理するに当たっては、まず、審査請求人が審査請求によってどのような裁決を求めているのか、すなわち、審査請求の趣旨を明らかにしなければならない。また同時に、請求の個数、つまり、審査請求人が何個の請求をしているかも明らかにする必要がある²³。

²¹ このような考え方から、静岡市の裁決書において事実を認定するに当たっては、審査請求人又は処分庁が提出した証拠を引用する場合は「甲第1号証」、「乙第1号証」のように証拠を特定し、審理員、静岡市情報公開審査会又は静岡市個人情報保護審査会が職権で収集した証拠を引用する場合は「審理員の職権による調査の結果」、「静岡市情報公開審査会の職権による調査の結果」のように記載している。

なお、審理員意見書では「当職らの職権による調査の結果」と、静岡市情報公開審査会又は静岡市個人情報保護審査会の答申書では「当審査会の職権による調査の結果」と書き分けている。

²² 行政不服審査法第50条第1項。

静岡市では、裁決書の記載事項を踏まえ、審理員意見書には①審査請求の表示、②裁決の主文についての意見、③事案の概要、④審理関係人の主張の要旨及び⑤理由を記載し、静岡市情報公開審査会又は静岡市個人情報保護審査会の答申書には①審査請求の表示、②裁決の主文についての意見、③事案の概要、④審理関係人の主張の要旨、⑤諮問から答申に至るまでの審議の経過及び⑥理由を記載することとしている。

²³ 民事訴訟や行政事件訴訟における訴訟物とその個数と同じような問題である。民事訴訟における訴訟物とその個数については、大島眞一前掲注13『完全講義 民事裁判実務の基礎』及び司法研修所編『10訂 民事判決起案の手引』（法曹会、2010）を参照。

第二部

裁決の類型

	不適法部分の有無	適法部分の処理	事情裁決	職権措置の有無	帰結
1	全部不適法				全部却下
2	一部不適法	全部棄却	なし		一部却下・一部棄却
3			あり		一部却下・一部棄却・事情裁決
4		一部認容・一部棄却	なし	なし	一部却下・一部認容・一部棄却
5				あり	一部却下・一部認容・一部棄却・職権措置
6			あり	なし	一部却下・一部認容・一部棄却・事情裁決
7				あり	一部却下・一部認容・一部棄却・事情裁決・職権措置
8		全部認容		なし	一部却下・一部認容
9				あり	一部却下・一部認容・職権措置
10	全部適法	全部棄却	なし		全部棄却
11			あり		全部棄却・事情裁決
12		一部認容・一部棄却	なし	なし	一部認容・一部棄却
13				あり	一部認容・一部棄却・職権措置
14			あり	なし	一部認容・一部棄却・事情裁決
15				あり	一部認容・一部棄却・事情裁決・職権措置
16		全部認容		なし	全部認容
17				あり	全部認容・職権措置

裁決主文のパターン

裁決の種類		根拠規定	裁決主文の記載例
審査請求の却下 又は棄却	審査請求の全部を却下する	45 I・49 I	本件審査請求を(いずれも)却下する
	審査請求の一部を却下する	45 I・49 I	本件審査請求のうち、〇〇を求める部分(その余の部分)を却下する
	審査請求の全部を棄却する	45 II・III・49 II	本件審査請求を(いずれも)棄却する
	審査請求の一部を棄却する	45 II・III・49 II	本件審査請求のうち、〇〇を求める部分(その余の部分)を棄却する
	処分が違法又は不当である旨を宣言する	45 III	本件処分は、違法(不当)である
処分についての 審査請求の認容	処分の全部を取り消す	46 I	本件処分を取り消す
	処分の一部を取り消す	46 I	本件処分のうち、〇〇の部分を取り消す
	処分を変更する	46 I	本件処分のうち、〇〇を〇〇に変更する
	処分庁に対し一定の処分をすべき旨を命ずる	46 II①	〇〇に対し、〇〇法第〇条第〇項の規定により〇〇をする処分をすべき旨を命ずることとする
	一定の処分をする	46 II②	〇〇法第〇条第〇項の規定により〇〇をする処分をすることとする
	事実上の行為が違法又は不当である旨を宣言する	47	本件行為は、違法(不当)である
	処分庁に対し事実上の行為の全部を撤廃すべき旨を命ずる	47 ①	〇〇に対し、本件行為を撤廃すべき旨を命ずることとする
	処分庁に対し事実上の行為の一部を撤廃すべき旨を命ずる	47 ①	〇〇に対し、本件行為のうち、〇〇の部分の撤廃すべき旨を命ずることとする
	処分庁に対し事実上の行為を変更すべき旨を命ずる	47 ①	〇〇に対し、本件行為のうち、〇〇を〇〇に変更すべき旨を命ずることとする
	事実上の行為の全部を撤廃する	47 ②	本件行為を撤廃することとする
	事実上の行為の一部を撤廃する	47 ②	本件行為のうち、〇〇の部分の撤廃することとする
	事実上の行為を変更する	47 ②	本件行為のうち、〇〇を〇〇に変更することとする
不作為についての 審査請求の認容	不作為が違法又は不当である旨を宣言する	49 III	本件申請に対して〇〇が何らの処分をもしないことは、違法(不当)である
	不作為庁に対し一定の処分をすべき旨を命ずる	49 III①	〇〇に対し、〇〇法第〇条第〇項の規定により〇〇をする処分をすべき旨を命ずることとする
	一定の処分をする	49 III②	〇〇法第〇条第〇項の規定により〇〇をする処分をすることとする

例えば、審査請求人が一つの処分の取消しを求めているということになると、本案についての裁決（民事訴訟や行政事件訴訟でいう本案判決）の主文は、審査請求に理由があり、認容する場合は「本件処分を取り消す」と、審査請求に理由がなく、棄却する場合は「本件審査請求を棄却する」とすることになる²⁴。

