

論文

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

澤 俊晴¹⁾

キーワード：審理員、審査請求、行政不服審査会、審査庁、事務委託、情報公開

第1 はじめに

本稿は、平成26年3月13日に公布され、平成28年4月1日に施行された行政不服審査法の全部を改正する法律（平成26年法律第68号。以下「新行政不服審査法」という。）による審査体制の構築について、大規模自治体、具体的には広島県を題材に取り上げ、検討するものである。

なお、検討対象からは、行政委員会や裁決権を有する附属機関は除き、いわゆる知事部局に限定して、行政不服審査会と審理員を中心に考察する。

また、行政不服審査制度の目的である簡易迅速な権利救済が新行政不服審査法によってどのような変容を被ったのかについても論じる。

最初に、広島県の概要について述べる。広島県には、23の市町があり、全体の人口は、2015年国勢調査で約284.4万人、そのうち政令指定都市である広島市が約119.4万人で約42%を占めている。

中核市は人口約46.4万人の福山市と約22.8万人の呉市があり、一般市は11市（東広島市約19.3万人、尾道市約13.9万人、廿日市市約11.5万人、三原市約9.6万人、三次市約5.4万人、府中市約4.0万人、庄原市約3.7万人、安芸高田市約2.9万人、大竹市約2.8万人、竹原市約2.6万人、江田島市約2.4万人）、町は9町（府中町約5.1万人、海田町約2.9万人、熊野町約2.4万人、北広島町約1.9万人、世羅町約1.6万人、坂町約1.3万人、神石高原町約0.9万人、大崎上島町約0.8万人、安芸太田町約0.6万人）で、村はない。

つまり、政令指定都市と中核市で県人口全体の7割近くを占めており、また、人口10万人を超える市も3市あるが、それ以外の17市町は人口10万人以下の中小自治体である。

次に、旧行政不服審査法下における広島県の不服申立ての状況について述べる。新規受付件数は、平成26年度が362件で、そのうち社会保障関係が146件（うち105件が大量請求）、土木関係が5件、その他（行政委員会、附属機関及び情報公開・個人情報保護に係るもの）が211件、平成25年度は773件で、社会保障関係が644件（うち565件が大量請求）、税関係が4件、土木関係が2件、環境関係が1件、その他が122件となっている。なお、大量請求のほとんどは、生活保護基準の見直しによるものである。

第2 新行政不服審査法の概要

¹⁾ 山陽学園大学地域マネジメント学部地域マネジメント学科

新行政不服審査法では、目的規定に「公正な手続」が追加されるとともに、それを担保するため大幅な制度改正が行われている。

まず、異議申立てと審査請求に分かれていた不服申立てが審査請求へ一元化されている。これは、異議申立ては審査請求に比べて不服申立人のための手続的保障が薄く、しかも、異議申立てと審査請求の振り分けは、基本的に、上級行政庁の有無という不服申立人の責めに帰することのできない事情で決められるため、不服申立人にとって不合理な制度となっていた点を改善したものである。

さらに、不適法却下などの場合を除き、原則として、審査庁の職員のうちから指名された審査請求の対象となっている処分に関与しない職員（審理員）が、中立的な立場から審査請求人と処分庁の主張を公正に審理する審理員制度が導入された。

そして、審理員による審理結果を第三者的な立場から附属機関（行政不服審査会）が調査審議するという手続も新設されている。

また、審査請求人の手続的権利を拡充するため、口頭意見陳述における質問権付与などの規定も設けられている。

このように、新行政不服審査法では、公正な審査を行うため、国・地方ともに、従前にはなかった審理員や行政不服審査会を設けることとされ、そのための体制構築が必要となった。

第3 鼎立型審査体制の構築

広島県では、おおむね平成27年度に入ってから新行政不服審査法に基づく具体的な審査体制の検討と庁内調整が開始されている。主な検討・調整部署は、行政不服審査法を所管する総務局総務課（法制グループ）、事務配分・業務効率化などを所管する総務局業務プロセス改革課、市町に対する総合的支援や行財政運営への助言などを所管する地域政策局市町行財政課である。

審査体制については、中立性（審査請求の対象となっている処分を起案した課（処分担当課）との距離）、迅速性（審査請求から裁決までの期間の長短）、自己統制性（自己反省機能の高低）、専門性（審査請求分野の専門的知識の有無）、確実性（取消裁決の可能性の高低）、容易性（従来の事務処理との継続性の有無）の観点から検討が行われた。

その結果、審査庁事務は処分担当課が担当し、審理員は総務局に集中させ、行政不服審査会事務局は審理員とは別ラインの総務局の課に担わせるといふ、それぞれを独立させて役割を分担し、相互牽制が働く鼎立型審査体制を構築することとされた⁽¹⁾。

1 広島県の審査体制の概要

鼎立型の審査体制とするためには、審査庁、審理員、行政不服審査会に関する事務を、それぞれ適切に知事部局の組織のなかで配分することが求められる。広島県知事部局本庁は、局―課―グループで構成されているので、どの局の、どの課、さらにはどのグループにそれぞれの事務を分掌させるかが問題となる。また、あまり注目されることはないが、決裁権者をどうするかも重要な問題となる。なお、広島県における決裁のラインは、知事

