

## 行政不服審査制度検討会（第2回）議事録

1 日時 平成18年11月28日（火）9時00分～11時00分

2 場所 総務省1002会議室

3 出席者

（参集者）小早川光郎座長、稲葉馨座長代理、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）

（総務省）石田行政管理局長、宮島官房参事官、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

4 議題

- (1) 開会
- (2) 今後検討を要する論点について
- (3) 主な論点に関する検討資料について
- (4) フリートーク
- (5) 閉会

5 議事録

【小早川座長】

それでは、時間が参りましたので、これより行政不服審査制度検討会第2回の会合を開催いたします。

まず、事務局に新たなメンバーが加わられたということですので、水野室長から紹介をお願いします。

【水野室長】

11月10日付の人事異動で新しく事務局に加わりました課長補佐の佐竹でございます。

【佐竹課長補佐】

佐竹と申します。よろしくお願いいたします。

【小早川座長】

どうぞよろしくお願いいたします。それでは、本日も皆様、どうぞよろしくお願いいたします。

今回は、前回に引き続きまして、検討すべき事項の洗い出し、方向性などについて御議論をいただきまして、その上で論点の一つ目である「申立ての種類及び審理の基本構造」。順序はいろいろあろうかと存じますが、骨格部分にかかわるかということでもございます。

ので、これについて御検討をいただきたいと思っております。

議論に入ります前に、手元の資料につきまして水野室長から説明をお願いいたします。

**【水野室長】**

今回の資料でございますが、議事次第のほか、資料1としまして「行政不服審査制度検討会運営要領」、資料2として「今後検討を要する主な論点について」、資料3として「主な論点に関する検討資料」をお手元にお配りしておりますので御確認ください。

また、前回申し上げましたとおり、六法全書とこれまでにお配りにした資料などを卓上に御用意させていただきました。

また、前回御検討をいただきました「運営要領」につきましては、小早川座長と事務局とで相談いたしました上、資料1のようにさせていただきました。具体的には3を「会議の議事要旨等の公開について」とした上で、議事録の作成と総務省ホームページへの掲載についての記述を加えております。

以上でございます。

**【小早川座長】**

以上につきまして、御意見、御質問、ございますでしょうか。よろしゅうございますか。それでは、運営要領はこういったことで取り扱わせていただきます。

それでは、今回の議題に入りたいと思います。まず、資料2の「今後検討を要する主な論点について」というものに基づいて御議論をいただきたいと存じます。このペーパーは論点リスト的な性格のものですが、各先生から寄せられた追加の論点を加えるなど、事務局において再整理をさせていただきます。事務局からこれについて説明をお願いします。

**【水野室長】**

資料2を御覧ください。前回の検討会において、未定稿として配付した資料につきましては、重要な論点が未消化にならないよう論点にめり張りをつけることが大切であるといった御意見を頂戴したところでございます。

このため、資料2の1ページの下に点線の枠で囲んでおりますが、事務局の判断において論点ごとに、制度の基本理念・根幹にかかわるものについては「㊤」、実務上の問題にかかわるものについては「㊤」、その他については「㊤」として分類いたしております。なお、それぞれの論点について整理番号を振ってございます。

また、前回の検討会終了後、先生方から新たに寄せられた論点を追加してございます。内容について簡単に御説明いたしますと、例えば、4ページでございますが、審理の基本構造について、整理番号2-2-㊤として、大量処分の分野などにおいては、様々な事例があり、厳密な対審構造を採ることは、迅速処理に困難をきたす場合がある、といった新たな論点を藤村先生から頂戴しております。

5ページでございますが、(4) 審理段階の簡素化について、整理番号2-4-㊤で「審理を行う者を調整する」方策としては、どのようなものが考えられるかといった論点を藤村先生から頂戴しました。

7ページでございますが、第三者性の確保について、整理番号2-6-④として、事案によっては、特定分野の専門家が分野横断的第三者機関の委員として参加すべきものがあるのではないか、といった論点を頂戴しました。

それから、その下でございますが、整理番号2-6-⑦として、二段階審理を認めるケースについての分野横断的第三者機関への諮問はどのようにするのか、といった論点を頂戴しております。

8ページでございますが、整理番号2-6-⑨として、諮問機関と処分庁の一方当事者としての参加とはマッチするか、などの論点について新たに頂戴しております。

9ページでございますが、3の(1)審理の原則について、整理番号3-1-④として、処分庁ないし上級庁とは言い難く、専門性も有しない「処分担当部署(課室等)と別の部署の担当者」である審理担当者が、理論上、また實際上、原処分の「当、不当」を判断することができるのか、との論点を頂戴してございます。

また、(2)審理権限と審理担当官について、10ページに入りますが、整理番号3-2-③として、アメリカにおけるALJ制度を参照した審理主宰者任用制度の創設の是非について検討すべき、との論点を水野先生から頂戴しております。

その下でございますが、執行停止の原則化でありますとか、裁決権者が審理担当者の審理を不十分と認めた場合など、両者の関係をどのように調整するのか、といった論点について新たに頂戴しているところでございます。

11ページに入りますが、整理番号3-2-⑩として、行政不服審理制度が達成すべき目標との関係で、職権探知で得た資料を対象とする閲覧制度の趣旨をどのように位置付けるか、といった論点を新たに頂戴してございます。

それから、(3)不服申立人の手続的権利について、整理番号3-3-①として、処分庁に対する質問権の広範な付与は、「迅速な審理」の要請と相反することとなり得るので、申立ての内容、処分の性質、大量処分の分野など、ケースに応じて、柔軟・多様なものとする余地はないのか、との論点について新たに頂戴してございます。

12ページに入りますが、整理番号3-3-⑪、⑫として、処分関係書類全般を対象とする閲覧制度の趣旨をどのように位置付けるのか、また閲覧を拒むことができる条件をどのようにするのか、といった新たな論点を頂戴しました。

13ページに入りまして、(4)事前・事後の手続を統一的に把握する視点について、整理番号3-4として、手続の合理化としてどのようなものを探るべきか、また、(5)裁決・決定について、整理番号3-5として、処分庁ないしその上級行政庁とは言い難い「第三者機関」といったものが、理論上、また事実上、「義務付的なもの」の命令を発すべきか否かを判断することができるのか、といった論点について、また、事情裁決の見直しについての論点を新たに頂戴してございます。

それから、4の申立期間及び審理期間の(1)申立期間について、整理番号4-1-③として、不服審査制度の申立期間の短縮許容の基準は昭和35年の訴願制度調査会答申と

同様でいいのか、との論点について、14ページに入りまして、整理番号4-1-④、⑤として、郵送に要する日数の不算入規定を削除すべきか、また、不服申立期間の廃止の是非についての論点を頂戴しているところでございます。

15ページでございますが、処分以外のものに対する不服申立てについて、整理番号6-④として、行政指導については、行政手続法の適用除外規定と同様に、適用除外の範囲を考えてよいか、との論点を頂戴しているところでございます。

17ページでございますが、教示制度の改善の論点について、また、(3) 関係法令、適用除外の扱いについて、整理番号7-3-③として、不服審査制度の適用除外の基準は、昭和35年の訴願制度調査会答申と同様でよいか、また、不服申立てに国家賠償請求訴訟の時効中断効を付与することの是非、といった論点について新たに頂戴しておりまして、この資料に追加してございます。その他、事務局で再整理をいたしまして、字句の修正や順番の入れ替えなどを適宜行っております。

事務局からは以上でございます。

**【小早川座長】**

はい、どうもありがとうございました。何人かの先生の方から、特に詳細な御意見をいただいております。それぞれの項目につきましては、今日以降、順次予定しております項目の中で検討していきたいと思っておりますけれども、差し当たりこの段階で何か、お出しただいた方からの補足なり、あるいはほかの方からの御意見、御発言なりあれば承りますが。

執行停止の点なんていうのは、もともとのあれには入っていないので、さてどうしようかということがございますね。やはり、落とすわけにはいきませんので、この検討スケジュールの中でどう位置付けるか。今の御説明では、たまたま適当なところに置かれておりますけれども、どこで議論するのがいいのか、ちょっと改めて考えさせていただきたいと思っております。

それ以外にも、かなり基本的なものの考え方にかかわるような御意見もありますが、それぞれ順次、しかるべき場所で議論するというところでよろしゅうございましょうか。

(「異議なし」の声あり)

**【小早川座長】**

ありがとうございます。今のが主な論点ですが、全体を通してのものです。

それでは、次に今日予定しておりますのは資料3、主な論点に関する検討資料ということで、最初に申しましたように、不服申立ての種類、及び審理の基本構造という部分に範囲を絞りまして準備がされております。

最初にも申しましたように、順序の話がございまして、もう一度、この資料2の主な論点の方を念のため、御覧いただきますと、1ページ目には「総論」という見出しで幾つかの二重丸がついております。ただ、最初から総論の議論をしましても結局、抽象的な議論になって、いろいろ議論にはなると思うんですけれども、時間の割には余り明確な結論が

すぐ出るといふことにはならないのではないかということもございますので、各先生方にはこの総論的な論点を念頭に置いていただきながら、まずはもう少し各論的な論点について議論をしていただきたいと思います。次第であります。

