

平成21年12月28日

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)

総務省では、国民の権利利益のより実効的な救済を図るため、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)の見直しを進めているところ。その過程で、第169回国会に提出した改正法案(第171回国会で廃案)に関する論点について、行政不服審査法担当の階大臣政務官において8名の有識者(別紙)から意見を聴取することとした。有識者から提示された意見について、論点ごとに整理したものは以下のとおりである。

### 【行政不服審査法改正案の内容】

行政庁の処分又は不作為に対する不服申立ての制度について、より簡易迅速かつ公正な手続による国民の権利利益の救済を図るため、

- ① 不服申立ての種類の一元化(異議申立ての審査請求への統合)、審理の一段階化(再審査請求の廃止)
- ② 審理員による審理手続の導入、行政不服審査会等への諮問手続の導入
- ③ 標準審理期間の設定、審査請求期間の延長等の措置を講ずる。

### 1. 法案全般について

【行政不服審査制度の目的として、従来の簡易迅速な権利救済に加え手続の公平性を規定することにより、手続が重くなっているのではないか】

- 手続が重くなりすぎるとのではないかと指摘については、これまでの手続では十分な救済ができていなかったのもあり、むしろ不当・違法か否かの審査を適切に行うための当然の最低限の手続を整えるものにすぎない。また、特に地方では、行政不服審査法を充実させれば簡易迅速な救済が可能となり、国民の負担が軽くなるのではないかと。セーフティーネット的にも充実されるべきである。〔小幡氏〕
- 処分に関与した者ではない審理員が審査することは至極当然のことで、第三者機関を置いて公正に審理することは今日的救済制度として必須なこと。その他法案の利点としては、審理員が執行停止の意見書を提出できるということがある。〔小幡氏〕
- 行政不服審査法は不服審査の一般法とされているが、実際は個別法の規定が適用されない部分のすき間を埋める補充的役割を持つにすぎない。行政不服審査法に基づく不服申立

てのうち国税、情報公開、社会保険、労災補償で8割以上を占めており、それ以外の標準的な審査請求の処理件数は年間数百件にすぎないとされ、改正の必要性があるのか疑問である。〔櫻井氏〕

- 行政による自己統制が行政に有利に働いている点は改善の余地があるが、そのことが第三者機関の設置に結びつくものではない。制度改善を期すとすれば、審理員制度のあり方を検討する余地はある。簡易・迅速性を後退させる改正は、時代の要請に逆行している。法案は、現行制度の問題ある骨格を維持しているばかりか、手続をいたずらに重くするものであり、ほぼ評価に値しない。〔櫻井氏〕
- 法案については、①もう少し軽くてワークするという観点から変えられないか。②行訴法や情報公開法、個別法のいろいろな問題とトータルに見直すということを考えてもらいたい。(②について大きな話なのですぐにはできないかもしれないが、①は上手くすれば早い段階に国会に提出できるかもしれないので、そのような二段構えのやり方はどうかとの問に対し、)行政手続法を念頭におくなら、それはあり得る。〔橋本氏〕
- 本来、公正性と簡易・迅速性は矛盾するもの。法案は、処分の違法性を正面から争うタイプの事案における現状改善の要請に一定程度応えるもの(処分庁への質問権、審理員の除斥、標準審理期間)となっているが、このことと一般国民が使いやすくするにはどうすればよいかということとは次元が異なるのではないか。審査請求は、国民への「間口」を広げ、一般国民の使い勝手の向上という視点も必要ではないか。重いモデルだけ取り上げて改正しようとしているが、重い案件で正面から行政と対峙するなら裁判手続で解決すべきである。〔橋本氏〕
- 不服審査制度は行政庁が自らの行為を念のため見直すという程度の意味があるにすぎない。第三者機関を設けたからといって、救済率や是正率が劇的に上がることは想定しにくく、第三者機関を国・地方公共団体に必置する重装備化は意味がない。むしろ手続の合理化を図るべき。〔福井氏〕
- 行政庁内部で完結している不服審査手続に膨大な予算や組織を投入することよりも、行政訴訟のハードルが低くなるようにする方がはるかに効率的である。行政訴訟との分担関係を踏まえて、真に簡易・迅速な救済制度となるような改善を図るべき。〔福井氏〕
- 審理手続が重くなっているのは事実である。従来の行政不服審査制度は、処分庁、上級行政庁による処分のレビュー機能という位置づけであった。行政処分は多様であり、手続が重くなるのが適当なものもあるし、そこまで重くなくてもよいものもある。〔藤村氏〕
- 法案では、不服申立期間が現行の2か月から1か月しか延びていない。行政事件訴訟法の6か月に対応するならともかく、それすら認められていない。税務行政の場合これでは従来と変わらない。また、対審構造を導入したのは現行の口頭意見陳述に対比してベターと評価し

