

# 新型インフルエンザと 感染者のプライバシー

—— 合理的必要性を超えた市民の行動監視は人格権の侵害

**新**型インフルエンザ（H1N1亜型、いわゆる「豚フルー・swain flu」）についての厚労省や自治体の感染対策が問われている。感染予防とはいえ、感染者（患者）や接触者のプライバシー、人格権に対する配慮を欠く、稚拙、過剰ともとれる動きがあったことは事実だ。その後の厚労省の方針転換などを織り込んで考えてみると、当初の感染者や周辺の人たちへの行動制限や調査が行き過ぎ、感染症対策において「感染者・市民の権利」が蹂躪された可能性も否定できない。

自治体の感染症対策は、2007年4月に施行された新感染症法（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律）によることになっている。同法の下、感染が確認されると、自治体は、感染者に対して発症前の立回り先や濃厚接触者について調査することになる。また、周辺の人たちに対しても接触調査を開始する。そのうえ、接触者に対しては、保健所が外出自粛の指導もできる。

このように、新感染症法は、感染者や一般市民の行動制限まで強権的な施策を講じる権限を自治体に与えている。しかし、いかに緊急を要するとしても、感染者や一般市民に対する行動

制限に先立っては、感染症対策において「感染者・市民の権利」を護るために、手を尽くし、説明責任を十分に果たす必要がある。

感染者が出た自治体は、新感染症法に基づいた調査結果を記者会見などで公表している。ただ、特定の感染者の行動を赤裸々にマスメディアに公表するのは問題なしとはしない。潜在的な感染者が、社会から「インフル・パージ」されるのを嫌って、場合によっては、適切な治療を受ける機会を失うことにもつながりかねないからである。

一方、マスメディアは、感染源である患者をまるで犯罪者のように取扱ってしまった感じを受ける。「メディア・スクラム」による報道被害を防ぐ細心の注意が必要だ。また、とりわけ、感染の事実が不確定なのに深夜に不要な緊急記者会見をするなど、パフォーマンスまがいの厚労相の行動も問題であった。

感染者や一般市民の情報を収集することは、一歩誤れば、感染者や一般市民の重大なプライバシー侵害につながる。また、行動制限は憲法が保障する「移動の自由」を制約することになる。このことから、感染症対策としての行動制限は、合理的必要性を超えるものであってはならない。「手続的適正」が確保される必要がある。感染症対策において、厚労省や自治体は、「感染者・市民の権利」保護を織り込んだうえで、バランスの取れた慎重な対応が求められている。

2009年7月10日

PIJ代表 石村 耕治

- ・巻頭言～新型インフルエンザと感染者のプライバシー
- ・社会保障番号カード万歳の民主党をどう説得するのか
- ・イギリスの抜本的審判所制度改革
- ・住基ネット接続に向けた総務省の動き
- ・名古屋市の「専門委員」って何？
- ・PIJ定時総会のご報告

PIJ第14回定期総会 2009年5月23日(土)記念講演【収録+加筆】

# 社会保障番号カード万歳の 民主党をどう説得するのか

## — 民主と自民が「社会保障番号カード翼賛会」の方向？

石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

**与**党は、2009年度税制改正大綱で、納税者番号について「国民の理解を得て早期かつ円滑な導入を目指す」と謳った。これを受けて、自民党政務調査会は新春の1月28日、納税者番号や社会保障番号制度導入など、国民の所得・社会保障情報のデータベース化を進める「ICカードシステム・プロジェクトチーム(PT)」(委員長・村上誠一郎党税制調査会副会長)の初会合を開いた。今夏までに報告書をまとめる方向だ。

一方、野党の民主党は、同党の選挙用マニフェスト(政権公約)の中で、納税者番号の導入と、課税と社会保障の政策執行行政機関を一元化し

「歳入庁」の創設を謳っている。

自民党の「生活安心保障研究会」(中川秀直議員らが中心メンバー)は、「給付つき税額控除」と「社会保障カード」などの政策を次期衆院選の党の公約にかかげる構えだ。一方、民主党も、次期衆院選をにらんで、党税制調査会(藤井裕久会長)が、2008年12月18日に税制抜本改革行動計画を発表した。その中で、「給付つき税額控除」と「社会保障番号」の導入を打ち出している。自民も民主も「社保カード万歳」、「社保番号万歳」で、政界は、あたかも「社会保障カード翼賛会」の様相を呈してきている。

### 民主にとり「住基ネット反対」は何だったのか？

こうした構図にあっては、住基ネットを導入した自民と、導入に反対した民主が、同じ土俵に上がることになる。政府の社会保障番号、ないし社会保障カード構想は、PIJが口をすっぱくして批判してきたように、内実は、「国民登録証カード」、「国内版パスポート」の導入プランである。

あれだけ、住基ネット、住民票コード、住基カード導入に反対した民主党は、今、何の罪悪感もなく、「社会保障番号」の導入とか、言い出している。これは、同党を支持してきた選挙民に対する背信以外の何ものでもない。当時の民主と今の新生民主とは違う？そんなのは詭弁である。

PIJは、民主に働きかけを強めている。だが、社会保障番号、社会保障カード問題には、関心

がないように装う議員が大勢の状態である。要は、自分の「生活優先」、選挙での生残りだけ。まさにサラリードワーカー議員だらけである。国民の人権などには関心を払う余裕などないといった態度である。何となく表面的に受けのよい政策を連発し、その中身をよく吟味する余裕も力量もない人たちの集合体のような状態だ。社会保障カード構想をねっている役人やITハイエナ企業は、高笑いしているに違いない。

住基ネットは、単なる血税のムダ遣いであった、では済まされまい。

#### 住基ネットの基礎

##### 住基ネットの主要なコンポーネント

- 「住民票コード」
- 「住基カード」
- 「指定情報処理機関(中央付番センター)」

##### 住民票コードとは

住民基本台帳に記録されているすべての人の住民票に記載される、無作為に抽出された11けたの番号。付番は、外国人は対象外。

**住民票コードの変更は可**

住所、氏名などに変更があっても住民票コードは不変。ただし、本人の請求により、理由を問わず住民票コードの変更は可。(番号の指定は不可)

**住民票コードの民間利用**

住基ネットについては、住基法改正案の審議の時に、当時の野田自治相は、継続的に行われるような給付行政または資格付与にかかわる分野で国民に関係の深い行政事務に限定し、法律別表で列挙し、それ以外は利用しない旨の説明をしていた。また、民間において、とくに、契約に際して住民票コードの告知を要求することや、住民票コードの記録されたデータベースを構成することを禁止し、これらに違反した場合に、都道府県知事が勧告、命令を行うことができるとし、命令違反について罰則を科すことにする、と説明していた(平成11年8月5日、参議院行政・警察委員会)。

ところが、自治相の説明とは異なり、住基法その他の法令においては、本人確認情報、とりわけ住民票コードを検索キーにデータベースを構築することは禁止されていない。このことから、国の各行政機関(各府省庁)のコンピュータシステムの規格を統一し、各行政機関が保有する個人情報を含む行政情報を格納したデータベースを分散管理するかたちで統合し、どこの端末からも当該情報を引き出せるようにするシステムを構築し、各データベースに住民票コードを記録し、かつ、各個人の住民票コードを検索キーとして使うことにより、異なる行政機関のデータベースから相互に各個人の情報を引き出せるようにするのも違法とはならない。現実には、政府は、こうした住民票コードを探索キーに、分散管理・集約型の国家データベースの構築に向けて走りだしている。

一方、自治体レベルにおいては、住民票コードは、住民基本台帳の記載事項になったことから、このコードを、各都道府県や各市区町村の行政事務の利用に供すること自体は、住基法その他の法令において禁止されていない。このことから、地方税の徴収事務、福祉事務、自治体立病院の診療事務、自治体立図書館の貸出管理事務など多様なデータベースに住民票コードが記録されている。

さらに、純粋に行政機関とはいえないような、各県にある市町村職員共済組合、さらには、日本私立学校振興・共済事業団の年金給付関係データベースなどにも住民票コードが記録されている。これは、民間機関が、住民票コードを用いてデータベースを構成することを、法律が、はっきりと禁止していないことが理由であろう。

住基法30条の43第3項は次のように定めている。

**市町村長等以外の者は、何人も、業として、住民票コードの記録されたデータベース(第三者に係る住民票に記載された住民票コードを含む当該第三者に関する情報の集合物であつて、それらの情報を電子計算機を用いて検索することができるように体系的に構成したものをいう。以下この項において同じ。)であつて、当該住民票コードの記録されたデータベースに記録された情報が他に提供されることが予定されているものを構成してはならない。**

つまり、ここで禁止されているのは「業として」かつ「他に提供されることが予定されている」住民票コードの記録されたデータベースを構成してはならない、とされているだけである。言い換えると、法律上、住民票コードの記録されたデータベースの構成自体は禁止されていないわけである。例えば、民間企業が、住民票コードを入手し、それを自社の内部でデータベースとして構築し、外部に提供しないで管理している限りでは、法的には問題がないことになる。

住民票コードの民間利用への途を大きく拓くことは、住基法30条の34には抵触せず、別表の改正だけで簡単にでき、また、自治体の条例でも可能になっているわけである。

これまでの住基ネット関連のいくつかの判決を見てみると、住民票コードの利用事務が「275事務」(東京地裁平成18年4月7日判決)であるとか「293事務」(さいたま地裁平成19年2月16日判決)であるとか認定している。さらに、「住基法利用事務の拡大のためには法改正が必要だから心配がない」と決めつけている判決もある(例えば、東京地裁平成18年7月26日判決)。しかし、これらの見解は正鵠を得ていない。

いずれにしても、住基法は、「住民票コードの記録された民間でのデータベースの構成を全面的に禁止」とせず、「外部に出さない以上、民間でも、データベース構築は可能」な構図になっている点を見逃してはならない。唯一無二の住民票コードを国民背番号として際限のない拡大利用、それに伴う各人の自己情報コントロール権の弱体化、侵害を考えるうえできわめて重要。

**指定情報処理機関（地方自治情報センター）が保有し、行政機関へ提供する本人確認情報**

住基ネットから行政機関などへ提供する「本人確認情報」は、法律により「4情報（氏名、生年月日、性別、住所）、住民票コードとその変更情報」に限定。

**住基カードとは**

「本人確認情報」を格納した公開カギ暗号方式のICカード。電子納税申告その他電子行政サービスを受ける際に、本人確認（電子認証）をするための電子証明書（IC仕様の身分登録証〔IDカード〕）。

一方、住基カードを普及させ、かつ、国民全員に住基カードの常時携帯を義務づけることができたとする。警察官に無線式の「ICカード読取機」を装備させれば、職務質問時に住基カードを提示させ、犯歴センターに照会、通行人の「犯歴等」を瞬時に確認できる体勢づくりも可能に。最近の「国民IDカード構想＝安全・安心社会保障カード構想」に直結。

**住基カードの取得、発行**

本人申請による任意取得。各市区町村が発行。

**社会保障カードとは何か！**

自民、民主が、国取り合戦を演じている背後で、役人がうごめいている。住基ネットでは、本来、「データ監視国家3点セット」～〔分散管理型の国民情報管理のナショナル・データベース（地方自治情報センター）、背番号コード（住民票コード、マスターキー）、国民登録証ICカード（住基カード、マスターキーカード）〕～の実現を目指していた。

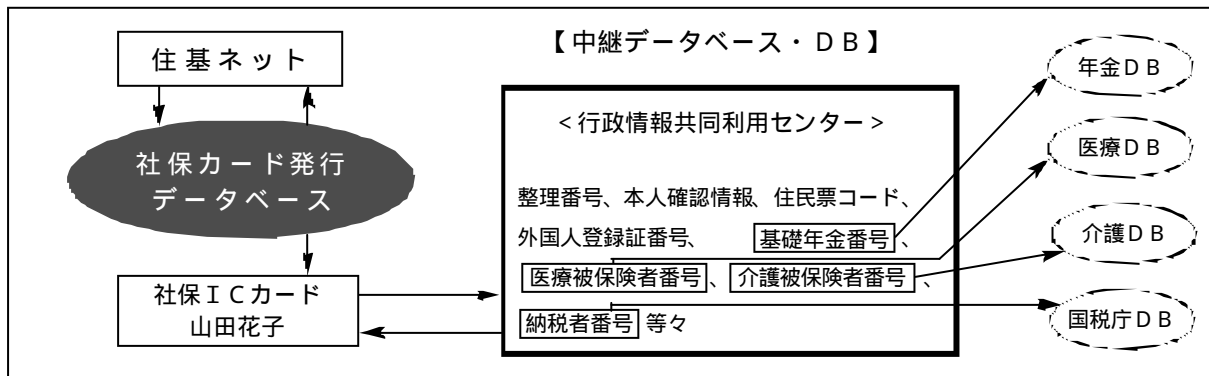
ところが、このうち、住基カードを「任意取得」としたために、国民全員に身分登録証（ID）カード〔住基カード〕は普及しない。

で、いま、役人は、健康保険証などのICカード化を装い、国民が逃げられないサービスをターゲットに、「社会保障カード（仮称）」のネーミングで、国民全員に身分登録証（ID）カードを持たせようとしている。これにより、住基カードの実質的な「強制取得」に道を開こうとしている。

2009年4月30日に、厚労省は、「社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書」（以下「社保カード4・30報告書」）を公表した。この報告書で明らかにされた「社保カード構想」は、私的な見解も加えてイメージすると、次のとおりである。

社会保障カード構想のイメージ

**社会保障カード構想のイメージ**



**社会保障カード制の主要なコンポーネント**

「社会保障カード」：検索キーとなる暗号化された唯一無二の背番号コード（可視的な番号）を含む本人確認情報を格納した電子証明・IDカード

「社会保障カード発行データベース（DB）」：住基ネットを使い本人確認を行い、社会保障カードを発行する機関（主体）。各人への社会保障番号（可視的な番号）の付番機関（？）

「中継データベース【行政情報の共同利用センター】」：暗号化された背番号コード（可視的な番号）を含む本人確認情報を検索キーに使った、いわば「各種番号コードの共同溝」【共同溝に格納される番号：整理番号、住民票コード、外国人登録証番号、基礎年金番号、医療被保険者証記号番号、介護被保険者番号……（将来的には、個人の納税者番号、運転免許証番号、旅券番号等々……）】

### 社会保障番号（可視的な番号）とは

- (1) 付番の対象：出生番号方式による外国在住者を含むすべての日本人+国内居住外国人
- (2) 付番の方式：未定。選択としては、住民基本台帳に記録されているすべての人の住民票に記載される無作為に抽出された11けたの「住民票コード」の転用、基礎年金番号、**新規の社会保障番号**、カード整理番号など。

### 社会保障番号（可視的な番号）の変更は不可

住所、氏名などに変更があっても社会保障番号（可視的な番号）は生涯不変の方向（ただし「住民票コード」をそのまま転用する場合にはあらたな対応が必要）

### 社会保障番号（可視的な番号）の民間利用は自由化の方向

社会保障番号（可視的な番号）の自由な（任意の）民間利用は法律で禁止しない方向。社会保障番号（可視的な番号）を基にした民間のデータベース（DB）構築も禁止しない方向。また、行政機関や民間機関が利用できる事務や分野についても、法律で具体的に限定しない方向。

### 社会保障カードの発行、交付

社会保障カードは、国あるいは国が関与す機関が発行。各市区町村が交付。

## 社会保障カードは、実質的に「官民共用の住基カード」

社保カード09・4・30報告書では、これまで熱烈に主張してきた「社会保障番号（社保番号）」には極力ふれないようにしている。単にオンライン資格本人（資格）確認が困難な状況に備えて何らかの「可視的な番号」（社会保障番号？）が必要であることを示唆するにとどめている。

しかし、実際には、この可視的な番号（あるいはこの番号を暗号化して格納した社保ICカード）が、各種行政情報の共同利用支援センター（仮称）役を担う「中継データベース」にアクセスする「検索キー」となるはずだ。

「中継データベース」とは、いわば「各種番号コードの共同溝」である。保険者、執行行政庁その他公的政策実施機関などは、「中継データベース」を通過して、年金、医療、介護、雇用保険、税金等々のデータベースへアクセスできることになる。

住民票コードをはじめとした本人確認情報、お

よび「可視的な番号」（社保番号）を検索キーとして使い、いずれ、国家は全国民の診療や健診情報などセンシティブ情報を分散集約管理するのが可能になるであろう。

仮に、防衛省が「電子自動徴兵検査システム（仮称）」を構築したとする。この場合、例えば、18歳以上の国民について、住民票コードないし社保番号を検索キーを使って「中継データベース」を通過して、各所のデータベースの分散集約管理されている検診情報データから「適格者」を抽出し、瞬時に「兵員調達」をすることもできるようになるはずだ。

また、民間の保険会社が、各種保険加入時に、加入者に対し社保カードの提示を求めることを認めるとする。この場合、保険会社は、加入申込者の健康情報申告内容の正否を、社会保障カードに格納された住民票コードないし社保番号を検索キーを使って「中継データベース」を通過して、各所のデータベースの分散集約管理されている検診情報データにアクセスし、データ照合することを認める方向へすすむであろう。

まさに、厚労省の役人がすすめている社保カード構想は、国民の人格権を分散集約管理・公有化

しようとする人権侵害の構想そのものだ。

診療サービスや介護サービスなどは、医院や民間病院、NPO、株式会社など民間機関も提供している。ということは、当然、社保カードは官民の領域で使われることになる。つまり、住基カードと異なり、社保カードの射程は、民間での自由な利用を促進し、幅広く民間取引に提示を義務づける呼び水にすることにある。実質的に「官民供用の住基カード」の導入がねらいだ。

役人は、自治体ベースの住基ネット、住基カードには懲りている。で、今回の社保カード構想では、社会保障利用者に共通するICカードを発行するのは、国あるいは国が関与する機関を想定している。自治体は、カードを配るだけの存在に成り下がった。

社保カードでは、発行については「自治体抜き」、*「自治体はアンタッチャブル」*の構図。地方自治などもうどうでもいい、中央政府が、自治体抜きに、市民を直接操縦できる「データ監視国家」の仕組みに仕上げるのが役人の狙い。だが、これでは社保カード構想は、地方分権の思考からは隔絶した構想ではないか。

### 政府の経済財政諮問会議 「安心保障番号・カード」を提言

政府の経済財政諮問会議の民間議員は、2009年5月19日の会合で、所得税の減税効果が及びにくい低所得層に現金を給付する「給付（還付）つき税額控除」の導入を提言、あわせて社会保障負担と給付とを個人単位で管理する「安心保障番号・カード」制度の2011年導入を提言した。

就労すると打ち切られる失業（雇用）保険給付に比べ、「給付（還付）つき税額控除」では、就労しても、一定限度額に達するまで負の所得（現金給付）が受けられる。また、各人の所得に関係なく給付される定額給付金に比べ、低所得層に限定して給付ができる利点があるとされる。もっとも、「給付（還付）つき税額控除」は、全員確定申告を前提とする所得課税制度を目指す仕組みでもある。低所得者向けの申告支援制度がまったく未整備状態のわが国において、この仕組みがうまく機能するとは思えない。納番制だけが一人歩きし出し、各人の金融プライバシーの公的管理だけが先行するおそれが強い。

「安心保障番号・カード」というネーミング

も、「煙幕」そのものだ。国民全員にIDカード（国内版パスポート・現代版通行手形）を持ち歩かせるプランを、愛称をつけてごまかそうというのが「本音」である。私たち国民は騙されてはならない。

「庶民にプライバシーは要らない」といった感覚で、安易に社保カード、社会保障番号の導入をすすめる政策はゆるされない。汎用・多目的利用を前提とした社会保障番号、社会保障カードは要らない。

### 社保番号、社保カードを「納税者番号」に使うことの意味

民主党は、納番制、納税者番号制の導入を前提に「給付（還付）つき税額控除」の制度化をすすめるとしている。この場合、納税者番号が必須のツール（道具）であるかのように主張している。また、社会保障給付と納税額とを一体化して把握するために、納税者番号として、社会保障番号（社保番号）を導入しそれを活用する方向性を打ち出している。

各種の課税関係が生じる取引にあたり、社保番号を提示・記載させるということは、各個人が自分に付与された社保番号を可視化（オープンに）して日常の取引に使うことを意味する。言い換えると、実際の納番対象取引において、暗号化された社会保障番号が格納された社保ICカードを提示することで番号が漏れることはないなどと考えることは、およそ非現実的で空論に過ぎない。なぜならば、取引の相手方は、支払調書等に、他方当事者から提示を受けた社保番号（納番）を記載して課税庁に提出するように義務づけられることになるからである。（見方を換えると、住民票コードを可視化《オープンに》して、個人の納税者番号に使う手荒な手法を採り得ないということであろう。）

だが、社保番号であっても、それを納番に転用し、利子、配当、給与、事業などの所得が発生し、課税が関係してくる取引に幅広く使った場合、どのようなことが起きるのであろうか。アメリカは、社会保障番号（SSN = Social Security Number）の納番への転用、国民総背番号としての利用拡大に伴う、SSNの不正利用の多発、「成りすまし犯罪者天国」対策に手を焼いている。わが国でも、同じ状態になることが危惧される。稚拙な社保番号の民間利用プランには「危険な罠」

が待ち構えていることを知るべきだ。

麻生内閣の“国家像”を描くために設置された

これまでの社保カードの主な経緯

- ・06【平成18】年5月31日：政府の経済財政諮問会議で、有識者議員は「社会保障番号」と「社会保障個人会計」の導入を提言
- ・06【平成18】年9月22日：社会保障番号に関する関係省庁連絡会議『「社会保障番号」に関する実務的な議論の整理』を公表
- ・07【平成19】年6月14日：社保庁の年金記録のどさくさに紛れて当時の安倍晋三元首相が、役人の後押しを受けて「社会保障番号」の導入を提言
- ・08【平成20】年1月25日：厚労省社会保障カード（仮称）の在り方に関する検討会（以下「社保カード検討会」）「社会保障カード（仮称）の基本的な構想に関する報告書」
- ・08【平成20】年3月6日：最高裁住基ネット「合憲判決」
- ・08【平成20】年11月4日：社会保障国民会議『最終報告』
- ・08【平成20】年11月28日：厚労省検討会『これまでの論点整理』を公表
- ・09【平成21】年2月6日：第11回社会保障カード検討会開催
- ・09【平成21】年4月30日：「社会保障カード（仮称）の基本的な計画に関する報告書」を公表

