

資 料

# 行政不服審査法における審理員について

山下 義昭\*  
友池 重藤\*\*

はじめに

- I 行政不服審査法の改正と審理員制度
  - 1 行政不服審査法の改正
  - 2 審理員制度について
- II 糸島市における審理員審理の実務
  - 1 行政不服審査法の改正と糸島市における審査体制の整備
  - 2 審理員の実務 —最初の審理手続—
  - 3 今後の審理に向けて

はじめに

本稿の目的は、2014（平成26）年6月の行政不服審査法の全面改正（平成26年6月13日法律第68号。なお施行は2016（平成28）年4月1日）により創設された審理員制度について、当該制度を紹介する（I）とともに、糸島市における改正法施行に伴う新制度立ち上げの経緯、並びに最初の審理員審理の実務を紹介する（II）ことである。Iについては山下が執筆を担当し、IIについては元糸島市の審理員で糸島市で最初の審理手続を担当した友池重藤

---

\* 福岡大学法科大学院教授

\*\*元糸島市職員（元審理員）

氏に執筆をお引き受けいただいた<sup>1</sup>。

糸島市では、改正法施行後最初の審査請求について最初の審理員の審理手続が実施され、行政不服審査会への諮問、答申を経て裁決がなされた。その時の審理員の一人が友池氏であり、山下も行政不服審査会の委員として本件審査請求にかかわった。山下は、当時より、糸島市における新制度立ち上げの経緯、本件審理員の実務等を紹介する意味は大きいと考えていたが<sup>2</sup>、なかなか実現することができないままだった。しかし、この度、幸いにして法学論叢への掲載が認められ、遅まきながら数年来の宿題を一応果たすことができたのではないかと考えている。早くから原稿を提出いただいていた友池氏にはお詫び申し上げたい。また、本号掲載の労をとっていただいた法学部の菅原和行教授に感謝申し上げたい。

---

<sup>1</sup> Iは常体、IIは敬体での記述となっているのはこのような事情による。この点了解いただきたい。

<sup>2</sup> 近年、審理員実務についても雑誌等で紹介されるようになってきている。例えば、中村真由美「新行政不服審査法下における審理の実務：審理員の視点から（第1回）横浜市における行政不服審査制度の仕組みと実績」判例地方自治440号99頁以下～同「新行政不服審査法下における審理の実務：審理員の視点から（第15回・完）下水道法及び下水道条例に基づく下水道使用料徴収処分に対する審査請求」判例地方自治455号88頁以下、勝浦環「狛江市における審理員と第三者機関—審理員の内部任用と行政不服審査会の設置」自治実務セミナー650号8頁以下、中村真由美「横浜市における審理員と第三者機関—審理員の外部任用」自治実務セミナー650号13頁以下、飯田隼矢「審理員の視点からみた制度運用上の課題—新潟市の事例」自治実務セミナー659号12頁以下、高濱次郎「江戸川区の現況—審理員の視点から」自治実務セミナー693号13頁以下、矢吹龍直郎「行政不服審査制度の運用：小規模自治体における審理員の視点から（岡山行政法実務研究会）——（特集シンポジウム行政不服審査制度の運用について）」臨床法務研究第23号77頁以下等。これらは何れも審理員実務を遂行する上ではもちろん、他の行政実務にとっても貴重な資料ということができよう。

## I 行政不服審査法の改正と審理員制度

### 1 行政不服審査法の改正

1962（昭和37）年に制定された行政不服審査法（以下「旧法」という。）<sup>3</sup>は、制定以来、実質的な改正がなされないまま50年余が経過し、この間、行政手続法の制定や、行政事件訴訟法の改正等もあったため<sup>4</sup>、救済制度としての行政不服申立てについて種々の問題が目立つようになっていた。すなわち、旧法は処分庁・不作為庁自身に不服申立てをする「異議申立て」と処分庁・不作為庁以外の行政庁に不服申立てをする「審査請求」という二元的な不服申立ての仕組みを採用しており、しかも両者の関係が複雑であるため、国民の立場からすれば非常に使い勝手が悪かったこと、また、処分に関与した者が不服申立ての審理に加わることが禁止されていないなど公平性にも問題があったこと、申立人の手続保障が不十分であったこと等々である。

そこで、行政不服申立ての「公正性の向上」や「利便性の向上」をめざし、2014（平成26）年、行政不服審査法が全面改正された（以下「改正法」または「法」という）。具体的には、「公正性の向上」に関しては、（i）審理員制度の導入、（ii）行政不服審査会への諮問手続の導入<sup>5</sup>、（iii）審査請求人

