

機関番号：17102

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2010

課題番号：20530022

研究課題名（和文） 裁判外行政紛争解決制度の総合研究・東アジアの制度・運用との比較

研究課題名（英文）Administrative Alternative Dispute Resolution Systems in East Asia

研究代表者

田中 孝男（TANAKA TAKAO）

九州大学・法学研究院・准教授

研究者番号：70404001

研究成果の概要（和文）：裁判外の行政紛争解決制度について、我が国では、平成 20 年に行政不服審査法の全部改正法案がまとめられた。同法には、なお、様々な問題がある。特に、行政不服審査と苦情処理が別々に運用される点は最大の問題である。一方、例えば、韓国の行政審判制度では、苦情処理や公益通報制度との統合化が図られている。そのほか、東アジアにおける裁判外行政紛争解決制度には、日本が参照すべき事項がある。

研究成果の概要（英文）：In Japan, the bill of Administrative Appeal Law was amended in 2008. However, the bill has several areas of concern. A major concern is that of the administrative appeals system and the handling of the civil complaints system, which function separately. The legal system of countries located in East-Asia function differently from that of Japan. For example, in Korea, the administrative appeals system is integrated in the investigation and handling civil complaints system, and in the anti-corruption (whistle blowing) system. Hence, we can learn from East Asian countries about their administrative alternative dispute resolution system and, thereby, improve on our country's own system.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,700,000	510,000	2,210,000
2009年度	900,000	270,000	1,170,000
2010年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	3,100,000	930,000	4,030,000

研究分野：公法学

科研費の分科・細目：行政救済法

キーワード：自治体争訟法務、苦情申立て、行政不服審査、住民監査請求

1. 研究開始当初の背景

我が国では、平成 20 年の通常国会に行政不服審査法の全部改正案が上程された。だが、行政不服審査法の改正は行政事件訴訟法と

の関係だけではなく、「行政上の苦情処理」その他の裁判外行政紛争解決制度との関係で制度設計を図らなければ十分に機能しなくなるおそれがあることが、現場における実

態把握などを経て明らかになっていた。

2. 研究の目的

この研究は、3年間の研究期間内に、我が国における行政上の紛争に係る訴訟以外の解決制度（以下「裁判外行政紛争解決制度」という）に関して、東アジア諸国の諸制度との比較検討を踏まえて、より良く機能する法制度に向けての制度設計、法運用改革に向けての法解釈及び組織体制の整備並びに関係者の研修（訓練）について、研究するものである。

3. 研究の方法

(1)本研究では、まず、我が国及び東アジアの対象国の裁判外行政紛争解決制度について、できる限り網羅的に文献を収集し、制度の研究に努めた。

(2)同時に、研究分担者（木佐茂男）は、九州大学法科大学院附属の九州リーガル・クリニック法律事務所における弁護士業務を通じて、より実務的な、行政上の紛争解決の事案に対する取り組みを行った。これらから、実務的な問題を明らかにした。

(3)さらに、実態を把握するため、諸機関に調査に赴くとともに、国内外のシンポジウムにおいて、研究テーマに関する発表と討論を通じて、裁判外行政紛争解決制度の比較研究を進めた。

4. 研究成果

(1)我が国において、平成20年4月に国会に提出された行政不服審査法（以下「行服法」という）の全部改正案は、昭和37年の同法制定以来、実に46年ぶりの本格的な改正法案であった。同改正法案は、行政法制にあっては、もう一つの重要な行政救済法制である行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）の平成17年4月の改正に続くものであり、行訴法と行服法があいまって、行政救済法制の完備が目指されていたということができよう。

(2)だが、この行服法全部改正法案は、行訴法との関連は意識されていたが、他の救済方法との関連についての検討がなされていなかった。このため、行訴法の主たる救済対象である「行政庁の処分」以外の行政の行為類型に係る救済に関しては、何らの改革もなされる予定がなかった。その点で、制度の構築がなお不十分という観点から、こうした処分以外の行政の諸活動も含め、本研究では、そ

こで生じる紛争に関する裁判外行政紛争解決制度について、検討を進めてきた。

(3)とりわけ、国民と接する機会が多い、自治体（法律の「地方公共団体」をいう。以下同じ）における裁判外行政紛争解決制度に関して実務を中心に研究を進めたところ、次の点が重要な問題が、本研究においてクローズアップされてきた。

第一に、紛争が単に事後的な場面に始まるのではなく、むしろ、法の執行の場面から見られ、そこでの苦情申立てや、行政のコンプライアンス、裁判外行政紛争解決制度まで、継ぎ目がなくつながっている。ちなみに、平成21年に制定された公共サービス基本法により、「公共サービスの実施により苦情又は紛争が生じた場合には、適切かつ迅速に処理され、又は解決されること」（3条5号）が「公共サービスに関する国民の権利である」（同号各号列記以外の部分）と法律上明記された。国民の苦情申立権の実定法化に伴って、関係行政機関において適切な制度設計を講じる必要が出てきている。

