

実務研究

改正行政手続法(案)上の「処分等の求め」の租税実務への活用

—所謂「嘆願」の問題を解決するために—

はじめに

この度の行政不服審査法(以下、「行政不服審査法」といふ)の改正に併せて盛り込まれることとなる申請に基づかない処分等の求めである「処分等の求め」(改正行政手続法



青木 丈(神田)

I 制度の概要

1. 改正条文案

行政手続法改正案
第4章の2 処分等の求め

第36条の3 何人も、法令に違反する事実がある場合において、その是正のためにされるべき処分又は行政指導(その根拠となる規定が法律に置かれているものに限り。)がされていないと認料するときは、当該処分をする権限を有する行政庁又は当該行政指導をする権限を有する行政機関に対し、その旨を申し出て、当該処分又は行政指導をすることを求めることができる。

2 前項の申出は、次に掲げる事項を記載した申出書を提出しなければならない。

(案)第36条の3(以下「本制度」といふ)について、租税実務への活用は是非、すなわち主として所謂「嘆願」の法定化として捉えられるか否かについて検討する。

II 租税実務への活用は是非

1. 国税通則法との関係

一 申出をする者の氏名又は名称及び住所
二 法令に違反する事実の内容
三 当該処分又は行政指導の内容
四 当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条文
五 当該処分又は行政指導がされるべきであると思料する理由
六 その他参考となる事項

一 申出をする者の氏名又は名称及び住所
二 法令に違反する事実の内容
三 当該処分又は行政指導の内容
四 当該処分又は行政指導の根拠となる法令の条文
五 当該処分又は行政指導がされるべきであると思料する理由
六 その他参考となる事項

2. 立法趣旨

先に抜本的に改正された行政事件訴訟法(以下、「行政訴訟法」といふ)上の「義務付け訴訟(行政訴訟法3⑥)」のうち、所謂「規制措置請求型(同項一)」に行政レベルで対応するものである。なお、所謂「申請拒否・不応答型(同項二)」に対応するものとして、「不作為」についての審査請求(改正行政手続法(案)3、48③)が創設される。

3. 法的性格

本制度の法的性格については、「行政の職権発動を促すものであり、一定の処分を求める申請の制度を定めるものではなく、この申出に対する通知は処分性を有するものではない。」と説明されている。ここで、申出に対する通知の処分性が否定されていることから、申出を受け容れられなかった際に争訟に移行することは原則として不可能であると解される。

III 更正の請求の期間制限延長の改正をいらんで

しかしながら、行手法1条1項の「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に關し、共通する事項を定めることにより、行政運営における公正の確保と透明性(括弧内省略)の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」

という精神に鑑みれば、重視すべきは、除斥期間内は税務署長に減額更正をする権限があるということであり、かかる期間内での更正の請求の期間経過後の手続が通則法上に規定されていないことを考慮すれば、本制度の租税実務への活用については積極的に解すべきである。

の)更正の請求の期間制限の廃止を訴えたい。

1 平成20年4月11日に総務省所管で、行政不服審査法(案)「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」(行政手続法の一部を改正する法律案)がそれぞれ国会に提出されたが、成立に至らないまま衆議院が解散することになったので、これらの法案は、自動的に廃案となる。しかし、現在の政権が維持されれば再度同じ内容の法案が提出される可能性が高いし、政権交代の場合もさらに充実した内容の法案が提出されることを期待されるので、現時点でも本稿の意義は認められるだろう。

5 青木丈「義務付け判決、処分庁に対する申出制度」税務弘報56巻9号62頁以下参照。同様に積極的な見解を述べているものとして、田中治「改正される行政手続法と税務行政手続への影響」(税理51巻10号8頁以下、水野武夫「行政不服審査法の改正と国税不服審査制度の改革」改正法案の概要と問題点)「税法」561号195頁以下、がある。

2. 問題の所在

更正の請求ができない場合、現在の租税実務では、所謂「嘆願」により職権による更正(通則法24)を求めることが慣習となっており、改正行政手続法施行後は、従来の嘆願に代えて、本制度に基づく処分等の求めをすることになるのか否か。

更正の請求期限の意義について、「この期間は、権利救済のための期間であるから、異議申立期間の二か月や出訴期間の三か月(筆者注：現行の出訴期間は六か月)等と対比されるべきものである。」との説明がある。これはいわば、「形式的意義」である。そうすると、平成16年の

更正の請求期限の意義について、「この期間は、権利救済のための期間であるから、異議申立期間の二か月や出訴期間の三か月(筆者注：現行の出訴期間は六か月)等と対比されるべきものである。」との説明がある。これはいわば、「形式的意義」である。そうすると、平成16年の

更正の請求期限は延長されるはずであるが、この期限が廃止されるわけではないであろうから、やはり根本的な問題は解決しない。

2 義務付け訴訟とは、行政庁が一定の処分または裁決をすべきにもかかわらず、これがされないときに、一定の処分または裁決をするように命ずることを求める訴訟である。

7 これに対して、「税法が申告期限を定めて納税者がその期限内に十分な検討をした後、期限内申告を行うことを期待する建前をとっているの、その期限後いつまでもこのような請求を認めることは適当でないし、また、法律関係の早期安定、租税行政の能率的な運営等の面からも問題があると認められるからである。」(荒井編代「同上書」同頁)との説明を「実質的意義」ということができる。

結論

本制度は、所謂「嘆願」の法定化として、租税実務への活用が可能であると解される。これにより、従来の嘆願に比して、本制度は具体的な手続が規定されており、また改正行政手続法(案)36条の3第3項において行政機関の対応も示されていることから、その法的安定性は格段に増すものと期待される。

ただし、これは通則法上の「更正の請求」とは本質的に異なる制度であるから、更正の請求の期間が原則1年間に制限されている

3 行政不服審査制度検討会「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(平成19年7月)45頁。

8 東京税理士会ではかねてより、「更正の請求期間を5年とすること。」との意見を述べているが(東京税理士会「平成22年度税制改正及び租税行政に関する意見書」(平成21年3月19日)(7頁)、これは更正の請求期限を廃止せよと述べているのと同意義である。

2. 租税実務への活用例

本制度は、事前の申請を前提としないもので、租税実務において、本制度が活用できる典型的なケースは、事前の申請にあたる更正の請求ができない場合、すなわち、通則法23条等の要件を満たしていない場合や更正の請求の期間制

この問題については、「この新しい条文によって更正の請求についての1年の期間制限とこれに伴ういわゆる嘆願書の問題を解決しようとする解釈論がある。特に反対するものではないが、行政手続法第1条第2項の『他の法律に特別の定めがある場合は、その定めるところによる。』との文言を勘案すると、やや無理があるようにも考えられる。」との消極的な見解もある。

「更正の請求」とは本質的に異なる制度であるから、更正の請求の期間が原則1年間に制限されている

本制度が通則法上に、いわば争訟に至ることのできない更正の請求として規定されることも検討されるべきかもしれない。

4 志賀櫻「国税通則法改正案における不服申立制度」租税訴訟学会主催フォーラム「納税者の権利救済手続の現状と展望」(納税者の権利救済の視点から租税手続法を考える)2009年4月18日、当日配布資料208頁(注3)。

5 青木丈「義務付け判決、処分庁に対する申出制度」税務弘報56巻9号62頁以下参照。同様に積極的な見解を述べているものとして、田中治「改正される行政手続法と税務行政手続への影響」(税理51巻10号8頁以下、水野武夫「行政不服審査法の改正と国税不服審査制度の改革」改正法案の概要と問題点)「税法」561号195頁以下、がある。