他方で、審査請求人が複数の処分の取消しを求めているということになると、形式的には、それぞれの処分について個別に違法又は不当を判断する必要がある。そのため、本案についての裁決の主文も、例えば、「本件各処分をいずれも取り消す」（全部認容の場合）、「本件審査請求をいずれも棄却する」（全部棄却の場合）、あるいは、「1 ○○の処分及び○○の処分を取り消す」及び「2 本件審査請求のうち、その余の部分をいずれも棄却する」（一部認容、一部棄却の場合）などすることになる。

- (イ) 審査請求書には審査請求の趣旨を記載しなければならないので²⁵、まずは、審査請求書の「審査請求の趣旨」の欄の記載を確認することになる。

ところが、審査請求書を読んでも、何を請求しているのか、何個の請求があるのかよくわからないということはよくある。また、そもそも、それが審査請求なのか、単なる意見、要望なのかすらよくわからないという場合も少なくない。

例えば、「本件処分を取り消し、審査請求人に○○円を支払え」というように、審査請求書の「審査請求の趣旨」の欄に余計な一言が加えてあるために、その余計な一言に何らかの法的な意味があるのかどうか迷うというようなこともある。

それが審査請求として成立する余地があると考えられる場合は、審査請求人に対して補正を求めたり、釈明を求めたりして審査請求の趣旨を明らかにさせればよいが、補正することができないことが明らかである場合には、補正を求めても意味がないので、そのまま裁決で審査請求を却下することになる²⁶。

そして、静岡市の裁決書には必ず審査請求の趣旨を記載することになっているので、審査請求の趣旨がよくわからない審査請求について審査請求の趣旨をどう書くのかがよく問題となる。

そのような理由から、静岡市の裁決書には、審査請求の趣旨の理解についての説明が記載されているものがいくつかある²⁷。

ウ 一定の処分を求める審査請求は認められるか

- (ア) 行政不服審査法第46条第2項は、申請に対する処分の取消しを求める審査請求を認容する場合にこれに加えて「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとることについて規定している。

²⁴ 行政不服審査法第46条第1項本文及び第45条第2項を参照。

²⁵ 行政不服審査法第19条第2項及び同項第4号。

²⁶ 行政不服審査法第23条及び第24条第2項を参照。

一般に、この措置は、裁決そのものによる措置ではないと理解されていることから、裁決の後に、裁決とは別に「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとることになる²⁸。

- (イ) 実務的に問題となるのは、審査請求人が処分の取消しとともに、「一定の処分」を求めている場合に、請求の個数をどのように理解すべきか(1個と理解するか2個と理解するか)ということである²⁹。

「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置が裁決そのものによる措置ではないという点を強調すれば、審査請求人は審査請求によって処分の取消しのみを求めており、「一定の処分」を求めている部分は、審査請求ではない、つまり、請求の個数は1個であると考えられることになるかもしれない。このような立場に立つのであれば、「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとるかとらないかについて、裁決の主文では一切触れる必要がなく、「一定の処分」を求めている部分は無視することになる。

しかし、審査請求人が「一定の処分」を求めているのに、これを無視して裁決の主文で一切触れなくてよいという考え方は妥当ではないように思われることから、私は、やはり「一定の処分」を求めている部分も1個の審査請求であって、請求の個数は2個となるものと考えている。このような立場に立つのであれば、「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとるかとらないかについても、当然に裁決の主文で触れる必要があるということになる。

静岡市の裁決の主文においては、後者の立場を前提として、「〇〇に対し、〇〇法第〇条第〇項の規定により〇〇をする処分をすべき旨を命ずることとする」とか、「〇〇法第〇条第〇項の規定により〇〇をする処分をすることとする」と宣言し、あるいは、一定の処分を求めている部分を却下し、又は棄却することになっている³⁰。

²⁷ 事例として、平成29年1月27日静岡市長裁決・平成28年第3号、平成29年1月27日静岡市長裁決・平成28年第4号、平成29年1月27日静岡市長裁決・平成28年第5号、平成29年1月27日静岡市長裁決・平成28年第8号・第9号、平成29年2月2日静岡市長裁決・平成28年第13号、平成30年7月3日静岡市長裁決・平成30年第2号及び令和3年3月26日静岡市長裁決・令和2年第10号がある。また、審査請求の趣旨を「不明」とした事例として、平成29年12月5日静岡市長裁決・平成29年第7号がある。

²⁸ 一般財団法人行政管理研究センター『逐条解説 行政不服審査法 新政省令対応版』(ぎょうせい、2016) 262頁以下、小早川光郎ほか編著『条解 行政不服審査法(第2版)』(弘文堂、2020) 246頁(大江裕幸)ほか。

²⁹ 行政不服審査法第49条第3項の「一定の処分」についても同様の問題が生ずる。

³⁰ 請求の有無にかかわらず、一定の処分をし、又はすることを命ずることを宣言した事例として、平成30年1月31日静岡市長裁決・平成29年第2号・静岡市情報公開審査会諮問第29号、令和3年3月26日静岡市長裁決・令和元年第3号・静岡市情報公開審査会諮問第37号及び平成30年11月2日静岡市選挙管理委員会裁決・静岡市情報公開審査会諮問第32号がある。

また、一定の処分を求める審査請求を却下し、又は棄却した事例として、平成30年6月20日静岡市長裁決・平成29年第4号・静岡市情報公開審査会諮問第30号、平成30年11月13日静岡市長裁決・平成30年第3号、平成30年11月13日静岡市長裁決・平成30年第4号、平成31年4月4日静岡市長裁決・平成30年第6号、平成30年3月26日静岡市教育長裁決、平成31年3月7日静岡市教育長裁決・静岡市個人情報保護審査会諮問第15号、平成31年3月7日静岡市教育長裁決・静岡市個人情報保護審査会諮問第16号及び令和2年3月11日静岡市教育長裁決・静岡市個人情報保護審査会諮問第18号がある。

(ウ) ところで、この「一定の処分」に関しては、審査請求人が「一定の処分」を求めているかどうかにかかわらず、申請に対する処分の取消しを求める審査請求を認容する場合には、必ず「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとるべきであると考えられるかもしれない。つまり、審査庁が「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとれば、それで争訟を解決することができるのだから、わざわざ処分庁に差し戻して申請に係る判断をやり直させる必要はないだろうということである。