<sup>3</sup> 行政不服申立ての仕組みを定めたわが国最初の法律は、1890年制定の訴願法（明治23年法律第105号）である。この法律が定める訴願制度は、訴願事項を租税の賦課や滞納処分など6項目の処分に限定し（列記主義）、また申立人の手続保障が極めて不十分であるなど、今日から見れば国民の権利救済制度としては不備欠陥の多いものであった。

<sup>4</sup> 行政手続法（平成5年法律第88号）は1993（平成5）年11月12日公布、翌年10月1日施行、行政事件訴訟法の一部を改正する法律（平成16年法律第84号）は2004（平成16）年6月9日公布、翌年4月1日施行。

<sup>5</sup> 審査庁は、審理意見書の提出を受けたときは、法が定める例外の場合を除き、審査庁が国の機関である場合は行政不服審査会に、自治体の機関である場合は自治体が設置する第三者機関に、処分や審理員意見書の適否などについて諮問しなければならない（法43条1項）。なお自治体の第三者機関については、各自治体の実情に応じて、自治体単独で設ける場合（当該自治体が新たに「行政不服審査会」を設ける場合や既存の情報公開審査会や個人情報保護審査会を兼ねた審査会を設ける場合等）だけでなく、地方自治法の規定による、機関等の共同設置（同法252条の7）、他の団体への事務の委託（同法252条の14）など多様な設置方法が認められている。

等の手続的権利の拡充<sup>6</sup>があり、「利便性の向上」に関しては、(iv) 不服申立期間の延長（法18条）、(v) 審査請求への原則的一元化、(vi) 審理の迅速化のための仕組み（標準処理期間、審理員による審理手続の計画的遂行）、(vii) 個別法による不服申立前置の見直し・縮小、などである<sup>7</sup>。

なお、本稿は、審理員制度及びその実務を紹介することが目的であるので、以下では、審理員制度の概要を中心として説明することとし、改正法で導入されたその他の制度についての説明は審理員制度とのかかわりで触れるにとどめている。

## 2 審理員制度について

### (1) 審査請求への原則的一元化と審理員制度の導入

前述のとおり、旧法では、異議申立てと審査請求という二元的な不服申立ての仕組みを採用していたが、改正法では、異議申立てを廃止して、新たな審査請求制度を設け、原則的に、これに不服申立手続を一元化した。すなわち、不服申立ては審査請求を原則とし、個別法で許容された場合にのみ例外として再調査の請求<sup>8</sup>や再審査請求<sup>9</sup>ができる、という仕組みに整理された<sup>10</sup>。

<sup>6</sup> 審査請求人等には、旧法においても各種の手続的権利の保障があったが、改正法ではそれらを受け継ぐとともにその一層の充実が図られている。主要なものとして①反論書等の提出（法30条）②口頭意見陳述（法31条）③提出物件等の閲覧・写しの交付請求（法38条）④証拠書類等の提出（法32条）、参考人の陳述、鑑定の申立て（法34条）、検証の申立て（法35条）などがある。

<sup>7</sup> 行政不服審査法の解説書は数多くあり、本稿でも参照した解説書は少なくないが、それらで共通して記述されている事項については周知のこととして扱い、直接引用したものを除き、逐一注記はしていないことをお断りしておく。

<sup>8</sup> 再調査の請求は、審理員による審理、行政不服審査会等への諮問手続などが適用されない簡易な不服申立手続であって、処分庁以外の審査庁に対して審査請求をすることができる場合であって、かつ、個別法に規定がある場合（例えば国税通則法81条等）にかぎり認められる（法5条1項）。

<sup>9</sup> 再審査請求は、処分（原処分）についての審査請求の裁決（原裁決）に不服がある場合になされる第二段階の不服申立手続で、個別法に規定がある場合（例えば生活保護法66条等）に限

旧法では、処分等に関与した職員自身が不服申立ての手続に関与することが禁じられておらず、また実際にも関与することが少なくなかった。そこで改正法では、審査請求の公正性・中立性を担保するため、処分等に関与していないことなど一定の要件を満たした審査庁<sup>11</sup>の職員、すなわち審理員が審査請求の審理を担当する仕組み——当事者主義的要素をとり入れた審理手続——を導入した。

