

行政不服審査制度検討会（第11回）議事録

1 日時 平成19年4月25日（水）9時30分～12時

2 場所 九段合同庁舎8階 第2会議室

3 出席者

（参集者） 小早川光郎座長、稲葉馨座長代理、高橋滋先生、中川正晴先生、雛形要松先生、藤村誠先生、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）

（国土交通省）安部都市・地域整備局市街地整備課市街地整備制度調整室長

（総務省） 嶋田総合通信基盤局総務課課長補佐、神田総合通信基盤局総務課法規係長、中島総合通信基盤局総務課電波審議係長、東條情報通信政策局総務課法規係長、楠本大臣官房総務課審査・調整第一係長、松本大臣官房総務課審査・調整第三係長

（法務省） 松下大臣官房秘書課付、山本大臣官房秘書課企画調整官、内堀司法法制部参事官、相馬民事局付、生駒保護局調査官、海保入国管理局付

（公安調査庁）今井専門官

（環境省） 三好大臣官房総務課長、秦廃棄物・リサイクル対策部産業廃棄物課課長補佐、西村環境保健部企画課課長補佐、近藤環境保健部企画課保健業務室室長補佐

（事務局） 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・制度調査室行政手続専門官、平野行政手続・制度調査室課長補佐

4 議題

（1）開会

（2）国土交通省ヒアリング

（3）総務省ヒアリング

（4）法務省ヒアリング

（5）環境省ヒアリング

（6）閉会

【小早川座長】

済みません。お待たせいたしました。それでは、これより行政不服審査制度検討会第1回の会合を開催いたします。昨日に続きまして、今日は国土交通省、総務省、法務省、環境省の4省についてヒアリングを行っていきたいと思います。

では、まずヒアリングに入る前に、手元の資料につきまして、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として国土交通省、資料2として総務省、資料3として法務省、資料4として環境省から提出されておりますヒアリング説明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、早速ですが、国土交通省に対するヒアリングを行いたいと存じます。本日はお忙しいところ、おいでいただきましてありがとうございます。ヒアリング用の説明資料が提出されておりますので、初めにその資料に基づいて国土交通省から御説明をお願いし、その上で各先生から御質問等をいただきたいと思います。時間は約30分程度を予定しております。

それでは、どうぞよろしく願いいたします。

【国交省（安部）】

国土交通省の都市・地域整備局市街地整備課市街地整備制度調整室長の安部でございます。よろしく願いいたします。座らせていただきます。

私、実は平成17年の10月にこの検討会の前身の研究会に呼ばれまして、結構突っ込んだ、個人的な意見ということでいろいろ申し述べさせていただきました。その御縁もありまして、今回、小早川先生の表敬を兼ねまして、ごあいさつを兼ねてここに来たという次第でございます。その節は大変お世話になりました。省の意見というよりも、自分の意見のことでいろいろ述べさせていただきましたけれども、偶然かもしれませんが、この中間取りまとめにも私の述べたような趣旨も大分入っておりまして、ありがたく思っているところであります。

今回、この不服審査制度につきまして一元化を図る、それから手続保障の充実を図る、そういう基本的な方向性につきましては十分理解できるところでありまして、私としても

基本線は賛成でございます。しかし、今後この検討会の報告を踏まえまして、総務省のほうで具体的に条文に落とししていくという作業をされるとは思いますけれども、何しろ基本的な法律でありますし、各省の事務にすごく大きな影響を与えるものでありますので、条文化するに当たりましては、当然のことではございますけれども、各省と十分な調整をしていただきたいなど、まず事務局のほうにお願いを申し述べさせていただきます。

この報告書につきましては、冒頭述べましたとおり、基本線、私としても賛同しているところでありまして、幾つかご参考までに、ちょっと事務担当者なりの意識を述べさせてもらえればなと思っております。

この資料に基づきまして御説明いたしますが、1としまして、「地方公共団体との関係について」と書きました。今回の報告書を見ますと、国のことについて書いたと。国がした処分について、その処分庁がみずから裁決を出すという場面を主として想定して書いたというようにありますけれども、地方公共団体のことにつきましては、今後各方面から御意見を聞き、さらに検討を深めることとしたいとあります。その検討を深めて、7月ぐらいい出される最終報告にその内容が盛り込まれるということだと思いますけれども、この地方公共団体の関係につきましては、例えばこんなことが考えられないのかなということにつきまして、(2)、(3)に書いております。地方公共団体との関係におきましても、地方公共団体が行った処分について、国が不服申立ての裁決を行うという場面があるわけございまして、この報告書は国がした処分について国が裁決を書く場合を想定していると思われませんが、地方公共団体が行う処分に対して、国が裁決を書くというときはどうなるんだろうということも、今後の論点ではないかと思っております。

その際に、例えばこんなこととここで書いたのは、(3)なんですけれども、今回の見直しによりまして、現行の異議申立てが廃止されて、対審構造手続が整備された新審査請求というものに一元化されるという方向性が出ております。現行制度上、地方公共団体が自治事務として行う処分につきましても、国に対して審査請求できると規定されているものがあります。下に参照条文を書きましたけれども、例えば土地区画整理法の127条の2につきまして、「前条に規定するものを除くほか」というのは、前条で不服申立ての対象にならないものを書いているわけですが、市町村のした処分につきましては都道府県知事に、それから都道府県のした処分につきましては国土交通大臣に審査請求をすることができるという規定がございます。

この規定はもともとどういう趣旨でおかれていたかといいますと、この※のところに書

いたんですけれども、機関委任事務として行っていた都道府県知事の処分というものは、このような規定がなくても地方自治法上、国土交通大臣は上級行政庁でしたから、審査請求は当然できたということでもあります。団体委任事務とされていたものにつきましては、特別な規定がない限りは上級行政庁はありませんので、都道府県のした処分ならば、都道府県知事への異議申立てになると。区画整理法の体系の中では、機関委任事務として行った都道府県知事の処分も団体委任事務として行った都道府県の処分も、国土交通大臣が行うということが不服申立ての処理の一元化を図るということで望ましかろうという趣旨でこういう規定が置かれたというのが、古い解説書にも書いております。

で、分権一括法のときに機関委任事務が原則として自治事務化されまして、国土交通大臣は上級行政庁としての立場ではなくなりました。ということで、区画整理法上、今、都道府県知事がする処分というのは、例えば建築の許可ですとか、結構重たい処分もあるんですけれども、そういうものは大臣に審査請求が来ませんで、知事に対して異議申立てが来るということになっています。そうしますと、この127条の2としまして、従前団体委任事務とされていたもの、都道府県の処分というものだけが引き続き大臣に来るということで、ややアンバランスな形になっているなということがあります。分権一括法のときに、あまり深くこの点については議論されなかったようです。これは前のヒアリングのときもいろいろ申し上げて、要するに再審査請求の是非ということにつきまして、あまり深く議論されなかったということについて申し上げたんですけれども、この127条の2の2項がこの再審査請求の規定なんですが、よく見ますと1項にも、あまり議論されていない痕跡が残っているなと思いました。

地方公共団体の事務が自治事務化されて、国として余計なことは言うのはやめようという方向が出てきていると思います。昔の国の役人ならば、国民の権利義務に深くかかわる法律については、国が最終的にその法律の運用の適正さをチェックするんだと、そういう必要があるんだという発想があったでしょうけれども、今はそういう時代ではなくなっていると。また、公共団体のした処分について、異議申立てよりも審査請求という形で第三者機関が関与したほうが、客観性、公正さで優れているということもあったんでしょうけれども、今回その異議申立制度が廃止されまして、この処分庁に対する不服申立ても、対審構造手続が整備された客観性、公正さが確保された不服申立てになるわけなんですから、こういう地方公共団体の自治事務に対して、国が審査庁として関与していく、こういう裁定的関与は残しておくのが適切なのかなのか、そういうことも論点としてあるのでは

ないのかなと。

これは、区画整理法の問題だろうという話もあるのかもしれませんが、なかなかきっかけがないとこういうものは直せませんので、こういう大きな方向性が出てくる中で、地方公共団体の自治事務に対して大臣に審査請求できるというようなのはほかにも多々あると思いますから、こういうことについてはもう基本的に新しい審査請求でやろうよと、自治事務について、大臣というものがチェックする特別な合理性がない限りは、地方公共団体みずからが透明な手続でやるという方向性が出てもいいのかなと、これは問題提起として、こういうことも1つの検討材料となり得るのではないかということをやっと提案させていただければなということでもあります。これが、1ページ目の話でございます。

それから、また1点ちょっとつけ加えさせていただきますと、裁判庁が上級行政庁か否かで、今でも審査請求の裁判について、裁判できる事項が違ってきます。上級行政庁ならば、処分の取り消しのほか、処分の変更ということもできるわけです。ですけれども、上級行政庁でない場合には、処分の変更はできずに取り消すか取り消さないかということしかできないわけでございます。この点からいきましても、上級行政庁ではない大臣に審査請求をさせると、その裁判の幅が狭い、救済の範囲も狭いということにつながるのではないかと考えております。また、行政不服審査法の場合は、その不当性についても判断できるわけですが、上級行政庁ではないところが、その不当性というものにどこまで突っ込んで判断できるか。それから不服申立適格ということもだんだんと広げていこうという話になってきますけれども、上級行政庁でなければその不服申立適格に疑義があるときに、どこまで突っ込んで本案の審議に入っていくのかどうか、そういうところも悩むところだと思います。そうしますと、処分庁に対して不服申立てをするほうが、救済の範囲が広がるということもあるのかなと、思っているところでございます。これが、1ページ目の話でございます。

2ページ目以降につきましては、この報告書につきましての参考までの問題意識というのを書いたところでございます。この報告書を見ますと、対審構造の導入というのが、1つの大きなポイントでございます。本中間取りまとめの最初の部分の第1の1の(1)、(2)あたりを見ますと、現審査請求と比較して、現異議申立てに関する手続というのはいかに不備であるかということについて書いてあるところであります。そうしますと、現審査請求というのにつきましては、ある程度の対審構造が既に導入されていると、私のちょっと認識の誤りかもしれませんが、そういう前提のもとに、今回の報告書がで

きているのかなと思っております。

この不服申立ての種類を新審査請求に一元化するという基本的方向性については、理解しているわけでございますけれども、処分庁と審査庁が同一主体であるか否かということによって、やっぱり審理の手続についても差が出てくるという部分もあっていいのではないかなと思っております。

