

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 10 日現在

機関番号：13701

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2010～2013

課題番号：22730016

研究課題名(和文) アメリカ行政法実務における和解の実情把握と理論的検討

研究課題名(英文) Study of law and practice of administrative settlement at U.S.A.

研究代表者

三谷 晋(Mitani, Susumu)

岐阜大学・地域科学部・准教授

研究者番号：60352481

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,200,000円、(間接経費) 360,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、アメリカ行政実務における和解(settlement)の実情を、横断的に検討した。周知のように、アメリカにおいて行政上の義務を課す場合には、正規の手続として、裁判手続を経てなす場合と行政手続を経てなす場合がある。しかしそのどちらの正規手続においても途中で和解(同意判決や同意に基づく行政命令)の形式で終了することが多い。これらの和解実務については、法律で和解の基準を示すものもあれば、規則レベルで示すものもある。しかし和解のルールは実務マニュアルや解釈指針の形で存在していることが多い。本研究ではそれらの子細に検討し、個々及び全体の特徴を把握できたと考える。

研究成果の概要(英文)：This study attempt to examine law and practicies in U.S. administrative settlement individually and cross-sectionally.

As is well known, U.S. administrative agency impose administrative obligation to citizen or corporation by judicial procedure or administrative procedure. But in both procedures, much case ended by settlement techniques (consent decree or administrative order on consent). As for those practicies, some statutes and regulations provide settlement criteria and procedure, but mostly, case-handling manual or a certain kind of policy provide those criteria and procedure. This study reviewed some area of administrative settlement individually and in detail and indicated some peculiarity of law and practice in U.S. administrative settlement.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：和解 settlement NLRB SEC consent decree 合意に基づく行政命令 adjudication 行政手続

1. 研究開始当初の背景

(1) 我が国における行政上の和解の位置づけ

我が国では行政上の和解は行政訴訟、とくに抗告訴訟において和解の可能性が否定的に考えられていることもあり、これまであまり検討の対象となつてこなかったように思われるが、行政法領域の和解は行政契約の一つとして認識はされており、また法的検討が強く要請されるものであるとされていた。

(2) アメリカ行政法領域における和解 (settlement) について

我が国のグローバル企業がアメリカにおいて多大な民事制裁金のかかる手続が開始されるも、その途中で、「和解」によって処理されたことが報じられることもあったが、その手続についてはよく知られているとはいえず、この点でまず一般論としてアメリカ行政法の和解実務を理解する意義もあると思われた。

また、我が国では手続の煩雑さを避けたり名宛て人の不利益を考慮する等の理由から、行政処分 の代替措置として行政指導がなされることが多々ある。こうした処分以外の手法による行政解決がアメリカにおいては「和解」によってなされていることや、このような和解がアメリカ行政手続法成立当初より行政手続の中で不可欠なものであるとされていることも、個別法研究の中で、あるいは総論的なインフォーマルな行政決定の議論の中で、これまでも指摘されていたが、アメリカの行政上の和解のメカニズムについては、なお議論する余地が残されているように思われた。

比較法の観点からいっても、我が国ではアメリカの行政法領域の訴訟や手続については、比較法対象として盛んに行われてきたし、我が国の行政法制度の構築の際に大いに参照されてきたように思われるが、アメリカにおいて、行政上の紛争が訴訟や処分手続における正規の処理ではなく、ほとんどを和解によってなされていることを考えると、和解の理解なくして行政

法の全体は把握できず、制度を参照する際の背景なり前提なりの差異を認識しておく方が望ましいのではないかという問題意識を申請者は有していた。正規の裁判手続を経ない紛争処理については、アメリカ行政法研究においても代替的紛争解決手法 (Alternative Dispute Resolution: ADR) の一としてアメリカ行政紛争解決法の優れた紹介・研究がある (例えば大橋真由美『行政紛争解決の現代的構造』(弘文堂、2005年))。しかしこの著書でも触れられているように、1996年改正で当該法律では和解はADRから除外されており、なお検討の意味があるように思われた(大橋・205頁)。

2. 研究の目的

(1) 対象

上記の研究開始当初の背景においても示したように、研究のテーマを「アメリカ行政法実務における和解の実情把握と理論的検討」としたので規則制定手続においても含みうるが、すでに規則制定手続に関する訴訟の和解的な処理について検討したところなので(三谷晋「米国における規則制定手続と和解 (Rulemaking-Settlement) についての一考察」法学新報 112 巻 11・12 号(2006)563-596 頁)、今回の研究は規則制定以外の主として裁決手続に関連する、我が国の行政処分に相当する行為に関する紛争とその和解による処理を念頭においた。

(2) 目的

研究の目的としては、和解処理の手続とその実体的基準について、実務的な処理の手続や実態について把握・紹介・検討すること、また個々の領域だけではなく最終的には、横断的にみてアメリカ行政法実務における和解の意義・限界等を示すことであった。さらにそれら和解による処理がアメリカ行政法の視するところの適正手続法理をゆがめているとか没却している

