

環境省 提出資料

行政不服審査制度検討会中間取りまとめに関するコメント

平成19年4月
環 境 省

行政不服審査制度検討会の中間取りまとめにつきまして、環境行政における不服申立ての実情を踏まえ、以下のとおりコメントを提出いたします。

< 第三者機関について >

1. 個別法に基づく既存の第三者機関については、中間取りまとめの第7（第三者機関）における記述の対象外として扱うべきである。

< 理由 >

昨年3月にまとめられた行政不服審査制度研究報告書においては、「現在、第三者機関が関与していない行政分野について、情報公開・個人情報保護審査会のような仕組みを設け、各行政機関からの諮問を受ける形としてそこで分野横断的に処理を行うことが一つの選択肢ではないかと考えられる。」とされているところ、今回の中間取りまとめでは、既存の第三者機関についてどう取り扱うのかが記載されていないため、明確にする必要がある。

現行の公害健康被害の補償等に関する法律（以下、公健法という。）においては、環境省から独立した公害健康被害補償不服審査会が設置されており、これは、第三者機関（裁決機関）であると認識しているところ。

公健法上の認定又は補償給付の支給等に関する処分については技術的な問題が多く、その審査に当たっては、高度な専門的・技術的知識が要求される。したがって、分野横断的な第三者機関の委員ではなく、公害問題に関する識見及び医学・法律学等の学識経験を有する委員による審査が、適正かつ迅速な審査のために不可欠であるため、既存の公害健康被害補償不服審査会をそのまま活用することが適当であると考えられる。

上記のように、既存の第三者機関については、個別に設置した特別の趣旨があると思料され、行政分野を横断的に扱う第三者機関とは区別するべきである。

2. 個別法に基づく第三者機関が裁決を行う場合には、新たに審理担当官を置く必要はないのではないか。

< 理由 >

公健法においては、都道府県又は政令市が行った認定又は補償給付の支給に関する処分について不服のある者は、認定又は補償給付の支給に関する処分については技術的な問題が多いこと、健康被害者を迅速適正に保護する必要があること、審査に当たっては専門的・技術的知識が要求されること、審査は公正な立場で行う必要があること、から、上級行政庁に対してではなく、

公害健康被害補償不服審査会に対して審査請求が行われ、裁決まで公害健康被害補償不服審査会が行っているところである。また、公害健康被害補償不服審査会の委員は国会の両院の同意を得て内閣総理大臣に任命されることとなっており、委員は独立してその職権を行うことが法律上明記されている。その上で、対審構造の下、口頭審理を原則とするなど審理においても客観性・公平性が担保されていることから、改めて審理担当官を設ける必要性・意義はないと考えられる。

< 不服申立ての基本構造の簡素化について >

3. 行政不服審査を審査庁に対する「審査請求」に一元化する場合の例外として、「再調査請求」が位置づけられている。中間取りまとめでは、これが認められるのは、大量集中的かつ要件事実の認定の当否に係るものとされているが、これに加え、簡易迅速性や機能してきた実績等の観点から、「審査請求」の前段階としてその存在意義が大きいと認められるもの等についても、原処分庁が対審構造をとらない簡易迅速な手続きにより改めて処分を見直すこともできることとすべきである。

< 理由 >

公健法においては、原処分庁である都道府県知事又は政令市の長に異議申立てを行うことにより原処分庁に対して再検討の機会を与え、実情の徹底した把握とその迅速な処理によって適正迅速な運営を確保するために、あえて異議申立てについて特段の定めが設けられている。

審査を実施している地方公共団体によれば、医師等から新たな資料が提出される場合は異議申立てにより容認されるケースが多く、実際、容認される事案は24%に上り（旧第一種地域に限定すれば32%）、原処分庁の再考の機会として有効に機能していると考えられる。

また、異議申立ては、審査請求に比べて手続が簡単であることから、不服申立人にとって負担が軽く、処理期間も短いことを考慮すると、すべての処分を一律に対審構造による「審査請求」の対象とすることは、簡易迅速な行政不服審査制度の趣旨に反し、必ずしも不服申立人の利益にならないと考えられる。

（参考） 公健法施行以来の異議申立ての総件数、そのうち容認された件数及び公害健康被害補償不服審査会に審査請求がなされた平成18年3月末現在の件数は下表のとおり。

	異議申立て	容 認	審査請求
旧第一種地域	3,995件	1,262件(32%)	294件(7%)
第二種地域	1,231件	1件(0.0%)	837件(68%)
合 計	5,226件	1,263件(24%)	1,131件(21%)