例えばこの審理担当官の要件もありますけれども、この報告書ですと、処分をした国の機関が、またその新審査請求を受けるという場面を想定して書いていると思いますので、その当該処分をした決裁ラインとは違うところの人と書いてありますけれども、これはまさにやっぱり処分庁イコール審査庁ということを前提としたところでありまして、その1ページ目に書きました、地方公共団体の処分に対して国が審査請求を受けるですとか、それは初めから第三者としての立場なので、処分庁ではない第三者が受ける審査請求と、処分庁自身が審査庁となる審査請求と、やっぱり考慮するところが違ってくるというのはあるんじゃないかと。特に、処分庁であるところが審査庁になるところほど、実際に処分した人と違う、第三者的な立場の審理担当官の必要性が特に強くなってくるんだろうと思います。そうしますと、例えばでありますけれども、ここで審理担当官の制度というのも、処分庁が審査庁である場合、処分庁と審査庁が同一である場合の特則としてこういうことがあるとか、そういうような整理も1つの考え方としてはあるのかなと思っております。

あと、(3)、(4)、ちょっと細かいことを書きましたけれども、実際にこの審理担当官を指名するにおいては、一体どんな人が指名されるのかなというところですか、あと、この報告書の中に、審理担当官というのは行政組織における指揮・監督から独立して権限を行使できるよう配慮をするという趣旨の規定があったと思いますけれども、やはりこの審査庁から指名される人、国で言えば大臣が審査庁であって、その大臣から指名される人というのはやっぱり大臣の部下ですので、そういう行政組織における指揮・監督から独立した権限を行使するというのが、果たして法律においてどういうふうに書けるのかなという、これはちょっと素朴な疑問がありました。

おそらく、この審理担当官というのは、行政手続法の聴聞の主宰者というのを1つの参考にしてやられているんじゃないかと思うんですけれども、おそらく聴聞の主宰者も、その職務の、そういう聴聞の主宰者という制度がある以上は、ある程度独立性が認められているんでしょうけれども、行政組織における指揮・監督から離れているとまでは、おそらく位置づけられていないんじゃないかなとは私は思っているんですけれども、今回、それ

よりも一歩超えてやろうとするならば、どういうふうに實際上法律的に落とすんだらうなという素朴な疑問を感じたというところでございます。

それから、(4)につきましても、詳細な制度設計は今後の話でありましようけれども、実際にこういう人を、特別な人間を設けるとすると、人員の配置ですとか組織の問題ですとかいろいろ出てきますので、そこら辺、各省に対して無理にならないような感じで制度設計をぜひ考えていただきたいという、これはお願いでございます。

あと、3. としまして、「簡易迅速な手続との関係について」とありますが、今回、特に異議申立てというものにつきまして、対審構造の導入等によりまして、手続保障のレベルを上げようという基本方向性については理解できるのでありますけれども、こういういろんな手続保障というものができますと、それが過度に優先されると、また行政側の負担というものが増大するという危惧、これはなかなか、だからといって手続保障を上げてはいけないということにはつながらないんですけれども、手続保障が優先するあまり、かえって事務処理の遅延につながるようなことがあってはいけないなというのがあります。ごく一部の人がこの新しく創設された手続、あるいはこの争点だとか、証拠整理手続とかいうのを今回導入しようという御提言がありますけれども、こういうことにつきまして、新しい制度はこういうことを書いているだろうと、あれやれこれやれとずっとやることによりまして、ほんの一部の人がこの手続を濫用することによって、ほかの人たちの審理が遅れるというような結果になるようなことにつながることを、そうならないよとおっしゃるでしょうけれども、そうならないように、手続の濫用が起きないようなことについてはちょっと配慮していただきたいなと思っております。

あと、(2) でちょっと書いたことなんですけれども、今回の対審構造というのも、例えば、電話でやるとか文書でやるとかいうことも書いてありますので、両当事者が顔と顔をつき合わせてやるというのを原則とするというわけではないように私は理解しているんですけれども、そういう面と向かって会うことを原則とすると、なかなかその調整も大変ですし、それだけで結構時間を費やすことにならないかなという問題もありますので、今と同様に、書面による審理が原則で、そういう口頭による手続はそれを補完するというような形のほうがいいのではないかなというふうに思っているところであります。

それから、(4) に書きましたけれども、同一の案件について著しく多数の者から同時に不服申立てがなされる場合というのがあります。例えば区画整理事業ですと、すごく広い面的な整備事業ですので、関係権利者も数百人にのぼるということもあります。ちょっと

調べてみますと、現に都道府県によっては1つの事業で100件以上もの審査請求が提起されるということもあるようです。現行の行政不服審査法を読みますと、手続の併合ですか、総代互選命令とか幾つかこういう場面に対応するための規定があるわけですが、今回また手続の充実を図ろうとしたときに、100件、1人1人に対して丁寧な対審構造手続をやろうとすると、それは実務として対応できない場面が出てくるのかなというのはありますので、今回こういう手続の充実を図るならば、場合によってはその見返りという形になるのでしょうか、たくさん出てきた場合についてはこういう方法があるよとか、そういうものについても何か、私としましても具体的なアイデアがあるわけではないんですけども、何か、大勢の者から審査請求が出てきたときについて、手続保障のレベルは引き上げつつ、簡易迅速に処理するという趣旨は没却しない方向で、何かうまい仕組みを考えられないかなというところがあるわけであります。

あと最後、(5)で書きましたけれども、今回この行政事件訴訟法で出訴期間が伸びたということと平行で、不服申立期間についても延ばそうじゃないかという議論が出ているようでありますけれども、不服申立制度というのは簡易迅速な救済というのをモットーにしていますし、その教示制度が整備されていると。いついつまでにどこどこにやりなさいと。今回、そのいついつまでにということと言わなかったときにも、救済の余地を広げようという話も出ているようではありますが、最終的には裁判による救済が図られるということもありますので、不服申立期間というものにつきまして、現行のままということでもそんな不都合はないんじゃないかなと。絶対延ばしちゃだめというわけではないんですけども、現行のままでもいいんじゃないかなと思っております。あと、1つの思いつきの制度論を言うと、この最終的には裁判による救済が図られるということならば、不服申立前置主義がとられて、裁判に行く前に必ず審査請求を経なさいという制度設計をされているならば、その審査請求期間が短いと、裁判を受ける期間も短い期間で失われてしまうわけですから、そういうものについてだけはちょっと配慮するとか、そういうのも制度論としてはあり得るだろうと思っています。うちのほうとしては関係ないので、他省にかかわる話なので、ちょっと余計なことかもしれませんが、制度論としてはそういうことも考えられるなと思います。

自分の立場を離れた部分もありましたけれども、以上、雑駁な意見を述べさせていただきました。

【小早川座長】

はい。どうもありがとうございました。いろいろ有益な御指摘ありがとうございます。時間はあまりございませんけれども、それでは、皆様から御意見、御質問がありましたらどうぞ。はい。

【和久井先生】

では、私から質問させていただきます。東京都の知事部局で審査請求を担当しております、私、和久井と申します。土地区画整理法ですと、組合とか市区町村のやった仮換地処分とか明け渡し請求について審査請求を、実際実務でやらせていただいています。先ほどのお話ですと、こういった審査請求の審査庁が知事になることについては仮換地であれば処分庁でもないし、上級行政庁でもないときには、要するに許認可等を行っている行政庁だということで審査庁になっていると思うんです。そこでお伺いしますけれども、先ほど室長さんもちよっと疑問を呈されておりましたけれども、審理の主宰者として審理担当官というのを指名しますけれども、現職の決裁ラインから相対的に独立した者を指名するということですが、例えば区市町村の仮換地処分の決裁ラインに知事の補助機関の職員が属しているわけではないので、この中間取りまとめの趣旨というのは、こういった処分庁でも上級行政庁でもない審査庁が行うときにはどういうふうに考えたらいいか。例えば、許認可を担当している部署の者は除くというふうにこの規定の趣旨を考えるべきか、そこまで厳密に考えなくてもいいんじゃないかなとも私は思うんですけれども、その点どのようにお考えかということと、それから、このように上級行政庁でない場合にも、第三者機関を設置して裁決に関与させるということが、どの程度必要性があるとお考えかということについて、2点、お聞きしたいと思います。

【国交省（安部）】

確かに市町村なり組合のした処分につきまして知事が審査請求を受ける、この場合は第三者機関という形だと思いますけれども、その際に、処分の決裁ラインではそこじゃないわけですが、その許認可については決裁をしたというところがあるというならば、そこら辺、どうお考えなんでしょうかということも、ちょっと私のほうから先生の方々の御見解をお聞きしたかったところなんですけれども、うちの課の構造からいきますと、うちは区画整理事業を担当している課でありますけれども、事業のラインというのは別にありまして、実際に個別の、個々の事業を指導・監督していると。それとは別に課内で一応独立した室がありまして、法規の島をやっているわけなんですけれども、法律、税制を考

えているほうから、こういう訟務の案件の仕事をしていて、とりあえず同じ課ではあるけれどもちゃんと独立した室長もいて、事業を実際に監督しているところとは別の者が確保されていれば、それはそれなりの第三者性が確保されているというふうにして扱っていただけないと、我々としてもきつと困るだろうなという気はあります。

それからあと、第三者機関の話もありましたけれども、私、1年半前に前の研究会に呼ばれたときには、やっぱり第三者機関の話もしたんですけれども、現行の不服申立ては審査請求が中心になっているけれども、もっと異議申立てというものを中心にして、異議申立てにもっと透明公正な手続を付加していくと。その1つとして第三者機関の意見を聞くとありますので、この新審査請求になりましても、第三者としての立場、処分庁ではないものが審査庁になるというよりも、処分庁自身が審査庁になるという場合においてこそ、この第三者機関の関与の必要性というのは高いのではないかなと一般論としては思います。

【小早川座長】

はい。ありがとうございます。ほかに。では、お願いします。

【藤村先生】

国土交通省の場合、土地区画整理の関係の審査請求が何件ぐらいあるのかということと、それからそれ以外で、情報関係を除いた審査請求、異議申立てというのは何件ぐらいあるのか、教えていただきたいと思います。

【国交省（安部）】

省全体のは、私のほうでわかっていないんですけれども、区画整理事業でいきますと、年間今ですと六、七十件という感じでしょうか。審査請求、再審査請求合わせてそれぐらいのオーダーできております。

