

行政不服審査法案について

2009.12.01

政策研究大学院大学

福井秀夫

1、行政不服審査制度の機能分担—行政訴訟との関わり

元々、行政不服審査制度は、異議申し立て、審査請求を問わず行政庁内部の簡易、迅速な権利救済手続きとして設けられたものである。行政庁内部での、念のためのやり直しの機会を設けたと言うに等しく、そもそも人事的、予算的に一体である行政機関の内部の違法・不当のチェックがどの程度実効性をもって機能するかについて、必ずしも十分ではないという疑いがあるからこそ、「重装備」を目指さず、「軽装備」の仕組みとして設けられ、長年運用されてきたと言っても過言ではない。

仮に、行政不服審査制度を「重装備」型に転換するとすれば、行政訴訟制度との分担を明確に整理する必要がある。元々「重装備」を想定されており、かつ証拠の収集、審理の厳格手続き等を持つ訴訟制度は、はるかに審査機関の権限が大きく、審査のための情報量も多いことは明白である。かつ、最終的な行政の違法性は、裁判所においてのみ確定されるものであるから、最初から司法審査を望む国民にとって、行政不服審査を経由するよりも、二度手間にならないという効率性の面のメリットもある。

言わば、第三者性があり、国家機能の分担として行政庁の違法や違憲を最終的に確定する権限のある司法機関が審査するのではなく、行政庁内部に権限を残したまま「重装備」化するという行政不服審査制度のあり方が、果たしてそのために要する組織・人員・予算の肥大化というデメリットと比較して、十分な国民の権利救済機能、行政の適法性確保機能という公益の実現に効果的に寄与するものであるのかどうかの基本的な検証が必要ではないだろうか。

少なくとも法案提出時における総務省幹部からの説明では、行政訴訟制度と行政不服審査制度との機能分担の考え方については、具体的で体系的な整理がなされたという事実は見受けられなかったのに加え、最終的に国民や納税者が負担する行政コストの肥大化に対して得られることとなる公共公益性の発揮というメリットの程度についても、具体的な検証成果は何ら示されなかった。

改正案を正当化する立場の組織や、関係者からは「審査請求」に「一元化」すること、「行政不服審査会」という第三者的で客観的・公正な判断を得られる組織に関与させるのだから、その分違法・不当の是正効果はあるはずだ、といった観念論が示されるが、それだけの抽象的なドグマのみで、国の組織・人員・予算の無限定の肥大化につながる可能性があり、また、地方自治体の業務をいたずらに肥大化させることとなりかねない審査会組織を一律画一的に「必ず設けさせること」にいかなる合理性があるのかについて、検証がないままに改正案が取りまとめられたと言っても過言ではない。

そもそも申立人から見た行政不服審査制度の意義は何か。訴訟提起と比べて費用的、労

力的に負担が少なく、ハードルが低いので、費用が訴訟と比べて安い、ないただなら、一応提起しておこうといった程度の認識が多いと言われる。行政庁内部の不服審査手続が客観的公正に行われると本当に信じている国民が多いという調査結果もない。これは当然のことだろう。違法・不当行為をした行政庁の、言わば身内組織が裁く内部的解決に本当に期待する国民が多数いたらその方が不思議である。むしろ、逆に行政庁内部の審査手続を複雑化、重装備化するということは、申立人の主張や申立て理由をつぶすための証拠整理や法律論の積み重ねがより充実するという、国民救済とは逆の方向に働きかねないという懸念も否定できないのである。

行政権と司法権とは、三権分立として、権限があえて独立であり、分離されていることの意味を改めて考えるべきであろう。第三者機関が介在するにせよ、しよせん裁決権者は、行政庁内部の「身内」組織であり、その判断に対するほとんど全幅の信頼がない限り、およそ手続自体を重疊化、複雑化、重装備化することの合理性等は、肯定しにくい。

今般の改正法案は、この点の国家機能の分担関係が整理されていないどころか、本来の憲法的原理に逆行している側面すらあるものと見受けられる。審理を充実させ、証拠提出や調査等を行政庁のみに有利になるようにせず、かつ「重装備」であるにも拘らず、審理の促進を図り、原告の経済的・労力的負担をも軽減すべき最も重要な本尊は、むしろ行政訴訟制度なのである。本来「自己決定の見直し機会の付与」といった程度の期待があるにすぎない行政不服審査制度について、申立人の便宜や国民的負担をほとんど検討もせず、肥大化させ、権限分配の基本構造がおよそ異なるにも拘らず、言わば形式的手続のみ客観化、言い換えれば、「行政訴訟化」しようすること自体、訴訟制度と不服審査制度の区分の意義を失わせ、国民の権利救済とは無縁かつ、無用の行政庁のやけ太りが生じかねない、と見るのが素直な見方であると思われる。

このような観点を踏まえれば、行政不服審査法案については、いったん完全に白紙に戻した上で、行政訴訟制度との分担関係を踏まえ、憲法的価値を毀損することのない、真に「簡易・迅速」な救済制度としての改善を図る事項のみに限定した改正を検討することが必須であろう。

