

資料 3

# 法務省 提出資料

# 行政不服審査制度検討会 「中間取りまとめ」への意見

平成19年4月25日  
法 務 省

## 第2 客観的かつ公正な審理の実現

### 1 対審構造（審理の主宰者）

審理担当官制度については、次のような問題点を踏まえつつ、更なる検討が必要である。

#### ① 専門性の確保

例えば、官房の特定の者を審理担当官に充てるとすると、官房は省の所管事項全般にわたる処分の違法性及び不当性を適切に判断できる専門性を当然に備えているわけではないので、十分な審理・判断を行うための調査・検討等に相当の時間を要する可能性もあり、そのようなことになれば、「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済」を目的とする行政不服審査制度の趣旨を没却するおそれも否定できないのではないかと。

※ 仮に、地方支分部局で処分が行われた場合は、審理手続の公正性の確保に配慮しつつ、本省の所掌事務の対応する担当部署から、審理担当官を指名できるようにすることにより一定の専門性を確保することも考えられるが、その場合であっても、審理担当官の業務量等によっては、体制面での手当てが必要になる。

#### ② 審理担当部門（組織）及びスタッフ（要員）の必要性

例えば、当該業務を官房に一本化した場合、法務省全体の不服審査をすべて官房が担当することになるので、業務が官房に集中し、他の業務と兼務して処理することに困難を生ずる可能性はないかと。

#### ③ 独立性

関係部局が多い場合もあるので、審理担当官の「独立性」は、形式的に厳格に解するのではなく、手続の公正を確保するのに必要十分な条件は何かといった観点から検討しなければ、不都合が生じるのではないかと。

#### ④ 審査請求人の負担増への配慮の必要性

審理担当官を官房所属職員、本省の所掌事務担当部署所属職員等から指名するとすると、審査請求人が遠隔地に居住等する場合には、その経済的・時間的・労力的な負担が増加するおそれがある（審理をどこで行うかは、實際上重要な問題であり、特に、口頭意見陳述を重視するのであれば、その機会を実質的に保障する必要がある。）。

## 第3 審理の迅速化のための措置

### 2 裁決案の作成・提出

審理担当官の作成した裁決案について、審査庁として調査し、その当否を判断する人的体制をどのようなものと考えているのかが明らかでない（各省の現実の組織

を前提とした場合には、このような人的体制は容易に想定しがたいのではないか。)

## 第7 第三者機関

対審構造を取り入れることに加えて、更に第三者機関を設けることは、客観的かつ公正な判断の担保に資する反面、第三者機関の体制、能力のいかんによっては、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済の実現に影響を及ぼす可能性があるのみならず、以下のような問題点が想定されることから、その位置づけを含めて更に検討を加える必要があるのではないか。

- ① 全府省統一的な第三者機関を置くこととした場合、当該機関は政府のほぼすべての分野に係る案件を審理することになるため、広汎な分野に対応しうる能力・適性又は専門性のある必要員数の委員の確保等が困難なのではないか。
- ② 各府省別に審理する機関を設けるとした場合も、程度、規模等の差はあれ、同様の問題が生ずる可能性があるのではないか。
- ③ 現行の審議会を活用することについては、当省では、現在の審議会等ではすべての分野を網羅しておらず、かつ、一部を除き行政処分の不服審査について現状では特段の知見を有しているわけでもないことから、審議会の大幅な見直しを図る必要があると思われる。
- ④ 審理担当官の行う審理手続と第三者機関への諮問手続との関係、審理担当官の裁決案と第三者機関の答申との関係等について整理する必要があるのではないか。
- ⑤ 行政手続法第13条第2項各号については、不利益処分の性格上聴聞・弁明手続が不要であるとされているものであるが、聴聞相当処分を諮問案件とすることが適当であるとしながら、3(1)ア括弧書きにおいて第2項を含むとしているのは矛盾しているのではないか。

## 第8 関係法令・適用除外等の扱い

- (1) 第4条第1項各号の適用除外事項については、昭和35年の訴願制度調査会答申「訴願制度改善要綱」第3の1においても示されており、対象となる処分の本質から合理性があるので、維持するのが相当である。

当省に固有の適用除外事項のうち、御質問のあった10号の理由については、下記のとおりである。

### 〔外国人の出入国に関する処分〕

「外国人の出入国に関する処分」の特質について、戦後一貫して維持されている判例の基本的立場は、「国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかは、専ら当該国家の立法政策にゆだねられているところであって、当該国家が自由に決定することができるものとされている。我が国の憲法上も、外国人に対し、我が国に入国する自由又は在留する権利（ないし引き続き在留することを要求することができる権利）を保障したり、我が国が入国又は在留を許容すべきことを義務付けたりしている規定は存在しない。」（東京高裁平成16年3月30日判決）というものである。

要するに、外国人の入国・在留を認めるか否か、認める場合にどのような条件の下にこれを認めるかは、特別の条約がない限り、国家の自由裁量に属するものであるということであり、これは、数ある「処分その他公権力の行使に当たる行為」の中でも、「外国人の出入国に関する処分」が有する特質である。

「外国人の出入国に関する処分」が適用除外とされているのは、外国人の出入国を許可するかどうかは、元来国家が自由にこれを決しうるものであるから、国民の権利利益の救済を目的とする行政不服審査法の対象とすることは妥当でないと考えられたことによるものである。このような考え方は上記判例の立場と一致するものであり、これに基づく適用除外という取扱いは、「外国人の出入国に関する処分」の特質を踏まえたものであって、正当である。