—副知事—局長—課長—グループリーダー（係長級）—担当者（起案者）となっている。

(1) 審査庁

審査請求書の受付及び形式的審査、審理員の指名起案、行政不服審査会への諮問起案、裁決起案といった審査庁の事務は、処分担当課が担うとされている。理由は、第一に、行政の自己反省機能を十全に発揮するためには、処分担当課に裁決書などを起案させることが適当であること、第二に、従来も処分担当課が決定書及び裁決書の起案をしており、それとの継続性を考慮したこと、などである。

決裁権者については、裁決の起案は、従前と同じく副知事とされている⁽²⁾。また、審理員指名の起案は、却下裁決の場合には審理員の指名は行われず、つまり、その段階で却下か否かの判断がされるため、裁決の起案と同じく副知事決裁とされている。行政不服審査会への諮問の起案は、高度な判断を伴うものではないことから他の審議会等への諮問と同じく局長決裁とされている⁽³⁾。なお、審査請求書の補正命令は、審査庁窓口での事務であるため、処分担当課の課長決裁とされている。

審査庁の事務ではないが、処分庁による弁明書の提出起案については、審査請求の対象となっている処分の一環であるため、当該処分の決裁者（局長決裁であれば局長、課長決裁であれば課長）の決裁とされている。

(2) 審理員

審理員には、総務局審理総括監（1名）を指名するとされ、審理総括監が除斥事由に該当する場合に、総務局総務課長を指名するとされている⁽⁴⁾。

審理員を総務局に集中させている理由は、総務局は処分担当課（局）と距離があり、除斥事由に該当する確率も低く中立性も確保できると考えられたためである。

総務局のどの部署に審理員を配置するかという点については、まず、総務課（法制グループ）は、原処分に関する法務相談を受けるので中立性の点で問題があり、除斥事由に該当する可能性もあることから、それ以外の部署に置く必要があるとされ、結局、常時、一定数の審査請求の件数が見込まれることから、総務局に審理員事務のみを担う審理総括監を設置することとされた。このように専属の部署を設けることにより審理員としての中立性と独立性が確保されている。

審理総括監は、職員の職の設置に関する規則（昭和 32 年広島県規則第 107 号）により総務局のどの課にも属さない職として、総務局長の直近下位の職に位置付けられている。

なお、審理総括監には 2 名の補助職員が配属されており、審理員の権限に係る事務については、審理員が決裁権者となっている。

審理員による審理の状況については、まず、審理員の指名件数及び取下げ件数は、平成 28 年度が 18 件（うち処分庁が県であるものが 2 件、市町であるものが 16 件）で取下げが 5 件、平成 29 年度が 16 件（うち処分庁が県であるものが 5 件、市町であるものが 11 件）で取下げが 4 件、平成 30 年度が 12 件（処分庁が県であるものが 4 件、市町であるものが 8 件）で取下げが 3 件である。取下げの理由は、手当関係の処分でやり直しが行われたも

のや、審理期間が長期に渡るためなどである。

口頭意見陳述は、28年度が2回、29年度が3回、30年度が2回、合計で7回開催している。口頭意見陳述には、市町長が処分庁の場合は課長及び担当者の出席が多く、知事が処分庁の場合はグループリーダー及び担当者の出席が多い。

平成28年度から平成30年度までの3年間27件の平均の審理期間（審理員指名から審理員意見書の提出まで）は、345.1日である。

このように審理員の審理期間はおおむね1年と長期であるが、新行政不服審査法第37条の規定による審理計画の作成を行った事例はない⁽⁵⁾。

(3) 広島県行政不服審査会

広島県行政不服審査会の事務局は、総務局総務課法制グループが担当している。広島県行政不服審査会の委員構成は、2部会制の各部会3名計6名で、内訳は、大学教員（憲法）、大学教員（行政法）、大学教員（社会福祉）、広島弁護士会推薦弁護士2、中国税理士会推薦税理士である。

広島県行政不服審査会の開催状況は、平成28年度は9回開催され、うち2回では口頭意見陳述を行っている。諮問件数は2件であるが、そのうち1件は、後述する市町の事務委託分である。平成29年度は12回の開催で、うち3回で口頭意見陳述が行われている。諮問件数は13件であるが、そのうち市町の事務委託分が4件である。平成30年度は11回開催され、うち1回で口頭意見陳述が行われている。諮問件数7件で、そのうち市町の事務委託分は2件である。口頭意見陳述の件数は審査請求件数の1割以下と想定されていたので、予想外に多い結果となっている。

広島県行政不服審査会への諮問を行わなかった事例は新行政不服審査法第43条第1項第4号（審査請求人からの申出）の場合であり、理由は審査請求手続を早く終わらせたかったためと考えられる。

