

行政不服審査制度の見直しに係るヒアリング 議事概要

<日時>平成 25 年 3 月 22 日（金）14:00～18:45

<場所>合同庁舎第 2 号館共用 10 階会議室

<出席者>

- 当方：片山さつき 総務大臣政務官、小早川光郎 成蹊大学客員教授、阪田雅裕 弁護士、濱西隆男 総務省大臣官房審議官、植山克郎 総務省行政管理局管理官、大野卓 総務省行政管理局行政手続室長
- 相手方：日本行政書士会連合会、全国知事会、財務省、日本弁護士連合会、日本税理士会連合会、厚生労働省、日本司法書士会連合会及び全国社会保険労務士会連合会の担当者（職名・氏名省略）

<片山大臣政務官あいさつ>

本日はお忙しい中お集まりいただきありがとうございます。ヒアリングの開催に当たって一言ごあいさつ申し上げます。

行政の処分に関し国民に広く申立てのみちを開く行政不服審査制度は、地味なものではありますが、国民から信頼される公正な行政の基盤ともなる仕組みです。

ところが、行政不服審査法は、昭和 37 年の制定以降 50 年間、抜本的な法改正が行われていません。

この間、国民の皆様の権利意識も変化しましたし、行政手続法の制定など社会環境が大きく変化し、審理の公正性の確保など時代に即した制度の見直しが喫緊の課題となっています。

この制度の見直しは、行政の在り方を変えることにつながる重要な課題ですが、すでに、平成 20 年に一度国会に改正法案が提出されておりますし、翌年に廃案となった後も検討が行われています。

総務省としましては、これまでの検討経緯を踏まえ、より良い制度となるよう検討を進める方針ですが、その際、今までより広く、特に、現に実務に携わっておられる皆様の御意見を聞くことが不可欠であると考え、本日のヒアリングを開催することとしました。つい最近、保育の問題でお母様たちが団体で異議申立てをされるという今までになかった動きがあり、国民の皆様の関心も高まっているところです。本日はお集まりの皆様の忌憚のない御意見をお聞かせいただきますようお願いいたします。

小早川先生、阪田先生には、従来からお世話になっており、今回は方針の決定に当たってのアドバイザーをお願いしています。両先生におかれましては、お忙しい中快くお引き受けいただき、厚く御礼申し上げます。よろしく御指導・御協力を賜りますようお願い申し上げます。

ありがとうございました。

<主な質疑応答>

①日本行政書士会連合会

〔日本行政書士会連合会提出意見の概要〕

- ◆大量処分等を理由に「再調査の請求」を例外的に前置とすることは妥当。
- ◆迅速性の観点から、再審査請求の廃止は妥当。
- ◆審理員が審理手続を行うことについては、迅速性、費用抑制、公正性の担保を前提として妥当。
- ◆行政不服審査会等への諮問は必要であり有意義。
- ◆口頭意見陳述における質問権を新設し、処分庁以外の者の提出物件を閲覧対象に追加すべき。謄写についても規定すべき
- ◆不服申立期間の3か月への延長は妥当。
- ◆申請型義務付けを行政不服審査法に、処分等の求めを行政手続法に規定すべき。
- ◆法律の役割を踏まえると、「行政指導の中止等の求め」は行政手続法に規定することが妥当。
- ◆地方公共団体の処分については、一定期間を設けて関係法令等の整備を図っていくべき。
- ◆不服申立前置については、個別法領域における選択を尊重し、個別法での対応が妥当。
- ◆代理権の賦与、審査会の構成員等としての登用を希望。なお、第三者機関の設置に際しては、行政評価事務所活用の検討を希望。

(質問者)

行政不服審査会や審理員制度を検討しているが、行政書士の活動を通じて、国と地方とで行政不服審査制度に対応する能力に差があると思われるか。

(日本行政書士会連合会 (以下「日行連」))

地方公共団体の規模にもよるが、市町村には無理なところもあると思われる。ただ、年金記録確認の第三者委員会では、各地の社会保険事務所で記録訂正の申立てが受け付けられ、行政評価事務所に設置されている地方第三者委員会で審理されるが、その際に、行政評価事務所のスタッフが調査等をして成果が上がった実績がある。これと同様なことができないかと考える。

(質問者)

行政不服審査会の設置については肯定的に回答している一方、市町村では無理なところもあるとのことだが、どういうことか。

(日行連)

対応できないから設置しないということではなくて、共同でやることも考えられる。

(質問者)

行政不服審査法は簡易迅速な解決をするものであり、第三者機関を設置することについては、重装備にすぎないかとの批判もあるが、いかがか。

(日行連)

重装備という批判については、年金記録確認では第三者機関がスピーディーにやったとの評判は高い。運用次第で可能ではないか。

(質問者)