社保カード検討会の動向については、厚労省のHP  
<http://www-bm.mhlw.go.jp/shingi/other.html#seisaku>参照

### 「番号万歳論者」元役人の民主党税調副会長をどう攻めるか

民主党税調の古川元久副会長が、「納番」「社会保障番号」万歳論者だ。やはり、古川氏のような人物に、“かつて反対した住基とのリンケージをどう考えているのか”、“導入万歳というのなら、プライバシー保護をどうする”、“番号の濫用対策、成りすまし対策をどうするつもりなのか”等々、「質問状」をつきつけ、「質問状」&「回答」のやりとりをネット等で公開する運動が求められている。

古川氏は大蔵省出身の“元役人”。トシは若いですが、感覚は押ししてしるべし！！「給付つき税額控除」の導入には、納番（社保番号）が不可欠、と主張している。

“Mr. 役所”の古川氏を市民集会へ呼んで、「庶民感覚」を勉強してもらうのも一案だ。で、住基ネットに反対して闘った民主党が、番号万歳の方向への“変節”などについて、しっかりと「その姿勢を問う」運動が求められている。

### 「安心社会実現会議」って何？

「安心社会実現会議」（座長・成田豊電通最高顧問）で、厚生労働省の分割論が急浮上してきた。2009年5月15日の3回目の会議で、麻生太郎首相が分割に前向きな発言をしたためだ。「国家安全保障省」のような、女性が生む子どもの数から、国民全員の生活先般をトータルに管理する役所を設け、そこが発行・管理する「安心保障番号・カード」というネーミングのIDカードを常時携帯させる“国家像”がちらついている。

### 「朝日新聞」が“納番”賛成へ変節

朝日新聞2009年6月1

4日（日）「社説」“納税者番号”で、「導入へ不安解消の議論を」と、従来の納番導入消極論から、導入賛成へ大きく舵を切った。背景には、民主党の「納番と給付つき税額控除」セット導入論を支援するねらいがあるものと思われる。

朝日新聞は、2009年1月22日朝刊「オピニオン」に、元財務省の役人で「納番賛成論者」の中大法科大学院教員の森信茂樹氏の意見を掲載したところから、様子がおかしくなった。

その後、2009年5月4日朝刊社説「行政のIT化 政府全体で考えねば」社保番号、社保カードについて、今後の“変節”がありうることを匂わせていた。ただ、その賛否については明確にしていなかった。

ところが、前記6月14日の社説では、番号制度導入賛成への姿勢を明確にした。同社説いわく、「納税者番号制には管理社会化の一面はある。しかし、社会保障を充実させるには、乱用の防止を前提にして導入せざるを得ないのではないか。」と。何の「乱用」防止かは意味不明な文章ではある。仮に民主党や自民党などが提唱する「社保番号＝納番の乱用」防止をいうのであれば、“いったんこの導入をゆるせば、歯止めはきかない”ということ、肝に銘じるべきである。言論界の責任は重い。

“中身”が問われるわが行政不服審判所制度再生案

# イギリスでの抜本的な 行政審判所制度改革

— わが国の行政不服審査法の改正案を問い直す手がかり

石村 耕治 (PIJ代表・白鷗大学教授)

**朝**日新聞2009年6月11日朝刊「オピニオン」の欄に、旧総務省で役人をされていた増島俊之氏（現聖学院大学客員教員）の「行政不服審査法：国民の利益守る早期改正を」せがむ意見が掲載されていた。

飯島氏いわく、「役所の不当な権力行使から国民の権利と利益を守り、役所の仕事の適正化を図る行政不服審査法の改正案が昨年国会に提案された。しかし、継続審議とされ、今国会でも審議されないまま廃案の雲行きにある。」ことを危惧し、早期の改正実現を促す内容だ。

また、同氏は、「今回の改正案は、手続きはすべて「審査請求」に一本化 客観・公正な審査と判断を確保するため、審査にかかわる「審理員」を置いて審査し、第三者機関の不服審査会がチェック 審査を不当に遅らせないための標準処理機関の設定～することになった。分かりやすさ、客観性と公正性の確保、迅速な処理といった観点から優れた改革案である。」と賛美する。

さらに、同氏は、同法案は、「国民の権利、利益の保護と役所の仕事の仕方を大きく変える。それなのに与党は立法の努力を怠り、民主党も同法案を取り上げることがない。」と嘆いておられる。

だが、租税事案の審査請求を担う「国税不服審判所」の現状を見てみても、今回の改正案が実現したとしても、第三者裁決機関である国税不服審判所が、真に“納税者の権利利益を守ってくれる機関”に大きく変る展望などはまったく見えてこない。相変わらず、租税行政庁の職員が審理員（審判官）の大半を占め、「課税庁の御用聞き」

に終始する姿しか想像できない。「役所の処分等に“免罪符を乱発する”ような裁決に終始する審判所を何とかして欲しい」といった納税者の“悲願”に応えられる“中身”が求められている。

このことからわかるように、問題は、相変わらず審理員（審判官・専門員）に、同じ省庁の行政官を任用する原則を貫き、“怪しげな独立性”を強調し、“役所が主役”の姿勢を貫いている改革案の“中身”にある。また、法科大学院が誕生し、法曹が毎年多数誕生する時代にいたっているにもかかわらず、審理員に、行政官に換えて、なぜ外部からこれら“法曹”、さらには、その他の専門職（税理士、公認会計士、医師など）を、積極的に任用する大胆な改革をしようとならないのである。

イギリスは、8年をかけて、行政審判所の抜本的改革を実施した。これまであった70種類あまりの個別の審判所を整理・統合し、新たに二進級制の“総合審判所”を誕生させた。6つの部からなる「第一段階審判所」と、3つの部からなる「上級審判所」である。これら二進級の審判所は、法務省が主管し、縦割りの省庁から完全に独立した審判所である。新審判所は、2009年4月1日に船出した。わが国の行政不服審査法の改正案（行政不服審判所制度見直し）の“中身”を問い直す手がかりを得るためにも、石村耕治PIJ代表に、イギリスの抜本的審判所制度改革について、紹介いただいた。

(PIJ事務局長 我妻憲利)

はじめに～イギリスの抜本的審判所制度改革の方向性を読み解く

イギリス・UKにおける8年あまりの歳月をか

けた抜本的な審判所制度改革はようやく軌道に乗れ、新たな二進級制の横断的行政審判所は、2009年4月1日に正式に始動した。これに伴い、210年あまり続いた租税審判所制度も抜本的に



改革された。【ちなみに、非独立国家の連合体であるUK（連合王国・United Kingdom）とは、イングランド、ウェールズ、スコットランドおよび北アイルランドを指す。これら非独立国家の裁判所制度ならびに不服申立手続および審判所制度は、その歴史的な経緯から、微妙に異なっている。今回の審判所制度改革では、各非独立国の制度的な違いを認めながらも、できるだけ連合王国共通の審判所制度の確立を目指した。】



public use

イギリスにおいて、審判所は、テマやヒマのかかる裁判所に比べると、比較的簡易に救済が受けられる機関として重宝がられてきた。各種審判所での毎年の総利用件数も優に50万件を超えている。【2007 - 8年期は、各種審判所が、約635,000件の審査請求を受理し、約549,000の判決を下したと報告されている。The Times (Nov. 3, 2008)】

個別の審判所の数も、70を超えていた。しかし、審判所は久しく、各省庁の考えで自在に設けられてきたこともあり、次第に審判所間での横の連携が希薄になり、審判所サービスの利用者・カスタマーの目線からは利便性の悪さや手続の整合性のなさが問われていた。また、処分をする執行行政庁その他公的政策実施機関と、判決をする審判所とははっきりと分離しておらず、独立性や運営の透明性に疑問が呈されてきた。加えて、審判所の運営が驚くほど非効率で、審理の遅延が慢性化し、権利救済機関としての真価が問われていた。

2000年5月18日に、イギリス政府の大法官（Lord Chancellor）は、アンドリュー・レゲット卿（Sir Andrew Leggatt）に委嘱し、審判所制度を調査し、2001年3月31日までに報告書を提出するように求めた。レゲット卿は、2001年3月に、報告書『利用者本意の審判所：一体化された制度、一体化されたサービス（Tribunals for Users: One System, One Service）』（以下「レゲット報告書」という。）をまとめ提出した。

【レゲット報告書については、<http://www.tribunals-review.org.uk/leggatthtm/leg-00.htm>【筆者HP最終閲覧2009年6月1日】】。

レゲット報告書では、現行の審判所制度が、一体性（coherence）を欠き、カスタマー・利用者本位となっておらず極めて非効率であることなどを指摘した。こうした指摘を受け、政府は、抜本的改革に向けて、動き出した。

2006年4月に、当時の憲法問題省（DCA = Department for Constitutional Affairs）〔現法務省（MoJ = Ministry of Justice）〕は、各種審判所での不服審査活動の活性化、そのための支援をねらいに「審判所サービス（TS = Tribunals Service）」を設けた。

DCA（現MoJ）は、2006年7月、審判所制度改革をすすめるための政府提出法案のかたちで「審判所、裁判所及び実施法案（Tribunals, Courts and Enforcement Bill）」を準備した。2006年11月に、同法案は、イギリス議会に上院（貴族院）先議のかたちで提出された。一連の審議を経て、「2007年審判所、裁判所及び実施法（TCEA = Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007）」（以下「審判所実施法」、「2007年審判所実施法」または「TCEA」という。）として議会を通過した。同法は、女王の裁可を得て、2007年7月19日に公布された。

今回の抜本的な審判所制度改革の基本法ともいえる2007年審判所実施法（TCEA）に基づいて構築された新たな審判所は、2009年4月1日に正式に動き出した。各種の執行行政庁その他公的政策実施機関からは完全に独立した仕組みになっている。また、柔軟なグランドデザインに基づき、行政府と司法府の厳格な組織的・機能的なすみ分けという呪縛にとらわれず、むしろ司法的な機能の積極的な活用といった視点にたち、ハイブリッドな審判所制度が構築されたのが特徴である。

新たな審判所は、進級制を採り入れ、「第一段階審判所（First-tier Tribunal）」と「上級審判所（Upper Tribunal）」の二段階審判制（two tier tribunal system）になっている。第一段階審判所には、「社会保障」や「租税」をはじめとして6つの部（chambers）が設けられた。【レゲット報告書では、「Division」という文言を用いていたが、審判所実施法・TCEAでは、「Chamber」という文言を用いた。前者は「部」、後者は「室」とも邦訳できる。本稿では、「Chamber」の文言に「部」の訳語を当てることとする。】

第一段階審判所は、これまであった執行行政庁その他公的政策実施機関が行った処分にかかる審査請求を処理してきた各種審判所の不服審査事案を総合的に管轄することになった。法律上の争点も審理するものの、事実審理に比重を置く。

一方、上級審判所には、「行政不服審査」や「土地」、「金融租税」の3つの部が設けられた。ただ、上級審判所は、原則として法律上の争点に限って審査する。また、上級審判所は、これまで高等裁判所（High Court of Justice、通称High Court）が管轄してきた行政処分等に関する司法審査管轄事項の大幅な移譲を受け、これらも管轄することになった。上級審判所の司法的権能は、これまで以上に強化された。

上級審判所は、いわゆる「前審司法として行政審判廷」を開き、性格的には、事案に関する記録が永久保存される「上位記録裁判所（superior court of record）」として創設されている。【「前審司法」という文言について詳しくは、南博方「司法と行政：前審司法権と終審司法権」公法研究46号1頁参照。この文言については違和感があるとの指摘もある。碓井光明「総合行政不服審判所の構想」『行政法の発展と変革〔下巻〕』（2001年、有斐閣）所収、24頁参照。また、行政争訟一般については、塩野宏『行政法II：行政救済法〔第四版〕』（2005年、有斐閣）参照。】

これまでは、審判所での審査結果に満足しない請求人が司法審査を求める場合、第一段階裁判所は、高等裁判所であった。しかし、今回の審判所制度改革により高等裁判所がそれまで持っていた執行行政その他公的政策実施上の紛争処理にかかる司法審査管轄事項が大幅に上級審判所へ移譲された。この結果、上級審判所の判決に満足しない当事者は、第一審裁判所としておおむね控訴裁判所（Court of Appeal）に訴訟を提起することにな

った。【TCEA・2007年審判所実施法13条11項および12項は、上級審判所が、判決を下す際に、判決に不服な場合には、イングランドおよびウェールズでは控訴裁判所、スコットランドではスコットランド民事控訴裁判所、そして北アイルランドでは北アイルランド控訴裁判所を指定することになっている。】

ちなみに、第一段階審判所および上級審判所の法曹資格のある審理員・memberは「審判官・ジャッジ（judge）」の名称で呼ばれる。イギリスにおいて、第一線で税務行政を担当する課税庁〔租税行政庁〕は、「歳入関税庁（HMRC = Her Majesty Revenue and Customs）」である。今回の審判所改革以前まで、歳入関税庁・HMRCの処分等に関する審査請求を担当する審判所として、次の5つが設けられていた。それらは、「一般コミッショナー（GC = General Commissioners）」、「特別コミッショナー（SC = Special Commissioners）」、「706条審判所・Section 706 Tribunal」、「704条審判所（Section 704 Tribunal）」および「付加価値税関税審判所（VAT and Duties Tribunals）」である。

これらは、今回の審判所制度の抜本改革により統合再編された。2009年4月1日からは、進級制度を採り入れ、新たに「第一段階審判所租税部（Tax Chamber of the First-tier Tribunal）」と「上級審判所金融租税部（Finance and Tax Chamber of the Upper Tribunal）」として産声をあげた。多くの課税処分等に関する審査請求は、第一段階審判所租税部、具体的には全英130箇所（hearing centres）に設けられる「審理センター」で審理に付される。

従来から、租税審判所から司法裁判所への租税訴訟には、三審制がとられていた。第一審は、高等裁判所であった。もう少し的確にいうと、同裁判所の大法官部（Chancery Division）へ提訴することになっていた。ただ、法務省（MoJ）発行の統計年報によると、直接税および付加価値税関係の審判所などから高等裁判所大法官部へ起される租税訴訟（revenue appeals）の件数は極めて少ない。2002年37件、2003年54件、2004年4件、2005年16件、2006年0件、2007年12件といった実績である。

【See, Ministry of Justice, Judicial and Court Statistics 2007（September, 2008）, at 37 <http://www.offi->

cialdocuments.gov.uk/document/cm74/7467/7467.pdf〔筆者HP最終閲覧2009年6月1日〕】

租税訴訟は、庶民納税者にはまったく縁遠い存在であることがわかる。一方、租税に関する不服申立ては、統計によると、毎年、20万件を超える。にもかかわらず、そのほとんどは、租税審判所段階か、それ以前の処分庁職員との「Settlement of Appeals by agreement」、つまり「話し合いによる合意解決」（または「不服申立ての合意解決」という。）段階かで終了している実情にある。

しかも、例えば、付加価値税に関する審査請求の2006-07年度の統計を見ても、受理件数は3,508件、そのうち実際に処理された件数は763件、積み残しの5,232件は未処理の状況にある。一般に、審査請求の処理自体も極めて非効率で機能不全に陥っていると見てとれる。課税処分等について早急な紛争解決を望む場合には、争訟に見切りをつけて課税庁との話し合いによる合意解決に走らざるを得ない実情にあったことはよくわかる。事業者や税務の専門家などからは、とりわけ、旧付加価値税関税審判所の権利救済機関として役割に疑問が呈されていた。

政府は、今回の審判所制度改革で、高等裁判所から上級審判所へ執行行政その他公的政策執行上の処分等にかかる司法審査管轄事項の移譲などを行い、カスタマー・利用者本位の仕組みに改編したと豪語する。

しかし、審判所制度の刷新にはつながったとしても、現時点では、この二百余年に一度の大改革が、簡素な手続でサービスを利用でき、事案の処理も迅速化され、課税処分等に関する租税争訟に大きなインパクトを及ぼすことになるかどうかは、まったく未知数である。むしろ、即座に潮目の変化につながると見る向きは少ない。

実際、歳入関税庁（HMRC）は、課税処分等の迅速な処理などをねらいに、今回の審判所制度改革と並行するかたちで、審査請求前レビュー〔異議申立て・再調査〕手続（pre-appeal internal review, 《objection》 procedures）を導入した。こうした制度の導入は、歳入関税庁（HMRC）が、納税者による審判所への不服申立てに消極的姿勢にあることの裏返しと見る向きも少なくない。

近時、わが国でも、行政不服審査制度見直しに着手した。抜本的改革とは程遠い中身であるにもかかわらず、租税不服申立制度を含め、細部の詰め時間がかかり、いまだ着地点が定まらず、現在にいたっている。【例えば、行政不服審査制度

検討会『最終報告：行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子』（2007年7月）

[http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070717\\_3\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070717_3_2.pdf)〔筆者HP最終閲覧2009年6月1日〕、日弁連「行政不服審査法改正に伴う国税不服審査制度改革についての意見書」（2007年11月5日）[http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/071105\\_2.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/071105_2.html)〔筆者HP最終閲覧2009年6月1日〕。なお、わが国の制度見直しでは、異議申立てを「再調査」という名称で引き続き存続させるかどうかの一つの論点になっている。イギリスの審判所制度改革では、むしろ従来、特定の行政分野で一部例外的に設けられていたレビュー〔異議申立て・再調査〕手続を実質的に前置の方向へ動いた。例えば、行政不服審査制度検討会『最終報告：行政不服審査法及び行政手続法改正要綱案の骨子』（2007年7月）[http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070717\\_3\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/pdf/070717_3_2.pdf)〔筆者HP最終閲覧2009年6月1日〕、日弁連「行政不服審査法改正に伴う国税不服審査制度改革についての意見書」（2007年11月5日）】

イギリスの審判所制度改革の動向は、わが国の行政不服審査制度をより完成度の高い仕組みに練り上げるための参考資料になるのではないかと思う。

### 審判所制度改革の経緯と新たな審判所制度の仕組み

イギリスにおける行政に対する不服救済制度は、大きく行政過誤（mal-administration）に対する「苦情申立て（complaints）」と、執行行政庁その他公的政策実施機関の処分や決定など（以下「処分等」という。）に対する「不服申立て（objections, appeals）」とに分けることができる。不服申立ては、その処分等を行った執行行政庁その他公的政策実施機関自身またはその系統から独立した審判所、さらには裁判所に対して行うことができる。

今回の審判所制度改革以前までは、課税処分による不服で、行政レベルの救済を望む者は、処分庁職員との「話し合いによる合意解決（settlement by agreement）」に加え、省庁の縦割りに従って設けられた各種審判所（tribunals, panels）に対して「審査請求（appeal）」を行うかたちとなっていた。

ちなみに、イギリスにおいては、こうした審判所での審理（hearing）は、当事者主義あるいは対審制・adversary systemを基調にした「口頭審理（oral hearing）」、つまり、当事者が出席し、書面に基づきあるいは口頭で弁論を行う審理を原則としている。【わが国の不服申立手続においては、「書面審理」を原則としている（行政不服審査法25条）。これに対して、イギリスの不服申立手続、とりわけ、審判所での審理は、伝統的に公開の「口頭審理」を原則としている。一般に、イギリスをはじめとしてコモンロー諸国における審判所での審理は、当事者主義あるいは対審制を採用し、当事者が文書で提出した事実上および法律上の主張や証拠、その主張についての口頭での弁論といった裁判類似の手続ですすめられる。】

イギリスにおいて、70種類あまりの審判所は、縦割りの主管省庁の意向でかなり自在に設けられてきた。この結果、手続や事務運営は統一性を欠き、レゲット報告書発表当時、運営の非効率さから概して機能不全に陥っているものも少なくなかった。

今回の審判所制度改革では、“再生”を旗印に、各種審判所を横断的に再編かつ審理手続を統一するとともに、審判所の適所配置、適確な人材活用を含め、組織自体を徹底的に効率化することが目標であった。

こうした制度改革が必要なことは、歳入関税庁（HMRC）の処分に関する審査請求を手がける各種租税審判所においても例外ではなかった。紛争処理能力を欠き滞貨件数が増える一方の非効率な組織運営、原処分庁を経由して審査請求をする仕組み（原処分庁経由主義）への疑問、一般コミッショナー（GC）と特別コミッショナー（SC）とのすみ分け（管轄に振分け）の不明瞭さ、一般コミッショナー（GC）推挙にまつわる各地域にある選任委員会での人選の不透明さ等々、課題山積の状態にあった。このため、各種租税審判所の見直し・現代化については、イギリスの税界においても久しく重い課題の一つとされてきた。いくつかの改革案が出ては消えていった。

2001年3月に、各省庁の縦割りを越え、今回の審判所制度の抜本的な改革につなげた報告書「利用者本意の審判所：一体化された制度、一体化されたサービス」（「レゲット報告書」）が公表された。政府は、このレゲット報告書をたたき台に、2007年審判所実施法（EITC）を成立させ、政治主導で審判所制度の大改革の実現に

つなげた。【イギリスにおける租税不服審判制度改革の軌跡については、See, Ian Saunders, Taxation: Judicial Review and Other Remedies, Ch. 6 (1996, Wiley).】

## 1 審判所制度改革の内容

公的部門の大胆な刷新政策の一環として、当時のブレア政権が目指した審判所制度改革には二つの大きなねらいがあった。一つは、“サービス利用者・カスタマーの目線での審判所の再構築”にあった。また、もう一つのねらいは、“司法裁判所の負担の軽減（執行行政その他公的政策実施上の処分等にかかる司法審査管轄事項の一部〔始審的行政訴訟管轄〕の審判所への移譲”）にあった。

