

行政不服審査制度検討会第15回議事録

1 日時 平成19年6月7日（木）14時～17時

2 場所 総務省1002会議室

3 出席者

（参集者）小早川光郎座長、今川晃先生、小幡純子先生、高橋滋先生、中川正晴先生、雛形要松先生、藤村誠先生、前田雅子先生、水野武夫先生、山本隆司先生、和久井孝太郎先生

（座長、座長代理以外は五十音順）

（事務局）石田行政管理局長、宮島官房審議官、上村行政情報システム企画課長、水野行政手続・制度調査室長、佐竹行政手続・制度調査室課長補佐、加藤行政手続・制度調査室専門官、平野行政手続・制度調査室課長補佐

4 議題

- （1）開会
- （2）主な論点に関する検討
- （3）最終報告案に関する検討
- （4）閉会

【小早川座長】

それでは、これより行政不服審査制度検討会第15回会合を開催します。

本日は、まず初めに前回ヒアリングにおいて地方三団体から提出された御意見につきまして、最終報告の取りまとめに当たってどのように考慮し、反映していくべきかということについて議論をしたいと思います。その後、後半部分では関係機関からのヒアリングなど、これまでの議論の結果を踏まえてワーキンググループの方々に作成をお願いしておりました最終報告案について議論をしたいと思います。

ということで、まず、手元の資料について事務局から説明をお願いします。

【水野室長】

今回の資料ですが、議事次第のほか、資料1として「主な論点に関する検討資料」、資料2として「行政不服審査制度検討会 最終報告案」をお手元にお配りしておりますので御確認ください。

なお、前回までにお配りした資料などにつきましては、卓上に御用意しております。以上でございます。

【小早川座長】

それでは、よろしゅうございましょうか。前回のヒアリングにおいて地方三団体から提出された御意見につき、最終報告取りまとめに当たってどのように考慮、反映していくべきかということについて議論したいと存じます。これにつきましては事務局のほうで資料を準備しておられますので、その説明をお願いします。

【水野室長】

まず、資料1について御説明いたします。ワーキンググループにおいて、今後、最終報告案を作成するに当たり、特に地方公共団体における審理担当官、第三者機関、裁定的関与という主要論点の方向性については、地方三団体等からの御意見を踏まえての検討が必要なことから、6月1日にワーキンググループを開催しまして検討した結果をこの資料に記しております。ワーキンググループの先生方の御了解のもと、便宜、私から御説明いたしますが、説明不足の点がございましたらワーキンググループの先生方から補足をお願いいたします。

まず、1ページの「地方公共団体における審理担当官についてどう規定するか」という論点から御説明いたします。中間取りまとめでは、「主として国についての改正を念頭に置いて検討したものである」ことを明記しておりますが、地方三団体からのヒアリングでは、「具体的な対応は各自治体の判断にゆだねるべき」といった御意見の紹介がございました。このような御意見を踏まえ、2ページの「検討の方向性」ですが、まず国の行政機関における審理担当官ですが、前回の検討会での議論も踏まえまして、「審理担当官は、処分の内容及び理由の起案者その他処分の決定に関与していない者であることを原則とする」一方、「どの組織に所属する、どのレベルの者を指名するかについては、組織の実情等に照らして審査庁が判断し、また、その指名基準をあらかじめ作成・公表することにより客観的かつ公正な審理を期することとしてはどうか」としております。

ただし、「組織体制上、処分の決定に関与していない者を審理担当官として指名すること

はできないやむを得ない理由があるときは、客観的かつ公正な審理を実現するとの観点から、上記原則に対する例外についても指名基準をあらかじめ作成・公表し、審査庁の判断によりその指名基準に従って審理担当官を指名することとしてはどうか」としております。このため、「地方公共団体についてもこのような原則・例外に従って審理担当官を指名することとすれば、組織の規模や不服申立件数等、個々の事情に応じ、適切かつ柔軟に審理担当官を指名することができるのではないか」としております。

次に、3ページの「地方公共団体における第三者機関の設置態様をどう規定するか」という論点について御説明いたします。中間取りまとめでは、「主として国についての改正を念頭に置いて検討したものである」ことを明記しておりますが、地方三団体からのヒアリングでは、全国知事会からは御覧のような各種の御意見の御紹介があったほか、地方の実情に応じた設置形態を認めるべきであるといった御意見がございました。このような御意見を踏まえ、3ページから4ページにかけての「検討の方向性」ですが、「地方公共団体については、一定の案件について第三者機関へ諮問する手続は、国と同様に制度化するが、第三者機関の在り方については各地方公共団体の条例で定めることとしてはどうか」としてしております。

次に、5ページの裁定的関与について御説明します。中間取りまとめでは特段の記載はございませんでしたが、各府省からのヒアリングでは御覧のような各種の御意見がございました。また、全国知事会からはアンケートによる一部の自治体の御意見の御紹介ということでございましたが、「法定受託事務に係る再審査請求については維持すべき」といった御意見などがありました一方、「自治事務については裁定的関与を廃止すべきである」とか、また、「法定受託事務を含め、原則として廃止すべき」といった御意見もございました。

このような御意見を踏まえまして「検討の方向性」ですが、「裁定的関与については、国民の権利利益の救済の観点からは廃止しても支障はなく、むしろ、不服申立ての基本構造の簡素化の趣旨にかんがみると、原則として廃止することが適当であり、地方分権の観点にもかなうものと考え、国と地方の関係の在り方の問題として総合的に議論されることも必要である。このため、国と地方の関係を含む不服申立手続については、その在り方についての地方分権改革推進委員会等における結論を待つこととする」としてしております。

資料1についての説明は以上でございます。

【小早川座長】

ありがとうございました。

それでは、ただいま説明のありました資料1についてですが、3つ項目がありますので順番にいきたいと思います。最初に1の審理担当官の項目から始めたいと思いますが、いかがでしょうか。御意見があったらお願いします。

どうぞ。

【前田先生】

2ページの検討の方向性のところのアの3つ目の段落のところですが、前回の会議で、示された資料の中の「関与していない者」というのは、「関与」について解釈に幅が出てくるのではないかというようなことも申し上げたところです。今回の会議では「処分内容及び理由の起案者その他」という例示がされておりまして、より具体化されたのだなというふうに見ておりましたけれども、この表現が、1つは趣旨がわかりにくいのではないかと思います。つまり、「処分内容及び理由の起案者その他処分の決定に関与していない者」ということで、これは同じような表現が後に検討されます最終報告案にも出ていたかと思いますが、少し意味が取りづらいということです。

もう一つ、同じく意味がわかりにくいのですが、「起案者」という表現が、実務に精通されている方であればおのずとわかるところであるかと思うんですけども、「当該処分に係る事案の調査検討に携わった」といった表現のほうがわかりやすいのではないかと思います。もともと、そうしますと、その例示に該当する者がより限定されることになるとも考えられますので、この点につきまして質問させていただきたいと思います。

【小早川座長】

今の点はいかがでしょう。今御指摘のパラグラフは、全体が原則と例外と書いてありますけれども、ある意味で複雑な構造になっている。今御指摘の箇所は、原則ではあるんですが、しかし、それは、最低限これだけは守れという意味の原則であると同時に、しかし、それでも無理なときは例外がありますよというのが後に控えている、そういう意味での原則なのですね。その辺の位置づけというか、全体の文理もやや複雑なところがあります。ただ今の御指摘は、ここで言っているものの範囲というのは果たして一義的に明確なのかどうかということですね。

それから、今指摘されて、見ていたんですけども、「処分内容及び理由の起案者」というのと「その他処分の決定に関与していない者」というのはベクトルが逆なんですね。だから、ここは、まあ、わかりますけれども、日本語としてはちょっと変だなという感じは、今気がつきました。「起案者」というのはどうなのでしょう。行政の意思決定の実際と

というのは、昔習ったときは、稟議制というのがあって決裁書に順番に判を押していくという
ことだったと思うんですが、今はそうではないんですか。ここで言う起案者というのは、
実際の行政運営上何を指しているのか。

【高橋先生】

ここは「案をつくった人」位のイメージで考えていたんですが、ただ、実際の文言をど
うするかということで起案者という話になったと思いますので、その表現ぶりについては
少しわかりにくいということであれば、もう少し検討させていただく余地はあると思いま
す。おっしゃるとおり、決定に関与した者でない者ということで、この表現のベクトルは
確かに逆ですので、そこも変えるということはあるんじゃないかと思います。

あと、たしか決定に関与している者というのは法文にあって、それをとってきたと記憶
しています。もっとも、その具体的な例示をどうするのかということで、今、ここに御紹
介したように処分内容及び理由の作成に実質上関与した人、これぐらいのイメージを考
えたということです。

【小早川座長】

今言われたのは行政手続法ですか。

【高橋先生】

違います。

【山本先生】

よろしいですか。独占禁止法の第56条。

【高橋先生】

そうです。

【山本先生】

独禁法の第56条。ここでの例示は、審査官なのですけれども、審査官に当たるものは
一般の行政にはないものですから、議論をしたときに何か例示があったほうがわかりやす
いだろうというので、完全に法文になるかどうかはわからないけれども、「起案者」を持っ
てきたんですが、もっと適当なものがあれば差し替えたほうがとは思いますが。

【小早川座長】

これは、最終報告案にはもう反映されているのでしたっけ。

【水野室長】

しております。

【小早川座長】

場所は。

【水野室長】

15ページになります。

【小早川座長】

なるほど。15ページに、そのものの文章でありますね。これは、今日の進め方というか、今日どこまでやるかですが、今のようなことは宿題にしていいいですか。

【水野室長】

はい。

【小早川座長】

では、その「起案者」といったあたりの表現は、さらに考えていただくということにしたいと思います。

【藤村先生】

関連で。独禁法の規定、よくわからなかったんですが、決定に関与している者という、たしか各省ヒアリングの中で範囲がわかりにくいという意見があったと思いますので、今、座長のお話も含めて御検討いただければと思いますが、御説明では実質的に関与したところをおっしゃられているんだとすれば、「実質的に」というのを入れたほうが行政の実態にはマッチするのではないか。非常に形式的にあちこち稟議制で決裁を回すので、そこら辺が少しあいまいだという各省ヒアリングのときの意見だったんじゃないかというふうに記憶しております。

【小早川座長】

今の御趣旨は、「実質的に」を入れることで実質的なものに絞るということですね。

【藤村先生】

そうです。

【小早川座長】

ただ、ここは法文に書くことになるのでしょうから、多少はっきりした言葉は必要ですよ。

【高橋先生】

「実質的」という表現を法文に具体化できるかどうかはなかなか難しいところはあるんじゃないかと思います。その意味で具体的な例示をここに置いた、処分内容及び理由、

作成したというようなことで、そこら辺のニュアンスを出すという意識で、多分、この文
言は出てきていると思います。

【小早川座長】

稟議書に判を押した人全部というわけではないですね。それより狭いということですか。
押していなくても、逆に実質的に関与している人はいますよね。

【高橋先生】

すみません、そこまでの議論はしておりません。ここで絞るか絞らないかを議論してい
ただければ結構だと思います。

【小幡先生】

実質的にといっても、結局、それほどはっきりしないのは同じではないか。広いか狭い
か、どちらにも転び得るといってお話が今ございましたけれども、いずれにしても議論して
いなかったのが、感想になりますが、実質的にといっても、必ずしも特定でき得ないのか
なという感じはしております。

【藤村先生】

まあ、稟議書に判を押した人だけが関与した人になるかどうかともわからないですね。
ですから、それが一番広いんじゃないでしょうか。形式的にも関与した人、実質的に関与
した人を含めて「関与した人」と、言葉としたらなるんじゃないか。そこを、いや、そう
じゃない、独禁法その他でそこら辺の解釈ははっきりするんだというお話であればまた別
なんですけれども。

【小早川座長】

独禁法の何条なんですか。

【小幡先生】

第56条ですか。

【雛形先生】

結局、行政庁の意思決定そのものという、何と言ったらいいんでしょうか、観念的なも
の、それと行政官庁論的に言えば、長以外の職員はすべて事実行為的に補助することにな
るので、今おっしゃっておられるような実質的にという議論をしてみたところで、事実行
為的に補佐、補助する職員の行為を具体的にどのように法律上、法令上表現するかという
とかなり難しく、すなわち、したがって「実質的に」という言葉を使ってもやはり同様
で特定し切れないという御意見に私も理解を共通にしたいと思うんですが。