年金は内容が均一であるが、不服申立ては種々雑多なものがあり、それぞれについて最初から勉強する必要がある。

(日行連)

裁判員制度は問題を抱えながらも定着しつつあり、一定のスピードで事件を処理している。その意味で、事案によっては時間がかかるものもあるかもしれないが、全ての案件に時間がかかるというわけでもないのではないか。

(質問者)

これまで、行政書士が不服申立てに関わることはあるか。

(日行連)

弁護士法（非弁活動の禁止）があるので積極的に関わることはできないが、たとえば待機児童の問題で相談され、（このような案件で）弁護士に相談してもらうものなのか悩ましいときもある。

(質問者)

事前手続の問題であるのか不服審査の問題であるのか、実務の中で判断が難しいことはないか。

(日行連)

依頼者から相談され、悩ましいときもある。

②全国知事会

〔全国知事会提出意見の概要〕

◆「再調査の請求」については、20年法案（平成20年に国会に提出された「行

政不服審査法案」、「行政手続法の一部を改正する法律案」及び「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」の総称。本稿において以下同じ。)に規定したとおりであれば賛成する意見が多数であるが、審査請求に前置することによる負担増、手続期間の長期化等を懸念。

- ◆再審査請求を廃止するかどうかについては、20年法案に規定したとおりであれば賛成する意見が多数であるが、生活保護など手厚い救済があるものについては個別法での対応が必要との意見がある。
- ◆審理員による審理手続は行政改革に反し、効率性・迅速性が犠牲となる。また、公正性が期待できないことから反対又は任意選択とすべきとの意見が多数。
- ◆行政不服審査会等への諮問は簡易迅速性と相容れず行政改革にも逆行。専門性の観点から反対又は任意選択とすべきとの意見が多数。
- ◆手続保障の充実については、適当との意見がある一方、簡易迅速な救済という制度の利点を損なうべきでないという意見があった。
標準審理期間の設定については、多種多様性から一律に設定することは困難との意見が多数。
- ◆不服申立期間の延長は3か月が適当という意見が多数。
- ◆義務付け・差止めは行政訴訟を通じて行われるべきものである等の理由から反対するという意見が多数。
- ◆行政指導の法的位置付けを踏まえれば、「行政指導の中止等の求め」は必要性に乏しく反対という意見が多数。
- ◆地方公共団体の処分について旧法適用とすると、現場や不服申立人が混乱する等との理由から反対する意見が多数。
- ◆不服申立前置について、訴訟制度との機能分担を踏まえた見直しは必要との意見が多数。
- ◆地方公共団体は国と行財政等の規模が格段に異なる等の理由で全国一律の制度は不適当との意見が多数。

(質問者)

地方分権の流れの中で、不服申立件数が増えたということはあるか。

(全国知事会 (以下「知事会」))

岐阜県において、特に増減はない。

(質問者)

審理員に反対としているが、下位機関の処分に対する審査請求について(法務担当課でなく)所管課の職員が適当ということはないか。

(知事会)

行政手続法上の聴聞手続の主宰者については各所管部の筆頭課の管理職員がなっ

ており、審理員についても同様にするということはあり得るが、今回の改正の趣旨から処分のラインから外れた方がよいと考えれば、所管の部と異なる部の職員が行うことが適当と考えられる。

(質問者)

公正にやっているからよいということではなくて、同じことをやっているなら外部から見えるようにしておいたほうがよいと考えるが、いかがか。

(知事会)

その点は一理ある。ただ、不服申立ての際は、処分庁と審査請求人との間で中立としていた部署が、訴訟になった際には、知事の代理人として審査請求人と対峙するということもある。更に中立性をもった機関が必要となると、現在の体制では難しい。

(質問者)

第三者機関はたくさんあるので、ひとつ加わっても大したことはないという感じもある。また、1つの組織に複数の機能を合わせることも考え得るか。

(知事会)

行政不服審査会の構成員について、例えば情報公開・個人情報保護の審査会の委員はいろいろな審査請求があるので法曹、有識者など、建築審査会の委員は専門性が要求されるので専門家となるが、全ての審査請求を受ける行政不服審査会の委員となると人選で苦労すると感じている。法曹関係者で全部できるという割り切り方もあるかもしれないが、個別に1つ1つ見ていくとなると、かなりハードルは高い。

(質問者)

都道府県では、既存の審査会の多くは各所管部局にあり、情報公開・個人情報保護の審査会は総務部門にある。となると行政不服審査会なるものを総務部門に置いて、事件の内容で専門性が必要なもののために、専門員のようなものを備えておくということも考えられる。

(知事会)

現在の審査会を分科会、専門部会のようなものにするというやり方は制度として非常にきれいだが、かなり大仕掛けになろうかと思う。私たちとしては、現在でも不服申立人の立場に立って丁寧に行っているという自負がある中で、その上にそれだけの労力をかける必要があるかというのが正直なところである。

