

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 13 日現在

機関番号：32641

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2013～2015

課題番号：25590009

研究課題名(和文)日本における「秩序違反行為法」構想—社会安全リスクの管理法制のあり方

研究課題名(英文)The possibility of the Administrative and Disorder Act in Japan

研究代表者

野口 貴公美(Noguchi, Kikumi)

中央大学・法学部・教授

研究者番号：40318598

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文):「秩序違反」、「社会安全」、「安全安心」、「リスク管理」、「危機管理」といった諸事項を、行政法の一領域として総合的に検討することにより、当該分野に関する基本法構想を積極的に検討するため、関連する諸分野、諸法、諸制度の総合的研究を行った。法制度のみならず、法制度を実効的に執行していくために考えておかなければならない事柄も含め、行政手法論を考察軸とした法制度設計の可能性について検討を行った。翻って、従来の行政法学における行政手法論とは異なる見地からの「新しい」行政手法体系のあり方についても検討した。検討結果は、各種の研究報告、学会報告、研究論文等の形で発表し、とりまとめた。

研究成果の概要(英文):This project is about "The possibility of the Administrative and Disorder Act in Japan". In this project, the researcher tried to find the possibility of the fundamental law for considering or handling the matter of "Disorders in the society". For that purpose, in this project, the researcher studied many books and articles and other researches about the system of "Crisis management", "Kei-Hanzai (Minor Offenses)", problems of disasters, accidents, moral hazards, and so on. The researcher also studied about the connecting systems, laws, and practices in several administrative fields. In consequence, the researcher could achieve and create the new way of thinking of Administrative Techniques, and advocated about the importance of the new approach for Shakai-Anzen-Ron (The theory of Social Safety) in Japan.

研究分野：行政法

キーワード：行政法 行政手法 安全・安心 社会安全 社会安全論 リスク管理

1. 研究開始当初の背景

(1) 筆者はかねてから、内外の安全安心行政、秩序違反行為取締行政の法制度について、様々な角度からの検討を重ねる必要性を感じ、研究を継続してきた。その検討のなかで、この分野の行政制度の統合的かつ機能的な行政執行を現実のものとするため、いわゆる「基本法構想」を検討しておくことが重要なのではないかと考えるにいたった。

(2) そこで筆者は、このような問題関心から、日本ではまだ実現していない「秩序違反行為防止法(秩序違反行為防止のための総則法、基本法)」の構想を課題として、法制度の構築にあたって必要と考えられる様々な事項につき、総合的に研究を行ってみたいと考えた。

(3) 行政の実務は、法律がその骨格をかたちづけているが、全ての行政活動の根拠が法律で定められているわけではなく、また、法律が定められていてもそれだけで行政活動が円滑に進んでいくわけではない。行政実務が円滑に遂行されているか、行政目的が適切に実現されているかは、法制度をおいかけだけの検討では不十分であり、これは、本研究が対象とする秩序違反行為防止行政の制度設計を考える際にも重要な分析軸であるといえた。

したがって、研究にあたっては、法制度の空白や余白にどのような仕組みを用意すればよいか、法制度が円滑に機能するか、についてもその考察の範囲を拡げておく必要があると考えた。そこで、本研究の遂行にあたっては、行政目的の機能的な執行確保のために、どのような法制度設計が望ましいのかの検討と同時に、法制度の空白や余白に必要となる実務上の仕組みはどのようなものなのかについても含めて、考察領域とする計画とした。

2. 研究の目的

(1) 本研究の目的は、日本における「秩序違反行為防止法(秩序違反行為防止のための総則

法)」の制定にあたって必要と考えられる、法理論的な枠組みについて検討をすることにある。

(2) 具体的には、
・秩序違反行為を防止・規制するために有効と考えられる各種行政手法について、それらを法的に正当化し整序するための理論枠組みを構築すること、
・上記において検討した理論枠組みを基礎とし、日本において必要となる秩序違反行為取締法制のあり方を検討すること、
・において検討した法的仕組みを現行法制度と齟齬のないように調整するための手立てを考えること、とした。

3. 研究の方法

(1) 危機管理行政に関する内外の諸制度を検討し、そのなかで採用されている行政手法のあり方を分析・整理すること。

(2) 治安維持、危機管理、公共の秩序維持といったキーワードに関わる日本の制度を検討すること。

(3) 一般行政部局における取締行政・規制行政の実情に関する検討を行うこと。警察制度、とりわけ、生活安全に関する警察行政の実務について検討すること。

(4) 日本の刑事法学、刑事政策学、「社会安全論」の理論、実務状況について検討すること。

4. 研究成果

(1) 上記目的 に関して、危機管理行政に関する内外の諸制度を検討し、そのなかで採用されている行政手法のあり方を分析・整理した。次に、これまでの行政手法論(行政法総論の体系)ー司法統制という観点から法的性質論ごとに行行為形式を分類していく体系ーとは異なる行為形式の体系について検討を行った。その結果として、従来の行政行為論には、所管官庁ごとの分野割の領域設定、時の概念への意識の欠如、組織法と作用法と救済法の分断的思考、という三つの特徴的限界があることを指摘し、危機管理・

