

日弁連総第106号  
2016年（平成28年）3月16日

総務大臣 高市早苗 殿

日本弁護士連合会  
会長 村越 進

### 改正行政不服審査法施行に当たっての要請書

#### 第1 要請の趣旨

改正行政不服審査法（以下「改正行審法」という。）の改正の実を上げるために、総務省は、下記の各施策を実施されたい。

#### 記

- 1 審理員について、行政外部からの弁護士等の専門職の採用を阻害することになりかねない言動を行わないよう、格別の留意をすること。
- 2 国の機関に対する不服申立てにつき総務省本省及び各都道府県にその方法を案内する「行政不服審査案内所」を設置すること、並びに地方公共団体に対する不服申立てにつき各地方公共団体に同種案内所を設置するよう要請すること。
- 3 行政不服審査会の職権調査機能確保のための予算措置を講じること及び地方公共団体に対しても同趣旨の要請を行うこと。
- 4 証拠書類等についても、副本を提出させそれを審理関係人に送付する運用を確立すること（このような運用にすべきことを総務省行政管理局作成の行政不服審査法審査請求事務取扱マニュアルにも反映させること）。
- 5 記録の閲覧又は謄写の手続に関し、改正行審法の趣旨に則した運用の周知を徹底すること（このような運用にすべきことを前記マニュアルにも反映させること）。

#### 第2 要請の理由

- 1 審理員の指名について、誤解を与えかねない言動がなされていることについて（前記第1・1）

改正行審法第9条の審理員の給源につき、総務省の受託事業として一般財団法人行政管理研究センターが主催する「新行政不服審査法講演会－全国キャラ

バン」(平成27年9月から同年12月にかけて、日本全国9か所において開催された講演会)において、パネリストが、審理員は行政内部で育成するのが好ましい旨の発言をしている(平成27年12月8日に開催された岡山での講演会においては、パネリスト4名全員が上記趣旨の発言を行った。)。パネリストの中には総務省行政管理局所属の職員もいるが、公の場での同職員の発言は個人的意見ではなく総務省の意向を表明したものと受け止めざるを得ない。

同法第9条が「審査庁に所属する職員」が審理員になることを明示しているが、処分に関与しない者が実質的に確保できないときなどは、行政外部から弁護士等を職員に任命することが、審理員の独立性を確保するために必要である。現に、複数の自治体において、審理員業務を行う常勤ないし非常勤の職員として、弁護士が採用されている。

これまで総務省と当連合会は審理員等のなり手として弁護士を推薦するための体制づくりなどにつき協力推進をしてきたが、上記発言等はこのような経過にも逆行するものであり、自治体における弁護士等の専門職の採用を阻害しかねないものであるから、今後のキャラバンや研修において改善されるべきである。

## 2 総合案内所の設置について(前記第1・2)

行政機関の保有する情報公開に関する法律はその第22条において、情報開示請求する者の便宜のため、総合的な案内所を整備すると規定し、総務省本省及び各都道府県に情報公開・個人情報保護総合案内所が設けられている。これと同様に、国の機関に対する不服申立てについて、その方法を案内する「行政不服審査案内所」を総務省本省及び都道府県ごとに設置すべきである。

また、同様に、地方公共団体に対する不服申立てについても、総務省は、各地方公共団体の総務部局に同種案内所を設置するよう要請すべきである。

## 3 行政不服審査会の職権調査機能を確保するための予算確保について(前記第1・3)

改正行審法第74条は、行政不服審査会による調査審議の手續を実効性あるものとし、答申に客観性を持たせるべく、その独自の調査機能について定めている。しかしながら、現状では、参考人からの事実の聴取、鑑定人による鑑定の実施その他必要な調査を行うための予算確保の措置が取られていない。行政不服審査会が事案の解明のために同条項を活用することを十全にするために、総務省は必要な予算措置を講じるべきである。

また、地方公共団体にも、上記と同様の予算措置を講じるよう要請すべきである。

#### 4 証拠書類等の副本提出と副本の送付について（前記第1・4）

改正行審法は、審査請求書、弁明書、反論書、意見書について、その提出があったときは、提出者以外の審理関係人に対し、これを送付すべきことを定めている（同法第29条第1項、第5項、第30条第3項）。改正行政不服審査法施行令（以下「施行令」という。）は、これらの書面の送付については、提出者から正本と副本の提出を求めて副本をもって送付するものと定めている（施行令第4条第1項、第5条第1項、第6条第1項、第3項、第7条第1項、第3項）。

証拠書類等（審査請求人又は参加人が提出する証拠書類、及び処分庁等が提出する事実を証する書類）についてはこのような規定はないが、証拠書類等は審査請求書など上記書面の記載を裏付けるものとして提出されるものであり、上記書面等の記載内容を検討するためには証拠書類等の内容を確認することが不可欠である。したがって、上記書面等の記載内容を提出者以外の審理関係人が検討する機会を保障する上記書面等の送付の趣旨からするならば、上記書面等に限らず提出される証拠書類等も併せて送付すべきものである。施行令にならって証拠書類等についても副本の提出を求めこれを提出者以外の審理関係人に対し送付することを運用として確立すべきである。

#### 5 閲覧又は謄写の手続に関して（前記第1・5）

(1) 総務省は、改正行審法の施行に先立ち、閲覧又は謄写（写し又は電磁的記録に記録された事項を記載した書面の交付）の手続に関して、関係諸機関に対し、次のとおりの運用を周知すべきである。