そして、「稟議書」という言葉も、「稟議書」という言葉自体がそもそも法令用語であるかということにもなってきますが、あまりこの点について議論するのは相当ではない、この段階で相当ではないと思ひまして、ただ、1点、これは教えていただきたいんですが、行政手続法第1条に「処分に関する手続」という言葉がありますが、この手続を指すのであれば、その手続に関与した者以外の者というふうにしておけば、あと、その手続が非常に瑣末な、何と言ったらいいんでしょうか、稟議書を持ち運ぶような事実行為みたいなものをそもそも手続と言うのかねという常識的な議論でどこかさばけるのかなという感じがいたします。

つまり、「関与」という言葉も含めまして、実質的に意味を込めていけば、おのずとそこに仕切り線というのが出てくるのかなという感じを持ちますが、しかし、いずれそのことも含めまして、この段階で細かい字句まで確定的に議論することは相当ではないというように思います。

【小早川座長】

字句は追って考えていただきますが、基本的なイメージは、まあ、実質的な意味で関与したかどうかが基準になるという限りでは大体コンセンサスがあるんでしょうか。では、そういうことでよろしくお願いします。

ほかにいかがでしょうか。和久井先生。

【和久井先生】

指名基準をあらかじめ作成・公表するという部分ですけれども、地方公共団体で、町村等で規模が相当小さいところ、審査請求等、年に1件あるかないかというところで、そういうところも含めまして指名基準をすべてのところでつくれるかどうかというのはちょっと疑問といいますか、小さいところでは無理なところがあるのではないかと。自治体によっては、起きたときになって、結局、職員の個人の能力を見きわめて指名するしかないというようなところもあるんじゃないかなと思いますので、ある程度組織が大きくなれば客観的な基準というのはできると思いますけれども、すべてに義務づけるというところまではちょっと厳しいかなという気もいたします。

【小早川座長】

今の点、おっしゃるとおりの事情はあると思いますが、さっきの原則・例外とも絡むと思うんですけれども、基本的な考え方を示しておけば、実際に件数がほとんどないような町村では、場合によっては、その基本的な考え方に従ってやるんだということを指名基準

として改めて示すだけでも足りるのかなという気もするんですね。件数が多いところ、そして組織が大きくてその組織ごとの役割分担もはっきりしているようなところでは、それを踏まえたやや具体的な指名基準ということになるんでしょうけれども、そこは融通をきかせていいんじゃないかと思います。その前提として、このペーパーで言えば、一番最初のアの「まず」のところ、どういう考え方で審理担当官を置くのだということがはっきりしていればいいと思うのです。それがはっきりしていないと、さっきの「起案者その他」というところから議論するしかないということになるんですが、どうなのでしょうね。法律に書けないものですかね。審理担当者はこういう考え方で指名すべきである、その上で、少なくとも原則としては関与者はだめだ、しかしその原則に対する例外もある、と。

【山本先生】

どこまで書けるかわかりませんが、最終報告案の中では、14ページの説明書きの中に、今のペーパーの2ページと同じようなことを繰り返して書いておまして、要するに審理を客観的公正に行うということですね。それから、「職能分離の理念」という言葉もこの中には出てまいりますし、それから、中間取りまとめの文言の中で「独立に職権を行使する」というような言葉が出てきます。「適正に」とか、あるいは「独立に職権を行使する」というぐらいの言葉は現在の法律の中にも文言として採用されているものがありますので、そのあたりまでは書けるのかなと思いますけれども、さらにもっとそもそも一般的にということになりますと、何か審理担当者に関する一般原則に関する条文を設けるかという問題になるのかなと思いますが、いかがでしょうか。

【小早川座長】

ほかの方、御意見ございますか。

【雛形先生】

こここのところの考え方ではありますが、理念的なものと実際の指名基準の骨組みみたいなものをどこまで法律的に書けるか。つまり、いろいろな組織状況にある、国であれ、あるいは地方公共団体であれ、そういう非常に大変なバラエティーのある、そういう主体の実情も踏まえて、どれだけ組織的なものを具体的に指名基準の中に盛り込めるかという技術論も含めましてでありまして、ですから、今、原則・例外、例外というようなことを踏まえて、最終的には審査庁において具体的な指名については、結局、裁量に基づいて、つまり、客観的で公正な審理を実現するという理念のもとに合理的に裁量してもらうというところ、いくのならば、指名基準も組織的なものについて言及することは多分あまり意味が

ない。

しかし、だからといって、では、指名基準として法律上は「手続に関与した者以外の者」というふうに全く消極的なもの、消去法的に書くとしますと、それは何とも法律上の制度としては頼りのないものになってしまいますので、私はやはり今、座長が言われましたような意味で、法律に指名の基準として最も中核的にあること、つまり、審理の客観性と公正性を満たすということを踏まえた基準というものを規定するべきだと思いますね。そして、それをすれば後は、それで現実の指名という行政運用の実行にかかわる審査庁としての、いわば行政責任というところに帰着するし、それでいいんじゃないかというように思いますけれども。

【小早川座長】

高橋先生。

【高橋先生】

そこら辺のことにつきましてはワーキンググループでは少し議論しまして、結局、この指名基準というのは原則を満たせない場合にもかかってくる訳です。そうすると、もともと、本来ならば客観性、公正性から指名すべきでない人を組織的な事情から指名せざるを得ない、こういうことで例外についての指名基準が出てまいりますので、そういう意味ではその書き方が難しくなるだろうということがありました。

したがって、中核的なものを明示した上で、決定に関与していないという方向性を示せば、あとは組織の中でその理念、実質的な関与と形式的な関与を含めた総合的なところで、今おっしゃった裁量で決めていただくという方向になる、と考えた次第です。このような考え方で、この原案が成り立っていると思いますので、結局、そこまでかなりギリギリ原則を全体の指名基準について書き込むということについてはいかなものかなという気がします。以上です。

【小早川座長】

今、指名基準は例外の場合、と言われましたけれども、2つありますよね。原則、最小限これだけはと言っておいて、しかしそれだけではないでしょうと。前々から話があるように、官房総務課なり何なりがやってくれるならそれが一番いい、これは最小限の原則よりプラスアルファの話ですよ。指名基準でもってそこを各省できるだけ書いてくださいねという話があるだろう、地方自治体についてもそうだろうというのが1つある。高橋先生が言われたのは、もう一つの、その原則すら守れないときについても何でもありではな

いでしょうというその指名基準と、2つありますよね。

【高橋先生】

そうです。

【小早川座長】

ですよね。だからその両方を含めて、先ほどの雛形先生のお考えは、審査庁が法律の定める一定の理念的な基準に従って指名をせよということを法律で書いてはどうかと、そういう御趣旨だと思います。

【雛形先生】

そうです。

【小早川座長】

私もそれは賛成であり、そうすると、そこに掲げられた理念的なもの、客観性、公正性といったようなことになるのかと思いますけれども、それが、今、私が言いました2つのレベルの指名基準を書くときの、基準の基準にもなるということではないでしょうか。その上で、和久井先生が言われたように、指名基準といっても具体的なことをあらかじめ書くのが非常に難しい場合も、そういうところもありますよということであれば、それは、理念以上のことはあまり書けないかもしれない。しかし書かせるかということは1つあると思います。その辺は、言い方は悪いですけども、すそ野の話ということになるのかと思うんですが。

山本先生、どうぞ。

【山本先生】

私なりに整理をすると、指名の基本原則に関する定めがまずあって、次に指名の手続の定めがあって、この中にそれぞれの行政機関が指名基準を定めることという手続の問題があって、さらに除斥事由の問題があって、これでかつて関与していた者は原則として除くという話があって、最後に職権行使のやり方に関する原則というのがある。つまり、指名基準に関する大原則、指名に関する手続、除斥事由、それから、職権行使に関する原則というようなイメージになるのかなと思うのですが。

【小早川座長】

指名の段階と、指名された者の職権行使の原則というのは、これは2段階なんじゃないかな。ただ、後のほうの段階で、独立して職権を行使するとまでは、多分、書けないんだろうと思うんですね。どうですか。

【山本先生】

若干、現行法の中にもその程度の文言はあると思うのですけれども。

【小早川座長】

それは相当特殊な話ではないですか。

【山本先生】

そうですね。

【小早川座長】

いかがでしょうか。こんなところでワーキンググループによろしくと言ってはいけないですか。

【高橋先生】

いや、それでお願いできれば、あと議論させていただきたいと思います。

【小早川座長】

では、一応、今の論点はそういうことで、時間も大分過ぎていますが、ほかの点についていかがでしょうか。第三者機関につきましては、これは、地方公共団体に関しては条例にゆだねる。ただし、これもさっきの話とちょっと似ていますけれども、どうなんですか、第三者機関のシステムそのものは用意してくださいということなんですね。そこへ付議する基準についても、これは法律で決めます、と。

今川先生。

【今川先生】

第三者機関のことなんですが、この不服審査に従えば審理担当官が諮問するという形になりますね。基本的にはその形になると思うんですが、その場合、条例で地方公共団体が第三者機関を決めるということなんですが、例えば公的オンブズマン、それから、先日というか、数カ月前に設置した京都府の簡易監査制度も、これも住民から直接苦情、意見が言える仕組みになっていますので、そのあたりの整合性というのはどういうふうに考えたらいいかというの、今ちょっとじっくり来ないところがあるんですけども、教えていただければと思いますけれども。要するに苦情申立人と第三者機関の関係、その間に制度設計上は審理担当官を置くということになっていますので、そのあたりをどういうふうに、場合によったら条例で設定すれば苦情申立人は複数の選択肢を持てる、直接第三者機関へ行ってもいいということも可能なかどうかということですね。

【小早川座長】

確かにそこは整理は必要だろうと思うんですが、基本的には、組織の話は一応別にして、
手続として、苦情申立てないしはさらに広く行政相談的な、あるいは行政全般についての
市民による意見の申出というような、そういう手続と、それから、行政処分についての不
服申立、審査請求の手続というのは、これは別なわけですよ。そこにそれぞれ第三者機
関が絡むとした場合に、それを組織として1個で済ませるかどうかなんていうのは、これは、
今日の案で言えば自治体の条例の判断にゆだねられるということになるんだと思うんです
が、そういうことでよろしいんでしょうか。

【今川先生】

柔軟に自治体。

【小幡先生】

柔軟といいますか、行政不服審査法の審査請求で来た場合、仮に同じ第三者機関を使う
ことになったとしても審理担当官からという審理手続は同じものになると思うのです。別
途何かほかの制度として、住民から直接苦情申出に対する処理のようなものはあるかもし
れませんが、それは行政不服審査法と別の世界の話だと思いますが、ただ、そこでの第三
者機関は共通にするというのは、それは自治体の判断ということになるのだと思うんです
が。

【今川先生】

不服申立人の視点から言うと、同じ事案であっても両方にいけるということを考えると
きに、直接第三者機関に行ってもいい。これは別にこの手続に従っているわけじゃないの
で、まず最初に簡易な処理をしてもらって、そこで不満がある場合にはまた再度不服審査
手続に従ってやるということもあり得るということになるんですかね。

【小幡先生】

ただ、そうならざるを得ない。

【小早川座長】

フランスの、コンセイユ・デタの判例で、オンブズマンと行政裁判所のダブルトラック
についていろいろな判例がありますね。どっちの決定がどういう拘束力を持つかというの
は細かく精緻に考えるといろいろ問題が出てくるとは思いますけれども、基本的には趣旨が
違うんだから両方できるということではないですかね。

その話ともちょっと絡んで、私がいろいろしゃべって恐縮ですけども、自治体の場合
の第三者機関をかなり自由度を持たせるというわけですけども、これも、第三者機関に

不服審査の処理に当たってどれだけの役割を持たせるかという実質的なところは、これまた程度がいろいろあるのかもしれないですね。基本的には諮問機関であるということですが、しかし、実質的にもうそこで案件全部を、審理担当官の事実認定を踏まえた上で全面的に判断をし、結論はこれしかありませんよという形で答申をするというのが、今回の本来のイメージでしょうけれども、場合によってはそこまでの能力が第三者機関になくて、第三者として、公正中立な一般的に高い識見を持った人たちが何か意見を言う、それを審査庁としては十分踏まえてやる、という程度のものも、制度設計として許されないわけではないというふうに、自治体の場合に、考えていいんでしょうかね。