### （1）レゲット報告書の「再生プラン」

ブレア政権の意を受けて調査・検討のうえ、まとめられた2001年3月のレゲット報告書では、抜本的な審判所制度改革の青写真を示した。具体的には、審判所の組織を、縦割りの省（政策立案機関）や執行行政庁その他公的政策実施機関から、切り離すように勧告した。その上で、地方団体にある審判所を含め、全国的に一元化された第一段階審判所と控訴審判所の二進級制（two tiers）で、それぞれの段階の審判所が複数の担当部（divisions）を持つ、横断的で、独立性の強い利用者・カスタマー本位の組織につくりかえるように提言した。また、新たな審判所の業務や運営を支援する組織として、法務省（MoJ）所管の執行エージェンシーである「審判所サービス（TS）」を設置するように勧告した。【レゲット報告書 Part I Chapter 5: The Tribunals Service at 5.2 ~ 5.5参照。】

さらに、単に行政不服審判のみならず、裁判所の司法審査管轄の再編・合理化を含む、執行行政その他公的政策実施にかかる紛争処理制度全般にわたる効率化が必要である旨も提言に盛り込んだ。加えて、あえて審判所で係争しなくとも、各処分庁へのレビュー〔異議申立て・再調査〕手続などで紛争解決が可能な事案に的確に対応できるように、各省や執行行政庁内部に置かれている審査請求前レビュー〔異議申立て・再調査〕手続などの整備・透明化のための大胆な見直しを提言した。また、この内部手続が、利用者・カスタマーが審判所に気軽に駆け込み速やかに救済を求められることの証として、レビュー結果（決定）にかかる理

由附記の徹底に加え、標準紛争処理期間の目標値設定や実測値公表など実効性の確保を明確にするように求めた。【レゲット報告書 Part I Chapter 7: The conduct of tribunals at 7.36 ~ 7.55参照。】

(2) 政府の対応

レゲット報告書が公表された後、2004年7月に、当時の憲法問題省(DCA)〔現法務省・MoJ〕は、審判所制度の抜本改革案を織り込んだ白書「公的サービスの変革：苦情、救済及び審判所(White Paper, Transforming Public Services: Complaints, Redress and Tribunals)」を公表した。この白書は、統一的な審判所制度の創設に向けて、その当時70種類あまりあった各種審判機関の現状を分析し、統合・一元化の工程表を示すなど、抜本的な審判所制度改革のたたき台となる提案を世に問うたものである。

政府の審判所制度改革の基本方針は、次のようなものである。

【図表1】 政府の審判所制度改革の基本方針

<ul style="list-style-type: none"> <li>各種審判所を、縦割りの関係省庁の系統から切り離す。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>その上で、各省(公的政策立案機関)や執行行政その他公的政策実施機関の縦割りの垣根を越えた、進級制を採用入れた、全国的に一元化された横断的な新たな二段階制(第一段階審判所+上級審判所)で、複数の担当部(chambers)からなる審判所制度の創設をする。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>これまで高等裁判所で管轄してきた執行行政(公的政策実施)にかかる司法上の紛争処理管轄を大幅に上級審判所へ移譲する。【つまり、「前審としての行政審判廷」の開くことができるようにし、審判所が執行行政その他公的政策実施上の紛争処理にかかる前審的司法管轄を行使できる途を拓く。】</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>審判所裁判に不満な場合で司法審査を望む場合、第一審裁判所としては、これまでは高等裁判所に提起することとされていたものを、おおむね控訴裁判所へ提起することとする。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>一元化された新たな審判所の事務や運営を支援する組織として、当時の憲法問題省(DCA)〔現法務省・MoJ〕所管の執行エージェンシー(executive agency)として「審判所サービス(TS)」を設置する。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>審判所の手続規則を独立して作成する省外公共機関(NDPB)として「審判所手続委員会(Tribunal Procedure Committee)」を設置する。</li> </ul>

2 新たな審判所制度の仕組み

今回の制度改革の目玉は、それまで縦割りで存在してきた各種の審判所を束ねて、新たに縦割りの垣根を越え、進級制を採用入れた「第一段階審

判所」と「上級審判所」からなる全国的に一元化された二進級制の審判所制度につくり直すことである。

(1) 各審判所の構成

新たに設けられた第一段階審判所には、「社会保障」や「租税」をはじめとして6つの部が設けられた。一方、上級審判所には、「行政不服審査」や「土地」、「金融租税」の3つの部が設けられた。各進級の審判所に設けられた部を、図示すると、次のとおりである。

【図表2】 各段階の審判所の置かれた部の概要

<p>審判所</p> <p>《審判所長(Senior President of Tribunals)が統括》</p>
<p>第一段階審判所 に置かれた6つの部</p> <p>《各部は、部長審判官(Chamber Presidents)が統括》</p>
<p><b>社会保障部(Social Entitlement Chamber)</b>：従前の難民支援審判所(Asylum Support Tribunal) 社会保障子ども支援不服審判所(Social Security and Child Support Appeals Tribunal) 犯罪被害者補償審判団(Criminal Injuries Compensation Panel)などへの審査請求事案を継承</p>
<p><b>一般規制部・General Regulatory Chamber</b>：一般規制部へ、2009年9月~2010年1月までに移転されるおよび移行期限未定の、管轄は、次のとおり。【2009年9月】チャリティ審判所(Charity Tribunal) 消費者信用審判所(Consumer Credit Appeals Tribunal) 財産取引者審判団(Estate Agents Appeal Panel) 運輸審判所(Transport Appeals Tribunal) 運輸基準エージェンシー(DSA=Driving Standards Agency)の処分等にかかる審査請求、【2010年1月】情報審判所(Information Tribunal) 請求管理サービス審判所(Claims Management Services Tribunal) 賭博審判所(Gambling Appeals Tribunal) 移民サービス審判所(Immigration Services Tribunal) イングランド苦情処理審判団(Adjudication Panel for England) 【その他移転予定の審判所】海上漁業免許審判所(Sea Fish License Tribunal) 航空運搬審判所(Aircraft and Shipping Tribunal) 国民健康サービス医療審判所(NHS Medicines Appeal Tribunal) 種苗審判所(Plant Varieties and Seeds Tribunal) 破産管財人審判所(Insolvency Practitioners Tribunal) 対外補償委員会(Foreign Compensation Commission) 化学兵器免許審判所(Chemical Weapons Licensing Appeals Tribunal) 採鉱採石審判所(Mines and Quarries Tribunal)</p>
<p><b>保健教育社会保護部・Health, Education and Care Chamber</b>：従前の介護水準審判所(Care Standards Tribunal) 精神衛生不服審判所(Mental Health Review Tribunal) などへの審査請求事案を継承</p>
<p><b>軍人恩給傷痍軍人補償部(War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber)</b></p>

**租税部 (Tax Chamber)** : 従来の5種類の租税審判所～「一般コミッショナー (GC = General Commissioners)」、「特別コミッショナー (SC = Special Commissioners)」、「706条審判所 (Section 706 Tribunal)」、「704条審判所 (Section 704 Tribunal)」および「付加価値税関税審判所 (VAT and Duties Tribunals)」～の審査請求事案を継承

**土地財産住宅部 (Land, Property and Housing Chamber)**

上級審判所に置かれた3つの部

《各部は、部長審判官 (Chamber Presidents) が統括》

- ・ **行政不服審査部 (Administrative Appeals Chamber)** : 下級審判所の 社会保障部 保健教育社会保護部および 軍人恩給傷疾軍人補償部からの再審査請求事案を管轄
- ・ **不動産部 (Lands Chamber)** :
- ・ **金融租税部 (Finance and Tax Chamber)** : 下級審判所租税部からの再審査請求事案を管轄【従前の特別コミッショナーその他租税関係審判所、ならびに金融サービス金融市場審判所 (FINSMAT = Financial Services and Markets Appeal Tribunal) および年金調整審判所 (PRT = Pensions Regulator Tribunal) などが管轄する事案を継承

#### 網掛け

した部は、課税処分等にかかる審査請求や再審査請求事案を所轄

## (2) 審判所の指揮系統

審判所は、審判所行政の長である審判所長 (Senior President of Tribunals) が指揮統括し、第一段階審判所および上級審判所の各部は、審判所長の指揮の下、それぞれの部長審判官 (Chamber Presidents) が統括する。

### 審判所長

第一段階審判所と上級審判所の双方を束ねるトップの官職として審判所長が任命される。審判所長は、司法職選任委員会 (JAC = Judicial Appointments Commission) が用意した候補者名簿の中から大法官が推挙し、女王が任命する。現在、カーンワス (Lord Justice Carnwath) 高等裁判所判事が任命されている。

審判所長は、審判所行政の最高責任者である。審判所長は、執行行政庁や司法行政の最高責任を負う高等裁判所首席裁判官 (Lord Chief Justice) からも独立して職権を行使できることが保障されている。

審判所長の主な任務は、大きく三つある。一つは、審判所の長として審判所を代表して、審判所行政について議会や関係大臣に対して見解を表明することである。もう一つは、審判所手続委員会

(TPC)の支援を受けて、審判所における審判手続や審判所行政事務処理に関する事項についての審判所規則・tribunal rulesを作成することである。三つ目は、大法官の同意のもと、第一段階審判所と上級審判所の構成、各部への管轄事項の分配、審判所審理員の任命資格要件を定めた命令を作成することなどである。

なお、審判所長は、事務局に対して、審判所サービス (TS) や司法調査委員会 (Judicial Studies Board) と協力して、審理員研修、そのプログラム開発などを行うように求め、その責任を負う。

ちなみに、法律 (2007年審判所実施法) 上の職位ではないが、審判所長は、その権限に基づいて、審判所長代理 (Deputy Senior President) を任命できる

### 部長審判官

2007年審判所実施法に従い、第一段階審判所の各部にはそれぞれ部長審判官 (Chamber President) が置かれる。第一段階審判所の各部の部長審判官 (その規模に応じて任命される部長審判官代理 (Deputy Chamber Presidents) を含む。) の職位には、上級審判所の審判官・ジャッジである者が任命される。部長審判官 (部長審判官代理を含む。) の任命は審判所長が行う。

## (3) 審理員の類型

イギリスの審判機関は、従来から、当事者主義ないし対審制を基調とした口頭審理主義を原則としていることから、法曹資格のある者が広く審理員 (members) に加わっており、準司法的な色彩の濃い制度となっていた。言い換えると、わが国のような純粋に行政組織内の一機関、法曹資格を有しない行政官がほぼ審判官となっている組織とは異なる。

また、イギリスの審判機関は一般の民 (たみ) の中から無作為抽出し、参審員 (lay members) として審理に参加するなど参審的な仕組みを織り込んでつくられていたとの指摘もある。しかし、法務省は、こうした指摘は誤りであり、法曹資格のない者が審理員になっているとしても、そうした人たちは、何らかの分野での知見を有する専門家 (experts) であり、純粋に一般の民が参審員として審理に参加している事実はないとしている。

【See, Tribunals Service, Transforming Tribunals: Implementing Part 1 of the Tribunals, Courts and



Enforcement Act 2007 ( Consultation Paper Code Number: CP 30/07 ) ( Ministry of Justice, 28 November, 2007 ) at 49~50.

[http://www.justice.gov.uk/docs/tt\\_consultation\\_281107.pdf](http://www.justice.gov.uk/docs/tt_consultation_281107.pdf) [ 筆者HP最終閲覧2009年6月1日 ]

次に、審理員の選任についてである。第一段階審判所の場合、審判官・ジャッジその他の審理員とも、大法官が任命する。一方、上級審判所の場合、審判官・ジャッジについては大法官の推挙に基づき女王が任命する。審判官・ジャッジでない審理員については大法官が任命する。

新たに誕生した審判所の審理員は、大きく分けると、次のように、法曹資格のある者と法曹資格のない者とに分けられる。また、法曹資格のない者は、3つ(《a》~《c》)に細分できる。

【図表3】新審判所の審理員

法曹資格のある者 (legally qualified members)
<p>弁護士や裁判官としての実務経験のある者。これら法務専門職で、審判所で審理員を務める者は、「審判官・ジャッジ (judge)」の名称で呼ばれる。【ちなみに、イギリスの法曹システムの特徴は、法曹一元化制度の下にあることと、非常勤ジャッジを幅広く採用していることである。事実、裁判所ないし審判所で非常勤ジャッジを務める者の数は、常勤ジャッジの数の2倍にもおよび。通例、事務弁護士 (solicitors) 法廷弁護士 (barristers) [スコットランドでは弁護士 (advocates)] から、非常勤ジャッジ、そして常勤ジャッジに登りつめる者も多い。】</p>
法曹資格のない者 (non-legal members)
<p>(a) <b>保健介護専門職</b> (healthcare qualified professional) : 医師、看護師、心理療法士など、一定の公的資格を有する専門家。これまでのところ、介護水準審判所 (Care Standards Tribunal) や精神衛生不服審判所 (Mental Health Review Tribunal) のような保健介護分野の審判所が、非常勤の医師を相談員として依頼した程度の実績よりない。しかし、今後は、こうした専門家を審理員として登用し、法曹資格のある審判官に陪席させるなどして、審理手続に参加させる方向が検討されている。</p>
<p>(b) <b>その他の専門職</b> (other qualified professional) : 鑑定士、公的会計士、薬理学専門家、獣医師など。これまでの、租税関係の審判所では、公的会計士 [勅許会計士 (CA) や公認会計士 (CPA) など] を審理員に登用した例が数多い。</p>
<p>(c) <b>その他の専門家</b> (other experts) : 高度専門職有資格者ではないが、精神病院で患者の介護経験を積んだ者、軍役の経験を重ねた者、特定の業種において職歴を積んだ者など。とりわけ、こうした専門的知見を有する専門家を「専門員・expert」の肩書で第一段階審判所の審理員として登用し、部長審判官に陪席するかたちで審理手続に参加させる方向で検討がすすんでいる。</p>

レゲット報告書では、主に事実問題を審理する第一段階審判所に対して、法曹資格のある者以外

の各種専門職やその他の専門家などの審理員への登用、審理への陪席を奨励している。これにより、主に法律問題を扱う上級審判所や司法裁判所とは異なる存在意義を示すように勧告している。

【レゲット報告書 Part I Chapter 7: The conduct of tribunals at 7.24 ~ 7.26、参照。】

#### (4) 第一段階審判所の概要

第一段階審判所は、それまで各種審判所に管轄が認められてきた行政処分等に対する審査請求事案について、原則として、イギリス全土を通じて管轄権を行使する。具体的には、第一段階審判所の所定の部が管轄することになる。

#### 人員の配属

第一段階審判所は、5つの部からなる。第一段階審判所の審理員は、法曹資格の有する審判官・ジャッジと法曹資格のない者からなる。2007年審判所実施法の下、監督権限を有する審判所長が、各部の部長審判官の助言を得て、各部への審理員の配属を決定することになっている。

従前の縦割りで設置されていた審判所に審理員は、新たに設置された第一段階審判所の審判官・ジャッジその他法曹資格のない審理員になる。今回の制度改革に伴う審理員の具体的な配属にあたっては、経歴、その所属に基づいて行う旨の方針が明確にされた。

#### 業務担当

2007年審判所実施法は、審理員に対して、複数の部で審理を担当させることができる旨を定める。第一段階審判所社会保障部のように膨大な件数の処理が求められるところもあれば、利用件数がきわめて限定される部も予想されるからである。

審判所長が、審判サービスの需要を考慮して、審理員に対して複数の部で審理を担当 (assignment) してもらいたいとする。この場合には、本人および現在所属する部の部長審判官の同意を得られれば、他の部でも業務担当をしてもらうことができる。

#### 研修の実施

利用者・カスタマーに迅速・公正・効率的な紛争処理サービスを提供するためには、審理員の資質向上が不可欠である。また、資質の向上は、効率的に審判サービスを提供するにもつながる。審

判所長は、必要に応じて審理員に対して研修を実施することになっている。ふだんの研修を強化し資質を向上させることは、審理員に対して、迅速かつ機動的に複数の部で業務担当を願うことも可能になる。とりわけ、非常勤の審理員に任命される法曹も多く、さらには今後、法曹以外の専門職やその他の専門家を専門員として任命する方針であることから、研修の持つ意味は重い。【レグット報告書 Part I Chapter 7: The conduct of tribunals at 7.29 ~ 7.35、注(3)参照。】

#### (5) 上級審判所の概要

上級審判所は、今回の制度改革で新たに設けられた審判所である。その管轄は、今回の制度改革で高等裁判所から移譲を受けた行政訴訟(司法審査)の管轄事項にかかる事案(つまり、執行行政庁その他の公的政策機関が行った処分に関する訴えでこれまで高等裁判所が管轄してきた事案)、社会保障子ども支援コミッショナーその他これまで地方団体の審判所が管轄し、今回の制度改革で肩代わり担当することになった再審査請求事案を含む。また、上級審判所は、第一段階審判所の判決に不満な審査請求人から法的争点について再審査請求を申し立てられた事案も担当する。

#### 上級審判所の審判官

上級審判所では、審判官・ジャッジ(judge)が、事案によっては専門員(expert)である審理員の陪席を得て、再審査請求事案を裁断する。審理は、審判官が指揮する。審判官は、司法上の宣誓を求められ、かつ、司法裁判所の裁判官と同様に、審判の独立が保障されている。審判官には、担当する法分野の専門家が充てられることになっている。審判官には、常勤と非常勤がある。

また、例えば、これまで社会保障コミッショナーを務めた者は原則としてすべて、上級審判所の審判官に任命され、継続してその職務を遂行することになっている。

高等裁判所、控訴裁判所、カウンティ裁判所(County Courts)などの判事は、常勤ないし非常勤のかたちで上級審判所の審判官を務めることができることになっている。したがって、ジャッジによっては、勤務の一部は上級審判所で審判官として審理にあたり、残りの勤務は控訴裁判所で裁判官として審理にあたるというかたちになる場合も出てくる。

ちなみに、今回の改革で、現在の審判官の定

員、約3,750人(常勤1,500人+非常勤2,250人)に加え、新たに約2,700人(常勤430人+非常勤2,300人)の審判官が誕生することになる。【See, News, "Tribunal service reform to create 2,700 new judges," The Times (Nov, 3, 2008).】

上級審判所の審判官は、通例、1人で事案の審査に当たることになっている。しかし、複雑な事案については、専門員も審理員として陪席を務めることができる。

#### 上級審判所の「上位記録裁判所」の意味

上級審判所は「上位記録裁判所」とされている(2007年審判所実施法3条5項)。この種の裁判所とされると、高等裁判所と対等の司法機関とみなされる。そして、そこででの裁判・審判記録は恒久的に保存されることになる。

また、その判決は、先例拘束性を有し、審判所および公的機関を拘束する。もう少し身近な例でいうと、上級審判所の判決は、第一段階審判所を拘束することになることを意味する。したがって、先例になる判決を下すにあたっては、上級審判所と第一段階審判所とは、法的争点のみならず、事実認定においても十分な意思疎通が要る。

#### 行政処分等に関する高等裁判所司法管轄事項の上級審判所への移譲

すでにふれたように、今回の改革で、上級審判所は、高等裁判所から行政訴訟(司法審査)の管轄事項、つまり、執行行政庁その他の公的政策実施機関が行った処分等に関する訴えでこれまで高等裁判所の女王座部(Queen's Bench Division of the High Court)のなかに置かれた通称「行政法廷(Administrative Court)」や、高等裁判所の大法官部(Chancery Division)[2008年4月現在、定員18人]が審査してきた管轄事項など、の移譲を受けた。

言い換えると、今後、上級審判所は、高等裁判所での司法審査が認められない処分等に関し司法審査権限を行使できることになった。【ここで、イギリス法における「decision」という文言の邦訳について、一言ふれたい。イギリス法においては、行政庁などの「処分」、処分庁からは完全に独立した第一段階審判所における審査請求事案にかかる「裁断」、さらには、上級審判所における再審査請求事案や司法審査事案にかかる「裁断」、



には、いずれも「decision」の文言が使われている。本稿では、行政庁などのdecisionについては、「処分」と邦訳をする。また、審判所のdecisionについては、「裁決」と邦訳する。もちろん、審判所の審査請求事案や再審査請求事案にかかるdecisionには「審決」、上級審判所の司法審査事案にかかるdecisionには「判決」の邦訳を当てるのも一案である。ちなみに、「decision」の文言については、司法裁判所の「judgment」の文言との対比での考察も欠かせない。】

高等裁判所の首席裁判官が出した2008年10月29日に指示に基づいて、2008年11月3日に、高等裁判所から、上級審判所に対して移譲された司法審査管轄事項は、次の二つである。

【図表4】上級審判所で司法審査に付される事案の範囲

- ・ 犯罪被害者補償スキームの下での決定に対する高等裁判所で審査事案
- ・ 新たな審判所手続規則（Tribunal Procedure Rules）の下で第一段階審判所が裁決を下した場合で、当該裁決が高等裁判所での司法審査の対象外となっているときには、上級審判所は、司法審査権限を行使することができる。

上級審判所が、こうした新たな管轄事項（司法審査事案）を審理し、裁断を下すことができるようにとのことで、上級審判所に対して新たに一定の権限が付与された。

それらは、従来から、司法裁判所に付与されている権限である。具体的には、（a）職務執行命令（mandatory order）、（b）禁止命令（prohibiting order）、（c）棄却命令（quashing order）、（d）確認判決（declaration）、（e）差止命令（injunction）を発する権限である。こうした権限を行使して下された上級審判所の裁決等は、司法審査の求めに応じて高等裁判所が下した判決・決定と同等の効力を有する。

#### 再審査請求のための手続

上級審判所での再審査請求（onward appeal）ないし控訴裁判所での司法審査（judicial review）を求める場合は、申請人（applicant）は、上級審判所ないし控訴裁判所に申請（petition）し、許可（permission, leave）を得なければならない。原則として、いかなる「当事者」も再審査請求と、司法審査を求める権利がある。言い換えると、課税

処分等を例にしてみると、納税者のみならず、課税庁（歳入関税庁・HMRC）にもこうした権利がある。許可を求めるにあたり、その者は、当該事案に対し十分な利益があることを証明しなければならない。また、その請求は、特段の事情が認められる場合を除き、請求期限内にしなければならない。