なお、令和元年末時点では、答申と異なる結論の裁決はなされていない。

広島県行政不服審査会での議論は、最初の頃は長時間に及ぶこともあったが、現在は落ち着いてきており、審査会1回につきおおむね1～2時間程度である。事前説明は部会長のみに実施し、委員への事前の資料送付は行われないこともある。

(4) 広島県情報公開・個人情報保護審査会

広島県では、従前から、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号）による開示決定等や広島県個人情報保護条例（平成16年広島県条例第53号）による自己情報の開示決定等への異議申立てについて、処分庁による決定に先立って、旧行政不服審査法の手続に上乘せをして広島県情報公開・個人情報保護審査会へ諮問し、答申を受けるとともに、処分庁は、その答申を尊重することとされていた（広島県情報公開条例第19条・広島県個人情報保護条例第34条）。

新行政不服審査法は、新たに審理員による審理と行政不服審査会による調査審議を創設したが、条例に基づく処分については、これらの手続を適用除外とすることを認めてい

る。

このため、広島県では、情報公開及び個人情報保護に係る処分については、広島県情報公開条例第 18 条の 2（審理員による審理手続に関する規定の適用除外）及び広島県個人情報保護条例第 33 条の 3（審理員による審理手続に関する規定の適用除外）の規定により、審理員及び行政不服審査会の規定を適用しないこととしている。いわゆる情報公開・個人情報保護審査会を行政不服審査会に統合しない「分離型」を採用している。

その理由は、第一に、情報公開等については、情報公開・個人情報保護審査会でこれまでも第三者的・客観的な立場からの審査が行われており、審理員の審理や行政不服審査会の調査審議を導入することにさほどのメリットがないこと、第二に、情報公開・個人情報保護審査会には、蓄積されてきたノウハウがあり、インカメラ審査などの特殊性もあること、第三に、情報公開・個人情報保護という特定の行政分野を対象としていること、第四に、情報公開・個人情報保護審査会を行政不服審査会に統合した場合、実施機関が知事部局であれば審理員の審理及び行政不服審査会の調査審議があるのに対し、行政委員会であればその手続がなく、県民にとって、同じ情報公開条例及び個人情報保護条例に基づく処分で、しかもこれまで同一の手続で行われていた権利救済に不合理な差異が生じること、第五に、国も分離型を採用しており、他県でも分離型が大勢であったこと⁽⁶⁾、などであった。

なお、広島県情報公開・個人情報保護審査会の事務局は、総務局総務課情報公開グループが担当している。

(5) 小括

広島県では鼎立型の審査体制とするため、審査庁の事務は処分を起案した処分担当課が担い、審理員は総務局長の直下に審理総括監という「職」として配置し、行政不服審査会の事務局は総務局総務課法制グループが担い、情報公開・個人情報保護審査会の事務局は総務局総務課情報公開グループが担っている。

また、人員配置もそれぞれの所属間で兼務や併任などは発令されておらず、さらに空間的にも情報公開グループは別室に配置され、法制グループと審理総括監は同室だが大部屋の両端に配置され、それぞれ切り離されている。

このように、組織的にも人事的にも物理的にも区分することにより、審査請求に係る公正性が確保される体制が構築されている。

2 広島県の審査体制の特徴

(1) 行政不服審査会事務の委託

広島県内 23 市町のうち 18 市町が広島県に行政不服審査会の事務を「事務委託」（地方自治法第 252 条の 14～第 252 条の 16）している。事務委託とは、自治体はその事務を共同処理する方法の一種で、事務の一部の管理・執行を他の自治体に委ねるものである。事務委託を行うと、委託側は当該事務の管理執行権限を失い、当該事務の法令上の責任は受託

団体に帰属することになる。総務省の「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）」によれば、全国で6,628件と幅広く活用されているが、県内の大多数の市町村が行政不服審査会の事務を県に事務委託している事例は、広島県以外にはない。

事務委託に至る端緒は、まず、平成27年7月に広島県が実施した新行政不服審査法の施行に対応するための説明会で、多くの市町が行政不服審査会の事務を共同処理することを希望したことにある。

その後、平成27年10月の広島県と県内市町との会議において、市町から知事に対し行政不服審査会の共同処理に県が対応するよう要望があり、それを受けて、広島県は、政令指定都市・中核市以外の市町の行政不服審査会事務について事務委託を受けるとし、平成27年10月と11月に事務委託の意向確認を各市町に対して行っている。

その結果を受けて、広島県と委託希望市町及び団体との間で、委託料や委託範囲について事前協議が行われた。

そして、平成28年1月の段階で28団体（9市9町10一部事務組合）が県への事務委託を正式に希望したため、平成28年2月議会で規約締結議案を上程し、委託団体もそれぞれの議会で議決を採り、規約が成立した⁷⁾。

これにより、広島県へ行政不服審査会の事務を委託した28団体については、委託団体の審理員による審理を経て審理員意見書が提出された後は、広島県行政不服審査会へ諮問する手続となっている。なお、情報公開条例と個人情報保護条例に基づく処分に係る事務は、事務委託の範囲から除かれ、これらの条例に基づく処分に対する審査請求については、各団体で対応することとなっている。