① 審理員は、口頭意見陳述の記録をはじめとする施行令第15条第1項第5号が定める各記録及び手続上の記録全般（これらを合わせて、以下「口頭意見陳述の記録等」という。）についても、審査請求人又は参加人から求めがあれば、閲覧又は謄写に応じること。

とりわけ、口頭意見陳述の持つ意義の重要性に照らして、その記録及び録音データについては、審理関係人において共有されるよう格別の配慮をすること。

② 行政不服審査会等は、諮問を受けた後は、改正行審法第38条の定める提出書類等をはじめとする審理員による審理手続段階の記録についても、審査関係人から求めがあれば、閲覧又は謄写に応じること。

③ 審理員等が閲覧又は謄写を拒むことができるとされる「正当な理由」(同法第38条第1項後文、第78条第1項後文)の解釈は、法改正の趣旨に鑑み、極めて厳格になされるべきこと。

(2) 上記(1)の周知を求める理由は次のとおりである

① 口頭意見陳述の記録等の閲覧又は謄写について(第2・5・(1)・①について)

ア 改正行審法第38条第1項は、閲覧又は謄写の対象を列挙しているが、口頭意見陳述の記録等をいずれもその対象とはしていない。

イ しかし、口頭意見陳述の記録等は、審理員による審理員意見書の作成、行政不服審査会等による答申、あるいは、審査庁による裁決がなされる際の根拠となる書面である。仮に、審査請求人又は参加人が、口頭意見陳述の記録等の内容を確認することができないとすれば、当該事件につき、審理員意見書、答申書ないし裁決書がどのような根拠に基づいて作成されたかを検証することができないという点において、改正行審法の定める審理手続ないし調査審議の手続の信頼性を根本的に揺るがしかねない。

ウ 他方、審査請求人又は参加人が、処分庁等の弁明や審理員意見書の内容に対して反論等を行うに当たって、口頭意見陳述の記録等を参照することは、その便宜に適う。

また、審査請求人又は参加人が、審理手続に瑕疵があると考えたとしても、速やかに手続上の記録を閲覧又は謄写できなければ、その是正は困難である。

エ したがって、審理員は、口頭意見陳述の記録等についても、審査請求人又は参加人からの求めがあれば、閲覧又は謄写に応じるべきである。

さらに、とりわけ口頭意見陳述の記録については、口頭意見陳述の持つ意義の重要性に照らして、記録の案が作成された段階で審理関係人に内容を確認させ、かつ、記録が作成された後はその写しを審理関係人に送付するなど、審理関係人に十分な手続保障を与えるべきである。また、審理員がICレコーダーなどを用いて録音を行った場合にはその記録を審理関係人にも提供すること、及び、審理関係人が録音することを認めることも、検討すべきである。

② 行政不服審査会等への諮問後の審理手続段階の記録の閲覧又は謄写について(第2・5・(1)・②について)

ア 改正行審法第38条第1項は、審理手続が終結するまでの間、審査請求人又は参加人に対して、提出書類等の閲覧又は謄写を認める。

また、同法第78条第1項は、審査関係人に対して、審査会に提出された「主張書面」(同法第74条参照)又は「資料」(同法第76条参照)につき、閲覧又は謄写を認める(同法第81条第3項参照)。

他方、審理手続終結後、審査請求人又は参加人に対して、審理手続段階の記録の閲覧又は謄写を認める旨の規定は存在しない。

よって、改正行審法を形式的に適用すると、審査請求人又は参加人は、審理手続終結後は、行政不服審査会等への諮問後であっても、審理手続段階における記録の閲覧又は謄写を行うことができないと思われる。

イ しかし、行政不服審査会等への諮問がなされることは、審査請求人の審査請求の全部又は一部を棄却する旨の裁決がなされる可能性が高まったことを意味するため(審査請求人の請求を全部認容する裁決がなされる場合には行政不服審査会等に諮問がなされないことにつき、改正行審法第43条第1項第7号及び第8号参照)、審査請求人において、行政不服審査会等への諮問の通知を受けた後、審理手続段階における記録の閲覧又は謄写を行う必要性が生じる局面は十分に想定される。

また、審理員意見書において、審査請求人又は参加人の預り知らない書面等について言及がなされているため、審理員意見書の写しの送付を受けた後(同法第43条第3項参照)、審査関係人において審理手続段階における記録の閲覧又は謄写を行う必要性が生じる場合もある。

審理手続段階において記録の閲覧又は謄写を行っていないなかったことをもって、審理手続終結後はその閲覧又は謄写を一切認めないこととする合理的な理由は見出し難く、また、そのような運用は、改正行審法の用意する審理手続ないし調査審議の手続の信頼性を失わせかねないものであって、その趣旨にも反する。

ウ したがって、行政不服審査会等は、諮問がなされた後は、改正行審法第38条の定める提出書類等をはじめとする審理員による審理手続段階の記録についても、審査関係人から求めがあれば、閲覧又は謄写に応じる運用とすべきである。

③ 「正当な理由」の解釈について(第2・5・(1)・③について)

改正行審法は、第38条第1項において、審査請求人等による提出書類等の閲覧・謄写の請求に対して、審理員は正当な理由があるときはこれを

拒むことができるとしている。この正当な理由の解釈については、審査請求人等による提出書類等の閲覧・謄写の制度が今次の法改正の重要な眼目である「公正性の向上」の一つの柱を構成するものであることに鑑み、極めて厳格になされるべきものであることを広く周知すべきである。

以 上