(質問者)

大仕掛けになるとのことだが、不服申立事案は非常に限られ、多岐にもわたるので、委員の候補者を各専門分野でノミネートしておき、それぞれの問題が発生するごとに、委員を発令し、また、事務局にも、必要に応じ、当該問題について知見のある所管課

の職員が入るといふことも考えられる。

(知事会)

現在各部署にある審査会を行政不服審査会の部門・部会とするのは、整理学の話かもしれない。

(質問者)

これから地方分権で義務付け・枠付けを見直し、中央省庁の業務を地方に移していくときに、「不服申立ても増えるから定員の確保は必要だ」と知事会として要求されたらよいと思う。そういうことなしに、「事務と権限はもらいました。ただ、不服申立手続の業務は余計なので、そんなことに定員はつけられない」では、地方分権を言う側としては非常に辛い。

それから、外部から見えるようにしていくことは非常に大切である。総務部門にヘッドを置き、併任あるいはアドホックに任命していくことはできると思われる。

③財務省

〔財務省提出意見の概要〕

- ◆「再調査の請求」の手続、再審査請求の廃止、審理員による審理手続及び行政不服審査会等への諮問については、20年法案に規定したとおりであれば意見なし。
- ◆当事者双方が適切な主張・立証を行うことができるようにするため、処分庁からの閲覧請求も認めるべき。
- ◆不服申立期間の延長については、20年法案に規定したとおりであれば意見なし。
- ◆一定の処分の義務付け等、「行政指導の中止等の求め」及び地方公共団体の処分に係る旧法適用については、20年法案に規定したとおりであれば意見なし。
- ◆不服申立前置を存置したことは適当。

(質問者)

再調査の請求を設ける場合、これを前置とする必要があるとのことであるが、今後白色申告についても帳簿の記帳義務の拡大や理由附記が義務付けられることになることを考えると、青色申告と同様、異議申立てを経ずに審査請求ができるようにしてもよいのではないかと考えられるが、その点いかがか。

(財務省)

青色申告と同じようにきちんとした記帳がされ、論点が整理された原処分ができるようになれば、青色申告・白色申告の区別なく選択制にすることもできるかもしれない。

い。ただ、白色申告者の記帳状況がどの程度の水準にまで達するのか分からない状況であるため、現時点では、新制度がどのように機能するのかも分からない。

(質問者)

白色申告だけでなく、全てについて異議申立てを経なければ審査請求できないが、その必要性はあるのか。異議申立ては納税者にとって早く処理できるのでよいという説明だが、異議申立てと国税不服審判所での審理とを合わせれば、それだけ期間はかかってしまう。また、異議前置をなくすと国税不服審判所の業務量が増加する可能性もあるとの説明であるが、異議申立てが減るので、トータルとして見れば増えることはないのではないか。

この問題は、異議申立てと審査請求期間と合わせてどのくらい期間を要するかを考えるべきものと思われる。仮に、いきなり審査請求をする方が長期化することになれば、不服申立人が審査請求を選択しないというだけであり、また、行政庁にとってもそれほどの不利益があるとも言えず、異議申立てを選択制にすることを考えてもよいのではないか。

(財務省)

不服申立人にとって、異議申立ての審理が最長3か月、審査請求の審理が平均約10か月として計13月。これが、異議申立てを経ないものが直接審査請求できるとなると、国税不服審判所の件数が増え、かえって審理が長期化するおそれがある。仮に、処分庁から異議申立てが減る分の人員を国税不服審判所に移したとしても、事案の内容が分かっている処分庁とは違うので、その分国税不服審判所で処理するには余分に時間がかかることになるとと思われる。そのようにトータルで考えると、異議申立てを挟んだ方が事務の処理が効率的、迅速にできるのだと思われる。

(質問者)

資料の閲覧権について、処分庁にも認めるべきとの説明があったが、手続として見えるようにしておくということか。それとも、国税不服審判所が外部登用しているとの説明があったが、それによって審判官の第三者性が高まることを想定してのことか。

(財務省)

国税不服審判所と国税庁は緊張関係にあり、現制度においても、国税通則法第96条で審査請求人には閲覧請求権が認められているが、原処分庁には認められていないことから、処分庁側が閲覧したい資料を審判所から閲覧させてもらえるわけではない。処分庁としては、閲覧請求できるようにしてほしいという気持ちがある。また、国税不服審判所の第三者性が高まっている中で、そうした懸念が強まってきているところもある。

(質問者)

資料の謄写についての問題点を説明されていたが、謄写を認めなくとも閲覧によっ

て漏れることもあると思われるが、いかがか。

(財務省)