できる限り紛争を一回で解決すべきだという考え方は、基本的に正しいと思うが、実務的には、次のように、審査庁が「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとることができない場合は少なくないと考えている。

a まず考えられるのは、審査庁にとって、当初の処分が違法であることは明らかであるが、取り消した当初の処分に代えていかなる処分をすべきかが明らかでない場合である³¹。

これに対しては、審査庁は、権限ある行政庁であるから、その責任に基づいていかなる処分をすべきかを判断することができるはずであって、審査庁にとっていかなる処分をすべきかが明らかでないというようなことはあり得ないのではないかという疑問が投げかけられるかもしれない。

しかし、例えば、医学的な判断を前提としてなされる処分など、処分の性質や内容によっては、いかなる処分をすべきかを判断するために、法律的な判断を超えた専門的な知識や判断を求められることもある。

そして、静岡市のように、公正性や公正らしさを確保するために、処分庁としての事務と審査庁としての事務をそれぞれ異なる課に行わせることにしている場合は、その処分に関する事務を直接担当していない職員が審査庁としての事務を行うことになるのであるから、当初の処分が違法であり、取り消すべきであるということまでは判断することができるとしても、当初の処分に代えていかなる処分をすべきかまでは判断することができないということは十分にあり得ると考えている。

ところで、審理員は、審査請求に係る処分に関与しない者を指名しなければならないから³²、プロパーの職員を審理員として指名するか、弁護士を採用して審理員として指名するかにかかわらず、審理員が審理員意見書を作成する場合についても、審査庁が裁決をする場合と同様のこと、つまり、当初の処分が違法であり、取り消すべきであるということまでは判断することができるとしても、当初の処分に代えていかなる処分をすべきかまでは判断することができないということがあり得るように思われる。

b また、処分をするための要件をいずれも満たしており、処分が実体的には適法であつ

³¹ 事例として、平成30年6月20日静岡市長裁決・平成29年第4号・静岡市情報公開審査会諮問第30号及び平成31年3月7日静岡市教育長裁決・静岡市情報公開審査会諮問第33号がある。

³² 行政不服審査法第9条第2項。

て、理由の不備など、手続上の瑕疵のみを理由として処分を取り消すという場合にも、審査庁が、「一定の処分」をし、又はすることを命ずる措置をとることができないのではないかと考えている³³。

このような場合は、理由を記載するなど、法定の手続を適正に踏んだ上で、再度、当初の処分と同じ内容の処分をすることになることが多いと考えられるが、裁決の主文で当初の処分を取り消すにもかかわらず、「一定の処分」として当初の処分と同じ内容の処分をすると宣言するというのはいかなものかと考えている(例えば、主文で「Aという内容の処分を取り消し、それと異なるBという内容の処分をすることとする」と宣言することには全く違和感がないが、「Aという内容の処分を取り消し、Aという内容の処分をすることとする」などと宣言する主文はナンセンスだと思われまいだろうか。)

さらに、手続上の瑕疵があるために処分が取り消された場合であっても、再度の検討の結果、当初の処分と異なる内容の処分をするということも十分にあり得るので、そのような余地がある場合には、「一定の処分」として当初の処分と同じ内容の処分をするのが妥当であると言いきれない場合があると考えている。

エ 行政不服審査法に明文の規定がない審査請求は認められるか

行政不服審査法は、処分についての審査請求(第2条)と不作為についての審査請求(第3条)の2つの類型を規定しているが、そのいずれに当たるかもよくわからない、あるいは、そのいずれにも当たらないような審査請求が提起されることがある。

このような審査請求は、多くの場合、そのまま却下することになるが、行政不服審査法に明文の規定がない審査請求(いわば「無名審査請求」ないし「法定外審査請求」というべき審査請求)は、明文の規定がないことのみを理由として全て不適法であると言いきれるのかというと、疑問が全くないわけではない。

例えば、処分が無効であることの確認を求める審査請求³⁴、職権により授益的な処分をすることを求める審査請求³⁵などについては、それが適法かどうかを検討する余地があるかもしれないと考えている。

³³ 事例として、平成29年8月25日静岡市長裁決・平成28年第14号、平成30年7月23日静岡市長裁決・平成29年第6号・静岡市情報公開審査会諮問第31号及び平成31年3月7日静岡市教育長裁決・静岡市個人情報保護審査会諮問第16号がある。

³⁴ 例えば、重大明白な瑕疵があるなど、無効の原因となる違法があると認められる場合であれば、処分が無効であることの確認を求める抗告訴訟(行政事件訴訟法(昭和37年法律第139号)第3条第4項)に係る請求は認容され得る。そのような場合においても、行政不服審査法に明文の規定がないことを理由に、不適法な審査請求として却下してしまってよいのかという問題である。なお、審査請求期間を経過した処分の効力、具体的には、いわゆる「2項道路」の一括指定の効力が問題となった事例として平成30年12月18日静岡市建築審査会裁決を参照。

³⁵ 職権により授益的な処分をすることを求める審査請求の適法性に触れた事例として平成28年9月16日静岡市長裁決・平成28年第10号がある。もっとも、この裁決は、結論として、そのような審査請求が不適法であると判断している。

オ 審査請求の変更は認められるか

いわゆる指定都市の場合、固定資産税は、区ごとにまとめて賦課することになっているので、一つの区に複数の土地又は建物を所有していても、一括して一つの処分がされることになる³⁶。

ところが、土地又は建物ごとに固定資産税が賦課されているという理解ないし誤解を前提として、「当初は、土地Aに対して固定資産税を賦課する処分の取消しを求めていたが、審査請求の趣旨を、土地Bに対して固定資産税を賦課する処分の取消しを求める旨に変更する」というように、審査請求の変更を申し立てた事例があった³⁷。