1,800の市町村全部に非常に高い能力を備えた第三者機関を置くということは、事実上かなり難しいと思うんですね。それは、委員の人選もあれば、事務局の体制もあればと。そこは共同設置なり何なりということを柔軟にやろうというわけですがけれども、それでもなお今のような問題はあるんじゃないかという気もするんですけれども。

【和久井先生】

関連して。

【小早川座長】

和久井先生。

【和久井先生】

第三者機関なんですけれども、地方公共団体によりまして設置できる第三者機関というのは実力といたしますか、それは相当差が出るんじゃないかなと思います。件数が多いか少ないかによってやはり、審査請求が多いところは第三者機関の規模も大きくできるでしょうから、その中にいろいろな分野の専門家を入れたりとかいうことは可能かもしれません。でも、小さいところはそれはできませんから、そうすると、諮問する案件の要件、これとも関係してくるんじゃないかなと思いますが、諮問する案件をあまり法律で厳密にやっけてしまいますと、それに対応できるような第三者機関が設けられないということも出てきてしまうのではないかな。ですから、要件をある程度、法律では裁定限度のものにしていだいて、条例である程度諮問するケースを実情に応じて設定できるというような柔軟な制度が必要ではないかなと思います。

【小早川座長】

そこはいかがですか、ワーキンググループ。

【高橋先生】

この点については具体的な案が、29ページを見ていただけるようにまだ出ていないのです。今おっしゃったことはよくわかりますので、事務局とも御相談して考えたいと思いますが、ただ、審査担当者と第三者機関の役割分担の問題で、自分がすべてやらなくても審査担当者に差し戻して、もう1回考えさせるということもあるわけです。ですから、法律全体として枠を緩めるということになると、これまた第三者機関を置いた意味が薄れ、運用でいかようにもなってしまうという危険もございます。その辺を踏まえ、少し検討させていただきたいなと思います。

【小早川座長】

今の関係は、そういったことでワーキンググループにお願いするということでよろしいでしょうか。

どうぞ。

【雛形先生】

一言だけ。最終のイメージを法律の規定、行服法の規定上、何々については条例で定めるといようにした場合に、その条例制定権の範囲といたしましうか、枠といたしましうか、それを法律でどう書いておくのかという問題だと思ふんですけれども、審理担当者という制度を設けること、それから、今、簡単に第三者機関、第三者機関と言っているんですが、座長も言及されましたような意味で、第三者機関というのは制度の中核の概念は何なのか。裁決機関なのか、諮問機関なのか、あるいは何らかのもう少し軽い調査機関なのかというような、そのまさに第三者機関の観念の作用法的、手続法的中核概念を決めなきゃいけないと思ふんですが、それを決めさえすれば、後は設置、組織、それから、付議条項等の審査庁の手続と第三者機関の手続との関連等々の問題は、その枠内の話として条例という立法権に委任する。そういうことになるのではなかろうかというように思ふんですね。

さらに多少の、そこに条例制定権の範囲に縛りをかけたいのならば、若干の条項を盛り込むことは可能かと思われますけれども、そういうような考え方で、あとは国の手続の構造、枠組みを地方のほうでは、その趣旨をとらえて、地方公共団体の実情を踏まえて条例制定権で決定していただくと、そういうことになるのではなかろうかというように思います。

【小早川座長】

今言われたような考え方でよろしいのかなと私も思います。ただ、行政手続法が、地方

も国に倣ってよろしくねとか、情報公開法や個人情報保護法が同じくそのような言い方をしているのとは、やっぱり違うわけですね。これは、手続自体をこの法律で定める。その機関のあり方については条例にかなりの部分ゆだねる、しかし、その条例が条例制定権の、立法裁量の枠を超えて法律の趣旨に反しているということになれば、それは違法だということになるのでしょうか、きっと。そういう理解でよろしいでしょうか。

それでは、まだございましたら出していただいて結構ですが、もう一つの裁定的関与の部分についても、ございましたらお願いします。結論としては、ほかのところに投げる、投げるというのは言葉が悪いですが、ほかのところで検討を待つということだと思いますが、ただ、それにしても私どもからどの程度のメッセージを出すのか、ということですよ。ここでの書き方のような感じでよろしいのでしょうか。

では、またもう一度議論する機会もあると思いますので、いかがでしょうか、この資料1の主な論点については、いろいろ今御意見、御議論がありましたけれども、このあたりでよろしゅうございましょうか。

それでは、続きまして、次、ワーキンググループで取りまとめの作業をしていただきました行政不服審査制度検討会最終報告案について検討したいと思います。では、資料に則して事務局のほうから説明をお願いします。

【水野室長】

資料2について御説明いたします。

本最終報告の原案につきましては、現在、ワーキンググループで執筆していただいている途中でございますが、本日のこの資料は中間取りまとめにおける方向性から大幅な変更がない論点を中心としまして、できるところから順次検討会で御議論していただけるよう御用意したものでございます。ワーキンググループの先生方には、中間取りまとめに引き続きまして熱心に最終報告案の執筆に取り組んでいただきまして、改めて御礼を申し上げます。ワーキンググループの先生方の御了解を得まして、便宜私から本資料について御説明申し上げます。時間の都合上、中間取りまとめから方向性が変わった点を中心としまして、かいつまんでの簡単な説明で失礼させていただきますが、説明不足の点がございましたらワーキンググループの先生方には補足をお願いいたします。

最終報告案の全体のつくりとしましては、論点ごとに、その骨子を冒頭の枠の中に記述しまして、その下に考え方などを記述するスタイルとしております。まず1ページの「はじめに」の部分でございますが、これまでの経緯や最終報告の基本的な方向性について中

間取りまとめと同様に記述していただくことが考えられますが、最終報告全体の内容がおおむね固まった段階で改めて検討していただいたらどうかと考えております。

2 ページの「第1、行政不服審査法の目的及び趣旨」でございますが、この部分については本検討会でも明示的な議論が行われてこなかった部分でありますので、差し当たり現行法と同じ文言を置いているところでございます。

3 ページ以降の「第2、不服申立ての基本構造の簡素化」でございますが、まず一元化後の不服申立てについて、「審査請求（仮称）」としておりますので、その名称について御議論いただければと思います。また、中間取りまとめの段階では明確な議論がされてこなかったところでございますが、審査請求先としては、上級行政庁がある場合、現行法の「直近上級行政庁」に対しまして「主任の大臣または地方公共団体の長」としております。ただし、「委員会等による処分については、その性質上、処分庁である委員会等が審査庁となるのが適切」としております。

また、申請に対する不作為の場合、中間取りまとめでは「再調査請求」も可能としておりましたが、「処分に対する再調査請求についての要件を絞ることなどから、不作為の場合の再調査請求については、やはり規定しないほうがよいのではないか」といった議論がワーキンググループでございまして、5 ページですが、「審査請求に一元化するのが適切」としております。

6 ページから7 ページにかけまして、再調査請求の要件について「処分担当者等が不服申立てを契機として要件事実の認定に関する調査を補う必要が特に大きい特殊な類型」としております。これはパブリックコメントでも多数寄せられましたが、公害健康被害補償法に基づく都道府県知事に対する異議申立てができる現行の制度を維持してほしいとの御意見を考慮したものでございます。

それから、8 ページの「第3、不服申立人適格及び処分についての不服申立てに関する一般概括主義」については、基本的に中間取りまとめの方向性からの変更はございませんが、最後のパラグラフに「行政手続法及び行審法のいずれも適用除外とされているものについては、当該個別の分野において、少なくとも処分の事前又は事後のいずれかで手続保障を図るよう検討することが望ましい」と記述してあります。

10 ページの「第4、標準審理期間及び審理状況に関する説明」については、基本的に中間取りまとめの方向性からの変更はございませんが、標準審理期間の定め方について行政手続法の標準処理期間に倣って具体的に記述をしているところでございます。

12ページの「第5、不服申立期間」については、前回の検討会でも御議論いただきましたが、結論としては「3か月にするのが適切と考えられる」とし、前回の資料をベースにその理由を記述しております。さらに、「不服申立期間の特例を定める個別法の定めについては、行審法の不服申立期間が出訴期間よりも短い3か月とされたことにかんがみ、一般の不服申立期間よりも短い期間を設けることを正当化する特段の理由が真に認められる場合に限定されるのが適切と考えられる」というメッセージを発しているところでございます。

次に14ページから16ページの「第6、審理担当者」につきましては、これまで「審理担当官」としてきましたが、審査庁が国の行政機関でない場合も考慮しまして、本最終報告案では「審理担当者」としております。審理担当者については、前回の検討会での議論に引き続き、本日のこの資料1でも御議論いただいたところでございますが、審理担当者の指名条件については、本日の資料1に沿って記述しているところでございますが、また、先ほどの議論を踏まえてワーキンググループで再度検討していただければと考えております。

また、審査庁及び審理担当者の責務を明確にすることとしまして、「審理担当者は、審査請求が国民の権利利益の救済を図る制度であることを踏まえ、公正かつ適正に審理を主宰しなければならないこと」、「審査庁は審理担当者が公正かつ適正に審理を主宰できるよう配慮しなければならないこと」を記述しているところでございます。

17ページから19ページの「第7、審理手続の内容」については、中間取りまとめの方向性からの大きな変更点はございませんが、審理は処分の不当についても行うことを明記しております。

20ページから21ページの「第8、争点及び証拠の整理」については、中間取りまとめの方向性からの大幅な変更はございませんが、この整理を実施する場合としまして、「審理すべき事項が多数あり又は錯綜しているなど事件が複雑であることその他の事情によりその適正かつ迅速な審理を行うため必要があると認めるとき」と記述しているところでございます。

22ページの「第9、証拠資料の閲覧」につきましては、中間取りまとめの方向性から大幅な変更はございませんが、「運用として謄写を認めることを妨げるものではない」ということを記述しているところでございます。

23ページから25ページの「第10、執行停止」については、中間取りまとめの方向

性からの大幅な変更はございませんが、4項のところ「審理担当者は審査請求が簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図る制度であることを踏まえ」と、より趣旨が明確になる記述をしております。

26ページから28ページの「第11、裁決」については、中間取りまとめの方向性からの大幅な変更はございませんが、審査庁が処分庁の上級行政庁である場合や、審査庁が処分庁である場合などに対応していなかったことから、その場合を明示して認容裁決の態様を加えているところでございます。

29ページの「第12、第三者機関」についてはワーキンググループで検討中であり、追って作成することとしております。

30ページの「第13、再調査請求の手続」については中間取りまとめの段階では明示的な議論はございませんでしたが、審理の内容については審査請求の手続よりも簡素化する必要がございますので、審査請求人からの主張書面又は証拠資料の提出と口頭意見陳述に関する審査請求の規定のみを準用することとしております。また、再調査請求の申立期間ですが、審査請求と同じく3か月に延長することとしております。

また、次の31ページの「第14、一定の処分を求める申出」については、中間取りまとめの方向性からの大幅な変更はございませんが、中間取りまとめでの方向性のとおり、行政手続法の一部を改正して制度化することを記述しております。

32ページから37ページでございますが、「第15、行政指導に対する是正の申出」については、中間取りまとめの方向性からの大幅な変更はございませんが、中間取りまとめでは「行審法又は行政手続法に不服申出ないし是正申出の手続を規定する」とありますが、本最終報告案では行政手続法の一部を改正するというを記述しているところでございます。

38ページの「第16、関係法令の扱い」では、個別法について見直しを検討し、整備法で整理することを記述しております。また、このほか地方公共団体における制度の在り方に関する記述なども必要かと考えておりますが、現時点では作成できておりません。

本資料についての説明は以上でございます。

【小早川座長】

どうもありがとうございました。

それでは、ただいま説明のありました資料2について検討していただきたいと思います。本日は時間が5時までという予定ですが、幾つかの項目がありますので順番にいきいたいと

思います。もちろん必要に応じて関連する他の項目についての御意見も適宜いただいて結構ですが、繰り返しますが時間の関係もございますので、できるだけ内容面を中心に議論をする。語句ないし表現で、別途事務局あてに御意見をいただいてそれで何とかなるというものにつきましては、できるだけそのような方法でお願いしたいと存じます。