【小早川座長】

それ以外の国交省全体でどうかということはあると思うんですけれども。いろいろございますからね、国交省大きいから。

【国交省（安部）】

総務省には数字を御報告しているはずですので、また聞いていただければと思います。

【小早川座長】

はい。そこはじゃあ、事務局に確認してください。大分時間も過ぎましたけれども、私から1つだけ。先ほどの和久井先生の御発言ともかかわるんですけれども、今日の話でも、裁定的関与はできるだけなくすという御提案で、以前もそういうお話を伺いました。これ

は、区画整理だけではなくて、国交省全体のお考えなのでしょうか。

【国交省（安部）】

省全体として十分な議論をしたというわけではありませんが、各個別法で、どうしても国が統一的な運用を図る必要があるという特別な合理性がなければ、今私が肌で感じている雰囲気としまして、もう国が何が何でも最終的な判断権者として関与しないといけないんだという人は、もう今の国土交通省の中では減ってきていると思います。

【高橋先生】

すいません。それは法定受託事務もそうですか。

【国交省（安部）】

自治事務ということで御理解いただければと思います。

【稲葉先生】

それで、その場合には市町村の処分は、要するに、今、知事が裁定で関与しているのを、もうそれは市町村レベルでやるべきだという趣旨も含まれているわけですか。

【国交省（安部）】

ですから、この区画整理法の127条の2で言えば、この市町村のした処分は市町村に、都道府県のした処分は都道府県にということで、組合のした処分につきましてだけ知事にいくと。また、機構のした処分だけ大臣にくるという形になるのかなと思っております。

【小早川座長】

さらにいろいろ意見交換したいところですが、ちょっと時間の制約もございますので、そういうことで、できるだけ自治事務についてはそれぞれの段階で処理をする、しかしその際には第三者機関のようなものも大いに活用すべきであるという、そういう一貫した図柄のお考えだということによろしいですね。

はい、ありがとうございました。それでは、時間も過ぎましたので、このあたりで一応国土交通省についてのヒアリングを終了したいと存じます。本日はどうもありがとうございました。

【国交省（安部）】

どうもありがとうございました。

【水野室長】

次に、総務省へのヒアリングを予定しております。担当者の入れ替えを行いたいと思いますので、少々お待ちください。

先ほどお尋ねのありました、国土交通省に対する不服申立ての件数でございますが、平成17年度の施行状況調査によりますと、国土交通省全体で806件でございます。内訳を見ますと、異議申立てが12件、審査請求が271件、再審査請求が523件ございました。

(休 憩)

【小早川座長】

それでは引き続きまして、総務省に対するヒアリングを行いたいと存じます。本日はお忙しいところおいでいただきまして、どうもありがとうございます。説明資料が提出されておりますので、初めにそれに基づきまして総務省から御説明いただき、その上で各先生からの質問等をさせていただきたいと存じます。時間は全体で約30分を予定しておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

【総務省（楠本）】

総務省でございます。よろしくお願いいたします。

まず、提出させていただいております資料の説明の前に、総務省全体としての行政不服審査法に基づく不服申立ての取扱状況等について、その概況を若干説明させていただきます。まず平成17年度1年間における不服申立て受理件数でございますが、総務省全体として134件受理してございます。これに加えまして、その前年度からの繰り越しということで、前年度末あたりに受理があったものについて処理しているものもございまして、17年度の処理ベースということで申し上げますと、191件ということでございます。

それぞれどのような分野におきまして不服申立てを受理しているかということでございますが、主なものを申し上げますと、恩給法に基づく恩給の支給決定あるいは不支給決定に対する不服申立て、あるいは、情報公開法または個人情報保護法に基づく開示または不開示決定に基づく不服申立て、あるいは電波法または電気通信事業法等に基づく事業者に対する処分に関しての不服申立て、このようなものが主なものとなっております。

それぞれの件数ですが、先ほど申し上げました134件のうち、ほぼ9割に当たります124件が恩給に基づく不服申立てというような状況でございます。先ほど申し上げております134件、あるいは処理件数の191件につきまして、おおむねどの程度の処理期間を要しているかということでございますが、大半のものにつきましては半年以内ということになってはおりますけれども、一部、半年以上を要しているものがございます。全体的な概要は、簡単ではございますが、以上でございます。

次に、先ほど申し上げました分野のうち、意見として提出させていただきました、電気通信事業分野、電波分野あるいは放送分野に関するものにつきまして、担当のほうから説明させていただきます。

【総務省（嶋田）】

私、総務省の総合通信基盤局総務課で法令担当と行政争訟の事務などを担当しております嶋田と申します。本日はこのような機会を与えていただき、ありがとうございます。

当局は作用法2本、1本は電気通信事業法といたしまして、電気通信事業者に対する規律を担当している法律、もう1本は電波法といたしまして、無線局の免許人などに対する電波行政的な規律を行っている作用法を2本所管しております。具体的にこの2本に基づいて、不服申立ての事務をやっております作用法所管官庁として、本日は、当方の意見を申し上げたいと思っております。当方と致しましても、国民にとってよりよい行政不服審査制度の改正ができますように最大限御協力させていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

最初に、中間取りまとめを拝見しまして、当方で取りまとめた意見を簡単に御説明させていただきます。行政不服審査制度の改正に関しては、主に司法分野との役割分担という観点が必要ではないかと考えております。といたしますのも、不服申立制度に基づく行政救済制度は、行政不服審査法第1条に規定されておりますとおり、やはり簡易迅速な手続による国民の権利救済を図るとともに行政の適正な運営を確保することにあるものと考えております。すなわち、不服申立制度は中立性を担保することを最優先とするのではなくて、専門知識を有する行政庁にみずからの反省の機会を与えて、自主的かつ簡易迅速な国民の権利救済を目的としているのではないかと考えております。

このような観点からすると、特に我々のように異議申立て、不服申立てを実際に運用しております立場とすると、各府省一律に対審制度を導入したり、一定の処分についてでありますけれども、第三者機関へ諮問を義務づけるというのは、慎重に検討する必要があるのではないかと考えております。特に、我々の所管しております電気通信事業分野ですとか、あと電波分野、放送分野については、決裁ラインから離れた審理担当官や、各府省横断的な、もしくは省内横断的な独立の第三者機関を設けて、相対的に専門的知見に乏しい人によって不服申立ての審査を担当させるということは、確かにより高い中立性を確保することになるかもしれないのですけれども、当方の所管分野では非常に専門的知識が必要とされますので、中立性が確保されるとともに、専門知識の習得に時間がかかって、いわ

ば両者がトレードオフの関係になることによって、簡易迅速な制度というのはなかなか難しいのではないかと考えております。

特に第三者機関という観点では、電波法では既に電波監理審議会という第三者機関がございまして、そこに専担の事務局も置いて、異議申立てだけではなく、技術基準の策定とか、事前のルールも策定していますが、事前のルールを策定するところが異議申立ても担っておりまして、また審理担当官は決裁ラインから独立はしているのですけれども、専門の審理担当官を1人置いて、その方が事前のルールについても意見聴取をやりまして、事後の異議申立ても担当するという形で、知見を蓄積する形で異議申立制度を運用するという形になっております。

こういう電波法の分野というのは、免許と無線行政、電波行政というのは非常に専門的知識を要される分野だということと、あともう一つは、国民の権利義務に非常に重要なインパクトを与えるということで、こういう制度が特別にとられているものじゃないかと思っております。また戦後の電波監理委員会の流れも受けて、電波法では電波監理審議会の手続に対して、実質的証拠法則ですとか、あと東京高裁の専属管轄ですとか、そういう特殊な制度がとられておりますので、そういう特別な分野で特別な仕組みを導入するというのはあると思うのですけれども、なかなか我々第三者機関ですとか、決裁ラインから離れた独立の審理担当官による対審制を既にやっている立場からしますと、各府省一律で導入するのは難しいのではないかと。うちで持っている作用法でも、電波法はそういう仕組みをとっているのですけれども、電気通信事業はそこまで特殊な仕組みはとっておりません。特例は確かにあるのですけれども、対審制は義務づけておりませんし、意見聴取はやらないといけないという特例はとっているのですが、専門的な分野であっても個別の事情に応じて、あるべき制度というのはあるのかなと思っております。一律に対審制を導入したりですとか、特に、各府省横断的な第三者機関で不服申立てを専担的にするというのは、確かに中立性のところは得られるものはあるのかもしれないのですけれども、効率性とか簡易迅速性とかというのは失われるところが大きいのではないかなと考えております。

当方の意見は以上です。

【小早川座長】

ありがとうございました。それでは、ただいまの御説明に対して御意見、御質問があればどうぞ。はい、雛形先生。

【雛形先生】

ただいまの御意見を伺いまして、実はほかの省でもちょっと御理解が、こちら側の中間取りまとめの考えと一致しないといいたいまいしょうか、ややすれ違いのところがあるかなと思うので、そのすれ違いのところについて少し意見を交換させていただきたいと、こういうふうにするのでありますが、この決裁ラインから離れた審理担当官、中間取りまとめの表現では、決裁ラインから相対的に独立な職員という言い方ではありますが、また組織的には、いわゆる原局ではない官房というようなところに属する職員という考え方なんです、これが今、お話しになりましたようなことで、専門性ということの関係で少し落ちるといいますか、最先端の専門的知見からすると少し遠ざかっている可能性のある方が、審理担当官になる可能性があるということを御懸念になっているのかなという感じがするんです。

ここのところの問題は、審理担当官が最終的につくり上げます裁決案というものの内容における専門性というようなもの、あるいは、決裁ラインということから来る、何というんでしょうか、行政庁としての行政責任といいたいまいしょうか、そういうことの点で問題が生ずるおそれがあるというような御懸念があるのかなと思うのですが、審理担当官自体が一番、今回の対審構造化というところで期待されているのは、もちろんそういう内容的な専門性をできる限り維持するということではあるんですけども、不服申立人、不服審査をする者の側の議論、意見を公平中立に聞きながら、なおかつ行政庁としてのあるべき行政運営、その点を、何と言ったらいいんでしょうか、自己反省的という表現も使っているのは必ずしも私は適正ではないと思うのですが、総合調整的な、いわば別の言い方をすると二枚腰的な、そういう弾力的な行政運営という見地で、両方を十分両立させる形で審理手続を管理・進行させていくと、こういうことが期待されているのではないかなと思うんです。