この事例では、審査請求人は、当初からずっと同じ処分、つまり、土地A及び土地Bの双方に対して固定資産税を賦課する処分の取消しを求めていたものと理解することができることから、審査庁は、結論として、そもそも審査請求の変更が問題となる余地はなく、その当否を検討する必要もないものと判断した。

もっとも、民事訴訟や行政事件訴訟における訴えの変更³⁸のように審査請求の趣旨を変更するというようなことが許される場合があるかどうかは議論の余地があるかもしれない。

例えば、処分の取消しを求める審査請求が提起された後にその処分が取り消され、その処分に代わる新たな処分がなされた場合については、民事訴訟法（平成8年法律第109号）第143条第1項等を類推適用して、交換的な請求の変更、具体的には、新たな処分の取消しを求める審査請求への変更を認めることを検討する実益があるようにも思われる³⁹。

カ 審査請求の利益と裁決の遡及効

3級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた審査請求人が障害等級を2級に変更するよう求めて審査請求を提起した事例があった⁴⁰（この審査請求は、処分の効力の範囲を133ペー

³⁶ 地方税法（昭和25年法律第226号）第737条第1項。なお、同法第351条及び第364条第2項を併せて参照。

³⁷ 令和3年11月17日静岡市長裁決・令和2年第2号。この裁決に係る審査請求については、弁護士が審査請求人の代理人となっていた。なお、審査請求が提起された後に固定資産税及び都市計画税の額を減少させる処分がなされているが、ここでいう「誤解」に基づき、この税額を減少させる処分の取消しを求める別の審査請求が提起された（令和3年3月26日静岡市長裁決・令和2年第10号）。

³⁸ 民事訴訟法第143条第1項及び行政事件訴訟法第15条から第23条までを参照。

³⁹ 審査請求の変更を認めないのであれば、従前の処分の取消しを求める審査請求は不適法になり、新たな処分の効力を争うためには、別に審査請求を提起しなければならないということになるが、もし審査請求の変更を認めるのであれば、別に審査請求を提起する必要はなくなり、また、従前の処分の取消しを求める審査請求を取り下げ、又は裁決で却下するまでもなく、新たな処分について審理することができるということになる。当初の審査請求の進捗の状況によっては、このような審査請求の変更を認めることが、審査請求人だけでなく、処分庁又は審査庁の便宜に適う場合もあるように思われる。

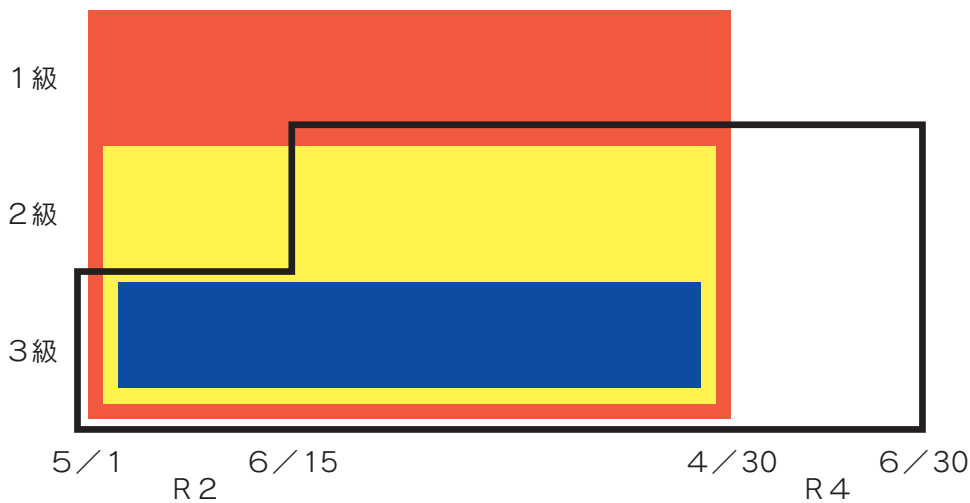
静岡市において、そのような審査請求の変更を認めた事例はないが、少なくとも抗告訴訟においては、取消しを求める処分を変更する交換的な請求の変更を認める場合があり得る。課税処分に係る抗告訴訟に関し、占部裕典「判批」宇賀克也ほか編『行政判例百選Ⅱ（第7版）』（有斐閣、2017）357頁は、取消訴訟の「実務（実際の審理）」においては、取消しの対象として当初の更正・決定を選択して訴えを提起した納税者においても例外なく増額更正処分を取消しの対象とする訴えの変更に応じているようである」としている。

⁴⁰ 令和3年4月16日静岡市長裁決・令和2年第1号。

ジの図の青い部分から黄色い部分に変更することを求めるものであるということが出来る。)

審査請求を提起した後、審査請求人は、障害等級の変更の申請をし、当初の期間（令和2年5月1日から令和4年4月30日まで）とは異なる期間（令和2年6月15日から令和4年6月30日まで）について、2級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けた（令和2年5月1日から同年6月14日までの期間については、この変更によっても効力を失うわけではなく、3級のままになると考えられるので、処分の効力の範囲は、下の図の青い部分から黒い太枠の部分に変更されたと考えられる。)

事案のイメージ



ところが、審査請求が取り下げられなかったため、この場合に、審査請求の利益（訴訟における狭義の訴えの利益）が失われたと認められるかどうか問題となった。

問題は2つあった。

(ア) 審査請求においては、民事訴訟や行政事件訴訟における処分権主義⁴¹が必ずしも妥当しないことから、理論的には、仮に審査請求人が1級に相当する障害を有しているのであれば、審査請求の趣旨にかかわらず、障害等級を1級に変更することも許容されるように思われる（処分の効力の範囲を、上の図の青い部分から赤い部分に変更することもできるのではないかということである。)

そのため、審査請求人が2級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けてもなお審査請求の利益が失われたとは言えないのではないかというのが一つ目の問題である。

しかし、審査請求人は、障害等級を2級に変更することを求めているに過ぎないのに、1級に変更する余地があることを理由として審査請求の利益があると考えるのは適当ではないように思われる⁴²。