この点で、平成20年の行服法全部改正案がいわゆる処分のみを対象としていたのに対して、この行服法全部改正案を参考にしつつも、岐阜県多治見市が、あらゆる行政活動分野に、同手続を拡張した制度を条例化したこと（多治見市是正請求手続条例）は、注目される。

さらに、研究分担者・木佐は、都道府県の建設工事紛争審査会における紛争解決に、当事者の代理人として30回程度出席し、特にこうした裁判外行政紛争制度における審査会の委員における著しい公正性の欠如を、つぶさに見聞してきた。仮に、平成20年の行服法全部改正案が成立したとしても、改正の主要事項である審査会等第三者機関の委員構成が適切でなければ、その妥当な運用は何ら確保され得ないことが、明らかになったものといえる。厳密な意味の救済手続ではないが、自治体の百条委員会において、民事訴訟法の尋問に関する規定が準用されているが、法的な尋問手続が意識されることさえ全くないのが現状である。

(4)このような日本の問題点を意識しながら東アジアにおける行政救済法制の改革を比較検討した。各国も、その行政体制に、様々な固有の問題を有しているものの、総じて、日本に比べれば、統一性ないし総合性に配慮した裁判外行政紛争解決制度の構築を目指してきている。

(5)韓国（国レベル）では、国民權益委員会（国民權利利益委員会）が平成 20 年 2 月に発足した。同委員会は、行政審判法の行政審判（日本では行服法に基づく不服審査に相当）だけでなく、同国における旧・国民苦情処理委員会が対応をしていた苦情処理（日本では自治体に設置されている公的オンブズマンに相当）と、公務員の腐敗防止（日本でいえば「コンプライアンス」業務、特に公益通報業務に対応）の業務を統合して、これらを担っている。また、韓国では、さらに、平成 22 年に、行政審判法全部改正法（日本の行服法に相当する）を制定した（同年 7 月施行）。特に電子的な（インターネット上のやりとりでの）行政審判手続の改革・充実が進められている。韓国では、行政審判が、準司法手続であるとして憲法上に明記され、日本ではそうした不服申立権が憲法では認められていないという制定法上の違いはあるものの、日本の平成 20 年の行服法全部改正法の到達点よりもはるかに進んだ法制度の整備を進めている。

(6)台湾では、行政庁の処分に対する不服についての裁判外行政紛争解決制度として訴願法に基づく訴願制度があるが、訴願制度一般については、既に本科研費の研究者がこれまでに一定の研究を進めていたことから、本研究では、日本の政府調達苦情処理に当たる「採購申訴」等の制度の内容及び運用実態を中心に検討を進めた。「採購申訴」等の制度は、台湾がWTO（世界貿易機関）に加入するため、その政府調達協定の履行を目指して設けた制度であるが、日本の「政府調達苦情処理」手続にあたる。日本では、同制度は、あくまでも「苦情処理」とどまり、裁判による解決は目指されず、かつ、現実にも、この手続による苦情申立件数は数年に 1 件程度と、ほとんど皆無に近く、全く機能しない制度となっている。これに対して、台湾の「採購申訴」等の制度は、最近では、年間 1,000 件を超える各種の申立てがなされ、相当数がいわゆる和解等で救済されている。申訴等の審理には、第三者も加わる採購申訴委員会が関わっている。また、入札行為の不備に対する不服は、行政訴訟に移行する。

(7)中華人民共和国では、日本の苦情申立てと請願（ないし陳情）制度をあわせたような「信訪」の手続が、日本の行政上の命令にあたる「条例」で、法制度化されている。同手続の整備は、実際には、手続によらない信訪を排除するためのものではないかという懸念もあるが、苦情申立てに関する実定法体系を欠く日本と比べれば、法制度の整備という点では、参考となる。

(8)こうした東アジアの比較から考えると、日本の裁判外行政紛争解決制度は、苦情処理などの他の制度・手続との関連性ないし統一性への配慮が不足し、苦情申立権が公共サービス基本法に規定されていながら、実定法による苦情手続の整備もされていないという問題がある。行政庁の処分以外の行為（例、政府調達紛争）に関する紛争解決制度の不備も指摘できる。今後の制度改正は、東アジアの改革動向も参照して、上述の不備をカバーしなければならない。