国税不服審判所の立場でいうと、審査請求人が自由に証拠資料を提出し主張をしてほしいが、処分庁が証拠資料を取得し課税のネタにするようだと、制度に対する信頼性が失われる心配がある。また、審査請求人がホームページに掲載するおそれもあり、それによって国税不服審判所が職権調査を行う第三者との信頼関係が崩れ、国税不服審判所の調査に協力してくれる人がいなくなるという懸念もある。

④日本弁護士連合会

〔日本弁護士連合会提出意見の概要〕

- ◆簡易な救済制度である「再調査の請求」と審査請求の自由選択とすべき。
- ◆再審査請求は、制度の充実を前提に存置すべき。ただし訴訟に前置は不可。
- ◆審理員が審理手続を行うことについては 20 年法案に賛成だが、独立性をより高めるべき。原則的に外部登用が望ましい。将来的には資格制度の創設も必要。地方も国と同じであるべき。
- ◆行政不服審査会等への諮問は是非とも導入すべき。地方も国と同様。
- ◆20 年法案の手続保障の充実に加え、対審的審理と公開審理を求める権利、謄写権等を法律に明記すべき。話し合いによる解決の手続も必要。
- ◆不服申立期間は行訴法と同じ 6 か月とすべき。教示を誤った場合の救済が必要。名あて人のいない物的処分等についての教示方法も工夫すべき。
- ◆行政救済制度検討チームの取りまとめ（平成 23 年 12 月）に沿って申請型義務付け、非申請型義務付け及び差止めを新設すべき。20 年法案による場合でも行政庁が結果を通知する義務は必要。
- ◆「行政指導の中止等の求め」については 20 年法案に賛成だが、行政庁が結果を通知する義務が必要。
- ◆地方公共団体の処分に係る旧法適用には反対。
- ◆不服申立前置は全廃し、真に必要性があるもののみ例外的に新設すべき。
- ◆他士業等への代理権の賦与には反対。

(質問者)

行政救済の多様化のため義務付け・差止めが必要であると説明していたが、審査庁である大臣には自ら処分権限を持っていたりあるいは指揮監督権があったりするのでは不要という議論もあるところ、それについてどう考えるか。

(日本弁護士連合会 (以下「日弁連」))

性質上やっても仕方がない(そのように大臣の権限で対応できる)ものは義務付

け・差止めの対象から除かれるだろう。審理員として判断できる範囲でやればよいのではないか。

(質問者)

今の話はまさに憲法に関わる問題であると思われる。内閣でもない組織が各省大臣に命令するというのは、分担管理原則との関係で非常に難しいと考えるが、いかがか。

(日弁連)

司法が行政に対する義務付けを可能とすることが三権分立に反するのではないということが、行政訴訟法の改正の時の大きな議論になったが、それは可能であるという結論になった。今回の問題は、行政内部の問題であり、大きな憲法の中で司法権と行政権の関係の問題に比べれば大きな問題ではないと解している。

(質問者)

むしろそれは行政権の外にあるからできる問題であると思われる。これは、例えば、立法府が定立した法律について、違憲無効であるという判断は立法府以外だからできるのであって、立法府自身がやるわけではない。今回の問題は、行政の内部でどうやって秩序だって行政を遂行するのかという問題。内閣が行政庁の最高機関であるということは憲法上否定できない問題。内閣の下にそれぞれの事務ごとに分担管理事務をされていて、そのトップは主任の大臣であるというのが今の内閣法・国家行政組織法の建付けである。それをある種横串を通すということと理解するが、諮問機関としては存在し得るが、判断を縛る機関としては、国家行政組織法をやってきた立場からすると難しい感じがする。

(質問者)

行政不服審査会や審理員の独立性というのは、分担管理大臣の指揮監督、通達等に拘束されないということか。

(日弁連)

日弁連として意識して議論したことはないが、県の情報公開・個人情報保護審査会等の会長をした経験からすると、当該審査請求についてどう考えるのかについてだけを考えてきた。

(質問者)

審査会などの姿勢はそうだろう。しかし、各裁決庁である大臣は、その意見に対して違う裁決をすることは当然許容される。

(日弁連)

審理員も行政不服審査会も、行政庁を拘束するというのではなく、その立場で義務付け・差止めをする意見も言えるという趣旨だ。

(質問者)

地方自治体についても、国と同じシステムでやるということだが、審理員は人材確保が、行政不服審査会は組織が、問題となる。実現の方途としてどんなイメージか。

(日弁連)

単独の市町村ではできないということならば、共同で設けてそれを利用するというのもスタートとしてはよいのではないか。

(質問者)

審理員を省庁横断して置くとはどういうイメージか。行政不服審査庁のようなものを置くということか。

(日弁連)

行政不服審査会の下に置いてもよいかもしれないが、各省にどれだけの審査請求があるかも分からないので、審理に特化する人を案件ごとに派遣するというイメージである。たとえば、非常勤という形で外部から登用される人や各省で総務的なポストにいる人を名簿に掲載するということもあるし、米国のセントラルパネルのようなものを内閣府に設けて、人員をプールして派遣するという形もある。