⁴¹ 前掲注13。

⁴² この審査請求に係る裁決（前掲注40）は、この問題に触れていない。

(イ) また仮に、審査請求が全部認容されると、裁決の効力によって当初の処分は遡及的に変更され、審査請求人は、最初から2級の精神障害者保健福祉手帳の交付を受けていたということになると考えられる(処分の効力の範囲が前ページの図の青い部分から黄色い部分に変更されることになる)。

そうすると、過去(令和2年5月1日から同年6月14日までの期間)においても2級であったことを認定することになるという点で(前ページの図の黄色い部分のうち、黒い太枠の部分からはみ出る部分があるので)、審査請求の利益が失われたとは言えないのではないかとというのがもう一つの問題である。

結論としては、過去において2級であったことを認定することが審査請求人の権利又は法律上保護された利益の保護に資するというべき特段の事情が認められる場合でない限り、審査請求の利益を欠くことになるという判断をした⁴³。

(3) 主張に関して

ア 処分が不当となる場合について

処分が適法でも、不当であれば、審査請求には「理由がある」(行政不服審査法第46条第1項本文)ということになる。そのため、審査庁が、審査請求に「理由がない」(同法第45条第2項)として棄却するためには、処分が適法であると判断するだけでは足りず、処分が適法かつ妥当であると判断する必要がある。

(ア) 処分の妥当、不当が問題となるのは、基本的に、裁量が認められる場合、つまり、処分をするかどうか、どのような処分をするかの判断について選択の余地がある場合である⁴⁴。

例えば、税や情報公開のような裁量の余地が少ない処分では、処分の妥当、不当が問題となることは少ないように思われる。

訴訟であれば、裁量が認められる処分については、裁量権の逸脱、濫用があったかどうかの問題になるが、裁量権の逸脱、濫用は、あくまで処分の違法を基礎付ける事由であって、処分の不当を基礎付ける事由ではないので、裁量権の逸脱、濫用がないというだけでは、処分が妥当であることを論証しているとは言えない。

処分が妥当であることを論証する場合、裁量権の逸脱、濫用がないことを前提として、行

⁴³ この審査請求に係る裁決(前掲注40)の理由(6頁から10頁まで)を参照。

⁴⁴ 小早川光郎ほか編著前掲注28『条解』5頁(小早川光郎)は、「行政庁のした処分が、そこでの判断に裁量が認められ、あるいは法的基準の当てはめに関する一定の判断余地が認められるために、上記の意味での一般的な評価によっては誤りとされない(違法とされない)ものであっても、処分庁自身またはそれ以外の行政庁においてそれぞれ何らかの権限を有する立場での処分の見直しが行われ、その結果、不適切な裁量あるいは法的基準の不適切な当てはめによる誤った処分と評価されるときは、それは「不当な処分」である」とする。また、室井力ほか編著『コンメンタール行政法Ⅰ(第3版)行政手続法・行政不服審査法』(日本評論社、2018)357頁(西田幸介)は、「不当とは、行政裁量が認められる場合であって、裁量権の逸脱または濫用に当たるとはいえないが、裁量権行使(権限を行使しないことを内容とする裁量判断を含む)が妥当性を欠くことをい」うとする。

政庁が現実を選択した処分以外に適法な選択肢がないこと(例えば、「適法な選択肢は処分Aしかないから、処分Aを選択したことは妥当である」ということ)、あるいは、適法な選択肢が複数あることを前提として、行政庁が現実を選択した処分が、考えられるほかの適法な選択肢よりも優れていること(例えば、「適法な選択肢は、処分Aをすること、処分Bをすること、又は何らの処分をしないことの3つしかないが、処分Aをすることは、処分Bをすること、及び何らの処分をしないことのいずれよりも優れているから、処分Aを選択したことは妥当である」ということ)などを説明することになる。

- (イ) また、最近まで、私は、処分の妥当、不当が問題となるのは以上のような裁量が認められる場合に限られるものと考えてきたが、最近の審査請求で、たとえ法定の手続が踏まれているとしても、(法定の手続ではない)踏まれるべき手続を踏まなかったのであれば妥当性を欠くという趣旨の主張がなされたことを契機として、少し考えを改めた。

仮に、法定の手続ではないが、踏まれるべき手続、あるいは、踏むことが望ましい手続が存在し、処分庁がそのような手続を踏まなかったのであれば、処分が不当であると判断してよい場合があるかもしれないと考えている。

イ 固定資産税における「価格」についての不服

- (ア) 固定資産税の課税標準は、原則として、賦課期日における固定資産の価格であるが⁴⁵、これにはいくつかの例外があり、住宅用地に対する課税標準の特例(住宅用地について固定資産税の課税標準が6分の1になるなどの特例)もその例外の一つである⁴⁶。

固定資産税を賦課する処分についての審査請求においては、住宅用地に対する課税標準の特例の適用をすべきだという主張がされることがよくある。

- (イ) ところで、地方税法(昭和25年法律第226号)第432条第3項は、固定資産税を賦課する処分についての審査請求においては、価格についての不服を固定資産税を賦課する処分についての「不服の理由とすることができない」と規定している。

また、地方税法第434条第2項は、価格についての不服は、固定資産評価審査委員会に対する審査の申出及び当該審査の申出に対する固定資産評価審査委員会の決定の取消しの訴え「によつてのみ争うことができる」と規定している。

これらの規定によって具体的にいかなる効果が生ずるのかは必ずしも明らかではないが、静岡市の裁決では、これらの規定によって、固定資産税を賦課する処分についての審査請求においては、価格を既に確定した所与のものとして取り扱うほかはなく、価格が誤っていることを理由としてその処分が違法又は不当であると判断することができなくなるという解釈を採っている⁴⁷。

