

令和元年5月30日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2018

課題番号：26380052

研究課題名(和文) 行政責任の拡大とそれに伴う損害の法的調整に関する日仏比較研究

研究課題名(英文) A comparative study of Japan and France on the extension of administrative responsibility and the legal adjustment of the damages

研究代表者

北村 和生 (KITAMURA, Kazuo)

立命館大学・法務研究科・教授

研究者番号：00268129

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,700,000円

研究成果の概要(和文)：現代の日本では、行政が国民生活に介入する機会が増加している。そして、これらの行政の介入に違法性が見られるときには、行政責任が追及される機会が増加している。このような行政責任の拡大は、例えば、行政の情報提供義務違反の追求として見られるところである。また、このような行政責任が追及される機会の増加は、行政の過剰な介入を招くといったマイナス面も考えられる。本研究で比較対象としたフランス法においては、これらのマイナス面を緩和する法理論が見られ、わが国の行政責任の今後を考える上でも示唆を与えるものである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

近年のわが国においては、主として原発避難訴訟等の国家賠償請求訴訟において、行政責任の拡大が見られる。また、行政責任の拡大は行政の義務の範囲も拡大しており、例えば、調査義務や情報提供義務違反がその例である。このような行政責任の拡大は、被害救済にはつながるものの、行政の過剰な介入を生じるおそれがあることから、調整システムが必要である。本研究で比較の対象としたフランス法においては、行政責任が拡大した領域において、責任要件の制約によって行政責任を制約する一方、フォート不要責任や救済基金の設立によって救済も拡大しており、今後の行政責任の調整システムのモデルとなり得ると考えられる。

研究成果の概要(英文)：In Japan, there are more cases where the administration intervenes in the people's life. And when these administrative interventions are illegal, there are more cases to pursue administrative responsibility. For example, in Japan, we can see the administrative obligation of information. The expansion of administrative responsibility may have the downside of excessive administrative intervention. In the French law, there is an administrative jurisprudence that minimize this downside. It will give us the suggestions for considering the future of administrative responsibility in Japan.

研究分野：公法学

キーワード：公法学 行政法 国家補償法 国家賠償法

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

## 1. 研究開始当初の背景

### (1) 行政責任の拡大とその司法統制

現代社会においては、規制緩和の進展にかかわらず、法的な意味での行政責任が追求されるケースが拡大している。というのも、従来の司法による行政統制は、行政による過剰な行政権行使を統制することが主な関心事であったが、現在では、行政がその権限を行使しないこと、つまり、行政が与えられた権限を積極的に行使して国民の権利や生活を保護していないことが、単なる政治責任のレベルや行政内部的な責任のレベルにとどまらず、違法であるとして裁判所による司法統制に服することが増加してきているからであると考えられる(参照、拙稿「現代における行政責任」『現代行政法講座 現代行政法の基礎理論』(日本評論社、2016年)143-164頁)。わが国の場合であれば、規制権限の不作为を理由とする国家賠償訴訟の一貫した増加がそれを示している(例として、参照、拙稿「[コメント]アスベスト国賠訴訟における行政法上論点」環境法研究4号(2016年)108-119頁)。また、行政裁量に対する司法的統制への関心が理論的にも実務的にも高まっていることをもこのことを示していると言えよう。また、このような行政責任を追及するための法的手段も、わが国においては、かつては国家賠償訴訟くらいしか見られなかったが、2005年施行の改正行政事件訴訟法に伴う、義務付け訴訟等の新たな訴訟類型や当事者訴訟の活用論によって救済手段も多様化し、行政責任の追及が多様な方法で可能になったことも指摘されるべきであろう。既に、これらの訴訟によって、行政が適切に権限を行使してこなかったことを問題とする訴訟が見られ、まだ数は多くはないものの、原告が勝訴する事例も次第に見られるようになってきた。そして、立法にも、危険が発生する「おそれ」があれば行政の権限行使を認めるような、予防原則的に、行政による積極的な権限行使を可能にする条文が見られる。さらに、行政に対しては単に何らかの行政処分や行政立法といった伝統的な行政手段だけではなく、適切な国民への情報提供が求められ、これらを行わなかったことによる行政責任が追及されることもある。すなわち、行政責任は単にそのそれが追及される行政領域が拡大するだけではなく、内容的にも、また、救済手段においても多様化していると言えることができる。