というわけで、全体の枠組みにかかわる申立ての種類及び審理の基本構造というところから議論を始めたいと思います。

その後につきましては、本日及びその時々々の議論の様子によって変更はあり得ると思えますけれども、資料3、検討資料の表紙のスケジュール（予定）にありますように、第3回は審理手続、第4回は不服申立適格と申立期間及び審理期間、それから7のその他とされている事項について検討していかか。それから、またちょっと別のくくり、ブロックとして、第5回、6回では処分に関する新たな救済態様、第7回、8回につきましては、処分以外のものに対する不服申立てについて、それぞれ検討していかかと思えます。

それから、国と地方公共団体、それぞれの議論をどうするかということですが、そこは、その区別を踏まえた上で最初から議論をしなければならない論点は、たくさんあるかと思えますけれども、最初は一応ひっくるめて、ということは、基本的には国の場合から議論をするというスタンスで一通りそれぞれの論点を検討した上で、地方公共団体特有の問題点については、その上でまとめて検討していかかと思っております。ただ、その辺はいろいろ行ったり来たりすることにはなるかと思えます。

この資料3ですが、2枚めくっていただいて、1ページ目以降は、申立ての種類及び審理の基本構造について検討していただくための資料として、事務局と相談して準備したものでございます。今後、議論を踏まえて追加、修正するとともに、他の論点についての資料も追加していく予定でございます。

それでは、この内容について事務局から御説明をお願いします。

#### 【水野室長】

資料3を御覧ください。表紙にも記載しましたが、検討資料として用いることができるように、論点ごとに、現行の制度についての説明、それから問題の所在としてこれまでに指摘された事項などを記載した上で、論点ごとに、「たたき台」ではありますが、検討の方向性を用意しております。この検討の方向性について御意見などを頂戴するとともに、御議論いただきたいと思いますと考えているところでございます。

具体例といたしまして、1ページを御覧いただきたいのですが、まず、「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止について、アで現行制度、イで問題の所在を記載しております。また、その下のウで、今後検討を要する論点として、点線の枠内に個別の論点を記載し、その下に検討の方向性を記載しております。この部分は、論点によっては案1、案2のように、複数の検討の方向性を記載しているところもございます。この論点2-1-①といった番号は、先ほどの資料2における整理番号を記載しております。なお、次回以降の検討会でも御検討いただく論点について同様の資料を作成するつもりであります。

今回の資料の内容につきましては、資料を事前に送付させていただいたこともあり、また時間の都合もありますので、かいつまんでの簡単な説明で失礼させていただきます。1ページにつきまして、まず二元主義の廃止についてですが、論点2-1-①として、一元化した場合のデメリットはどう考えるかという論点につきましては、検討の方向性としまして、対審的な審理構造を採り、更に申立人の手続的権利を強化するといったことにより、より一層の中立・公平な審理の確保が可能となることから、権利救済の後退という批判は当たらないのではないか、というものを用意いたしました。

ちょっと飛ばしまして、審理の基本構造の関連について、4ページに入りまして、論点2-2-①として、現在は処分庁又は審査庁にある決定・裁決権をだれに帰属させるのか、という論点につきまして、検討の方向性としては、原処分権者が大臣等の場合を除き、原処分権者より上位の者が行うことを原則としてはどうか、というものを用意しました。

また、論点2-2-②として、不服申立ての審理を、当該部局と本省のいずれで行うのかについて、一般的な基準をどう考えるのか、という論点につきましては案1、2、3を用意させていただきました。

案1としましては、職能分離を図り、対審的な構造を採ることができれば、審理担当者をどの組織から選ぶかは任意とする。また、案2、案3と、御覧のような検討の方向性を用意いたしました。なお、注で書きましたが、実際、審理担当者を確保できるかということにつきましては、今後、各府省からのヒアリングで確認する必要もあるのではないかと考えているところでございます。

5ページに入りますが、論点2-2-③として、行政官庁法理に基づく従来の規定に、担当者主義の規定をどのように織り込むのか、との論点でございますが、検討の方向性としましては、(ア)で「処分担当者」については、これは仮称でございますが、処分の内容等について実質的に判断する部署に所属する者をいうこととするなど、適切な表現を検討したらどうか、と考えております。

また、(イ)で不服申立ての審理は、処分庁の直近上級行政庁の指名する職員その他政令で定める者が担当することとしてはどうか、と考えているところでございます。

6ページに飛びますが、論点2-2-④として、大量処分などの分野においては、緩やかな対審構造を認める必要はないか、との論点については、検討の方向性として、迅速処理を条件として、例外的に二段階の審理を存置するという対応したらどうか、というものを用意しました。

それから、論点2-2-⑤でございますが、民間検査機関等へ処分権限を委任した場合の不服申立ての処理については、現状では個別法に特例として規定されておりますが、統一ルールとして定めるべきか、という論点につきましては、関連法の整備方針や行審法本体に統一ルールとして定めることとしてはどうかと考えております。なお、ただし書きのところを書いておりますような問題点もあると考えているところでございます。

8ページでございますが、(3)の不服申立ての提出先について、申立書の滞留を避ける

ための方策が必要でないか、との論点については、直ちに審理担当者に送付することとしてはどうか、ということを書いております。

9ページに入りまして、(4)の審理段階の簡素化についてでございますが、10ページの論点2-4-①の二段階審理とする合理的な理由があるものについてはどのようなものがあるか、との論点について、検討の方向性としましては、現行制度で二段階審理となっているもののうち、課税処分やその他大量集中的に行われ、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わるもの、これはかつての訴願制度改善要綱でも書かれているものでございますが、そういったものについては二段階審理を特殊類型として認めることとしてはどうかとしております。

また、(イ)でございますが、審理に第三者機関が関与するものについては、案1、案2を用意しましたが、案1としまして二段階審理を存置したらどうか、また、案2で分野横断的な第三者機関の諮問制度の導入に伴い、個別の法令で特別な定めがない限り、二段階審理を廃止してはどうか、ということを書いております。

11ページでございますが、論点2-4-②として、二段階審理を特殊類型として認める場合、どのような審理の類型を設けることとするのか、との論点につきましては、案1、案2を用意してございます。案1としまして、二段階とも、一元化される不服申立手続と同様の審理手続とすると、また、案2としまして、一元化される不服申立ての前処理的なものとして、簡易迅速性を重視した現行の異議申立制度のような不服申立手続を特殊類型と認め、これに不服がある場合に正式な不服申立てを行うこととし、一段階目の審理については、迅速な処理を確保するため、処分担当者が審理を担当し、申立人の手続的権利についても事実認定に係る最低限のものにとどめ、一定期間内に申立人による新たな主張証拠提出を踏まえて処分庁が改めて本格的に検討をし直して判断することとしてはどうか、との検討の方向性を用意しました。

また、その下の論点2-4-③でございますが、二段階目の審理について不服申立前置を原則として排除することによいか。また、その例外の要件はどうするかという論点については、案1、案2を用意してございます。案1は原則として不服申立前置を排除し、申立人の選択によるとし、案2は、論点2-4-②の案2を選択した場合でございますが、不服申立前置については個別の立法政策に委ねることとしてはどうか、との検討の方向性を用意いたしました。

13ページに入りまして、第三者性の確保についてでございます。論点2-6-①として、現存する個別の第三者機関の在り方について、検討の方向性としましては、行政不服審査制度本体の検討作業と同時に行うのではなく、制度見直しの趣旨を踏まえ、所管省庁が中心となって検討することとしてはどうか、というものを用意してございます。

14ページに入りまして、論点2-6-②でございますが、分野横断的第三者機関は、裁決機関か、諮問機関かとの論点については、諮問機関としてはどうかとしております。

それから、論点2-6-③で、分野横断的第三者機関を新たに設置すべきかとの論点に

つきましては、行政の簡素効率化の要請と矛盾しないように調整すべきではないかとしております。

論点2-6-④の専門家等からなる参与制度というものを設けてはどうかという論点でございますが、必要があると認められるときは参与として関与するなどの特例として認めてはどうかと考えております。

論点2-6-⑤でございますが、分野横断的第三者機関について通達審査権など処分庁に拘束されない手立てを明記すべきか、といった論点につきましては、どのようなものをつくるかにもよりますが、その設置根拠法令について処分庁から独立した機関であることが規定されるのではないかと考えております。

15ページに入りまして、論点2-6-⑦でございますが、二段階審理を認めるケースについての分野横断的第三者機関の諮問はどのようにするのかという論点については、二段階審理を認めるケースは考え難いのではないかとしております。

論点2-6-⑧の分野横断的第三者機関に付議する案件をどう絞り込むか、という論点でございますが、これはなかなか難しい論点かと思えます。検討の方向性としまして、一応、御用意しましたが、一定の類型のものについては、義務的に分野横断的第三者機関へ諮問することとし、それ以外のものにつきましては、審理担当者の諮問の申立てがあった場合に、分野横断的第三者機関が相当と認めるとき諮問を受けることが考えられるのではないかとしております。

16ページに入りまして、(イ)としまして義務的に分野横断的第三者機関へ諮問することとするものについては、以下のいずれかにしてはどうかとしております。まず、案1としまして、申立人が重大な権利利益の侵害を被るもの、具体的には行政手続法に規定する聴聞相当処分や申請拒否処分とすることを考えております。ただし、この申請拒否処分につきましては、下の(ウ)の場合に限るなど、更に案件を絞る必要があるのではないかと考えております。また、案2は、第一次判断と審理裁決との距離の確保に配慮しつつ、一元化するという今回の基本方針に照らしまして、処分庁に上級行政庁がなく、自ら裁決庁となる場合としてはどうかとしております。