（異議申立て及び容認件数については原処分庁から、審査請求件数については審査会からの報告による）

<客観的かつ公正な審理の実現・審理の迅速化のための措置について>

4.(1)直接対峙の形式で行われるべきは、争点及び証拠整理の手続のみであるか、審理も含むのか。

(2)((1)で、審理も含めて直接対峙の形式で行われるべきものとする、または両者を明確に区別しないこととする場合、)対審構造の導入、口頭意見陳述等の導入により、かえって審理の長期化が懸念されるケースも考え得るため、審理の迅速化の観点から、専門的な知見が必要である場合等一定の客観的な要件を満たす場合には、当事者同士の直接対峙によらず、審査庁が書面による審理を行うことができることとすべきである。

<理由>

石綿健康被害救済制度に係る不服審査請求(認定申請、特別遺族弔慰金請求関係)において、争点及び証拠整理の手続については、直接対峙の形式で行われることについて特段の問題はないが、審理については、医学的資料を検証することが必要であるため、専門的知識のない当事者同士が対峙しても、いたずらに審理を長引かせることとなる可能性が高いと考えられる。(なお、石綿健康被害救済制度の場合は、公害健康被害補償不服審査会が審理を担当。)

なお、この点について、同じく医学的専門知識を必要とする公健法の不服審査請求においては、

陳述が飾り気なしに行われるので当事者の真意を把握しやすい、

印象が直接的かつ鮮明である、

などの長所がある口頭審理を採用しているが、一方で、審査請求書の受理から裁決までの期間が長く、石綿による健康被害のひとつである中皮腫の平均余命が約2年であることを考えると、公健法の不服審査請求の処理期間を大幅に短縮する必要があったため、石綿による健康被害の救済に関する法律の不服審査請求においては、行政不服審査法の原則である書面審理主義を採用することによって、迅速な処理を行うこととした経緯がある。

<審理担当官について>

5.審理担当官の指名に当たっては、どのような者を指名するか等の基本的考え方を示すとともに、専任の人員の確保など体制の整備が必要である。

<理由>

審理担当官に指名されると、通常業務に加え審理業務を担当することとなり、過度の負担がかかることが想定されるため、担当部署以外の部署の職員に審理担当官の指名を受諾させるには、予め審理担当官指名のルールを予め省庁内で策定しておく必要があると考えられる。その策定に当たっては、政府全体で基

本となる考え方を共有しておく必要がある。

また、審理に明るくない者が審理担当官になると、審理が長引くほか、通常業務にも支障が生じ、結果的に国民の権利・利益の保護にはつながらないことが懸念される。そのため、審理担当官には、これまでに行政不服審査の経験があるなどある程度の行政経験が必要であり、かつ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を専任として指名すべきであり、そのための体制整備が前提として不可欠である。

公害健康被害補償制度及び石綿健康被害救済制度 における不服申立ての流れ

< 公害健康被害補償制度 >

< 石綿健康被害救済制度 >

都道府県知事等

(独)環境再生保全機構

処 分

認定申請者・被認定者等(被処分者)

原処分に不服がある場合

異議申立て

都道府県知事等

原処分に不服がある場合

決定

決定に不服がある場合

審査請求

公害健康被害補償不服審査会

委員6名のうち3名による合議体が審査

< 審理の方式 >

現地口頭審理の開催
(当事者及び代理人等意見陳述。
その際、補佐人とともに出頭可。)
審査会は審理の期日における経過
について調書を作成。
(当事者及び利害関係人は調書の
閲覧が可。)
その他事項は、基本的に行政不服
審査法に基づく。

< 審理の方式 >

行政不服審査法に基づく書面審理。
すなわち、
・審査請求人又は参加人(利害関係
人)は口頭意見陳述可。その際、補
佐人とともに出頭可。
・意見陳述に係る調書の作成及び閲
覧は任意
その他事項も、基本的に行政不服
審査法に基づく。

裁決

審査会の処分については、
行政不服審査法による不服申立てをすることができない。

決定に不服がある場合

訴訟

行政不服審査制度検討会省庁別ヒアリングにおける委員の御指摘を踏まえ、公害健康被害の補償等に関する法律(以下、「公害健康被害補償法」という。)に係る追加意見を、以下のとおり提出いたします。

【委員の指摘】

1. 「異議申立て(再調査請求)」の「審査請求」に対する前置主義を廃し、両者のうちから選択することも可能とすべきでないか。

(意見) 公害健康被害補償法については、制度特有の事情があることから、「異議申立て」前置を維持していただきたい。

(理由) 公害健康被害補償法においては、現行の「異議申立て」は簡易迅速に処分
再検討を行う機会として、「審査請求」は第三者的な専門家が改めて審査を行う
機会として、それぞれ意義を有しており、両者一体となって制度が運用されること
により、国民の権利救済に有効な機能を果たしている。