## （２）職務の公正性・中立性の確保

審理員は、審査庁が、審査庁に所属する職員<sup>12</sup>で処分等に関与していないことなどの法の定める要件を満たした者から指名する（法９条１項、２項）。

---

り認められる（法６条１項）。

<sup>10</sup> 総務省行政管理局「平成30年度 行政不服審査法施行状況調査（地方公共団体における状況について 令和２年９月10日）」によれば、平成30年度の不服申立て（総数27,589件）のうち、審査請求が98.7%（27,589件）、再調査の請求が1%（269件）、再審査請求が0.3%（92件）となっており、審査請求が大半を占めている。

<sup>11</sup> 組織法的には、審査請求の対象となる行政処分を行う「行政庁」が処分庁、審査請求の審査を行う「行政庁」が審査庁ということになる。ただ実際には、処分庁と審査庁とが同一の「行政庁」の場合（例えば、大臣が処分庁・審査庁の場合や首長が処分庁・審査庁の場合）も少なくない。この場合に具体的にどの部局が審査庁業務を行うかについては種々の考え方があり得るところであるが、例えば、政令市である新潟市では次のような考え方に基づく審査体制がとられているとのことである。すなわち、「審査庁事務の担当部局は一元化せず、担当部局が市役所本庁の場合は、処分部局の処分担当課以外の課が審査庁を担当し、処分部局が行政区の場合は、市役所本庁の制度所管課が審査庁を担当することになっている…。このように審査庁事務の担当部局を配点しているのは、判断の公正・中立性の確保と、充実した裁決を起案する前提となる原処分の制度への十分な理解を両立させる観点から、同じ部局の別の課や制度所管課が審査庁事務を担当するのが適当であると考えたためである…」と（飯田・前掲（注２）13頁）。

<sup>12</sup> 行政管理研究センター「新たな行政不服審査制度の運用に関する調査研究」（平成29年３月。以下「調査研究」と略す。）５頁以下によれば、平成28年12月末時点で、自治体関連（都道府県、市区町村、一部事務組合等）の審理員候補者の属性については、正規採用職員の割合が83%、役職については課長級が最多となっている（都道府県57%、市区町村83%、一部事務組合等80%）。また審理員候補者が特別職等である場合は、都道府県で15%、市区町村で3%、一部事務組合等で9%であり、その属性は何れの自治体でも弁護士の占める割合が高く（都道府県62%、市区町村77%、一部事務組合等44%）、他に公務員のOB、学識経験者、税理士、行政書士なども見られる。

また、審査庁は、審理員となるべき者（審理員候補者）の名簿を作成する努力義務を負い、名簿を作成したときは審査庁の事務所への備え付けなど適当な方法でそれを公にしておかなければならない（法17条）。

### （3）審理員の権限

審査請求の審理が「簡易迅速かつ公正」（法1条1項）に行われるように、法は審理員に次のような権限を付与し、また義務を課している。

#### ① 弁明書の提出の求め

審理員は、相当の期間を定めて、処分庁等に対し、弁明書の提出を求めなければならない（法29条2項）。弁明書とは、処分をしたこと、または、処分をしていないこと（不作為）についての処分庁等の弁明を記載した書面で、これには処分の内容及び理由、不作為の理由及び予定される処分の時期、内容及び理由を記載しなければならない（同条3項）。

審理員は、処分等に関与していないので、審理手続を行うために事案の概要、処分等の理由等を把握する必要がある。そこで改正法では、旧法で任意とされていた弁明書の提出要求を審理員の義務としている。なお、処分庁等の弁明書提出義務は明文では規定されていないが、審理に協力する義務が定められていること（法28条）などから認めるべきものと解される<sup>13</sup>。

<sup>13</sup> この点、小早川光郎・高橋滋編著『条解行政不服審査法』（2016）（以下「条解」と略記する。）も「弁明書の作成（提出）は、処分庁等にとって防御権の一環として重要な権利と位置付けられ、弁明書の存在が審査請求人の反論の機会を付与することになること（30条）、旧法とは異なり、本条〔法29条を指す。〕5項において弁明書の提出があれば審査請求人および参加人への送付が審理員に義務付けられていることからするならば、改正法に伴い一層の強化が要請された『公正な審理』に資するためには、審理員による提出要請に応ずる義務があると解すべきである」（165頁）と述べる（宇賀克也『Q&A 新しい行政不服審査法の解説』（2014）105頁も同旨）。したがって、「相当の期間内に弁明書が提出されなかった場合には、弁明書の提出なく裁決されること」がありうる（行政管理研究センター編『逐条解説行政不服審査法』（2016）165頁。以下、「逐条解説」と略記する。）。なお、弁明書作成の実務上の重要性について「弁明書を作成する中で、処分庁が処分の過誤に気づき、自ら職権で取消しを行ったり、審査請求人が処分庁からの弁明書を読んで、処分の理由に納得し、審査請求を取り下げたりしたケースもあるため、審理手続の効率という面での効用も大きい」（山下・前掲（注2）19頁）との指摘もある。