また、(ウ)としまして、第三者機関が諮問を受けるのを相当と認める基準につきましては、原処分に「最高裁の判例と相反する判断があるような事件その他法令の解釈に関する重要な事項を含むものと認められる事件」で、今後の他の処分にも影響を与え得るものとしてはどうかということを検討の方向性として用意しております。

17ページでございますが、論点の2-6-⑨として、諮問機関と処分庁の一方当事者としての参加とはマッチするか、という論点につきましては、分野横断的第三者機関における審理は、審理担当者による審理の仕組みは適用せず、書面審理を原則としまして、不服申立人若しくは処分担当者の口頭審理の申立てがあった場合で分野横断的第三者機関がこれに理由があると認めるとき又は職権で、口頭による審理の機会を与えることとしてはどうか、ということを検討の方向性として用意いたしました。

以上の検討の方向性はあくまでも「たたき台」として御用意したものでございますので、これにつきまして先生方からの御意見や御議論を賜れば幸いと考えております。

事務局からの説明は以上でございます。

**【小早川座長】**

大変、駆け足の説明でありました。さらっと聞いていたのでは到底追いつかないような中身だと思いますけれども、これは、事前に各先生にお目通しいただく機会をつくらせていただいているはずですので、そういう前提で非常に駆け足の説明となっておりますので、それは御了承いただきたいと存じます。

いろんな性質の論点がありますので、ものによりましては各行政機関等からヒアリングを行って、現実の運用可能性などを見極めなければならないというものもございますが、まずはこの席でいろいろな御意見を頂戴したいと存ずる次第であります。

それぞれ絡み合いますけれども、一応、分けて議論せざるを得ないと思いますので、今の目次の（１）から（６）でございますが、それぞれについて検討していきたいと思えます。なお、（５）の不作为に対する不服申立ての取扱いというのは、今日の分量が絶対的に非常に多いということもございますし、内容的には処分に関する新たな救済態様ともかかわる話ということで、便宜、後回しにさせていただくということでもあります。

ということで、（１）から、幾つかの項目について順次、お諮りしたいと思えますが、よろしゅうございませうか。

（「異議なし」の声あり）

**【小早川座長】**

それでは、まず３枚目、１ページの（１）「審査請求」と「異議申立て」の二元主義の廃止、ということにつきまして御意見をいただきたいと思えます。１ページ、２ページでございます。いかがでしょうか。ここは、今後検討を要する論点というところで、一元化した場合のデメリットをどう考えるかということで先ほど御説明のありました方向性というものを書いてありますが、その前提としては、なぜ二元主義を廃止し、一元化するかという、その基本的な考え方が前提になるわけです。それはおそらく、この「問題の所在」というところでの（ア）審査請求と異議申立てとで申立人の手続的権利に差異があるというのが現行制度の形であるけれども、それは合理的ではないのではないかと、そこが基本だろうと思えます。ですから、それは主としては、異議申立ての方が手続的権利の保障に薄いというところに着目していくことになると思えますが。他方、審査請求の方も、（イ）にありますように、現行制度においてそれ特有の問題点がないわけではないということもございませう。そういう２つの意味で現行制度は問題なので一元化してはどうかということ。その上で、その場合のデメリットについてどう考えるかというのが、論点２－１－①と２－１－②ということになるかと思えます。一応、そういうふうには理解できるかと思えますが、そういう考え方の筋道のよしあしも含めて、御意見をいただきたいと思えます。いかがでしょうか。

最初はいろいろ御発言をなさりにくいかと思えますけれども、あるいは、恐縮ですけれども、実務の経験の深い方々から何かこういった問題指摘についての実感のようなものをお聞かせいただければとも思えますけれども。

それでは、藤村さん、よろしくお願いします。

**【藤村先生】**

この1ページのウのところにかかれていて、要するにこの一元化のデメリットの中で、地方支分部局限りで行われた場合、本省で審理してもらいたいという人が、これは多分、相当数いるのではないかと。つまり、私なんかは労働保険関係で経験していますけれども、不服申立人というのは、非常にいろんなタイプの人が出て、弁護士さんにつながって、一番下に書かれているような十分な攻撃防御をなさるようなタイプの方もいらっしゃるれば、非常に素朴な自分の要求を認めてもらいたいというだけの人も相当数いるわけで、そういう人の中ではとにかく行政機構のトップの人に話を聞いてもらいたいとか、そういうような要請が相当あるのではないかと。そこで、幾ら攻撃防御をやらせるんだよというようなことを言っても、余りそこはニーズに合っていないケースが相当あるのではなかろうかと、これは私の関与した分野から申し上げているので、この異議申立方式を現在採っている制度の中では、そういうものは余りないということであれば特に問題はなかろうと思うんですが、そのあたりは、いかがなんでしょうかというふうにはちょっと思った次第ですが。

**【稲葉先生】**

ちょっとその点に関連して、質問ということになると思うんですけれども、4ページの一番上の四角の下の「検討の方向性」のところ、要するに裁決権をだれに帰属させるかと、二元主義を廃止した場合ですね。原処分権者より上位の者が行うことを原則としてはどうかとなっていますけれども、この意味なんです、裁決権者は原則として上位の者であると。今後の具体的な制度設計の在り方次第なんでしょうけれども、今、デメリットとされている問題についても、地方支分部局の長に権限が委任されている場合に、原則として上位の者ということになると、通常は大臣、省庁で言えばですね、ということに裁決権者はなるのではないと思うんですけれども、それとの関係はどうなんでしょう。実質的な審理が本省の職員によってされないというデメリットがあるということなんでしょうか。

**【高橋先生】**

これは、ジュリストの座談会のなかで議論したんですけれども、そのときには、稲葉先生が御紹介されたところについては、明確な指摘はしなかったですね。

裁決権者の位置付けについては、余り具体論を展開してこなかったと。場合によっては、だからこういう事態が生ずるだろうということで、そういう事態が生じたときにこういう問題点があるのではないですか、とこういう御指摘だったと思います。

**【藤村先生】**

私が申し上げていることに関連すれば、大臣に直接聞いてもらえば、そういう人たちは一番いいのかもしれないんですけれども、それは無理にしても、できるだけ大臣に近い人

に聞いてもらいたいと、こういうニーズがあって、地方支分部局の人には聞いてもらわなくてもいいんだけど、それよりもっと上の人に、素朴な言い方をすればもっと上の人に聞いてもらいたいと、こういうニーズがあるのではなかろうかということです。

【小早川座長】

ちょっとすみません、進行ですけれども、今、出ている論点、4ページの、裁決権者をだれにするか、そしてその次の、それを前提にした上で実質的な審理は本省と出先のどちらで行うのかという論点と不可分ですので、そこまで含めて議論していただきたいと思います。

その上でですが、今、藤村先生がおっしゃられた、大臣に聞いてもらうのが一番いいというのは、それは一般市民のある種の考え方だろうと思うんですけれども、制度的に申しますと、藤村先生の関係で言えば社会保険なり労働保険なりの審査会のシステムが本省と都道府県のレベルにあるわけですね、それとつなげるとどういうことになるのでしょうか。審査会とはいっても、申立人からすれば、都道府県労働局なり何なりとやり合うか本省で手続をとるのか、というイメージがあって、そういう場合には本省の方がありがたいということなんですかね。法的にはそれぞれ審査会であって、大臣や局長ではないしその窓口の職員でもないわけなんですけれども、やっぱり利用者からすればそういうイメージになるのでしょうか。

【藤村先生】

社会保険、労働保険の場合は、都道府県段階で置かれているのは審査官であって、会ではないんですよ。いずれにしても、そういうレベルの人ではなくて、本省の審査会であればそれ相当の権威付けもなされているしということで、ぜひ本省まで意見を上げてやりたいと、こういう方、書類だけ出されるのも相当数ありますけれども、わざわざ交通費をかけて東京までいらっしゃる方は相当数ございます。

【小早川座長】

そうすると、そこは……。

【藤村先生】

ですから、今、問題になっている異議申立ての関係で、国税の関係を除けばそういうのはどの程度あるかというのはちょっと、私、定かじゃないと、こう申しておりますので。実態がそんなにないよと言えば、それまでであるのかもしれない。

【小早川座長】

さっきも申しましたように、4ページの、実際に審理を行うのはどこか、どこにその能力と適格があるかという話と絡むと思います。今の、労働又は社会保険の場合は、中央に審査会というかなりしっかりしたものがあるわけで、ですからそれはそういうものとして、後の方で出てくるような、特別な扱いになっているわけですし、今後も、それを踏まえてどうするかということを考えることになると思うのです。最初の、一般論の、共通の話とはちょっと違うところがあるかなという気がいたしますが。

それでは、和久井先生、どうぞ。

【和久井先生】

地方支分部局の長と本省の大臣ということでお話があるんですけども、地方公共団体の場合に首長から権限の委任を受けた出先機関の長が処分をする場合が多々ありますけれども、その場合は今までは審査請求ということでやってきました。これはやはり本庁で審理するというので、いろいろな出先機関で同種のもが出てきたときに、判断を統一するというので非常にメリットがあったんじゃないかなと思います。