委託事務に係る経費は、固定費と変動費に区分した上で、固定費分は均等割、変動費分は実費相当として算出することとされている。例えば、平成31年度では、固定費分として委託団体全てがそれぞれ58,000円を負担するとともに、広島県行政不服審査会に諮問をした場合には、当該委託団体は審査1回当たり19,000円（口頭意見陳述を実施した場合は、76,000円）× 審査会開催回数の計算式により算定した額を変動費として負担するとされている。

(2) 行政不服審査会事務の共同処理の意義

審査請求案件がほとんどない小規模な市町村が、適切な委員構成の行政不服審査会を維持し続けることはかなりの負担となる。また、首都圏や関西圏などの大都市圏と異なり、地方では大学教員等の学識者の取り合いにもなりかねない。さらに、特に小規模な自治体では、審査庁の事務も審理員の事務も行政不服審査会の事務局も、同じ所属あるいは職員が処理するといった審査手続の公正性を疑わせるような体制となることも危惧される。

それらの問題点の解決策の一つとして、行政不服審査会の事務を他の自治体と共同処理するという手法は有力な選択肢となる。

自治体の事務の共同処理の方法としては、近隣自治体間での広域連携による水平補完と、市町村を包括する都道府県が当該市町村に代わって事務を処理する垂直補完があるが⁸⁾、行政不服審査会の事務については、垂直補完が適当と考えられる。

なぜなら、水平補完では、例えば、A市の市民による審査請求を、A市民が選挙していないB市長が設置した附属機関であるB市の行政不服審査会に諮問することになり、A市民の納得が得られるのかが問題となるからである。それに対し、市町村から県への事務委託という垂直補完であれば、A市の市民は同時に県民でもあることから住民の納得が得られやすいと考えられる。しかも、このような垂直補完は、県にとっては地方自治法に定められた都道府県の三つの役割の一つである補完的役割を果たすものであり（地方自治法第2条第5項）、市町村にとっては行政不服審査会の事務を県に委託することにより鼎立型の審査体制の構築することに資するといったメリットもある。

広島県では、このような観点から行政不服審査会の事務について市町等からの事務委託を県が受けるという垂直補完を選択している。

なお、事務の共同処理の方法としては、「事務委託」のほかに、自治体の事務の一部の管理・執行を当該自治体の名において他の自治体に行わせる「事務の代替執行」（地方自治法第252条の16の2～第252条の16の4）、自治体の委員会や委員、行政機関、長の内部組織等を複数の自治体が共同で設置する「機関等の共同設置」（地方自治法第252条の7～第252条の13）などがある。

例えば、鳥取県では、鳥取市、米子市、境港市を除く16市町村、11一部事務組合・広域連合と鳥取県とが機関等の共同設置の方法により行政不服審査会を設置している。

鳥取県が機関等の共同設置を選択した理由の一つは、「共同設置された行政不服審査会は、それぞれの団体の行政不服審査会であるという位置付けであり、法的には市町村等も自ら処理していることとなるという点で、より行審法の規定に適合すると考えられた」⁽⁹⁾ためとされている。つまり、行政不服審査法の目的の一つである自己統制の観点から、事務委託ではなく機関等の共同設置が適当とする見解である⁽¹⁰⁾。

しかし、実際問題として、中小規模の自治体にとっては、共同設置された行政不服審査会を県が実質的に運営するのであれば、共同設置でも事務委託でも実態において変わりはない。しかも、機関等の共同設置では船頭多くして船山に上りかねないとの懸念もある。

また、機関等の共同設置にしる事務委託にしる、共同処理する事務は行政不服審査会の事務に限定されており、最終的な裁決権はそれぞれの自治体の長にあることから、事務委託により自己統制機能が働かなくなるとは考えにくい。

なお、広島県では、当初から事務委託ありきで話が進められている。その理由の一つは、広島県では事務委託については、既に、公平委員会事務、港湾管理事務、漁港管理事務、公の施設管理事務、特別児童扶養手当認定等事務、公共下水道汚泥処理事務、上水道管理事務など前例が数多くあるのに対し、機関等の共同設置については事例がなかったためである。

(3) 審理員の属性

「新たな行政不服審査制度の運用に関する調査研究報告書」⁽¹¹⁾によれば、都道府県のうち7団体が審理員候補者の一部に非常勤特別職を配置している。さらに、公務員OBを任期付職員や非常勤特別職として配置しているのは、3団体である（弁護士配置は8団体）。

広島県は、非常勤特別職で、かつ、広島県職員OBを審理員候補者としており、全国的にも数少ない事例である。

広島県では、審理員については、その名簿の公表、独立した権限行使などから、管理監督職に相当する職以上の職位が望ましいとして⁽¹²⁾、専任の審理員候補者1名を審理総括監（課長と同等の職）として配置し、原則、この審理総括監が常に審理員となるとしている。

そして、審理員は、審理手続において高度な法的判断を自らの名において行う者であるため、「法律や自己の学識等に従って自らの判断と責任で職務を遂行することが期待されている」⁽¹³⁾特別職が適当であるとして、審理総括監を非常勤特別職としている。

