

論壇

行政不服審査法の改正の方向性



青木 文 【神田】

I はじめに

行政機関等の処分によつて国民が不利益を被つた場合の事後救済制度としての行政不服申立手続に関する一般法である行政不服審査法(以下「行審査法」という)の抜本的改正は、平成18年頃から法所管たる総務省において準備が進められてきたが、この間2度の政権交代を経て、その方向性がわ

II これまでの経緯

行審査法は昭和37年に制定されて以来半世紀が経過したが、実質的な改正がされていない。この間、平成5年に行政の事前手続の一般法である行政手続法(以下「行手法」という)が制定され(平成17年に意見公募手続等が拡充)、行審査法と同日に制定された行政事件訴訟法(以下「行訴訟法」という)も平成16年に抜本的な改正が行われるなど、行審査法と密接に関連する行手法上の処分時の手続や改正された行訴訟法との整合性を改めて整理する必要が生じている。

そこで、平成18年10月に総務副大臣主宰の下、「行政不服審査制度検討会」が開催され、平成19年7月に公表された同検討会の「最終報告」を受けて、平成20年4月に総務省所管で、「行政不服審査法案」「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」「行政手続法の一部を改正する法律案(以下これら3つの法案を「旧法案」という)がそれぞれ国会に提出された。しかし、旧法案は、2度の継続審査とされた後、平成21年7月に、衆議院解散による審議未了により廃案となった。

同年9月の政権交代を経て、同年12月に行審査法担当の総務大臣政務官において、旧法案に関する勉強会(注1)が開催され、その結果、民主党政権として旧法案をそのままの形で再提出することは見送られた。そして、平成22年8月に、行審査法の改革など行政救済制度のあり方を検討するため、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、政務三役等及び有識者で構成する行政救済制度検討チームが開催され、平成23年12月に同検討チームの「取りまとめ(注2)(以下「取りまとめ」という)が公表された。

III 改正の方向性―旧法案と取りまとめの差異―

1、目的 旧法案では法の目的規定(第1条)に「公正な手続の下で」を挿入することとされていたが、取りまとめでは「公正性への配慮」とともに「柔軟で実効性のある救済」の観点を明示することとされていた。

2、不服申立構造 現行法では、処分庁に対する「異議申立て」及び処分庁以外の原則として直近上級行政庁に対する「審査請求」並びに審査請求の裁決後の「再審査請求」という3種類の不服申立ての類型が規定されている。これを旧法案では、異議申立て及び再審査請求を廃止し、最上級行政庁を原則とする審査請求に一元化するものとされていた。ただし、一定の処分については、現行法上の異議申立てに相当する「再調査の請求」を審査請求に前置するものと規定することとされていた。

3、審理体制 旧法案では、処分に関する者や利害関係者等を除きつつ職員のうちから指名する「審理員」が審理手続を行うとともに、第三者機関である「行政不服審査会(以下「審査会」という)への諮問を原則として経てから裁決することとされていた。

4、不服申立期間 現行法上の不服申立期間は60日であるが、旧法案ではこれを3月に延長、取りまとめでは行訴訟法上の出訴期間と合わせて6月に延長することとされていた。

5、新たな救済類型 先に改正された行訴訟法で導入された申請型義務付け訴訟に対応する不服申立類型として「申請型義務付け裁決」を創設することは、旧法案と取りまとめの方向性は基本的に同様である。非申請型の義務付けにつ

出することは見送られた。そして、平成22年8月に、行審査法の改革など行政救済制度のあり方を検討するため、総務大臣と行政刷新担当大臣を共同座長とし、政務三役等及び有識者で構成する行政救済制度検討チームが開催され、平成23年12月に同検討チームの「取りまとめ(注2)(以下「取りまとめ」という)が公表された。

その後は、行審査法の法所管たる総務省行政管理局において、法案作成作業が続けられてきたが、平成24年12月の総選挙により自公政権へ再度の政権交代となったため、民主党政権下の取りまとめの内容をそのまま法案化することは困難となつたものと思われる。今後は、旧法案の再検討も含めて、再度調整されていくことが想定される。

そこで以下では、旧法案と取りまとめの主たる内容の差異を確認しながら、改正の方向性を探ってみよう。

これに対し、取りまとめでは、審査会は設けず、審査庁から分離して置かれる「審理官(特定の府省に一括設置が念頭)のうちから指名された者が審理することとされていた(注3)。

また、「行政指導の中止等の求め」については、旧法案では、職権発動を促す手続として、法令に違反する事実の是正のためにされるべき処分又は行政指導をしようとする求むることができる「処分等の求め」を行手法上に規定することとされていた。これに対し、取りまとめでは、「非申請型義務付け裁決」に加え、処分等が一定の処分をするを差し止める「差し止め裁決」についても行審査法上に新たな申立ての類型として規定することとされていた。

また、「行政指導の中止等の求め」については、旧法案では、職権発動を促す手続として、法令に違反する事実の是正のためにされるべき処分又は行政指導をしようとする求むることができる手続を行手法上に規定することとされていた。これに対し、取りまとめでは、行政指導の中止等の求めを不服申立手続の一環として行審査法上に規定することとされていた。

6、不服申立前置 行訴訟法第8条第1項本文は、処分の取消しの訴えと審査請求との関係につき自由選択主義を原則としているが、同項ただし書にもとづき不服申立てを出訴前に義務付ける不服申立前置主義を採る個別法の規定が多数存在する。

IV おわりに

以上、紙幅の都合から主たる項目に限ってあるが、旧法案と取りまとめの差異を確認してきた。自公、民主それぞれの異なる政権下での案で、一部に異なる内容があるものの、基本的にそれぞれの案の考え方は共通しているといえてよいであろう。たとえば、旧法案における審査会は改革の目玉とされていたものであるが、取りまとめでは、審査会は屋上屋であるという批判に対応するため、旧法案における審理員と審査会の役割のいわばハイブリッドである審理官を

設けることとされていたのであり、いずれの案も公正性への配慮という点では変わりはない。いずれの案によるのかは、より公正性を重視する重装備としての審査会か、簡易迅速性を重視する軽装備としての審理官かの政策判断にゆだねられるものと思われる。もっとも、不服申立前置の見直しについては、自公政権下では問題意識を持ちながら手が付けられずいたものを民主党政権下ではじめて実現した改革であるから、政策判断の余地はないはずであり、政権交代を経ても改

革の精神が継続し、成案をみることを期待したい。冒頭述べたとおり、行審査法は事後救済手続に関する一般法であるから、この改正は、その特別法である国税通則法や地方税法についても直接影響を与えるものである。税制改正建議権を有する税理士として、今後の改正動向を注視していきたい。

なお、筆者は本年1月末まで総務省行政管理局に勤務してきたが、既に退官しており、本稿の意見にわたる部分は私見である。

はされなかったが、取りまとめでは、チームWGでの個別の検証にもとづき、現存する99本の前置の個別規定につき、全部廃止55本、一部廃止8本、一重化8本、存置28本の結論が示された。なお、国税通則法は二重前置の一重化(異議申立前置の廃止)、地方税法は一段階前置を存置の結論である。

(注1) 総務省行政管理局「行政不服審査法案に関する勉強会(概要)」(平成21年12月28日)。(注2) 行政救済制度検討チーム「取りまとめ」(平成23年12月)。(注3) 国税不服審判所は第三者機関であるので、旧法案における審査会、取りまとめにおける審理官のいずれも適用除外である。