### (2) 行政責任の拡大とその問題点

従来の行政法学に置いては、このような行政責任の拡大傾向は、理論的にも判例上も肯定的な評価がされてきたと考えてよいであろう。確かに、従来のように行政責任が狭きに失した時代であれば、それでよかったと考えられるが、このような行政責任の拡大に伴って、以下のような問題点も浮かび上がってくる。

行政責任の拡大の最も顕著な例は、規制権限の不行使が問題とされる場合であろうが、行政責任の追及により、規制権限がより積極的に行使されることとなることが考えられる。行政責任の拡大強化は、行政責任の追及を避けようとする行政側の対応を生み出しているからである。しかし、規制権限の行使は、規制を受ける第三者からすればその権利を制限されることを意味するのであり、行政責任の拡大は、人権保障の観点からの問題を生じうる。また、迅速で積極的な規制が行われた結果、後になってからその様な規制が科学的には必要ではなかったとされることもありうる。あるいは、例えば、行政責任の一環として、行政による情報提供が積極的に行われるべきであるとすれば、それによって不正確な情報が提供される機会もやはり拡大することもありうる。このような場合、仮に被害を受けた第三者が国家賠償請求を行ったとしても、わが国では、違法ではない、あるいは過失がないとして救済されない可能性が考えられる。したがって、このような損害は法的にどのようにして調整されるのかという問題が考えられる。

以上のように、行政責任の拡大は、プラスの効果も認められるが、一方で、一定のマイナス効果を生じると考えられる。行政責任の拡大を認めながら、それらを適切にコントロール、かつ、裁判実務等でも活用しうる法的な手法を、今後考えていく必要がある。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、以下のように整理することができる。現代国家において、行政が負うべき役割が拡大し、立法レベルにおいても、訴訟レベルにおいても、行政責任の拡大が進んできた。一方で、1.で述べたような点を踏まえると、行政責任の拡大については、様々なマイナス面が想定されるが、これらのマイナス面については、従来、それほど法的な検討がされてきたわけではなかった。本研究においては、行政責任の拡大によってどのような問題が生じ、その法的な解決方法はどのようなものであるかを明らかにし、行政責任の拡大によって生じた損害等を調整するための、適切な法的仕組みにつき、3.で触れるように、フランス行政判例との比較法研究を通じて、明らかにしようとするものである。

具体的には、以下のような点を研究期間中に明らかにすることを研究の目的としている。

すなわち、行政による行政責任の拡大がどのような分野で行われているかという点と、これらの権限行使に関わって生じた損害を理由とした金銭的救済はどのように行われるかを明らかにするという点である。前者については、規制権限の行使に関わる分野だけではなく、迅速な規制の必要性から、規制が変更あるいは強化された場合、従来の規制を信託して不測の被害を受けた者の損害についても含まれる。これらの損害に対する救済については、わが国では国家賠償請求訴訟による救済が中心となるが、4.で触れるように、わが国の国家賠償法を前提とする限り、これらの損害の救済は必ずしも容易なものとは言えない。したがって、損失補償に

よる救済が可能かについても検討対象とすることとなる。また、これらの法理を研究するためには、既にこのような問題について一定の判例の蓄積が見られるフランス行政判例を比較法の対象として検討することとなる。

また、本研究では国家賠償法や一部わが国における損失補償による救済も検討対象として含めるが、今後の課題として、行政訴訟による救済の拡大についても、検討対象として含める。したがって、行政訴訟によって、規制を受ける者が被る損害の調整はどのような場合に必要か、また、その調整はどのような手段によってなされるかについても検討対象とする。

