

行政不服審査制度検討会（第8回）議事要旨

1 日時 平成19年3月13日（火）10時～12時15分

2 場所 総務省401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、平野行政手続・制度調査室課長補佐

4 議題

（1）開会

（2）行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ（案）について

（3）「論点6 処分以外のものに対する不服申立て」に関する議論の整理、行政指導についての行政不服審査制度について

（3）フリートーキング

（4）閉会

5 会議概要

（1）事務局から、資料1に基づき、「行政不服審査制度検討会 中間取りまとめ（案）」について説明が行われた後、次のような議論が行われた。

[第1 不服申立ての基本構造の簡素化]

（1-1：不服申立ての種類の一元化）

○ 第1の1の(2)において、異議申立てと審査請求の一元化について記載しながら、急に再審査請求について言及するのは流れとして分かりづらいのではないかと。再審査請求は審査請求の後のものとして別に整理する方が分かりやすいのではないかと。

○ 第1の1については異議申立てと審査請求を一元化するトーンで整理することとし、再審査請求については、別途第1の2の中で整理することとするの方がすっきりするのではないかと。

（1-2：審理の一段階化）

○ 第1の2において、二段階の審理を止める理由付けとして、審理手続

の長期化事例が記載されているが、むしろ行審研報告書にもあるように再審査請求で救済される事例が少ないということに記載することとしてはどうか。

- 再審査請求の現状評価に関する表現については、全体としてみるとコストに見合った役立ちかたをしてないということの方が適切か。

(1-3：不服申立ての基本構造の例外)

- 処分担当者が改めて見直すことについては、むしろ処分担当者でない者が審理を行うことの方がいいのではという意見が多かったのではないかと思う。その関連で、社会保険では、都道府県段階で独任官たる社会保険審査官が専門的・第三者的な立場で審理を行っているが、この方が意義深いともいえるのではないか。
- 税務署と異なり、社会保険事務所や労働基準監督署は規模が小さく、見直しを行なう処分担当者を置くことは難しいのではないか。また、現実的な機能として、社会保険審査官の段階で取消しを行っている例もかなり多く、現状でも訴訟の前捌きとして十分機能していることから、国税に合わせて他についても見直すことには疑問がある。
- 審査請求という丁寧な審理手続を設けることとする以上は、その前にこれと異なる手続を行審法に置く場合には、何らかの明確な役割分担を位置付けることが必要となるのではないか。それが、第1の3に記載しているところの処分担当者による簡易迅速な手続という再調査請求であると考えられる。
社会保険について、現行のように審査官と審査会という同じような制度を二つ置くこととするのは、審査請求という丁寧な手続を新たに設けることと矛盾することになるので、本当に必要であるならば、その異なる役割分担について明確にする必要があるのではないか。
- 社会保険等については、審査請求を柔軟にとらえて、審査官が、本式の審査である審査会に対する審査請求において、審理担当官の役割を担うとして整理することができるのではないか。
- 行審法において再審査請求を廃止することとする場合には、社会保険の関係では、審査官に対する再調査請求、審査会に対する審査請求という位置付けになるのではないか。現行では、いきなり審査官に対する審査請求となっていることから、処分を行なった本人による再考ということとは行なわれていないのではないか。
- 社会保険は税と異なり計算間違いのようなものはあまりなく、医学的な証拠が足りているか、証拠に基づく事実認定が適切かという問題がか

なりのウエイトを占めているため、処分担当者が再考することとしてもあまり機能しないのではないか。

- 個別の制度をどう落とし込むかについて考える必要はあるが、ここでは、個別領域の制度をどうするかについて取り上げるのではなく、個別制度のシステムがうまく機能する一般システムを考えるべきではないか。
- 全体として審査請求を中心に整理するというトーンの中で、ここだけ再調査請求という簡易なものを置き、後はいきなり訴訟になるというトーンとなっているが、実際に訴訟にまでなるものは少なく、そのほとんどは前段階で事実認定の見直しや証拠に対する価値判断の見直しを争うものであり、こうした実体的な中身のある事実認定を適正に行うべきものについては、上級庁が審理を行う審査請求の制度にのせることが必要である。
一方、単純な計算間違いのような争訟的でないもの、言い換えれば本人や代理人が指摘すればすぐに直せるような単純なものについては、処分庁が見直すことに意味のあるものとして、例外的に再調査請求にのせてもよいのではないか。ただし、現行の国税の関係では、処分担当者として実際に処分を行なった者以外の者が担当者となって異議申立てに係る審理を行うようにしている。
- 処分担当者という場合に、処分の名義人を指すのか具体的な担当者を指すのかについては整理しておくことが重要ではないか。
- 国税の場合のようにニュアンスとして処分担当者というよりは処分庁といった方が適当な組織もあることから、趣旨としては、裁決庁の責任の下で行う審査手続とは別の、どちらかといえば処分庁レベルの処分権限行使の範囲という理解に近いものとして、処分担当者という表現を工夫する必要があるのでないか。
- 第1の3中を「原処分の事案・内容等を把握できる処分担当者等」に修正し、対審構造をとらない簡略化した仕組みであることを強調することとすればよいのではないか。
- 処分担当者が審理を行う再調査請求については、争訟性が弱いことから、審査請求とは性格が異なるものとして整理し直すという考え方もあるのではないか。詳細はこの段階では詰めないこととし、第1の3中の性格の説明として、「処分担当者が改めて処分を見直す手続」と整理しておくべきではないか。なお、再調査請求において不利益変更もあるのか否かは一つの論点である。
- 二段階審理の場合に審査請求前置から外すべきか否かについては、む