ているが、同時により簡易で救済の可能性の高い制度も検討されるべきで、とりわけ行政内部の運用基準に反している不当な処分についての簡易な救済システムがないように思われる。

[三木氏]

- 審理員、審査庁、行政不服審査会の関係が複雑すぎる。審査会を裁決機関にすれば3つが一体化し、審理員制度は不要となる。また租税案件などは再調査の請求を前置とした審査請求が予定されているなど同様の複雑さがあり、法案によって簡易迅速な権利救済が図られるとは解せないし、公正性はもっと簡素な手続によっても実現されると考えられる。したがって、法案は抜本的に見直されるべき。[三宅氏]
- 新制度を小規模自治体にまで一律に適用するのは難しく、例えば、条例で審理手続の一部を簡素化できる余地を残せないか、検討してもよいのではないか。[和久井氏]
- 法案は、簡易・迅速性に難があるのではないか。手続の公正性を重視するのはよいが、法案では審理手続に関わる者が多くなるため手続に時間がかかり、かえって裁判の方が早く解決する場合も出てくるのではないか。[和久井氏]

## 2. 行政不服審査会について

**【一律に諮問対象とすることについて、既存の第三者機関との関係について、府省横断的な裁決機関とすることについて、そもそも第三者機関を新設する必要性について】**

- 置き場所は総務省である必要は必ずしもないが、行政の自律的統制・救済を全うするための行政不服審査会はあった方がよい。一律に諮問対象とする必要は必ずしもないとするが、公正に判断してほしいと考える申立人は結局は諮問を求めるのであり、対象を希望者のみとしてもあまり違いはないのではないか。[小幡氏]
- 既存の第三者機関について、行政不服審査会に統合することも一案だと考えるが、現に専門的な判断をしている機関については効率性を重視して存置してもよいのではないか。他方、既存の第三者機関がある中で行政不服審査会等の第三者機関の対象となる分野があるのかという点については、地方について考えれば、保育所の入所審査に関する案件など需要が多いのではないか。また、従来不満に思っているにもかかわらずあきらめていた国民の不服申立ての需要が掘り起こされる面もあるのではないか。[小幡氏]
- 裁決機関にこだわる必要はないのではないか。実際には、情報公開・個人情報保護審査会のように諮問・答申型で十分に救済の実を上げており問題はない。また、府省横断的な裁決機関とすると、分担管理原則への抵触等の問題が提起される。[小幡氏]
- 第三者機関を置くのであれば、横断的で実権のある行政不服審査制度(統一的な行政不服審判所)の創設を考えるべき。その際、分担管理原則を破ることを前提として、適用除外、

例外規定をなくすことが必要である。また、実質的な行政裁判所とも機能が重複することから、平成22年度に予定されている行政事件訴訟法の検討との役割分担を考えるべき。〔櫻井氏〕