それでは、順番で、まず第1、行政不服審査法の目的及び趣旨についてはいかがでしょうか。高橋先生、どうぞ。

【高橋先生】

若干、ワーキンググループから補足します。ここの部分は検討会の一番最初に若干議論がありました。ただ、内容を踏まえてからさらに具体的にもう1回振り返って検討しようということになったんですが、結局、ここで初めてその作業が行われることになったということになってしまいました。ワーキンググループの中では、この1の枠の中は、これは現行の行審法の規定そのままなのですけれども、特にこの第1項の規定ぶりについて、全体の制度の見直しを踏まえて手直しする余地があるんじゃないかという問題意識が出てまいりました。その理由の1つには、行審制度が2つの目的があるんですが、どちらに軸足を置くのかということが必ずしもこの表現ぶりでははっきりしていなくて、むしろ実務のほうでは自己統制といいますか、正しい処分の発見のほうに重点を置いて、職権をむしろ原処分維持の方向に働かせるといったようなやり方が一部で行われることの1つの背景にもなってきたという経緯があると思います。

そして、今回の制度というのは、今まで議論してまいりましたように審査請求に一本化し、かつ権利保護を高めるという改正になっており、制度全体も権利保護のほうに軸足を置いた制度になってまいったということがあると思います。そこで、1の部分について少し、そこら辺の制度の改正や本来の行審の制度の趣旨をより明確にするような文言がないか、あり得るんじゃないかということで検討したいなと思っております。その辺、先生方の御意見をお聞かせ願えたらなとは思っております。よろしく申し上げます。何かワーキングの先生方で補足があればと思いますが。

【小早川座長】

よろしいですか。では、いかがでしょうか、今の点について。

もともと2つの目的を掲げていたけれども、原処分維持のために頑張るということを掲げていたわけではないですね。だから、そこは何かちょっとねじれてきたというところもあるのかと思いますが、もともとこの2つの目的、予定調和的に考えれば一致するはず

だと思っただけですけども、ただ、この2つの目的を掲げていることについていろいろ議論があり、それと今言われたような実務のある種の傾向ということが絡み合っただけで現在の状況があるとする、少しそこは気分転換が必要かなというところも、すみません、言い過ぎました、小幡先生、どうぞ。

【小幡先生】

まさに今言われたことで、今回、10年ぶりの大きな改正なので、改正の方向は、国民の権利利益の救済のほうの充実を図るための改正であるということは、この検討会のそもそも発足の時点から異論のないところだと思いますので、少しそういうことも入れられるのという意味も含めて、この第1、目的のところでも少し書き込んでいかかということでございます。

【小早川座長】

いかがでしょうか。雛形先生。

【雛形先生】

私もやはり今回の制度改正の趣旨、内容からしますと、この目的、第1の規定に手を入れないでは首尾一貫性に欠けるだろうと思います。そこで、どうこの第1に手を入れるかという問題ではありますが、字句的な点は先ほど座長が言われましたように先に送るとして、骨子は、今も御議論があった原処分維持的なことに流れた、まあ、流れたかどうかはちょっとよくわかりませんが、流れたとすれば、この目的規定のどの言葉がどのようにそのような運用を招いたのかと思うんですね。「簡易迅速な」という言葉が1つ関係しているかもしれない。

それともう一つは、不服審査の申立て内容の質と行政側の質の変化というようなものが視座を少し動かしたかもしれない。すなわち、行政の適正な運営というのは、原処分が正しい、不服審査請求人のほうの言っていることが道理にかなわないものが多いというような認識からすれば、当然、適正な運営を確保するという言葉は原処分維持の方向につながるわけですね。そこで、その2つをどのような形で行き過ぎないようにためるかという問題と、もう一つは今回の制度改正で盛り込むことの内容がどこにあるのかというところだと思うんですね。

「公正かつ適正」というのが審理担当官のところに繰り返し出てきているようなんですが、公正というのは私はいいと思うんですが、「公正かつ適正」という2つの熟語の並べ方がいいのか、何か公正かつ何かというもう一つの何か全体、審理担当官と第三者機関等

の設置も含めた、諮問も含めた意味で何か通じるようなフレーズを見い出しまして、これを客観的な理念そのものとして、例えば「公正かつ〇〇を旨とし」というようなあたりを「よって」と「簡易迅速な」との間に1フレーズ入れるか、あるいは「簡易迅速な」という言葉と「手続」との間に「公正にして〇〇な手続」という、裁判所の構えるような客観的で公平な、いわゆるそういう意味の公正な手続まではいけないけれども、それに準ずるような意味を残すような「公正かつ〇〇にして」とかというようなあたりの膨らみで手続というのに縛りをかけるかというような感じでありますね。

そこでもし公正かつ適正という言葉を使ってしまいますと、次の「行政の適正な運営」という、ここにまた「適正」が出てきますので、まあ、そこいらの表現はだぶってもいいという考えもありましょうし、いや、だぶらせないで少し趣を変えるというようなこともあるかもしれないというように思います。いずれにしても、この第1のところになしとすることができる制度の手続的な特長、特長というのは、シンボリカルな面というよりも、特に長いという、メリットを意味する方の表現を用いたのですが、特長を簡明なる言葉で盛り込んで、これまでの運用が先ほど指摘されたような原処分維持的なものに流れたとすれば、そのようなことを今後は避け、かつ、新しい制度での運用に対して指針となるような、そういうふうな手直しをされるのが相当ではないかと思えます。

【小早川座長】

ありがとうございました。

水野先生、どうぞ。

【水野先生】

先ほど高橋先生が、この目的の規定ぶりが原処分維持に流れるというようなことをちょっとおっしゃったけれども、その意味が理解できないんですが、雛形先生がおっしゃったように、私はいずれにしても、この目的というのをもう一遍見直すことは大賛成です。権利の救済と違法不当な行政をただすという、この2つの目的はしっかりちゃんと見ておくべきだと思っています。だから、そういう意味で、この際きちんと見直すというのは、大賛成です。

【小早川座長】

いかがでしょうか。今、水野先生が言われたように行政の適正な運営を確保するというのは、不服申立てにもかかわらず確保するというのではなくて、不服申立てを。

【水野先生】

契機に。

【小早川座長】

契機に、それを活用して、もし間違いがあるならそれを直してさらに行政をよくする、もともとはそういう意味ですよ。当然のことだろうとは思いますが、まあまあ、この際、そういったことを、雛形先生が言われたように手続の特徴、目指すべき特徴と絡めてはっきりさせられるような表現があればと思いますが。この機会にほかに御発言ありますでしょうか。いろいろな思いつきも含めて、いろいろな形でお出しいただければと思います。

【水野先生】

次に行く前にいいですか。

【小早川座長】

どうぞ。

【水野先生】

この全体の構成は、どういうふうな感じなんでしょうか。中間取りまとめの目次とも違っているわけで、全体の構成がどういう形になっているのかというのはちょっと読めないんですけどね。

【高橋先生】

つまり、最終報告案の場合については制度改正が具体的にイメージできるように、なるべく条文をイメージしながら書き込んだというのが今回の最終報告の内容になると思います。そういうコンセプトです。

【水野先生】

訴訟要件的なものと本案的なものが入れごちゃになっているとか、ちょっと整理の仕方がどうかと思ったんですね。目次もつけてほしいんですけども、全体的な構成も考えていただいたほうがいいんじゃないかなという印象でした。

【高橋先生】

なるべく構造的に理解しやすいような形での配列を事務局と相談しながら考えさせていたいただきたいと思います。どうもありがとうございました。

【小早川座長】

第1に関してはいかがでしょうか。先ほど、言葉は今日は、と申しましたが、不服申立てとか不服審査とか、そういう言葉は残るんですか。一元化した場合に、それは要るのか

要らないのかですね。ただ、再調査請求はあるとは言うんだけど、それは例外ですよ。今までのような基本的に二元的なシステムを不服申立てと呼んでいたのとは違うと思うんですが。いや、この議論もそのくらいはちょっとしておきたいと思うんですけども。

【高橋先生】

一応、私は「不服申立て」と「不服審査」はなるべく使わないほうがいいかなと思っていますが、ただ、まだ全体の合意ができていないので、今の制度の名称が残っていると、こういう理解です。

【小早川座長】

公権力の行使というとなら、行訴法の頭で言うとなつながつちゃうんですね。だから、単純に不服という言葉はやめてしまえというわけにもいかないのかもしれませんが、じゃあ、そこも御検討ください。

それでは、次に第2の基本構造の簡素化のところへいきたいと思います。いかがでしょうか。水野先生。

【水野先生】

第2の3のところですが、再調査請求、要するに従前の異議申立てが異議申立前置主義になっているんですね。こういう議論をしたんですかね。少なくとも今の法律でも異議申立前置主義にはなっていないわけで、異議申立てを一切廃止するというのは問題だと。だから、処分によっては審査請求も当然やるんだけど、異議申立ても置いておくほうがいい場合があります。したがって、日弁連の案では、審査請求を申し立てると同時に、それにくっついて異議申立てができるような制度にしているんですね。

ところが、これだと異議申立てというのは独立の手続で、まず異議申立てを経た上で審査請求にいきなさい、少なくとも3カ月たたないと移せないということになりますと、今の国税通則法などがとっている制度と同じですけども、これは審査請求で国民の簡易迅速な救済を図るという改正の趣旨からしますと、逆行するという批判が出るんじゃないかなと思うんですね。そのあたりはもう一遍検討していただきたいと思います。

【小早川座長】

どうぞ、御答弁をお願いします。

【高橋先生】

まず現行法の理解として、両方あったら前置が原則だったというふうに理解していますが。

【水野先生】

現行法ではね。

【高橋先生】

現行法はそうですね。

【水野先生】

審査請求でしょう。

【高橋先生】

いえいえ、両方の異議申立てと審査請求があった場合は、原則。

【小早川座長】

異議申立て前置。

【高橋先生】

ええ、前置ですね。

【小早川座長】

たしか行審法の第20条でしたかね。

【高橋先生】

ええ。

【水野先生】

ああ、そうか。

【高橋先生】

そういうことになっていると思います。

【水野先生】

そうですね、すみません。

【小早川座長】

そうなのですが、しかし今回どうするか、ですよ。

【高橋先生】

はい。今回の話につきましては、ここで1回か2回議論したと思うんですけども、両方できるということになりますと、なかなか受ける側も困るのではないかということもあったと思います。さらに言うと、では両方出してしまったときに両にらみで、結局、どちらがやるんだという話になるという可能性もある。ですから、そこはやっぱりルールはルールとして明確にしておいたほうがいいということを私は申し上げた記憶があります。

【小早川座長】

これは7ページのところですけれども、確かに議論はしましたね。それで、いや、それは権利を主張する側がどちらかを選べばいいし、両方選んだ場合には両方の手続の調整をすればいいし、しかし必ず両方順番にやらなきゃいかんということはないだろう、という意見は一方であったわけです。ですが、この今日の案のお考えは、基本的には再調査請求というのは例外的にしか認められないものである、しかし、例外的に認める理由、必要があるというときには、行政庁の判断過程として処分後にこういうものをもう一つ置いておくべき理由がある。それは審査請求のために考えられている手続とはちょっとまた質が違うものが必要なんだということなんでしょうね、きっと。だから、そこは権利救済のためという観点だけではない。まさに行政の適正な運営をいろいろな仕掛けを組み合わせることで確保していく、その中の1つだ。例外的ではあるけれども、そういうもの、そういう位置づけである。多分、そういうことになるんでしょね。

7ページの最後、なお書きのところは、しかし、そうした場合に、そこに行政訴訟との関係での不服申立て前置がさらにかぶってくると、助走段階がものすごく長くなってしまいうということになるので、そこは気をつけてくださいねと。気をつけてくださいねという場合にもどうしろということでは必ずしもないのですが、注文をつけている、そういう仕組みだろうと思います。そういう理解でよろしいですか。

【水野先生】

今回、一元化ということが1つの柱になっている。そうすると、全部、審査請求だということになるわけですよ。ただ、例外的にもう一遍処分庁に見直してもらっただけで済むんじゃないかなというような案件もないわけではない。そうしますと、不服審査申立期間内に審査請求を出しておいて、あわせて申請人が処分庁に対して、もう一遍見直しをも求めたいという一種付随的な手続として制度設計したらどうなのかなというふうに僕は思っているんですね。