という懸念はないのかを検討することになった。

3. 研究の方法

アメリカ行政法実務の和解を横断的に把握・検討することを大きな目標として掲げていたが、正式裁決手続における和解に関する規定は行政手続法においてはその機会を提供しなければならないと定めるだけで(5 U.S.C. § 554(c)(1))、具体的な手続や基準などについては、個別法におかれているものもあれば、領域によっては連邦規則や実務マニュアルにおかれていたり個別領域ごとに独自に発展・形成しているために、まずは個別法領域での和解実務を把握することに努めることとした。手がかりとしたのは、連邦証券取引委員会(U.S. Securities and Exchange Commission : SEC)の連邦証券諸法における規制にかかる裁判手続・行政手続実務における和解であった。検討の方法としては、法令、実務マニュアル、判例、裁決、文献(日米)、を収集し、それらを精読し個々の領域の和解実務の特徴と問題点を抽出していくものであった。この領域での議論を基礎に、連邦労働関係委員会(U.S. National Labor relations Board : NLRB)の不当労働行為事案における行政手続での和解実務、連邦包括的環境対策・補償・責任法(the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA))に基づく、連邦環境保護局(Environmental Protection Agency : EPA)の裁判手続・行政手続における和解実務を順次、SEC等の実務と比較しながら検討した。

なお、時間と能力の関係上、略式裁決手続を経た行政命令に対する紛争とその和解による処理については検討の対象にしていない。

4. 研究成果

(1)はじめに

我が国における行政上の和解の議論は、行政訴訟、特に取消訴訟における和解を念頭においている。しかしアメリカ行政法における和解(settlement)は、我が国の行政上の和解よりも広い

若しくは文脈が異なる。

すなわち、我が国では行政上の和解の議論は、事前行政手続と事後訴訟手続が明確に分離されている関係で、行政処分によって行政上の義務を課した後に、その行政処分に対する訴訟が展開され、その場における和解を念頭においている。しかし、アメリカにおける行政法領域の和解は、行政上の義務を課す場面では、主として、義務を課された後の訴訟での和解を念頭におくのではなく、そもそも行政上の義務を課す際に裁判手続や行政手続を速やかに行うためになされる事前の合意を意味する、という違いがある。アメリカにおいては、事前の行政手続と事後の紛争処理が一体となっている、あるいは連動しているといえる(この点はかつての我が国の公正取引委員会の仕組みが類似していた)。この点はアメリカ行政法実務での settlement を、単なる合意であるとして日本の行政上の和解とすることに違和感をもたれうる。

上記のような特色をもつ和解(settlement)は、アメリカでは、さらに行政上の義務を課す手続が、個別法律によって、裁判手続を通じて課す場合と行政手続を通じて課す場合があるために、同じ settlement という文言であっても、司法手続のなかでの settlement、行政手続の中での settlement があるということになる。司法手続の中での settlement はその後、同意判決(consent decree)となり、行政手続の中でなされる settlement に基づいて同意に基づく行政命令(Administrative Order of Consent : AOC)がなされる。

さらに以下に示すように、アメリカ行政手続法における裁決手続・規則制定手続が正式・略式の手続があるとされているように、個別法によってはフォーマルな和解とインフォーマルな和解が用意されている(NLRB や税法関係)。またこれらの個別法にはよらずにフォーマルとインフォーマルとを区別して議論する論者もいる。これらヴァリエーションある和解の仕組みを以下の三つの領域を軸に紹介・整理・検討した。

(2)SEC

SECの和解実務については、すでに宇賀克也教授による検討があるが(宇賀克也「SECによる法執行」(『行政手続法の理論』所収)(東京大学出版会、1995年)239頁)、本研究では、その後の動向等を踏まえて、SECが証券諸法を根拠に法人、個人を対処に行政上の義務や規制について権限行使をする際の和解の利用の状況、背景、意図等を検討した。

いくつかの法律がSECに権限行使を認める関係で、ある事項に関しては司法手続、ある事項については行政手続によって行政上の義務や権利利益の剥奪がなされることになっている。また法律によっては、SECが司法手続と行政手続を選択するものもある。

SECはこれらの手続を正規手続だけで処理するのではなく、資源とリスクを最小にするために和解を好んで用いるとされている。法律・規則・マニュアル、及び実務上もフォーマル、インフォーマルの区別をもうけていないが、論者によっては正式の手続が開始される前の調査手続でなされるある種の合意を“インフォーマルな和解(略式和解)”として言及するものもある。しかし、この“略式の和解”は制裁は課さず、また業務改善の確約を示す書面の提出もないため我が国でいうところの行政指導といえるが、公衆への情報提供の欠如、ガイドライン化されていないことによる一貫性の欠如が指摘されている。