(質問者)

行政不服審査に行政相談委員を活用すべきとの考え方もあるが、どう考えるか。

(日弁連)

私自身、総務省の年金記録確認第三者委員会の中央委員をやっている。第三者委員会が設置されたのは、行政相談では対応できないためであり、年金記録確認第三者委員会が必要とされたこと自体、行政不服審査を行政相談委員ではやりきれないことの証左である。

⑤日本税理士会連合会

〔日本税理士会連合会提出意見の概要〕

- ◆「再調査の請求」は審査請求との選択制にすべき。
- ◆審理員については任用基準を定め公表すべき。行政従事者に限定せずに登用すべき。任期は長期間とすべき。
- ◆審査請求人の申出による行政不服審査会等への諮問を可能とすべき。
- ◆審査請求手続を対審的構造に改め、争点・証拠整理の規定を設けるべき。国税審判官の所持する証拠書類についても閲覧請求を認め、謄写についても規定を置くべき。

- ◆不服申立期間は行訴法と同じ6か月とすべき。
- ◆申請型義務付けを行政不服審査法に、処分等の求めを行政手続法に規定すべき。
- ◆「行政指導の中止等の求め」を行政手続法に規定すべき。
- ◆不服申立前置を維持した上で審査請求に一元化すべき。

(質問者)

財務省によれば、青色申告に係る審査請求のかなりの部分が(異議申立てを経なくてよいにもかかわらず)異議申立てを経た上で行われているそうであるが、これについてどう考えるか。納税者や税理士からみても異議申立ては評価できるということか。

(日本税理士会連合会(以下「日税連」))

税に係る処分は必ず税務調査を経ているものであるし、原処分庁である税務署は全国各地にあるので、異議申立ての存在意義はあると思う。しかし、通達の違法性や法律の違憲性を争う事案は異議申立てをしても勝てないので、全ての納税者に不服申立前置を強制することは不適當。

(質問者)

見通しとして、白色申告について選択制を採ったとしても、納税者の大半は異議申立て(再調査の請求)のルートを通るということになるだろうか。

(日税連)

たとえば法人税は100パーセント近くが理由附記のある青色申告で、それについてかなりの納税者が異議申立てを経由しているという状況。そのことからすると、白色申告だけでなく、消費税や相続税の納税者にとっても異議申立ての方がやりやすいということがあろうし、調査の段階からの(税務署との)関係もあるので、それなりの数の納税者は異議申立てを選択することになると推測する。

(質問者)

国税不服審判所から行政不服審査会に諮問するルートを作り、納税者の側から諮問を要求できる仕組みにすべきとの意見であるが、実際に利用されるだろうか。

(日税連)

20年法案では、国税不服審判所という第三者機関があることを理由に国税は行政不服審査法の適用除外とされていたが、国税不服審判所の人事ローテーションなどをみると、本当に第三者機関になっているのか疑問。完全な第三者機関である行政不服審査会へ諮問する仕組みはあってよいと思っている。

(質問者)

税は専門性が求められるが、行政不服審査会を府省単位で設置するというのは難しく、(専門的な審理には) 限界があると思う。

(質問者)

理由附記がない場合には、異議申立てがないとまずいのか。

(日税連)

処分時の理由附記がないと争点があきらかでない。異議申立てに対する棄却決定の中で理由が示されてはじめて審査請求ができる。(国税通則法改正による理由附記の徹底については) 事前手続を充実させるという行政手続法の精神がようやく国税の世界に入ってきたものと理解している。

(質問者)

審理手続に係る物件の謄写については、個人情報の外部流出の懸念もある。(導入に) 慎重にならざるを得ないというのも理解できるが、どう思うか。

(日税連)

開示請求をすれば不開示情報をマスキングしたものが開示されるし、閲覧を求めれば同様にマスキングされたものが出されてメモができる。実際には謄写と同じこと。

(質問者)

口頭意見陳述を重視しているようであるが、実感として重要と認識しているか。

(日税連)

運用で対応されている部分もあるようだが、論点をより明確にするため、両当事者が互いに直接質問できる仕組みとすることが望ましいと考える。

(質問者)

行政手続法の行政指導に関する規定は税関係には適用されないので、「行政指導の中止等の求め」についての意見は根本的な(行政手続法の適用除外とすべきかどうかという) 部分に関わるものと思うがどうか。

(日税連)

税に関する事前手続全般の水準が行政手続法に合わせる方向に向かっているのではないかという前提での意見。

(質問者)

実務上、「行政指導の中止等の求め」をする場面があるだろうか。税務調査が終わった後に「修正申告してはいかがですか」といった行政指導をするのはごく普通のことであり、それに対して「(そのような行政指導は) やめてくれ」と言えば「では(行政指

