

■ Article (vol.14) ■

「行政不服審査法」改正の動向と「国税通則法」改正の方向性

日税連規制改革対策特別委員会副委員長 宮川雅夫

1. 一般法と特別法

一般に、行政救済制度は、「事前救済」と「事後救済」に区分される。

事前救済に関する法律としては、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図ることを目的として制定された「行政手続法」(平成 5 年制定)がある。

一方、事後救済制度とは、行政処分を受けた者が、その処分に不服がある場合に行政庁に対して処分の取消しや是正を求める手続をいうが、これに関連する法律として、訴訟に至る前の不服申立手続を定める「行政不服審査法」と、行政庁に対する訴訟手続を定める「行政事件訴訟法」がある。(いずれも昭和 37 年制定)「行政手続法」は、行政手続に関する一般法として、「申請に対する処分」「不利益処分」「行政指導」「届出」「意見公募手続」等について定めているのであるが、「国税犯則事件に係わる処分及び行政指導」を全面的に適用除外としているほか(同法第 3 条第 1 項第 6 号)、国税通則法第 74 条の 2 (行政手続法の適用除外)の規定により、税務行政については広範囲に適用除外となっている。

また、国税通則法は、第 8 章において、課税処分に対する不服申立手続を詳細に定める一方で、第 80 条(行政不服審査法との関係)において、国税通則法及び個別税法に定めのあるものを除き行政不服審査法の定めに従う旨を規定している。すなわち、「国税通則法」は、一般法としての「行政手続法」及び「行政不服審査法」に対する特別法として位置付けられ、優先適用されることになっているのである。

2. 「行政不服審査法」改正の動向

一連の司法制度改革の潮流の中で、行政救済制度の改革も進められることとなり、平成 16 年に、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るために、「行政事件訴訟法」の抜本改正が行われた。

さらに、自民党司法制度調査会は、「準司法手続」の改革に向けた議論についても精力的に行っており、昨年 3 月 20 日に、「21 世紀社会にふさわしい準司法手続の確立をめざして」という提言をとりまとめた。

<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/seisaku-002.html>

これらの議論を受けて政府内の検討も始められ、一昨年 10 月に総務省に設置された「行政不服審査制度検討会」は、17 回にわたる検討会を経て、昨年 7 月 17 日に、行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子を示す「最終報告」を公

表した。

http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/070717_3.html

さらに、自民党司法制度調査会は、昨年12月14日、「準司法制度改革の成果と今後の指針」と題する「緊急提言」を取りまとめている。

<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/seisaku-032.html>

以上の経緯を踏まえ、現在、総務省において、「行政不服審査法」改正案の立案作業が進められており、本年の通常国会に上程される予定となっている。

3. 「国税通則法」改正の方向性

一般法である「行政不服審査法」が改正されるのであるから、当然、その特別法としての「国税通則法」も改正されるべきである。

そこで、日税連では、規制改革対策特別委員会における検討を経て、昨年12月19日、「行政不服審査法の改正に伴い国税通則法の改正を求める意見」を機関決定した。

<http://www.nichizeiren.or.jp/pdf/iken.pdf>

日税連の意見書は、行政不服審査法改正に伴う整備関連として行うべき「国税通則法改正意見」と、行政不服審査制度検討会の最終報告の考え方にそった「改革の方向性」に区分して意見を述べている。

意見書の骨子は次のとおり。

【整備関連としての国税通則法改正意見】

- (1) 異議申立てを廃止し、再調査請求制度を創設すること。
- (2) 審査請求期間を2ヶ月以内から3ヶ月以内に延長すること
- (3) 審査請求の標準審理期間を設けること。
- (4) 証拠書類の閲覧・謄写を認めること。
- (5) 審理手続を充実させるために、
 - ①口頭意見陳述を認める対審的構造の手続規定を整備すること。
 - ②争点主義的運営に基づく手続規定を整備すること。

【改革の方向性としての意見】

- (1) 再調査請求は審査請求の前置ではなく納税者の選択とすること。
- (2) 全ての課税処分に理由附記を義務づけること。
- (3) 第三者機関（審査会等）への意見送付手続を行うこと。

- (4) 国税審判官の任用基準を策定すること。
- (5) 行政庁の不作为について、処分を求める制度を設けること
- (6) 通則法の抜本改正として、
 - ①「国民の権利利益の保護及び救済を図る」との包括規定を創設すること
 - ②審査請求手続を経ないで直接訴訟提起できる制度を創設すること
 - ③行政手続法除外規定を廃止すること

なお、昨年 12 月 13 日に公表された、与党の「平成 20 年度税制改正大綱」は、「国税に関する不服申立て手続について、行政不服審査法の見直しに伴い、次に掲げる所要の規定の整備を行う。」と記載し、次の改正案を明記している。

- ①「異議申立て」を「再調査請求（仮称）」に名称変更する。
- ②不服申立期間を処分があったことを知った日から 3 月以内（現行 2 月以内）に延長する。
- ③再調査請求（仮称）についての決定を経ずに審査請求をすることができる期間を 2 月（現行 3 月）に短縮する。
- ④審査請求人の処分に対する質問、争点及び証拠の整理等の手続規定の整備を行う。
- ⑤その他所要の整備を行う。

4. 今後の課題

以上の通り、我が国の租税不服申立制度について改革の兆しが見えてきた。いずれにしても、国税に関する不服申立手続の中心は、国税不服審判所が行う「審理」である。

国税不服審判所は、昭和 45 年の国税通則法改正によって、かつての協議団に替わる納税者の権利救済機関として設けられた。

したがって、国税不服審判所は、その設置目的からみて、執行機関（国税局・税務署）から分離独立した裁決機関であることをより一層明確にする必要がある。

また、国税不服審判所には、訴訟に至る前裁きとして、納税者と処分庁との意見の相違を、簡易・迅速・柔軟・低廉・専門的に解決する準司法的役割が期待されている。

しかし、与党の税制改正大綱が示す通り、行政不服審査法改正に伴う整備関連として行われる国税通則法改正は、極めて限定的に止まる見込みだ。国税不服審判所が納税者の権利救済機関として信頼されるためには、出来るだけ早期に、抜本的な改革を進める必要があると考える。

一方、行政救済に関する法制度のうち、「行政事件訴訟法」及び「行政不服審査法」は昭和 37 年に制定されていたのに対して、「行政手続法」は平成 5 年になっ

てようやく制定されことからみても、我が国においては、事後手続に比して事前手続の法的整備が大幅に遅れていたことが窺える。

このことは、税務行政の場合もまた同様であり、事前手続については、未だに諸外国から大きく立ち遅れているといわざるを得ない。

このような事情を踏まえ、税務行政における事後手続の改革とともに、早急に、税務行政に関する事前手続の法的整備にも着手していかなければならないと思うのである。

以 上