

令和 3 年 5 月 21 日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01236

研究課題名（和文）実効的な行政調査制度の構築 調査協力・証明責任・刑事法との連携

研究課題名（英文）Designing an effective administrative investigation system -- Relationship with investigatory cooperation, burden of proof and criminal procedure law

研究代表者

中原 茂樹（NAKAHARA, Shigeki）

関西学院大学・司法研究科・教授

研究者番号：60292819

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：行政法規の適正な執行のためには、行政機関が適切な調査により正確に事実を認定することが不可欠である。しかし、行政調査に相手方が応じない場合、効果的な対策を執りにくいのが実情である。本研究は、調査協力インセンティブを確保するための仕組み、行政処分の要件の定め方、行政不服審査および行政訴訟における証明責任のあり方、等を総合的に検討することにより、実効的な行政調査制度の構築に向けた基礎的な考察を行った。

研究成果の学術的意義や社会的意義

行政調査が適切に行われることは、行政法規の公正で公平な執行のために不可欠である。本研究は、そのための基本的な制度設計を示すことにより、“正直者が馬鹿を見る”ことのない、公平な法執行に資するとともに、不十分な調査により誤った行政活動が行われた場合の国民の救済についても、行政不服審査および行政訴訟における指針を示すものである。

研究成果の概要（英文）：For proper enforcement of administrative regulations, it is essential for administrative agencies to accurately find the facts through appropriate investigations. However, the reality is that it is difficult to take effective measures when the target person does not respond to the administrative investigation. This study comprehensively examined the mechanism for securing incentives for investigatory cooperation, how to determine the requirements for invoking administrative regulations and the burden of proof in administrative complaint reviews and administrative litigations. As a result, basic consideration was given to the design of an effective administrative investigation system.

研究分野：公法学

キーワード：行政調査 調査義務 調査協力インセンティブ 行政不服審査

1. 研究開始当初の背景

行政機関は、許認可や金銭給付などの申請を審査して決定を行う場合(申請に対する処分)にせよ、法令に違反した者等に対して許認可の取消しや是正命令等を行う場合(不利益処分)にせよ、判断の前提となる事実を認定するために、調査を行う必要がある。この調査を適切に行うことができないと、行政法規の適正な執行はできない。

このうち、申請に対する処分については、許認可等の要件が満たされていることについて申請者の側が資料を提出して説明しなければならず、申請者側に積極的に資料を提出するインセンティブが働くから、調査を適切に行えないという事態は比較的生じにくい。これに対し、不利益処分については、事業者の法令違反等により行政処分の要件が満たされていることについて行政機関の側に証明責任があるとすると、相手方が不利益処分につながる調査に積極的に協力することは期待しにくい。相手方が調査に協力するような実効的な仕組みが必要となる。

この点につき、わが国の現状を見ると、行政法規において調査に応じる義務が規定されている場合、その実効性確保措置としては、違反に対する罰則(刑事罰)のみが定められている例が多い。しかし、刑事罰は、強力な措置である反面、刑事事件として立件・起訴するためには慎重な手続が必要であり、行政調査の実効性確保のために機動的に発動するのは困難である。実際に、行政調査に応じない罪で起訴されるのは稀である。そうすると、相手方にとっては、刑事罰を科されるほど悪質な調査妨害に至らない限り、なるべく調査に協力しない方が、不利益処分の要件充足が証明される可能性が低くなり、有利になる。

このように、わが国では行政調査に関する法整備は不十分であり、調査・執行に当たる人的体制の不十分さと相まって、適切な調査に基づく適正な行政法規の執行は十分に行われていない。その結果、行政の様々な分野で「執行の欠缺」が生じている。

2. 研究の目的

本研究の目的は、1.で述べた問題点を踏まえ、実効的な行政調査制度の構築に向けて、調査協力インセンティブを確保するための仕組み、行政処分の要件設定および証明責任のあり方、行政庁の調査検討の不十分さが行政不服審査、取消訴訟および国家賠償請求訴訟に与える影響、等の問題について、調査の相手方の権利保護に留意しつつ、検討することである。

3. 研究の方法

2.で述べた諸問題について、先進的な法制度、裁判例、行政不服審査における答申例・裁判例および学説を検討する。

4. 研究成果

(1)平成30年度は、行政処分の要件認定のための行政調査の仕組みおよびそれを前提とする行政機関の調査義務のあり方が、特に国家賠償制度に対してどのような影響を与えるかを検討した。すなわち、最高裁判所平成5年3月11日判決・民集47巻4号2863頁は、納税義務者が税務署長の行う調査に協力せず、資料等によって申告書記載の必要経費が過少であることを明らかにしなかったため、税務署長が申告書記載の金額を採用して必要経費を認定し、更正をした事案で、「税務署長のする所得税の更正は、所得金額を過大に認定していたとしても、そのことから直ちに国家賠償法1条1項にいう違法があったとの評価を受けるものではなく、税務署長が資料を収集し、これに基づき課税要件事実を認定、判断する上において、職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と更正をしたと認め得るような事情がある場合に限り、右の評価を受ける」としている。この判決について、課税に関する決定過程を分節化し、それぞれの局面で税務署長や国税審判官や裁判官等々にそれぞれ違った役割を割り当て、全体として不適正な課税を抑止しつつ適正な課税を確保するという観点から理解する「重層的職務行為規範論」(小早川光郎教授)や、「国賠法1条の違法は、原則として、行政機関の公務員が法適用に当たり十分な調査・検討義務を尽くすことなく実体的真実に反する行政決定を行ったこと……を意味するが、実際にこれに該当するか否かは、調査・検討義務の完全な履行を公務員に課すことに困難な事情が存在していたか否かという観点から、判断される」とする見解(米田雅宏教授)等を分析し、行政機関の調査義務のあり方が国家賠償制度に与える影響について考察した。さらに、上記判決の射程や他の判例との整合性等を分析し、国家賠償法のコンメンタール(宇賀克也=小幡純子編著『条解国家賠償法』)において公表した。