### 3. 研究の方法

本研究の研究方法は主として以下の2つに分かれる。

第1に、わが国の判例を中心とした分析である。わが国では、国家補償や行政事件訴訟法のいずれにおいても、行政責任の拡大傾向を示す判例は多く見られる。一方、国家補償を中心に行政責任の拡大による損害調整に関わる訴訟も、量的には決して多くはないものの、一定程度見られるので、これらを整理し分析する。さらに、判例に見られる以外のもの、すなわち、立法や実務レベルの事例の収集分析である。判例以外の研究対象としては、基本的には立法による救済とそれらに関する資料が見られ、一定の分野では、立法でも行政実務でも様々な損害調整のための試みが行われており、それらの事例の整理を通じて適切な調整ルールを明らかにするための一助としたい。

第2に、外国法との比較研究である。わが国の実定法の研究により、行政責任の拡大についてはかなり研究の対象となる事例を認めることができるが、行政責任の拡大に伴う責任の調整については、あまり多くの事例を見つけることはできない。したがって、比較法研究により、これらの点を考え行く必要がある。本研究では、比較法研究の対象として、フランス行政判例を参照することとしている。というのも、フランス行政判例は、国家賠償法に関しては、最も長い歴史と多くの判例が見られるだけでなく、行政責任の拡大とその調整に関する一定の仕組みが判例上認められることがあるからである。もちろん、比較法研究によって得られたものをすべて単純にわが国に導入することができないのは言うまでもないが、これらのフランス行政判例を参照することにより、わが国とは違いが見られる、行政責任拡大に伴う損害発生を調整するための適切な法的ルールと救済手段を明らかにする。

### 4. 研究成果

#### (1) わが国における行政責任の拡大とその調整

わが国における行政責任の拡大は、主として、規制権限の不作为に関する判例によって特徴付けられる。これまでも最高裁判例を含む多数の判決が見られるが、最近の事例としては、原発避難訴訟をあげることができるであろう。福島第一原発事故によって避難を余儀なくされた被害者による国家賠償請求訴訟である。本研究期間中には、地裁レベルの判決しか見られなかったが、一部の判決を除き、東京電力のみではなく国の責任も肯定するものである。これらの判決は、被害の重大性を考慮し、予見可能性や回避可能性に関わり、厳格な行政責任を追及している事例と考えてよいであろう(参照、拙稿「福島原発事故における国の責任」法律時報 90巻8(2018年)57-63頁)。

さらに近年のわが国の裁判例の特徴として、行政による情報提供義務に関する国家賠償責任をあげることができる。従来、行政責任の追及に関して問題になってきたのは、一部、行政指導や行政上の強制執行に関する例も見られたが、行政処分や委任命令が中心であった。しかし、近年、行政責任の拡大に伴い、いわば、これら行政処分等に至る前の段階での行政の活動が訴訟で取り上げられる機会が増加している。その背景には、国民の権利利益を保護するために、行政の積極的な関与が必要となり、科学的な知見が確立していない段階でも一定の関与が要求されることが想定されるが、そのような場合には、むしろ、情報提供によって国民の権利利益を保護するという対応がされうるからである(拙稿「行政の情報提供義務と国家賠償責任」行政法研究19号(2017年)69-89頁)。近時、情報提供義務に関する国家賠償責任に関する事例は増加しており、責任が肯定されるケースも増えている。したがって、行政責任の拡大の根拠の一つということができよう。もっとも、例えば適法な情報提供によって、一定の損害発生することは考えられるが、そのような場合における損失補償等の救済手段や、権利侵害の可能性のある情報提供を行政訴訟や仮の救済によって事前に差止めることなどが必要とされると考えられるが、一部の学説を別として、わが国ではこのような場合に関する司法的救済は未だ展開していない。今後の課題として位置づけられるであろう。