⁴⁵ 地方税法第349条。なお、都市計画税について同法第702条を参照。

⁴⁶ 地方税法第349条の3の2第1項又は第2項。なお、都市計画税について同法第702条の3第1項又は第2項を参照。

この点に関しては、最近の裁判例の中に、住宅用地に対する課税標準の特例についての主張が価格についての不服に当たると判断したものがあつたために⁴⁸、住宅用地に対する課税標準の特例の適用をすべきだという審査請求人の主張が価格についての不服に当たるかどうか問題となった事例がある⁴⁹。

(ウ) ところで、審査請求人の主張が価格についての不服に当たる場合に、審査請求が不適法となるとして、裁決で審査請求を却下している例がある⁵⁰。

しかし、これは正に請求と主張を区別せず、混同するものであるように思われる。審査請求人は、処分の違法を基礎付ける「主張」として、価格のみについて「主張」をすることもできるが、それに加えてほかの「主張」をすることもできる。つまり、ある「主張」が価格についての不服に当たるとどうかという問題は、その「主張」が攻撃防御方法として失当かどうか、突き詰めれば、審査請求に「理由がある」(行政不服審査法第46条第1項本文)のか、それとも、「理由がない」(同法第45条第2項)のかという問題に過ぎず、審査請求人がしたある「主張」が価格についての不服に当たるとしても、それだけで審査請求が「不適法」(同条第1項)になることはないから、裁決で審査請求を却下することはできないはずである⁵¹。

ウ 憲法違反の主張について

審査請求において、審査請求人が憲法違反の主張をしたとしても、違憲審査権が認められているのは裁判所のみであるから、審査庁は、憲法判断をしなくてよいという見解がある⁵²。

しかし、私は、次のような点においてこの見解に疑問を持っている。

(ア) まず、法律や条例の解釈と憲法の解釈は一体的であつて、これらを切り離して理解することは適当でないと思っている。

例えば、情報公開制度は、憲法第21条第1項により抽象的権利として保障されている知る権利を法律又は条例で具体化したものであると理解されているから、憲法から離れて情

⁴⁷ 平成30年2月14日静岡市長裁決・平成29年第3号、令和2年5月14日静岡市長裁決・令和元年第1号及び令和2年5月14日静岡市長裁決・令和元年第2号。

⁴⁸ 平成30年1月25日東京高等裁判所判決・平成29年(行コ)第313号及びその原判決である平成29年9月19日千葉地方裁判所判決・平成29年(行ウ)第12号。

⁴⁹ 前掲注47の令和2年5月14日静岡市長裁決・令和元年第1号及び令和2年5月14日静岡市長裁決・令和元年第2号。いずれの裁決も、結論としては、審査請求人の主張は価格についての不服に当たらないと判断している。

⁵⁰ 令和3年8月19日木津川市長裁決・行政不服審査裁決・答申検索データベースほか。また、一見すると、平成28年9月8日さいたま市長裁決・行政不服審査研究会編『行政不服審査事務提要(改版)』(ぎょうせい、2016)128頁も、そのような判断をしているように思われる。

⁵¹ 前掲注50に掲げた裁決のうち、平成28年9月8日さいたま市長裁決は、「審査請求人の求める評価のやり直しは、固定資産課税台帳に登録された価格についての不服と解される」としているから、あくまで審査請求の趣旨が「評価のやり直し」を求めるものであつたということなのかもしれない。そうであれば、少なくとも、この裁決が、請求と主張を区別せず、混同したものであるということではできず、裁決で審査請求を却下したのも当然であるということになる。

⁵² 平成30年9月28日さいたま市長裁決・行政不服審査研究会編前掲注50『行政不服審査事務提要』1855頁。また、昭和38年5月25日水戸地方裁判所判決・行政事件裁判例集14巻5号1099頁を参照。

報公開制度を議論することが適切でない場合もあるように思う。あるいは、憲法から法律又は条例の目的や趣旨を考えたり、法律又は条例の解釈をする際に憲法の考え方を参考にしたりすることもよくあることである。

法律や条例を解釈しようとする場合に、憲法判断だけができなくなるという結論には違和感を感じる。

(イ) また、憲法判断は裁判所だけがするわけではない。

内閣が法律案を国会に提出する場合や、国会が法律案について審査する場合も、当然に憲法判断をすることになるし、地方公共団体の機関も、新たな条例を制定しようとする場合は、当然にその憲法適合性を検討することになる。

審査請求について憲法判断をしなくてよいという見解は、憲法第81条を反対解釈していることになる点で、条文の根拠は示しているが、同条を反対解釈すべき実質的な理由ないし必要性、つまり、裁判所以外の機関の憲法判断を制限すべき具体的な理由を示していない点で妥当でないように思われる。

(ウ) 確かに、審査庁が、法律又は条例が憲法に違反すると実際に判断することはあまりないように思われるが、法律又は条例が憲法に適合すると確定的に考えているのであれば、積極的に合憲の理由を述べることができると考えてもよいのではないだろうか⁵³。

(4) その他の問題について

ア 押印の廃止による委任状等の真正の確認の必要性

行政手続における押印の廃止の流れの中で、審査請求書だけでなく、委任状や総代選任届の押印も廃止されたが、実務上は、押印のない委任状等の真正をどの程度まで確認するかが問題となるように思われる。

実際のところ、本人の意思に反して審査請求をされたために本人が何らかの不利益を受けるとことはあまり考えられないから、それほど厳格に委任状等の真正を確認する必要はないようにも思われるが、押印がない委任状等が提出された場合は、原則として、審査請求人に直接、委任等の有無を確認させてもらうことになるものと思われる。

イ 法人でない団体の構成員による審査請求

行政不服審査法第10条は、「法人でない社団又は財団で代表者又は管理人の定めがあるものは、その名で審査請求をすることができる。」と規定している。

一般に、審査請求を提起することができる資格については、民事訴訟又は行政事件訴訟の当事者能力についての考え方がほぼそのまま当てはまると考えられる。具体的には、「法人でない社団又は財団」であるというためには、団体としての組織を備え、多数決の原則が行われ、そ

⁵³ 正面から憲法判断をした静岡市の事例として、平成29年5月15日静岡市長裁決・平成28年第6号がある。

の団体を構成する者の変更にもかかわらず団体そのものが存続し、その組織によって代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定していることを要するものと解される⁵⁴。