(9)さらに、自治体レベルにおいて、仮に、行服法全部改正案が成立した場合、その実態から、その「審理員」の選任のあり方が問題となる。すなわち、同法改正案は、審査会等の第三者機関の前に、まず、行政庁において相対的に独立して権限を行使し得る「審理員」により、行政不服申立ての審理を進めることとしている。このとき、日本の自治体で、審理員を総務部局等の法制担当者から選任することには問題がある。なぜなら、その事件が訴訟になれば、法制担当者は、被告行政側として、当局を擁護する活動を担当するからである。被告自治体側で訴訟の業務をする法制担当者は、その訴訟に勝訴するため、全力を投球する（訴訟法務における全力主義）。そうした立場の者が、公正な立場を要求される「審理員」の職務を的確に遂行することは、難しい。仮に審理員制度を法案のごとく採用するのであれば、自治体の場合は、法制担当者ではない、別の職務をする者を、審理員として選ぶ必要がある。

(10)以上のような研究を進めている間に、平成 21 年の衆議院解散により、平成 20 年に提出された行服法全部改正法案は、廃案となった。そして、政権交代後に発足した民主党政権は、自民政権下においてまとめられた行服法全面改正案とは全く別の改正を企図しているようである。政府・行政刷新会議では、行政不服申立ての抜本改正として、行服法の改革、不服申立前置（行訴法に基づく行政訴訟を提起する前に行服法の不服申立てを経なければならないとする仕組み）の全面的見直し、地方における新たな仕組みの検討の 3 点を柱にして、検討を進めている。同法改正の行方は、現時点では全く不明である。しかし、東アジアにおける制度の整備との比較でいえば、苦情申立ての仕組みとの連携強化、苦情申立制度の整備（オンブズマン制度を含む）、公益通報者保護制度等法令遵守体制の確立との統合的な制度の整備が、求められてくるものと思われる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計14件)

木佐茂男、「<地域主権>改革の出自と行方」、『地方自治研究(韓国地方自治学会)』、無、10巻4号、2010、305-323

田中孝男、「地方自治法制における基本法制定の意義と課題」、『都市問題』、無、101巻9号、2010、55-63

田中孝男、「自治体の監査制度と財務会計制度の見直しに関する政策法務から見た課題」、『政策法務 Facilitator』、無、28号、2010、2-8

田中孝男、「日本の自治体争訟法務の現状と課題(二・完)」、『自治研究』、無、86巻5号、2010、73-107

田中孝男、「日本の自治体争訟法務の現状と課題(一)」、『自治研究』、無、86巻4号、2010、31-59

木佐茂男、「政権交代と自治体法務力」、『地方自治職員研修』、無、43-1、2010、18-20

田中孝男、「書評「鈴木潔著『強制する法務・争う法務』第一法規、2009年」」、『季刊行政管理研究』、無、129、2010、70-73

田中孝男、「執行法務の適正化に向けた課題 - コンプライアンスと苦情対応を例にして」、『ジュリスト』、無、1389、2009、80-87

田中孝男、「政策法務の現状と課題 - 対内的政策法務の充実に向けた職員の資質向上を図る」、『政策法務 Facilitator』、無、23、2009、11-15

木佐茂男(楊素娟(訳))、「日本地方公務員の法治教育」人事月刊(台湾行政院) 無、282、2009、42-59

田中孝男、「新行政不服審査法に係る行政実務の課題について」、『財団法人日本都市センター』『法的整合性確保に向けての多面的検討』、無、-、2009、104-108

田中孝男、「台湾における訴願・採購申訴制度運用からの示唆」、『THINK 司法書士論叢』、無、106、2008、124-128

田中孝男、「新しい行政不服審査法の運用に向けて」、『自治体法務ナビ』、無、25、2008、10-17

田中孝男、「行政不服審査法の全面改正と自治体の対応」、『政策法務 Facilitator』、無、19、2008、2-11

[学会発表](計4件)

木佐茂男、「行政と私人が締結する契約の諸問題 - 公害防止協定を中心として」、『人民大学法学院(憲政行政法治研究センター)講演会、2011年3月18日、中国人民大学(北

京)

田中孝男、「日本の自治体争訟法務の現状と課題」(第5回)日中公法学シンポジウム、2009年12月26日、中国山東省済南市・山東大学

田中孝男(司会)、「自治体における債権管理の現状と課題」、『日本公共政策学会2009年度研究大会テーマセッション (d)』、2009年6月14日、龍谷大学(京都市)

木佐茂男、「日本における行政不服審査法改正の成果と残された課題」、『第8東アジア行政法学会、2008年5月25日、台湾・台北市

[図書](計2件)

木佐茂男、ほか、日本評論社、『テキストブック現代司法(第5版)』、2009、361

田中孝男、第一法規、『条例づくりのための政策法務』、2010、201

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 孝男(TANAKA TAKAO)
九州大学・大学院法学研究院・准教授
研究者番号：70404001

(2) 研究分担者

木佐 茂男(KISA SHIGEO)
九州大学・大学院法学研究院・教授
研究者番号：30122039