それから、実際の出先機関にはそれほど不服申立ての審理をするだけの能力といいますかね、人材とかは必ずしも十分ではないということからすると、一元化はよろしいんですけども、実際の審理自体は本庁でもできるような、そういうシステムが確保されるということがよろしいんじゃないかなと考えております。都税等でも、実際、課税処分は知事から権限を受けた都税事務所の長がしているという場合が多いですけども、それは審査請求で本庁で処理しております。国と違いまして、国税不服審判とか、そういったシステムがございませんので、やはり判断の統一ということからすると、そういう出先機関限りというのは若干問題があるかなという気がします。

【雛形先生】

よろしいでしょうか。この一般的な議論のところちょっと分からないところがあって、教えていただきたいという意味の発言ですけども。

個別実体法で原処分権が主任の大臣ではなくて、地方支分部局のブロックの長であるような場合もあるかと思いますが、そういうところに委任されている場合、あるいは政令で定める地方支分部局の長に委任されていると。法律で、個別実体法で委任されている場合というのと、それから各省庁の設置、組織法令上の一般的な行政運営権限に基づいて、原処分権が地方支分部局に委任されている場合があるのではないかというように思うんですね。

ここで、メリット論、デメリット論の議論に行く前に、一般的な二元主義の廃止、一元化の方向という議論をしたときに、どういう一元化の必要があるかという議論を考えるわけですが、そのときに、今言った個別実体法で原処分権が地方支分部局とか、あるいは今もちょっとお話がありましたように、地方公共団体の方にも委任されるということが規定されているような場合は、おそらくその個別実体法のところで不服申立てに関する手続規定も具体的に規定されているものが多いのではないかなというように思いますね。

組織法上の行政運営権、分担管理するところの行政権に基づいて原処分権限を地方支分部局の方に委任すると。場合によっては、多分、現行の制度としては原処分権の委任だけじゃなくて、不服審査の申立てに対する裁決権も委任している場合が多いのではないかと。附帯して委任されている場合が多いんじゃないかなというように気がいたします。これはちょっとそれぞれの具体的な委任の組織法令上の根拠とか、それから委任の形態とか、と申しますのは御案内のとおり、いわゆる公法上の委任として、権限を移転してしまう。そう

いう委任と、それからいわゆる内部の事務委任という事務処理の地方支分部局等への分担という意味で、その事務を取り扱わせることとするという、そういうカテゴリーから区別があるのは御案内のとおりであります。その後者のような場合はもともと問題にならないんですが、前者のような場合について原処分権も委任しているし、不服審査の申立てに対する裁決権も委任している場合があるのではないかと。

そういう場合について、一元化をするということはどういうことを意味しているのかということを考えるわけでありまして。現行の行政不服審査法は、組織法令上の原処分権の帰属というものについては言及しないで、抽象的な言い方で、いわゆる上級行政庁がない場合とか、あるいは行政庁、原処分に対する不服申立てという行政庁概念で議論しているんですね。

ですから、ここで一元化するという議論をしていきますと、そういう組織法令上の根拠に基づいて地方支分部局等へ委任すると。権限を委任する、原処分権を委任するということはあるのもいいのかもしれませんが、少なくとも不服申立ての裁決権も委任するというような行政運用は、この行政不服審査法の改正制度としては、それはさせませんよというように意味を含んでくることになるのかなという感じがするわけでありまして。

そうすると、それはそれなりに行政権の運用、主任の大臣の側における、つまり本省の方における、その運用について制限を課すと。そういう意味を持つわけでありまして、それは相応のそういう制度改正の実質的な根拠といえましょうか、理由が必要ではないかというようにも思うわけでありまして。

ここで、議論されている二元主義の廃止で、その問題点の指摘とされているのは、少しく学問的、理論的、学説的な問題のような感じがひとつしておるのでありまして、現実的に今、私が申し上げたようなことが間違っていなければいいと思いますが、組織法令上の根拠に基づいて地方支分部局等への権限委任がされている場合の問題点の所在としては、何かもう少し実例的な運用上の問題を少し検討する方がいいのではないかと。

あとは、単なるネーミングの問題等に関して言えば、ある意味ではどうでもいいわけでありまして、具体的には先ほど座長がおっしゃられたような意味で、私は審理手続というのは、前回も申し上げましたが、あんまりまだ胸に落ちておりませんが、いわゆる審理手続の段階での裁決権者だとか、審理担当者だとか、そういうものをどういような職員に担わせていくのかという議論で大体、問題点が収れんしていくんじゃないかというように思うんですけれども。

ちょっと、前提で分かっていないところがあります。質問も含めて発言いたしました。

#### 【小早川座長】

今の点に関連してですが、先行する研究会では確かに、例えば、今言われた組織法的な意味での権限の委任の実態がどうなっているかというようなことは必ずしも押さえていなかったという気がします。そこは何か調べられますかね。

【高橋先生】

多分ですね、その話、組織法上、裁決権の委任の話が出てきましたが、原処分庁への裁決権の委任の問題については、これは南博方教授の研究でそういう実例があるということはお話ししていただいて、実務でも多分、そういうお話があると思います。ただ、行政不服審査法上はおっしゃっていただいたように、作用法上の根拠がないと、裁決権は移動しないという前提でありますので、実際上、そういう形で内部委任で裁決権まで委任することについては、実務がそういうやり方をしているかもしれませんが、行政不服審査法上は違法じゃないか、という指摘があります。こういう話もあって、そこは我々としては作用法上の根拠がある場合のみを視野に置こう、ということは当然の話として考えていたように思うんですが、そこはいかがですか。

【小早川座長】

いや、ですから、先ほどのお話にもあったように、内部委任の場合と、それから組織法上、対外的に一応有効だという前提で権限の委任がされている場合があるのかもしれないということですね。

【雛形先生】

各省庁の組織令とか、設置法に直接根拠がある場合もあると思いますが、組織令の中で一定の権限については地方支分部局の長、特にブロックの長に委任する場合がかなりあって、それは各そういうブロック機関の組織規程等の上でも反映されていることがあるんじゃないかなというように思います。これは、いわゆる、今、座長も言われましたような、単なる事務の取扱いをさせる内部の委任というのではなくて、処分権限自体をブロック機関の長に委任すると。これは今、高橋先生がおっしゃいました作用法上の根拠がないかと言われれば、ないのかもしれませんが、しかし法律の根拠、すなわち各省庁の設置法、あるいはその設置法に基づく組織令という法令上の根拠を有しているのではないかなというように思っております。

ちょっと、私も正確に、例えばどのようなものがそのようになっているのかという具体例がすぐには思い浮かばないんですが、幾つかの事件で作用法上は大臣の許可なし判断という規定になっているにもかかわらず、実務ではそれが地方支分部局の長、あるいは河川か道路かだったかと思いますが、工事事務所の長というようなブロック機関ではなくて、もっと公物対応する特定の地方支分部局の方におろしている例もあったようにちょっと思っているもんですから、こういうことを申し上げました。

【小早川座長】

どうぞ、今川さん。

【今川先生】

論点が違いますが、審査請求については処分庁は自己反省機能が発揮されにくいというような記述がありますけれども、そもそも法的に権利を守るという以前に、組織における自浄作用として、いわゆる異議申立てなら異議申立て以前に何らかのアクションがあるは

ずですね。そのときに、組織がどう対応するかという、組織の浄化の仕組みが法的なものとは別個に機能しないと、いわゆる審査請求のような上級処分庁が何かを審査するというのが働かないのではないか。だから、法的な機能とは別に組織の自浄作用の仕組みをどう構築していくかということ。ここの検討会とは全く別の作業ですけれども、その問題点をクリアしていくことによって、一元化というのが一つの理想的なスタイルになっていくのではないのかというように考えておりますけれども。

というのは、検討の方向性で、処分庁と申立人を対峙させるというのがありますけれども、結局、対峙させるためには処分庁自体が自浄作用的な機能を組織の仕組みとして働かせない限りは対峙もできなくなりますね。そう考えるんですけれども、そのとき、処分庁の中における、今のいわゆる異議申立て以前の何かアクションがあったときに、果たしてどういうふうに自浄作用が働くのか、そこの部分をきちっとお聞きしておかないと、一元化がうまくいかないと思われるんですけれども。

【雛形先生】

よろしいですか、もう一点だけ。

【小早川座長】

はい、どうぞ。

【雛形先生】

私は、先ほど、メリット、デメリット論のことについて論ずる前にという形で発言を申し上げましたが、今、先生の御発言もあったところとも関連して、私の気持ち、問題の意識はそういう組織法令上の根拠に基づいて委任をしているような場合には、地方支分部局の長に委任しているような場合には、今、このデメリット論で出てくるような不服申立ての審理が当該地方支分部局限りで行われる場合が生ずるといようなことが、論理必然的に起きるとはちょっと理解しにくいあれがありまして、そういう原処分権を委任するなり、あるいは裁決権限を委任するなんていうような判断を本省サイドで、組織法令上の根拠に基づいてやっているというのであれば、この行政不服審査制度の組み立て方いかんによっては、新しい一元化された不服申立ての一元化の組み立ていかんによっては、こういう問題点は比較的容易に回避、防止できるのではないかという感じがしますね。ですから、後は理念論でありまして、今、直前の御発言がありました理念論でありまして、自己浄化作用という形にするのか、あるいは理念論であります、主任の大臣のレベルにおける高次の総合調整的な見地で、この不服申立てに対する審理及び判断という、この行政不服審査制度の運用目的をアウフヘーベンしますと、余りこういう問題は具体的にデメリットとして生じないのではないかなという感じがしておるということでもあります。