しろ、二段階目は専門的・第三者的な機関で審理されているということから、結論が出なかったはずであり、方向性としては、一段階目を簡素化して審理期間を短縮するということが実際的で有用ではないか。

- 二段階審理になる場合だけでなく、一段階審理となっている場合にも審査請求前置は原則として認めないこととするべきではないか。
- 第1の3に不服申立前置について記載すると、再調査請求が重い手続のようにみえてしまう。ここでは、あくまで審査請求が中心であり、争訟性がないと思われるものについて簡易な例外を認めるということに記載することとし、前置は別のところで記載することとするべきではないか。
- 不服申立前置は、行訴法、個別法の問題であり、これに関する記載は削除してもよいのではないか。
- 例外的に再調査請求を認める場合に前置主義をとるべきかについては、負担が重くなりすぎないように考慮するというような趣旨を記載することとして整理してはどうか。
- 「審査請求」、「再調査請求」のネーミングについて検討するべきではないか。

[第2 客観的かつ公正な審理の実現]

(2-1：対審構造)

- 第2の1に審理の客観化とあるが、客観性の方がよいのではないか。
- 第2の1①及び②の担当部局は、地方支分部局に固定するという意味合いにならないように、担当部署とした方がよいのではないか。
- 第2の1に審理担当官の職権行使の独立性という記載があるが、これは法律的にはインパクトのある記載であることから、職務の自主性・専門性などもう少しソフトな記載にしてはどうか。

(2-2：審理手続の内容)

- 現行法と異なり、審査請求人からの口頭意見陳述の申立てについても、簡易迅速な処理の観点から制限されることがあるという記載になっているが、これは対審的な構造の下で、争点・証拠整理手続の導入により早い段階で証拠を整理させたり、質問権を認めるといった別の仕組みにより代替されているという整理によるのか。

- 書き方の問題はあると思うが、現行法より手続保障の程度が下がることはなく、基本的には、申立てがあれば口頭意見陳述を行なうということによいのではないか。もっとも、争点・証拠整理手続の中で行われるやりとりは現行法にない手続としてプラスされるものであり、この手続と従前の口頭意見陳述の手続との関係については整理が必要かもしれない。
- 例外的に手続保障を制限する場合の要件について、もう少し具体的に記載する必要があるのではないか。
- 現行では、申立てがあれば必ず口頭意見陳述を行なう仕組みとなっているが、例えば、拘禁者から申立てがあった場合には、拘禁場所まで職員が出向いていくか、あるいは拘禁がとけるまで待たなければならないこととなってしまうため、何らかの例外的な規定を設けるべきではないか。
- 不服申立人が自分の意見を聞いてほしいというのは当然の要求であり、拘禁者の例などの場合にはやむを得ないのではないか。もし、例外規定を設けるとする場合には、要件を具体的にする必要はある。

(2-3：証拠資料の閲覧)

- 閲覧に謄写を含めるべきではないか。
- 閲覧の方法は技術的な問題であり、法文には書けないのではないか。

(2-4：執行停止)

- 執行停止については手続の文脈の中で記載されているが、別途、不服制度における仮の救済の在り方というような土俵で議論することが望ましいのではないか。仮の義務付けのような仕組みを置かないとするのであれば、不服申立ては簡易迅速に処理されることになっているなどその考え方について整理しておくことが必要になるのではないか。
- 仮の義務付けについては、現行法 34 条 2 項のその他の措置に含まれると広めに解釈する余地がないわけではないが、この論点を中間とりまとめに明記するかについては全体の構成との関係で検討を要するのではないか。
- 訴訟の場合と異なり行政内部レベルの問題であることから、執行停止を原則化することとするか、もしくは、停止要件を現行より緩くすべきではないか。
- これまでの制度をひっくり返して執行停止を原則化するということは

なかなか現実的ではなく、むしろ、ここでは訴訟より広がっているということを明記することとした方がよいのではないか。

- 訴訟に比べて執行停止による公共の福祉への影響は軽微という記載となっているが、むしろ、行政内部レベルの問題であることの方が適切ではないか。
- 行政内部レベルの問題であることから、執行停止から本案で最終的な判断が出るまでの期間が比較的短いということはあるのではないか。

[第3 審理の迅速化のための措置]

(3-1 : 争点及び証拠整理手続)

- 第3の1(2)で、審査請求人が出頭した場合に限って、処分担当者に質問できることとしてはどうか。その際、何について質問できるかという点についてある程度の性格付けを行なっておく必要があるのではないか。

[第6 新たな救済の態様]

(6-2 : 非申請型の義務付け裁決)