- 行政不服審査会の審理は、行政肥大化の観点から問題があるし、地方に設置させるのは、分権の観点からも問題。審理員についても、裁判官類似のスキルを持った人材を、一律に地方に置くことが人材活用の点で望ましいのか。〔橋本氏〕
- 行政不服審査会は、ないよりはあった方が客観性が高まるのは間違いないが、それに見合うだけの違法・不当な行政からの救済というメリットについて試算もなく必置機関とするのはおかしい。任意的機関として申立人が必要というときに意見を聞くのであればまだ分かるが、それでも常設にする必要があるかどうか検証が必要。行政組織の肥大化につながる行政不服審査会は白紙に戻すべき。〔福井氏〕
- 既存の第三者機関について、第三者機関を利用するかどうか申立人の希望を踏まえたものとする通則的な整理が必要ではないか。〔福井氏〕
- 行政不服審査会に既存の第三者機関を統合することについては、現に労働保険審査会や社会保険審査会が第三者的な機関として公平な審理を行っており、専門的分野は専門機関が判断するのが適切かつ効率的であると考え。〔藤村氏〕
- 行政不服審査会への諮問について、(国税の観点からしか実態は分からないので、)他の分野で諮問について選択制がベターと言えるのであれば妨げるものではないが、むしろ一律の方がスジとしては議論しやすいのではないか。また、行政不服審査会の会長及び委員を総務大臣が任命するというのは、人事面での独立性がどのように保障されているのか疑問がある。〔三木氏〕
- 行政不服審査会は裁決機関として抜本的に見直すべき。その際、社会保険、労働保険、国税関係、情報公開は既存の第三者機関を存置すべきであり、行政不服審査会は残る分野を対象とすれば足り、府省横断的な大きな組織である必要はない。焼け太りにならないような行政不服審査会を総務省に置くことは妨げないが、既存の第三者機関に対して審理の迅速化を指摘するなど、いろいろなところにコミットすることができるような、小回りのきくオンブズマン的な組織とすることも考えられる。〔三宅氏〕
- 諮問・答申という段取りを踏めば当然数か月から半年は要することとなる。裁判所と異なり書類審査だけで済み出頭も要しない簡便な手続であるから不服申立をしてみようという国民の中には、手続の公正さに重きを置くよりも、迅速に結果が出ることを望む者も少なくないと考え。〔和久井氏〕
- 既存の第三者機関を統合することについては、専門性の観点からすると、既存の機関に期待されている機能をそのまま行政不服審査会が代替できるのか疑問がある。〔和久井氏〕

- 府省横断的な裁決機関とすることについては、包括的な分野を所掌する準司法機関となるため、より広く設置の是非を議論する必要があると考えるが、その際、行政事件訴訟との機能分担を十分検討すべき。〔和久井氏〕

#### 【情報公開・個人情報保護審査会との関係について】

- 情報公開・個人情報保護審査会には各行政分野の様々な情報を対象とした事件が諮問されるため、個々の分野をよく勉強しないと判断が出来ない。この点、行政不服審査会もよく似ており、情報公開・個人情報保護審査会をモデルとすることは妥当と考える。同審査会が統合されることにより情報公開制度が後退するとは考えられず、現状と変わりなく運用することが可能である。〔小幡氏〕
- 情報公開・個人情報保護審査会の改組は、それなりに機能している現行制度を歪めるものである。〔櫻井氏〕
- 情報公開・個人情報保護審査会は行政不服審査会に統合すべきではない。情報公開・個人情報保護審査会は残した上で、裁決機関とすべき。現在、国の審査会が諮問機関とされているのは、地方公共団体が情報公開条例を制定する際、地方自治法の規定を考慮し諮問機関を選択したところ、その地方の例にならただけであり、論理必然的に諮問機関とすべきものではなかった。〔三宅氏〕

#### 【地方公共団体に置く第三者機関について】

- 地方公共団体にも第三者機関は必要である。自治体の負担になるとの指摘もあるが、現在も各地方公共団体に情報公開・個人情報保護審査会があるので、これを活用できるし、また共同設置も可能である。〔小幡氏〕
- 地方に国と同様の仕組みを強制する必要性が不明であり、地方分権の流れに逆行しかねない。〔櫻井氏〕
- 行政不服審査会の審理は、行政肥大化の観点から問題があるし、地方に設置させるのは、分権の観点からも問題。審理員についても、裁判官類似のスキルを持った人材を、一律に地方に置くことが人材活用の点で望ましいのか。〔橋本氏〕
- 地方にも当然第三者機関は置かれるべき。地方税には国税通則法は適用されないため、その救済には行政不服審査法がかかわってくる。国税と地方税の救済方法は別がよいという考え方には必ずしも同調していない。ただし、地方自治の観点からの調整は必要。〔三木氏〕
- 地方公共団体については、情報公開以外にも個別法で第三者機関が置かれているものもあるなど、現在の仕組みで十分なものもあり、一律に新たに第三者機関を置く必要は必ずし

もないのではないか。〔三宅氏〕

- 有識者の意見を聴くということには意味があるが、審理手続に時間がかかり、また、対象が分野横断的であるため、個別法に基づく既存の第三者機関ほどの専門性がそれほど高くないのではないか。特に、小規模団体では、そもそも件数が少なく、専門家の確保も困難であるため、第三者機関を置かなくてもよいのではないか。〔和久井氏〕