審理員は、弁明書の提出があったときはこれを審査請求人等に送付しなければならない（法29条5項）。同項は、審理の公正性・透明性を確保する趣旨からもうけられたものである<sup>14</sup>。

### ②反論書、意見書に関する権限

審査請求人は弁明書に対する反論書<sup>15</sup>を、また、参加人は意見書を審理員に提出することができる。審理員が提出すべき期間を定めたときは、その期間内にこれらを提出しなければならない（法30条1項、2項）。もとより反論書等の提出は審査請求人等の権利であって義務ではないので、反論書等を提出するか否かは審査請求人等の意思に委ねられている<sup>16</sup>。

審理員は、反論書の提出があったときはこれを参加人及び処分庁等へ、また意見書の提出があったときはこれを審査請求人及び処分庁等に送付しなければならない（法30条3項）。同項は、法29条5項と同様、審理の公正性・透明性を確保する趣旨からもうけられたものである<sup>17</sup>。

### ③口頭意見陳述の機会の付与

審理員は、審査請求人等の申立てがあった場合には、その実施が困難な事情がないかぎり、口頭意見陳述の機会を与えなければならない（法31条1項）。口頭意見陳述の機会の付与は旧法（旧法25条1項）でも認められていたが<sup>18</sup>、

<sup>14</sup> このことについては、参照、前掲・逐条解説170頁。

<sup>15</sup> 反論書は「弁明書に記載された事項に対する反論を記載した書面」（法30条1項）と規定されているが、法律家の支援を受けていない審査請求人にこのような反論書を要求するのは困難を伴うことが少なくないであろう。そのため、「反論書において弁明書における実際の記載と直接に対応しない主張がなされることも想定され得るが、弁明書に記載すべき事項は、処分についての審査請求であれば『処分の内容及び理由』、不作為についての審査請求であれば『処分をしていない理由並びに予定される処分の時期、内容及び理由』であることからすれば…こうした事項についての主張（反論）であれば、当該反論書は適法なものとして取り扱われるべきである」とされる（前掲・逐条解説172頁）。なお、調査研究・前掲（注12）の「審理員業務の円滑な遂行に係る工夫事例」の項目には具体的な困難事案と工夫事例が報告されている。

<sup>16</sup> 逐条解説・前掲（注13）171頁。

<sup>17</sup> 逐条解説・前掲（注13）171頁。

<sup>18</sup> 旧法25条1項。

改正法では「申立人は、審理員の許可を得て、審査請求に係る事件に関し、処分庁等に対して、質問を発することができる」（同条5項）こととされ、申立人の手続保障の充実が図られている<sup>19</sup>。

#### ④職権証拠調べの権限

法33条～36条は、職権証拠調べに関して規定する<sup>20</sup>。具体的には次のとおりである。

##### (一)物件の提出要求

審理員は、審査請求人等の申立てがあった場合のみならず、職権で書類その他の物件の所持人に対し、相当の期間を定めて、その物件の提出を求めることができる（法33条）。これは、審理員による職権証拠調べを認めたものであるから「物件の提出要求等の申立てに対する採否の判断や、職権で提出等を求めるかについては、簡易迅速かつ公正に審理を行う観点から、審理員が合理的に判断すべきである」<sup>21</sup>。また、審査請求人等の手続保障の観点から「申立てがあったときは、審理員は、必ずこれに対する判断を示さなければならぬ」と解されている<sup>22</sup>。

##### (二)参考人の陳述及び鑑定 of 要求

審理員は、審査請求人若しくは参加人の申立てがあった場合のみならず職権で、「適当と認める者に、参考人としてその知っている事実の陳述を求め、又は鑑定を求めることができる」（法34条）。この権限は、旧法でも認められていた（旧法27条）もので、その内容も改正法とほとんど異なるところはな

---

<sup>19</sup> 逐条解説・前掲（注13）180頁。

<sup>20</sup> 「不服申立制度は、簡易迅速で公正な手続により、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ものであり、審理手続については職権主義をとることとしており、職権により証拠調べをすることが当然に認められる」（逐条解説・前掲（注13）186頁）。