そして、法人でない団体がこの要件を満たしていない場合は、その団体の名において審査請求を提起することはできないということになる。

もつとも、たとえ団体の名において審査請求を提起することができないとしても、仮に、処分が違法又は不当であれば、これを何らかの形で救済する必要がある。そこで、団体の構成員が、団体そのものに代わって、自己の名において審査請求を提起することができるかどうかの問題となる。

審査請求をする場合は、既に述べたような厳格な団体性が求められるのに対して、サークルや同好会のような簡素な団体が施設の利用の申請をするような場合には、必ずしもそのような厳格な団体性が求められないことから、このような問題が生ずるケースは少なくないように思われる⁵⁵。

ウ 代理人に対して必要な授權が有効になされていると認められない場合の補正等

弁護士が代理人と称して提起した審査請求に関し、審査請求人について「判断能力は全くなく、読み書きできない」とか、「審査請求人は言われている内容が理解できない」というような記載が審査請求書にあり、また、審査請求人が療育手帳の交付を受けていたことなどから、代理人への委任を含む審査請求に係る行為を審査請求人が有効に行うことができないのではないかという疑問が生じた事例があった⁵⁶。

この審査請求については、その弁護士に対し、審査請求を提起したことについて審査請求人の法定代理人（成年後見人等）の追認を受け、その旨を証明する書面を提出するよう補正を命ずることになった⁵⁷。

もつとも、法定代理人の追認を受けるためには、成年後見の申立て等に一定の期間を要すると考えられたことから、その事情に配慮し、直ちに追認を受けるよう命ずるのではなく、まず、追認を受けるための具体的な方法を書面で報告させ、その後は、概ね1か月ごとに追認を受け

⁵⁴ 民事訴訟の当事者能力に関し、昭和39年10月15日最高裁判所第一小法廷判決・最高裁判所民事判例集18巻8号1671頁及び平成14年6月7日最高裁判所第二小法廷判決・最高裁判所民事判例集56巻5号899頁を参照。

⁵⁵ 申請をするために求められる団体性の程度と審査請求を提起するために求められる団体性の程度は異なるということである。この点について若干触れた事例として、平成30年10月5日静岡市長裁決・平成30年第5号がある。

⁵⁶ 平成29年3月24日静岡市長裁決・平成28年第11号。

⁵⁷ 審査請求に係る行為をするのに必要な授權を欠く場合の処理について、行政不服審査法には何ら規定がないが、審査庁は、審査請求人の法定代理人の追認を受けることができれば、民事訴訟法第34条第2項を類推適用して、この弁護士が追認を受ける前にした審査請求に係る行為（審査請求そのものだけでなく、その後、審査請求人の名においてした行為を含む。）を有効なものとして取り扱うことができると判断したということである。

るための作業の具体的な状況を書面で報告させることにした⁵⁸。

ところが、この事例では、結局、途中から報告がされなくなったため、裁決で審査請求を却下することになった。裁決をするに当たり、次の2点が問題になった。

(ア) まず、法定代理人の追認がない以上、審査請求書上、審査請求人とされている者は、審査請求人ではなく、代理人と称した弁護士は、審査請求人の代理人ではないということになる。そのため、裁決をするに当たり、果たして、裁決書にこれらの者を審査請求人又は代理人として表記してもよいのかどうか問題となった。

結論としては、審査請求人又は代理人とされている者について「(審査請求書上の表示)」という文言を付することで対応した。

(イ) また、裁決は、審査請求人に送達されることによって効力を生ずるが⁵⁹、審査請求人には、裁決の送達を受ける能力がなく⁶⁰、また、法定代理人もいないことから、誰に対してどのように裁決の送達をすべきか、また、代理人と称した弁護士に対してどのように裁決の内容を知らせるべきかが問題となった。

結論としては、審査請求人に対して裁決書の謄本を送付するとともに、併せて公示送達をすることとした⁶¹。また、代理人と称した弁護士には、裁決書の謄本のコピーを送付することで裁決の内容を知らせることとした。

エ 教育委員会と教育長

教育長が教育委員会から権限の委任を受けてした処分について審査請求を提起する場合に、教育委員会と教育長のいずれが審査庁になるのかが問題になったことがあった。

当初、私は、権限の委任をした教育委員会が審査庁になるものと考えていたが、文部科学省が、教育委員会と教育長は対等であって、教育委員会は教育長の上級行政庁ではないという考え方を根拠として、教育長が審査庁になるという見解を示していたことから⁶²、静岡市教育委員会は、最終的に教育長が審査庁になるものと判断した。

ところが、行政不服審査法の文理上は、教育長が審査庁になると、審理員を指名することを

⁵⁸ 少なくとも静岡市においては、このような形で補正を命じた事例は前にも後にもないので、この事例は、特殊な補正命令の事例ということもできる。

⁵⁹ 行政不服審査法第51条第1項。裁決の送達は、原則として裁決書の謄本を送付することによってする(同条第2項本文)。

なお、民事訴訟又は行政事件訴訟の判決は、裁決と異なり、言渡しによって効力を生ずる(民事訴訟法第250条及び行政事件訴訟法第7条)。

⁶⁰ この審査請求人は、私法上の意思能力がないと考えられるから、審査請求に係る行為をする能力(民事訴訟という訴訟能力)もないということになり、意思表示の受領能力についての民法(明治29年法律第89号)第98条の2又は「訴訟無能力者に対する送達」についての民事訴訟法第102条第1項の規定を審査請求人について類推適用することになる。すなわち、この審査請求人は、自ら裁決の送達を受けることができないから、法定代理人に対して裁決の送達をするほかにないと考えることになる。同法第28条及び第31条を併せて参照。

⁶¹ 行政不服審査法第51条第2項ただし書。

前掲注60のような理解の下では、公示送達をすれば足り、審査請求人に対して裁決書の謄本を送付する必要はないものと考えられるが、検討の結果、審査請求人に対しても裁決書の謄本を送付することになった。