### **3. その他**

#### **【再調査の請求について】**

- 再調査の請求前置について、2か月で審査請求に移行できるので、それほど支障はない。また、細かな事実認定を再調査でやり直すことで審査庁の負担軽減が図れる。〔小幡氏〕
- 法案では、場合によって、再調査の請求→審査請求→行政不服審査会という3段階を経なければならず、裁判所を合わせると6審制となりかねず、膨大な手続で権利救済が困難になる。このような負担を国民に強制することを正当化する余地はない。〔櫻井氏〕
- 再調査の請求は実質的には現行の異議申立てと同じであり、審理段階が合理化したことにはならない。〔福井氏〕
- 自分は異議申立て(再調査の請求)の方を重視しているが、再調査の請求について、前置は不要で選択制であればよい。税はかなり専門性があるものであるから、処分庁に適切に再検討させる仕組みがあってよい。ただし、「再調査」という名称は不適切。〔三木氏〕
- 国税について、適正手続の観点からは、再調査の請求を要しない事実認定にもとづく原処分がなされるべきであり、本来は国税通則法の改善・改正をまずすべきであるのに、それをせずに再調査の請求を前置するのは問題である。〔三宅氏〕

#### **【不服申立前置について】**

- 不服申立前置の範囲は絞っていくべきだと考えるが、行政不服審査法を改正することで解決できる問題ではない。行政事件訴訟法と個別法の問題である。〔小幡氏〕
- 行政事件訴訟法と行政不服審査法の関係は自由選択が原則であるが、実際には個別法で不服申立前置の規定を置いている例が多く、自由選択制は形骸化している。裁判所に訴えるために国民はやむなく不服申立てをしているのであり、意味のない負担を強いている。〔櫻井氏〕
- 実際上の必要性でいえば、個別法の手続を改善する方が有用性は高い。方向性は、①不服申立前置をなくす、②不服申立前置主義をとる場合には裁決主義として裁決を出すところに責任を持たせ、手続を準司法手続に近いものとして、審級を省略するために高裁を一審と

するのが筋である。〔櫻井氏〕

- 申立人が不要と言っている場合でも不服申立てが義務付けられているのはおかしいので、前置はすべてやめるべきである。〔福井氏〕
  - 不服申立前置を廃止すべきではないかとの指摘について、実際は跳躍訴訟(注)はほぼ皆無に近く、不服申立てを回避して直ちに裁判所に出訴したいと考える申立人は少ないのではないか。また、裁判所にとっても、諸々の申立てが大量にくるのは困るのではないか。さらに、全国的な社会保険制度のような給付行政の立場からは、行政として統一的・平等な取扱いを果たしたいという要請がある。〔藤村氏〕
- (注)例えば、労働保険分野において、労働保険審査官に対する審査請求で3か月結論が出なければ労働保険審査会に再審査請求が出来、同審査会において3か月で結論が出なければ裁判に行けるようになってきていること。
- 不服申立前置とすべきではなく、不服申立てと訴訟を選択できるようにし、お互い切磋琢磨して良い判断をしてもらえるようにした方がよい。〔三宅氏〕
  - 不服申立前置は必要と考える。〔和久井〕

#### 【審理員について】

- 客観性確保をいうならば、審理員の独立性を高めるアプローチの方が有効である。具体的には、身分保障や職権行使の独立性などが考えられる。また、人事のラインを変え、スタッフ職とし、あてる人員は局長経験者等退職前のベテランを審理員に就け、その人の責任において顕名のうえ自ら意見書を書いてもらうことが考えられる。〔櫻井氏〕
- 行政不服審査会の審理は、行政肥大化の観点から問題があるし、地方に設置させるのは、分権の観点からも問題。審理員についても、裁判官類似のスキルを持った人材を、一律に地方に置くことが人材活用の点で望ましいのか。〔橋本氏〕
- 官房の職員が審理員になるのであろうが、現場から遠い職員に審理させて機能するか疑問。また、同じ行政庁内部であるから、処分庁に強いことも言えないのではないか。〔福井氏〕
- 審理員の中立性を確保するためにどのような手が打たれているのか、法案を見る限りは分からない。国税不服審判所のようにいずれ処分庁に戻るとい人事であれば中立性を確保するのは難しい。〔三木氏〕
- 行政不服審査会が裁決機関となれば、裁決機関の事務局職員が実質的には審理員と同じ位置付けになり、審理員制度は必要ないのではないか。〔三宅氏〕