今のこの原案だと、今の制度と全く同じで、一元化と言いながら、要するに審査請求と異議申立てというのは一応別の手続ということになっていて、しかも、それぞれ別々に順番にやっていくということになっていますので、一元化したという意味が非常に薄くなるんじゃないかなという気がするんですね。だから、一元化という中で、いわゆる異議申立てのあり方をどう考えるか、どう制度設計するかということだろうと思うんですけれども。

【小早川座長】

山本先生、どうぞ。

【山本先生】

今回の案の基本的な考え方は7ページの頭のところから次の「ただ」という段落のあたりに書かれていると思うのですけれども、基本的には一元化をする。異議申立てはやめる。処分庁限りで、もちろん申立てがあれば自分で見直すことにはなるのでしょうけれども、そのために特別な手続を設けることはしない。「ただ」というところで非常に限定をしているのですけれども、要は「処分担当者等が不服申立てを契機として要件事実の認定に関する調査を補う必要が特に大きい」といった、特殊な場合に限って再調査請求を認める。こういう場合には、今、お話がありましたように行政過程のあり方として、再調査請求を飛ばして審査請求というのはイレギュラーな形になってしまうだろうという考慮があつて、このようにしている。繰り返しですけれども、そういう考え方だと思いますが。

【小早川座長】

水野先生が言われた、簡単に見直して是正ができるものがあるじゃないかということは、そういう話であれば、これは、審査請求の手続について、そのように先は見えているのにそれでも慎重な手続をとりましょうねという話ではないはずなので、下手するとそうなるちやう心配があるのですが、そうではないということをはっきりさせておく必要があると思うんですね。審理担当者の心構えとしては、早く済むものは早く済ませる。そこは従来の異議申立ての趣旨も含めて運用するという事ではないかと思います。それと、この再調査請求を特に限られた種類のものについて設けるといふのはちょっと趣旨が違うという、そういう整理ですね。

前田先生。

【前田先生】

特別の種類での不服申立てを認める以上は、それを前置させる意味があるというのは、現行法の第20条の立法趣旨と同じだろうと思います。これに対して、再調査請求はごく例外的なものに限定をするということが現行の異議申立ての前置と異なりますが、発想は似ているのではないかと思うわけです。前置させる趣旨については理解ができるころはありますけれども、事案によっては特に要件事実の認定に紛争がない、法令解釈にのみ争いがあるという場合もありますよね。そういう場合に再調査請求を前置させる意味があるのかどうか事案にもよりますけれども、そういうケースも出てくるのではないかと思うわけですし、そうしますと、一般法でこういう再調査請求前置を置く意味をもう少し考えた

ほうがいいのではないかと。つまり、個別法にゆだねる部分があってもいいのではないかと
思います。

【小早川座長】

中川先生、どうぞ。

【中川先生】

この再調査請求の対応の7ページの文章でいきますと、「処分担当者が不服申立てを契機として要件事実の認定に関する調査を補う必要が特に大きい特殊な事案」というと何か少し重い事案のような印象をやや受けてしまう感じがするんですね。したがって、その位置づけとしては、補う必要が特に大きいとかというようなものでなくても、軽い手続だということ置いておけば、あえて2段階を強調するような前置主義的な文言を別途置かなくても済むのではなかろうかという気がします。

したがって、それは個別法でやるべきものなのか、一般法にそういう要件をきちんと書くべきなのかというのは別途検討が必要かもしれませんが、その再調査請求に行くべき事案というのをもうやや限定的な言い方で示せば足りるのではなかろうかと思います。そしてやはり、そこへ行く以上は前置をせざるを得ない。それを通った上で審査請求に行くべきだというふうには思いますが、再調査請求という新しい概念のイメージを明らかにすることがよろしいのではないかという感じを持ちます。

【小早川座長】

高橋先生。

【高橋先生】

御指摘いただきましてありがとうございます。ここは大量であるものというのが1つの例示でございまして、それは大量案件ですから、1件1件は、ある意味では軽いということもあるだろうと思いますし、ですから、あとは、ここは中川先生がおっしゃいましたようにかなり限定する趣旨で必要性が特に大きいということを行っているというふうに御理解いただければありがたいと思います。

それから、個別法に委ねたほうがいいのではないかという御指摘もいただきましたけれども、これはやはり全体の制度の見通しということもあります。行服の場合非常に例外が多くて全体が見通ししにくいという、制度に対する批判もあったところでもございますので、権利救済制度としての見通しのよさというところを踏まえれば、1つの明確な原則を立てた場合についてはなるべく個別法で穴をあけること、というか、個別法そのものに処理を

ゆだねるということは、なるべく避けたいなというのが、今、私が考えていることでございます。

以上でございます。

【小早川座長】

藤村先生。

【藤村先生】

その個別法と一般法との関係というのが非常に悩ましいところだと思うのでございませうけれども、先ほどの水野室長からの御説明で、ここの再調査請求は公害関係のことを特に意識されて少し直されたということであるということであると、まあ、厚生労働省から出ている、私も前から言っている社会保険とか労働保険の関係を個別法で処理するのか、一般法の中でもある程度読み込めるように持っていくのかという、そのところがちょっと、どういう方向で整理されるのだろうか。

もし高橋先生がおっしゃられるように一般法である程度見通しが得られるという方向で書かれているのであれば、社会保険とか労働保険もどこかでうまく処理できるような、つまり、私の意見は前から申し上げているわけなんですけれども、ここのところをもう少し緩やかに書いていただくと読み込みやすいなという意見なのでございますけれども、そのあたりはどんなものでございましょうか。

【小早川座長】

特定の個別法の話ということになってしまいますと。

【藤村先生】

個別法と一般法の関係はどういうふうにするかというあたりはにらんでお考えになっているかということなんです。

【小早川座長】

どうぞ。

【高橋先生】

あくまでも今のも一般的な考え方でございまして、具体の手續、個別の制度のあり方については、その全体の考え方を踏まえて個別に処理されるべきものだというふうに理解しております。

【小幡先生】

基本的にはできるだけ一般法にして、あまり個別法でさまざまな規定を置くということ

にならないほうが読みやすいと思っております。本来は、今、先生がおっしゃったように、再調査請求についても不服申立人にとって審査請求に先に行ってしまいたいというのを認めてもよさそうにも思いますが、ただ、おそらくこういう形で再調査請求を認める場合については、ほとんどのところで、また個別法で、まず再調査請求を先にやるという話になると思われまので、全体の見通しという観点からすると、今の第20条と同じにはなるのですが、行審法の方で、再調査請求を許す場合には、そちらを先にと書くことで、やむを得ないところではないかと思うのです。

【小早川座長】

第20条の話というのは、私、学生時代に授業で聞いた記憶では、これは主としては国地方関係で働く、それで意味のある規定である。当時は機関委任事務全盛の時代ですが、まあ、そうでなくてもですけれども、自治体の事務について大臣に審査請求が行くという場合に、しかし、自治体の判断ももう一度必要であろう、そういう積極的な意味があるんだよというふうに授業では聞いたんですよね。それを超えて一般的にどうかという話になると、ちょっとどうかなという気もします。

それから、藤村先生御指摘の点は、これは必ずしも再調査請求だけの話ではなくて、審査請求、再審査請求の関係をどうするかということにもかかわってくる問題だと思います。そこは確かに、一般法と個別法の関係をどう扱っていくかというところは、ここでの理論的な整理というよりは、やはりそれぞれの個別法の問題があるわけです。現状でも、国税については、これは個別法というよりも、そもそも別体系になっていて、しかし内容的には調和がとれるように関係者の御努力でなっているということであり、それから、行審法の適用はあるけれども個別法でいろいろな仕組みが設けられているものもあるということで、その辺を今回の改正に伴ってどうしていくかというのは、結局、1つ1つの領域での問題処理の話ということがあると思うんですね。そういう先送りせざるを得ない部分があると思いますが、しかし、同時に、一般法であるから、一般法としてどれだけの体裁を整えるべきかということは、ここでやっておかなければいけないので、まあ、そういう微妙な話であると思います。今日の場合はその意味では、個別法による特別の定め之余地は当然予想せざるを得ないけれども、しかし、できるだけそれも一般法の傘の中で議論をすることにしていただきたい、そのために再調査請求については認めるべき一応の基準を一般法の世界で定めていくということだろうと思うんですね。それを法律に書くかどうかというのはまた別だと思えますけれども。

再審査請求のようなものを残すかどうかということも、これは、基本的にはそれはなしですよ、一般法の立場としてはそうですよということをはっきり出しているはずであります。あとは、さっきの国地方関係の話が残ってしまうので、その関係で審査庁をどっちにするのか、一本化した場合にもだれが審査庁になるのかという話は、これは残ってしまうということになります。この整理では、それはここでは決まらない話だということになるわけですね。そんなようなことで一応、今日のところはまとめてあるということだと思いますが、ほかにはいかがでしょうか。

では、もうちょっといきましょうか。第3、不服申立人適格及び一般概括主義というところですが、現行法で言うと第4条相当部分でございますが、これはいかがでしょうか。不服申立人適格については、いろいろ御議論、御見解があったところですが、このようにまとめさせていただいてはどうかということでもあります。それから、一般概括主義の例外については、これは、旧法以後、行政手続法も旧法に基本的に倣っているけれどもちょっと違うところがある、随分時がたっているので、さてどうかなということはあると思うんですけれども、基本的には現行法の規定を維持するのが適切、ただし個別の領域において適切な手続を考えていただきたいという書き方になってはいますが、これでよろしいでしょうか。

それでは、まだまだ先がありますけれども、大分時間がたちまして、少し疲れてきましたので休憩にしたいと思います。どうしましょう、10分程度、15分、4時再開ということ。

(休 憩)

【小早川座長】

まだ4時になっておりませんが、皆さん御着席ですので再開したいと思います。

それでは、引き続きですが、第4、標準審理期間及び審理状況に関する説明というところですね。これはいかがでしょうか。どうぞ。

【雛形先生】

この項についての特別の意見を申し上げたいわけではないのですが、配列としまして、不服申立期間が第5として出てくるので、いかにも落ち着きが悪くて、まず、不服申立てがなければいかなる審理も始まりませんので、そちらを先に配列していただきたい。もちろん不服申立期間についても私としては格別な意見はないのでありまして、単に、要するに配列について御配慮いただきたいということだけ申し上げます。

【小早川座長】

ありがとうございました、検討事項です。またありましたら、後からでも結構です。

それでは、第5の不服申立期間にいきたいと思いますが、ここはいかがでしょうか。水野先生、どうぞ。

【水野先生】

これは前にも何遍も申し上げましたのであまり繰り返しません、私は、行訴法が6カ月になったのに、これが3カ月というのは平仄が合わないというふうに思いますので、この検討会で多数意見がどうなるかわかりませんが、私は少なくとも6カ月にすべきだということを変更して申し上げたく思います。

【小早川座長】

それは伺っておきます。そうなりますと、私も、少なくとも不服申立前置のときは別扱いにしてはというふうに言っていたこともありますけれども、今日のペーパーでは、そこも3カ月にしてもさほどの支障は生じないはずであるという書き方になっておりまして、まあ、仕方がないかなと思う次第であります。

あとは、この13ページの(3)のところ、3カ月よりさらに短い期間を個別法で定める場合というのが、当然、想定はしておかなければいけないわけですが、これはどうなんですかね、短期申立期間を設けることを正当化する特段の理由が真に認められる場合に限定されるというのは非常に絞った書き方ではありますけれども、抽象的ですよ。どんな場合かというのはあるんですか。

【高橋先生】

何か。

【小幡先生】

基本的には、今、水野先生がおっしゃいましたように、初め6カ月という話で来ていた時期もありましたし、それが途中で、3カ月から6カ月になって、最終で、3カ月になることについては多分いろいろ御異論もあると思います。私自身もそうですけれども。ですから、そのように短くなったのだから、もはやさらに短くする例外は認めないというぐらいのつもりなのです。要するに6カ月とか長くしておいて、個別法でいろいろ短い期間を設けられると、かえって見にくくなって厄介だということがあるので、3カ月でやむを得ないかなという話なので、ほんとうはさらに短くするのは全部だめと言いたいぐらいのところを、こういう表現にしているというのが私の理解なのです。ですから、現行制度で、