要することになるにもかかわらず、第三者機関（静岡市の場合は、静岡市行政不服審査会）に諮問することを要しないということになってしまう⁶³。

審査請求の公正性を担保するためには、審理員の指名と第三者機関に対する諮問はセットであるべきで、地方公共団体の長以外の独任制の行政庁が審査庁である場合に限って第三者機関に対する諮問を不要とすることについては、合理的な理由がないように思われる。そのため、行政不服審査法第43条第1項は、改正した方がよいものと考えている⁶⁴。

オ 人材育成等について

審理員意見書、答申書又は裁決書を作成する職員には、一定の法律についての基本的な知識に加え、事案に応じて一定の見解を法律的、論理的に構成した文書を作成する能力が求められる。

一般に、このような知識と能力を有しているのは、弁護士であるから、弁護士を採用すればいいとも考えられる。

しかし、弁護士は、法律の専門家ではあっても、必ずしも行政の実務に精通しているわけではない。静岡市は、行政の実務を踏まえた判断をすることができるようにするために、少なくともこれまでは、できる限りプロパーの職員が裁決書等の書面を作成するようにするという考え方を採ってきた。プロパーの職員を審理員として指名しているところには、そのような静岡市の考え方が表れているといえることができる。

そこで、プロパーの職員を育成する必要があるが生ずるのであるが、職員が審理員意見書のような書面を作成することができるようにするためには、ある程度の期間、実際に書面の作成に携わらせる必要がある。

そのため、業務に支障がない範囲で、若い職員に審理員意見書の素案を作成させたり、その検討に参加させたりしている。

⁶² 教育委員会から教育長に委任された事務に関する処分に係る不服申立ての審査庁について（平成30年3月28日付け文部科学省初等中等教育局初等中等教育企画課事務連絡）。

⁶³ 行政不服審査法第9条第1項及び第43条第1項。

なお、静岡市では、情報公開や個人情報保護に係る処分についての審査請求が提起された場合は、審理員を指名することを要しない（行政不服審査法第9条第1項ただし書並びに静岡市情報公開条例第17条又は静岡市個人情報保護条例第40条。前掲注5を参照。）。

ところで、最近、最高裁判所は、公営企業管理者の不作为についての審査請求に関し、地方公共団体の長が公営企業管理者の上級行政庁に当たらないことを理由として、公営企業管理者が審査庁となるものと判断したが（令和3年1月22日最高裁判所第二小法廷判決・判例地方自治472号11頁）、公営企業管理者も教育長と同様に独任制の行政庁であるから、公営企業管理者が審査庁となる場合も、教育長が審査庁となる場合と同じ問題（つまり、審理員を指名することを要することになるにもかかわらず、第三者機関に諮問することを要しないという問題）が生ずることになる。

⁶⁴ 具体的には、行政不服審査法第43条第1項中「長（地方公共団体の組合にあっては、長、管理者又は理事会）」を「機関」に改める旨の改正を行うことが必要であると考えている。この点については、総務省が開催している行政不服審査法の改善に向けた検討会においても議論されている（令和3年8月4日に開催された第3回の検討会の会議録26頁、同年12月2日に開催された第5回の検討会の会議録9頁、同月21日に開催された第6回の検討会の会議録3頁及び8頁、最終報告の別紙56頁以下）。

また、審査請求に関する実務においては、民事訴訟や行政事件訴訟における実務を応用して対応することが多いように感じている。審査請求においては、民事訴訟や行政事件訴訟における処分権主義⁶⁵や弁論主義⁶⁶が必ずしも妥当しないことから、訴訟における実務的な知識が直接に役立つわけではないが、訴訟における帰結や運用を踏まえて検討することによって、的確な処理をすることができるものと考えている。

そのため、業務に支障がない範囲で、民事訴訟や行政事件訴訟における実務、具体的には、要件事実論や事実認定論の基礎的な知識を職員に学ばせることにしている。また、将来、審理員意見書などの書面を作成する職員には、不服申立ての知識や経験だけではなく、例規の審査や訴訟の実務を経験してもらいたいと考えている。

現在、プロパーの職員の育成に取り組んでいるが、数年後、どうなっているかはよくわからない。あくまで個人的な意見であるが、どうしてもプロパーの職員だけで審理員意見書などの書面を作成するのが難しいのであれば、将来的には、弁護士を採用して、プロパーの職員と組ませるということがあってもよいのではないかと考えている。

⁶⁵ 前掲注13。

⁶⁶ 前掲注17。

調査研究委員会名簿

令和3年度
「自治体における行政不服審査制度の運用と自治体法務の課題に関する調査研究」
研究会名簿

委員長

北村 喜宣 上智大学大学院 法学研究科長・教授

委 員

出石 稔 関東学院大学 副学長・法学部教授

磯崎 初仁 中央大学 副学長・法学部教授

板垣 勝彦 横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院准教授

幸田 雅治 神奈川大学 法学部教授

田中 孝男 九州大学大学院 法学研究院教授

津軽石 昭彦 関東学院大学 法学部教授

羽根 一成 弁護士（東京平河法律事務所）

原島 良成 熊本大学大学院 人文社会科学部准教授

後藤 貴浩 静岡市 総務局コンプライアンス推進課長補佐兼行政手続・審理係長

廣澤 英治 一般財団法人 地方自治研究機構 常務理事

事務局

三宅 正芳 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究部長 兼 総務部長

浦船 利幸 一般財団法人 地方自治研究機構 法制執務部長 兼 研修部長

小川 大介 一般財団法人 地方自治研究機構 調査研究室長

齋藤 咲子 一般財団法人 地方自治研究機構 研究員

植田 暁子 株式会社ぎょうせい クリエイティブ事業部

（順不同）

**自治体における行政不服審査制度の運用と
自治体法務の課題に関する調査研究**

— 令和4年3月発行 —

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061 東京都中央区銀座7-14-16 太陽銀座ビル2階
TEL 03-5148-0661 (代表)

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。