【小早川座長】

いろいろございます。それでは、前田さん。

【前田先生】

今までの御発言で取り上げられている1ページ目の「ジュリスト」の該当箇所での問題

を指摘させていただいた覚えがあるんですが、行政不服審査制度研究会のレベルでは高橋先生がおっしゃいましたように、4ページ目にある原処分権者より上位の者が裁決を行うことを原則するということを踏まえながらも、処分担当と審理担当の分離をしたうえで、審理担当者を地方支分部局の職員とする可能性もふさいではいなかったと思います。そうすると、実質的な審理が地方支分部局限りで行われることも否定されないことになります。ただ、これは、裁決権の委任ないし内部委任を念頭に置いたものではございません。ですので、先ほど和久井先生から御発言がありましたように、解釈運用の統一を図る必要性、及び、地方支分部局や自治体の出先機関で審査をする体制が整備できないというデメリットを考えると、大臣が裁決権者となり、本省で実質的な審理を行うという方向で法令整備をする、あるいは解釈運用を確立するということが考えられるのではないかと思います。

【小早川座長】

それでは、小幡さん。

【小幡先生】

今の処分権者の話ですが、ただ我々としては一応、行政不服審査法で考えている処分をした行政庁という処分権者は、個別作用法上の処分をなし得る権限を有する行政庁とらえていたのです。そこが例えば行政不服審査法で言っている処分庁はそうではないものを指しているという可能性もないわけではないと思いますが、これまではそういうことは考えていなかったと思うので、その辺りはもう一度、整理した方がよいのではないかなという感じがします。

その上で、私、研究会にはかかわっておりませんでした。結局、この話で一番問題になるのは、大臣決定が現行法では異議申立てということになっている、つまり、上級行政庁がないから異議申立てしかできないということになってしまうところだと思います。ここに書いてございますように、手続的権利として、審査請求手続がこれで足りるかということは今後の審理手続の議論だと思いますけれども、少なくとも異議申立てと審査請求とは区別されていて、異議申立ての方になると、審査請求よりも簡単になってしまうので、そこに大きな問題があるというのが、大臣決定に関する問題意識だと思います。

その上で、地方支分部局がやっているもの、ここでは一応、個別作用法で権限委任しているものというノーマルなものとして考えますが、その場合にどうするかというと、今も上級行政庁があるので、大臣に審査請求をするというシステムになっています。大量処分について二段階等々の話はまたあると思いますが、そのときの問題の所在のところは1ページのイのところの（イ）の処分庁の自己反省機能という話が議論されているのですが、そこは、審理の基本構造そのものにかかわってきますが、仮に対審的な審理構造をとれば、処分庁、つまり実質的に処分をした者を巻き込むことができるということが一つございます。

それから、審査を求める側として、本省に行って審理をしてもらいたいというのはあるかもしれませんが、後で出てくる話ですけれども、やはり東京にまで出てくるということ

の逆のデメリットはあると思いますので、そうすると便宜なやり方を探る方法もあるかと思えます。つまり、本省の審理を行う担当者が出張する、出向くということもあり得ますし、あるいは組織的なところの規定振りで、大規模な地方支分部局であればそこでできるようなシステムにするとか、そういう可能性もふさがれていないということでしたが、考えられると思うのです。

いずれにせよ、二元主義を採り、上級行政庁があるかないかによって審査請求か異議申立てかになるかが違って、手続も違うというのは、ともかくよくないのでやめるということ、現状を変えるというのは良い提案だと思います。ですから、大臣決定の場合は方向は決まっています、問題は地方の委任を受けているところの処分庁についてどういうふうに巻き込むか。ほぼそこに集約されるのではないかという気がします。その上で、処分庁が違っているという話までであると、建前がかなり崩れてきますので、定義の問題かもしれませんが、そこら辺は整理が必要かと思えます。

#### 【水野先生】

この審査請求と異議申立ての二元主義の廃止ということなんですけれども、なぜこれを廃止しなければいけないのかという理由がいまいち理解できないんですね。1ページのイに「問題の所在」ということで書いてありますが、審査請求と異議申立てとで申立人の手続的権利に差異があると。これは当然のことでありまして、差異があってもいいじゃないのか。

それから、手続の一本化を図ることは国民に分かりやすいというけれども、別に二つの手続があったって分かりにくい話ではないだろう。

それからあと、審査請求に関して処分庁が審理手続上の当事者として登場しないというデメリットが書いてありますけれども、これは登場させればいいわけでありまして。例えば、国税の場合は完全に登場してくるわけでありまして、ここに書いてある問題の所在というのは、必ずしも説得的ではないんじゃないかという気がします。

国民の側からしますと、異議申立てというのは、いわば非常に簡易な手続で、さっき藤村先生がおっしゃいましたけれども、ともかくこれは、もう一遍考え直してよというレベルの話ですね。審査請求というのは当然重たくなる。特に対審構造なんか採っている場合には非常に重たくなる。だから、非常に時間もかかる。しかし、それをどちらかに強制するという事は非常に問題だけれども、強制さえしなければ自由にやりなさいよというのであれば、それは一番いいんじゃないですかと思うのです。なぜ、それを一元化しなければならないか。強制するところに問題があるわけです。それから、それぞれの手続について改善すべきところがいろいろあるだろうと。これもそうだろうと思います。しかし、そういうことを改善すれば、あとは選択させれば、救済のバリエーションが多い方がいいんじゃないかと。基本的にそう思うんですね。

私の経験からしますと、国税の場合、まず異議申立ての段階で何をやるかということ、かなり原処分に近いことをやるんですね。原処分が出される段階で関与して、交渉すること

もあります。結局、説得し切れなくて、処分が出されると異議申立てをする。異議申立てをしますと、同じ税務署の署員がやるわけですがけれども、実は担当者がかわることになっています。その担当者ともう一遍やり合くと、その段階でなるほどそれもそうだなということで、異議決定で取り消してもらえる場合が、数は少ないけれども、あるんですよ。異議の段階で一種和解的なことをする場合だってあるんですね。

【小早川座長】

その異議申立てを担当するのは、部門としては調査部門ですか。

【水野先生】

そうです。同じところですよ。国税局は違うんでしょうけれども。

【中川先生】

そこの部分だけ補足させていただきます。税務署では原処分担当者と別な者が異議を担当していますが、異議を担当する者は、総括的な部門で主に調査を担当せず、内部で事務処理をしている者が充てられているというのが現状です。

【小早川座長】

ありがとうございます。

【水野先生】

国税局は調査審理課というのがありまして、そこがまとめてやっていますよね。ですから、国税局所管の処分についての異議は調査審理課という別の部署がありまして、そこでやっているようなんですね。だから、いずれにしても異議はそれなりの役割を果たしているわけですよ。

それから、審査請求は御案内のように、国税不服審判所という制度がありますから、これは非常に裁判手続に近いような、かなり対審構造的な形でやっているわけですね。それは非常に重たいんですけども、それはそれなりにまた機能を果たしていると。

そうすると、それを例えば国税の場合に、もう国税不服審判所があるから異議申立ては要らないんじゃないかという議論になるかということ、それは私はそうはならないだろうと思うんですよ。これはほかのいろんな処分についても同じように言えるんじゃないのかなと思うわけです。つまり、両方を選択させるということさえはっきりしておれば、何も両方置いておいていいじゃないのという気がします。

先ほど、和久井先生が地方税の話がされたんですけども、地方税は別に国税不服審判所のような手続はない。しかし、地方税でも地方の出先がやった処分について、出先でもう一遍ネゴしたいというか、そういう意味での異議申立てというのはやっぱりあっていいんじゃないのか。それを直に出先を外してしまって、本庁で審査請求をやるということにする必要もないんじゃないのかなという気がするんですよ。

いずれにしても、二元主義を廃止しなければならない理由というのが非常に分かりにくい。私は余り理解できないという気がします。

【小早川座長】

はい、高橋さん、どうぞ。

【高橋先生】

ほぼ原案をつくった作業に関与した立場から、今の話、ちょっと御説明させていただきます。研究会の問題意識は、あくまでも偶然、つまり組織法上の偶然でとにかく権利保護のレベルが大きく違うというのは不合理だろうという点にあります。最小限度、迅速性の要請との兼ね合いもあるかもしれませんが、行政段階で不服審査として機能すべき最低限のレベルについてはきちんと保障するというのが、多分、この一元主義の理念だと思わなければなりません。

今、おっしゃっていた国税の話というのは、二段階あるわけですから、そこら辺の選択を認めるかどうかは今後の議論だと思わなければならないけれども、少なくとも今申し上げたような組織法上の偶然で上級庁があると審査請求で、ないと異議申立てだと。それで大きな差が出るというここをやっぱり変えて、少なくとも最小限度の不服審査としての機能を果たす最低レベルはそろえましょうと。その上で、第三者機関にもっといねいにやらせるといったような選択は当然、あると思わなければならないけれども、そういう制度設計を考えているというのが今回の、多分、ここに出てきた原案だと私は思っております。