そうだとしますと、ここで御意見の中に、審理担当官というものが専門性の点で落ちるのではないかとか、あるいは決裁ラインということから、各省庁全体として考えておられる行政責任の、責任の濃さというんでしょうか、そういうものの点で落ちると、問題が起きると、そういう御懸念は、いわば審理担当官にどう人を得るか。そしてその審理担当官を、各省庁においてどれだけ有用な、全体を将来的にわたって運営を持っていく上でどれだけ重要なポストとして位置づけていくかということとの関係で、十分その御懸念のところはカバーできるのではないかなというようにも思われるわけなんです。今御指摘のような、

この専門性の点で落ちる、あるいは決裁ラインから離れることによる行政運営上の責任を全うしていく上で、問題が起きるのではないか。ここのあたりの点は、今申し上げたような点で、中間取りまとめ案を御理解いただくという関係で御検討をお願いできないものだろうか、こういうふう思うわけではありますが、少し入り組んだ考え方も申しましたけれども、こういう考え方に対する御意見も、印象も含めてお考えをお聞かせいただければと思います。

【小早川座長】

どうぞ。

【総務省（嶋田）】

先生、済みません、私どもで出しました意見もちよっと若干表現が不十分で誤解を与えてしまったかもしれませんが、当方の申し上げさせていただきました意見については、懸念を指摘したのは専門知識だけでございまして、決裁ラインから離れたという部分は、その行政責任の部分は、我々は特に慎重な判断が必要だとは思っておりません。要するに、決裁ラインから離れていることイコール専門知識がないというふうなニュアンスで、私どもちよっと使わせていただいております、基本的には例えば、官房総務課長という形で例が挙げられてございますけれども、総務省のように大きい省になると、官房総務課の所管する事項があまりにも膨大でして、だから全く把握できていないとは口が裂けても申せないのですけれども、やっぱり局だけでも幾つもあって、10もあって、その各局の、しかもうちの局1つだけでも所掌分野が3つぐらいありますので、それをすべて把握して迅速に処理していくというのはなかなか難しいと思います。

やっぱり先生御指摘のような、中立性の部分を担保するんだと。要するに、処分を実際にした人が異議申立てをやっても、国民の側からすると中立性があまり、実際に覆したりしないだろうとか、行政の誤謬性とか、そんなもの覆したりしないだろうという点で、そこを確保するために対審制を導入するという考え方もあるとは思いますが、我々、それを重要視するのであれば、当然官房総務課長なり決裁ラインから離れた独立した機関をつくって、そこで対審制導入という考え方もあるかと思うのですけれども、実際に行政事務を運営している我々からすると、そうやったとしても結構難しいんじゃないかというのが申し上げさせてもらったことです。

例えば、当局では電波担当の審理官において、その審理官が決裁ラインから完全に独立していて、事前のルールもつくって知見も蓄積されているのですけれども、そういう専門

的な審理官がやる手続でも、大体1年から長いときには3年かかかったりしますので、これは電波行政の知識がある者が、しかも公正・中立にやって、それぐらい時間がかかるものです。これを普段日常的に行政運営を行っていない官房総務課の、官房総務課長でしたりとか、内閣府にある何とか機関、何とか委員会の委員の先生が不服申立てをやるとなると、裁判と同じぐらい時間がかかるのではないかなというふうに思っているんです。そうになると、裁判から別に中立的な行政救済制度を設ける趣旨というのが、かなり薄れてしまうのではないかなというのが当方の意見です。

【雛形先生】

一言。

【小早川座長】

どうぞ。

【雛形先生】

おっしゃられることもよくわかるのでありますが、ただ原局原課の見地で、つまり処分庁の見地で、最先端の最も優れた判断をしていくということがこの審理担当官の裁決案づくりで求められるわけではなく、やはり原処分の基本的には違法な、そして、あるいは場合によっては不当性の著しい問題点、そういう点に関連した不服申立てに対する判断をしていくということでもありますから、審理担当官に要求される基礎的な能力のうちの1つの専門性も、さほどに最先端の専門性である必要はないのではないかなというのが1つ。

それからもう一つ、行政運営の適正、妥当性を維持していくという意味での行政不服審査にあっては、結局原処分というもののの中に、たまに場合によっては原処分庁の組織的な力量とも関係しますが、落ちる原処分庁であれば相当の割合でということになりますが、間違いがある。この間違いを正していくという仕事は、別の言い方をすると、ある意味では先輩の仕事の後輩が見て、あ、これはいき過ぎじゃないかとか、あるいは同僚的な立場の見地の立場で見て、あ、それはいくらちょっと畑が違うといってもいき過ぎじゃないかとか、こういう形でさっき私、二枚腰というような言い方をしましたが、この後先、後の先という言い方もあるかもしれません、あるいは複眼的という言い方もあるかもしれません。場合によっては最近はやりの言葉で言えば、イノベーションというような言葉があるかもしれません。

そういう形でこの省全体の、行政全体の長い目で見えて運営を図っていった場合に、あ、それはいき過ぎだよねというのを、広い意味での知恵、知識を使って直していくというん

でしょうかね、行政運営の質を向上させていくというんでしょうかね、そういうことが期待されているんじゃないか。ですから、そういうことを内容として含む裁決案をつくっていく審理担当官としては、そういういぶし銀のような、いわゆるきらきらエリートコースを最先端走る、そういう人である必要はないけれども、十分各省庁における各分野の全体のあれがそんなに深くなくてもいいけれども、大筋のところの大事なところを見失わないで、目配りができるような人を充てていくと。それは一遍ですぐそういう立場になれるとは限りませんから、審理担当官は1人だけではなくて、ある程度は補助機関、補助組織を持つ必要があると思いますが、そういうところをキャリアのうちに経験するなどして、そしてそういう審理担当官というポストにいずれ昇進していくというようなことも含めて、これは各省における人事運用の問題にも関係しますけれども、そういうような複眼的な専門性と言ったらいいんでしょうか、そういうことを考えて対応していただけるというようなことがあれば、いかがかなと思っているわけでありませう。

【高橋先生】

30秒ぐらい。

【小早川座長】

どうぞ。

【高橋先生】

短く言わせていただきます。御指摘のことはよくわかるんですが、ただやはり御指摘いただいたように、この所掌されている分野はいわゆる実質的な独立行政機関が置かれている分野であるとか、特別な、特則な、慎重な手続が置かれる分野についての御経験を、一般的なところとかなり適用されているなという気がしたわけです。例えば、3年もかかる、何年もかかるとおっしゃいましたが、これは審級省略の関係で、高等裁判所の審理に耐えるような慎重な手続ということが要求されている反映ということもあるわけです。そこは制度の仕組みが特別にある分野についての要請というのものもあるんだろうと思うのですが、その辺の区分けについてはどうお考えでしょうか。両方あわせてお答えいただければと思います。

【小早川座長】

非常に高いレベルの話になっていまして、雛形先生も裁判経験と同時に大変行政経験も深い、そういうお立場から言っておられるんですが、私も、専門性ということと同時に、行政がこれから社会に対してうまく説明できる、そういう行政でなければいかんという

というふうに思っています、ですから、行政のやり方全体、行政と社会とのかかわり方について、基本的にどう考えるかということでもあると思うんですね。そんなことも考えますけれども、何か。では、どうぞ。

【総務省（嶋田）】

高橋先生も御指摘のように、我々はあくまで専門的に、特別にこういう異議申立ての制度を置いているところはなかなかないと思いますので、そういうところで、実際に運営を行っている立場から、こういう観点もあり得るだろうと。あくまで公正・中立性とあと迅速性とのトレードオフだと思います。一般的な分野だけでなく、特に中立性を要求されている分野もあるということをお指摘させていただければと思います。特別な我々の分野での印象を全分野に広げて考えているわけではございません。あくまで価値をどこに置くかということ、あと事前手続きともしっかりやっていますし、行政訴訟ともございますので、そのあたり、日常的に責任は持っておりますので、適正な行政運営を確保するというのは当然のことだと思うのですが、その当然のことがあったとしても、うっかりミスでしたりとか、そういうところ、あくまでラストリゾートとしてそういう制度を置くというのはあるのかなと思っています。

【小早川座長】

まだおありかと思えますけれども、時間の制約もありますので、大変有意義な意見交換ができたと思います。技術的なレベルの話は、また必要に応じていろいろな形でさせていただければと思います。

それでは、総務省につきましては、このあたりでヒアリングを終了したいと存じます。どうも今日はお忙しいところありがとうございました。

【水野室長】

次に、法務省へのヒアリングを予定しております。説明者の入れ替えを行いますので少々お待ちください。

（ 休 憩 ）

【小早川座長】

はい、それでは引き続きまして、法務省に対するヒアリングを行いたいと存じます。本日はお忙しいところどうもありがとうございます。説明資料が提出されておりますので、初めにそれに基づいて御説明をお願いし、その上でこれまでと同様に各先生のほうから質問等をさせていただきたいと存じます。時間はちょっと限られておりまして、11時15

分ぐらいまでを予定しておりますが、ではどうぞよろしく願いいたします。

【法務省（山本）】

それでは、座ったままで説明させていただきます。私、法務省官房秘書課企画調整官としております山本と申します。まずこういった機会を設けていただきましたことのお礼を申し上げさせていただきます。それと先生方のこの問題に対する御審議、御検討について心から敬意を表したいというふうに思います。

法務省といたしましては、この制度が簡易迅速な手続によりまして国民の権利利益の救済を図る、またその行政の適正な運営を確保するという観点からは、よりよい制度にするという点につきましては全く共通の認識を有しておるということを、まず初めに申し上げさせていただきますと思います。

それでは中間取りまとめに対する法務省の意見について、簡単に説明させていただきたいというふうに思います。まず第2の「客観的かつ公正な審理の実現」ということで対審構造に関するお考えが示されてはおりますけれども、これにつきましては次のような問題点を踏まえて、更なる検討が必要ではないかというふうに考えているところでございます。1つは専門性の確保の点でございますけれども、これは官房の特定の者を審理担当官に充てるということになりますと、官房は省の所管事項全般にわたる処分の違法性、あるいは不当性を適切に判断できる専門性を当然には備えているわけではございませんので、十分な審理・判断を行うための、そういった調査・検討等にかなりの時間を要する可能性もあるのではないかと。もしそのようなことになれば「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済」、このような観点から非常に支障が出るおそれがあるのではないかとというふうなことを懸念しております。

仮に地方支分部局でいろいろな処分が行われているわけでございますけれども、そういった処分が行われた場合に、審理手続の公正性の確保に配慮して、本省の所掌事務の対応する担当部署からこういった審理担当官を指名できるようにするというふうなことも、これは1つ考えられることでありまして、一定の専門性をそういったことで確保するということも考えられますけれども、その場合でありまして、審理担当官の業務量等によっては体制面での手当が必要になってくるのではないかとというふうに考えております。

