

## Q1

審査請求は、何に対してできますか。

### 説明



(1) 審査請求は、①「行政庁の処分」(2条)または②「行政庁の不作为」(3条)に対して行うことができます。

(2)「行政庁の処分」(以下、単に「処分」ともいいます。)とは、行政庁が、国民に対する優越的な(一方的な)地位に基づき、国民の権利義務に対して直接具体的な法効果を及ぼす行為をいいます。例えば、営業許可の申請に対してこれを不許可としたり、法律違反があったとして営業許可を取り消したりする場合、それぞれが処分にあたります。行政庁による行為であっても、処分にあたらないものは、審査請求の対象にはなりません。

自治体の職員の方々において、行政庁による行為が処分に当たるか否かの判断に迷うことはそれほど多くはないと思いますが、時には、処分に当たるか否かが法令の解釈問題として裁判で争われることもあります。例えば、要綱に基づく補助金交付申請に対する不交付決定をめぐる争いの局面において、不交付決定が処分に当たるか否かが争われることがあります。

また、行審法は、処分であっても、行審法の定める審査請求を行うことができないものを列挙しています(7条)。個別法において、審査請求ができない旨を定めていたり、独自の不服申立て手続を定めていたりする例もあります。

行政庁が、審査請求の対象である処分を行う際には、処分を受ける者に対して、審査請求を行うことができる旨等を教示しなければなりません(82条)。

(3)「行政庁の不作为」とは、「法令に基づく申請に対して何らの処分をもしないこと」をいいます(3条)。法令において一定の処分を求めることができる申請手続が定められている場合において、当該申請が行われたものの、これに対して行政庁が応答しない場合、「行政庁の不作为」を理由とした審査請求をすることができます。

なお、「行政庁の不作为」とは、行政が応答をしないことに対する審査請求であるため、この局面においては、教示は問題になりません。

<モデルケース>

福祉事務所長YがXに対して行った本件停止処分は、福祉事務所長という優越的な（一方的な）地位に基づき、生活保護費の支給を停止するというXの権利に直接具体的な法効果を及ぼす行為であり、「行政庁の処分」にあたります。そのため、Xは、本件停止処分を対象にして、審査請求を行うことができます（行審法および生活保護法には、本件停止処分を対象にして審査請求を行うことはできない旨の定めはありません。）。

福祉事務所長Yは、Xに対して本件停止処分を行うにあたり、審査請求を行うことができる旨を教示しなければなりません。

なお、Xにおいて、福祉事務所長Yが行った指導に不服があったとしても、この指導は処分にあたらないと解され、この指導に対する審査請求はできません（正確には、Xはこの指導について処分であると解した上で審査請求を行うこと自体はできますが、審査庁はこの指導は処分にあらず適法な審査請求ではないとして、審査請求を却下することになると考えられます。）。

## Q2

審査請求は、どこに対して行うものですか。

### 説明



審査請求は、原則として、処分庁等（行審法は、処分をした行政庁につき「処分庁」、不作為に係る行政庁につき「不作為庁」、これら二つをまとめて「処分庁等」との用語を用いています。4条1号）に上級行政庁がある場合にはその最上級行政庁に対して、上級行政庁がない場合には当該処分庁等に対して行います（4条）。ただし、個別法においてこれらとは異なる定めがある場合には、当該個別法の定めるところによります。

ここにいう「上級行政庁」とは、審査請求の対象である「行政庁の処分」または「行政庁の不作為」についての行政事務に関し、処分庁等を指揮監督する権限を有する行政庁をいいます。

行政庁が審査請求を行うことができる処分を行う際には、審査請求先を教示しなければなりません（82条）。

#### <モデルケース>

C福祉事務所は、B市が設置する機関であり、その最上級行政庁は「B市長」となります。そのため、行審法の定める原則どおりであれば、本件停止処分の審査請求先は「B市長」となります。

ただし、生活保護法64条は、「市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分」についての審査請求先は、「都道府県知事」となる旨を定めています。

C福祉事務所は、B市長から、保護の決定および実施に関する事務の委任を受けている立場にあり、生活保護停止処分は当該事務に関する処分にあたることから、生活保護法64条が適用され、本件停止処分の審査請求先は「A県知事」となります。

福祉事務所長Yは、本件停止処分を行う際に、審査請求先が「A県知事」となることを教示しなければなりません。

○ 生活保護法

(実施機関)

第十九条

1～3 (略)

4 前三項の規定により保護を行うべき者（以下「保護の実施機関」という。）は、保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部を、その管理に属する行政庁に限り、委任することができる。

5～7 (略)

(審査庁)

第六十四条 第十九条第四項の規定により市町村長が保護の決定及び実施に関する事務の全部又は一部をその管理に属する行政庁に委任した場合における当該事務に関する処分（略）についての審査請求は、都道府県知事に対してするものとする。



### 処分庁に対する弁明書の記載内容に関する質問

Q34

処分庁から提出された弁明書において、審理員からみて、意図や意味合いがよく分からない記載があります。審理員の立場から、処分庁に対し、記載の趣旨を明確にするよう求めてよいのでしょうか。その際、気を付けることはありますか。

A34

審理員は、行審法36条の定める質問として、処分庁に対し、弁明書の記載内容について、その趣旨を明確にするよう求めることができます。むしろ、弁明書の記載の趣旨が不明確なまま審理を進めることは、適切とはいえません。