【図表5】上級審判所での審理手順

#### 再審査請求の申立てにかかる許可

- ・ 再審査請求を望む人は、まず上級審判所に対して再審査請求の許可を申し立てるものとする。この場合において、第一段階審判所が再審査請求の許可を出しているときには、その旨を申し立てなければならない。また、2008年11月3日以前に旧租税審判所が出した裁決等について再審査請求を求める場合も、上級審判所に対して再審査請求の許可を申し立てるものとする。
- ・ 再審査請求の許可申請に当たっては、まず、第一段階審判所に申請して、上級審判所に対する再審査請求の許可を得るものとする。この場合においては、第一段階審判所の裁決等書に加え、裁決等にかかる理由が附記された理由記載書（statement of reasons）を提出するものとする。
- ・ 第一段階審判所の裁決等の通知を受けてから原則として42日以内に再審査請求の許可を求めなければならない。ただし、特段の理由があり、かつ、それが認められれば、期限後も許可申請ができる。

#### 再審査請求・司法審査請求

- ・ 許可（grant of permission）が得られれば、再審査請求ないし司法審査請求ができる。逆に、不許可（refusal of permission）となれば、再審査請求ないし司法審査請求ができない。
- ・ 再審査請求の許可が得られた場合、再審査請求人は、その許可通知書を受け取った日から30日以内に再審査請求を申し立てなければならない。

#### 裁決のレビュー（再調査）手続

第一段階審判所は、審査請求事案についての審理を終えれば、担当審理員などの合議により、判断（議決）をすることになる。当該裁断は、裁決書（decision in writing）として当事者へ送達される。これは、上級審判所での再審査請求事案についても同じである。

新たな審判所手続において、当事者は、当該裁決に瑕疵があると思う場合には、審査請求事案や再審査請求事案に関する裁決書の送達の日から28日以内に、それぞれの審判所に対して、当該裁決のレビュー（再調査）を申し立てることができる。ただし、第一段階審判所の裁決で、許可を得

て、再審査請求をした場合や、上級審判所の判決で控訴裁判所へ提訴した場合は、この限りではない。

#### (6) 審判所手続委員会

伝統的な審判所での審理手続においては、駆け込み救済機関としての役割が重視された。救済に実をあげるため、審理員（コミッショナー）の裁量に委ねられる面も多く、また、柔軟なかたちの口頭陳述を取り入れるなどして、厳格な形式主義にとらわれることなく行われてきた。しかし、一方で、手続が柔軟であるがために、情報開示や証拠の提出などをめぐり、当事者間あるいは当事者と審判所の間での手続のすすめ方ではしばしば混乱をきたすこともあった。こうした現実を勘案して、新たな審判所の制度化に当たっては、各界から裁判所などと同じ程度の水準の審判所規則（tribunal rules）の制定が望まれ、その要望は実現した。

### 旧租税審判所から新たな租税審判所への移行

歳入関税庁（HMRC）は、2005年に、当

時の内国歳入庁（Inland Revenue）と関税消費税庁（HM Customs and Excise）の両庁が合併し、新たに誕生した。このような租税執行にかかる現業部門の統合、HMRCの誕生後も、租税審判機関は統合されずに複数存在し、それぞれの規則や慣行に従い運営されてきた。

今回の抜本的な審判所制度改革は、歳入関税庁（HMRC）にとっても、ある意味では、自らの課税処分等にかかる紛争処理制度の現代化を積極的にすすめるための好機でもあった。

#### 1 旧租税審判所制度の概要

新たな二進級の審判所における審査請求および再審査請求手続は、多分に旧租税審判所の手続を踏襲したものになっている。

今回の審判所改革以前まで、課税処分等に関する不服申立（審査請求）事案を処理することをねらいに、5つの租税審判所が置かれていた。このように、複数の租税審判所がつくられていったのは、多分に歴史的な経緯による。それぞれの審判所創設の経緯および組織や権限などを簡潔に図説すると、次のとおりである。

#### 旧一般コミッショナー（GC = General Commissioners）

- ・**歴史的経緯**：一般コミッショナー（以下「GC」）は、イギリスで最初に誕生した審判所（tribunal）である。1799年所得税法（Income Tax Act 1799）に基づいて設置。正式名称は、General commissioners of Income Tax。当初は、治安判事裁判所（Magistrates' courts）と同様の組織と権能を有したが、その後、審判機関に進化。
- ・**GCの管轄**：GCは、歳入関税庁（HMRC）が行った直接税に関する処分等の不服申立て（審査請求）事案を審理する審判所。GC約2,000人が、無償で、イングランド、スコットランド、ウェールズおよび北アイルランドの約400の地域で審査請求事案を担当。
- ・**審理**：審理は、課税庁および納税者またはそれぞれの代理人が出席し、書面に加え口頭による弁論を行う対審手続によりすすめられる。審理の開催場所は、常設の場合よりも、市民会館、ホテル、裁判所の一室など特設の場合が多い。GCは、請求人や相手方に対して職権による証拠提出を命じ、鑑定証人を召喚し証言を求めることができる。通例、審理員は3人である。しかし、現実の審判実務では、証拠を、審査請求人の相手方である課税庁に依存する常態にあった。また、GCではなく、実質的に弁護士から任命されている書記が審理を主導していた。書記が、審理において、GCに対し、相手方である課税庁（HMRC）に処分理由を問うように求めるなど、文書管理水準も悪く、問題が山積。
- ・**GCの組織**：GCは、伝統的な地域に根ざした独立性の強い組織で、地域の寄合的な色彩が濃厚。1994年まで、大法官局（LCD = Lord Chancellor's Department）に移管されるまで、課税庁（当時の内国歳入庁（IR = Inland Revenue））の所管であった。また、それまで、組織を中央集権的に束ねる主席コミッショナーも選任されておらず、大法官ないし高等裁判所主席裁判官に対する説明責任を負う体勢にもなかつたことから、改革の必要性が問われてきた。（1995年に、全国一般コミッショナー連盟（National Association of General Commissioners）が誕生、現行法《当時》の枠内での組織改革が試みられた。）
- ・**GCの選任**：GCは、各地域の選任委員会の推挙に従い、大法官が、各地域の商業的な知識にたけた一般の民の中から任命。GCは、無償の任務で、資格要件は特になし。GCは、コミッショナー長および書記（通例、税務にたけた事務弁護士）を選任し、審理の進行、行政事務処理、法律相談に応じるように依頼。書記は、有償で事務等を担当し、独立行政機関である審判所サービス（TS）から支払を受ける。
- ・**GCの業務支援**：審査請求事案の付託は、おおむね歳入関税庁（HMRC）が担当。各地域にあるGCの審判組織の古色蒼然とした体質を改めるべく、審判所サービスは、収支計算業務の支援、指導、監督、さらにはGCの研修などを担当。
- ・**GCでの審理手続**：審査請求事案に審理は、1994年以降は、「1994年一般コミッショナー（管轄および手続）規則（General Commissioners（Jurisdiction and Procedure）Regulations 1994）」に準拠。

- ・**G C組織の弱体化**：申告納税への移行や各種税額控除にかかる審査請求事案管轄の他の審判所への移譲などに伴い、G Cが扱う審判事案の数が減少するであろうとの予測にそってG Cの広域合併や再編がすすめられた。処理件数も、最盛期には年20万件あったのが、4万件に落ち込み、憲法問題省（当時）は、新たなG Cの任命を停止。補充がないことから、退職などに伴い、最盛期には約3,500人いたG Cの数も約2,000人にまで減少した。
- ・**移行・廃止**：2009年4月1日の第一審審判所租税部の誕生に伴い、一般コミッショナー・G Cの審判業務も同部に移行・引継がれた。法務専門職でない多くの一般コミッショナーは、新制度の発足を機に、2000年あまり続いた一般コミッショナー制度の終焉と運命を共にすることになった。

#### 旧特別コミッショナー（S C = Special Commissioners）

- ・**歴史的経緯**：特別コミッショナー（以下「S C」）は、歴史的には1805年にまでさかのぼる。一般コミッショナー（G C）の負担を軽減するねらいで設けられた。その後、S Cは、G Cと共に、1964年租税管理法・Taxes Management Act 1964および1970年租税管理法（その後は年次の財政法・Finance Actsで改正、租税管理法に挿入）に基づいて、租税政策実施機関（課税庁）から独立した審判所として運営されるようになった。正式名称は、Commissioners for the special purposes of the Income Tax Act。
- ・**管轄の範囲**：より複雑なあらゆる直接税および印紙税などにかかる審査請求を処理事案によっては、S Cが専属管轄権を有するが、多くの事案については、請求人が審査請求先をS Cにするか、G Cにするか選択可能。
- ・**審理**：審理は、課税庁（HMRC）および審査請求人（納税者）またはその代理人が出席し、書面に加え口頭による弁論を行う対審手続による。G Cは、請求人や相手側（HMRC）に対して職権による証拠提出を命じ、証人を召喚し証言を求めることができる。審理は、通例、1人の審理員が担当する。複雑な事案では、他に2人の審理員が加わる。この場合、そのうちの1人が担当審理員を努め、残り2人が参加審理員となる。S Cでの審理手続は、1994年以降、「1994年特別コミッショナー（管轄および手続）規則（Special Commissioners（Jurisdiction and Procedure）Regulations 1994）」に準拠。
- ・**S Cの組織**：審判所は、1人の首席特別コミッショナーと5人の常勤の特別コミッショナー（S C）で構成。他に非常勤の19人の特別コミッショナー代理がいる。また、これら全員は、付加価値税・関税審判所（VAT and Duties Tribunals）で、担当審判官（chairman）を務める。各地域の商業的な知識にたけた一般の民の中から100人を超える審理員が審査請求事案の審理に参加。年間の処理実績は、年によりばらつきはあるものの、100～150件程度。
- ・**S Cの選任**：S Cは、所管大臣等の答申を得て、大法官が任命。
- ・**審判所の組織・運営支援**：S Cによる審理は、ロンドン、エジンバラ、ベルファストその他必要に応じて地域を巡回して開催。S Cの組織運営は、審理が集中するロンドンにある特別コミッショナー事務局において、独立行政法人の審判所サービス（TS）が任命した書記官（Registrar）が担当。
- ・**移行・廃止**：2009年4月1日の第一審審判所租税部の誕生に伴い、S Cの審判業務も同部に移行・引継がれた。

#### 旧706条審判所・Section 706 Tribunal

#### 旧704条審判所・Section 704 Tribunal

- ・**歴史的経緯**：1988年所得法人税法（Income and Corporations Taxes Act 1988）706条の規定に基づいて設けられた審判所。正式名称は、Tribunal constituted under Section 706 of the Income and Corporation Taxes Act 1988。財務省（Treasury Department）が業務支援をし、課税庁（HMRC）が審理員の報酬などを負担。2007年所得税法の下、実質的に、この審判所の業務は2つに分割された。つまり、2007年4月6日以降、1988年所得法人税法706条審判所と、所得税法704条審判所である。
- ・**管轄の範囲**：（a）証券取引にかかる個別租税回避否認規定である1988年所得法人税法706条の規定による課税庁（HMRC）の課税処分、および（b）706条の規定による課税処分にかかる特別コミッショナー（S C）の判決の再審査請求（ただし《b》は稀）。個人の証券取引にかかる個別租税回避否認規定である2007年所得税法704条の規定による課税庁（HMRC）の課税処分
- ・**審理員の任命**：5人前後の審理員の任命は大法官。ただし、審判所長（President）は、付加価値税関税審判所長を兼任。
- ・**審理の開催**：多くの事案は、ロンドン、マンチェスターおよびエジンバラにある審判センターならびに衛星中継で各地に設けられる審判センターで審理。年間の処理実績は、数件。
- ・**審判所の組織・運営支援**：財政は課税庁（HMRC）が措置。審判所事務は、審判所サービス（TS）が任命した書記官が担当。
- ・**移行・廃止**：2009年4月1日の第一審審判所租税部の誕生に伴い、この審判業務も同部に移行・引継がれた。

#### 旧付加価値税関税審判所・VAT and Duties Tribunals

- ・**歴史的経緯**：付加価値税関税審判所は、イギリスでの付加価値税（VAT = Value Added Tax）の導入に伴い、1972年に、従来あった審判所を再編の上創設。その当時の関税消費税庁（Customs and Excise）が、関税や個別消費税に加え付加価値税（VAT）に関して行った処分等にかかる審査請求事案を取り扱ったことにはじまる。その後、保険料税（Insurance Premium Tax）、産業廃棄物埋立税（Landfill Tax）、気象変動負荷料（Climate Change Levy）などの処分にかかる審査請求事案も担当（大部分はVAT事案）。

- ・**審判所の組織**：審判所は、1人の非常勤のスコットランド担当副審判所長（Vice-President for Scotland）に加え、5人の常勤の審判官（chairman）と30人の非常勤の審判官で構成。全員10年以上の法律実務経験のある法律家。（ちなみに、すべての前記の特別コミッショナー（SC）は、付加価値税・関税審判所の審判官を兼任。）また、審判所は、100人前後の法曹資格のない審理員を擁する。
- ・**審判所での審理**：審理は公開で行われ、審判所長あるいは1人の審判官のみが担当する場合と、1人から2人の専門員（会計士などの専門職）が参加する場合とがある。すべての判決は公表。審判所は、争訟費用の負担を命じる権限を保有。審判所の判決等に不服な者は、イングランドでは高等裁判所（ただし、スコットランドでは民事上級裁判所、北アイルランドでは北アイルランド控訴裁判所）に訴訟を提起可能。例外的に、イングランドでは、一定の要件が整えば、控訴裁判所へ飛躍控訴可能。
- ・**審判の開催**：審判は、ロンドン、マンチェスター、パーミングハムおよびエジンバラでは日常的に開催。その他の地域では、定期的に巡回するかたちで開催。年間、3,000件前後の審査請求事案を受審。ただし、処理実績は4分の1程度とかなり低調。
- ・**移行・廃止**：2009年4月1日の第一審審判所租税部の誕生に伴い、この審判所の業務も同部に移行・引継がれた。

【See, Ian Saunders, Taxation: Judicial Review and Other Remedies (1996, Wiley)。なお、旧審判所制度の邦文による分析・紹介として、伊川正樹「イギリス（イングランド・ウェールズ）における租税救済制度」三木編『世界の税金裁判』（2001年、清文社）所収参照。】

## 2 新たな租税審判所の指向

従来あった5種類の租税審判所は、かなり広範な租税不服審査事案を管轄してきた。このため、大胆な租税不服審判制度の改革を行う場合、その影響は大きく、個人納税者はもちろんのこと、小規模企業納税者から多国籍企業納税者にまでおよび、したがって、新たな制度の構築にあたっては、汎用性に富んだデザインが求められる。

とりわけ、伝統的な一般コミッショナー（GC）制度の歴史の中で培われた、商業や会計など何らかの専門的知見を有する一般の民が庶民感覚で審理員として審理に参加できる参審的な仕組みを維持することは、審判制度における官僚主義ないし形式主義万能の空気をリフレッシュするためにも、極めて重要である。

また、審判サービスを受ける側の利便性を確保する視点から、地域審理サービスセンターの創設・適正配置や電子審判システムの構築などの活用による利便性の確保、迅速性の確保などが、十分に反映された制度でなければならない。

第一段階審判所租税部は、上級審判所の部長審判官（Chamber President）が指揮を執ることになっている。上級審判所は、法曹資格のない者を審理員に選任することができる。上級審判所のすべての審理員は、第一段階審判所の審理員となり、第一段階審判所に係争された事案を審理することができる。上級審判所は、審判官・ジャッジ代理として審理に参加する者を有することができる。

新制度への以降前から従来の5つの租税審判所で係争中の事案は、2009年4月1日

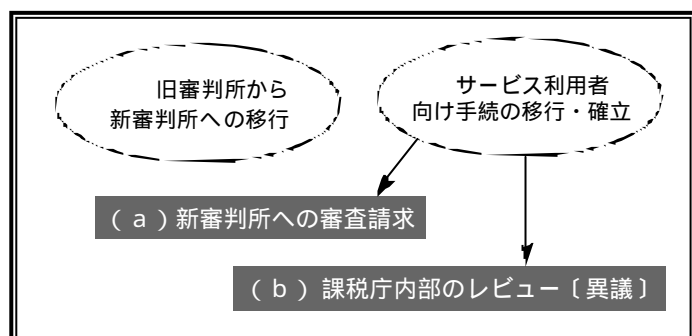
から、原則として第一段階審判所で継続審理に付された。第一段階審判所租税部で審理される事案は、請求人である納税者がその判決（decisions）に不満な場合には、上級審判所金融・租税部に再審査請求を申し立てることができる。ただし、再審査請求は、原則として法律上の争点に限り、上級審判所の許可がある場合に限り認められることになっている。

## 3 新たな租税審判所への移行作業

新たな審判所への移行作業は、大きく二つに分けることができる。

一つは、旧審判所から新審判所への移行、具体的には、組織や人員、手続等を新審判所に移行、継受させるに必要な法律（2007年審判所実施法）を施行のための命令（orders）や規則（regulations）の制定作業や、新審判所規則（rules）の制定作業である。もう一つは、審判所のサービス利用者・カスタマーが久しく享受してきた手続的な処遇を新制度へつなげるための作業である。

【図表6】租税不服申立制度・手続の二大移行作業の概要



(1) 審判所サービス主導の新審判所への移行作業  
法務省 (MoJ) は、「審判所サービス (TS)」を置いて、そこに、各界からの協力・参加を得て、審判所の効率的な運営・支援に加え、新審判所制度へのスムーズな移行に向けた作業を行わせている。

審判所サービス・TSは、租税関係について、旧租税審判所を新たな審判所制度へスムーズに移行させるねらいで、「租税不服審査現代化プロジェクト利害関係人協議団 (Tax Appeals Modernization Project Stakeholder Group)」(以下「租税不服審査利害関係人協議団」という。)を立ち上げた。

この租税不服審査利害関係人協議団は、サービス利用者である納税者が久しく享受してきた手続的な処遇を新制度へスムーズにつなげる作業を行い、第一段階審判所租税部や上級審判所金融租税部をカスタマーである納税者本意のサービスを提供できる組織に磨き上げる任務を負っている。

この租税不服審査利害関係人協議団には、法務専門職や会計専門職、低所得者税制改正協議団 (Low Incomes Tax Reform Group)、英経団連 (CBI = Confederation of British Industry)、課税庁 (HMRC) など、租税審判所改革に影響を受ける主要な利害関係団体が参加した。審判所側からは、一般コミッショナー (GC) や書記官なども加わった。

#### (2) 旧租税審判所審理員の新審判所への異動

2009年審判所業務及び歳入関税庁不服申立ての移転に関する命令 (Transfer of Tribunal Functions and Revenue and Customs Appeals Order 2009) [以下「2009年審判業務移転令」という。] 5条によると、従来からある5種類の租税関係審判所の審理員は、一般コミッショナーの審理員などは別として、新審判所へ異動する。

【図表7】 審理員の新審判所への異動

旧職位	新職位
特別コミッショナー	上級審判所の審判官
特別コミッショナー代理	第一段階審判所の審判官 および上級審判所の審判官代理
付加価値税関税審判所長	上級審判所の審判官
付加価値税関税審判所の担当審判官	第一段階審判所の審判官 および上級審判所の審判官代理
付加価値税関税審判所の審理員	第一段階審判所の審理員
706条審判所の担当審判官	上級審判所の審判官
706条審判所の審理員	第一段階審判所の審理員
704条審判所の担当審判官	上級審判所の審判官
704条審判所の審理員	第一段階審判所の審理員

#### 4 新租税審判所および上級審判所手続規則

租税審判手続については、2009年4月1日現在までのところ、「2008審判所手続 (上級審判所) 規則 (Tribunal Procedure 《Upper Tribunal》 Rules 2008)」や「2009年第一段階審判所 (租税部) 規則 (First-tier Tribunal 《Tax Chamber》 Rules 2009)」が、すでに施行されている。

#### (1) 第一段階審判所租税部での審理手続の骨子

第一段階審判所租税部は、所得税や法人税などの直接税から、付加価値税から個別消費税などの間接税までさまざまな税目にかかる審査請求事案を審理する。また、単純な事案から複雑な事案まで、さらには、争点金額の多寡にかかわらず、基本的には同じ手続で審理する。

この点、ニュージーランドやカナダのように、国によっては、争点金額の多寡、争点の難易度などに応じて、審理手続を「一般」と「簡易・少額」に分けて審理手続をすすめる仕組みになっているところもある。サービス利用者の便宜と事務の効率性の確保がねらいである。

イギリスの第一段階審判所租税部は、争点金額の多寡による手続の差別化は行っていない。しかし、事務の効率性の確保などには、審判所規則で配慮している。

課税処分等について審査請求があり、その請求が適式であれば、第一段階審判所租税部は審理を開始することになる。この場合、租税部は、2009年第一段階審判所 (租税部) 規則 (First-tier Tribunal 《Tax Chamber》 Rules 2009) 第3編第2部の規定に基づいて、審査請求事案を次のようにクラス分け (allocation of cases to categories) したうえで、審理手続をすすめることになっている。

【図表8】 審査事案のクラス分け

#### 記載不備事案クラス (Default Paper cases)

このクラスに振り分けられた審査請求事案に当たるとしては、期限後申告に対して課された附帯税などをあげることができる。原則として、口頭弁論 (口頭審理) を開かないで判断する事案をいう。当事者は、書面審査にかえて、口頭弁論 (口頭審理) のかたちで実質審理をするように求めることができる。

#### 基礎事案対象クラス (Basic cases)

このクラスに分けられるものとしては、前掲書面審査対象クラスに当てはまらない事案である。原則として、必要な文書交換を行い、かつ、口頭弁論 (口頭審理) を経て判断する

**標準事案クラス (Standard cases)**

このクラスに分けられるものとしては、前掲書面審査対象クラスおよび基礎的審理対象クラスに当てはまらない事案である。より詳細な事案管理を行い、かつ、口頭弁論(口頭審理)を経て判断する。