それから、審理担当部門、スタッフの必要性ということも、やはり検討の必要があるのではないかとというふうに思っております。例えば当該業務を官房に一本化した場合、法務省全体の不服審査をすべて官房部門が担当するということになりますので、業務が官房に

集中すると、他の業務と兼務して処理することに困難を生ずる可能性が出てくるのではないかとこのように考えております。

次に独立性の点でございますけれども、関係部局が多い場合もございますので、その審理担当官の「独立性」ということにつきましては、形式的に厳格に解するというのではなくて、手続に公正を確保するのに必要十分な条件は何かと、こういった観点から検討しなければ、場合によっては不都合が生じるということもあるのではないかとこのように考えております。

それから、審査請求人の負担増への配慮の必要性ということで書かせていただきましたけれども、審理担当官を官房所属職員、あるいは本省の所掌事務担当部署の所属職員等から指名するということになりますと、審査請求人が遠隔地に居住等する場合がございますが、その場合に経済的・時間的、あるいは労力的な負担が増加するおそれがあるのではないかと。つまり審理をどこで行うかということは實際上重要な問題になろうかと思っておりますけれども、特に口頭意見陳述を重視するというのであれば、その機会を実質的に保障する必要があるということからすれば、このような問題も出てくるのではないかとこのように考えております。

次に第3の「審理の迅速化のための措置」の点でございますけれども、裁決案の作成・提出の点につきまして、審理担当官の作成した裁決案につきまして、審査庁として調査して、その当否を判断する人的体制が必要になってくるわけですが、これをどのようなものと考えればいいのかと、この辺がまだ明らかではないということで、この辺が若干、検討の要があるのではないかとこのように思っています。各省の現実の組織を前提とした場合には、こういった人的体制はなかなか容易に想定しがたいものがあるのではないかとこのように懸念している次第でございます。

次に第7の「第三者機関」の点でございますけれども、対審構造を取り入れるというふうなお考えが示されておりますけれども、これに加えて、さらに第三者機関を設けるというふうなことでございますが、客観的かつ公正な判断の担保に資する反面、第三者機関の体制、能力のいかんによっては、簡易迅速な手続による国民の権利救済の実現と、この辺に影響を及ぼす可能性が出てくるのではないかと。また次に述べるような問題点が想定されるのではないかとこのように、その位置づけを含めて、さらに検討を加える必要があるのではないかとこのように考えている次第でございます。

そこで想定される問題点ということでございますけれども、仮に全府省統一的な第三者

機関を置くこととした場合でございますが、このような機関は政府のほぼすべての分野に係る案件を審理するということになるかと思えますけれども、広汎な分野に対応し得るそういった能力・適性、または専門性のある必要な員数、あるいは委員の確保、こういったものが非常に困難ではないのかなというふうに思っております。

それと各府省別に審理する機関を設けるとした場合かどうかということでございますが、これも程度、規模等の差はございますでしょうけれども、同じような問題が生ずる可能性が出てくるのではないかというふうに思っております。

それから、さらに現行の審議会を活用することについてはどうかということでございますけれども、当省では、現在の審議会等ですべての分野を網羅しているわけではございません。またその一部を除きまして行政処分の不服審査につきまして、現状では特段の見解を有しているわけではございませんので、これもやはり審議会の大幅な見直しを図る必要が出てきようかというふうに思っております。

それから、審理担当官の行う審理手続と、第三者機関への諮問手続との関係、それから、審理担当官の裁決案と第三者機関の答申との関係でございますけれども、これらの点につきましては、さらに整理する必要があるのではないかというふうに考えております。

それから、行政手続法第13条第2項の各号につきましては、不利益処分の性格上、聴聞・弁明手続が不要であるというふうにされておりますけれども、そういった聴聞相当処分を諮問案件とするというふうなことでもって中間取りまとめがされておりますけれども、これを適当であるとしておりますが、その一方、アの「括弧書きにおいて第2項を含む」としている点が若干、当省としてはその辺は矛盾しているのかなというふうに考えております。

それから、次の第8の「関係法令・適用除外等の扱い」でございますけれども、この第4条第1項各号の適用除外事項につきましては、昭和35年の訴願制度調査会答申「訴願制度改善要綱」第3の1におきましても示されておまして、対象となる処分の本質から合理性があると考えておりますので、維持するのが相当であるというふうに考えております。なお、当省に固有の適用除外事項のうち、御質問のあった10号関係、この理由につきましては後ほど所管局の担当者のほうから説明させていただきます。

次の3ページ目の下の(2)でございますけれども、個別法で設けている特例についてでございますが、性質上、本中間取りまとめで提案されております新制度にそぐわないものがあるのではないかということで、この行審法で対審構造を導入することになったとし

でも、対象となる処分の本質から、合理的なものとして特例の扱いをすべきものの範囲を検討していく必要があるのではないかというふうに考えておきまして、例えば地方更生保護委員会が決定をもってする処分に対する不服申立て、これは中央更生保護審査会という独立の機関による、客観性・公正さに特に配慮した審査の枠組みが設けられております。中央更生保護審査会は、そもそもそれ自体が公正中立な判断をするために設けられた機関でございまして、しかも両議院の同意を得て法務大臣が任命した委員長、または委員がみずから行政不服審査法に基づく審査等を行うこととされておりますことから、この中央更生保護審査会による審査に、あえて審理担当官の制度を導入し、対審構造をとる実益はないのではないかというふうに考えております。

それと争点整理・証拠整理手続を行う際、出頭、電話等により、口頭、書面等で請求人に審査請求の趣旨・理由を明らかにさせて、処分庁に原処分の理由を改めて説明させる方法で行うということも提言されておりますけれども、地方更生保護委員会がする不利益処分におきましては、これに対する不服申立てがされる時点では、既に審査請求人が刑事施設等に収容されている場合がほとんどであるということでございますので、審査庁への出頭、電話等の方法を用いることは非常に困難になるというふうな実情もございまして。

それから、第9の「処分以外のものに対する不服の申出」でございましてけれども、1つは行政指導に対する不服の申出ということで、権限濫用型の行政指導を不服審査の対象とする場合に、「許認可等」の定義を明確にしておく必要があるのではないかと。それから2つ目として、行政指導以外の事実行為及び行政上の契約についても、今後検討するというふうなことでされておりますけれども、この中の行政指導以外の事実行為でございましてけれども、これにはさまざまな類型がございまして、その中には不服審査の対象とすることで重大な事務支障が生じて、行政目的の達成が困難になるものもございまして。

例えばですが、行政調査の中には破壊活動防止法及び無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律に基づき、暴力主義的破壊活動を行った団体及び無差別大量殺人行為を行った団体を調査の対象とするものがございまして。仮にこのような調査を不服審査の対象とした場合でございまして、破壊的団体が調査活動の牽制・妨害する目的で不服審査を行う可能性があるということ、それから、破壊的団体が調査の目的・手法・関係者等を明らかにする目的で不服審査を利用する可能性があること。これらが明らかになれば、破壊的団体が調査に対する防御・隠蔽措置を取ることが可能になるほか、関係者の身に危険が及ぶ可能性もございまして、通常このような調査の内容は高度な秘匿を要するというこ

とになります。こういった問題が生じますので、調査目的の達成が困難になってくると。こうした点を考慮しますと、行政指導以外の事実行為を不服審査の対象とするか否かを検討する際には、上記のように、今申し上げたように、不服審査の対象とすることで重大な事務支障が生じ、行政目的の達成が困難になるようなものにつきましては、不服審査の対象から除外すべきであるというふうに考えております。

最後に、委員からの確認事項に対する当省の意見でございますけれども、1つは担当部署以外の職員に指名を受諾させることは実際問題として容易かということで、審理担当官に関する確認ということの、そちらからの指摘がございましたけれども、これにつきましては担当外の業務への習熟をどのように図っていくか、既存業務を行いつつ、審理業務を行うための体制整備等をどのように図っていくかということについて、更に検討する必要があるのではないかというふうに考えております。

それと次に、あらかじめ審理担当官指名のルールを省庁内で作成することが可能かどうかという点でございますけれども、この点につきましては、正確に回答するためには審理担当官の役割というものがどのようなものであるかということが明確にされた上でコメントをするべきであろうかというふうに思いますので、現時点での回答は差し控えさせていただきますというふうに思っております。

それから、争点及び証拠手続を実施して、裁決案を作成・提出するなど職責を担える職員を確保できるのか。効率を考えると、不服申立手続処理の経験を積んだ職員に集中的に処理させるということにならないのかというふうな御指摘でございますけれども、現状ではこういった業務を専従的に職務として行っている職員がございませんので、専門の職員を養成する必要があるというふうになるかと思えます。またそのような職員を養成して専従的に当該職務を担当させることが可能なのかと、そういう趣旨ということに理解すれば、次のような措置が必要となってくるのではないかと考えておまして、専門性の確保の観点からは、専門分野ごとに専従職員を置くということも考慮する必要があるのではないかと。処理体制の整備の観点からすれば、主任の専従職員を補佐するスタッフをやはり置いて、処理体制をきっちりする必要があるのではないかと。それとそういう形で専従させるということになれば、その専従職員やスタッフの人事上の処遇というふうな問題等も出てくるのではないかと考えております。

以上、私のほうから、法務省の意見として概要を説明させていただきましたけれども、この後、適用除外の関係でもって、入管局と民事局のほうから説明を続行させていただきます

たいというふうに思います。よろしく願いいたします。

【法務省（海保）】

法務省入国管理局の局付の海保と申します。座ったまま失礼させていただきます。先ほど山本企画調整官のほうからお話ございましたように、当省の固有の適用除外事項のうち御質問のあった10号関係でございます、外国人の出入国又は帰化に関する処分のうち、当局が所管しております外国人の出入国に関する処分、この点について私のほうから、適用除外とすべき理由について御説明させていただきたいと思っております。法務省の中間取りまとめに対する意見として提出している書類のうち、2ページ目の下のほうからというところになります。こちらに沿って御説明させていただきたいと思っております。

一言で申しますと、外国人の出入国に対する処分を適用除外とすべき理由というのは、外国人の出入国に関する処分の特質ゆえということでございます。この特質について若干説明させていただきたいと思っております。この特質でございますが、近年裁判例で繰り返し表明されている基本的立場でございますが、国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国に受け入れられるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかは、専ら当該国家の立法政策にゆだねられているところでありまして、当該国家が自由に決定することができるものとされております。我が国の憲法上も、外国人に対し、我が国に入国する自由、または在留する権利、また引き続き在留することを要求できる権利、これを保障したり、我が国が入国、または在留を許容すべきことを義務づけたりしている規定は存在しない、このように判例で繰り返し述べられているものでございます。