<sup>21</sup> 逐条解説・前掲（注13）186頁。

<sup>22</sup> 逐条解説・前掲（注13）186頁。



い<sup>23</sup>。

### ③検証の実施

審理員は、審査請求人若しくは参加人の申立てがあつた場合のみならず職権で、「必要な場所につき、検証をすることができる」（法35条1項）。この権限は、旧法でも認められていた（旧法28条）ものであるが、改正法下では、この権限を積極的に活用することで、審査請求人等の主張の趣旨を明らかにさせるなどしている自治体もあるようである<sup>24</sup>。

### ④審理関係人への質問

「審理員は、審査請求人若しくは参加人の申立てにより又は職権で、審査請求に係る事件に関し、審理関係人に質問することができる。」（法36条）この権限は、「審尋」ということで旧法でも認められていた（旧法30条）ものである<sup>25</sup>。

### ⑤手続の計画的遂行に関する権限

審理員は「迅速かつ公正な審理を行うため、…審理手続を計画的に遂行する必要があると認める場合には、期日及び場所を指定して、審理関係人を招集し、あらかじめ、これらの審理手続の申立てに関する意見の聴取を行うことができる」（法37条1項）。この権限は、法28条の審理手続の計画的進行についての審理関係者と審理員の相互協力を踏まえて、審理手続を計画的に遂

---

<sup>23</sup> 改正法も旧法と同様、宣誓させて証人として「その知っている事実」の陳述をさせる等の「陳述の真实性」を担保する手続規定は設けていない。したがって、「結局、『その知っている事実』が虚偽であるか否かは、法的には審理員の心証に委ねざるを得ない」（条解・前掲（注13）187頁）ことになる。

<sup>24</sup> 参照、調査研究・前掲（注12）19頁以下

<sup>25</sup> 旧法の「審尋」が改正法で「質問」と改められたのは、「『審尋』という文言は裁判所が行う場合」に用いられ、行政機関が行う場合においては「質問」という文言を用いるのが通常であるためである。そうすると、両者は同じ意味と解してよいであろう（条解・前掲（注13）192頁）。

行するため、争点および証拠の整理を目的として認められたものである<sup>26</sup>。

#### (4) 審理手続の終結と審理員意見書の作成・提出

審理員は、必要な審理を終えたと認めるときは<sup>27</sup>、審理手続を終結する(法41条1項)。審理手続が終結したときは、速やかに、審理関係者に対し、審理手続が終結したことを通知するとともに、審理員意見書、事件記録を審査庁に提出する予定時期を通知する(41条3項)<sup>28</sup>。

審理員は、審理手続を終結したときは、遅滞なく、審査庁がすべき裁決に関する意見書(審理員意見書)を作成しなければならず(法42条1項)、作成したときは、速やかに、これを事件記録とともに、審査庁に提出しなければならない(同条2項)<sup>29</sup>。

## II 糸島市における審理員審理の実務

### 1 行政不服審査法の改正と糸島市における審査体制の整備

#### (1) 事務局等の設置

不服申立て制度の公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大を図る観点から昭和37年施行の行政不服審査法が約50年ぶりに全部改正され、平成26年6月13日公布、平成28年4月1日施行されました。新行政不服審査法(以下「改正法」という。)の特徴としては、第1に審理員に

<sup>26</sup> 本条の審理員の権限は「審理関係人および審理員による『簡易迅速かつ公正な審理』を目指した28条における『計画的進行』に係る訓示的な意味合いとは異なり、もっぱら審理員に対して要求される具体的な行動に関わ」るものと解されている(条解・前掲(注13)194頁)。なお、「審理関係人が遠隔の地に居住している場合その他相当と認める場合には、政令で定めるところにより、審理員及び審理関係人が音声の送受信により通話をすることができる方法によって、前項に規定する意見の聴取を行うことができる」(同条2項)。

<sup>27</sup> 審理員は必要な審理を十分尽くさなければならず、これに反した場合、裁決は違法となると解される(逐条解説・前掲(注13)222頁)。

<sup>28</sup> 本項は、手続きの透明性を確保する観点から定められたものである(この点については、参照、逐条解説・前掲(注13)222頁)。

<sup>29</sup> 参照、逐条解説・前掲(注13)226頁。

よる審理手続と第三者機関への諮問手続の導入、第2に不服申立ての手続を「審査請求」に一元化、第3に審査請求の期間を60日間から3か月間に延長の3点があげられます。

改正法は、審理の公平性、透明性の向上を図ることを目的として制定されており、この趣旨からすると、審理員、審査庁、第三者機関である行政不服審査会（以下「審査会」という。）のすべてをそれぞれ別の課等で所管することが望ましいと考えられます。