**複雑事案クラス (Complex cases)**

このクラスに分けられるものとしては、口頭弁論(口頭審理)を経て判断されるが、事案が、(a) 長文にわたるもしくは複雑な証拠又は長期の審理を必要とするもの、(b) 複雑かつ重要な原則もしくは争点に関するもの、または、(c) 金額的に多額なもの。

なお、複雑な審査対象クラスに当てはまるとされ、とりわけ争点が法的なものである事案については、第一段階審判所租税部の部長審判官からの許可があれば、これを上級審判所金融租税部へ移送して審査にあたらせることができる。

**(2) 新「第一段階審判所租税部手続規則」**

第一段階審判所租税部の手続に関しては、固有の規則・rulesが定められている。「2009年審判所手続(第一段階審判所)(租税部)規則(Tribunal Procedure《First-tier Tribunal》《Tax Chamber》Rules 2009)〔2009年273(L.1)号〕(以下「第一段階審判所租税部手続規則」という。)である。この規則は、2009年2月5日に制定され、同年2月13日に議会の承認を得て公布、2009年4月1日に施行された。

【[http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/pdf/uksi\\_20090273\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/si/si2009/pdf/uksi_20090273_en.pdf)】

**(3) 上級審判所金融租税部での審理手続の骨子**

上級審判所金融租税部は、これまであった旧特別コミッショナーを中核に、他の租税審判所、ならびに金融サービス金融市場審判所(FINSMAT=Financial Services and Markets Appeal Tribunal)および年金調整審判所(PRT=Pensions Regulator Tribunal)などの審判サービス業務を引き継ぎ、発足した。上級審判所金融租税部は、第一段階審判所租税部からの再審査事案に加え、高等裁判所(High Court)から移譲を受けた司法審査管轄を含めて、担当する。

すなわち、2009年4月1日から、執行行政庁その他公的政策実施機関による処分等にかかる司法審査は、おおむね控訴裁判所が第一審になり、これまで高等裁判所で担当してきた事項にかかる法的争点は、上級審判所で担当することにな

ったからである。

このための人材確保や研修などは、利用者に対して迅速・公正・効率的な審判サービスを提供する上で重い課題になる。政府は、審理員人事について次のような方針をとった。上級審判所金融租税部の部長審判官に第一段階審判所租税部の部長審判官を兼務させる。高等裁判所の管轄事項の大幅な移譲があったことを織り込んで、高等裁判所大法官部出身の判事を上級審判所金融租税部の部長審判官に任命する。こうした人事交流をすすめることにより、審理員に金融と租税事案に関する情報と経験を積んでもらう。この人事案件は、審判所長が高等裁判所首席裁判官(Lord Chief Justice)と協議して決定する。

上級審判所の審理手続は、担当部の違いを問わず、基本的には、2008年審判所手続(上級審判所)規則に拠ることになっている。

上級審判所金融租税部は、基本的には、第一段階審判所租税部が出した判決の法律上の争点についての再審査請求事案を審理する。再審査請求を望む人(申請人・applicant)は、まず上級審判所に対して再審査の許可を申し立てなければならない。この場合で、第一段階審判所が再審査請求を認める旨の許可を出しているときには、その旨を申し立てていなければならない。また、2008年11月3日以前に旧租税審判所が出した判決について再審査請求を行う場合も、上級審判所に対して再審査請求の許可を申し立てなければならない。

再審査請求の許可が得られた場合、再審査請求申立人は、その許可通知書を受け取った日から30日以内に再審査請求を申し立てなければならない。

**(4) 新「上級審判所手続規則」**

2004年4月1日に発足した上級審判所手続に関しては、固有の規則(rules)が定められている。「2008年審判所手続(上級審判所)規則(Tribunal Procedure《Upper Tribunal》Rules 2008)〕〔2008 No. 2698(L.15)〕である。この規則は、2008年10月9日に制定され、同年10月15日に議会の承認を得て公布、2008年11月3日に施行されている。

**5 サービス利用者の目線での審判所制度再生の課題**

新たな審判所制度の確立に向けた移行作業に関

し、一般利用者の関心の的は、久しく享受してきた審判サービスにおける手続的な処遇が今後どうなるのかにあった。また、移行により具体的に納税者の権利利益につながる恩恵が見えにくいとの批判もあった。こうした一般利用者の関心は、租税不服審査利害関係人協議団における検討事項と重なる点も少なくない。いくつかをとりあげて、検証してみる。

#### (1) 争訟管轄の再編

今回の審判所制度改革により、課税処分等にかかる司法審査の第一審は、おおむね控訴裁判所 (Court of Appeal) となった。このため、これまで第一審とされてきた高等裁判所 (High Court) が管轄してきた租税行政上の法的争点に関する紛争処理は、おおむね上級審判所金融租税部が担当することになった。ただ、従来から、高等裁判所は、租税訴訟における法律上の争点に限り審査を行うこととされていた。こうしたことも手伝って、高等裁判所は、旧特別コミッショナーなど租税審判所が審理し判決を下した事実問題や法的争点について再度審査することには極めて消極的であった。この高等裁判所の消極司法の伝統を上級審判所金融租税部がそのまま引継ぐことになることに對し、税界から懸念が示された。

また、2009年4月から第一段階審判所の判決に不服な納税者は、上級審判所金融租税部で再審査請求を行うことができることとされた。しかし、ここでの再審査請求は、審判所からの許可が必要であり、かつ、原則として法律上の争点に限られる。このことは、納税者が、第一段階審判所での事実認定で歳入関税庁 (HMRC) に勝てない限り、実質的には争訟の途が閉ざされることを意味する。これでは、紛争処理手続において納税者の置かれた境遇は、以前とまったく変わっていないのではないか、いや、むしろ悪化しているのではないかと、との厳しい声も聞かれた。

この点については、従来、裁判所での司法審査には高額な訴訟 (弁護) 費用がかかったため、庶民にとり「司法は高嶺の花」であった。しかし、今後は上級審判所で、簡易・迅速かつ低廉な費用で「実質的な司法審査」サービスを受けることができることになった。この点から見ると、サービス利用者本位の制度再編である、との今回の争訟管轄再編に肯定的な意見もある

#### (2) 口頭審理主義の功罪

わが国においては、各種執行行政庁その他公的政策実施機関の行った処分等にかかる不服申立手続においては、「書面審理」を原則としている (行政不服審査法25条)。この書面審理主義は、審理が簡易迅速であることが最大の利点である。その一方で、執行行政庁その他公的政策実施機関の系統から独立して行政委員会またはそれに準ずる行政機関が、裁判に近い手続である準司法手続で行政審判を行う場合には、公開の「口頭審理」の機会が法律上保障されている例が多い (例えば、独占禁止法61条、労働組合法27条および労働委員会規則41条の7)。「書面審理」、「口頭審理」のいずれを採用するかは、すぐれて立法政策上の課題である。ただ、政策選択の根拠、各手続との整合性などは十分に精査される必要がある。

イギリスにおいては、執行行政庁その他公的政策実施機関の行った処分等にかかる不服申立手続は、伝統的に公開の「口頭審理」を原則としてきた。

一般に、イギリスをはじめとしてコモンロー諸国における審判所での審理は、当事者主義あるいは対審制を基本に、裁判所類似の手続に従い、当事者が文書で提出した事実上および法律上の主張や証拠、その主張についての口頭での弁論といったかたちですすめられる。もっとも、オーストラリアのように職権主義に近い審理方式を採用するところもある。

当事者主義ないし対審制を基調とした口頭審理では、審理員に裁判官に近い資質や知見が求められる。法曹資格のない者を行政経験などに基づいて大量に審理員に登用している場合には、口頭審理主義を採ることは、逆に、審判所運営を難しくする。審理の遅延や偏頗的な手続を招き易い。もちろん、司法裁判所へ出訴する権利が確保されている限りでは、簡易迅速な紛争処理をめざすなら、不服申立制度に書面審理主義を広く採用することも一つの選択といえる。

イギリスにおける審判所制度改革においても、対審制の考え方 (adversarial approach) を基調とした口頭審理主義に関するさまざまな功罪があげられた。【レゲット報告書 Part I Chapter 7: The conduct of tribunals at 7.1 ~ 7.6、参照。】

まず、対審制を基調とする口頭弁論中心の審理手続においては、審査請求申立人にとり、法務や税務の専門職である代理人の関与が極めて重要になる。なぜならば、申立人の相手方 (執行行政庁など) は専門的知見にたけており、多くの場合、



本人争訟ではほとんど太刀打ちできないからである。事実、本人争訟で口頭審理に臨んだ請求人には、形式主義を押し付ける審判所ないし審理員は、高飛車な役人ないし政府側の代弁人のように映るようである。また、代理人関与の審理であっても、申立人は、自分の頭上を飛び交う代理人と相手方との間での専門用語でのやり取りに、「審判所は、素人である庶民からはまったく縁遠い存在である」ように映るといふ。

審判所は、法律的知見にたけた者同士のバトルの場である裁判所ではないはずである。審判所の手続は、自然的正義 (natural justice) の実現に向けて、庶民が駆込み救済を求められるサービス利用者であるカスタマーにやさしいものでなければならない。しかし、イギリスの対審制を基調とする口頭弁論中心の裁判所類似の審理手続においては、簡素な手続による迅速な救済は至難の技である。

現実的な対応としては、争訟代理人依頼権の保障、争訟（弁護）費用の公的支援、審判所サービスの迅速化・効率化のための審理員の資質の向上および審理員への多様な専門職の登用、さらには審査請求前の処分庁内レビュー〔異議申立て・再調査〕手続の充実などで、具体策を探るより手立てがないのかも知れない。

### （３）争訟費用の負担

一般の審判所サービス利用者にとり関心の高い課題の一つは、争訟費用（審判所へ納付する手数料のみならず、争訟代理人や証人等に対する給付）分担についてである。とりわけ、イギリスにおける対審制を基調とする口頭弁論中心の審理手続において、争訟代理人へ支払う弁護費用は、あまり複雑でない事案でも巨額にのぼる。争訟における費用は、最終的には敗訴者が負担するのが原則である。従来から、行政不服審判制度一般についていえば、大方の場合、勝敗にかかわらず、各当事者が自己の争訟費用を負担することになっているといえる。

しかし、イギリスの租税不服審判における争訟費用負担については、他の審判所とは若干異なる方針を貫いてきた。まず、租税審判所のうち、旧一般コミッショナー（GC）や旧706条審判所は、争訟費用の負担を命じる権限を有していなかった。これに対して、旧特別コミッショナー（SC）は、若干異なる方針をとっていた。旧特別コミッショナーは、一方当事者の一方的な争訟の取

下げのように、いやがらせ争訟にあたるような、審理において全体的に不合理に行動した当事者に対して、あるいは法的争点が複雑であるため証拠固め多額の費用を使って勝った当事者などに対して、負けた側に争訟費用を負担するように命じることが可能であった。また、旧付加価値税関税審判所（VAT and Duties Tribunals）は、負けた当事者に対して争訟費用の負担を命じる広範な権限を有していた。ただ、課税庁は、自らが勝った場合でも、負けた当事者に対して争訟費用負担を求めることには消極的な方針をとってきた。この方針は一般に「シェルドン慣行（Sheldon practice）」と呼ばれ、付加価値税の導入以降、課税庁が貫いてきたルールである。【<http://www.financeandtax-tribunals.gov.uk/Documents/VATAddedTax.pdf>〔筆者HP最終閲覧2009年6月1日〕】。

今回の租税審判所の一体化で、こうした5つの租税審判所が統一され、争訟費用負担の原則がどのように一本化されるかは、一元化された租税不服審判制度の利害関係人にとっては大きな意味をもっていた。

この点について、改革された審判所制度の下、審判所には、いやがらせ争訟ともいえるような審理において全体的にみて不合理に行動した当事者に対し、あるいは法的争点が複雑で証拠固め多額の費用を使って勝った当事者などに対し、争訟費用の負担を命じることができる権限（orders for costs）を付与されることになった。

### （４）争訟代理人依頼権

従来から租税審判手続は、かなり複雑であり、かつ、専門的な知見を要することから、本人争訟は難しいのが現実であった。こうした事情を勘案して、審判所規則では、請求人が争訟代理人（representative）その他参加人（弁護士か否かを問わない。）を依頼することを認める（第一段階審判所租税部規則11条、上級審判所手続規則11条）。

とりわけ、上級審判所は、もっぱら法的争点を取り扱う「正式記録裁判所（court of record）」とされている。この種の裁判所となると、そこでの審判記録は恒久的に保存されることになる。また、審判廷を侮辱した者は、法廷侮辱（court contempt）の罪を問われかねない。実質的に本人争訟は難しい。したがって、審査請求人に対して審判廷での代理人を依頼する権利を保障することは重い課題である。審判所での審理の公平を期する意



味を含めて、争訟費用、とりわけ弁護費用、の扶助制度の運用のあり方が問われてくる。

歳入関税庁（HMRC）の処分等については、租税訴訟段階はもちろんのこと、内部レビュー（異議申立て・再調査）手続においてすら、税務の専門職の支援なしには争訟をすすめることは難しいのが現実である。とりわけ、第一審審判所租税部での審査請求手続では事実（税額算定など）にかかる審査請求書、答弁書や意見書の作成や口頭弁論では税務の専門職などに、さらに上級審判所金融租税部での法的争点にかかる再審査請求手続では弁護士に、代理を依頼することが必要不可欠となる。

こうした場合、審判所サービス（TS）は、納税者に公的争訟扶助制度の利用の途があることを示唆している。しかし、税務争訟では納税者に勝算の可能性が少なく、また、多額の弁護費用がかかる。したがって、税務争訟手続に訴える場合に、公的争訟扶助制度を利用することは、「悪魔の切り札」に依存するにも等しいとの見方もある。

ちなみに、イギリスでは、従来から勤労世帯税額控除（WFTC）を始めとした、いわゆる「給付つき税額控除」をめぐる紛争が多い。この分野についての執行行政は、社会保障の一環として実施されているということで、課税庁（HMRC）が直接担当していない。つまり、WFTCなどをめぐる納税者と執行行政との間での紛争は、社会保障給付に関する紛争として取扱われてきた。このことから、審査請求は、第一段階審判所の社会保障部（Social Entitlement Chamber）の管轄となる。ここでの手続をすすめるにあたり、低所得者向けの公的争訟扶助制度の一つである「コミュニティ法務サービス（CLS = Community Legal Service）」を利用することができる。

【<http://www.legalservices.gov.uk/civil.asp>〔筆者HP最終閲覧2009年6月1日〕。】

CLSは、弁護費用の公的セーフティネットとして、財務省が予算措置を講じ、法務省の監督の下で活動をしている。無償で、WFTCなどにかかる法律相談（legal advice）や、争訟代理（representation）の支援に応じている。

#### （5）裁判にかかる理由附記

審査請求人の争訟権をしっかりと保障するためには、審判所が裁判を下す場合には、裁判書に加え、判断の理由の附記した「理由記載書（state-

ment of reasons）」の添付を審判所に義務づける必要がある。従来の審判所では、判決を下すにあたっての理由附記の程度については審理員の裁量に任されていた。

法的要件とされていなかったために、附記された理由の中身が不十分で、判決に不満な不服申立人が、司法審査に訴えるにも躊躇せざるを得ないことも少なくなかった。とりわけ、新たに誕生した審判所の手続においては、事案を上級審判所、さらには司法裁判所（控訴裁判所）へもっていくには、それぞれ各審判所の許可（permission, leave）が要る。不服申立人の争訟権の不当な抑制につながらないようにするためにも、判決書に添付される理由記載書への詳細な理由附記は重い課題である。

ひとくちに審判所での審査請求に関する「裁判」といっても、その内容は多様である。また、審判所によっても、給付する審判サービスが異なることから、判決の内容も違ってくる。一般に、課税処分等については、原処分等の「容認（uphold）」、原処分等の「変更（vary）」または原処分等の「取消（cancel）」のいずれかのかたちで判決することができる。ここで、変更の判決とは、納税猶予処分の変更などが考えられる。また、取消の判決とは、課税処分の全部または一部の取消に加え、職権または当事者からの申立てに基づき審判所が指示・directionsをし、あるいは一定の処分等を見直すように慫慂することも含む。この場合においては、指示をするに先だって、審判所は、当事者に対して審理前レビュー（pre-hearing review）参加を命じることができる。このように、判決の種類が多様なことからして、判決に附記された理由の「十分性」についても、事例により異なってくる。

いずれにしろ、新たに制定された審判所規則では、当事者間で判決書の送達が必要ないと合意した場合を除き、審判所は、判決書を当事者へ送達しなければならないことになっている。この場合、審判所は、判決書には理由記載書を添付することとされた。また、審査請求当事者も、認定事実 + 判決 + その理由の要約、または認定事実 + 判決 + その理由の全文を求めることができる。

#### （6）審判所サービスの迅速化・効率化

今回の審判所制度の抜本改革の大きな目標の一つは、「審判所サービスの迅速化・効率化」にあった。

租税審判所に限って見てみても、「審判所サービスの迅速化・効率化」が容易でなかった理由はいくつもあげられている。

まず、旧租税審判所、とりわけ、旧一般コミッショナー（GC）では、ささいな事案が集中豪雨的に持ち込まれ、審理を正常に行うことが難しい状態にあった。しかも、こうした状態が、受理された審査請求事案が審理の日程簿にも載せられないうまま、長期にわたり放置されることにもつながっていた。

その後、所得課税にも申告納税制度が採用された。また、「福祉と課税」を一元化するねらいから「負の所得税（negative income tax）」の考え方を採り入れて制度化された。

各種の給付つき税額控除にかかる審査請求事案が旧社会保障子ども支援不服審判所（Social Security and Child Support Appeals Tribunal）〔現第一段階審判所社会保障部（First-tier Tribunal Social Entitlement Chamber）〕の所轄とされた。こうしたことが、旧一般コミッショナー（GC）が管轄する不服審査件数を劇的に減少させることにつながった。しかし、審理員の任命数も減少したことも手伝ってか、目に見える審判所サービスの迅速化・効率化にはつながらなかった。

また、旧一般コミッショナー（GC）〔審判所〕では、最盛期では3,500人を超える審理員（コミッショナー）を、各地域の選任委員会の推挙に基づき大法官が任命した。審理員は、無償（ボランティア）の任務であり、特別の選任資格要件もなかったことから、その地域の名士などが推挙される傾向が強かった。この古色蒼然とした不透明な推挙方法もさることながら、審理員に法的知見を有する人材が推挙されてこなかったことが、致命傷であった。ますます複雑化し、法律や会計などの専門的な知見を要する租税分野での紛争処理サービス需要に、審理員の素人の常識だけでは歯が立たない。政府は、審判所書記に事務弁護士・ソリスターを非常勤で登用するなどして対策を練ってはきた。しかし、その結果、審理員の任務は形骸化し、書記と、審査請求人（納税者）の相手方（課税庁・HMRC）とが、審理を主導するかたちを強めていった。主役であるはずの納税者は、代理人の選任もままならず、完全に脇役になってしまうなど、弊害も少なくなかった。

さらに、旧一般コミッショナー（GC）〔審判所〕への審理請求付託事務は、課税庁（HMRC）が行っていた（原処分庁経由主義）。このこ

とも手伝ってか、HMRCの調査官が、担当事案を話し合いによる合意解決に導くための時間稼ぎに、審査請求期限ぎりぎりまで事案を審判所に付託しないような実務も散見された。こうしたことも、審判所サービスの迅速化・効率化にマイナスに作用したとされる。

一方、特別コミッショナー（SC）や付加価値税関税審判所では、争訟代理人関与の有無は、審理の迅速化・効率化を大きく左右する。事案にもよるが、特別コミッショナー（SC）が管轄する不服申立事案では、平均で受理から11～12週で審理が開始されている。もっとも、複雑な事案では、3箇月から、代理人関与事案でも、長いものは2年を要している。

確かに、審判所で慎重に審理をすすめることは重要である。ただ、長時間の集中審理を行えば1日で結審できる事案もあり得る。それにもかかわらず、審判所では、初回の審理では基本的な事項の確認で終り、次回の審理日程を決めて終結するという慣行が支配していた。審理員および不服申立代理人の間に審理の迅速化に努力しようという姿勢が見られない非効率な事案処理が目立っていた。

また、鑑定証言なども、事前に審判所に文書で提出されていることの繰り返しで、出頭証言の必要性が疑わしいものも少なくなかった。審判長が変わり、審理の指揮がしばしば変わることも、遅延の一因との意見もあった。また、審理がロンドン以外で開かれると、より大きな遅延につながることも指摘されていた。【レグット報告書 Part II Tax Tribunals: The General Commissioners of Income Tax1, at 5～19参照。】

今回の審判所制度改革は、こうした現実を踏まえて、審判所サービスの迅速化・効率化の流れを一層加速させようというのが、一つの目標である。

## 6 租税不服申立制度の再構築の課題

不服申立て・appealsの主な類型としては、「レビュー（reviews）〔異議申立て・再調査〕」、「審査請求（appeals）」、「再審査請求（onward appeals）」の3つをあげることができる。と、との区別は、不服申立てに当たる機関（主体）の違いによる分け方である。不服申立制度にどのような種類のものを置くかは、すぐれて立法政策上の課題である。

### (1) 租税確定手続と不服申立手続の基本

イギリスの租税は、大きく所得税や付加価値税のような申告納税 (self-assessment) 方式を採るものと、賦課課税 (official assessment) 方式を採るものに分けることができる。租税管理法によると、申告納税方式の租税については、申告書の提出があり、その申告を是認し難い場合、歳入関税庁・HMRCは税務調査を行い、その結果に基づいて更正処分 (amendments) を行う。無申告の場合や、賦課課税方式の租税については、課税庁は賦課決定を行う。