実際の事案の状況を改めて吟味したところ、公害による健康被害は、因果関係
の立証が困難で判定が難しい等、その特殊性から、他制度の事案より審査処理
に時間を要しており、「審査請求」を効率的に行うためにも、まず原処分庁に対し
その処分を見直す機能を有する「異議申立て」を行うことを通じて、争点を明確化
することが不可欠である。なお、公害健康被害補償法において、「異議申立て」が
果たしている機能の意義については、P3において後述する。

【委員の指摘】

2. 不服申立て(異議申立て・審査請求)の前置主義を廃し、訴訟との選択制とすべきでないか。

(意見) 公害健康被害補償法については、制度特有の事情があることから、不服申立て前
置を維持していただきたい。

(理由) 公害健康被害補償法は、民事責任を踏まえ、行政庁による認定等により公害健康被害者の迅速かつ公正な保護を図ることを目的とした制度である。

公害健康被害補償法による補償を求める場合には、以下の理由により、不服申立前置を法に規定しているものであり、不服申立前置が必要である。

無用な混乱を避けるため、処分に関する行政の統一的運用を図る必要があること(認定基準の統一的な取り扱いが極めて重要)

処分の内容が専門的・技術的知識(医学・公害法学)を要するものが多いこと

審査請求の審理は、両議院の同意を得て任命された委員により構成される専門性のある第三者的機関が当たること 等

なお、公害健康被害者は、本制度によらず、民事訴訟により補償を求める道を選ぶことも可能であるが、実態として、公害訴訟は長期化する傾向があり、被害者の迅速な救済手段としての公害健康被害補償制度を、現状どおり維持することが必要である。

また、P1の委員指摘1.2.をはじめとする環境省ヒアリングの際の御指摘を踏まえ、これらに対する我が方回答の前提となる現行の「異議申立て」の果たしている機能に関する認識について、前回提出意見を整理し、以下のとおり改めて申し上げます。

(意見) 最終取りまとめに当たっては、「課税処分その他大量収集的に行われ、かつ、当該処分に対する不服が概して要件事実の認定の当否に係るもの」に該当するかどうかが必ずしも明らかでない場合であっても、現行制度において、「異議申立て」が前置されており、実績評価から簡易迅速な国民の権利利益の救済措置として有効に機能している場合には、「審査請求の前段階で、迅速処理を条件とする現行の異議申立制度のように処分担当者等が改めて処分を見直す手続」を維持することが可能となるように記述いただきたい。

(趣旨) 1. 公害健康被害補償法の被認定者は、大気系疾病のみで約4万7千人(平成19年2月末現在)もあり、この認定の更新は3年ごとに、障害等級の見直し審査は毎年行われているほか、被認定者が死亡した際には、遺族補償費、遺族補償一時金、葬祭料の支給の申請も行われている。また、水俣病に関しては、平成16年度の最高裁判決以後、新たな認定申請が急増している。こうしたことから、行政不服審査制度改正の影響は多くの患者に及ぶものである。

2. 現在の公害健康被害補償法の不服申立ての仕組みはよく機能している。具体的には以下のとおり。

(1) 第三者機関である公害健康被害不服審査会に対する「審査請求」と、その前段階として、原処分庁に対する「異議申立て」を認めているが、これは、原処分庁に再検討の機会を与え、実情の徹底した把握とその適正迅速な処理を確保するために、個別法(公害健康被害補償法)であえて規定したものである。

(2) 「異議申立て」は、「審査請求」に比べて手続が簡易であることから、申立人にとって負担が軽く、処理期間も短いことを考慮すると、すべての処分を一律に「審査請求」の対象とすることは、必ずしも、不服申立人の利

益にはならない。

- (3) これまでの「異議申立て」の実績を見ると、医師等から新たな資料が提

出されるなどにより、申立てが容認されるケースが 24%に上っており(特に大気系疾病にあつては 32%)、原処分庁の再考の機会として有効に機能している。

	異議申立て	容 認	審査請求
旧第一種地域	3,995件	1,262件(32%)	294件(7%)
第二種地域	1,231件	1件(0.0%)	837件(68%)
合 計	5,226件	1,263件(24%)	1,131件(21%)

3. 大気系疾病に係る一部の患者団体は、上記2.にあるように現在の仕組みはよく機能しているとして、現行の「異議申立て」「審査請求」の二本立ての維持を要望しており、「審査請求」の前に原処分庁が改めて処分を見直す手続が廃止された場合には、全国の公害健康被害者から「患者切り捨て」との批判・反対を招きかねない。
4. したがって、現在の制度をそのまま維持できることとするか、あるいは、新たに設けられる「再調査請求」という類型の下で、現行の「異議申立て」と同様の手続を維持できることとすることが必要である。