このような判例の立場でございますが、戦後、現行憲法下のもとで一貫して維持されてきたと承知しております。外国人の人権に関する指導的判例、有名なところでマクリーン事件判決というところがございますが、マクリーン事件判決も、先ほどペーパーでも御紹介させていただいている高裁判決が引用しているところがございますが、憲法22条1項についての判決でございましたが、「日本国内における居住・移転の自由を保障する」とどまりまして、外国人が我が国に入国することについては何ら規定していないと。このことは国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうか、またこれを受け入れる場合にいかなる条件を付するかを当該国家が自由に決定することができるものとされていることと、その考えを同じくするものとされていると。したがって憲法上、外国人は我が国に入国する自由

を保障されているものでないことはもちろん、所論のように在留の権利、ないし引き続き在留することを要求する権利を保障されているものでもないと解すべきである。このようにマクリーン事件判決も言っているところでございます。

要するに外国人の入国、在留を認めるか否か、認める場合にどのような条件のもとにこれを認めるかは、特別の条約がない限り、国家の自由裁量に属するものであるというのが確立した判例・学説の立場である、このように承知しているところでございます。この点は数ある処分その他、公権力の行使に当たる行為、このような行為の中でも、外国人の出入国に関する処分が有する特質であると考えているところでございます。

行政不服審査法におきまして、この外国人の出入国に関する処分が適用除外とされた理由でございますが、これはこのような特質を踏まえたものであるというふうに思っております。行政不服審査法において外国人の出入国に関する処分が適用除外とされたのは、1条でございますが、目的規定がございまして、処分その他公権力に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立ての道を開くことによって、簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的として承知しておりますが、そのことを踏まえて外国人の出入国を許可するかどうかは、元来国家が自由にこれを決し得るものであるから、国民の権利利益の救済を目的とする審査法の対象とすることは妥当でないと考えられたことに基づくものであると承知しております。

このような行政不服審査法制定当時、適用除外とされた考え方でございますが、これは先ほど述べさせていただきましたような判例・学説の立場とも一致するものでございまして、これに基づく適用除外という取り扱い、これは外国人の出入国に関する処分のほかに例を見ない特質を踏まえたものでありまして、基本的に正当であるというふうに考えております。

仮に適用除外としなかった場合なんでございますが、そもそも入国・在留の権利が保障されていない外国人に対しまして「上陸を認めて欲しい」ですとか、「在留の継続を認めて欲しい」ですとか、そういった「権利利益の救済」のための不服申立ての権利のみ広く一般的に付与することになってしまいますが、これはいかがなものか、相当でないのではないかとこのように考えております。もちろん行政手続の公正性ということは確保されなければならないのは当然でございまして、入管法におきまして、その特質を踏まえて適正な手続が整備されているところでございます。例えば上陸を拒否された者、退去強制手続の

対象となった者についてでございますが、口頭審理、異議の申出といった簡易迅速な手続が整備されているところでございます。したがいまして、基本的に行政不服審査法における外国人の出入国に関する処分の適用除外は維持されるのが相当であろうというのが当局の意見でございます。

【法務省（相馬）】

法務省民事局付の相馬と申します。引き続きまして、帰化に関する処分について御説明させていただきます。帰化に関する処分については3ページ目の真ん中あたりにペーパーでお示しをさせていただいているところですが、若干補足して御説明さしあげますと、基本的には帰化に関する処分が行政不服審査法第4条第1項の適用除外となっているのは、帰化に関する処分というものの性質が高度の政治政策的な判断に基づくものであるために、適用除外されているものと考えております。

御承知のとおり、憲法第10条が日本国民たる要件は法律でこれを定めると規定していますところ、この趣旨は、国籍というものはその国家の構成員の資格でありまして、もともとは自国の国籍を有する国民であるかを決定するというのは、国家の固有の権利であるところ。したがいまして、国籍を得たり失ったりするという要件をどのように定めるかということにつきましても、それはその国の歴史的な事情とか、伝統とか、環境などの要因によって大きく左右されることが多いので、そのようなさまざまな要因を考えて、日本国籍に関する要件をどのように定めるかを法律にゆだねた趣旨であると考えられておりまして、それを踏まえて国籍法において日本国民たる要件が定められている中で、帰化制度というのは設けられております。

帰化制度につきましてもは法務大臣の許可ということになるわけでございますけれども、国籍法上は、法務大臣の許可については国籍法第5条というところに規定がございまして、「法務大臣は、次の条件を備える外国人でなければ、許可することができない。」という規定ぶりになっております。その条件というのは能力条件であるとか、住居条件であるとか、素行条件であるとかでございますけれども、その法律に定めた条件を満たさない限りは許可してはならないということございまして、法律に定める帰化の条件を満たすことによって当然に帰化が認められるというものではございまして、そういう意味で帰化自体を求める請求権はないということでございます。

法務大臣が帰化を許可するかどうかの判断にあたって考慮すべき点については、先ほど申しましたとおり、国籍というものは自国の国民をどのように定めるかという高度の政治的

な事項でございまして、それぞれの国の歴史的事情とか、伝統とか、環境などを広く考えて判断しなければならないとされているところでございまして、その国内の政治とか経済、あるいは社会の諸事情とか、国際情勢とか、外交関係などの諸般の事情を斟酌して判断するというところが、帰化に関する処分の特質でございまして。

このようなことから、帰化に関する処分は高度の政治政策的な判断に基づく処分ということから、その性質にかんがみまして、第4条第1項第10号において適用除外とされているということございまして、この趣旨は今日においても妥当するものと考えております。以上でございまして。

【小早川座長】

どうもありがとうございました。それではただいまの法務省からの御説明、あるいはこれに関連する事項につきまして御意見、御質問があればどうぞ。はい、高橋先生。

【高橋先生】

すみません、ほかに行かなければいけないので最初に御質問させていただきます。最後の不服審査法、行審法の適用除外についてなんですけれども、確かに制定の当時、行審法の適用除外になった理由については御指摘のとおりだというふうに思います。しかし、最近、行政手続というのは事前も事後も一貫したものであるとの考え方が有力になっていると思います。その場合に、行手法についてもこの部分は同じような取り扱いになっていまして、結局、事前事後について適用除外になっている。かつ行手法も権利保護のレベルがあがり行審法もこれから権利保護のレベルを上げるというときに、その2つについて統一して事前、事後を通じて、最低限このような手続保障が必要じゃないかという検討は、当然のことながら今回の適用除外を考える上でも重要な観点じゃないかというふうに思うわけですね。ちょっとその辺、今後そういう観点からの御検討の結果を何らかの機会にお答えいただければというふうに思っております。もう出なければいけないので、私の問題意識というのはこの辺、申し伝えたということですのでよろしくお願いします。

【小早川座長】

じゃあ、高橋先生は御退席ですけど、関連してついでに申しますと、入国なり、在留更新なりに関しては先ほど御説明のあったことは了解しますが、ただ一方で、訴訟は認められているわけですね。ですから、そのこととの平仄をどう考えるかということはあると思います。帰化については多分、最高裁の判例はないと思いますけれども、しかし下級審では処分性を認めているものもございましてね。ですから基本的には、理論的には

同じ問題があるだろうと思いますけれども、先ほどの高橋先生の御発言と合わせて何か御発言があれば、ではよろしゅうございましょうか。ほかに。

最初のほうの御説明の中で、当方に対する御質問というか、コメントがございました。第三者機関への付議案件について、行政手続法13条2項の処分を含むというのはいかがなものかという御指摘がありました。私どもとしては、2項にいろいろなものが挙がってはいますが、ですから個別には精査しなければいけないと思いますけれども、基本的には2項は事前の手続は踏めないという趣旨も含まれているわけですので、事後に具体的な不服が出てきたときに、それをいかに扱うかということについては、必ずしも行手法で除外されているから事後も当然除外だということにはならないだろうという、そういう理解でおりますので、そういうことでお考えいただきたいと思います。

ほかにいかがでしょう。

【雛形先生】

対審構造を導入する、あるいは審理担当官という職員を、いわゆる決裁ラインから相対的に独立な立場にある職員をもって充てるということが、今回の中間取りまとめの幾つかあるポイントのうちの1つになっているわけですが、それについて、ただいまお述べいただいた意見では大変貴重な検討をして、また御提案が含まれているということはあるがたいことだと思っているのですが、かつて法務省に勤務したことのある経験も踏まえてちょっと二、三点、この機会に教えていただける点があればお聞きしたく、またのちの機会でもいろいろな形でお伝えいただきたいと思うんですが、端的に言いまして、法務省にはほかの省庁のような官房総務課というのがないんですね。

【法務省（山本）】

そうです。

【雛形先生】

したがって今回の案では、審理担当官というようなものを官房に置く、あるいは官房総務課というようなあたりがその属すべき組織というようなこととして、1つの想定がなされているわけですが、そういう点では、法務省の場合には今申しましたように官房総務課というのがないというのが、法務省の省全体の中における各局、あるいは官房内の部というものの持っている特殊性との関連でそうになっているのかなと思いますが、そうしますと今回の、この御意見の中でも例えば入管だとか、帰化の問題とかという、行服法の適用除外になっている分野のことについては見直しを図る必要はないと。適用除外の見直しを図

る必要はないという意味で意見を伺ったんですが、行服法が直に適用になる不服審査が、例えば再審査とか、再審査請求とかも含めまして、現行法の適用の関係でなんですけれども、法務省の場合には、所管行政の中でどんなタイプのそういう不服審査があるのか。行服法が直に適用になるもので、それは何かあまりイメージしにくいんですが、しかし何か幾つかあるはずであります、そういうものの数値的なもの、データのものを何か御説明できれば、そのタイプと数値をお聞かせいただければと、こういうふうに1点思います。

それから、一応この中間取りまとめ案では、今申したような意味で、官房の中に一定のそういう決裁ラインから相対的に独立した職員である審理担当官をもって審理に当たらせ、あるいは裁決案を作成させるということを目指していることになっていきますが、それを文字通り法務省の場合に、もし採用に向けて検討するとしたならば、どんなようなイメージになるのか。官房内のどのような部課が、自分のところの組織の問題として対応することになるのか、そこいらあたりも何か案があればお聞かせいただきたい。あるいは、それについてどのように御検討になっているかという途中の状況でもよろしいんですが、何かお聞かせいただければと思います。