【稲葉先生】

ですから、水野先生のおっしゃったこと、必ずしもこの提案と矛盾しているわけではなくて、今の審査請求自体が必ずしも十分な手続的な保障構造になっていないと。いわば片面的なものから対審的なものにしてしまおうと。だから、実質的にそれで審査請求的なものをさらに拡充するということだと思わなければならない。その上で、おっしゃった異議申立てが持っていた機能というのは確かにあるわけですから、高橋先生がおっしゃったように、二段階的なものをプラスアルファとしてどこまで認めるか。実質的な異議申立て制度というのをどういう形で、どこまで残すかという整理になるんじゃないでしょうかね。

要するに、今の制度だとそもそも審査請求できない場合というのが非常に多いわけですよ。だから、実質的に審査請求的に機能させるものは何か。しかも、それを拡充してと行ったときに、一本化と言っていますけれども、対審的な手続に一本化する。それは原則ですけれども。そういうふうな整理じゃないんですかね。

【水野先生】

ということは、審査請求がそれぞれの分野できちんと整備されていないから、まずそれを整備しましょう、ということですか。

【稲葉先生】

それは審査請求とは呼びませんが。

【水野先生】

一応、今の概念を使って話をすると。あと、異議の申立てはいろんな分野が必要があれば置いていったらいいんじゃないかと、こういう話ですかね。

【稲葉先生】

はい。

【水野先生】

そうすると、逆に言うと、例えば審査請求的なものを、きちんと整備した上で一元化だと。そうしたときに、異議の申立てというのは、例えば国税については置きましょうと、こうなりますね。それ以外に、異議申立てはもう要らないという分野というのはあるんですかね。

【小早川座長】

それはまた具体的な話になりますけれども、時間の関係もありますので余り深いところに入りたくないですが。今までの話にも出てきていますが、水野先生のそもそもの御疑問に対しては、私も一言申します。今まで発言がありましたように、別に二元主義がいかんからそれを廃止するというのではなくて、そこはちょっと表現の問題もあるかもしれません。今までの制度の現実とそれからその運用の実態を見たときに、何が起きているかという、自治体の場合もある程度パラレルに考えられると思いますけれども、大臣処分については異議申立てしかできないということになっています。だけど、異議申立てというのは手続は非常に簡略で、権利保障には薄い。なぜ大臣処分だとそうなるのかという疑問が一つある。

他方で、審査請求。出先が処分をやって本省が審査請求を受けるというものについて、実態を聞いてみると、出先には法的な能力が余りない、だから、出先ではもう本省に頼り切りである、と。本省ではその事案について知っているかという、知らない、そこで出先からいろいろ聞いているうちに、時間がかかる。それで審査請求の処理には何年もかかってしまう、裁判所よりずっと遅い、と。それで結局のところ本省にもそれなりのスタッフが育たない、と。

ということで、どっちもよろしくないという、これはやや極端かもしれませんが、そんな印象がちょっとあるわけですね。結局、二元主義が、どっちも悪いところばかりが出てくるような、そういう格好になっているので、逆に、両方のいいところを備えた仕組み、そういうもので全部をカバーするのがいいのではないかと、そういうことだろうと思うんですね。

というわけで、今、特に税の話が出てきていますけれども、ここは確かに特殊な、そして、評価はいろいろあるんでしょうけれども、独自にかなりしっかり仕組みができていて、それなりの運用がされているところですので、それをモデルにして議論をするとちょっとよくないかもしれません。ただ、現在も国税通則法は行政不服審査法に寄り添った形でできていますので、そこを「はい、さようなら」してしまうのではなくて、やはり税も含めた意味で、共通の望ましいモデルはどうだろうかということを考えていく必要もあると思うのです。税の問題はちょっとそういう微妙な問題があると思いますけれども、そんな感じではないかと思うんですね。

そのことが、先ほど今川先生も言われたように行政組織が本来持っているべき一般的な機能が今あるかということそこはちょっと問題だろう、出先にそれぞれ自浄機能を持たせるのかそれとも大臣の総合調整機能でもって全体をやっていくのか、両方必要だと思うんですが、関係者の申立てを契機としてそういう機能がうまく働いていくような全体システムというのが要るのではないかと。異議申立てを受ける処分庁は処分庁、上級審査庁は上級審査庁と、ばらばらに分けて考えるんじゃないかと、両者が有機的な連関を持った制度というのができれば。ただ理念だけを語っていることになるかもしれませんが、できればそういう方向を目指すべきではないかと。もとの研究会でも、そんなことも考えていたのではないかと思います。

【水野先生】

今、小早川先生がおっしゃった最初の点はわかるんですよ。ですから、その点を改善する必要があります。これは全然反対じゃないんですけども、ただ、今までのペーパーを見ている限りの書き方だと、一本化したらいという議論になってくると、例えば国税の場合でも不服審判所というのがあるわけだから、それは一本でいいんじゃないかと。あそこをもっといろいろ改善して、受理させればいいんじゃないかという議論になりはしないかなという危惧を持ったということです。

【小早川座長】

今日は最初ですのでこの程度の議論で次へ行きたいと思いますが。申し訳ありません。

ペーパーで言いますと、1ページの(1)、メリット、デメリットとあって、2ページの審理の集中、これも問題はあるかと思いますが、特に今日御発言なければまた追って考えるということにします。3ページ、審理の基本構造。さっき申しましたように、そのうちの4ページの主な論点、裁決権はだれに帰属させるか。これは、今の議論にもありましたように、今日決めるわけではありませんけれども、議論のたたき台としては、上級者に裁決権を帰属させる形でその全体のシステムを考えてはどうかと。そうしないと全体のシステムにつながらないということがあると思いますので、原則としては、といいますか、そういう考え方を出してあるということをご了解いただきたい。その程度のことであります。その次の、実際の審理をどこで行うかというのは、今、既にいろいろ議論があったところです。ここは、現実問題としてそういうリソースが現にあるかどうかということも問題ですが、今ないとしても、この制度を新しく発足させて、それに合った形で手当てができる見込みがあるかの問題だろうと思われま。

そんなところまで行って、あと、どうでしょうか。そこから先はまだ議論してませんが、5ページ、審理の問題に重点を置いて、そこを法律上の規定の中に位置付けるということになると、従来の行政官庁法理とは違った話が出てくる、その辺をどうするかということですが、これも実質の議論をした後の形の整理の話かなと、ちょっと乱暴ですが、そう思いますので。

6ページへ行きますと、論点2-2-④は、論点と検討の方向性とがぴたっと合ってい

るのかどうか、私が言うては恐縮ですが問題がありますけれども、処分の種類、態様に応じて、現在の異議申立て的な、あるいは先ほど水野先生が挙げられた例で言えば原処分庁による再度の見直しの、そういう要素を含めたものと、そうでないものとの二段階ということも考えられる、というようなことで、これは後の方に続く話ではないかと思われま

す。

次の2-2-⑤は、民間検査機関への権限移転という話なのですが、これはどうしますかね。今日はちょっと時間の関係で、少し異質な話ですので、時間が余ればということで、後回しにしたいと思います。

今までの話とつながるのは、そうしますと、8ページ、(3)不服申立ての提出先ということになります。制度の具体的なイメージを描く上では、この点も議論しておく意味があるかと思えます。というようなわけで8ページまで飛びたいと思いますが、この点については何か御意見、ございますでしょうか。

【藤村先生】

ちょっとよろしいですか。

【小早川座長】

はい、どうぞ。

【藤村先生】

この不服申立ての提出先なのですが、イで処分庁に提出できるというのはいいんですけども、処分庁の所属する府省等の窓口にも提出できるということ、非常に拡散して、特に大量処分のような申立てが別のところへどんどん、どういうことで行くのかよくわかりませんが、処分通知書でどこの行政庁が処分したというのが分かっているんで、普通は郵送なりで提出できるわけですから、余りこれを広げることについてメリットがあるのか、逆にそういう大量処分なんかの場合は経由先が多くなって、かえって遅くなったり、混乱したりということのデメリットの方が多んじゃないだろうかという危惧を感じるんですけども、いかがなものでしょうか。

【小早川座長】 これは、行審研報告書に書いてありますが、制度設計としては……。さっきの裁決権の所在というのが前提になれば、そういうふうな整理をすれば、またちょっと別の書き方になったのかもしれませんが。裁決権が上級庁にあるとした場合には、そうなると申立ての名あて人は裁決庁だということになるのが常識でしょうが、それでは、それを裁決庁に提出するのか、処分庁経由でもいいという、今の行政不服審査法もそうだし、かつての訴願法もそうだったと思うんですが、そういうシステムをとるか。それは、経由を義務付けるのか、これはさっきの異議申立て的な審理に類した要素を今後どう残すかということと実質的には絡むと思いますけれども、必ず経由させるか。それとも、それは申立人の都合によってどっちでもいいということにするか。そんなようなことがいろいろあって、研究会としてはその辺はできるだけ柔軟に、ユーザーの立場に即して柔軟にというぐらいのことではなかったかと思うんですけども、どうでしょうね。

【稲葉先生】

処分庁にも提出できるというのは分かるんですけども、処分庁の所属する府省等の窓口とわざわざ書く必要があるのか。何をそこで言わんとしているのか。処分庁に提出するということは、例えば総務大臣に提出するというのは、総務省のどこかの内部的な文書收受の仕組みがありますから、そこで受けつけて、分配するという話なので、そこまで書く必要はないんじゃないかと思うんですよね。

例えば、地方支分部局が処分庁である場合に、処分庁の所属する府省等、本省の窓口でも受けつけるということだと、当たり前のことであって、積極的な意味がないですよね。この場合には、上位者が裁決権者となるということを想定していると、それはできるわけですから、最初から。

