

■ Article (vol. 55) ■

行政不服申立制度改革の動向—論点整理について—

税理士 富田光彦

.....

行政不服申立制度については、平成 20 年 3 月に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として、国税不服審査制度の見直しを含む国税通則法改正案が国会に提出されたが、衆議院の解散により平成 21 年 7 月に廃案になった。その後、政権交代が行われ、民主党政権下においてあらためて政府の行政刷新会議の行政救済制度検討チームにおいて再度検討が加えられ、このほど「行政不服申立制度改革の方針に関する論点整理（第 2 版）」が公表された。以下概略を示す。なお、同論点整理は平成 23 年 9 月 15 日を期限としてパブリックコメントに付されている。

「行政不服申立制度改革の方針に関する論点整理（第 2 版）」はこちらから↓
<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000078230>

＜基本方針＞

行政救済制度検討チームが掲げる改革の基本方針は以下の通りである

「行政不服申立制度について、審理官制度の創設等により、公正さにも配慮した簡易迅速な手続の下で柔軟かつ実効性のある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とし、また、不服申立前置を全面的に見直すことにより、国民が救済手続を一層自由に選択できるようにする。」

1. 目的の改正

法律の目的に「柔軟で実効性のある救済」を明示し「審理手続の公平性への一定の配慮」も規定する。

2. 創設される「審理官制度」の論点

審理官制度は今回の改革の目玉であり、基本方針に述べられている簡易迅速と公平性を確保することが狙いである。さらに任用の条件等以下の議論がある。

- ① 公平性の観点から 審理手続を行う者として、処分に関与していないなど一定の要件を充足する「審理官」を審査庁となるべき行政庁に置く。
- ② 迅速性の観点から審理官の任用においては、行政に関する高度の専門的な知識と十分な経験を有する者を活用するものとする。同時に審理手続の公正性を高める観点からは、外部人材の登用も含めた任用を可能とすることを検討。
- ③ 審理官の独立性を担保するために審理官は、独立して職権を行使する職として

規定し、身分保障に関する規定を設ける。さらに準司法とまでいかないまでも、それに近い任務が想定されるため、職権行使の独立性と身分保障を規定する。また法令と良心のみに拘束される（通達・内部基準に拘束されない趣旨）という規定を置くことも検討。

- ④公務員制度改革との関係にも留意しつつ、審理官の中立性・公正性への配慮の観点から、審理官を内閣総理大臣任命とする等内閣・内閣府の関与のあり方を検討する。また任用のポイントはいかに独立性を確保するかであり、弁護士、税理士等の外部人材の登用も視野に入れる。

この点について日本税理士会連合会は「審理官は行政従事者に限定せず、税務行政については、高度の専門知識と十分な経験を有する税理士を登用すること」として意見をだしている。また公務員の任用については、いわゆるノーリターン・ルールを徹底すべきであるとする論と行政庁の裁量の余地を残すべきとの論が並立されている。さらに審理官の設置場所についても、審査する行政庁に置くか内閣府におくかの議論があった。この議論は政府税調の税制改革で検討されている国税不服審判所改革の主要論点とも重なる大きな問題点である。

3. 「審理手続」の論点

- ①審査庁は、審査請求ごとに、審理を担当させることが適切でない者以外の者のうちからその審理を担当する審理官を指名する
- ②審査請求人、参加人、処分庁等（処分庁又は不作為庁をいう。以下同じ。）、審理官は、簡易迅速な審理の実現のため、審理において、相互に協力するとともに、審理手続の計画的な進行を図らなければならない。
- ③審査請求人等からの申立てがあった場合、審理官は口頭意見陳述の機会を与える義務を負い、その場合、すべての審理関係人を招集し、かつ、申立人から処分庁等への質問権を認めることにより、対審的な審理構造を導入するものとする。
- ④平成20年に国会に提出された行政不服審査法案に盛り込まれていた審理手続に係る事項であって改革方針に特段の定めがないもの、すなわち処分庁が提出する弁明書への行政手続法による聴聞調書・報告書、弁明書の添付義務、口頭意見陳述の例外・口頭意見陳述における陳述の制限、審理手続の計画的遂行、「審理員」による執行停止の意見書の提出、「審理員意見書」の審査庁への提出予定時期について「審理員」から審理関係人への通知等を盛り込む。

4. その他の論点

物件の閲覧に加え謄写を可能とする、審理官は「裁決意見書」を自ら作成し、これに署名、審査庁に提出する、審査庁は「裁決意見書」を裁決書に添付する、

裁決の主文と裁決意見書が異なる場合の理由記載、を定めており審理官の役割を担保する。また審理官の補佐体制を充実させるための人材確保・養成を検討する。

5. 多様な裁決のメニュー化（義務付け裁決等の導入）

より柔軟かつ実効性のある審査請求人の権利利益の救済を図るため、認容裁決の際に、処分の取消しに止まらず、申請に対する一定の処分をすることを処分庁等に義務付けることができるものとする。また行政指導の中止等の求めについて検討する。

6. 不服申立ての構造の整理

税務分野で既に行われている不服申立ての構造を整理する観点から、異議申立てを廃止する。すなわち、現行の異議申立ては、処分庁等に対して行うという手続の構造上、審査請求に比べ手続保障が不十分になっている面があった。したがって上記 2 の審理官制度の創設に伴い、これを廃止し審査請求に一元化するものとする。

7. 略式裁決（仮称）の創設

より簡易迅速な救済を可能とするため、個別法で、審査請求における特例として、申立て又は職権により、通常の審査請求で要求される手続よりも簡易な手続で行うことができる制度（以下「略式裁決（仮称）」という。）を設けることについて検討する。また、略式裁決の請求を用いるか正規の審査請求を用いるかは、原則として自由選択とすることを予定している