【法務省（松下）】

法務省秘書課の松下と申します。よろしくお願ひいたします。御質問ありました法務省の所管の関係で行政不服審査法が適用になるものということですが、これは例えば入管の難民認定の関係でございますとか、あと登記の関係の処分、それから更生保護の関係の処分がございます。それで数値といたしましては不服申立ての件数が、これは平成17年度の数字でございますけれども、年間390件という数字でございます。

2つ目の審理担当官、法務省の中でやるとすればどんな部課なのかということですが、法務省の官房の課と部ということで申しますと、法務省の秘書課と人事課、会計課、それから司法法制部というところがございます。あと施設課等でございますが、御指摘のようなことを総合的にということになりますと、抽象的に考えられるのは秘書課なのだろうか、総務課的なセクションというと、そういうことになるのかなと思いますが、その中でもどこかというと、当然のことながら、現在は具体的に担っているところはございませんので、どんな担当の者がやるのかということはなかなか難しいところでございます。件数も、他省庁と比べて決して多い数ではないのかもしれませんが、それなりにはございますので、それをまとめて官房のどこかのところで審理担当するというようになりますと、専従の職員なり、それを支える体制というものが必要になってくるのかなと

いうふうに考えております。

【小早川座長】

ほかにいかがでしょうか。では、予定の時間を過ぎましたので、法務省からのヒアリングはこの程度で差し当たり終わらせていただきたいと存じます。本日はどうもお忙しいところありがとうございました。

【水野室長】

次に、環境省へのヒアリングを予定しております。説明者の入れ替えを行いますので、少々お待ちください。

(休 憩)

【小早川座長】

それでは、引き続きまして環境省に対するヒアリングを行いたいと存じます。本日はお忙しいところ、おいでいただきましてありがとうございます。説明資料が提出されておりますので、初めにそれに基づいて御説明をお願いし、その上でこれまでと同様に各先生から御質問等をいただきたいと存じます。時間も限られておりますが、30分程度を予定しております。それでは、どうぞよろしく願いいたします。

【環境省（三好）】

環境省の官房総務課長の三好でございます。よろしく願いをいたします。既に資料として提出をさせていただいておりますコメントに沿いまして、私ども申し上げたいと思います。まず既に御一読いただいていると思いますが、私どものコメント、基本的には公害健康被害補償法と、石綿関係の救済法に関してを中心にコメントを提出させていただいております。これは先生方、環境法制、なかんずく健康被害法制にもお詳しい先生方でございますので、重ねて申し上げるのは失礼にあたる場所もございますが、公害健康被害不服審査会という特別の制度が用意されておまして、そこが不服審査について審査を行う制度になっております。そのあたりのことにつきまして、既にいただいております中間報告の中にもさまざまなそういう要素は織り込まれているのではないかとこのように考えておりますけれども、私ども制度全体を所管する立場で、確認させていただきたい点についてコメント申し上げたということでございます。

それで私のほうからコメントに沿いまして、若干補足しつつ御説明いたしますが、その前に改めてで恐縮でございますが、ちょっと両制度の不服申立ての流れにつきまして、資料を別途提出させていただいております。お手元の資料では一番最後にフロー図がついて

おりますが、これに関しまして、担当が参っておりますので、少し説明をさせていただきたいと思っております。

【環境省（西村）】

環境保健部の西村と申します。それでは簡潔に、この図に基づきまして制度の御説明をさせていただきたいと思っております。この図ですが、縦に2つの流れになってございます。左のほうは公害健康被害補償制度、右のほうは石綿健康被害救済制度ということで、まず左のほうから御説明をさせていただきます。

まずこの公害健康被害補償制度でございますが、立法の趣旨は汚染者負担の原則を前提といたしまして、民事責任を踏まえつつ公害被害者の方々を迅速公正に保護する、損害を補償していくというための制度でございます。具体的にはこの制度に基づきまして、大気汚染地域におけるぜんそくの患者の方々、あるいは水俣病、イタイイタイ病といった方々が認定をされ、給付を受けるという制度でございます。その認定、ここで言います処分でございますが、認定を行っているのは都道府県知事等でございます。そしてその認定に不服があるという場合には、原処分庁である都道府県知事にまず異議申立てをすること、これが、公健法上、明記されております。そしてその異議申立てに対する決定に対してさらに不服がある場合には、公害健康被害補償不服審査会のほうに審査請求をすることができるということになってございます。公害健康被害補償不服審査会と申しますのは、公害健康被害補償予防法の中で位置づけられているものでございますが、本件審査請求につきましては専門的、技術的問題について取り扱うこと、それから、公害被害者の方々の保護を行うということで、迅速適正に対処することが必要であるということで設けられている審査会でございます。

次に右側の石綿健康被害救済制度の流れを申し上げたいと思っております。こちらの仕組みにつきましては石綿健康被害の特殊性、特殊性といえますのはばく露しているのが相当昔、数十年前であるということから、ばく露と健康被害との因果関係をなかなか証明しにくい。他方で発症してしまうと、この石綿が原因でなってしまう病気というのは予後が非常に悪いということでございまして、そういう特殊性にかんがみまして、被害者を迅速に救済するという趣旨の制度でございます。この制度に基づきまして、石綿を原因とする中皮腫と肺がんの患者さんが認定をされるという制度でございまして、この認定を行う処分庁は独立行政法人の環境再生保全機構でございます。この認定処分につきまして不服がある場合には、異議申立てというプロセスはこちらのほうはございまして、直接先ほどの審査会

に対して審査請求を行うというような流れになっております。

最後に審査会の審理の中身でございますが、左側の公害健康被害補償制度につきましては期日を設定いたしまして、処分庁と請求人の両方が参集をして口頭でやりあうという、いわゆる対審構造を取った仕組みがもともと採用され、法律に明記をされているところでございます。それから右側の石綿健康被害救済制度でございますが、こちらのほうは冒頭申し上げましたように、きわめて迅速に処理をしていく必要があるということから、左側のような口頭審理の方式を取らずに、一般法である現在の行審法の書面主義の手続を取っております。これにより迅速に対応していこうということになってございます。以上です。

【環境省（三好）】

それでは、私のほうから、提出させていただいておりますコメントに沿いまして、若干補足しながら申し上げたいというふうに思います。まずコメントの1ページ目でございますが、大きく「第三者機関について」ということでくくらせていただいております。基本的には公害健康被害補償法の不服審査を念頭に置いてコメントをさせていただいておりますけれども、今、御説明させていただきましたとおり、公害健康被害補償法に基づきまして、第三者機関である不服審査会が裁決を行うという基本構造になっておりまして、これも御説明したとおりでございますが、公害健康被害者の適正かつ迅速な救済という観点から、もとの法律にそういう制度が構造的に組み込まれているというふうに私どもとしては理解をしております。

なお不服審査会は公害問題に関する識見、あるいは医学・法律学の学識を有する委員が独立してその職権を行使するというのも法律上明記されております。さらにこの委員は、国会の両院の同意を得て内閣総理大臣が任命をするという形になってございます。このような制度、元来の趣旨を考えますと、いただきました中間報告書の狙いでございます客観的かつ公正な審理ということにつきましては、この個別法において、公害健康被害の救済という観点も加味した形で既に担保されているのではないかというふうに、私どもとしては考えているところでございます。以上が1の主な趣旨でございます。

それから2は、これはむしろ念のための確認というふうに申し上げたほうがよろしいのかもしれませんが、このような形で第三者機関が裁決まで行うというときに、中間取りまとめ上、要請されております審理担当官というものを改めて役所の中に置く必要があるのかどうか、そのあたりについて疑義があるのではないかということでございます。2の点

につきましては、私どもとしては今申し上げましたような趣旨で、この部分については必要ないのではないかというふうに考えるわけでございますが、念のため確認をさせていただければという趣旨でございます。

それから、はしょって恐縮でございますが、お時間の関係もあるようでございますので2ページ目でございます。「不服申立ての基本構造の簡素化について」という表題で、3としてコメントさせていただいているところでございます。中間取りまとめにおきましては、基本的には審査請求に一元化する方向と承知しております。そのよって立つところは、異議申立ては実際上は機能していないのではないかという御判断があるようでございますが、他方で大量集中的かつ要件事実の認定の当否に係るものに関しては、従来、異議申立てと言われていたものについて、名称はともかく例外的に認めるというような趣旨の記述であろうかというふうに私ども理解しております。この理解が間違っておりましたら、また私どものコメントは不要なものということになるわけでございますが、先ほど御説明いたしました2つの法律の制度のうち、公害健康被害補償法のほうは異議申立てが認められているところでございます。これがこの例外に定義上「大量集中的かつ要件事実の認定の当否に係るもの」という、この定義上該当するかどうかということについて疑義があるということコメントさせていただいているところでございます。

まず実態でございますが、そこに資料で提出させていただいておりますとおりでございます。下のほうに数値で示させていただいておりますけれども、大気汚染を前提としております旧第一種地域に関しましては、大体3割ぐらいが原処分庁で認容されているということで、それなりに異議申立ての制度が機能しているのではないかというふうに考えているところでございます。この容認されております事案は、基本的には先ほど申し上げましたような制度でございますので、医学的な判定が大きな要素をなすわけでございますが、異議申立ての過程で改めて医師の方から新たな資料が提出されるなどして、そういうことで認容されていくということでございます。そういう意味で原処分庁の再考、考え直す機会として、十分機能しているのではないかというふうに我々としては考えているところでございます。そのような観点で、この定義上もし該当しない、あるいは念頭にないということであれば、このような公健法上の異議申立てが果たしている機能を勘案していただいで、そういう余地を認めていただけるようお願いできればというのがコメントの趣旨でございます。

なお、これは公害健康被害者の方も心配されているところでございまして、やはりそれ

ぞれ地元で直接自分たちの言い分を聞いてもらえるということで、非常にこの異議申立ての機能を重視しておられます。そういう意味で公害健康被害者の方にとっても関心の高いところでございます。あえて申し上げればこのような原処分庁への異議申立てと、先ほど申し上げました不服審査会での丁寧な審査手続というものの、パッケージといいますが、組み合わせで効果を上げてきているのではないかというふうに、私どもとしては考えているところでございます。