- 非申請型の義務付けについて行審法では規定しないこととし、行政手続法で何らかの手当をするということはイノベーションである。
- 行政手続法を改正して対応することとする場合には、具体的な仕組みをイメージすることができるような形で中間取りまとめに記載してはどうか。

[第7 第三者機関]

- 第三者機関の設置形態として、第7の1(2)や(3)をとる場合には、裁決機関ということもあり得るのではないか。

(2) 事務局から、資料3に基づき、行政指導についての行政不服審査制度について説明が行なわれた後、次のような議論が行なわれた。

- 処分以外のもので不服申立ての対象とするべきものとしては、処分に準じる行政指導とすることでよいのではないか。
- 根拠が法定された行政指導は、権利利益に関わるものから単なるサービスメニューを並べただけに過ぎないものまで千差万別であることから、権利利益に関わらないようなものについては対象にならないということを明確にするべきではないか。
- 資料に整理されている処分に準じる行政指導の類型については、例えば、間違った事実に基づく行政指導のように、当該類型に該当するかそ

れ自体が争いになり得るものであり、手続の入口で問題になってしまうおそれがある。むしろ、特定調査報告書にあるように、書面による行政指導等を対象とすることの方が分かりやすいのではないか。

- 行政手続法にも違反するような行き過ぎの行政指導があることを前提に、これに対する何らかの救済手続を検討すべきという検討の方向性には賛成だが、その方法論としては、行政手続法の改正の方向で議論するのが相当なアプローチではないかと思う。

たたき台の2にある案は、濫用的な行政指導に対する救済の結果としてどういうことを目的とするのか、再発防止をメインとするのか、違法の判断を行うことにより結果の回復や違法な事実状態の除去をメインとするのか。もし、再発防止をメインとする場合には、行政手続法で行政指導に関わる者の作法の議論を踏み越えて、当該行政機関において行政指導に携わる者が行政手続法に違反しないような監督の規定、あるいは違法な行政指導に携わった者に対する処分、責任追及の規定を設けることが最も有効と思われる。また、違法な結果の是正や生じた被害の回復をメインとする場合には、争訟性の概念、つまり不服審査手続で判断の対象とすることとして、確認裁決と被害の回復の関係があるかを検討すべきである。

処理の態様としては、たたき台の4の検討の方向性にあるような項目でよいと思うが、救済の手段として、裁決の法的性質をどのように位置付けるか、特に、権限の生じる根拠をどう整理するかは重要ではないか。

対象となる行政指導の性質に応じて、おそらく違法宣言的裁決となるかと思うが、この裁決は一体いかなる法律上の効力を持っているのかを明らかにするべきである。そうでないと、被害の結果の除去、違法状態の回復との関係をはっきりさせることができないものと思う。

たたき台の4(1)にある継続中の行政指導に対する中止命令については、これまで議論してきた差止めとの論理的関係、中止命令の名宛人、命令に従わない場合の効果について考える必要がある。

たたき台の4(2)にある過去の終わった行政指導に対する違法宣言には、どのような法的効果があるのか、例にある返還命令はだれが何を返還することになるのかについて考える必要がある。もしも負担金が国庫に入っていた場合に、支出命令の原因となる処分行為について不服手続の法律だけで個別実体法がないのに決められるのか。不服申立てによる救済として、何を目的とするのか、それを適法に実現する法的手段についてはもう少し緻密に検討しないと、制度改正の説明が不十分になると思う。

行政法律関係において、正規の法律効果が発生していない前段階での議論で簡易迅速な救済手続を設計するとするならば、「裁決庁」が出す裁決は、それ自体は抗告訴訟の対象でないということのみならず、裁決庁が出す積極又は消極の判断の裁決を巡る更なる不服申立ては、行訴法における行政事件には馴染まないということをはっきりさせて、救済制度

を構築することが国民の簡易迅速な権利救済にとって実行性あるものになると思う。

- 裁判所とは違って、行政庁が自ら一般的に基準を作れるようなものではないので、対象について明確な線引きは必要であり、それがまさに法令に基づく行政指導というものと考えられるのではないか。また、実際にここで処分に準じるような紛争状態が発生していることからその必要性も認められ、事前ではなく、事後的な救済手続として考えるべきではないか。
- 訴訟との関係を切断すること、そもそも不服申立てのコンセプトに合うかなど概念、制度の性質論、ネーミング等を考えていく必要がある。対象の範囲としては、結果として処分に近い不利益を生じさせる濫用型と、制度自体において処分に準じた行政指導である準処分型に加えて、書面によるものを加えるかについても更なる検討が必要である。裁決はいろいろなものになり得るが、これを一つずつ詰めていくのは問題があるので、必要な是正措置を講じるということでもくくってしまうことでよいのではないか。中止命令も行政機関の長が職員に対する命令であり、通常の職務命令とどう違うのか、ということもあるので、あまりかっちりとは書かないということもあるかもしれない。

(3) 第9回検討会は3月29日(木)14時～16時に開催する予定。

以上

なお、以上の内容は、総務省行政管理局行政手続・制度調査室の責任において作成した速報版であり、事後修正の可能性がある。