#### (2) フランス行政判例における行政責任の拡大とその調整

##### フランスにおける行政責任の拡大

フランス行政判例における行政責任の拡大については、憲法原則としても整理された予防原則(*le principe de précaution*)が1990年代以降、多くの分野で注目された。その結果、様々な分野で、行政の責任を認める判決が下されている。これらの多くは、わが国における規制権限の不作为に関する事例であるが、例えば、薬害エイズ訴訟やアスベスト訴訟が見られ、既に、本研究以前から紹介されてきたとおりである(拙稿「フランス行政賠償責任におけるHIV感染血液訴訟」立命館法学251巻(1997年)、拙稿「フランスにおけるアスベスト被害と国家賠償

責任」立命館法学 311 巻(2007 年)218-235 頁)。これらの分野では、第三者に対する規制権限の行使につき、後に詳しく見るが、行政賠償責任の要件とされていた重大なフォート(faute lourde)を要求することなく、いわゆる単純なフォート(faute simple)によって、賠償責任を認めている点が特徴であり、個別分野毎の詳細については検討を要するものの、おおむねフランス行政判例が行政責任を認めやすくする傾向にあると理解してよいであろう。このようなフランス行政判例における行政責任の拡大傾向は続いており、本研究で扱った代表的な例としては、メディアツール薬害訴訟に関するコンセイユデタの判決として、2016 年 11 月 9 日の判決が見られる。同判決は、典型的な薬害事件であるが、国の責任について単純なフォートによる責任を認めている。

また、フランスにおいては、判例によるフォート不要責任(responsabilité sans faute)の拡大が見られる他、立法による救済が認められている。既にあげた薬害事件やアスベスト訴訟の他に、後に触れるテロ被害者に対する救済基金等の発達が認められる。

フランスにおける行政責任の拡大に対するマイナス面への対応

フランスにおける行政責任の拡大に対するマイナス面への対応としては、大きく以下の二つの分野に分けることができるであろう。すなわち、第 1 に、行政責任の拡大による損害について、一定の救済を与えるという方向と、第 2 に重大なフォートによって行政責任を制限するという方向である。後者の重大なフォートについては、項を改めて説明することとし、本項では前者についてののみ触れることとしたい。

行政責任の拡大により、行政警察権限等の規制権限が強化され、あるいは、早い段階で権限の行使がされることがある。この場合、個別法上の権限行使は必ずしも違法あるいはフォートとはされない。行政責任の拡大に伴い、立法からも早い段階での権限行使が求められるからであり、科学的に損害の発生が予測できない場合でも権限行使が適法とされることがあるからである。このような場合、フランス行政判例は、救済手段として、フォート不要責任を認めることが考えられるが、わが国と同じく、適法な規制権限の行使によって生じた損害については、原則として責任が(わが国であれば損失補償責任となろう)認められなかったため、このような場合にフォート不要責任を認めてよいかどうかは一つの争点とされた。しかし、コンセイユデタの 2005 年 11 月 2 日判決により、適法な警察権限の行使に関して、フォート不要責任の扉が開かれ、さらに、コンセイユデタの 2009 年 8 月 31 日判決、2007 年 7 月 25 日判決等によって、過剰であるいは結果的に無駄となった規制に対するフォート不要責任の可能性が認められるようになった。しかしながら、ここでのフォート不要責任は、もちろんフォートの存在を証明することは不要であるが、損害等のその他の要件が厳格であるため、実際にこのような領域でフォート不要責任が認められることは非常に困難であり、被害者への救済としては不十分との指摘が見られるところである。