しかしながら、これらの事務局（補助）を担当する職員には一定の法的な専門性が求められ、本市の職員数、組織体制、不服申立ての対応経験等を総合的に判断すると、全てを別の課等で担うことは効率性の観点からも現実的ではなく、不服申立て全般について所管する総務課（法制担当）において、審理員の補助と審査庁の事務局に関しては兼務せざるを得ないとの結論に至りました。

## （2）行政不服審査会及び事務局の設置

本市の状況から兼務は一定やむを得ないとしても、審査会の事務局を含めてすべてを兼務することは、公平性と客観性を確保するとした改正法の趣旨に反するおそれがあり、審査請求人に対しても公正な審理が行われたかどうか疑念を持たれるおそれがあります。

国においては、審査会は、審査庁とは独立して総務省に設置されることとなっており、地方公共団体においても同様の趣旨から設置される審査会に、改正法における独立性が最も求められているものと考えられます。

このことから、審理員の補助職員と審査庁の事務局を総務課で担当し、一番の独立性が求められる第三者機関の審査会の事務局を総務課以外の課等で担当することが、改正法の趣旨を損なうおそれが最も少ない現実的な体制ではないかとの判断をしました。

審理員意見書に対して、その法解釈や事実認定を客観的に審査するという

審査会の所掌事務を鑑みると、その補佐を行う事務局職員にも、不服申立て  
手続や事実認定の審査等に関する一定の法的な知識が求められます。本市に  
おいてこれらに対応することができる部署を考えた場合、住民監査請求が  
あった場合の監査や公平委員会への不服申立てがあった場合の審理手続を所  
管する監査事務局が候補にあがりました。

審査会は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）  
第138条の4第3項の規定により、条例で設置される市長の附属機関です。  
また、自治法第202条の3第3項では、附属機関の庶務は、法律又はこれに  
基づく政令に特別の定めがあるものを除く外、その属する執行機関において  
掌るものとされていることから、審査会の庶務は市長の権限に属する事務と  
なります。

自治法第180条の2の規定によれば、「普通地方公共団体の長は、その権限  
に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の委員会又は委員と協議して、  
（略）これらの執行機関の事務を補助する職員（略）をして補助執行させる  
ことができる」とされています。同条に規定される補助執行をさせるべき市  
長の権限に属する事務については、本来的には、行政能率向上、行政の一体  
性確保のためであるから、監査の事務の執行に直接関連のあるものについて  
行わせるべきものとの解釈もあります。

しかしながら、補助執行させるべき市長の権限に属する事務については、  
法律上特に制限が付されているものではなく、今回の審査会の庶務に関する  
事務については、予算の調製に係る事項、議会の議決に付すべき議案の提出  
に係る事項等のような市長の専属的権限に属する事項ではないため、監査委  
員との協議により、監査委員の事務を補助する職員（監査事務局の職員）に  
補助執行させることについては、法的に問題はないのではないかと考えまし  
た。これにより、監査委員との協議の結果、審査会の庶務を監査事務局の職  
員が行うことになりました。

審査会については、弁護士、大学教授、公認会計士の3名の委員で構成されており、市の他の附属機関の委員と兼ねないよう配慮して人選しました。

### （3）審理員の選任

審理員は、審査請求の審理に当たって中心的な役割を担い、審査庁の職員（個人）のうち処分に関与した職員以外の者から選任されることになります。

審理員の役割は、書面（弁明書、反論書）による審理、口頭意見陳述、証拠書類等の提出などを経て、裁決の案となる審理員意見書を作成し、審査庁へ提出することです。本市では、審理の捌きや他から独立して審理員意見書を作成するという職務を有することから、原則として管理職の地位にある職員から選任することとしました。

なお、審理員名簿の作成については努力義務となっていますが、本市では名簿は作成していません。具体的には、法制事務や訴訟事務に関わった経験を有する課長級又は課長補佐級の職員をあらかじめ3名程度選任し、審査請求が出された時点で、当該行政処分に関与していない職員を審理員に指名する形を採っています。

## 2 審理員の実務 —最初の審理手続—

### （1）審査請求書の受理

審査請求書の受付を行った後、その審査請求が適正であるかどうか確認するため、まず形式審査を行いました。この審査については、審査庁の担当職員が行いました。

審査請求が適正であるための基本的事項として、①必要な記載事項がすべて記載されていること、②代表者等の資格を証明する書面が添付されていること、③所要の通数（正副2部）の審査請求書が提出されていること、④押印があること等を確認し、さらに請求書の内容から、審査請求に係る処分が存在するか、審査請求ができる者であるか、審査請求期間が経過していない