短く特例を定めているのもこれにそろえてほしいと。一般法で6カ月でもよいところを、3ヶ月にしたのですからという趣旨でここは書いておりますが、いかがでしょうか。

【小早川座長】

60日が3カ月になったので、うちだけは60日のままにしてくださいというのは基本的にやめてくださいと、そういうことですね。かつ、従来、それより短いのはあるわけですが、それもできれば3カ月に合わせてほしいと。気持ちとしては、そういうことです。

よろしいでしょうか。それでは、次、第6、審理担当者にまいります。ここの第6、第7、審理手続、第8、争点及び証拠の整理、第9、証拠資料の閲覧、第10、執行停止、全部引くくめていただいているかと思いますが、「審理担当者」という名称自体は、これで決まりですか。

【高橋先生】

これはそういうつもりで、はい。

【小幡先生】

名称の話は、飛ばされましたか。

【小早川座長】

「担当者」というのは何となく一般名詞的で、もう少しカチツとした言葉はないのかなという気もしますけれども。行手法の聴聞主宰者というのもやや締まりのない言葉ではありましたけれども、「担当者」のほうがさらに締まりがない感じがします。

【小幡先生】

しかし、対案がないんですね。

【高橋先生】

そう。

【雛形先生】

どうしますかね。「官」とつけますか。

【小幡先生】

いえ、「審理担当官」というのが、地方も含めるので、「官」ではまずいというので「審理担当者」となったのです。ますます一般的になってしまったのですが、ただ、かわる言葉がなかなかない。

それで、小早川先生、1点忘れていたのがその名称の話なのですが、これは飛ばしてしまったのですが、4ページのところの大きな問題ですが、「審査請求」(仮称)というふう

になっているんですが、一応、最後ですので、こちらの親検討会のほうで、この名称について、これでいくかということについて御意見を伺いたと思います。と申しますのは、やはり行政不服審査法が大きく変わって審査請求についても従来のものとは違うものに生まれ変わる話なのに、同じ言葉をまた使うというので、ほんとうによいのかという意見があらうかと思えます。今後は、「旧行政不服審査法の審査請求は」とか、これからはそういう説明が必要になります。いずれにしても、異議申立て・審査請求時代のものとは違う審査請求なので、ワーキンググループのほうでは、本来は何かいいネーミングがあればと思っているのですが、どのような感じでしょうか。御意見を伺えればと思います。

【小早川座長】

皆さん、何か御発言ありますでしょうか。

水野先生、どうぞ。

【水野先生】

私も変えるという意見には賛成なんですね。それじゃ、どういう用語がいいのかというところで悩むんですが、日弁連は「是正請求」と言っている。これも1つの案としてぜひ御検討いただきたい。ほかにもっといい案があれば、それに従ったらいいと思えますけれども。

それから、いわゆる異議申立ての点については、日弁連は再考の申立てと言っているんですね。「再調査請求」というのが「再審査請求」とよく似た用語でもあるし、何か非常に重たいような印象があるんですね。再調査請求でしょう。「異議申立て」よりはまだ重たいしという、そんな印象があるので、これも何かいい名前に変えられればなと思っていますけれども。

【小幡先生】

パブリックコメントで何かよい名称の提案が出てくるとよいと思っていたのですが、あまり出てきていないですか。

【水野先生】

日弁連。

【小幡先生】

日弁連の提案はありましたね。ほかにもいろいろな案が出てくるかとも思っていたのですが、「審理請求」とか、「審査申立て」とか、いろいろ結合させてみても、なかなか難しいところですね。

【小早川座長】

さらに、まだ時間がありますので皆様ひらめいたらお願いします。私は、審査請求派なんですけどね。従来も審査請求中心主義であった。確かに小幡先生御心配のように大学で講義するときに旧と新を使い分けなきゃいかんというのはありますけれども、しかし、旧の審査請求を模様がえしたものの、その制度を改めたものだという見方もできなくもない。

「審査請求」はアプリケーション・フォー・レビューで、レビューの感じも出ているし、言葉としても悪くないんじゃないかなという気もしますが。ほかに御発言ありますでしょうか。

中川先生、どうぞ。

【中川先生】

私も「審査請求」という言葉でよろしいのではないかと思います。といいますのは、一定のイメージは国民の中にあって、さらに充実したんだ、あるいは審理のレベルが上がったんだという説明をするに、それで十分ではなかろうかという気がしますのと、言葉を変えますと、一定の期間、古い審査請求と新しい別の名前のものが併存して、経過的に混乱を起こさないかという感じがしますので、中身がまさに充実するんだということの説明で十分ではなかろうかという意見でございます。

【小早川座長】

それでは、何かございましたらまたそれぞれ事務局へお伝えいただきたいと思います。

今川先生。

【今川先生】

名称ではありませんけれども、審理担当者の件なんですが、今回の報告書の中には、先ほどの自治体の話が記載されていないんですが、先ほどの話とちょっと関連して申し上げさせていただきますと、先ほどいわゆる適切な担当者がいなければ例外規定で、読み方によっては何か理由をつければだれでもいいですよというふうに、いわゆる小規模自治体ですね。そう読めなくもなくて、むしろ、もしも法律上可能ならば審理担当者が一定の基準のもとで設置できないならば審理担当者にかえて第三者機関へというルートというのは難しいものなのでしょうか。

【小早川座長】

まあ、小さな町村にとっては両方それぞれ大変なんだろうと思うんですけどね。

【今川先生】

例えば機関の共同設置とか、あるいは機関の共同設置に都道府県と市町村というのがあり得るのかどうかわかりませんが、そういったものがもしも可能であるならば、もしも年に1回しかないとか、あるいは和久井先生のおっしゃられたように担当者が見つからないとすると、そもそも処分した人が審理担当官になる可能性もあったりして、さらに小さければしがらみがあって、いろいろ難しいかなという気がして、何らかの第三者機関、その場合の第三者機関へかえて第三者機関へという方法がないものかということなんですけどね。

【小早川座長】

山本先生。

【山本先生】

これは多分、次回、第三者機関のところでもた議論になると思うのですが、国の場合も先ほど雛形先生が言われたことともかかわりますけれども、ここではわりと軽い手続をとる諮問機関を一般的には書いているのですが、個別法によっては、形の上では諮問機関になるんだけど、実質的な手続をとる機関もあれば、裁決までやってしまう機関もあり得るわけで、国の場合にもおそらくバリエーションがある程度あると思うんですね。

ですから、地方の場合についても、当然、その程度の幅は認めてもよろしいのではないかと。何が現実的かはまた別の問題ですけども、制度のつくり方としては、第三者機関と審理担当者をセットで一種の公正な手続を実現するというのが基本的な考え方なので、その組み方は多少幅があってもよいのではないかと思いますけれども、多分、また次回、議論がされると思います。

【小早川座長】

では、今の点は次回の議論につなげたいと思います。ほかにはいかがでしょうか。7の審理手続の内容あたりもどうでしょうか。不当性の審査をするという点がありますが、これはまた例の裁定的関与の話になると、昔から裁定的関与は違法性の審査に限るという議論がございますので、あちらがどうなるかということはあるかと思えます。それから、裁決機関が第三者機関である場合、個別法でそうなっている場合に、果たして不当性といってもどこまでやれるのかという問題もありますね。ここで書いてあるのは、一般原則の話であろうと思えます。

水野先生、どうぞ。

【水野先生】

不当性についても審理するんだよということをきちっと明確にするというのはもちろん大賛成なんですけれども、この第7の1のところに審理の処分の違法又は不当について行うということだけ書くのであれば、今の第1条の規定とそう変わりが無いんじゃないかなという気がするんですよね。だから、この第7の1の趣旨をもう少し強調する意味でどうすればいいのか。我々弁護士が関与しているときに思うのは、大体、「違法ないし不当である」と、こういう言い方をするんですよね。違法だけというのはあんまりなくて、不当だけでもあんまりなくて、「違法ないし不当である」という言い方を慣用句のようにやる。そうすると、大体、違法のところだけが判断されて、不当のところは判断されないままで裁判が出されるというケースがあり得る。

だから、むしろ書くとすれば、不当についても対象になっている場合には、裁判書には、それに対する判断をきちっと書かなければならないみたいな、そういう注意書きにしないと、サラッと書いておいただけだったら、今の第1条とあんまり変わりが無いんじゃないかなという気がしますので、そのあたりもぜひ工夫をお願いしたいと思います。

【小幡先生】

そういった検討をしたいと思います。

【小早川座長】

では、御検討ください。

【藤村先生】

その点で、前もちょっと申し上げたかもしれませんが、この条文の意味、もし不当性について、先ほど水野先生がおっしゃられたように請求書のほうに書かれているのは違法及び不当であると。ところが、裁判のほうでは違法だけ判断しているという場合に、その裁判は違法になるのかどうか、そこら辺がこの条文を置いたことによって何か変わるのか変わらないのか。あんまり変わらないのなら、置くのが適切かという問題にもなると思うんですが、その条文の形、そのあたりもちょっと御検討いただいたらどうだろうかと思えます。

【小早川座長】

そこはどうなんですか。水野先生の御指摘とも関係すると思いますが、不当という主張があった場合にどういう対応をしないと違法になるということはあるのかどうか。これは違法の主張と不当の主張というのが果たして請求原因として違うのかどうか、重なり合うんじゃないかという感じもありますが、そこは理論的には非常に難しいところだと思

いますけどね。

【高橋先生】

条文に書くときにそこまでいろいろな場合を想定したことについて解決を与えるようなものにしなければいけないかというと、必ずしも私はそうは思いません。水野先生がおっしゃったような、明確でわかりやすい書き方を心がけるという点では、積極的にその御指摘を踏まえて書いていきたいと思いますが、個々の違法性につながるかどうかというようなところまで条文化する必要はないのではないかと思います。

【雛形先生】

この条項、この1の規定の意味というのを議論するとなると、かなり抽象論になりそうなので、今の議論は何だかあまり進めても、まあ、ある種の水掛け論というようなところがあるんですが、ただ、審理という言葉で審理の対象となる事項を処分の違法及び不当というように目的後に入れてこの文章を「行う」というふうに書き切りますと、これはきつく読めばやはり審理のテーマ、対象をここで掲げたということになりますから、やはり藤村先生が言われるような意味で、当事者のほうが、審査請求人のほうが不当を主張しているのに裁決では不当の主張に対して何にも答えないというのは、いわば不当な答え方だろうと思うんですね。

ただ、不当と言えば、じゃあ、不当でないと答えればいいのかといえば、実に子供のけんかでありまして、さあ、そこで審理は違法について行うというふうに規定したとしたときに、その違法について審理を行うって、どういうことを意味するんでしょうかという議論と関係してくるのかなと思うんですね。私は前に審理という言葉を使うときには、対象となる事項が何であるのかということを議論しないで審理という言葉を経典的な概念として使うのはいかがかなものかというようなことを申した覚えがあるんですが、裁判手続的な意味の審理と言えば、言うまでもなく、それは抽象的な法律論ではなくて事実論なんですね。審理も、したがって、基本となる、前提となる事実関係を踏まえ、それに対する法律の適用ということにかかわる法律論がテーマになってくる。こういうことだろうと思うんですね。

じゃあ、不当について審理をするということになると、どういうことかということを考える。つまり、違法というのは、多分、処分が適用されるべき法律の要件に反する事実認定を前提にしているとか、あるいは当てはめられる法律の解釈がその当該認定される事実関係で誤っているという意味で違法ということが言われるんだらうと思うんですね。そう

すると、不当について審理をするということになると、不当だと言えいいのかという問題が実はあるわけでありまして、これは実は審査請求の理由として何を主張すべきかということと実はつながっているわけでありまして、そこでは何でもいいのですよと。事実じゃなくても、単なる法律的な意見とか、あるいは常識的な意味での、道義的な意味での不当でもいいんですよというふうに言ってしまいますと、ここはもうほんとうに不当だと言えれば不当でないと言えればそれでいいことになるわけである。

したがって、多分、まじめに議論すれば、不当を根拠づける事実主張が審査請求の理由に入っているときには、その事実関係についての認定がどうあるのか、あるいは前提事実関係を踏まえて裁量の要件、裁量を規定する規定の適用問題としてどういうふうな答えになるのか、そういうことをまさに審理のテーマにしていくのではなかろうかというように思うんですね。そうだとすれば、ここで違法及び不当について行う、審理の対象を書き切りますと、やはり審査請求人において不当を根拠づける事実主張が伴っている、そういう主張に対して裁決案でしかるべき答えをしなければ、応答をしなければ、それはやっぱりその裁決は問題があるという手続的評価の根拠規定になることは動かないんじゃないかなろうか。どれぐらい大きな瑕疵になるかは、それはまた別の考慮によるものではなかろうかというふうに思います。