#### 【弁護士以外の士業に代理人資格を解放することについて】

- 弁護士法で別途検討されるべきことであり、行政不服審査法の問題ではない。〔小幡氏〕

- 弁護士法72条は既得権益そのものであり、不服申立ての手續は大して難しいものではないのであるから、他の職種に解放することは当然考えるべきである。この点では、行政手續のいい意味でのパターンリズムを發揮することが望ましい。〔櫻井氏〕
- 士業への代理権の付与は、ぜひ検討してほしい。〔橋本氏〕
- 経験上、本人申立てや弁護士関与に比し、行政書士や司法書士が関与した申立ての方が的確な理由が付されていることも多く、他士業の代理権を正面から認めるべき。〔福井氏〕
- 弁護士以外の者もそれぞれの行政領域に相応しいものなら当然代理をすることができるはずべき。〔三木氏〕
- 現状においては司法書士や行政書士に複雑な行政事件訴訟を担うだけの技量はないと解されるので、今のところ資格解放の必要性はないのではないか。〔三宅氏〕
- 弁護士以外の士業に代理人資格を解放することについて、地方税などでは、業として税理士が代理することがあるが、それ以外はあまり代理人が請求することはなく、親族や知人が代理人となる現状で十分ではないか。〔和久井氏〕

## 【その他】

- 行政不服審査法改正のみならず、行政手続法改正も極めて重要であり、是非とも改正してもらいたい。これは行政事件訴訟法改正により新設された「非申請型の義務付け」に対応するもので、処分等の求めや行政指導の中止等の求めも新設されており、重要性が高い。〔小幡氏〕
- 法案の再提出には反対。その理由は、①行政事件訴訟法改正時の附則に規定された5年後見直しとの関係。今改正しても施行までに2年あり、その間に行訴法が改正されることとなり、時間軸的にもバランスが悪い。②最高裁が情報公開訴訟におけるインカメラ審理が憲法に抵触するものではなく立法政策の問題という重要なメッセージを政府に発した。情報公開法制の改正は重要なテーマであり、これを先にやって、その後行政不服審査法を少し考えるという順番でもよいと考える。〔橋本氏〕
- 教示制度の問題について。現在の教示は、不服申立ての教示と行政事件訴訟の教示が併記されているだけで、どちらを先にするとどうなるかといった、両者の関係についての説明はない。このような教示制度を改善するということもある。〔橋本氏〕
- 行政手続法改正について、行政指導の申出、行政指導の中止等の申出という新しい仕組みが導入されるが、行政機関の応答義務がないとされており、国民がこれを抗告訴訟で争うことができない。行政不服審査制度検討会では申出人に通知しようという議論があったが、法案では落とされているし、申出に対してどういう対応をしたかということについて争うことができ



なくなるという整理は、行政指導であっても国民の権利利益にかかわる司法判断が必要な場合は処分性を認めるという最近の判例の流れに、立法者として正面から応えるものとなっていない。〔橋本氏〕

- 法案では、労働保険分野について、労働保険審査官に対する審査請求、労働保険審査会に対する再審査請求を、処分庁に対する再調査の請求、労働保険審査会に対する審査請求に改めることとしているが、労働保険審査官を廃止し、再調査の請求について処分庁の職員が調査するとするのは、現在よりも審理水準が後退するのではないかと考える。〔藤村氏〕
- 国税不服審判所は第三者的機関と言われているが、人事、専門性、権限(国税通則法99条(国税庁長官の指示))の面から問題がある。〔三木氏〕
- 前回提出の法案では、裁定的関与について当分の間旧法の規定が効力を有するとされたため、地方公共団体が関与する不服申立てでは、新法の手続と旧法の手続が錯綜した状態となっており、国民から見た場合、行政不服審査制度全体の姿がかえって分かりにくくなっていった。〔和久井氏〕

(別紙)

行政不服審査法案に関する勉強会 名簿

(敬称略、五十音順)

|         |                     |    |
|---------|---------------------|----|
| 小幡 純子   | (上智大学法科大学院長)        | 資料 |
| 櫻井 敬子   | (学習院大学法学部法学科教授)     | 資料 |
| 橋本 博之   | (慶應義塾大学法科大学院教授)     | 資料 |
| 福井 秀夫   | (政策研究大学院大学教授)       | 資料 |
| 藤村 誠    | (財団法人労災保険情報センター理事長) |    |
| 三木 義一   | (立命館大学法科大学院教授、弁護士)  | 資料 |
| 三宅 弘    | (弁護士、獨協大学法科大学院特任教授) | 資料 |
| 和久井 孝太郎 | (東京都総務局参事(訟務担当))    | 資料 |