さらに言えば、改正しようとする立法を支える立法事実に関する真摯な調査をほとんど行わず、関係の第三者的審査請求補助機関・裁決機関などの整理も一切行わず、内閣府などの他の関係行政機関に対する説明責任も果たさず、実質的な制度改正の意義や効果についての第三者的反証に耐える効果測定の試算すら行わないまま行われた、現行法案の作成過程や、これに関わった組織のあり方自体に基本的な疑問があると言わなければならない。内容の公正性を疑わざるをえないような手続的な問題点が法案提出過程において存在したことは、特に想起されるべきである。

2. 不服審査会必置に理由はない

本来、手続の錯綜のコストは無視できず、簡易迅速な制度という趣旨に鑑み、このよう

な組織には合理性がない。これを制度化する必然性に乏しい。必置機関として、国、全自治体に義務付けるなど、論外の制度というべきである。

既存の第三者機関についても、むしろ、撤廃又は、利用について申立人の希望を踏まえるものとするなど、統一的に整理をすべきである。

効果の明らかでない、しかも行政組織の肥大化につながるこのような組織は、所管行政庁にとっては意味があるかもしれないが、国民の権利利益の救済という観点からは、問題があり、白紙に戻すべきである。

3. 審理員についての検証も不十分

同様に審理員が真に機能することとなるのかの検証も不十分である。同一行政庁職員による手続きという位置付け自体にそもそも限界がある。機能しない可能性が高いのに、組織的対応を行うことによる、他の行政事務の停滞などへの負の影響などの考察を行ったうえで対応すべきである。

4. 再調査請求の合理性も疑問

これは、異議申立てと実質的に同等の機能であり、しかも請求前置となると屋上屋の手続となる蓋然性が高い。

5. 不服申し立て代理権を弁護士以外に解放

司法書士、行政書士、社会保険労務士など、関連専門家による代理権を正面から認めるべき。

6. 不服申し立て前置の撤廃

本来、不服申し立ての実を挙げるためには、不服申し立て前置の義務付けをすべて撤廃すべきである。他の個別法で設けているものについても、全体を通則的に整理したうえで、撤廃の方向で整理することが必要である。

国民の権利利益の確保に資する行政救済法の在り方について

違法・不当な行政活動に対して国民の権利利益を実効的に確保する観点から、行政救済法の制度・運用について、権利救済の実効性、行政・国民の両当事者の対等性、救済ルールの明確性を解釈指針とすべき旨を行政事件訴訟法の目的規定として明記することに加え、下記のとおり見直しを行うべきである。

記

1. 訴訟要件の明確化と緩和

1-1 立法による原告適格の過度の制限の排除

行政事件訴訟法第10条第1項（取消しの理由の制限）が、実質的に本案審理において原告適格を無に帰せしめる主張制限として機能しないよう要件を改めるとともに、原告適格についても、実質的に行政処分によって不利益を被ることとなる第三者が排除されることとならないよう明文を設けるべき。

集合的な利益が侵害された場合に原告適格が認められるように団体訴訟を導入すべき。

1-2 訴訟類型間の垣根の排除

訴訟類型の不明確さのために救済の道が閉ざされることのないように、訴訟類型の境界線が不明確な場合には、どの救済類型を活用することも許されることとすべき。

1-3 国と都道府県、市町村間の紛争について一般的に訴訟による解決を認めるような立法措置を講ずること

1-4 義務付け訴訟、差止訴訟の要件緩和

義務付け訴訟、差止訴訟は明示的に導入されたが、要件が厳格であるために、適切に活用されていない。更なる活用を促すため、要件を緩和すべき。

2. 裁量審査に関する基準の導入

行政の判断過程に対する合理的な考慮の有無の審査、費用便益分析手法の活用等により、裁量行政に対する司法統制を実効的に行うための明確なルールを設定すべき。

3. 行政訴訟における原告負担の軽減

行政訴訟の提訴手数料を訴額算定不能の場合と同様として低額化し、国民

が違法な権力行使に対する対抗手段として利用しやすい制度とすべき。

4. 行政庁による適法性の立証責任の導入

行政事件訴訟法（住民訴訟を含む）、国家賠償法など行政救済法の運用全般を通じて、被告行政側に、その活動の適法性に関する立証責任を負わせるとともに、それに不利な証拠の提出を義務付け、中立的立場に立った訴訟活動を義務づける等、行政庁の客観義務を導入すべき。

5. 違法行政に携わった公務員の個人責任の厳格な追及

違法行政防止のインセンティブ向上等の観点から、故意・重過失により違法行為をした公務員に対する求償権行使の義務付け、故意・重過失のある公務員の被害者に対する直接の個人賠償責任を規定すべき。

6. 仮の救済の要件緩和

仮の救済こそが実効性ある裁判制度の生命線であり、違法行政による重大な不利益・損害の発生を効果的に防止する観点から、執行停止、仮の義務付け、仮の差止めに関する要件を大幅に緩和すべき。

7. 住民訴訟の被告を地方公共団体職員個人とせよ

平成14年改正前の地方自治法の制度に復し、首長等の責任の明確化、違法な公金支出防止のインセンティブ向上を図るべき。

8. 国民訴訟（仮称）制度の導入

住民訴訟類似の国民訴訟（仮称）制度を導入し、国家予算・税金のムダづかいに対するチェック機能を強化すべき。

9. 裁判官人事に関する政治主導の発揮

行政訴訟の実効性をあらしめる観点から、内閣の憲法上の権限である、裁判官の任命権行使を実質的に機能させるべき。

以上