【雛形先生】

あの、よろしいでしょうか。

【小早川座長】

はい、どうぞ。

【雛形先生】

2つほどあると思うんですね。申立人の方への分かりやすさというんでしょうか、そういう観点から1つ、御議論も既にあったんだろうと思うんですが。もう1つは、不服申立ての適法要件の審査権を原処分庁に持たせるかどうかという点。あるいは、ちょっと議論もありましたが、裁決権を結局、大量に不服申立てがあるような場合に、全部が全部、本省で直接やらなければいけないというふうにした場合に、行政運営の見地から言うと、耐えられないことがありますので、やはり一定の場合には原処分庁の方に第一次的な裁決をさせるという委任ですかね、そういうこととも絡むかもしれません。

しかし、メインにはやはり不適法申立てを全部本省でチェックするということは必ずしも合理的ではない。不服申立ての適法性審査権を原処分庁に持たせる。原処分がいつあったかとか、だれがその処分の名あて人であるかとか等々、不服申立権者がだれになるのかというようなあたりの、申立ての適法性審査権を原処分庁に持たせる必要があるのかどうかという観点はどのように御議論なされたのか。もし、それがここでも議論する必要があるのであれば、私としてはそれはやはり原処分庁を経由するというのがいいんじゃないかと。

これは裁判所の現在の民事訴訟法制度の改正の際に、控訴、その他の上訴の申立てをどこへするかという議論がありましたが、旧法当時は御案内のとおり、控訴審、上級審へも直接出せたんですけども、現在は原審裁判所に上訴の適法性審査権を全部持たせるという形にして処理をしておりますので、そういう制度の合理性も行政不服審査の場合にも存在するのではないかなと思いますのが、私の考えであります。

【高橋先生】

まず経由の話については、今御指摘があった適法審査権の話は前提にしていなかったと

思います。現行の審査請求の経由でも補正については審査庁がやらせることになっていきますから、そこは単なる経由の話で、8ページでもウのところに書いてありますけれども、審査担当者に送付することになっていきますから、審査担当者がこれは見るということになるかと思えます。

それから、窓口にも提出することについてどうかという御疑問もいただいたわけですが、ただ組織法上の委任というのは非常に複雑ですので、必ずしもすぐに上級の裁決権者がトップになるとも限らない。そういうことを考えますと、やはり提出の便宜については窓口を広く置いておくべきじゃないかというのがこの報告書の趣旨でありまして、あとは行政不服審査法の第17条ですか、などを参考にして、直ちに送付するということを義務づけておけば、昔の訴願法みたいな形での滞留というのはないのではないかと考えている次第でございます。以上のような背景から、これが書かれたということでございます。

**【雛形先生】**

一点、補足させていただきます。審理の経由のところの議論とか、あるいは第三者機関に諮問するかどうかというときの議論でも、参考にしなければならないものが幾つかあると思うんですが、すなわち、個別の具体的な例で不服申立てが不適法な場合にまで丁重な審理の手続とか、あるいは第三者機関への諮問をすることかということは、多分、必要がないことは明らかなんですよね。

ですから、現行法では確かに不服申立ての適法性の審査権も審査庁の方にあるという考えなのかもしれませんが、もしそうだとすれば、今回の不服審査制度の改正の段階には、そういう不服審査の申立権の適法性審査権というものが全部、現行法どおりであるのが相当なのか。それとも、原処分庁に担当させるのがいいのかという論点も挙げていただくのがいいのではないかと感じもいたします。付随的な論点でありますので、特に仰々しくペーパーに挙げていただきたいというほどのつもりはございません。

**【小早川座長】**

今の点も、異議申立てと審査請求の一元化という方向とどうすり合わせるかということはあるんじゃないかという気がいたします。現行法は二つ別々だという前提に立って、異議申立ては処分庁に、審査請求は審査庁にというのが基本になって、その上でしかし審査庁直接じゃなくても、経由でもいいですよ。これは申立人の便宜のためにそういうことを言っているわけです。だけど、それを、租税がどうかはともかくとして、ある程度一体化させるということになると、そこでの処分庁の役割をどうするかということが問題になる。今、形式要件、適法要件の審査の点の御指摘がありましたけれども、それ以外に、上級庁に申達するときに意見書をつけるかとか、何かそういうことも問題になるかもしれません。また逆の意味では、そこに処分庁をかませると処分庁の窓口での窓口指導があったりとか。そこが多分、裁判所とはちょっとビヘイビアが違う可能性がある、そういうことも考慮しないとイケないかという気もいたします。そんなことで、いろんなベクトルの要素があるかと思えますが。

【小幡先生】

不服申立ての提出先という文脈で出ているので、水野先生のおっしゃるように、どんな場合にも処分庁に何か言える、言ってもよいというようなシステムを採るかかどうかというところまで、ここでは多分、考えてはいないから、それは、本質的に全く別の問題になるような感じがいたします。

それから、形式要件だけを分離させてというのは、やはり裁判所は一つですから、一体的にできると思いますけれども、不服審査の場合は無理ではないかという感じが私はしております。ですから、ここは提出先という文脈なので、本質的な議論をすれば、また別に、必要になるように思います。

【稲葉先生】

提出先と経由のために提出するというのは別なんですね。

【小幡先生】

いや、提出先のところに経由を認める。

【稲葉先生】

経由も提出先に入るんですか。

【小幡先生】

という理解でしょう。ただ、どこにでもやりやすいように、利用者の便宜につくっているというシステムだと。水野先生のおっしゃるのは、制度の立て方として、どんな場合にも処分庁に行けるというルートも残しておくべきだという議論です。

【水野先生】

要するに、この研究会の報告書は今の審査請求的なものをイメージして、改革を言いたいわけでしょう。何をプラスするかというと、処分庁の所属する府省等の窓口にも提出できること。これがプラスアルファの部分でしょう、おそらく。しかし、それは今でもそうじゃないですか。処分庁に提出できるということと、処分庁の所属する府省等の窓口にも提出ができる。これは別にわざわざ言わなくても、そういう解釈というか、そういう取扱いを現にやっていると思うんで、こういうことについてそうかんかんがくがく議論するほどのものではないのじゃないか。

【小幡先生】

あて先を何と書くか。

【稲葉先生】

そうそう。現実の名あての問題であるとすれば、例えば省と書いてあったと。それでは、補正してもらうのかとか、そういう話はあるかもしれないですけども、これは窓口ですから名あてではなさそうなんで。

【水野先生】

いや、だからこれは、裁決権者があて先となるという前提でしょう。しかし、それは処分庁に出してもよろしいというのは、現行の第17条1項の規定がそのままであって、プ

ラスアルファだと思われるのは、いや、それだけではなくて、窓口にいらしても取扱いましようというのが、この研究会の提言だということであれば、それは何も事新しく言わなくたって、現在だってそうしているんじゃないんですかということをお願いしたかった。だから、いずれにしてもこの議論はあんまり今の段階でやるほどの議論ではないんじゃないかと。

【小早川座長】

おっしゃるとおりで、今日のところはこの程度にしたいと思います。

次の、(4) 審理段階の簡素化。ここが、冒頭の二元主義の一元化の具体的な形とかかわる話ですので、ここはぜひ今日議論をしておきたいと思います。次の、(6) 第三者性の確保。これも大変重たい話なんですけれども、今日は時間がないので、これは次に回したい。

ということで、(4) について残りの時間で議論していただきたいと思うのですが、これは先ほど来、御発言がありますように、どっちかといえば審査請求に一本化する形で基本の形は考えたした場合に、しかし審理を一段階にするということによって全部いいのか、ということだと思います。そこに何らかの二段階構造を残すということを考える必要はないかという問題意識です。そうした場合には具体的にどういうイメージになるんだろうか。二段階をどう構造化するかということと、どんなものをそれで賄うことにするかということ、それから、不服申立前置との関係をどう整理するかということだと思いますが、全体について御意見をいただきたいと思います。9ページから12ページまでです。

租税は特別だと、さっきから繰り返し言っているんですけども、それにもかかわらず申しますと、税の場合には一応、異議申立ての審理と不服審判所での審理とはかなり性質を異にするものだという考え方で、それに見合った仕組みと運用がされていると思うんですけども、そういったことがほかの行政分野でもどれだけ妥当し得るかということはいかがでしょうかね。もちろん、それは、理念といいますか、夢を描く話と、実際にそういう不服審査法務を処理できるリソースがどれだけあるか、それをどう効率的に配置するかということも、他方ではあると思うんですけども。

【中川先生】

一つ、ここの文章の中でちょっと理解がまだできない部分がありますので、教えていただければありがたいと思います。大量処分に対するもので、二段階手続を、合理的なものがあればそれは置き、その上で、二段目の審理について不服申立前置を排除するとなっています。ここの部分の考え方というのはどういうふうに考えればよろしいのか、どなたか教えていただければありがたいのですが。つまり、一次的な段階のごく事実認定に偏っているとと思われる部分について省略するというならある程度、分からなくもないんですが、二段目の審査の、ある意味、法令の適用関係、さらには事実認定をさらに深めたという段階、深めようという段階を省略してしまうというのが訴訟経済の面から考えても、果たしてどうなのかなと思うものですから。