導は) もうしません」となるのではないか。

(日税連)

税理士が付いていれば大丈夫だと思うが、付いていない場合にはいろいろあると聞いている。そのような場合に、救済方法が用意されている(明らかとなっている)ことが重要。どこまで実効性があるかは分からないが。

⑥厚生労働省

[厚生労働省提出意見の概要]

- ◆「再調査の請求」の手続について 20 年法案に規定したとおりで可。
- ◆再審査請求の廃止については、20 年法案に規定したとおりで可。
- ◆審理員による審理手続の規定の適用除外については 20 年法案に規定したとおりとすべき。
- ◆行政不服審査会等への諮問は、簡易迅速な救済の観点から懸念があるが、20 年法案の整理であれば可。ただし、委員の選任基準は明確にすべき。20 年法案に盛り込まれた適用除外も必要。
- ◆標準審理期間については、書類等物件の提出に要する期間も考慮すべき。
- ◆不服申立期間の延長は、20 年法案の整理で可。
- ◆一定の処分義務付け等については、提起要件の検討、定員・予算措置、各行政庁への広範な調査権の付与が必要。また、上級庁でない審査会が義務付けを命じ得るのかは疑問。
- ◆「行政指導の中止等の求め」については提起要件の検討が必要。
- ◆不服申立前置については 20 年法案の整理で可。

(質問者)

不服申立前置について、専門的な立場からもう一度行政庁に反省の機会を与えるために必要との意見であるが、裁判で反省してもよいはず。それと、簡易妥当な処理の期待に応えるためならば、審査請求との選択制でも問題ないのではないか。また、裁判所の負担を軽減させる意味があるとの意見は、国全体としてのコストがどうなるかという別の話。

(厚生労働省(以下「厚労省」))

行政救済制度検討チーム取りまとめの段階では総務省と事務的に調整したので、現在の立場としては、それと同じ整理であれば問題ない。ただし、たとえば大量の不服が一気に裁判所に行ったときに迅速な救済が図られるだろうかというようなことを個別制度ごとに考えるべきと思う。いずれにせよ全体の整理がどうなるかによる。

(質問者)

その問題はほとんど裁判所の負担をどうするかというだけの議論。行政庁としては、不服申立前置でないと困るということはないはず。

(厚労省)

社会保険について言えば、地方厚生局の社会保険審査官は全部で102名いて、そこに対する審査請求と社会保険審査会に対する再審査請求の2つの審査請求を置いている状況。社会保険審査官の前置がないと、例えば、論点の整理が十分になされていない不服が社会保険審査会に上がることになり、そこで事務処理の負担が出てくる。

(質問者)

「関所」をいくつか作っておくことで本当に真摯な事件がセレクトされているということだろうか。

(厚労省)

社会保険について言えば、平成23年度に社会保険審査官が受け付けた審査請求が9,000件弱あり、そのうちの約4分の1である2,000件強が再審査請求で社会保険審査会に上がってくる。そして社会保険審査官の照会に対して、処分庁が原処分妥当との意見を出した案件のうち、社会保険審査官が請求人の不服を認容した認容率は8パーセント前後である。したがって、(20年法案のように社会保険審査官が廃止されると)処分庁による簡易な見直しほどの程度機能するものか危惧されるところ。

(質問者)

処分庁で処理したものを一番専門的能力がある社会保険審査会がみることが重要なのだとすると、やはり社会保険審査会が大きな組織になるべきということか。今、何人いるのか。

(厚労省)

社会保険審査会は委員長の他に委員が5名、事務局が12名であり、20年法案のとおり整理だとすると、社会保険審査官がなくなるので、社会保険審査官が迅速に救済していたであろう不服などが相当数上がってくる危惧がある。

(質問者)

社会保険審査官(の組織・定員)を社会保険審査会に引き上げるということになるのではないか。

(質問者)

一定の処分の義務付け等について、各行政庁に広範な調査権の付与が必要という意見であるが、どのような意味か。現在でも個別制度に基づいた職権行使に必要な調査権限と人員体制は確保されているはず。

(厚労省)

具体例は改めて総務省に提出させていただく。

(質問者)

安易かつ大量な不服申立てを危惧しているが、どのようなものがあり得るか。

(厚労省)

直接の例になるかは分からないが、今回の生活保護の見直しの話でも、厚生労働省に昨年の10月の1か月で電子メール約1,400件、11月には手紙約1,300件、ファクシミリ約1,200件の要望が寄せられた。処分の求めや行政指導の中止等の求め等についても関係者、関係団体が申し立ててくる可能性があると考えている。

(質問者)

処分の求めが来た時に行政庁に応答義務があると大変だが、20年法案では応答義務は課していない。

(厚労省)