ただし、審理員においては、審査請求人から審理手続の公正さについて疑問を抱かれないよう審理を進めるという意識も必要です。審理員としては、審理員から職権で処分庁に対して質問をしたことおよびその内容、並びに、処分庁からの回答を、適切なタイミングにて審査請求人と共有することが望ましいといえます。

また、審理員は、効率的・効果的な審理の進行の観点も踏まえ、質問を行うタイミングや方法を見極めることになります。



### 1 質問について

行審法36条は「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。」として、審理員が審理関係人に対して行う質問について定めています。同条の定めるとおり、審理員は、審理関係人である処分庁に対し職権で質問を行うこともできます。

審理員において、弁明書の記載の趣旨が不明確なまま、審理を進めることは適切な審理の進行であるとはいえません。処分庁に対して適切に質問をしてその記載の趣旨を明確にさせることは、審理員に期待された役割でもあります。

### 2 審査請求人との状況の共有

審理員が処分庁に対して、弁明書の内容について質問をすることは、審査請求人の立場からは、審理員が処分庁の手助けをしているようにみえてしまうこともあります。とりわけ、審理員の審理員意見書が審査請求を棄却すべきであるとの意見であり、審査請求人が審理員意見書の記載によってはじめて審理員が処分庁に対して質問したことを把握したような場合には、審理手続の公正さに疑問をもたれてしまうこともあるでしょう。

行審法は、審査請求手続に対する信頼確保のため、審理手続の公正さは当然のこと、公正らしさも要求しているといえます。特に審理員が職権で処分庁に対して質問を行ったときは、審理員としては、審理員から職権で処分庁に対して質問をしたことおよびその内容、並びに、処分庁からの回答を、適切なタイミングにて審査請求人と共有することが望ましいといえます。具体的には、審理員から処分庁への質問を書面にて行いこれを職権で審査請求人と共有するとともに、処分庁からの回答についても記録を作成した上で同記

録についても職権で審査請求人と共有するという方法が考えられます。

なお、質問の聴取の記録を作成した場合、当該記録は事件記録の一部として綴られることとなります（41条3項、行審法施行令15条1項5号）。

### 3 質問を行うタイミング

弁明書の記載の趣旨が不明確であるという局面を念頭におくと、審理員が処分庁に対して質問を行うタイミングとしては、大きくは、

- ①審査請求人に弁明書を送付する前
- ②審査請求人に弁明書を送付すると同時
- ③審査請求人に弁明書を送付した後

の3つが考えられるでしょう。

ここで留意すべきは、審理員として、審理手続を効率的・効果的に進めるにはどのようにすべきか、という視点です。例えば、③のタイミングで審理員から処分庁に対して質問を行った場合、処分庁からなされた回答について改めて審査請求人に対して反論を求めることも想定されますが、その結果、審理手続に多くの時間を要することになりかねません。

審査請求人の考えにも配慮しながら効率的・効果的な審理を進めるための方法として、審査請求人に弁明書を送付した後、審査請求人として反論をするために処分庁に何を明らかにさせるかを審査請求人と相談して、質問を実施するという対応も考えられるでしょう。

審理員としては、手続全体の進行を見通し、事案に即して、質問を行うタイミングや方法を見極める必要があるといえます。

（水野泰孝）



## 処分庁に対する弁明書の補充の求め

Q35

審理員において、処分庁から提出された弁明書における記載では処分の適法性・妥当性を説明するには足りていないとの心証をもった場合、処分庁に対し、弁明書の補充を求めてもよいのでしょうか。その際、気を付けることはありますか。

A35

審理員は、行審法36条の定める質問として、処分庁に対して弁明書の補充を求めることはできます。

ただし、設例の状況下で審理員が処分庁に対して質問を行う場合、審査請求人から手続の公正さについて疑問をもたれかねないので、審理員が処分庁に対して質問をしたことおよびその内容、並びに、処分庁からの回答等を、審査請求人と共有する必要があると考えます。

### 説明



#### 1 質問について

行審法36条の定める質問の概要については、Q34の「1 質問について」をご参照ください。

#### 2 審査請求人との状況の共有

審理員は、行審法36条の定める質問として、処分庁に対して、弁明書の補充を求めたり、資料の追加提出を求めたりすることもできます。

ただし、行審法は、本来的には、処分庁が自らの責任において弁明書を作成したり資料を提出したりすることを予定しているといえます。審理員が処

分庁に対して弁明書の補充を求めたり、資料の追加提出を求めたりすることは、基本的に、処分の適法性・妥当性を説明させるために行うものでしょうから、審査請求人の立場からは、処分庁に「肩入れしている」という印象をもたれやすい局面であるといえるでしょう。審理員としては、審査請求人から審理手続の公正さに疑問をもたれることのないように配慮して審理を進める必要があります。

また、審理員が処分庁に対して、審査請求人が預り知らない形で「質問」をするということは、行審法は本来的に予定していないといえます。平成26年行審法改正は、審理過程が分からないブラックボックスの審理となることを避けるための改正でもあります。

そこで、審理員として、処分庁に対して弁明書の補充を求めたり資料の追加提出を求めたりする場合には、(Q34にて検討した処分庁に対して弁明書の記載内容について質問をする状況よりもさらに厳格に、)職権にて処分庁に対して弁明書の補充や資料の追加提出を求めたことやその回答等について、審査請求人と共有する必要があるといえます。

(水野泰孝)