さらに先に進みまして、次のページでございます。「客観的かつ公正な審理の実現・審理の迅速化のための措置について」ということで、4として掲げさせていただいているところでございます。これは主に、先ほど御説明したもののの中では石綿による健康被害救済制度に係るものに注目してコメントさせていただいているところでございます。これは先ほど御説明いたしました、石綿による健康被害の特殊性にかんがみ、立法されたものでございます。不服審査におきましては不服審査会を位置づけておりますが、一方で先ほど申し上げましたような事情から迅速な救済を要するという観点を重視いたしまして、手続上書面審査を採用しており、公害健康被害補償法の本来的な手続を採用しないということ、石綿救済法のほうで手当てをしているという関係にございます。

それでこのあたり全体としてどのように理解すればいいのか、私ども理解が不十分なところもあろうかと思いますが、争点とか証拠整理の手続を比較的短時間で済ませるといようなことも事務的にはお伺いはしているところでございますが、この制度の中核をなします医学的な判断の部分につきましては、医学的資料の専門的な検証ということが必要でございまして、それが審理の中核をなすのではないかということでございます。そういう意味で、医学的な専門知識のない当事者同士が対峙する形式を取ることは、あえて申し上げれば意義が薄いのではないかと、制度の趣旨にかんがみれば、迅速な救済という観点からは、引き続き書面審理ということやらせていただくのが適当ではないか、というふうに考えるところがございまして、コメントさせていただいているところでございます。

ちなみにこれは今回の議論とは関係がない点かもしれませんが、もともとは機構が行っております原処分に関しましても、医学的判定の部分につきましては、環境省の審議会でございます中央環境審議会に諮問いたしまして、医学的判定の部分はその答申に基づいて処分の判断をするという形になっているところでございます。4は以上でございます。

5はこれまでのところとは違いまして、かなり一般的なところで、他の省庁さんに比して、特段つけ加えることはないのでございますけれども、特に御案内のとおり環境省は、

この場で申し上げるのは適当かどうかわかりませんが、非常に限られた人員の中でいろいろやっております、やはりこの審理担当官というものについて必要があるということであればそのあたりが、政府全体の中の定員とか、そういう中でも配慮されるような形で、ぜひ御報告のほうを取りまとめていただければありがたいという趣旨でのコメントでございます。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。それではただいまの御説明、あるいはそれに関連する事項につきまして、御意見、御質問がありましたら、どうぞお願いします。いかがでしょう。

【中川先生】

この石綿のほうの機構の処分については、既にストレートに審査会へ不服申立てというか、審査請求をするという制度になっているのでしょうか。

【環境省（西村）】

はい、そのとおりです。

【中川先生】

つまり1段階になっている？

【環境省（西村）】

そのとおりでございます。もともと1段階でございます。

【中川先生】

それはこの制度をつくられるときに、ほかの健康被害と違って、いわば2段階のものを1段階にしたという趣旨は何でしょうか。

【環境省（西村）】

まず、処分者が違うという点もあるんですけども、やはり冒頭申し上げましたように、迅速に救済していくと。私、予後が悪いという言い方をいたしましたけれども、その中皮腫とか肺がんとかいうのは、発症してしまうと大体平均して2年ぐらいで亡くなってしまうという病気でございますので、とにかく迅速にということを旨として制度全体を設計したというふうに聞いております。

【小早川座長】

ほかに。はい、じゃあ、稲葉さん。

【稲葉先生】

この公健法施行以来の異議申立ての総件数というのが載っているんですが、この異議申立て、今度新制度、とりあえず仮称で再調査請求ということになっていますが、ある程度大量的なものというのは1つの要素としては既に出されているわけなんですけど、平成17年度、17年、あるいは16年とかその辺で、年ベースでいうと、どの程度の件数になるのでしょうか。異議申立て。

【環境省（西村）】

おおよその数でございますが、このところ大体、異議申立ての数は年に100件ぐらいということでございます。

【小早川座長】

じゃあ、山本さん。

【山本先生】

関連するところですけども、今の異議申立てなんですけど、大体処理期間はどれくらいでしょうか。

【環境省（西村）】

はい、都道府県等のほうで行っておりますが、通常二、三カ月というふうに聞いております。

【山本先生】

それからもう一つ、先ほど石綿のほうは原則書面審理で、口頭意見陳述も申し立てれば可能だということになっているようですが、実際に口頭審理をしたいというふうに申し立てることというのはどれくらいあるのでしょうか。

【環境省（西村）】

はい、まだ制度が施行されて1年でございますので、実は裁決に至った例はないんですけども、処分庁が弁明書を提出いたしまして、口頭陳述というのはその後に出てくるのでございますが、その請求人に口頭陳述を求めますかというのを聞く段階に達しているものがまだ3件しかないという状態でございます。ただその3件につきましては、請求人の方々は口頭陳述を希望されて行われた、あるいはこれから行われる予定というような状況でございます。ただし、一般法に基づくものでございますので、処分庁がそこに出ていくというものではございません。

【小早川座長】

よろしいでしょうか。私からも。1つは今の、先ほどから出ている異議申立ての効用ですけれども、御説明でも、原処分後に新たな資料をさらに添付して異議申立てをされてくるといふことが多い、これが容認率にもつながっているということだと思うんですが、だとするとこれ、ほんとうに異議申立てなのかなど。原処分のまさにやり直しですよ。原処分の際の、まあ言ってみれば、だれが悪いのかは問題にしませんけれども、原処分の際の資料が不十分であったということではないかと思うんですね。本来の行政不服審査法の考え方というのはそうではなくて、行政庁のほうではもうこれで十分やったと自信を持っているんだけど、しかし不服申立人が、いや、こういう点があるんだということを主張して、ああそうか、じゃあ、前の判断は間違えてしたねということになるんだと思うんですけども。今度の新しい私どもの再調査請求というのは、多少そういう、不服申立てというよりは原処分の見直しというニュアンスを強めているようにも思うんですけども、この実態も、もともとそういうところがあるのかなというふうに考えます。

【環境省（三好）】

2点申し上げます。1点目は今、小早川先生のほうからおっしゃられたようなことで、私ども今回、再調査というような名称から受ける印象はかなり、そういう意味では公害健康被害補償制度の異議申立てが果たしている役割に何か親近感を持つといいますか、そういう気がいたしております。次に、そもそもなぜそんなことが起きるかという点でございますが、これはおそらく原処分でこういう資料をくださいと言いましても、結局患者さんのほうは、患者さん御自身が主張するわけではなくて、主治医の方の所見といいますか、意見をそのまま提出してこられるということでありまして、それを原処分するほうが、こういう点が足りないとか、こういう点がわからないということになった場合に再度主治医から意見を聴取するか、その資料を患者さんのほうで付加されて提出されるということが行われているのがかなりであるのではないかと思います。そういう意味でそれはもちろん、もともとそういう資料がそろっていればいいわけでございますが、それを一度、原処分庁のほうでそういう専門的なところについて主治医の意見を再聴取するか、そういう機会として有効に機能しているというのが実態ではないかというふうに考えているところでございます。

【小早川座長】

そうしますと、これは公健法の話というよりは不服審査法の一般ルールの話なんですが、

両方できる時には異議申立前置ということになっているわけなんですけれども、果たして必ず異議申立てなり、あるいは再調査請求でもいいんですが、その段階を経なきやいけないという、そういう合理性はあるんですかね。新しい診断書を持ってくるというのであれば、それは原処分庁にもう一度見てくださいということになるんでしょうけれども、そうではないケースだってあり得るわけで、それだったら別に異議申立てを必ず経なくても、直ちに不服審査会へということもあり得るのではないかと。

【環境省（三好）】

ちょっと患者さんの気持ちは、現時点ではなかなか付度しにくいところがあるんですが、これまでお伺いしているところでは、今の先生のお話で申し上げれば、原処分庁に実情を述べる機会が制度的に確保されていれば、不服審査会いきなり来てはいけないということにまでする、そこまで担保していただく必要はないのではないかとというふうに考えます。

【小早川座長】

ついでにもう一つ。今のとは別の話ですけれども、不服申立前置そのもの、訴訟との関係ですね、これについてはどうお考えですか。

【環境省（西村）】

そちらもやはり今、三好課長のほうからあったとおりで、患者さんの気持ちを付度するのは難しいんですけれども、やはり訴訟となりますといろいろな準備ですとか、費用ですとか、患者さんにとっての負担も非常に大きいというふうに思われます。そういう意味で現在の異議申立てというのは、申しあげましたように二、三カ月で結果も出るということで準備も比較的簡易であるということで、相当患者さんに受け入れられているというふうに伺っております。その一段階だけではなくて、さらに審査請求という形で詳しく見ていただく機会も与えられていると、そのセットが全体として機能しているというふうに伺っておりますので、いきなり訴訟ということになりますと、それはそれで困る患者さんも出てくるのではないかとというふうには思うんですが、済みません、ちょっと最後のほうは感想的になってしまいましたが。

【小早川座長】

そこは制度的にどう整理するかということと、手順が實際上決まっているほうがユーザーのほうも安心することなんですかね。

【環境省（三好）】

本来の行政不服制度の全体にわたるところでございますので、公健法の立場からだけ申

し上げるのはちょっとなかなか難しいところがございますが、不服審査会に限って申し上げますと、1,000件ぐらい処理をしておりますけれども、この裁決に不満があるということで裁判にさらにいくということはないところがありまして、そういう意味では、こういう手厚い制度、不服審査会というような法律上手厚い形で整備していただいていることの裏腹といたしますか、そういう意味ではある程度、制度が期待していただいている迅速かつ公正な救済システムとしては役割を果たしているということではないかなというふうに考えています。仮の議論として、仮にそうだとした場合、道があってもいいのではないかと、ちょっとそれは先ほど西村のほうから申し上げたような点がございまして、ちょっとこの場でなかなか感想を申し上げるのが難しいところでございます。

【小早川座長】

よろしいでしょうか。はい。それでは予定の時間も過ぎましたので、環境省についてのヒアリングはこれで終了したいと思います。今日はどうもありがとうございました。

それでは所定の時刻となりましたので、このあたりで本日の検討会は終了したいと思います。事務局から連絡事項がありましたらお願いします。

【水野室長】

はい、今後のスケジュールについて御説明します。次回の第12回につきましては連休明けとなりまして、5月9日の16時から19時まで。第13回につきましては、翌日の5月10日の午前10時から12時まで、同じくこの会議室で残りの関係機関へのヒアリングを予定しておりますので、よろしく願いいたします。開催の御連絡はまた改めましてメールやファクスで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11回の検討会を終わります。どうも皆様ありがとうございました。

— 了 —