「手続をきちんとやりましょう」という議論が行政救済制度検討チーム取りまとめでなされたことを踏まえ、意見を記載した。20年法案と同様の整理であれば問題はない。

⑦日本司法書士会連合会

〔日本司法書士会連合会提出意見の概要〕

- ◆「再調査の請求」の手続については、大量処分への対応、簡易迅速性の観点から審査請求に前置とすべき。
- ◆再審査請求は例外なく廃止とすべき。
- ◆独立性のある者が審理するのであれば、行政不服審査会等は不要。
- ◆手続保障の充実等については20年法案に賛成。
- ◆不服申立期間は行訴法と同じ6か月とすべき。
- ◆義務付け・差止め、仮の義務付け・仮の差止め、処分等の求めを新設すべき。
- ◆「行政指導の中止等の求め」は不服申立制度として新設すべき。
- ◆地方公共団体の処分に係る旧法適用については、個別法の趣旨、国と地方の関係の在り方等の観点からの検討が必要。
- ◆不服申立前置については、国民の選択による直接訴訟のみちを用意すべく見直しを検討すべき。

(質問者)

今回のように手続の充実を考えるとどうしても時間が掛かる仕組みになってしまうが、迅速性も不服審査制度の重要な売り。登記に限った話でもよいが、そういう（迅速性を重視する）不服申立ての仕組みについて、何かいいアイデアはないか。

（日本司法書士会連合会（以下「日司連」））

我々が所有権移転（の登記）をする時には、例えば売買契約であれば、すでに買主から売主に代金が支払われ、所有権が移転している。したがって、そこに法務局サイドからダメだ（申請のとおりには登記できない）と言われるものがあると、疑義があっても移転登記自体を速やかに実現する観点から従わざるを得ないことがある。また、審査請求をするには法務局から申請を却下（拒否）するという決定を一旦もらわなければならないが、そうすると登記は売主名義のままになってしまう。我々は従来からこのような場合は、仮登記をした上で審査請求をする仕組みが必要ということを言ってきた。

（日司連）

登記申請手続に関して審査請求が少ないことについて評価するとの見方もある。登記の手続には社会経済的に迅速性が要求されるので、特別な規定が（不動産登記法に）用意されている。すなわち、不動産登記手続では、民法に物権そのものが法定されており、登記事項も法定されており、添付書類についても詳細な規定があって、登記官は独任制だが申請の却下事由は法律で決まっており、誤りがあった場合の職権抹消義務も定められている。登記申請を代理する司法書士もできるだけ却下にならないように最大の努力を払い、事前協議をしている。また、登記の審査請求の特色として、登記官を経由し、いったん登記官自身に再考を促して迅速な対応をしてもらう仕組みがある。

（質問者）

事前協議で法解釈などの実質的な議論はできるのか。

（日司連）

（そのようなケースは）結構ある。登記制度も膨大な先例・実例の積上げで動いている部分があるので、どこの法務局もそうだが、事前協議はできるだけ書面ですべて出してくださいというような取扱いになっている。

（質問者）

「再調査の請求」を審査請求に前置すべきという意見は他の団体とは違った主張だが、選択制だとなぜまずいのか。

（日司連）

「再調査の請求」はあくまで大量事件についての例外と考えている。登記の場合で大量事件はないと思うが、税務などで不当な処分があった場合にたとえば100人が100人とも審査請求をしたら大変なことになるだろう、そうであれば「再調査」をやればいいのかということである。

(質問者)

さきほど、疑義があっても法務局の指導に従わざるを得ない場合があるという説明があったが、どういうところで(登記官と)意見が違ったりするのか。

(日司連)

登記事項や登記原因は(法律で)決まっているが、(売買等の)契約の実態はさまざま。たとえば、「年月日譲渡」という原因は許されないので、当事者が「譲渡」として合意していても、それを登記に反映するには「売買による譲渡」なのか「贈与による譲渡」なのか、実態の契約からみてこの書き方でよいか、原因を証する書類はこれで十分なのかということなどについて、登記官と考え方が若干違ってくる場合がある。

(質問者)

(登記の)結果が同じならば争う利益がないのではないか。

(日司連)

たしかに、所有権の問題ならば贈与も売買も登記できればいいじゃないかということはあるが、それは最終的に不動産取得税なのか贈与税を負担すべきなのかなどの対応になって依頼者に跳ね返ってくる。その他の例としては、根抵当権に関して例えば被担保債権の内容につき、登記が許されるか否かなどの見解の相違が出る場合がある。年間約700万件から800万件の登記のうち不服申立てがあるのは60件程度だが、現実にはそういう内容の不服申立てもあるということである。

(質問者)

「行政指導の中止等の求め」は、なぜ不服申立制度とすべきと考えるのか。

(日司連)

不服申立制度という構成にした方が緊張感があり、(行政に対する)抑止力もより働くと考えるためである。

⑧全国社会保険労務士会連合会

[全国社会保険労務士会連合会提出意見の概要]