審理総括監を非常勤特別職とした具体的な理由は、第一に、審理員には審理を指揮していくために行政争訟に係る知識が必須であること、第二に、審理員意見書を作成するには行政法規を中心とした法令の知識、法令の適用・解釈、それらを踏まえた法律文書作成能力が求められるが、その能力は一朝一夕に身に付くものではなく、多年に及ぶ訓練が必要であり、一般職の職員に適任がなかなかいないこと、第三に、審理員に非常勤特別職を配して審査請求を集中的に処理させることにより、複数の審理員を各局に分散させた場合に比して審理員意見書の水準にバラつきが生じないこと（バラつきが生じると、類似事案であるにもかかわらず権利が救済される場合とされない場合が生じかねない。）、第四に、審理員を非常勤特別職とすることにより、審理員を充て職とする場合に比べて高度専門人材を確実に配置することが可能となり、高い審理水準の経年的な確保も可能となること、などである。

なお、当初の検討段階では、現場経験があり、裁決書や決定書などに関わってきた職員（いわゆる法務畑の職員）で、しかも課長級以上であって各局の局長にも睨みをきかせられる一般職常勤職員を審理員候補者に選定しようとしたようであるが、そのような職員は、有用であるため既に重要なポストで処遇されており、その職務に加えて審理員を発令することは困難であったところ、要求水準を満たす職員がタイミング良く退職したことから、当該職員を非常勤特別職とし審理総括監としたという実情もあるようである。

現在の審理総括監は、広島県を管理監督者クラスで退職しているが、総務局総務課法務係員、総務局総務課法務係長、教育委員会事務局法務室課長代理、教育委員会事務局法務室長の経歴を有する法務畑の職員である。

このように、審理員候補者を専任ポストとして責任を明確にし、そこに法務に強い職員を配置したことから、口頭意見陳述においても、審理員が積極的に処分庁に質問をするなど、円滑な審理進行が行われている。

ただし、審理員を非常勤特別職としたことにより、地方公務員法（昭和25年法律第261号）上の守秘義務を負わず、政治的行為の制限にも服さなくなること、非常勤特別職が辞めた場合にタイミング良く適材を得ることができるかどうかといった懸念があり、さらに令和2年4月からの会計年度任用職員制度の導入において⁽¹⁴⁾、引き続き非常勤特別職として任用することの可否について検討を要することなどが、課題として残されている。

なお、審理員には、処分庁や審査請求人などへの事務連絡、口頭意見陳述の内容整理、審理に必要な資料収集などの業務のため、前述のとおり専任の補助職員2名が配置されている。新行政不服審査法に基づく審査体制としては、この他に行政不服審査会事務局の業

務のため、1名が総務局総務課法制グループに増員されている。

第4 簡易迅速性の問題

行政訴訟と比較した場合の行政不服審査のメリットは、簡易迅速な権利救済にある。具体的には、行政不服審査では、処分の違法・不当を主張さえすればよく、その主張の事由を明確に示す必要もなければ（示さなくても却下されない）、反論書や証拠を提出する必要もない。さらに、審査請求そのものには手数料等の費用も必要なく、書面審理が原則であることから、口頭弁論期日のような日程調整の必要もない⁽¹⁵⁾。

今回の行政不服審査法の全部改正では、その趣旨は維持しつつも、口頭意見陳述における質問権などが創設され、審理員による審理に加えて行政不服審査会による審査も設けられるなど、重装備の手續となった⁽¹⁶⁾。そのため、かねてより、審理期間が長期化し、簡易迅速性が損なわれることが指摘されていた⁽¹⁷⁾。

実際、標準審理期間（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いう。）の一般的な期間として、6か月程度が妥当とする見解が示されているが⁽¹⁸⁾、この期間を一般住民が「迅速」と思うのか疑問がある。

しかも、6か月程度の内訳として示されている①処分庁から審理員への弁明書、証拠提出（2週間）、②審査請求人から審理員への反論書、証拠提出（1か月）、③審理員から審理関係人への質問、物件提出要求（1か月）、④審査請求人から審理員への最終反論書提出（1か月）、⑤審理員から審査庁への審理員意見書提出（1か月）、⑥審査庁による行政不服審査会への諮問から答申まで（1か月）、⑦審査庁から審査請求人への裁決（2週間）というスケジュール⁽¹⁹⁾は、かなりの無理があると思われる。

例えば、⑥では、審査庁による行政不服審査会への諮問からその答申までの期間が1か月と想定されているが、行政不服審査会の委員は非常勤であり、他の仕事に就いていることから、行政不服審査会の開催日程の調整には時間を要する⁽²⁰⁾。また、十分な審査を行うためには、あらかじめ委員に資料を送付して読み込んでもらうか、あるいは、同一案件について複数回、行政不服審査会を開催する必要も生じる。さらに、審査請求人が口頭意見陳述等を希望した場合には、それにも対応する必要があり、諮問から答申までを1か月で終了させることは、非常に困難であろう。