そういうような意味合いで、あくまで単なる抽象論、法律論の弁論合戦ではなくて、あくまで審査請求事件という事実に基づく不服申立ての審理という議論をするのであれば、その不当を今申しましたような事実主張を伴うものとして位置づけて、それについて審理をするというこの規定ぶりは、それはそれで一貫性のある申し分のないところかなと思いますが、これも前に申し上げましたが、不当を根拠づける事実関係というのは、これはまた実に際限がなく広がるところは、これもまた経験的に明らかなんです。

だから、そういうことを考えますと、この不当というのについて行うとはっきり審理の対象を限定するような言い方をするのはちょっと賢明ではないかなという感じもいたします。あるいは行うと言い切るのならば、この不当について少し実務的に、ありとあらゆる不当論は、そこまでいかなくても済むような、何か修飾をつけるという知恵もあるのかなと思いますけれども、多分、前者のほう、「ついて行う」という言い切りを少し軽くした表現のほうが無難で、迅速な裁決案にいけるんじゃないかと思います。

【小早川座長】

ありがとうございました。

この問題は議論していくとそれこそ際限のない話になるんじゃないかと思います。私も今、雛形先生が言われたような整理にかなり共感するところがありますが、ある主張が違法の主張なのか不当な主張なのか自体は、多分、法律論であって、それを根拠づける事実として何が主張されているかということのほうが、多分、ここでは問題なのではないかという気はしますね。これは単なる不当性の主張だから違法とは言えませんよと答えたのでは、これは答えとして十分でないということになると思いますが、その辺は確かに裁決の書き方の問題とつながってくるということも事実だと思います。

幸か不幸か、外国人とか教育とか何かそういう、裁量の範囲の極めて広いと言われているものが、この法律の対象から外されているというところがあるので、教科書的な議論をするのに適切な材料がちょうど逃げちゃっているというところもあります。しかし、いろいろなタイプのものがありますので、それを踏まえてさらに検討していただければと思いますが。

狭い意味の手続のほうはいろいろありますが、特にございますでしょうか。では、中川先生。

【中川先生】

第7の2の終わりのほうですが、口頭意見陳述のところでは処分担当者に対し質問することができるとなっておりますが、これも先ほど冒頭ありました起案者のことを言っているのか、その範囲がもう少し広くてもいいのではないかと。例えばそれをこの処分について責任を持つ責任者、上司も含めたところで質問をする対象にしてよろしいのではないかと思います。というのは、例えば処分担当者が異動してしまった、あるいは退職してしまったというようなケースで、それを探し出してくるかということになると、簡易迅速の面にそぐわなくなる可能性があり得ると思われまして、処分庁のある機関の人間、責任ある機関の人間でいいのではないかと思います。

あともう一つは、審理担当者を通じて、例えば釈明を求めることができるというのをつけ加えてはどうかと思います。つまり、現地に、対面方式でなければならないというようなことになると、これもやはり日程調整その他で簡易迅速に反するケースが出てくるのが予想されますので、釈明を求めるという手段も認めてよろしいのではないかと思います。

【小早川座長】

では、関連して和久井先生。

【和久井先生】

口頭意見陳述の記述には、現行法ですと処分庁、処分担当者の出頭の義務はないという
か、必ずしも予定されていないと思いますので、この第7のところですが、処分担当者
に対して質問を発するという前提としては、処分担当者に出頭の義務があるというお考えな
んでしょうか。それとも出頭した場合にはということなんでしょうか。

【小早川座長】

御質問です。ついでに私も。この場合の処分担当者、今の中川先生の話もありましたけ
れども、手続主体としてどうとらえるのかということですね。実際、処分に関してはいろ
いろな人がいる、処分庁とその他処分担当者。それも含めて。

【高橋先生】

すみません、これは処分担当者、実は多分、処分庁の職員というつもりで書いていたの
で、そこら辺、明確でなかったところはおわびしたいと思います。ですから、以後、処分
庁の職員というふうに理解しておいていただければありがたいと思います。

【小幡先生】

処分庁だけです。

【高橋先生】

処分庁？

【佐竹課長補佐】

すみません、説明書きの18ページのほうでは、「処分庁に対し質問を発することができる」としておりました。

【高橋先生】

ああ、そうか、処分庁か。

【佐竹課長補佐】

本来、この17ページの枠内も「処分庁」とすべきところが「処分担当者」と誤記とい
いますか、誤りの記載になっておりました。そこは「処分庁に対し」というのが原案の趣
旨でありましたので、申しわけございませんが訂正をお願いいたします。

【高橋先生】

かつ、基本的には義務です。出頭の義務がございます。当然、聴聞でもありますので、
行手法の聴聞でも出頭義務がありますので、そこは同じように理解しているということ
です。多少不明確なところがありまして、失礼いたしました。

【小早川座長】

だから、この口頭意見陳述のコンセプト自体がちょっと変わるということですね。

【和久井先生】

聴聞と違いまして、審査請求の場合は処分の範囲が非常に広いですね、対象となる処分がね。この処分担当者に対する質問という、こういう手続が遅延しないかとか、そういった心配もあるんですけども、審理担当者といっても、例えば質問について意見を求める質問とか、それから、困惑させるような質問とか、きちんとそれを整理してうまく仕切りができるかどうかとか、そういった点も若干懸念がある。

それから、処分庁の出頭ということだと、審理の日程調整も多少かかって、迅速という点には若干不足するところもあるのではないかなという気もいたします。それから、例えば質問をいろいろ想定して準備しなければならないとか、そういった懸念もある。若干、そういう感想ですけども、ございます。

【小早川座長】

原則書面主義ということは動かないわけなので、しかしそれにもかかわらずこの改正において口頭意見陳述をどういうふうに位置づけるかということとも絡むわけですね。対審的にするからには審理担当者の審理指揮みたいなものをきちんとやっていくということは必要なのではないかと。そこをさらに整理をしていただけますか。

現行法は処分庁と書いている、これは書面主義だからそれで済むわけですね。これが実際に口頭場でだれにどういう手続的な地位を与えるかということになったら処分庁では済まないわけで、処分庁の職員とか何かそういうことになるのかもしれないね。

【高橋先生】

そこら辺はもう一度整理させていただきます。

【小早川座長】

現行法は第31条で審査庁の職員という概念も出てくる。それは必要だから書いてあるわけですね、審査庁が全部やるわけにいかんということで。

前田先生、どうぞ。

【前田先生】

第7の3のところですが、現行行審法と同様ということで、現行法で定められている手続保障を変えるものではないということが何度か確認されてきました。今回、釈明処分の特則と同様の規定が入りましたので、審理の早い段階で処分庁のほうから資料を提出しな

ければならないという規定が入ることで実際には代替される場合が多いと思うんですが、現行法は請求人や参加人が物件提出要求の申立てができるということになっていきますので、それを残すのですよねということで確認させていただきたいということと、あと第9もよろしいでしょうか。

【小早川座長】

はい。どうぞ。

【前田先生】

証拠資料の閲覧請求権の範囲が拡充されるということで、閲覧を拒否できる正当な理由を考える必要があるということについても種々議論があったところで、今回の22ページの説明では、情報公開法の第5条の不開示事由が挙げられています。実際上はこの不開示事由に該当する場合が正当な理由に当たると解される事案が多いと思うんですけれども、必ずしも一致しないのではないかと。救済の必要、審理の必要性という観点から閲覧請求権を認めてもいいのではないかとする場合もあり得るのではないかと思います。

【小早川座長】

いかがでしょう。前半は現行法第26条ですね。証拠書類等の提出。

【高橋先生】

物件提出は当然残るという理解だということです。情報公開のほうは小幡先生が御意見があるそうで。

【小幡先生】 ワーキンググループでは議論していないのですが、今、前田先生のおっしゃるように、確かに情報公開の場合は全員に公開できるかという観点から、情報自体の性質から判断しますので、ここでの判断とは違うように思います。参考にできるとは思いますが、一致しないのはおっしゃるとおりで、少なくとも私はそのような感じがいたしますので、ここは文章を考えるということで。

【小早川座長】

じゃあ、検討してください。民訴は審理の公開があるけれども、これはそうでもないというところも違いますね。だから文書提出義務と合わせる必要も必ずしもないですよ。

【高橋先生】

全然議論していないことでしたので、もう一度少し前田先生の御指摘を含めて考えさせてください。どうもありがとうございました。

【小早川座長】

ほかに。8が争点、証拠の整理です。9までいかがでしょうか。

【水野先生】

これは前に申し上げたことですが、第9、証拠資料の閲覧ですが、謄写については規定を設けない、ただし、運用として謄写を認めることを妨げるものではないと、こういう書き方なんですけれども、これは今時、閲覧を認めるのであれば謄写も認めるというのが今の世の中の常識じゃないかと思しますので、ぜひそういう方向で修正をお願いしたいと思います。

【小早川座長】

じゃあ、もう一度考えていただくということですね。ただ、権利として認めた場合に何万枚というのがワッと来る。

【小幡先生】

そうです。

【小早川座長】

その料金をどうするかということもありますけれどもね。

【小幡先生】

基本的には、特に不開示のマスクングする事項などがある場合には、実務的にも閲覧より謄写のほうが便宜なことがあるとは思うのです。ですから、おっしゃることもよくわかるのですが、ただ、ここでなかなか謄写を権利としてというところまでは難しいというので、このようなお書きになっているということでございまして、できるものであれば、なるべく謄写を認めていってはどうかというふうに我々としては考えたということです。

【小早川座長】

その辺の細かいことも含めて、もう一度お考えください。

【水野先生】

もしネックがあるのであれば、こういうネックがあるということを明らかにして、そういう意味で今回は謄写までは認めないということであればまだ、場合によっては国民が納得するかもわからないけれども、ただ単に何も触れずに認めませんよでは納得しないかということ。です。

【小早川座長】

和久井先生、どうぞ。

【和久井先生】

例えば特定の処分に関して開示請求を行って不開示の決定をもらった人が、その処分に関する審査請求という形でこれを行って、その際にこの不服審査法による閲覧を求める。その場合、情報公開法とか条例より緩やかですと、そちらの情報公開の手続の潜脱といえますか、そのために不服審査の手続を利用する、そういうことが行われる可能性もあるのではないかと、私を恐れておりますので、そういうことのないような制度にしていきたいと希望いたします。

【小早川座長】

そこは制度間の整合性、個人情報保護との関係もありますし、よろしくをお願いします。

それでは、その先、いかがでしょうか。第10、執行停止。よろしいでしょうか。

第11、裁決。ここは最初に御説明がありましたように審査庁がだれであるかということによって、現行法でもいろいろ書き分けていますけれども、条文としては当然いろいろ細かく書き分けなければいけないということになりますね。この段階でまだ若干、場合分けで漏れているケースがあるのかもしれませんが、基本的な考え方は出ているということで御理解いただければと思います。

どうぞ。

【雛形先生】

今の第11のところではよろしゅうございますか。2の裁決書の作成のくだりでありますが、(1)についても(2)についてもありますが、意見を申し上げたいと思います。

前回もちょっと申し上げたのでありますが、今回の改正で一番重要なポイントは、いわゆる審理担当官という審理について客観的、公正を旨とする、そういう担当官が裁決案まで一応——ここでは裁決に関する意見ということになりますが、意見まで用意をする。そして、その重要な案件については第三者機関に諮問をする手続も設けて客観的で公平な、あるいはまた公正で透明なそういう手続を、しかも、簡易迅速に設ける。こういうあれがポイントだろうと思うんですね。そうしたときに前にも申し上げました審理担当者の——ここは「官」になっておりますね。審理担当者の意見と審査庁、すなわち、往々にして原局、原課というほうの考え方だと思うんですが、この考え方が食い違う場合に内容的にどう調整するのか、あるいは手続的にそれをどのように国民から見てわかりいい形で収めさせるのかということが非常に重要なポイントだろうと思うんですね。