- ◆社会保険・労働保険に関しては、2段階審理(審査官+審査会)の維持と審査会の体制強化が必要。
- ◆代理人の範囲の拡大には強く反対。

(質問者)

たとえば労使の参与といった仕組みなど、社会保険審査官・労働保険審査官の制度・運用上のノウハウを「再調査の請求」に流し込んでいくことについてどう思うか。

(全国社会保険労務士会連合会 (以下「社労士連」))

原処分庁である労働基準監督署の人数は、1つ当たり署長を入れて10人というのが多いという実態。そのような実態の中で再調査するといっても、(実効性は)相当限定されると思う。たとえば(再調査の請求先が)「局」(ブロック機関)という単位にまともれば、厚労省の状況も聞きながら判断を下せるということになるので、もう少し大きな単位にした方がよい。それから、全て(の審査請求先)を東京に集めてしまうというのは、利用者からすると大変。実際にも、東京までの旅費が発生するので行けないというケースがあるように聞いている。それが労働局で審査請求ができれば、フェイス・トゥ・フェイスで話もできるということになるので、出てきた答え(裁決)にも納得性があるのかなと思う。扱っている件数からしても、原処分庁に対する「再調査の請求」は限界が大きいと危惧するところ。また、再調査についての不満が全部審査会上がってしまうと審査会が大変になる心配。

(質問者)

口頭意見陳述の機会が多いのか。

(社労士連)

そういった機会はある。実際に書面で終わる場合もあるが、(案件を)担当した社労士としては、できれば(審査庁の担当者と)会って話したいとは思っている。

(質問者)

東京で口頭意見陳述をすることについてはどう考えるか。

(社労士連)

厚労省でも、審査会案件については労働局と東京(労働保険審査会)をつなぐテレビ電話のような工夫をしてくれてはいるが、それでも体温を感じることはできない。

(質問者)

不服申立前置が必要という意見だが、それは、裁判所だと各裁判官はたくさん(の案件を)みていないから1つの案件を前にして別の裁判官がてんでばらの判断するおそれがあるが、審査会だったらみんな横並びにみて、過去の蓄積もあり判断ができるから、より適正な判断ができるということか。

(社労士連)

普段やっている案件ではないので、裁判官が過去の判断例を調べていくには相当の困難があると思われるが、それが一定のフィルターを通過してくるということになれば、判断をしやすくなるということもあるのではないか。それから、労働保険の場合だと、

審査会の決定が3か月を超えた場合には裁判に行ってよいというルールになっているので、前置があっても裁判へのみちが遠いということにはなっていないと考える。

(質問者)

裁判所の負担は別として、公平性・妥当性という意味では、行政庁が一括して横並びでみた方が裁判よりもよいということか。

(社労士連)

社会保険も労働保険も、税などもそうだと思うが、そういうことがあるので今の仕組みが何十年も続いてきているのではないかと考えている。

(質問者)

社会保険審査会は、実際はパンク状態。今回の話ではないかもしれないが。

(社労士連)

(不服審査の) システムではなくまさに年金制度そのものの問題のような気がする。(制度が) 改正されるたびに過去の経過措置などを引きずってしまうので、それが全部分かっていないと正しい判定ができないということになっている。いま審査会の先生方が本当に一生懸命やっているので、まずは(審理担当の) 人数を思い切って増やすことからかなあという感じがする。(再審査請求の件数が) 明らかに2倍になっているので、今の仕組みの中で増員を考える、それから、柔軟な措置を取るため、(審査会の) 人数は(現行は法定だが) 政令で決めることとしてもよいのではないかと素人目には思う。

(質問者)

厚生労働省自身がしっかり発信をして働き掛けをすべき課題。

(質問者)

社会保険で(不服の) 件数が増えているというのは、案件の中身からいうと、事実問題が多いか、それとも法解釈問題が多いか。

(社労士連)

ほとんどが、もっと年金をもらえるはずというもの。法解釈・運用の間違いは結構あると思う。年金機構になって、毎月「事務処理誤り等」という統計調査を発表していて、今年の1月分だけでも160件事務処理誤りがあった。

(質問者)

受給者が激増している(ということが背景にあるのだろう)。しかしそういう単純ミスであれば、何も東京の審査会の専門家にみせなくてもいいのではないか。

(社労士連)

多くのものはそこ（年金事務所・厚生局）で納得して終わっていると思うが、それでも審査会の件数は年間数百件だったものが今は約2,000件から3,000件くらいとなっている。

（質問者）

実態はよく分からないが、審査会に上げても仕方がないものが増えているのであれば、それはまた別の問題。

（質問者）

社会保険審査会でも、法令の適用より事実認定が圧倒的に多いのだろうと思う。

（以上）