不服申立ての対象となるのは、課税庁〔歳入関税庁〕が行う処分等、つまり「課税処分等・HMRC (decisions etc)」である。

今回のレビュー〔異議申立て・再審査〕制度づくりにおいて、レビュー前置主義は、原則として採用しないこととされた。したがって、課税庁の処分等に不服な者は、直ちに第一段階審判所租税部に対して審査請求 (appeals) を行うことができるかたちになっている。審査請求は、原則として、更正処分ないし賦課決定の通知書が発行されてから30日以内に文書で行うように求められる。ただし、相当な理由 (reasonable excuse) があれば、期限後申立てが認められることがある。不服申立書には、その理由を附記しなければならない。

不服申立書は、これまでは課税庁 (HMRC) を通して審判所に提出していた (原処分庁経由主義)。これは、いきなり租税関係審判所に対し審査請求をすすめるのではなく、まず処分庁との話し合いによる合意解決に努める仕組みがあることも一因である。

つまり、不服申立てがあれば、課税庁の職員は、まず、当該納税者あるいはその代理人との話し合いをし「不服申立ての合意解決」に努めることになっているためである。実際、ほとんどの不服申立ては、この話し合いにより合意で解決されてきた。したがって、話し合いによる不服申立ての合意解決にいたらなかった事案が、租税審判所で審査請求に付されることになる。

審判所への付託手続は、納税者が行うことができることになっているが、通例、歳入関税庁 (HMRC) が行ってきた。また、審判所での審理請求付託事務は、直接税を例にすると、旧一般コミッショナー (GC) の場合は歳入関税庁 (HMRC) が行っていった。こうした事務を審判所サービス (TS) が行ってきた旧特別コミッショナー

(SC) の場合とは異なる。旧一般コミッショナー (GC) への審理請求付託事務を歳入関税庁 (HMRC) が行うことについては、従来から、審判機関の「独立性」の観点から、疑問が呈されていた。

2009年4月1日以降、租税にかかる審査請求事務はすべて、横断的に審判所事務を担当している審判所サービス (TS) の手に移った。実務的には、課税処分等についての第一段階審判所租税部への審査請求は、納税者自身が各地にある審判所サービス所管の審理センターへ行うことになった。

### (2) 審査請求前レビュー手続利用の奨励

今回の審判所制度改革に導いた2007年審判所実施法では、不服申立ては、第一段階審判所租税部への審査請求、上級審判所金融租税部への再審査請求を行うルートを定めている。

しかし、今回の審判所改革のたたき台となった2001年3月のレゲット報告では、新たに誕生する審判所がささいな事案の洪水で悩まされることを懸念した。予防策として審判所の審理手続だけではなく、処分庁自身ができるだけ当事者間の合意に基づく内部的な紛争処理をすすめるように推奨した。

このため、各処分庁に対して内部のレビュー〔異議申立て・再調査〕手続を整備するように勧告した。同時に、内部のレビューの仕組みが利用者・カスタマー本位であることの証として、レビュー結果 (決定) への十分な理由附記を行うように求めるとともに、レビューをする各処分庁は、標準レビュー時間の目標値設定や実測値公表など実効性の確保を明確にするように勧告した。

## 7 HMRCによる審査請求前レビュー手続の再構築

レゲット報告の趣旨にそい、今回の審判所改革の本陣である法務省 (MoJ) は、歳入関税庁 (HMRC) に対して、課税処分等にかかる審査請求前レビュー手続を見直し・整備するように要請した。この要請に応じてHMRCが整備したレビュー手続の骨子は、次のとおりである。

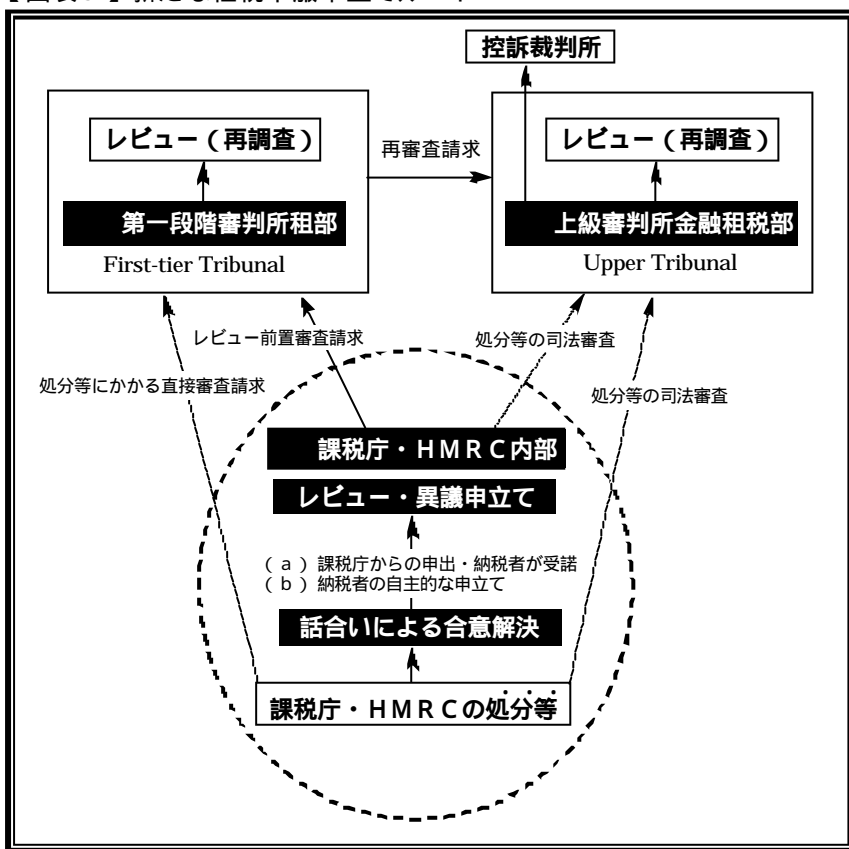
### (1) 新たな租税不服申立てルート

2009年4月1日以降、歳入関税庁 (HMRC) の処分等に不満な納税者は、基本的には、歳入関税庁 (HMRC) 内部に設けられた審査請

求前レビュー〔異議申立て・再調査〕手続のルートを選択するか、または、直接、第一段階審判所租税部に対する審査請求ルートを通じて、紛争の解決をはかることができる。

また、審査請求前レビュー〔異議申立て・再調査〕手続は、(a) 納税者自身の自主的な申立て (require) に加え、(b) 課税庁 (HMRC) が職権で納税者にレビューの申出 (offer) をし、納税者がその申出を受諾 (accept) した場合に開始される。

【図表9】新たな租税不服申立てルート



## (2) レビューまたは審査請求と執行停止・不 停止

納税者が直接税の処分等に関する紛争事案について審判所へ審査請求を行ったとする。この場合、1970年租税管理法55条2項の規定によると、執行不停止が原則である。ただし、事案が解決するまで執行停止を申し立てることができる。

原則として、紛争処理手続を開始してから30日以内に歳入関税庁 (HMRC) に対して申請する必要がある。執行停止の申立てがあれば、歳入関税庁 (HMRC) と不服申立人との間で協議を開始することになる。

合意に達することができない場合、不服申立人

はこの事項に関する裁定 (determination) を求めて審判所へ付託することになる。審判所への付託は、執行停止を求めた税額にかかる歳入関税庁 (HMRC) の更正処分ないし再更正処分の通知書に記載された日から30日以内に行わなければならない。審判所の裁定は、執行停止事案については、終局的なものとなる。

執行停止の申立てが認められた場合、納税者は、その事項が終結する時点まで増差税額を納付する必要はない。ただし、その紛争が歳入関税庁 (HMRC) の処分等を容認 (審査請求人の主張が認められなかった)、変更 (例えば、納税猶予に関する処分など) または取消 (処分等の一部取消) のかたちで終結した場合には、執行停止の対象となった全部または一部の額の本税に加え、その事項が終結した時点までに発生したその本税にかかる付帯税を納付するように求められる。

## 8 新審判所制度の下での租税争訟の流れ

2009年4月1日以降の租税争訟ルートは、次のとおりである。課税庁・HMRCの処分などに不満な納税者は、HMRCの内部審理〔異議申立〕制度を通じて紛争の解決をはかることができる。また、直接、第一段階審判所租税部

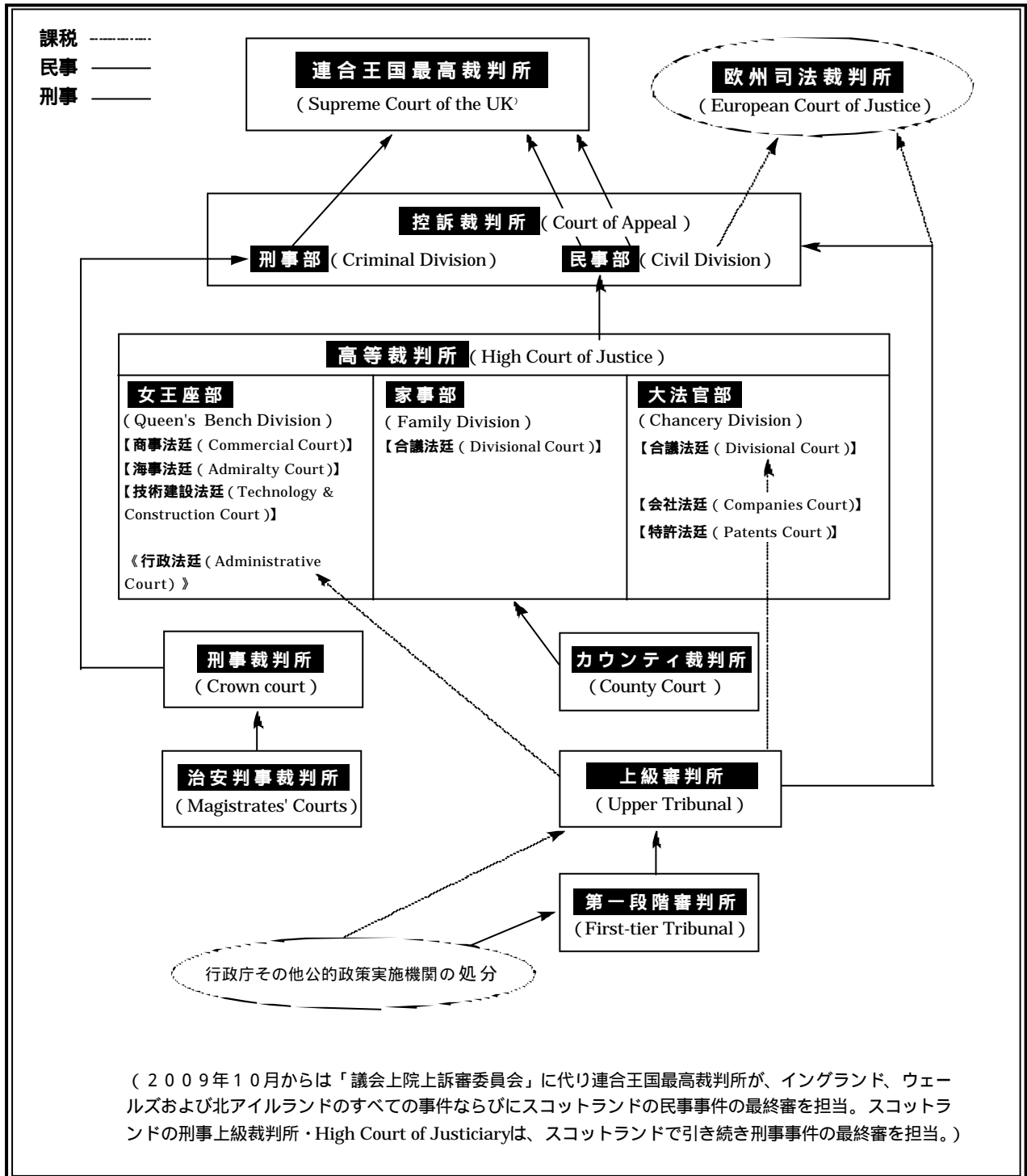
に対して処分等の審査請求を行うことができる。

さらに、第一段階審判所の判決 (decisions) の不満な場合には、争点によっては、上級審判所金融租税部に対して再審査請求ができる。上級審判所の判決 (decisions) に不満な場合には、司法裁判所へ提訴できる。イングランドとウェールズでは控訴裁判所民事部 (Civil Division of the Court of Appeal)〔ただし、スコットランドでは民事上級裁判所・Court of Session、北アイルランドでは控訴裁判所・Court of Appeal of Northern Ireland〕へ提訴することになる。

控訴裁判所の判決 (judgments) に不満な納税

者は、さらに、2009年10月以降は、連合王国に  
 国最高裁判所 (Supreme Court of the U.K.) の新設に伴い、租税事案は、同裁判所へ上告することに  
 なる。

【図表10】イギリス(イングランドとウェールズ)の争訟ルートの概要



イギリスのEU加盟以降、イギリス国内の旧付  
 加価値税関税審判所や旧特別コミッショナー (S  
 C) など租税審判所の判決、さらには高等裁判所  
 や控訴裁判所の判決に不満な者は、審判所ないし  
 裁判所から事実概要や法的争点などを記した事案  
 付託書 (reference) が出れば、ルクセンブルグに

ある欧州司法裁判所 (ECJ = European Court of  
 Justice) へ提訴することができた。

2009年4月の新審判所制度の誕生後は、第  
 一段階審判所、上級審判所、控訴裁判所などの裁  
 決や判決に不満な者は、事案付託書を得られれ  
 ば、ECJへ提訴できる。ECJに対しては、こ



連合王国最高裁判所・Supreme Court of the United Kingdomとなる予定の建造物ミドルセックス・ギルドホール・Middlesex Guildhall《Public Use》

れまでもイギリス国内審判所の遅延や消極的司法を嫌っての提訴が多い。上級審判所などでの裁断が硬直化するようであれば、租税訴訟の流れはルクセンブルグに向かう可能性をはらんでいる。

### むすびにかえて～イギリスの制度改革から学べる“審判所再生”の視点

元来、審判所は、政府の執行行政部門に位置し、司法部ではなく、行政部において紛争処理手続をすすめる機関とみなされてきた。イギリスでも審判所による紛争処理手続の利用は、拡大の一途をたどっている。この背景には、今日の司法裁判所が、高度な専門的な知見を要する現代的な執行行政その他公的政策実施機関と民との間に生じた紛争を的確に処理するには限界があることもある。

課税処分のように、それを争うには専門的な知見を要することから、有償の税務専門職に争訟代理を依頼せざるを得ない領域もある。現代の高度な産業社会においては、裁く側のみならず争う側にも、専門的な知見をもつさまざまな人材が求められている。こうしたニーズがあるにもかかわらず、依然として司法裁判所はおおむね法曹のみで構成されている。

今回の審判所制度改革は、執行行政その他公的政策実施機関の処分等に関する司法審査管轄事項を、法曹以外のさまざまな専門家で構成される上級審判所へ移譲した。これにより、司法裁判所の負担を軽減・合理化とともに、専門的な知見をもつ審理員の参加を得て裁断を下す体勢は整えることができたといえる。

今回の審判所制度改革は、直言すれば「破壊こそ建設なり」の勢いですすめられた。これまでの縦割り思考で濫設され、“イギリス病・the British Diseaseの牙城”の典型ともやゆされ、非効率で機能不全に陥っていた各種審判所を解体し、新たに二進級の横断的な仕組みに再生した。

迷路のように入り組んだ各種審判ルートを二本建に整備し、かつ、処分をする執行行政その他公的政策実施機関と裁決をする審判機関とを線引きを明瞭にし、審判所の独立性確保をねらった。これにより、審判所を、そのサービスの利用者・カスタマーにわかり易い、使い易い効率的な仕組みに磨き上げるためである。

確かに、今回の改革で、政府は、非効率かつ原処分等の再処分手続のような様相を呈しつつあった審判所手続を、真に庶民の権利救済に資する方向に舵を切ったといえる。ただ、現実には、審査請求における原処分庁経由主義を残した。また、各処分庁に内部レビュー〔再調査〕手続を整備することを奨励した。審判所が審査請求の洪水で悩まされることになることを未然に防ぐねらいからである。また、紛争事案を、第一段階審判所から上級審判所へもって行く、さらに、上級審判所から司法裁判所へもって行くには、それぞれ「許可（permission, leave）」を要することにした。これには、濫訴防止の意味が込められている。現実的対応として、ある程度の理解は得られるとしても、庶民納税者の争訟権の消極的な認知につながりかねない、との批判もある。

とりわけ、課税処分等に関する不服申立てについては、これまでの話し合いによる合意解決に加え、新たに歳入関税庁（HMRC）内レビュー〔異議申立て・再調査〕手続を整備した点については、大きく評価が分かれる。レビューを懲憑することで実質的に“前置”に導く歳入関税庁（HMRC）の実務は、第一段階審判所租税部への審査請求の抑制につながり、納税者の不服申立てをする権利を奪うものであるとの批判がある。

その一方で、イギリスの口頭審理を基本とする審査請求手続においては専門的知見を要することから、有償の争訟代理人の存在が欠かせない。いかに審判所の手続を使い勝手のいいものにしても、所詮、資力のない者には高嶺の花と映る。これに対して、レビュー手続は、資力の有無を問わない。

したがって、レビュー手続については、税務代理人を擁することのできない納税者の権利利益の



保護と課税庁の権限行使の効果的な制御とのバランスを考量した上で、その真価を問うべきであるとの声もある。

レビュー手続といえば、第一段階審判所および上級審判所の判決に瑕疵があると思われる場合に、審判所に職権ないし当事者の申立てにより、判決のレビューができる制度も、今ひとつ分かりにくい。折角、納税者の請求が認められても、もう一方の当事者である課税庁がささいなキズを口実に見直しを迫ることも予想される。運用のあり方次第では、納税者の争訟権に消極的に作用することになりかねない。

いずれにしろ、当面、税務争訟に訴えるにあたり、イギリスの納税者には、今般の審判所制度改革で仕上げられた不服申立てのメカニズムと向き合い、使いこなしていく以外の選択肢は残されていない。今後、詰められる処分庁内レビュー〔再調査〕手続の細目は、歳入関税庁（HMRC）の場合、事務運営指針（Guidance）などを通して公表されることになる。どれくらい透明で納税者本位のレビュー手続をつくれるかが、今回の制度改革の真価を測る上での鍵となる。

翻って、わが国の実情を国税不服審判所を例にして見てみると、省庁の枠内で設けられ、独立性に乏しく、財務省・国税庁の縦割りの軌道を走り、「疑わしきは国庫の利益に」の思考に固執したような判決が「常識」化している。今の国税不服審判所は、国民・納税者の信頼を勝ち得ているとはいえ、国民・納税者の権利救済機関としての「再生」は急務である。

にもかかわらず、わが国における今次の行政不服審査法の見直しにおいては、相変わらず、縦割

りの審判所制度を維持し、かつ、引き続き法曹資格のない行政官を審理員（審判官）に登用する政策を維持する方向である。あくまでも「役所が主役」の姿勢を堅持している。国民・納税者の権利救済機関としての「再生」は、「ついたり」程度といっても過言ではない。

役所がつくった中身のない「再生プラン」の早期実現を役人や役人OBなどが「早くせい」とせがむのは分からないでもない。だが、稚拙な制度見直しは求められていない。もっと国民・納税者が「権利利益を守ってもらえる」、「見直しの成果」を実感できるような大胆な「変革」が求められている。

今般のイギリスの抜本的な審判所制度改革から学べることも少なくない。「二進級制」採用の是非はともかく、例えば、縦割りの役所依存の審判所制度から横断的な「総合審判所制度」への転換による、独立性の確保などにも大胆に取り組むべきである。また、新たな法科大学院制度の誕生に伴う法曹人口の増加などを織り込んで考えれば、行政官に換えて、法曹資格を有する者、さらにはさまざまな専門職などを、審判所の審理員として大量採用する政策を推進するのの一案である。

まさに、審判所サービス利用者・カスタマー本意の独立した審判所制度、そのための行政不服審査法の「抜本的な改正」が求められている。税理士会のような専門職団体も、諸外国の制度にも視野を広げ、国税審判所などを、「納税者が主役」で課税庁から独立した組織に磨き上げるための審判所再生プラン（行政不服審査法再生案）の建議を行うように求められている。

《最新のニュース》

## 名古屋市、河村たかし市長、 「住基ネット有用性」市民アンケート調査を実施へ

（CNNニュース編集部）

**名** 古屋市の河村たかし市長は、2009年6月12日に、市長マニフェストに従い、住基ネットの有用性に関する調査を実施すると発表した。調査は、無作為抽出した20歳以上の市民2千人を対象に、郵送で実施する。

市長は、かねてから、年間1億3千万円近く

も維持費がかかる住民基本台帳ネットワーク（住基ネット）の有用性に疑問を呈している。今後、市財政の健全化・ムダ遣いの洗い出しなどの観点、市民の人格権保護の観点などから、切断を含め、検討をすすめる方針だ。

また、同日、「住基ネット差し止め訴訟を進める会・東海」からの「申入書」を受け取った。

石村 耕治 PIJ代表に聞く

# 住基ネット “接続” に向けた総務省の動き

## — 住基ネット事務をめぐる法的争点整理

《話し手》 石村 耕治 (PIJ代表)

《聞き手》 辻村 祥造 (PIJ副代表)

東京国立市の “不接続” について、総務大臣が都知事に是正要求を指示

住基ネットは、2002（平成14）年8月から稼働している。しかし、現在、福島県矢祭町と東京都国立市の二つの自治体は住基ネットを接続していない。個人情報保護やセキュリティ対策が不十分なことが切断の理由だ。

2009年2月13日、鳩山邦夫総務大臣（当時）は、石原東京都知事に対し、住基ネットに接続していない東京都国立市に接続を求めるよう指示した。（[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/090213\\_7.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/090213_7.html)）

### 是正の要求の内容

住民基本台帳法（昭和42年法律第81号。以下「住基法」という。）の規定に基づく事務の執行について、総務大臣から、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第245条の5第2項の規定に基づき、国立市に対し住基法違反を是正するため必要な措置を講ずべきことを求めるよう、指示があった。

都はこれまで、平成15年5月30日付及び平成20年9月9日付の二度にわたり、自治法第245条の6の規定に基づき是正の勧告を行ったところであるが、これ以上、責職の違法状態を放置することはできない。