また、①から⑤までの審理員の審理期間も合計で4月と2週間とされているが、これもよほど軽易な案件ならばともかく、通常は、かなり無理のある日程である。

実際、広島県では、前述のとおり審理員指名から審理員意見書の提出までだけで平均して1年弱を要している。さらに、審理員による審理を終えた段階で、既にかかなりの時間を経過しているとして、審査請求人が行政不服審査会での調査審議を断念する（希望しない）ということも生じており、簡易迅速な権利救済も公正な審理手續による手續保障もどちらも中途半端となる、まさに二兎を追う者は一兎をも得ずという状況が生じている。

このような遅延の要因は、やはり、新行政不服審査法に定める審査体制や審理手續があまりに重厚なものになっている点にあると考えられる。

この点について「簡易迅速と公正な審理は両立しないというのが一般の見解のようであ

るが、誤りである」として、審査庁、審理員、行政不服審査会による職権調査を積極的に活用することで「公正な審理で簡易迅速に適正な判断が得られる」⁽²¹⁾とする見解もあるが、制度の問題を運用で解決することは次善の策であり、まずは、制度の見直しを図るべきであろう。

その上で、制度が見直されるまでは、口頭意見陳述の制限、審理員による職権調査能力の強化（補助職員の増員等）、行政不服審査法第43条第1項第5号の「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」を活用した行政不服審査会への諮問案件の限定などにより簡易迅速な権利救済の確保を図っていく必要があると考えられる。

なお、新行政不服審査法第28条は審理関係人や審理員は相互に協力して審理手続の計画的な進行を図らなければならないとし、同法第37条には審理手続の計画的遂行という争点整理・意見聴取の規定も設けられているが、前者は所詮理念的な規定であり、後者についても、広島県では、この規定を活用した事例はない。そもそも、争点整理のような裁判類似の手続において法律の素人である審査請求人からの意見聴取が的確に行われることを前提とすることは、現実的ではないと考えられる。

第5 情報公開条例に基づく処分と簡易迅速性

条例に基づく処分については、審理員制度と行政不服審査会制度を適用除外とすることが認められている。新行政不服審査法第9条第1項の各号列記以外の部分は、

第9条 第4条又は他の法律若しくは条例の規定により審査請求がされた行政庁（第14条の規定により引継ぎを受けた行政庁を含む。以下「審査庁」という。）は、審査庁に所属する職員（第17条に規定する名簿を作成した場合にあっては、当該名簿に記載されている者）のうちから第3節に規定する審理手続（この節に規定する手続を含む。）を行う者を指名するとともに、その旨を審査請求人及び処分庁等（審査庁以外の処分庁等に限り。）に通知しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに掲げる機関が審査庁である場合若しくは条例に基づく処分について条例に特別の定めがある場合又は第24条の規定により当該審査請求を却下する場合は、この限りでない。

と規定しており、「条例に基づく処分について条例に特別の定めがある場合」には審理員を指名しないことができるとされている。

さらに、新行政不服審査法第43条第1項の各号列記以外の部分は、

第43条 審査庁は、審理員意見書の提出を受けたときは、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、審査庁が主任の大臣又は宮内庁長官若しくは内閣府設置法第49条第1項若しくは第2項若しくは国家行政組織法第3条第2項に規定する庁の長である場合にあつては行政不服審査会に、審査庁が地方公共団体の長（地方公共団体の組合にあっては、長、管理者又は理事会）である場合にあつては第81条第1項又は第2項の機関に、それ

ぞれ諮問しなければならない。

と規定しており、審理員意見書の提出があれば行政不服審査会に諮問し、それがない場合には諮問は行われなかったこととなっている。

したがって、例えば、情報公開条例に基づく処分について条例に新行政不服審査法第9条第1項本文の規定を適用しない旨を規定した場合には審理員は指名されず、審理員意見書も提出されないため行政不服審査会への諮問もなく、行政不服審査会制度は適用除外となる（なお、この適用除外は、条文上、情報公開条例に限定されているものではない）。

したがって、この適用除外規定を活用することにより、条例に基づく処分については、審理員による審理や行政不服審査会による調査審議を省略して、簡易迅速性を確保することが可能であるように見える。

しかし、新行政不服審査法は、審理員制度と行政不服審査会制度を適用除外にする代わりに、審理員が行う弁明書の提出要求、反論書の受付、口頭意見陳述の実施、証拠書類の提出受付、提出書類等の閲覧・写し等の交付等の審理手続は、審査庁が行うよう求めており、適用除外を規定したからといって簡易迅速性が確保される仕組みとなっていない。

例えば、情報公開条例に基づく情報開示決定等に対する不服申立ては、旧行政不服審査法では異議申立てであったため、弁明書の提出等はなく、異議申立てがあれば「速やかに」情報公開審査会に諮問することとされていた。そして、諮問を受けた情報公開審査会が、情報公開条例の規定により、処分庁に対して意見書（弁明書）の提出を求め、必要に応じてインカメラ審査やボーン・インデックスの方法での審査、口頭意見陳述の実施などの実質的な調査審議を行うこととなっていた。