か等を確認しました。

審査請求書に不備がある場合は、相当の期間を定めて、補正を命じなければならぬとされています。今回の審査請求においては、改正法第19条の規定に違反するものではありませんでしたが、軽微な不備があったため、5日程度の期限を定めて補正を求めました。

なお、審査請求人が補正命令に従わない場合や、審査請求が不適法であって補正できないことが明らかである場合は、審査庁は、審理手続を経ないで、裁決で、当該審査請求を却下することができるかとされていますが、今回の審査請求はこれには該当せず、受理することとされました。

## (2) 審理員2名体制

行政不服審査法改正後、今回の事案が最初の審査請求でもあり、改正法第9条第1項の規定により2名を審理員に指名し、うち1名を行政不服審査法施行令（平成27年政令第391号）第1条第1項の規定により審理員が行う事務を統括する者として指定しました。

また、審理員が行う事務を補助する者（審理員補助者）として、課内の審査庁事務を担当する職員以外の職員2名を充てました。審理員補助者には、審理員の指示の下、提出書類の整理・保管、文書の発送・受理などの事務を担ってもらいました。

## (3) 審理に当たって（審理計画の検討等）

審理に当たっては、総則的な留意点として、審査請求人、参加人、処分庁等及び審理員に対し、次の3点が求められています。第1に、処分庁等の主張に偏ることなく、審理関係人のそれぞれの主張を公平に聴取するなど、公正・中立に審理を進めること。第2に、審理手続の実施に当たっては、処分等が違法であるか否かにとどまらず、不当であるか否かについても必要な審理を行うこと。第3に、簡易迅速な手続の進行に努めること。

まず、簡易迅速な手続を行うために、審理員補助者を含めた審理員協議を

実施しました。処理期間については、国においては6か月程度の標準処理期間が示されていますが、本市では初めてのことであり、具体的な処理期間は設定しませんでした。初回の協議においては、全体スケジュールとして、弁明書や反論書の提出要求、審査請求人及び処分庁に対する質問書の送付、争点の整理、意見書の作成及び審査庁への提出といった審理員の役割と大まかな実施時期を確認するにとどまりました。

第2回目の協議は、審査請求に対する処分庁の第1回弁明書が提出された段階で実施しました。審査請求人の主張、処分庁の弁明、整理すべき争点を事項別に一覧表にまとめ、事実確認を行うとともに、これらに対する審理員としての判断について協議しました。協議の中で出された疑問点については、双方に対する質問事項として整理しました。

第3回目の協議は、審査請求人の反論書及び処分庁の再弁明書が提出された段階で実施しました。ここでは、双方の最終的な主張に対する審理員としての判断と審理員意見書（案）の検討を行いました。なお、審理員協議のほか、疑義等が生じた場合には、随時審理員や審理員補助者との打合せを行いました。

#### （4）弁明書及び反論書の提出（お互いの主張が終了するまで繰り返し）

審理員は、指名後、直ちに、処分庁等に審査請求書等を送付しなければならない。また、審理員は、処分庁等に弁明書の提出を求め、処分庁等から弁明書が提出されたときは、反論書を提出できる旨を付したうえで、弁明書を審査請求人及び参加人に送付することとされています。なお、提出要求に当たっては、提出すべき相当の期間（提出期限）を定めて行う必要があります。

今回の審査請求においては、弁明書及び反論書については提出期限を概ね2週間から4週間程度の期間、質問書については提出期限を概ね10日程度の期間としましたが、事情により提出期限の延長の申し出があったときは、調整を行いました。

(5) 口頭意見陳述、物件の提出要求及び審理関係人への質問

口頭意見陳述は、審査請求人又は参加人から申立てがあった場合は、原則実施しなければなりません<sup>が</sup>、今回は申立てはありませんでした。

物件の提出要求について、審理員は、申立て又は職権により、書類その他の物件の所持人に対し、相当の期間を定めて、その物件の提出を求めることができるとされています。今回、審理の過程において事実確認を行う必要があり、職権により10日間の期限を設けて当該物件の提出を求めました。(関係人への照会)

審理関係人の質問について、審理員は、申立て又は職権により、審査請求に係る事件に関し、審理関係人に質問することができるのとされています。今回、弁明書及び反論書による双方の主張の趣旨及び内容を確認するため、審査請求人及び処分庁に対し、職権により質問を行いました。(証拠書類の提出要求を含む。)