仮に、適用除外としなかった場合、そもそも入国・在留の権利が保障されていない外国人に対して、「上陸を認めてほしい」、「在留の継続を認めてほしい」といった「権利利益の救済」のための不服申立の権利が広く付与されることになるが、これは「外国人の出入国に関する処分」の特質をまったく考慮しないものであって、相当ではない。なお、入管法においては、上陸を拒否された者や退去強制手続の対象となった者について、その特質を踏まえつつ、口頭審理や異議の申出といった「行政の適正な運営を確保する」ための「簡易迅速な手続」が整備されている。

#### 〔帰化に関する処分〕

国籍は国家の構成員の資格であって、元来、何人が自国の国籍を有する国民であるかを決定することは、国家の固有の権限に属するものとして、国家が自由に決するものであり、申請者である外国人に帰化の請求権を認めているわけではない。

すなわち、国籍法第5条以下で帰化の条件が定められているが、第5条本文が「法務大臣は、次の条件を備える外国人でなければ、その帰化を許可することはできない。」と規定しているとおおり、これらの規定は、法務大臣が帰化を許可する場合の最低限の条件を定めたものであって、帰化の許否は法務大臣の自由裁量行為であり、しかも、その判断をする上で考慮すべき事情については限定がなく、当該外国人の一切の行状のみならず、国内の政治・経済・社会等の諸情勢、国際情勢、外交関係など諸般の事情が斟酌されている。

以上のことから、「帰化に関する処分」は、処分の性質上、高度の政治的な判断に基づく処分であるために、不服申立てを認めるのが適当でないものであり、行政不服審査法の適用除外としている。

- (2) 個別法で設けている特例については、性質上、本中間取りまとめで提案されている新制度にそぐわないものがあるので、行審法で対審構造を導入することになったとしても、対象となる処分の本質から、合理的なものとして特例の扱いをすべきものの範囲を検討していくべきである。

例えば地方更生保護委員会が決定をもってする処分に対する不服申立ては、中央更生保護審査会という独立の機関による客観性・公正さに特に配慮した審査の枠組みが設けられているが、中央更生保護審査会は、そもそもそれ自体が公正中立な判

断をするために設けられた機関であり、しかも、両議院の同意を得て法務大臣が任命した委員長又は委員が、自ら行政不服審査法に基づく審査等を行うこととされていることから、中央更生保護審査会による審査に、あえて審理担当官の制度を導入し対審構造を採る実益はない。

また、争点整理・証拠整理手続を行う際、出頭、電話等により、口頭、書面等で請求人に審査請求の趣旨・理由を明らかにさせ、処分庁に原処分理由を改めて説明させる方法で行うとのことであるが、地方更生保護委員会がする不利益処分にあつては、これに対する不服申立てがされる時点では既に審査請求人が刑事施設等に収容されている場合が大半であることから、審査庁への出頭、電話等の方法を用いることは困難である。

## 第9 処分以外のものに対する不服の申出

### 1 行政指導に対する不服の申出

権限濫用型の行政指導を不服審査の対象とする場合、「許認可等」の定義を明確にする必要がある。この類型が、行政手続法第34条に違反する違法な行政指導を対象としていることにかんがみれば、同条における「許認可等」の定義（行政庁の許可、認可、免許その他の自己に対し何らかの利益を付与する処分）とあわせるべきである。

### 2 行政指導以外の事実行為及び行政上の契約

行政指導以外の事実行為には、様々な類型があり、その中には、不服審査の対象とすることで重大な事務支障が生じ、行政目的の達成が困難になるものも存在する。

例えば、行政調査の中には、破壊活動防止法及び無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律に基づき暴力主義的破壊活動を行った団体及び無差別大量殺人行為を行った団体（以下「破壊的団体」という。）を調査の対象とするものもある。仮に、このような調査を不服審査の対象とした場合、①破壊的団体が調査活動を牽制・妨害する目的で不服審査を行う可能性がある②破壊的団体が調査の目的・手法・関係者等を明らかにする目的で不服審査を利用する可能性がある（これらが明らかになれば、破壊的団体が調査に対する防御・隠蔽措置をとることが可能になるほか、関係者の身に危険が及ぶ可能性もあるので、通常このような調査の内容は高度な秘匿を要する）などの問題が生じ、調査目的の達成が困難になる。

こうした点を考慮すれば、行政指導以外の事実行為を不服審査の対象とするか否かを検討する際には、上記のように、不服審査の対象とすることで重大な事務支障が生じ、行政目的の達成が困難になるものについては、不服審査の対象から除外すべきである。

## 【委員からの確認事項に対する意見】

「行政組織の中における当該決裁ラインから相対的に独立した審理担当官」について、

### 1 担当部署以外の部署の職員に指名を受諾させることは実際問題として容易か。

担当外の業務への習熟をどのように図るか、既存業務を行いつつ審理業務を行うた

めの体制整備等をどのように図るかについて、更なる検討が必要である。

## 2 予め審理担当官指名のルールを省庁内で作成することは可能か。

正確に回答するためには、審理担当官の役割がどのようなものであるかが明確にされる必要があるため、現時点での回答は差し控えたい。(審理担当官の職務内容によっては、相当の職を新設する必要性が生ずる可能性もある。)

## 3 争点及び証拠整理手続を実施し、裁決案を作成・提出するなどの職責を担える職員は確保できるか。効率を考えると、不服申立手続処理の経験を積んだ職員に集中的に処理させるといふことにならないか。

(前段) 現状では、このような業務を専従的に職務として行っている職員がいないので、専門の職員を養成する必要がある。

(後段) そのような職員を養成し、専従的に当該職務を担当させることが可能かどうかという趣旨であるならば、次のような措置が必要となる。

- ・ 専門分野ごとに専従職員を置く (専門性の確保)。
- ・ 主任の専従職員を補佐するスタッフを置く (処理体制の整備)。
- ・ 専従職員及びスタッフを養成する (人事上の処遇)。

以 上