ところが、新行政不服審査法では、適用除外とした場合は、審査庁が処分庁に弁明書の提出を求め、審査請求人からの反論書の提出等があったから情報公開審査会へ諮問することとなり、情報公開審査会での調査審議の開始前に審査庁による手続が付加されることとなった⁽²²⁾。

審査庁による手続は、審理員が行う手続とほぼ同一であるため、これらの手続を審査庁が実施すると、情報公開審査会での調査審議の開始が従前と比べ大幅に遅れることになる。

しかも、審査庁からの諮問を受けた情報公開審査会が行う調査審議手続は、基本的に審査庁が既に実施したのと同じ手続となっている⁽²³⁾。

つまり、情報公開条例に基づく開示決定等の処分については、適用除外を活用したとしても、それまでの情報公開審査会の調査審議手続に審査庁による審理手続が付加されることにより、従来に比べて審査が遅延するだけでなく⁽²⁴⁾、審査庁による審理手続と情報公開審査会の調査審議手続とが重複することになる。従来の情報公開審査会での調査審議に問題があるとか、それが不十分であったといった話は寡聞にして知らないもので、結局のところ屋上屋を架すことになっている。

しかし、だからといって、行政不服審査法で保障された審査庁による審理手続を条例により省略することもできない。そのため、この問題に対する解決策の一つとして、審査庁による審理手続を優先し、それと重複する情報公開審査会の審査手続を削除することが考えられている⁽²⁵⁾。しかし、これまで適切な答申となるようにノウハウと実績を積み上げて

きた情報公開審査会での調査審議手続を、敢えて改正（改悪）することが適当だとは思われない⁽²⁶⁾。結局のところ、手続の重複をどのように解消するかは、各自治体の運用に丸投げされたことになる⁽²⁷⁾。

以上の点から、条例に基づく処分について条例で特別の定めをする場合には、審理員及び行政不服審査会の規定の適用除外だけでなく、審理員に代わって審査庁が行う手続も自治体の判断により適用除外とすることが可能となる制度設計をすべきであったと思われる。それにより、従来どおり、条例に基づく処分については簡易迅速性が確保できたであろう⁽²⁸⁾。

新行政不服審査法の原始附則第6条は、「政府は、この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」と規定している。この見直しに向け、新行政不服審査法の問題点について、より精査していきたい。

以上

(1) 鼎立型審査体制については、澤俊晴「新行政不服審査法と自治体の審査体制」自治実務セミナー629号（2014年）参照。なお、このような鼎立型審査体制は「行政コストの観点からも考え直す必要」（確井光明「行政不服審査法の課題」行政法研究20号（2017年）72頁）があるとの指摘もある。

(2) 広島県決裁規程（昭和38年広島県訓令第32号）第7条

(3) 広島県決裁規程第8条・別表第2

(4) 平成28年7月4日広島県公告「行政不服審査法の規定による審理員となるべき者の名簿の公表」

(5) 簡易迅速な解決という点では、おおむね1年という審理期間は長すぎるため、公平性を維持しつつも何らかの手続的な改善を図る必要がある。なお、審理が長期化する要因の一つには、審査請求人やその代理人が簡易迅速という行政不服審査法の趣旨を十分に理解していない可能性もある。

(6) 栃木県及び岡山県を除く都道府県が分離型を採用している。

(7) 一般市・町のうち、尾道市と三次市は事務委託を希望せず、独自に行政不服審査会を設置している。

(8) 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」は「人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要」としている。

(9) 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）49頁

(10) 松村亨も「事務の委託及び事務の代替執行については、自己統制の制度である不服審査手続の一部を他の自治体に委ねることが適切かという問題がある。そのため、共同処理の形態としては、機関の共同設置が適当であろう」（松村亨「行政不服審査法改正と地方自治体における課題」自治実務セミナー632号（2015年）18頁）と指摘している。

(11) 一般財団法人行政管理研究センター（平成29年3月総務省委託調査）

(12) 国の行政不服審査法の制度所管課も「審理員に指名する者は、審理手続に係る事務（表6参照）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」（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）としている。

(13) 橋本勇「新版逐条地方公務員法第4次改訂版」学陽書房（2016年）51頁

(14) 特別職非常勤職員や臨時的任用職員の任用が制度趣旨に沿って行われていない問題、いわゆる官製ワーキングプア問題を契機に、平成29年5月に地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律（平成29年法律第29号）により地方公務員法等の改正が行われ、特別職非常勤職員や臨時的任用職員の任用根拠の明確化・適正化が図られるとともに、新たに一般職の非常勤職員として会計年度任用職員の制度が設