よって、責職は住基法に規定する事務を速やかに執行するよう、自治法第245条の5第3項の規定に基づき要求する。

### 国立市の対応

国、東京都の是正要求に対して、国立市長は、次のような声明を出した。

### 国立市長の声明

国立市長 関口 博

基礎自治体である市町村の責務は、住民が安心して生活できる環境づくりです。国立市では、住民基本台帳ネットワークシステム（以下、「住基ネット」）接続問題も、このような視点から取り組んでいます。

国立市では、住民の暮らしの安全を守る観点から、総務省に繰り返し質問状を提出してきましたが、納得のゆく回答は未だに得られていません（詳細は国立市ホームページ）。国立市では、住民の暮らしの安全を守るために、住民基本台帳法第36条の2の「適切な管理のために必要な措置」に則り、住基ネットを一時切断しています。

このたび、総務大臣からの指示を根拠として、東京都知事から国立市に対して、住基ネットへ接続するよう要求がありました。しかし、自治体が行う自治事務に対して国が是正要求をするときは、「地方公共団体の自主性及び自立性に極力配慮すること」（衆議院）「当該地方公共団体の運営が混乱、停滞し、著しい支障が

### 国立市（住基ネット不接続団体）に係る是正の要求の指示について

#### <現状>

- 国立市は住民基本台帳ネットワークシステムに不接続状態（H14.12.26～）＝違法状態（現在、不参加団体は国立市、矢祭町のみ。村営E21H21.1.5に接続済み。）
- 東京都知事より是正の勧告を二度実施（H15.5.30、H20.9.9）
- 国立市議会では「住基ネット接続を求める決議」を採択（H20.9.19）

#### 今回の指示（平成21年2月13日付）

- 地方自治法の規定に基づき、国立市に対して是正の要求を行うよう、総務大臣より東京都知事に対して指示を行う（是正の要求の指示）。

総務大臣 → 指示 → 東京都知事 → 是正の要求 → 国立市長

「是正の要求の指示」の要件（地方自治法第245条の5第2）  
「市町村の事務の処理が、法令の規定に違反していると認めるとき、又は、著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害しているとき」

#### 「是正の要求の指示」の法的効果

- 指示を受けた東京都知事から是正の要求を受ける国立市は、違法を是正するための必要な措置を講ずる義務を負う。

### 都知事、国立市に是正要求

09年2月16日、都知事は、この行為が住基ネットを利用した国税電子申告・納税システム（e-Tax）やパスポート申請、年金の現況確認などの機会を奪い、住民の利便性を損なっていると主張。総務省の勧告に従い、都知事は、都が16日に同市幹部を呼び、是正を要求した。国立市の関口博市長に是正のために必要な措置を求めた。



生じている場合など、限定的、抑制的にこれを発動すること」(参議院)という附帯決議がされています。現状は、2003年8月から交付を開始した住基カードの普及率が未だに住基人口の2%程度です。国民の関心が低いことはこの数字だけからも明らかで、「著しい支障」などありません。総務大臣のこのたびの対応は、極めて安易と考えます。

さて、厚生労働省が2011年から実施を計画している「社会保障カード」は、年金、健康保険、介護保険などの事務を共通番号で管理するとし、国民総背番号制を取り入れることや住基ネットを利用することが選択肢となっており、日弁連や日本医師会などが強く反対しています。今まで、総務省は、「住基ネットは、4情報しか載せないのが安全です」としていましたが、より多くの情報をオンライン化することで危険性が増し、リスクを住民に負わせるのであれば、新しい計画について広く国民に知らせるべきと考えます。

国立市では、市民の暮らしの安全を守る観点から、市民の皆様の意向を聴きながら、また、ご協力をいただきながら、住基ネットの接続について、慎重に対応していく所存です。

こうした経緯からもわかるように、最高裁の住基ネット合憲判決を契機に、国・総務省、都道府県は、住基ネットに不参加の市町村に対する“関与”、“介入”を強めてきている。

さらに、総務省は、不参加自治体に対する新たな立法的な対応を強める動きを見せている。具体的には、憲法95条に基づき個別自治体に対する特別法の制定や、総務大臣が自治体に対して法律に従うように求められる訴訟の仕組み(義務付け訴訟)の制定など。

そこで、「住基ネット“接続”に向けた総務省の動き」について、石村耕治PIJ代表に、辻村祥造PIJ副代表が聞いた。

(CNNニュース編集部)

## 住基ネット“接続”に向けた総務省の動きを読み解く

(辻村)ご承知のように、住基ネットをめぐることは、2008年7月8日に最高裁で接続義務を命じる判決が確定しました。また、東京都杉並区は、提起した訴訟が門前払いのかたちで確定したことを受けて、2009年1月5日から住基ネットに参加しています。この結果、現在不参加の自治体は東京都国立市と福島県矢祭町だけになりました。

2009年2月13日、鳩山邦夫総務大臣(当時)は、石原東京都知事に対し、住基ネットに接続していない国立市に接続を求めよう指示しました。(http://www.soumu.go.jp/menu\_news/s-news/090213\_7.html)この「指示」とは、法的には、こういった性格のものですか？

(石村)2月13日の総務大臣が国立市の“不接続”についての総務大臣からの都知事に是正要求を「指示」は、地方自治法(245条の5第2項)に基づく措置です。これから話すことは「地方自治法」に盛り込まれた規定や制度についてです。

(辻村)国が地方自治法(245条の5第2項)に基づき、都道府県に是正要求の指示を発動したのは今回が初めてですよね。

是正の要求〔法245条の5〕の規定

第245条の5〔是正の要求〕【1項 略】

2項 各大臣は、その担任する事務に関し、市町村の次の各号に掲げる事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該各号に定める都道府県の執行機関に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを当該市町村に求めるよう指示をすることができる。

一 市町村長その他の市町村の執行機関(教育委員会及び選挙管理委員会を除く。)の担任する事務(第一号法定受託事務を除く。次号及び第三号において同じ。) 都道府県知事

二 市町村教育委員会の担任する事務 都道府県教育委員会

三 市町村選挙管理委員会の担任する事務 都道府県選挙管理委員会

3項 前項の指示を受けた都道府県の執行機関は、当該市町村に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めなければならない。

4項 各大臣は、第二項の規定によるほか、その担任する事務に関し、市町村の事務(第一号法定受託事務を除く。)の処理が法令の規定に違反していると認める

場合、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認める場合において、緊急を要するときその他特に必要があると認めるときは、自ら当該市町村に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができる。

5項 普通地方公共団体は、第一項、第三項又は前項の規定による求めを受けたときは、当該事務の処理について違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない。

### 「是正要求の指示」と「是正勧告」との違い

(石村) そうです。国立市は、住基ネットが稼働してから約4カ月後の2002(平成14)年12月26日から不参加です。で、都知事は、都独自で、地方自治法245条の6に基づき、2003(平成15)年5月と2008(平成20)年9月の計2回の「勧告」を行っています。

(辻村) 国立市は従わなかった。

(石村) 従いませんでした。地方自治法245条の6〔是正の勧告〕は、次のように定めています。

#### 是正の勧告〔245条の6〕の規定

第245条の6〔是正の勧告〕次の各号に掲げる都道府県の執行機関は、市町村の当該各号に定める自治事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該市町村に対し、当該自治事務の処理について違反の是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを勧告することができる。

- 一 都道府県知事 市町村長その他の市町村の執行機関(教育委員会及び選挙管理委員会を除く。)の担任する自治事務
- 二 都道府県教育委員会 市町村教育委員会の担任する自治事務
- 三 都道府県選挙管理委員会 市町村選挙管理委員会の担任する自治事務

(辻村) 総務大臣からの知事に対する「是正要求の指示」と、「是正の勧告」とでは、どう違うのですか。

(石村) そうですね。双方を比べてみますが、まず、「是正の要求」(法245条の5)についてやさしく内容解説をすると、次のとおりです。

#### 是正の要求(245条の5)の内容解説

・「是正の要求」とは、自治体の自治事務(市町村の場合は第2号法定受託事務も含む。)の処理が、法令違反、著しく不適正で公益を侵害しているときに、その違反の是正・改善に必要な措置を講じるように求める行為。

この場合、国の各大臣(例えば総務大臣)は、都道府県の処理する自治事務の処理について、是正要求できる。

市町村の自治事務や第2号法定受託事務の処理については、都道府県の執行機関(知事など)に対して、是正の要求の指示ができる。

緊急を要する場合その他とくに必要がある場合には、直接市町村に是正の要求ができる。

・この要求を受けた自治体は、その事務処理について必要な措置を講じる義務が生じる

(辻村) もう一方の「是正の勧告」(法245条の6)は、こういった内容になっているのでしょうか？

(石村) 「是正の勧告」の方は、次のとおりです。

#### 是正の勧告(245条の6)の内容解説

・「是正の勧告」とは、市町村の自治事務の処理が、法令違反、著しく不適正で公益を侵害しているときに、都道府県の知事(あるいは教育委員会、選挙管理委員会)が、その違反の是正・改善に必要な措置を講じるように勧告する行為。

・都道府県の自主的な判断で市町村に対して行う関与(都道府県の自治事務)

・「是正の勧告」は、その勧告を受けた市町村は尊重義務が生じる程度

### 福島県は、3月17日に矢祭町へ「是正勧告」

(辻村) 「是正勧告」といえば、2009年3月17日に、福島県知事は、同県で唯一住基ネットに参加をしていない矢祭町へ早期に接続するように「是正勧告」を行った、と報道されましたが。

(石村) そうですね。福島県独自の判断で行った「是正の勧告」(法245条の6)です。2003年6月以来で、今回が2回目です。

(辻村) ということは、都知事が東京都国立市に行った、「是正の要求」(法245条の5第2項)とは別物で、是正の法的義務はないわけですね。

(石村) そうです。ちなみに、矢祭町の古張允町長は、不参加を継続する意向を明らかにしていません。

## 住基ネット事務の「代執行等」はできない

(石村)これらのほか、「是正の指示」(法245条の7)があります。これは、自治体の「法定受託事務」の処理が、法令違反、著しく不適正で公益を侵害しているときに、国の各大臣または知事などが必要な指示をする行為です。ほかに、

「代執行等」(法245条の8)があります。この規定も、「法定受託事務」に関する規定です。

(辻村)ただ、住基ネット事務(住民基本台帳事務)は市町村の「自治事務」ですから、これらの規定は、住基ネット事務には適用されないわけですね。

(石村)適用ありません。あとでふれます。

## 「自治事務」、「法定受託事務」とは何か

(辻村)初歩的なことですが、先ほどから出てくる「自治事務」と「法定受託事務」との違いを教えてください。

(石村)自治体(この場合、正確には、普通地方公共団体)は、地域における事務(自治事務)と、地域の事務ではないが、法令により自治体に任された事務(法定受託事務)があります。また、法定受託事務は、2種類に分けられています。図説すると、次のとおりです。

### 自治事務と法定受託事務との違い

自治事務：都道府県、市町村に固有の事務で、「法定受託事務以外」のもの(法2条8項)。また、「市町村」の自治事務は、都道府県の事務とされるもの以外のもの(ただし、政令指定都市などは、都道府県の事務とされるものも一部行うことができる。)

#### 法定受託事務：

【第1号法定受託事務】本来国がやるべき事務なのに、法令により、都道府県ないし市町村の事務としたもの(法2条9項1号)。

【第2号法定受託事務】本来都道府県がやるべき事務なのに、法令により、市町村の事務としたもの(法2条9項2号)。

ちなみに、法律に定める法定受託事務については地方自治法の別表に列挙されている。一方、政令に定める法定受託事務については地方自治法施行令の別表に、それぞれ、列挙されている。

《例えば、法別表によると、「第1号法定受託事務」としては、旅券法にもとづくパスポートの発行事務、新感染症法(感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律)に基づく、都道府県、保健所を設置する市

又は特別区が処理することとされている事務などがある。また、「第2号法定受託事務」としては、測量法に基づき市町村が処理する事務とされているもの、農住組合法に基づき市町村が処理する事務とされているものなどがある。》

(辻村)地方自治法別表や地方自治法施行令別表に挙げられていないのが「自治事務」だという法律構成の仕方、いわゆる「控除方式」みたいなのも、妙な感じがしますが。とにかく、住民基本台帳事務(住基ネット事務)は「自治事務」(地方自治法2条8項)だ、ということですね。

(石村)そうです。住基ネット事務は住民基本台帳管理事務の一内容として規定されていますから、市町村(東京23特別区も含む)の自治事務です。

(辻村)で、自治事務に関して「国」が市町村に対してチャチャを入れること(「関与」)ができるのは、地方自治法によれば、「是正の要求」

(法245条の5)だけです。

## 住基ネット事務は「是正の指示」の対象外

(石村)そうです。「是正の指示」(法245条の7)や「代執行等」(法245条の8)などは、法定受託事務に適用される規定です。これらの手続を使って、国が、市町村の自治事務である住基ネット事務に「関与」することはできません。

(辻村)「是正の指示」(法245条の7)と、「是正の要求」(法245条の5)とは、どう違うのですか？

(石村)とても大事なポイントです。「是正の指示」は、法定受託事務の処理に関して行われるのですが、「違反の是正または改善のため構はずべき措置に関し、必要な指示ができる」と規定しています(法245条の7第1項・2項・4項)。言い換えると、自治事務の処理に関して行われる「是正要求」(法245条の5)の場合のように、要求された自治体が自らの裁量で具体的な是正ないし改善措置を講じることができるのは異なります。

(辻村)つまり、「是正の指示」の場合は、自治体は、「指示」に示された具体的な是正ないし改善措置に従わなければならない、選択の余地がないわけですね。

(石村)そうです。しかし、住基ネット事務は自

治事務であるので、「是正の指示」の対象にはなりません。

(辻村)「是正の要求」の対象になるだけですね。

### 住基ネット事務は「代執行等」の対象外

(石村)さきにもふれましたが、法定受託事務は、「是正の指示」(245条の7)のほかに、「代執行等」(法245条の8)の対象にもなります。

(辻村)つまり、自治体が法令違反の事務処理をしている場合、あるいは事務を怠慢にしているときに、国(または都道府県)が、一定の要件の下で、代わって執行することを認めるというわけですね。

(石村)そうです。都道府県が行うこととされている法定受託事務処理を例にしてみましょう。この場合では、各大臣の勧告、指示を経て、問題となっている事務について、高等裁判所に当該都道府県に対する職務執行命令を求め、定められた期間内に執行がない場合には、大臣が都道府県知事に代わって執行できるとする制度です(法245条の8第1項~8項)。市町村長が行うこととされている法定受託事務にも、この手続は準用されます。この場合、「大臣」は「都道府県知事」、「都道府県知事」は「市町村」に読み替えられます(法245条の8第12項)。

(辻村)ただし、この「代執行等」は、あくまでも法定受託事務に対してのみ適用ある手続ですよ。

(石村)そうです。ですから、市町村の自治事務である住基ネット事務処理については、たとえ「切断」が違法だとして、都道府県知事が勧告、指示をしたうえで、代執行することはできません。

### 国等の「関与」の本質

(辻村)地方自治法は、さまざまな類型の「関与」を制度化していますね。

(石村)そうです。すでにふれた、「是正の要求」、「是正の勧告」、「是正の指示」、「代執行等」に加え、さらには「技術的な助言および勧告」や「資料の提出の要求」(法245条の4)など、幅広い「関与」の手段を法定しています。

(辻村)地方自治を制度的に保障する憲法の趣旨からすれば、自治体の事務、とりわけ自治事務については、各自治体の責任において処理するには

当たり前だと思うのですが、それを、「関与」という仕組みを使って、国、都道府県、市町村といった階層構造的な「介入制度」で、実質的に国、総務省がコントロールしているわけですから。「中央集権」そのもの。「地方分権」は画餅そのものですね。

(石村)まあ、ただ、一方で、地方自治も「国家」の仕組みの範囲内にあるわけですから。行政のナショナルな統一性、あるいは国法である地方自治法の適法の執行という観点から、自治体に対する「関与」を認めているわけです。

(辻村)「関与」とは、「介入」ということですね。

(石村)そう見ていいですね。一般に、国の関与には、大きく3つあります。それらは、国の法令による立法的関与、国等による行政的関与、そして裁判所による司法的関与です。

(辻村)住基ネット事務に関して最近問題になっている「是正の要求」(法245条の5)とは、これらの分類にそって考えると、どれに当てはまるのでしょうか？

(石村)国等による行政的な関与に当たります。つまり、地方自治法は、国または都道府県の機関による行政的関与のルールを定めているわけです。

ただ、国等が「是正の要求」などの手段で市町村に関与できるのは、「法令に規定がある場合に限られ」(法245条の2)かつ、その関与は「必要最小限」なものでなければならないこと(法245条の3第1項)になっています。

しかも、「自治事務」については、「地方自治行政の基本原則」として、「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならない。」(法2条13項)とされています。法的にも、総務大臣の介入権の行使には厳しい縛りがかかっているわけです。

### 関与に不満な場合は不服申立てができる？

(辻村)で、自治体は、国等の関与に不満な場合には争訟(不服申立てや裁判)ができるのですか？

(石村)できます。まず、不服申立てについては、次の2つの機関が置かれています。

## 関与に不満な場合の不服申立ての仕組み

国地方係争処理委員会：都道府県ないし市町村に対する関与を行った場合には、その関与をしたものを相手取り、この委員会へ文書で審査の申出ができる（法251条の5第1項以下）。

【国地方紛争処理委員会とは、総務省に設置される合議制の審査機関（250条7第1項）。5人の委員で構成される（法250条の8第1項）。総務大臣が両議院の同意を得て任命する（法250条の9第1項）。首長等の申出に理由があると認めるときには、その申出から90日以内に、審査を行い、必要な措置を講じるように勧告できる（法250条の14第1項、第5項）。総務大臣は30日以内に自治紛争処理委員を任命し、同委員が勧告などの措置を検討することになる。】

## 《住基ネット事務関係》

仮に、東京都が、総務大臣から指示を受け、その内容に不満な場合には、知事から、国地方紛争処理委員会に審査の申出ができた。しかし、都知事は申出をしなかった。

自治紛争処理委員：市町村に対し都道府県が関与を行った場合には、その関与をしたものを相手取り、この委員会へ審査請求ができる（法251条以下）。

【自治紛争処理委員は、3人以内、事件ごとに 総務大臣（都道府県または都道府県の機関が当事者となる場合）または 都道府県知事（都道府県または都道府県の機関が当事者とならない場合）が任命。非常勤で、審理手続終了と同時に失職（法251条2項）。

## 《住基ネット事務関係》

仮に、東京都知事から「是正の要求」を受けた国立市は、その要求に不満がある場合には、自治紛争処理委員へ申立てができた。しかし、国立市長は、この場合、「委員は総務大臣が人選することになることから、結果がはじめからわかっている」として、申立てをしなかった。

（辻村）東京都知事は、国立市長に「是正の要求」をするように求めた総務大臣の指示に不満はなかったということですか？

（石村）そうですね。総務大臣およびその背後にいる総務省も、東京都知事への「指示」が、地方自治への介入ととられないように細心の注意をしていると思います。

（辻村）確かに、問題の事務が何であれ、東京都が国の「手先」として国立市長に「是正の要求」をするかたちになるのはマズイと思うでしょうか。

（石村）ですから、理論的には、東京都独自の判断で、総務大臣の指示はもっともなことで、国地方係争処理委員会へ審査の申出をする必要もなかったという筋書のもとで、国立市への住基ネット事務の処理に関して、住基ネットへの接続を求める「是正の要求」をしたことになっています。

（辻村）もっとも、一方の国立市長は、是正の要求に不満があるけれども、自治紛争処理委員制度自体が「人選手続」などからして、「公平な判断を仰ぐことなどムリ」と「不信感」をもっており、利用しなかったということでしょうけど。

## 自治紛争処理委員制度は「役所の仲良しクラブ」

（石村）そうですね。自治紛争処理委員制度は、まさに「仏はつくった」けども、「魂」が入っていなかった、といえます。これは、国立市への是正要求後の09年2月26日にいたってはじめて、総務省は、「自治紛争処理委員の審査の手続に関する省令」を公布していることからわかります。

（辻村）明らかに、今回の国立市のケースを念頭においた省令の公布でしょうけど。開店休業状態だったわけですね。

（石村）そうです。あらためて考えて見ると、「国地方紛争処理委員会」や「自治紛争処理委員」制度における総務大臣が「委員の人選権」を握っている点が問われています。自治体を利用したいと思わないのは、明らかに国やその背後にいる役人が「主役」の制度だからです。いまのままでは、委員会あるいは委員制度は、「役所の仲良しクラブ」そのものです。

（辻村）今の不服申立て制度の「闇」を解消すべく、透明化、公正化をはかる必要があることを痛感します。

## 「是正の要求」は「是正の指示」と違う

（辻村）ところで、是正要求を受けた市長は、是正ないし改善のための必要な措置を講じなければならないとされているわけですが（法245条5第5項）……。具体的には、どう解釈すればよいのでしょうか？

（石村）先ほどもふれましたが、自治事務にかかる「是正の要求」には、地方自治法上の拘束力があります。確かに、国立市は是正に必要な措置を講じる義務を負います。しかし、是正ないし改善の具体的な措置の内容は、国立市の裁量によります。言い換えると、法定受託事務についての「是正の指示」（245条の7）の場合とは異なります。つまり、指示する側が是正ないし改善のための具体的措置内容を指示しそれに従う義務を負わ

なければならない場合とは違うわけです。

ちなみに、この点の改正時、国会の衆参両院において、「自治事務」に対する「是正の要求」の発動については、慎重を期すべき旨の附帯決議が行われていることに注意する必要があります。

### 東京都杉並区との違い

(辻村)東京都杉並区は、国が横浜市に認めた「段階的参加方式」により参加しようとしたが、国や都はこの参加方式による通知の受信を拒否し、非通知状態が継続してきました。