【小幡先生】

これは、二段階目の方をやるというよりは、そちらの前置を外すという話なのですね。本来は、二段階目は第三者機関が多いという理解のはずですね、普通は。

【小早川座長】

そうなるかもしれません。ここは、中川先生が言われるように、思想としてどう一貫するのかというところは確かにあると思います。率直なところ、研究会としては、ここは非常に難所なので、いろんな可能性を出しておこうと。ある段階でこっちの選択肢をとったときに次の段階であっちの選択肢をとるのは矛盾じゃないかとか、そういうことは当然あると思うんですけども、そこは決めつけなくて書いているというふうに御理解いただいていいんじゃないかと思うんです。だから、そこはここで今後議論していただくことだと思えますけれども。

【水野先生】

今の点ですけれども、これは要するに例えば国税の場合で言うと、まず異議申立前置なんです。しかし、異議申立てを経ないで、不服審判所に直ちに行くという選択肢もあっていいんじゃないかと、これ一つね。

それから、異議申立・審査請求なんか一切やらないで、いきなり訴訟をやるという選択肢もあっていいんじゃないかということですよ。それを行政に処分を見直す機会を与えるというのが本来の趣旨であれば、やはり訴訟へ行く前にそれを経るべきではないかという議論としては、それは分からないではないんですけども、ただそれはやはり国民の側から見て、訴訟に直ちに行った方がいいと判断した人については何もそれを「だめよ。行政にもう一遍考えさせる意味で不服審査を経てください」と言う必要はないのではないかとということなんですよ。

例えば、最近の例ですと、ストックオプションの例がありました。ストックオプションについては、これまで一時所得だとやっておっただけけれども、今日から給与所得に変えますという話ですよ。給与所得に変えるという方針を出して、全国で課税した。そうしたら、必ず異議申立てをしなければいけないわけですね、今の制度では。3か月たったら審査請求に移れるし、また3か月たったら訴訟に移れるが、少なくとも、6か月間は、結論が変わる可能性が全くない事案について、無駄な時間を待たなければいけないわけです。

だから、ものによってはそういうケースがあるわけで、到底、これは異議申立てをやっても、あるいは審査請求をしても結論が変わりっこないという判断をした場合には、それは直ちに訴訟をやるという選択肢があってもいいんじゃないかと思うのです。

【小早川座長】

研究会では、さっき言いましたように、制度設計をかたく詰めることはしなかったと思うんですけども、考え方としては、今、水野先生が言われたような、不服申立前置との関係の問題意識はあった。不服申立前置をそのものをどういうふうに考えるか、見直す必要はないかというのは、これはまた別のところで出てくるとは思いますが、少なくとも二段

階の不服申立前置というのはそれ自体どうなんだろうかという問題意識はあったんですね。それをカットする場合にどういうカットの仕方をするのかというところは具体的な制度設計の問題だと思うんです。とにかく、あんまり待たせるのはどうかという意識はあったと思います。

【中川先生】

今の水野先生のお話に関連して申し上げますと、現在の通則法の中では青色申告者は異議を省略していきなり審査請求へ行けますので、一段階の不服申立てということが可能になっています。今のストックオプションの件は給与所得者が多かったことから、白色申告で二段階ということになったものです。いずれにしても、段階を省略するケースを認める場合の要件、これは青色申告者という条件が今、通則法には入っておりますが、そういった類型的なものにいたしませんと、異議申立てが現実に出てきている事案は、極めて事実認定に近く、あるいは苦情、抗議に近いもの、そういったものが大量に出てきておりますので、それをすべてフリーパスで審査請求や訴訟へ行かせるというのは一体、行政効率、あるいは訴訟効率としてどうなのかと思われまますので、何らかの一定の条件を整理して付すべきではなかろうかと私は思いますけれども。

【水野先生】

それは一つの議論だと思うのですが、そういうふう自由に選択させたら本当に困ることが生じるのかと、不都合が生じるのかということなんですね。異議の段階では印紙代も何も要らないんで、書類1枚出せばいい。しかも、様式は備えつけてあって、書き込んで出せばいい。ところが、いざ訴訟となると、これは普通、素人ではなかなか訴状を書きにくい。印紙代も要るし、いろんな費用も要る。

だから、訴訟を選択できるようにしたときに、従来、異議で解決していたような事件まで全部が裁判所に行って、裁判所が困るじゃないかという議論というのは、私は現実的な議論ではないんじゃないかという気がするんですね。だから、そこは議論を詰めて、本当にそういう必要性があるのであれば、これはやっぱり残さなければいかんと。しかし、私の印象では、そんなことはないんじゃないかと思っています。

【小幡先生】

いずれにしても、期間が定まっています、不服申立てをとばすこともできるので、やはり事柄によっては不服申立前置をどうしても外せないという場面はあると思うんです。それが今の二段階だと6か月になるので、そういう話では長過ぎるということで、ここに出てきているのだと思いますが、いずれにせよ、訴訟をやるにもある程度、準備の時間はかかりますよね、おっしゃるように。ですから、不服申立前置であっても、要するに不服申立てについても非常にスピーディーに結果が出るのであれば、それほど問題はないと思うんです。それが長いから問題があるので。ですから、不服申立てを待つ期間が限られているとすれば、それほど不都合は逆はないという考え方もあるような気はいたします。

ただ、いずれにしても今のお話は二段階で全部はめ込むと待たせる期間が長い。そこで、

一段階にしようということが発想が出てきたのですが、どちらを外すかというのが第三者機関との関係で、一段階目を外した方が合理的かもしれないという感じがするのですが、今の青色申告の場合はそういうことになりますよね。

【小早川座長】

今の話と関連しますけれども、こだわりますが税の場合にはこれで言うと、大量であり、かつ性質的には要件事実の詳細な再調査、それがやっぱり課税のために必要だというところが、多分あるんだと思うんですね、紛争処理のためというよりは。だから、そこは税についてはそういうことが言えるのかもしれないけれども、繰り返しになります。ほかの行政分野でどれだけそういうことがあるんだろうかと。行政庁が責任を持って処分をするというのなら、自分でもう一度見直しの機会を持っておきたいというのはこれはちょっとわがままではないかと、一般論としてはそういう言い方はあり得るわけで、行政全般についてはどうなんだろうかという気もするんですけれども。

藤村先生、いかがですか。

【藤村先生】

一般論としては、異議申立ては審査請求の方式にするんでいいんじゃないかなという感じはありますけれども、他の外国の資料なんか送っていただくと、割に処分庁に反省する、短い期間だと思うんですが、期間を与えている例があるんで、そういうのも、あるいはあった方がいいのかなという気もちょっとしたんですけれども。今みたいに重たい異議申立てというのではなくてですね。

【小早川座長】

和久井先生、いかがですか。

【和久井先生】

都道府県レベルですと、二段階の審理という、市区町村の首長の処分に対して異議申立てと、知事に対する審査請求ができる場合、それから市区町村長の処分に対して、知事に対して審査請求、さらに大臣に対して再審査請求というケースが考えられるんですが、いずれの場合も地方分権一括法施行以降は知事レベルで審査請求を責任を持って、それで職責に値するかどうか疑問かなというような感じがしております。そのところがちょっと、個別法の問題になりますけれども、問題点を感じております。

【小早川座長】

はい、ありがとうございます。さっき藤村先生が言われたような考え方ですと、10ページの真ん中の(エ)あたりですね。形は一段階にするけれども、その中で処分庁の…。場合によっては、とんでもないミスがあって気がつけばすぐ直すというようなこともあり得るんで、そういうことを含めるかと。ただ、さっきのように、そこで処分庁の役割をあんまり大きくすると、そこで滞留するなり、いろいろ制度の趣旨と違うことが起きるといった問題もあるかと思えますけれども、そんな考え方もあり得るかなというところですね。

さて、もう時間が来てしまいました。予定の半分以上は行ったと思うんですけども、なかなか積み残しが多くて、進行が不手際で申し訳ありません。この辺で今日の議論は終了させていただきたいと存じます。皆様には言いたいことも言えないで、腹が膨れるというところが大きいとおありだと思いますので、そこは事務局にいろんな形でお伝えいただければ、適切な形で次回以降の議論にまた反映させたいと思います。

事務局の方では、本日の議論の結果を踏まえて、次回までにこの検討資料を修正していただきます。追加の御意見につきましては、できましたら12月5日（火）までに事務局に御連絡をいただければ幸いです。次回の検討会では、今日の積み残しの部分がありますが、最初のつもりでは審理手続について議論をしたいと思っておりました。その辺はもう一度ちょっと検討させていただきます。

それでは、最後に事務局から連絡事項がありましたらよろしく申し上げます。

**【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。既に、御案内しておりますように、年内最後となります次回、第3回会合につきましては、12月25日（月）16時から18時に、この同じ会議室で開催する予定でございます。また、年が明けて1月には2回の開催を予定しております。1月16日（火）10時からと、1月30日（火）10時からに開催する予定としております。場所などにつきましては、追って改めて連絡申し上げますので、よろしくお願いたします。また、開催の御案内につきましては、改めてメールやファクスなどでも御案内させていただきますので、よろしくお願いたします。

以上でございます。

**【小早川座長】**

それでは、以上をもちまして予定の議題は終了いたします。ト書きにはこの際何か御意見、御質問がありましたら御発言くださいとあるんですが、ちょっとこれは申し訳ありませんがカットさせていただきます。

それでは、これで第2回の検討会を終わります。皆様、本日はどうもありがとうございました。

～了～