けられた (地方公務員法第 22 条の 2)。

(15) 南博方「行政不服審査の理想と現実」『芦部信喜先生古稀祝賀・現代立憲主義の展開(下)』有斐閣(1993 年) 569 頁

(16) さらにその手続を弁護士が審理員や審査請求人の代理人として担うとなると、実際の運用は、裁判類似のものとなるおそれがある。

(17) 例えば、橋本博之「行政不服審査法の改正について」慶應法学 30 号 (2014 年) 106 頁は「手続が「簡易迅速」であることと、手続保障のレベル向上により「公正」性を確保することには、本質的に相反する部分がある」とし、塩野宏『行政法Ⅱ第 6 版』有斐閣 (2019 年) 11 頁は「独立性、手続の慎重さに力を入れすぎると、メリットとしての簡易迅速性は失われることになる」と述べる。その他にも江原勲「自治体の目から見た行政不服審査法・行政手続法改正の評価」ジュリスト 1360 号 (2008 年) 12 頁は第 169 回国会において継続審議となり廃案となった行政不服審査法改正法案についてであるが、「審理の慎重性・公平性は増すとしても迅速性は失われるであろう。立法者は審理の客観性・公正性は確保したが、迅速性は失ったといえるのではないであろうか」とし、本多滝夫「行政不服審査制度の改革」福家俊朗・本多滝夫編『行政不服審査制度の改革』日本評論社 (2008 年) 12 頁も同法案について「今回の改革は、簡易迅速性の確保よりも、公正さの確保に重きを置いていることは明瞭であって、審理手続の計画的遂行といった配慮はあるとしても、全体としてみれば簡易迅速性がある程度犠牲にされることは否めない」とする。

(18) 中村健人『改正行政不服審査法 (施行令対応版)』第一法規 (2016 年) 86 頁

(19) 中村、前掲注 18、66 頁

(20) 高橋滋「地方公共団体における行政不服審査法の運用について」自治研究 93 巻 7 号 (2007 年) 42 頁も東京都の事例についてであるが「月一回の部会開催の頻度が限度である」とする。

(21) 阿部泰隆「改正行政不服審査法の検討 (1)」自治研究 91 巻 3 号 (2015 年) 12 頁。そのほか、簡易迅速と公正な審理の両立のために職権主義の活用を指摘するものとして越智敏裕「行審法改正の意義と課題」自治研究 84 巻 3 号 (2008 年) 16 頁がある。また、「バランス良く審理員の職権行使の独立性を認めるという改善は、必ずしも簡易迅速性を損なうものではなく、シナジー効果によって、より使い勝手が良いものとなる」(三田旭「行政不服審査における審理員の独立性」『行政課題の変容と権利救済』法政大学ボアソナード記念現代法研究所 (2019 年) 37 頁) とする見解や、審理員の段階では書面主義に徹し、審査会で口頭意見陳述を認めることで迅速化が図れるとする見解 (江原、前掲注 17、14 頁) がある。なお、大橋真由美『行政による紛争処理の新動向』日本評論社 (2015 年) 81 頁は、「簡易迅速性」を裁判手続との比較で捉え、「公正性」を従来の行政不服審査手続との比較で捉えれば、この二つは「必ずしも矛盾とはいえないのではないだろうか」とするが、裁判手続との対比はともかく、改正前の法律の内容との比較で改正後の法律の条文を作成することは考えにくいことから、やや無理のある解釈だと思われる。

(22) そのため広島県では「速やかに」諮問できなくなったため、わざわざ情報公開条例を改正し「速やかに」という文言を削除している。

(23) 例えば、広島県情報公開・個人情報保護審査会設置条例 (平成 16 年広島県条例第 50 号) では、口頭意見陳述の実施、情報提示の要求、提出書類の閲覧・交付といった手続が設けられている。

(24) 審査請求はなるべく早く情報公開審査会に諮問すべきという理解と審査庁での審理手続の付加とは「制度的に矛盾している」と指摘するものとして、田中孝男「新しい行政不服審査法と情報公開条例 (下)」自治実務セミナー 634 号 2015 年 19 頁

(25) 情報公開審査会では、原則、書類等の提出は求めず、審査庁による審理手続で提出された書類等を基に審査を行うといった対応を示すものとして、原田和彦「徳島市における審理員による審理の適用除外とすることの検討過程」自治実務セミナー 650 号 (2016 年) 20 頁

(26) この点を「情報不服審査会に対する不合理的介入」と指摘するものとして、兼子仁「情報不服審査会に対する行政不服審査法「読み替え」条項の適用問題」自治研究 93 巻 1 号 (2017 年) 4 頁

(27) 浜川清「行政不服審査法の 2014 年改正について」『行政課題の変容と権利救済』法政大学ボアソナード記念現代法研究所 (2019 年) 25 頁も「地方公共団体は、これまでどおり運用によって対応するしかない」とする。兼子、前掲注 26、8 頁は、審査庁が「法定権限の行使を差し控えて、不服審査「諮問」と「裁決」等に専念するという運用姿勢に徹することが考えられる」とする。

(28) 第 169 回国会において継続審議となり廃案となった行政不服審査法改正法案についてであるが、和久井孝太郎・中村倫治「東京都における行政不服審査と実務から見た制度見直しの論点」ジュリスト 1394 号 (2010 年) 76 頁は、法律に基づく処分も含めて「もっと実態に即して、地方の状況に応じて、「条例に基づく処分」の場合に限らずに、条例により手続の一部分は簡素化できる方向で制度を変えられる余地を残せないか検討されてもよい」とする。