(6) 審査請求人等による提出書類等の閲覧

審査請求人又は参加人は、審理手続が終結するまでの間、審理員に対し、提出書類等の閲覧又は写し等の交付を求めることができます。この場合において、審理員は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧又は交付を拒むことができないとされています。

今回、審査請求人から処分庁の弁明書に添付された書面の閲覧請求があり、第三者の利益を害するおそれがないことを確認し、閲覧請求に応じました。なお、事務の効率化を図るため、提出書類等閲覧請求書の様式を独自に定めています。

(7) 審理の終結と審理員の判断(判断基準、視点)

今回の審理は、処分庁である市福祉事務所長による生活保護法(昭和25年法律第144号)第78条に基づく費用徴収決定についての審査請求に関するも



のでした。

事案の概要は、審査請求人の世帯員が加入している保険の保険金が支払われたが、その旨を届け出ずに保護を受けていたため、処分庁が同法第78条に基づき、不実の申請その他不正な手段により保護を受けたとして、費用徴収決定をしたというものです。

同法第61条は、収入、支出その他生計の状況について変動があった場合の届出の義務を被保護者に課しています。また、同法第63条は、資力がある場合の費用返還義務を被保護者に課しています。さらに同法第78条は、不実の申請その他不正な手段により保護を受けたときは、市町村の長は、その費用を徴収することができるかとされています。

審査の大きなポイントは、今回の事案が同法第78条第1項に規定する「不実の申請その他不正な手段」に該当するか否かでした。同法第10条は、保護は世帯単位の原則を定めており、被保護者に係る収入等の状況に変動があったか、収入状況等の届出に当たり、処分庁は被保護者に対し届出の方法等制度についての十分な周知を行ったか、同法第78条の「不実の申請」について行政実務の構成要件に該当するのか等を中心として検討を行いました。

事実確認を行うため、前述のとおり、当事者双方の主張（弁明書、反論書）の内容把握、補足説明についての双方に対する回答文書の依頼、保険金の支払に関する関係機関への照会等を行いました。また、争点の整理を行うため、お互いの主張を対比するための調書を作成しました。さらに処分の適法性について、関係法令、行政実務、類似の事案に関する裁判例等の情報の収集、検討を行いました。

その結果、審理員としては、本件処分に違法又は不当な点は認められないとして、本件審査請求には理由がないとの判断に至りました。

#### （8）審理手続の終結と審査庁に対する審理員意見書の提出

審理員は、必要な審理を終えたと認め、審理手続を終結し、審査庁がすべ

き裁決に関する意見書（審理員意見書）を作成し、これを事件記録とともに審査庁に提出しました。なお、審理員意見書の提出に際しては、審査請求人及び処分庁に対し、審理手続を終結した旨と審査庁に提出する予定時期について、文書により通知を行いました。

審理員の役割としては以上となりますが、この後審査庁は、行政不服審査会に諮問し、答申を受け、本件審査請求を棄却するとの裁決を行いました。

### 3 今後の審理に向けて

今回、改正法が施行されて、市として初めて審理員に指名され、貴重な経験をさせていただきました。

改正法第1条は、「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、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定めることにより、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。」と定めています。

このことから、各所管課は、行政処分に当たっては、日頃からの法令等に基づく適正な対応が必要であると思います。また、申立て等があった場合は、十分な説明をして、理解してもらうように心がけることが必要だと思います。

審理員の選任については、職務上一定の適性を求められることから、今後後継者の育成を図っていく必要があると思います。

また、本市では、行政不服審査法の全部改正に伴い、職員を対象とした制度に関する説明会を開催しました。制度が適正に運用されるためには、公権力の行使に当たる職員の理解が不可欠であり、一過性のものとすることなく、今後も継続的に研修を実施していく必要があると感じています。

## 参考（審査請求受理から裁決までの流れ）

平成28年	8月	審査請求書の提出 審査請求書の補正要求 審査請求書の受理 審理員指名
	9月	処分庁への弁明書の提出要求 審査請求人への反論書の提出要求
	10月	処分庁への再弁明書の提出要求
	11月	審査請求人への再反論書の提出要求 審査請求人及び処分庁への質問書の送付
平成29年	1月	審査請求人による添付書面の閲覧 意見書（案）の作成
	2月	意見書の審査庁への提出 行政不服審査会への諮問
	3月	行政不服審査会の答申
	4月	審査庁の裁決