前にも第三者機関への諮問についてという、審理の手続の進行についても審査請求人の意見なりあれを求めるという考え方を聞くというようなことも言われているわけですね。

一方で諮問の案件はどのように絞るか。それに多過ぎた場合にまた負担が、第三者機関への負担も大きくなり過ぎるのでどうするのか、こういう議論がございます。私としましては、基本的には第三者機関への諮問案件、諮問要件を別に議論するとしても、その手続を利用して終局的な裁決案に一次的に到達するにはどうしたらいいかという、その手続進行の問題も含めて審理担当者に意見を、この裁決に関する意見の中に書かせたらどうなのかと。そして、それを踏まえて審査庁とすれば、それがよいのならばそれに従って諮問をするというようにする。

ただ、その場合に抽象的に諮問するという意見ではやっぱり一回性のあれから見るとよくないので、そのときには諮問の事項及び諮問の理由を明示する、いわゆる諮問案というものも付してその意見を出す。その意見は基本的には審理を終結したときとということろでいいと思いますので、最終裁決案の中身を起案するという内容であることが望ましいと思うんですね。そういうようにセットするのがいいのではないかと。そういう手続設計を前提にこの裁決書の作成という手続論を論ずるべきかというように思うわけでありまして。具体的には、この(1)の「なされるべき裁決に関する意見を事件記録とともに審査庁に提出しなければならない」という第1パラグラフと、次の「審理担当者は、審理を終結した後、速やかに云々通知しなければならない」というパラグラフの中に、例えば次のようなことを盛り込む。

「上記の意見が第三者機関に諮問する手続を経ることを相当とする意見を含むものであるときは、審理担当者は諮問事項及び諮問の理由を明示する諮問案をこれに付さなければならない」、こういうようにしておく。そして、(2)のほうは第1パラグラフ、「審査庁は、審理担当官の審理結果を十分に斟酌して裁決をするものとする」という、これは生かしまして、その第2パラグラフの「再開を命じる」ということと、審理を再開して改めて事実認定を行って審査庁に提出するという、この第3パラグラフは基本的にやめる。第2パラグラフは、要するに審査庁としては審理担当者の意見が出てきたときに、それでもいいよと、終局的な意見がそれでいいよというのなら、それはそれで第1パラグラフのとおりやればいいですし、そのほかにも一定の場合があると思いますが、その一定の場合を除きまして、原則として第三者諮問機関に諮問をしなければならない。

つまり、諮問を付すべきという審理担当者の意見を基本的にフラットに受けとめまして、そのとおりと思えばまさに第三者諮問機関に諮問すればよろしい。第三者機関に諮問する必要もない、もうわかっている、結論はそれでいいよということであれば、基本的にそこ

で結論を出す。しかし、おやおや、この終局意見、それから、諮問案も含めて、これはちょっと問題があるよということであれば、その段階で第三者諮問機関に諮問を経なければならぬというようにセットして、そしてこの諮問に対する意見が、答申が戻ってきたときには、それをどうするかというのは例の情報開示保護の審査会のあの答申に対して、各省庁のほうはどう扱うかということについて規定がないのと同じように、ここはフラットに何も触れない。

ただし、審理を再開するというようなことは、簡易迅速なこの救済手続からすると、それはやめたほうがいいんじゃないか。やめるとしたほうが、まあ、明示しなくてもいいんですけれども、そこは触れない。つまり、審理再開という手続を規定上出さないというあれをしたらいかがかなと、そういうように考える意見を申し述べたいと思います。

【小早川座長】

ありがとうございました。

確かにこの審理の終結と裁決書の作成と、それから、第三者機関への諮問と、どういう関係になるのか。特別の場合の諮問というわけではなくて、一般制度として諮問を置くわけですから、そこはやはりここにきちんとわかるように書かないとまずいのかなという気は、伺っててしまったね。審理の再開を命じるというのも、第三者機関への諮問と答申を経る前と後では状況が違うわけですから、そこも基本的に整理が必要だろうと思いました。今の雛形先生の御発言を参考にしてお考えいただければと思います。

【高橋先生】

はい。

【小早川座長】

ほかに、ここではいかがでしょうか。水野先生、どうぞ。

【水野先生】

裁決の拘束力なんですけど、これ、この検討会では議論しなかったんじゃないかと思うんですけど、現行法では関係行政庁を拘束するという規定になっていますね。これが実務上、どこまでの拘束力があるのかというのがよくわからないところがあります。実際、どういう状況が起きているかという、例えば事実認定の争いがあるって、裁決庁が原処分庁の事実認定を否定して、ある事実を認定して、そして請求を認めた。ただし、全部認めなかったんで訴訟になったという場合、原処分庁が相手ですから、もとの主張を出してくるわけですね。つまり、裁決庁で、もう否定された事実認定をもう一遍蒸し返す。だから、

裁決の拘束力が主文だけにすぎないのか、あるいは理由の判断も拘束するのかということが必ずしも明確ではないんですね。

だから、我々からすると、紛争の一回的な解決という趣旨からも、裁決が出された場合には、これは裁決に従わざるを得ないわけですから、処分庁が、事実の主張についても、裁決庁が認めた事実と違う事実を主張することはできないというような、裁決の拘束力に関する一歩踏み込んだ規定を置くべきではないのかと思います。これはあまり議論しなかった問題ですけれども、その点だけ申し上げておきたい。

【小早川座長】

学者としては大変おもしろい議論が出てきたと思うんですけども、ちょっと今からは無理じゃないですかね、それは。まあ、現行法に規定が既にあつて、おっしゃるようなケースは、なるほどそれは解釈論としていろいろな意見があり得ると思いますが、今回もそれはそのまま状況を継続するしかないんじゃないですかね。まあ、ワーキンググループでそれもお考え。

【高橋先生】

検討してみます。どうもありがとうございました。

【小早川座長】

この点は私も1つあるんですが、十分に参酌して裁決をする。これは審理担当者の意見と裁決との関係ですが、これがこの言葉でいいのかなということですね。行政手続法の聴聞の場合は、特定の対象事実の存否についての事実認定の聴聞で、その結果を十分に参酌してということなんですが、行政庁は、その点だけではなくてほかにもいろいろなことを考慮して処分するわけですよね。こっちのほうは、この審理担当者の審理でもって全部尽きているはずなので、そこは状況がちょっと違うのではないか。まあ、結論としていかに言い切るつもりもありませんけれども、ちょっとお考えいただいたほうがいいのではないかと。

【高橋先生】

多分、意見書についても「十分参酌」という言葉が入っていますので。

【小早川座長】

ですが、それは事実認定についての意見ですよね。

【高橋先生】

ええ、まあ、そうです。

【小早川座長】

特定の最初の聴聞通知に掲げられた処分原因事実の有無。これは行手法のときに随分議論して、間接事実はどうなんだとかいろいろありましたけれども、基本的には処分原因事実ですよ。

【高橋先生】

わかりました。検討させていただきます。

【小早川座長】

予定の時間が来てしまいました。どうしましょう。事務局、今日全部やらないとまずいですか。

【水野室長】

先ほど座長からお話でしたが、この最終報告案に対しまして各先生方から文書又はメールで御意見を頂戴できればと考えております。事務局でいただいた御意見と、本日この場でいただいた御意見と合わせまして整理いたします。

【小早川座長】

残っているのは、御覧いただきますと第13、再調査請求の手續規定について、審査請求規定をどれだけ準用するかという話、これも重要な点ではあります。第14以下は、これは不服審査法でなくて行政手続法というふうに整理されますが、処分を求める申出、それから、行政指導関係ですね。最後が第16、関係法令の扱いということになるわけですが、今日いただいた議論との関係で言うと、再調査請求の手續のところは今日の議論と一体をなす部分なんですけど、ただ、それも含めまして、今、水野室長からお話がありましたように、もう時間がなくなったところで慌てて議論をしても的確な議論になるかどうかということもございますし、もうあきらめて、あとは——まあ、次回はありますけれども、その間、書面主義で継続する、今日の議論を補完するというにさせていただいてはどうかと思いますが。

【山本先生】

ワーキンググループの中で1つ、第14、31ページにありますけれども、ここの2のところ、一定の処分を求める申出に対し、適当な措置をとったときは通知しなければならないとなっておりますけれども、ワーキンググループの中でもいろいろ議論がございまして、むしろ措置をとらなかったときにも原則としては通知をしなければならないとすべきではないか。そのやり方として法律に書くのか、あるいは通知等で担保するのかといった

あたりについて議論がございましたので、一言だけその点はつけ加えておきます。

【小早川座長】

水野先生、どうぞ。

【水野先生】

今、水野室長がおっしゃられたことで基本的に賛成なんですけど、今日、前半議論しましたけれども、このペーパーをもらったのが直前なものですから、言葉使いも含めてニュアンスの面とか、いろいろな面で細かい点についても言いたいところはあるんです。それはそれぞれがペーパーで出して、目安としての締め切りを決めておいていただいて、その間に出すようにして、それを交換して、そして次回にもう一遍議論すると。今日議論した点も含めてですね。ぜひそういう扱いにしていきたいなと思いますので、よろしく願いします。

それから、さっき飛んじやったので言えなかったので一言だけ。24ページから25ページに仮の義務付けの点がありますが、この仮の義務付けは、こういう理由で設けないというくだりが25ページにあります。これは私は読んでもよくわからない。つまり、あまり説得力がないんじゃないかなと思いますので、この点もぜひ御検討いただきたいと思います。

【小早川座長】

それは水野先生に説得力のある書き方にしてくれというのは、ちょっと無理な注文かなと。

【水野先生】

いや、私は、だから、仮の義務付けを認めるべきだという議論なんです。この仮の義務付けは認めるべきだと。これを見ると、「仮に、仮の義務付けを制度化し、そのための審理を審理担当者が行い、その審理の結果を踏まえて審査庁が仮の義務付けを判断しなければならないとすることになれば、審査請求に対する本審理の遅延を招くことになってしまう」というのが、なぜこういうことになるのかって全然よくわからない。仮の義務付けの審理をして、そのまま本審にしたって何も遅延にはならないんじゃないか。だから、こういう理由でこれを否定するというのは非常に説得力がないと思いますので、この点も注意喚起でぜひ御検討いただきたい。

【小早川座長】

はい。わかりました。具体的なフレーズを指摘して、ここは説得力がないという御意見

でしたので、では、それを踏まえて検討してください。

それでは、先ほどの措置をとらない場合の通知の要否の点は特に御注意がありましたので、皆様、御意見があればぜひお寄せいただきたいと思います。もちろん、最初に申しましたとおり、言葉の問題につきましては、今日は御発言を控えていただくということも最初に申しましたので、そこも当然、文書でしかるべくいろいろ御指摘をいただければ大変助かると思います。

さて、それでは、本日、大変長丁場で皆様にこの最終報告案について非常に熱心に突っ込んだ議論をしていただきまして、私がワーキンググループに投げ過ぎたかもしれませんけれども、幾つかの点はさらにもう一度考えていただくということになりますけれども、分量的に言えばかなりの部分については、御賛同の度合いは人によって違うかもしれませんが、まあまあこれでいってはこの検討会全体のコンセンサスもある程度できているかと思えます。

というわけで、ワーキンググループの方々にはまた非常に短い時間の中で大変恐縮ですが、今日の議論を踏まえて一定の方向性が示された項目については、必要な加筆・修正の作業を行う。それからまた、基本的にまだの部分につきましても具体的な修正案を作成したださるようお願いいたします。次回の検討会では、これまでの議論の結果を踏まえて、今日最初にやりました地方自治体の関係も含めた最終報告案について再度議論を行っていきたくと存じます。今お話がありましたように、本日の議論に関して、あるいは本日行き届かなかった、到達できなかったところも含めて、御意見がありましたら。来週14日でいいんですか。

【水野室長】

はい。

【小早川座長】

来週14日、木曜日までに、事務局まで御連絡をくださるようお願いいたします。今もありましたけれども、この今日の資料、中身が中身であるだけに作成がギリギリになって、皆様の事前の御検討の時間がほとんどとれなかったということは私からおわび申し上げます。その分、今のような方法でさらに御発言を補っていただきたいと思う次第であります。

それでは、最後に事務局から連絡事項がありましたら。

【水野室長】

今後のスケジュールについて御説明いたします。

今回は、6月27日、水曜日の午前9時から12時まで、本日と同じくこの会議室で行いたいと思いますのでよろしくお願いいたします。

なお、開催の御案内は改めてメールやファクスでもさせていただきます。

以上でございます。

【小早川座長】

それでは、これで第15回検討会を終わります。本日は、どうもありがとうございました。

— 了 —