8. 一元化及び最上級行政庁への審査請求

①現行の異議申立ては処分庁に対して行うという手続の構造上、審査請求に比べ手続保障が不十分になっている面があるため、審理官制度を創設し、異議申立てを廃止して審査請求に原則として一元化する。これにより、処分庁に上級行政庁があるか否かにより不服申立ての手続保障の水準が異なるという不合理な手続格差、国民から見た分かりにくさを解消するものとする。

②審査請求は、処分庁の直近上級行政庁ではなく、原則として最上級行政庁（更なる上級行政庁を有しない行政庁）に対して行うこととする。これを踏まえれば、原則として、国においては大臣、地方公共団体においては長が審査請求先となり、審理官が審理手続を遂行することで審理の客観性・公正性を確保することに加え、審査請求人が大臣又は長の裁決を受ける機会が確保されることとなる。

略式裁決に対して、日本税理士会連合会は「国税に関する不服申立手続は、審

査請求への原則一元化とし、併せて、改革方針に示されている「略式裁決」の選択適用を認めるべきである」とする意見をだしている。

9. 特別審査請求（仮称）の創設

上記の審理官制度の創設により、審査請求における手続保障がより充実することとなるため、現行の再審査請求については、独立した第三者機関による審査である場合等その実益が認められる場合に限り、審査請求と併置する形での「特別審査請求（仮称）」として、個別法により存置されうるものとする。なお、不服申立人による救済手続の選択の自由を確保する観点から、この特別審査請求（仮称）を訴訟に前置することは、原則として認めない。

10. 代理人制度の検討

国民の利便性の向上を図る観点からは、法令に関する専門知識を有する者（隣接法律専門職者）に行政不服審査の代理権をより広く付与することも考えられる。この点、行審法においては、代理人となることができる者の資格についての制限はないが、報酬を得る目的で不服申立人の代理人となることができる者の資格については、弁護士法第72条により、弁護士又は弁護士法人でない者は、報酬を得る目的で行政庁に対する不服申立事件に関して代理その他の法律事務を取り扱うことを業とすることができず、同条ただし書により、別段の定めがある場合はこの限りでないとされている。司法書士、土地家屋調査士、税理士、社会保険労務士、弁理士については、それぞれの根拠法に「別段の定め」が既があり、一定の不服申立事件に関して代理を行うことを業とすることが認められている。

関係団体からのヒアリングにおいては、①補助体制の整備、地方における仕組み及び代理人制度において全国に遍在なく活動する行政書士の活用を提案したい、②税理士でない者は税理士業務を行ってはならない旨の税理士法52条は、国民に不測の事態を与えないという制度であり、税務分野に限っては代理人の範囲を広げるべきではない、③労働社会保険諸法令に関する行政不服審査の代理権については、社会保険労務士の長年の業務実績の上に付与されており、社会保険労務士と弁護士に限定されている仕組みを堅持してほしい、④各法律専門職種に与えられている行政不服審査手続の代理権の枠組みは崩すべきでないが、司法書士については、紛争事件関与の充実した実績を既に有していること等を理由に、国民の利便性向上の観点から、行政不服審査の代理権を拡大すべき、⑤国民の不服申立権を真に擁護できる適格者は、行政庁から独立し、対立当事者との関係等に関する倫理を体得している等の特性を有する弁護士であり、弁護士法72条は国民の権利擁護を全うする見地から立法されたと理解しており、国民の利便性のみを強調して不服申立ての代理権を弁護士以外に広く開放することは権利擁護につながら

ないといった意見があった。なお、検討の在り方に関し、代理権の範囲に係る論点については、審理官の資格要件とセットの論点である旨の意見、本検討チームにおいて弁護士法第72条を扱うことの是非等について意見があった。

1 1. 地方における新たな仕組みの検討

地方においては、国とは異なる状況があることから、地方公共団体に対する不服申立てや苦情処理等に関する既存制度の実情を踏まえた上、行政に対する住民からの不服・苦情の申出を広く受け付け、事案に応じて権利利益の救済又は行政の運営・制度の改善につなげる新たな仕組みの導入について検討するものとする。

なお最後に、日本税理士会連合会は、平成23年度税制改正建議において国税不服審判所の改革について、争訟手続と争訟機関について以下のように意見を述べている。

1. 争訟手続

- (1) 不服申立期間については、現行の期間制限(2月)を延長すべきである。
- (2) 証拠書類の閲覧・謄写の範囲については、原処分庁から提出されたものに限らず、審判所の所持する証拠書類等の閲覧を認め、また、証拠書類の謄写を認めるべきである。
- (3) 対審制に改め、争点主義に基づく審理とすべきである。
- (4) 不服申立期間前置の仕組みの在り方については、現行の異議申立てを廃止し、審査請求手続きに原則として一元化すべきである。
- (5) 裁決例の公開を推進すべきである。

2. 争訟機関

- (1) 裁決機関たる国税不服審判所は執行機関から分離した独立組織とすべきである。
- (2) 執行機関の職員からのローテーション人事を是正すべきである。
- (3) 税理士等の民間専門家の国税審判官への任用をさらに促進すべきである。

今後、行政救済制度検討チームはワーキンググループの不服申立前置を中心とした個別法の見直しも経て、平成23年11月を目途に取りまとめを行い、行政不服審査法およびその他に課題である法案について、できるだけ早期に法制化作業を進め国会提出を目指すとしている。

以上