重大なフォートによる責任

重大なフォートによる責任は 20 世紀初頭から見られる(参照、拙稿「フランス行政賠償責任における重過失責任(一)」法学論叢 127 巻 4 号(1990 年)56 頁以下)。当初の重大なフォートの役割は行政責任の拡大であったと考えられる。すなわち、重大なフォートによる責任は、公権力無責任の法理等より規制権限の行使に関する行政責任が認められていなかった分野に行政責任を認め、さらには拡大するために、認められてきたものである。これにより、重大なフォートは、20 世紀初頭には各行政分野に拡大したが、行政責任が一定程度拡大するとともに、次第に重大なフォートが要求される領域は減少し、その存続への疑問が呈されることもあった(Gweltaz Eveillard, Existe-t-il encore une responsabilité administrative pour faute lourde en matière de police administrative ?, RFDA 2006, p.733)。

しかし、近年、重大なフォートへの「復権」が指摘される事例が見られるようになった(H.Belrhali, La responsabilité administrative, 2017, p.156)。具体的な行政領域としては、行政警察におけるテロ被害の防止に関する規制権限の行使に関わってである。2018 年 7 月 18 日のコンセイユデタ判決は、単純フォートによる責任を認めた 1 審判決とは異なり、テロ被害の防止に関して、重大なフォートを要求し、控訴審判決と同じく、国の責任を認めなかった。同日付のパリ行政裁判所が下した 2015 年のパリ同時多発テロに関する国家賠償請求訴訟においても、同じく、重大なフォートを要求し国の責任を認めている。これらの最近の判決群が、重大なフォートを要求している理由については、いくつかの見方があるが、2018 年のコンセイユデタ判決に関して、報告官のマリオンは、テロ防止に関する役務を審理する裁判官の困難さの他に、これらのテロの防止に関する行政活動が強化された場合の人権侵害のおそれについて指摘しており、注目される。

このように、フランス行政判例は、学説からは批判的な指摘が多く見られるものの、重大なフォートの人権侵害のおそれが強い分野で要求し、行政責任の拡大による被害者救済に対する一定の調整をはかっていると指摘することができる。

### (3) まとめ

わが国でも行政責任の拡大の傾向は認められるが、それに伴うマイナス点については、意識はされているものの、未だ具体的な検討は見られない。フランス法との比較法研究からは以下のような指摘が可能であろう。

まず、わが国においてもフランスの重大なフォート責任のように一定の場合に行政責任に歯

止めをかけることは考えられる（もちろんわが国では、重大なフォートではなく他の手法がとられることとなる）。しかし、注意しなければならないのは、フランスにおいても、重大なフォートによって行政責任が制限を受けている領域については、別途被害者救済の仕組みが整備されているという点である。例えば、テロ被害については、フランスにおいては、F G T I (Fonds de Garantie des victimes d'actes de Terrorisme et d'autres Infractions) による救済がなされるのである。判例が重大なフォートによる責任を要求しているのは、一定の救済がF G T Iによってなされていることを前提にして、テロ防止に関する警察権限の行使あるいは不行使に対する負の評価を控えているともいうことができる。訴訟による行政責任の追及に制限を加えるとすれば、このような救済システムの構築は不可欠と考えられる。

次に、行政責任の拡大に伴う適法な権利侵害等については、わが国であれば損失補償による救済を拡大することが考えられる。フランス法においても、フォート不要責任による救済が認められうることから、このような方向を考慮することもできよう。もっともフランスにおいてもそうであるように、損失補償やフォート不要責任による救済は、訴訟レベルではかなり例外的な場合に限定される可能性が高い点には留意すべきであり、仮にこのような方向での救済が考えられるとしても、上のような救済システムの必要性はありうるであろう。

## 5．主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計4件)

北村和生 福島原発事故における国の責任、査読無、法律時報90巻8号、2018年、57-63

北村和生 行政の情報提供義務と国家賠償責任 査読無、行政法研究19号、2017年、69-89

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計0件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年：

国内外の別：

取得状況(計0件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年：

国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

## 6．研究組織

(1)研究分担者 なし

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号(8桁)：

(2)研究協力者 なし

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。