制度上、和解として観念されているのは裁判手続であれ行政手続であれ、正式手続における和解である。SECの実務においては、この和解を促進するために調査手続終了後、正式手続開始前に和解を促すWells手続と呼ばれる手続が用意されている(SECがこの和解を促すことは制度上は義務とはされていない)。Tunney ActにおけるFTCの和解実務においては公益を重視し和解案を事前に公表し意見を公募することになっているが、SECの和解ではそのような手続はない。和解の基準としては、過去の同意裁決文からいくつかの基準が言及されることで、一定程度示されるとされているが、恣意的に用いられる可能性を

指摘したところである。また、司法手続と行政手続のどちらも選択しうる場合に、SECは融通の利く行政手続を選択することや、和解を通じてSECに有利な実例を蓄積し判例法への影響を目的としている可能性が指摘されていることなどを紹介・検討した。このような問題がないわけではない和解実務ではあるが、SECや処分の対象者にとってのメリット(膨大な事案の迅速な終結や争点効の回避等)があるために、公正さを犠牲にしてもなお当該実務が多く活用されていることを示した。

(3)NLRB

このNLRBの和解実務の検討では、そのSECの検討で得た知見を前提にNLRBの和解実務を比較しつつ検討した。NLRBについてもすでにいくつかの優れた研究業績があるが(例えば道幸哲也『不当労働行為救済の法理論』(有斐閣、1988年))、その後の展開と他領域との比較の視点をいれて検討した。

NLRBの和解は、不当労働行為の解決に関するものであるが、形式的にはNLRBが第三者的な立場で行う紛争処理ではなく、不当労働行為をしている者に対してNLRBが行政手続を通じて解消を命じるものとなっている。和解も基本的にはこの行政命令の代替としての和解であるからNLRBと不当労働行為をした者との間の和解となる。

SECの和解でもインフォーマルな和解は登場したがこれは論者が指摘するものであり実定法上のもではなかった。これに対してNLRBの和解は法制度上はフォーマルとインフォーマルの和解、二種用意されており(これはNLRBと私人との行政上の和解)、さらにマニュアルレベルまでみれば関連する私人間同士の和解も用意されているなどの違いがある。この三種の和解でほとんどの事案を処理しているという。

このNLRBの和解は、基準も手続もマニュアルレベルでかなり詳しく示されている。これは一罰百戒を狙うSECと異なり、NLRBの和解が大量事案の大量処理をすることを念頭においた機械化の措置であること、不当労働行為にかかる実質的当

事者同士の調整を意図していることを重視しているためと思われる。

本研究ではこの和解実務を細かく規定する法令や実務マニュアル等を子細に検討した。

(4) CERCLA

CERCLA における和解も、正式の手続を迅速ならしめる工夫であるが、法律上和解の活用やその基準が一定程度示されているなど、特徴がある。この CERCLA の和解も司法手続を中心に一部が行政手続の中でなされるが、主眼とされているのは土壤汚染の責任の確定、措置の確保を迅速に行うことである。潜在的責任当事者が複数いる場合には、連帯責任が課せられることを前提に、実際の寄与度以上に対策費用の負担を強いられることがある。こういった法の圧力を前提に、寄与度の低い者が通常よりも多くの負担金を支払うことを内容とする和解をしてその責任を逃れる道を決めているが、これは連帯責任で負担する土壤汚染対策費用が莫大になればなるほど、責任の所在の探求よりも経済合理性が重視されることになる。CERCLA の和解は、SEC や NLRB 以上に真実の探求よりも問題解決を優先した仕組みといえる。なおこの CERCLA における和解は、公衆からのコメントが義務づけられているが、これは土壤汚染が周辺住民や国民の大きな関心事であることが理由である。ただ、ひるがえって SEC の和解では、多くの投資家らが和解によって影響を被るにもかかわらずパブリックコメントが義務とされていないことを考えると、この CERCLA の和解は、他の領域にはみられない仕組みを備えているといえる。

本研究では、CERCLA の和解の詳細について、法律(その変遷)、規則、マニュアル、政策、判例なども参照しながら検討をすすめた。現在、まとめている最中である。

(5) 限界

時間と能力の関係上、略式裁決手続を経た行政命令に対する紛争とその和解による処理については検討の対象にしていなかったために、一般

的な行政処分手続の和解は対象とできなかったという大きな問題がある。また、判例法が蓄積しにくい領域であることもあり、実務的取り扱いの法的評価が十分に行えていない可能性がある。

5. 主な発表論文等

雑誌論文(計2件)

三谷晋「不当労働行為とNLRBの和解について」
法學新報 119 卷7・8号 293-335 頁(2013)(査読無し)

三谷晋「SECの和解行政についての一考察」
比較法雑誌 45 卷2号 125-158 頁(2011)(査読無し)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

三谷 晋(MITANI, Susumu)

岐阜大学地球科学部・准教授

研究者番号：60352481