(石村)杉並区はこの問題の解決を司法にゆだねようとした。しかし、現在の地方自治法では「是正の要求」が出されない限り国や都を相手に争訟はできないルールになっています。

(辻村)このため、「関与」の不満を理由とする不服申立て、次いで、高等裁判所への提訴の道を拓くことはできなかったわけですね。

(石村)そうです。結局、杉並区は自ら都に対する「受信義務確認請求」の訴訟をおこしました、東京地裁・東京高裁・最高裁でいずれも「法律上の争訟に該当しない不適法な訴え」として門前払いされ、決着しています。

(辻村)司法の判断を求めた杉並区に対し、総務省は「是正の要求」を出さなかった。一方、個人情報保護を総務省に問いただしている国立市には「是正の要求」で応えるというやり方ですね。なりふりかまわず、の感じがします。

### 総務省、不参加自治体への法的措置を検討

(辻村)市町村の住基ネット事務処理違反ないし怠慢には、住基法上の罰則はないわけですから。総務省は、どうにもならない。で、総務省は、不参加自治体に対する新たな立法的な対応を強める動きを見せていますが。

(石村)そうですね。具体的には、憲法95条に基づき個別自治体に対する特別法の制定や、総務省が自治体に対して法律に従うように求められる訴訟の仕組み(義務付け訴訟)の制定などが考えられているようです。

### 地方自治特別法の制定とは

(辻村)「個別自治体への特別法の制定」あるいは「地方自治特別法」について、もう少し詳しく教えてください。

(石村)憲法95条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することはできない。」と定めています。

この規定に従い、住基ネット不参加自治体を対象に「参加」を強制する法案を国会に提出し、その自治体で住民投票を行い、住民の過半数を得て成立をねらうプランです。いわゆる「地方自治特別法」を制定する方法です。

(辻村)これまで「実績」はあるのですか？

(石村)1949年の広島平和記念都市建設法、旧軍港市転換法、奈良国際文化観光都市建設法など15件あります。対象となった自治体は18で、多くは1950年からの2年間に集中しています。

(辻村)ねらいはどういったところにあるのでしょうか？

(石村)これらの地方自治特別法は、対象自治体に対して財政支援をすることがねらいです。ただ、憲法が当初イメージしていたものとは違う、との異論が強いのが実情です。

(辻村)ということは、住基ネット強制接続のための地方自治特別法がはじめての本格的な立法例となるということでしょうか？

(石村)まあ、「住基ネット強制接続自治特別法」は、総務省の「体質」を暴くことにもなりかねませんから(笑い)？

### 義務づけ訴訟とは

(辻村)それから、「義務付け訴訟」とは、どういった内容の対応策なのでしょう？

(石村)この場合の「義務づけ訴訟」とは、地方自治法の改正によるもののようです。自治体の事務処理が違法状態にある場合、あるいは怠慢状態にある場合、総務大臣が、その自治体が法律に従って事務を行うように義務づける訴訟、あるいは怠慢状態にある事務処理を行うことを請求できる仕組みを入れようという対応策です。住基ネット事務処理のみならず、大阪府や新潟県などの「国直轄の公共事業の地方負担金」の拒否などにも対応できる仕組みにアレンジする構想をねっているようです。「義務づけ訴訟」という名称が的確な

のかどうかは定かではありませんが。  
 (辻村) ともかく、明らかに“国の過剰介入”、  
 “国の過剰関与”ですよね。

### 「自治事務」への「関与」強化の方向

(石村) おおせのとおりです。“国の過剰関与”  
 のほかに、違法状態や怠慢状態を放置した首長に  
 対する議会の不信任決議の場合の要件の緩和など  
 の案も浮上しているようです。

(辻村) 何か、総務省の姿勢、私には、現行の地  
 方自治法上の“関与”の仕組みを、「自治事務」  
 にも拡大して行こうとする方向性が見え隠れして  
 いるようにも見えます。

(石村) 政権交代があっても、わが国では、“役  
 人”はそのままですから、危惧されます。

(辻村) 役所の要職については、政治任用が“常

識”のアメリカとは異なる仕組みですから。政権  
 交代があったりしたら、逆に、役人が、新政権向  
 けに“抵抗自治体対策”を次々と提案してくるこ  
 ともありうるでしょう。

(石村) そうですね。民主党が政権奪取したとし  
 ても、“役人依存症”から大きく脱却できる何の保  
 障もないのが実情です。住基ネットに反対したは  
 ずなのに、いまや“社保番号・社保カード万歳”  
 とかいつている連中が多数です。“政権交代”の  
 空っ風が吹いているだけです。「総務省の役人は  
 替わらない」の政治制度をどうするのか、何の展  
 望もないのが現実です。

(辻村) 今回は、住基ネット“接続”に向けた総  
 務省の動きについての石村代表の見方を教示くだ  
 さり、ありがとうございました。大変、勉強になり  
 ました。

## 最新のニュース解説

# 名古屋市の「専門委員」って何？

河村たかし名古屋市長、「経営アドバイザー活用で市政運営」を表明

(CNNニュース編集部)

**河**村たかし前衆院議員は、2009年4月  
 26日の名古屋市長選で、51万票の信  
 任を得て圧勝した。河村市長は、その  
 後、学識者や財界人ら10人程度を、市の「経営  
 アドバイザー」に委嘱した。経営アドバイザー  
 は、通称。正式には、地方自治法174条に基づ  
 く「専門委員」で、政策ブレーンとして市政運営  
 にかかわる。

### 政治任用とは？

河村市長は、経営アドバイザーの任用につい  
 て、選挙後に政策スタッフを従えてホワイトハウ  
 スに乗り込む米大統領に自分を重ねて、「アメリ  
 カのスポイルド（政治任用）制度のイメージでや  
 っていきたい」と説明した。【ちなみに、アメリ  
 カの公務員の政治任用制度については、CNNニ  
 ューズ50号参照】

わが国では、政権が代わっても、各種政策を操

っている“役人”は変らない。立法府（議員）や  
 行政府（役人）への依存度は想像を超える常態に  
 ある。“政策を役人が独占、議員はロビイスト  
 （役人への陳情者）”が実態だ。これでは、民主  
 党が自民党にとってかわっても、政策に大胆な  
 “変化”を期待できないことを意味する。国政で  
 新政権ができたとしても、“立法府と行政府との  
 仲良しクラブ”、関係を“破壊”できるかどうか  
 が問われている。

河村市長は、衆院議員としての苦い体験から、  
 市政における“仲良しクラブ”関係の“破壊”を  
 目指している。そのために、経営アドバイザーの  
 かたちで独自の政策スタッフをかかえようという  
 わけだ。

経営アドバイザーは、市民税10%減税をはじ  
 めとし、選挙公約の実現に向けて市長を支える。  
 経営アドバイザーの多くが市長選でマニフェスト  
 策定にかかわった「チーム河村」のメンバー。こ  
 のため、マスメディアや市議などからは、逆に“側



近政治、”仲良しクラブ”などと揶揄（やゆ）されている。

確かに、スポイル（政治任用）システムには”功罪”がある。しかし、”大改革”には、さまざまな制度や仕組みを総動員、活用する必要がある。政治任用も、諸策の一つに過ぎない。

委嘱されたのは、石村耕治・白舒大教授・PIJ代表（税制）や浅野洋・税理士（地域委員会の監査）、小島敏郎・青山学院大教授（環境政策）ら。総勢10人が河村市長の「庶民革命のための市政構造改革の」ブレンとなる。経営アドバイザーは、非常勤で、任期は2年。今後、経営アドバイザーは、自前で会議を開くほか、市長や副市長、局長らで構成する経営会議に出席し、意見を述べる。

### 専門委員とは？

名古屋市の「経営アドバイザー」とは、地方自治法174条に基づく「専門委員」。地方自治法は、「専門委員」について、次のように規定する。

第174条【専門委員】 普通地方公共団体は、常設又は臨時の専門委員を置くことができる。  
 第2項 専門委員は、専門の学識経験を有する者の中から、普通地方公共団体の長がこれを選任する。  
 第3項 専門委員は、普通地方公共団体の長の委託を受け、その権限に属する事務に関し必要な事項を調査する。  
 第4項 専門委員は、非常勤とする。

専門委員は、性格的には、市長の”補助機関”である。専門委員を置くかどうかは、任意である。専門委員の設置については、特に市条例ないし規則で規定する必要はないとされる。もっとも、行政実例では、規則を定めて設置するのが適当とされている。

専門委員は、市長が、独断で、専門の学識経験のある人のなかから選任できる。専門委員は、市の非常勤職員。常勤は認められない。したがって、地方公務員法上は、専門委員は、特別職の公務員の地位にある。名古屋市の場合、公の会議に出席した場合、専門委員は、日額1万6,150円+交通費の支払を受ける。ほぼタダ働き、ボランティアの待遇で、社会奉仕する。

市民税「減税」で、”ヨーイ、ドン”！



河村市長は07年度約2,537億円だった名古屋市の市民税を、今年度内にも市民税、法人税を合わせて10%下げる意向だ。河村減税プランが”正夢”になれば、名古屋市が全国初となる。

だが、”ちょっと待った”の競争相手の出現が気になる。東京都杉並区（山田宏区長）の動きだ。

東京都杉並区は、2007年に「杉並区減税自治体構想研究会」を立ち上げ、市民税減税”夢”プラン「減税自治体構想」を練ってきている。09年1月には、「杉並区減税自治体構想研究会の研究報告書」（[http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/H21genzeijichitai\\_houkokusyo.pdf](http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/H21genzeijichitai_houkokusyo.pdf)）を公表している。報告書は、10年後に10%減税、20年後の15%減税可能と、いわば”未来志向”の内容だ。

ところが、河村減税”夢”プラン公表後、09年6月11日には、杉並区は、”杉並区の将来にわたる繁栄のため「減税自治体構想」の実現を目指します”の「おしらせ」（<http://www2.city.suginami.tokyo.jp/news/news.asp?news=8694>）を同区のホームページ（HP）にアップした。急きょ減税プランを実施する可能性も出てきた。さらに、6月7日の愛知県半田市の市長選で当選した榊原純夫市長も、個人市民税10%実施の方向だ。自治体の減税の”競争レース”が始まった。

自民党の「税金のバラマキ、消費税増税の道づくり」政策にストップかけることは緊急課題だ。また、現在、多くの自治体が法定外税など「増税」に走るのが”常識”化している。名古屋市の”非常識?」、自治体の”減税レース”の激化は、大歓迎だ！！



# PIJ 定時総会のご報告

プライベート・インターナショナル・ジャパン事務局

PIJの定時総会が、さる2009年5月23日(土)、東京・池袋の豊島勤労福祉会館において、第一部定時総会、第二部 講演のかたちで、以下のとおり開催されました。定時総会では、すべての案件が承認されました。

## PIJ 第14回定時総会

2009年5月23日(土)  
於 豊島区立勤労福祉会館

### 第一部 定時総会

一、開会宣言 司会者

一、議長選任

一、議事

第1号議案 2008年度活動報告承認の件

第2号議案 2008年度収支報告並びに財産目録承認の件

第3号議案 2009年度活動計画承認の件

第4号議案 2009年度収支予算案承認の件

一、報告

役員に関する報告

2008年5月24日に開催された評議員会で2年間の任期で役員が選出され、同日に開催された定期総会で報告された。

(2009年度は、同じ役員が継続する。)

### 《代 表》

石村耕治(白鷗大学教授)

### 《副代表》

辻村祥造(税理士)

加藤政也(司法書士)

### 《常任運営委員》

我妻憲利(税理士《事務局長》)

高橋正美(税理士)

益子良一(税理士)

平野信吾(税理士)

白石 孝(自治体職員)

勝又和彦(税理士)

加藤 弘(税理士)

中村克己(会社役員《編集長》)

### 《相談役》

河村たかし(名古屋市長・前衆議院議員)

一、閉会宣言 司会者

### 第二部 記念講演

社会保障番号カード万歳の  
民主党をどう説得するのか!

講師 石村耕治(PIJ代表・白鷗大学教授)

CNNニュース(季刊)を次のとおり発行した。

・2008年4月14日 第53号

・2008年7月15日 第54号

・2008年10月10日 第55号

・2009年1月7日 第56号

## PIJ活動状況報告書(2008年4月～2009年3月)

PIJ事務局作成

年 月 日	活 動 報 告 内 容	場 所 ・ 掲 載 紙 ( 誌 ) 等	参 加 担 当
08.4.3	社会保障番号対策・議員への陳情・打ち合わせ	東京・衆院議員会館	石村代表
08.4.21	社会保障番号対策・議員への陳情・打ち合わせ	東京・衆院議員会館	石村代表
08.5.2	宗教界勉強会講演：新公益法人への移行問題	東京・新宗連会館	石村代表
08.5.23	名古屋税制研究会レク・新公益法人制度と税制	名古屋グランドホテル	石村代表
08.5.24	<b>PIJ</b> ・2008年定時総会	豊島区立勤労福祉会館	<b>PIJ</b> 役員
08.6.12	社会保障番号対策・打ち合わせ	東京・ジャーナリスト事務所	石村代表
08.7.3	納税者権利憲章制定問題打ち合わせ	東京・新橋第一ホテル	石村代表
08.7.4	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
08.7.23	河村相談役後援会での講演：給付つき税額控除	名古屋・アパホテル錦	石村代表
08.7.25	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
08.7.28	名古屋税制研究会例会出席	名古屋グランドホテル	石村代表
08.7.30	反住基ネット市民集会への出席	東京文京区民センター	石村代表
08.8.8	取材・グーグルの地図情報とプライバシー	朝日新聞	石村代表
08.8.11	取材・グーグルの地図情報とプライバシー	Japan Times	石村代表
08.9.2	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員
08.10.19	反住基ネットオータムセッション【講演：社保カード・プランの罠(石村)他】	東京・S Kプラザ	石村代表 中村編集長
08.11.13	名古屋土地税制経済研究会講演：遡及的不利益課税	名古屋税理士会館	石村代表
08.11.27	名古屋税制研究会例会レク	名古屋グランドホテル	石村代表
08.11.28	東海税務法務研究会例会レク	岐阜・ホテルグランヴェール	石村代表
08.12.2	通学路への監視カメラ設置問題の取材	神奈川新聞	石村代表
09.1.16	名古屋税理士会支部講演	名古屋・K K Rホテル	石村代表
09.1.22	保険医協会講演：問われる社保カード・プラン	埼玉・協会会議室	石村代表
09.1.24	税経新人会講演：社保カード・プラン	神奈川	石村代表
09.1.27	名古屋税研出席	名古屋・アパホテル錦	石村代表
09.1.31	<b>PIJ</b> 運営委員会	<b>PIJ</b> 事務局	<b>PIJ</b> 役員

年月日	活動報告内容	場所・掲載紙(誌)等	参加担当
09.2.28	「漢検」問題についての取材記事の掲載	朝日小学生新聞	石村代表
09.2.24	新宗連・宗教と税制シンポでの講演：新公益法人税制と宗教法人	東京・神社本庁	石村代表
09.3.5	納税者権利憲章制定問題打ち合わせ	東京・四谷	石村代表
09.3.19	PIJ運営委員会	PIJ事務局	PIJ役員
09.3.26	納税者権利憲章制定問題打ち合わせ	東京・新有楽町ビル	石村代表
09.3.27	名古屋税研でのレク	名古屋・日生栄町ビル	石村代表

河村たかし名古屋市長が選挙マニフェストに盛った

## 「納税者権利憲章」とは何か

(CNNニュース編集部)

**河**村たかし名古屋市長は、市長選の際のマニフェスト(選挙公約)に、市「納税者権利憲章」の制定をあげた。この「納税者憲章」とは一体なんなのだろうか？

河村市長は、名古屋市の“主役”は、「役所」ではなく、あくまでも「民(たみ)」、「市民」である、と言っている。「納税者権利憲章」あるいは「納税者憲章」を定める理由は、ズバリ言って、「民(たみ)」、「市民」が主役の「効率的な自治体」の実現にある。

「効率的な自治体」実現のためには、“量的な改革”と“質的改革”が必要になる。

“量的な改革”とは、やさしく言えば、役所や公務員などの数をできるだけ減らすことだ。

“質的改革”とは、やさしくいえば、行政サービスの効率化、納税者、市民が主役の意識での行政サービスを徹底することだ。この場合、役所は、民間のお客さま(カスタマー)サービスの手法を大胆に取り入れる必要がある。

言い換えると、質的改革を実現するには、役所は、市民をお客さま(カスタマー)と見て、カスタマーに対する行政サービスの“質”の改善、QC(質的管理)基準を明確にする必要がある。

例えば、イギリスなどでは、役所が「市民が主役の意識で行政サービスをするためのスタンダード(基準)」をうたった「市民憲章(Citizen's

Charter)」を公表している。これは、いわば「お役所のマニフェスト」だ。

また、役所の課税部門は、「納税者憲章(Taxpayers' Charter)」、「納税者権利憲章(Taxpayer Bill of Rights)」などを公表している。納税者憲章、納税者権利憲章は、役所は「市民、納税者が主役でお客さま」という意識で、手続(説明責任)を尽くして税金を取る仕事をするを約した、いわば“公約”だ。

税金を取るに先立って十分に手続(説明)を尽くしたうえで税金を取れば、その後に役所と市民、納税者との間でのめごと(紛争)が少なくなるはずだ。まさに、「納税者憲章」、「納税者権利憲章」は、市民、納税者に納得して税金を払ってもらうための仕組みづくりを目指しているわけである。

役所が、どういうスタンスで、市民、納税者にサービスを提供し、手続(説明責任)を尽くして税金を取るのか、その基準(カスタマー・サービス・スタンダード)を明らかにした文書が「納税者憲章」、「納税者権利憲章」。こうした憲章が「絵に描いたもち」にならないように、役所に対して、毎年、市民、お客さまサービスの目標値と達成率を点検(行政評価)し、市民、納税者、議会に報告を義務づける仕組みも必要だ。

市民、納税者が納得して税金を払いたい自治体になる環境をつくることも河村公約の柱の一つ

だ。こうした環境づくりには、「税の使い途」が問われる。また、市民税10%減税で、「税がやすく、行政サービスがよい自治体」づくりが求められる。河村市政は、この面での自治体間「競争」が必要なことの「波」をつくり、名古屋市がその競争で勝組となり、人も企業も、名古屋市にくるようにしようということであろう。

近年、各自治体において、「都市憲章条例（City Charter）」ないし「自治基本条例」を制定する動きが活発である。しかし、役所に対して、毎年、市民、お客さまサービスの目標値と達成率を点検〔行政評価〕し、市民、納税者、議会に報

告を義務づける仕組みは入っていない。やはり、「City」が主役ではダメで、「Citizens」、「Tax-payers」が主役の憲章づくりが必要だ。プロセスとしては、「市民憲章（Citizen's Charter）」条例を制定し、その後に「納税者憲章」ないし「納税者権利憲章」条例を制定するかたちも一案である。

河村市政が目指す「納税者憲章」ないし「納税者権利憲章」は、従来の自治体がアナウンスしているかたちだけのプロパガンダの「憲章（綱領）」タイプとは異なる。中身の濃い、実効性のある憲章（条例）だ。

【参考資料】

イギリス歳入関税庁サービス公約～納税者憲章（2006年3月）

歳入関税庁（課税庁）は、納税者であるあなたに対する責任と義務および納税者に期待することを定めた以下のような納税者憲章を公布します。

歳入関税庁は、公平かつ公正に行動することにより、あなたの要求に奉仕することを確約します。

- わたしたちは、
- ・あなたの私事について、法律の範囲内で、厳格に部外秘とします。
  - ・あなたに対し、正しい額の納付または受取を求めます。

- あなたと効率的に話し合えるように、わたしたちは、次のものを提供するように努めます。
- ・簡単かつ明瞭な書式や解説書
  - ・有用かつ適切な方法において正確かつ完全な情報

- 質の高いサービスを提供するために、わたしたちは、次のように努めます。
- ・あなたの事務を速やかかつ正確に処理する
  - ・あなたに便利な方法で来署できるようにする

- ・あなたの費用が必要最小限になるようにする
- ・特別の要求にも応えられるように適切な段階を踏む
- ・丁寧かつ専門的な対応をする

わたしたちがサービスに責任を負えるように、

- ・わたしたちは、毎年、わたしたちのお客さまサービスの努力目標値と達成率を公表します。

- ・あなたが、意見を述べたい、あるいは、苦情を申し立てたいと思う場合、わたしたちは、わたしたちのサービスの改善に生かせるように、あなたの意見を聴きたいと思えます。わたしたちは、その仕方をあなたに教示します。

あなたが次のことでわたしたちを支援してくだされば、わたしたちは、もっと良質のサービスを提供することができます。

- ・正確かつ最新のかたちでの記録の保存
- ・あなたの個人的ないし事業上の事情変更の通知
- ・要請にしたがった正確かつ完全な情報提供
- ・納付額の期限内納付

わたしたちの憲章に盛り込まれたお客さまサービスに関する、「苦情申立ての手引」（執務規程1や告示1000）や執務規程のような、さらに詳しい情報は、歳入関税庁地方事務所ですぐ入手できます。

編集及び発行人

プライバシー・インターナショナル・ジャパン  
（PIJ）

東京都豊島区西池袋3-25-15 IBビル10F 〒171-0021

Tel/Fax 03-3985-4590

編集・発行人 中村克己

Published by

Privacy International Japan (PIJ)

IB Bldg. 10F, 3-25-15 Nishi-ikebukuro

Toshima-ku, Tokyo, 171-0021, Japan

President Koji ISHIMURA

Tel/Fax +81-3-3985-4590

<http://www.pij-web.net>

2009.7.10発行 CNNニュースNo.58

入会のご案内

季刊・CNNニュースは、PIJの会員（年間費1万円）の方だけに送っています。入会はPIJの口座にお振込み下さい。

郵便振込口座番号

00140-4-169829

ピ・アイ・ジェ - (PIJ)

NetWorkのつづやき

・政権交代で住基ネット、社保番号万歳では、選挙民は浮かばれない。

・どう進む、名古屋市での住基ネットアンケート調査実施！！

(N)