(2)令和元年度は、とりわけ、行政処分の時点で行政庁が必要な調査・検討を尽くしたにもかかわらず認識しえなかった事実について、行政不服審査段階で審査請求人が行政処分の違法・不当事由として主張したり、行政訴訟の段階で原告が行政処分の違法事由として主張したりした場合に、審査庁や裁判所はどのように判断すべきかという問題について検討した。上記の場合に行政処分の時点で行政庁が当該事実を認識し得なかった原因としては、行政処分の相手方である私人が、提出すべき資料を提出しなかったり、行政庁の判断を誤らせるような資料を提出したりすることが考えられ、その際、当該私人がそのような行為を意図的に行う場合と、法的知識の

欠如等から意図せず行う場合とが考えられる。この問題については、処分の性質、処分要件充足の有無が客観的事実によって一義的に明確か、それとも処分要件充足の判断につき行政庁の裁量が認められるか、処分要件充足の認定方法について、行政庁が行政処分の時点で認識しえた資料に基づくべきことを根拠法令が定めている(または、認定方法につき行政庁の裁量が認められており、行政処分の時点で行政庁が認識しえた資料に基づくことも裁量の範囲内と解される)か、等の諸要素を考慮して決すべきと考えられる。また、取消訴訟か国家賠償請求訴訟かによっても、判断が異なりうる。このような観点から、総務省行政不服審査会の答申例や裁判例を分析し、その成果の一部を公表した。

(3) 令和2年度は、特に処分庁の調査義務と行政不服審査における審査庁による調査義務との関係について検討した。すなわち、行政不服審査において、処分庁による調査検討の不十分さに着目すべき場合が多く、また、行政不服審査会の調査審議において、審理員手続を含む審査庁による調査検討の不十分さに着目すべき場合もあることを踏まえ、処分の違法・不当の判断基準時や処分理由の差替えの問題、処分庁および審査庁の調査検討が不十分な場合に審査会は処分の取消しを答申すべきか、それとも、処分を維持すべきとする審査庁の調査検討の不十分さを指摘して審査庁にさらなる調査検討を求めるべきか、等の問題についての基礎的考察を行った。

(4) 研究期間全体を通じて、行政庁の調査権限および調査義務のあり方が、行政不服審査、取消訴訟および国家賠償請求訴訟のそれぞれの局面において異なる現れ方をすることを明らかにするとともに、それらの相互関係も明らかにすることにより、実効的な行政調査制度の構築に向けた基礎的考察を行った。すなわち、行政庁が調査権限を与えられているにもかかわらず、それを適切に行使せず、調査義務を果たさなかったことが、争訟において処分の違法・不当事由として扱われるが、要求される調査の程度や、処分時に処分庁が調査を尽くしても把握しえなかった事実が事後的に処分の違法・不当事由として考慮されるか否かは、処分の性質や争訟の局面等によって異なる。行政調査制度の構築に当たっては、このような一連の過程を視野に入れた上で、行政庁の調査義務および私人の側の情報提出義務、それらが果たされなかった場合の法的効果等を仕組んでいく必要がある。なお、上記のうち行政不服審査との関係については、今後引き続き研究を行う。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 中原茂樹	4. 巻 83巻3号
2. 論文標題 国家賠償請求訴訟における保護範囲論について 最高裁判決の分析と展望	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法学（東北大学）	6. 最初と最後の頁 149-173
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中原茂樹	4. 巻 2020年3月号
2. 論文標題 行政不服審査法改正の意義とこれから	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 自治実務セミナー	6. 最初と最後の頁 2 - 7
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中原茂樹	4. 巻 472号
2. 論文標題 固定資産評価審査決定の取消訴訟における主張追加の許否	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 134-134
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中原茂樹	4. 巻 85
2. 論文標題 行政処分の理由提示について 自治体職員に求められる法務能力と説明責任	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 東北自治	6. 最初と最後の頁 6-9
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中原茂樹・正木宏長・大橋真由美	4. 巻 80
2. 論文標題 学界展望・行政法	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 公法研究	6. 最初と最後の頁 258-289
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 中原茂樹	4. 巻 240
2. 論文標題 福島第2原発事件 原子炉施設の基本設計と安全審査の対象 (最一小判平成4・10・29)	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 別冊ジュリスト 環境法判例百選〔第3版〕	6. 最初と最後の頁 196-197
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計1件

1. 著者名 宇賀克也・小幡純子編著	4. 発行年 2019年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 737 (102 - 120を分担執筆)
3. 書名 条解国家賠償法	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------