リスク管理論の領域で採用されている5段階理論(兆候の探知、予防、封じ込め、復旧、学習)を援用した新たな行政手法論構築の枠組みを作成し、提示した。

(2)上記目的 に関して、行政領域の新たな分割についての考え方をとりまとめ、危機管理・治安維持・秩序違反行為取締という大きな領域設定のなかでの制度設計の可能性につき検討した。とりわけ領域設定について、従来の諸官庁ごとの分割(社会保障行政領域、環境行政領域、等)を変容させる必要性を導き出した。

具体的には、例えば交通行政の分野であれば、従来の「交通法」の領域設定が、海、道路、線路、というふうな場による分断方法を採用していたとすると、その見方を少し変えて、「人(運転手)の安全」、「乗り物本体・機体の安全」、「乗物が動く場所」の安全、それから「運行中の乗物内の安全確保」といったように、その分野で採用される行政手法の共通点の有無という観点から事象ごとに区切りなおすという領域設定の可能性について提言した。

また、秩序違反行為防止法にもっとも近い現行制度と考えられる、自治体のマナー条例・モラル条例等についても総合的な分析を行った。その分析において、いわゆる秩序違反行為を規制する仕組みのなかで対象とされている秩序違反行為を、行政手法の特殊性や共通性という観点から、いくつかの類型にカテゴライズしなおす作業(「ポイ捨て型」、「場を乱す型」、「いやがらせ型」、「犯罪の萌芽型」という4類型化)を行った。

さらに、分権の推移の流れのなかで聖域のように生き残った警察行政分野につき、権限の分配とか分割という観点から、「警察行政の機能分解(一般行政と警察行政の分離と再統合)」についても検討した。

「基本法構想」に関して、社会安全確保行政に携わる行政組織は既に多数に存在しているという現状を踏まえ、秩序違反行為の防止といった場合に、新しい権限を創設するというのではない解決策、例えば、権限の配置の工夫や権限

調整を機能的に行っていくことによる目的達成が望ましいとの結論に至った。したがって、基本法のなかに織り込まれるべき事項としては、各組織の権限の調整や統合を機能的にはかるための仕組みを明確にしておくことが肝要であるとの考え方を示した。

(3)上記目的 に関して、様々な分野の諸制度を網羅的に検討し、そのなかから参考となりそうな事例を抽出した。多機関連携・自主防犯活動にまつわる行政施策の検討例として、とくに、イギリスの「犯罪及び秩序違反法(Crime and Disorder Act,1998)」下のPDCAの制度及び実情等についての詳細を考察する必要性が高いと考えられたことから、彼国の制度状況について検討を行い、その結果ふまえ、彼国の秩序違反行為防止行政においては、多様な主体が参加することによる危険予防力の増強、物理的環境の強化による安全なまちづくりの推進、明確な取り組み対象に対する個別特定対象施策の強化、の3つの政策軸が存在しているのではないかと分析した。そして、これらの3つの政策軸こそ、本研究の問題関心であった機能的執行の確保に必要なものとの結論を導いた。その上で、日本の法制度に援用可能な具体策のあり方について検討した。

研究においては、日本の法制度に援用可能な方策の二つの鍵は、多様な主体による参加等を通じた危険予防力の増強について多様な主体による参加の実効性を高めるための「法制度にまつわる諸整備」と、「運用にまつわる諸整備(法制度の空白・余白を埋める仕組みづくり)」、とをバランス良く講じていく点にあると設定し、その上で、具体的な課題について考察を進めた。その結果、前者については、(i)法律の条文として、関連機関の協力を義務付けていること、(ii)情報の共有に関し、法律の条文として関係機関間における情報共有義務を明確に規定していること、等を導出した。後者については、(i)連携組織づくりの工夫(戦略部隊と実行部隊の分化と関係機関の役割分担の明確化)、(ii)情報の

活用手法・技術利用(情報アセスメント手法の開発への資源投下)、(iii)制度を動かすための人的・財的資源の充実、等を導出した。とりわけ、人的・財的資源の充実に関しては、限られた資源のなかで最大限の効用が発揮されるような工夫が必要となるため、イギリスで採用されていた内務省による資金援助(ファンディング)に取り入れられていた成果主義的要素のような工夫が、日本の制度設計においても検討されるべきことを提示した。

(4)研究目的として設定した一連の課題を検討するなか、秩序違反行為防止法を検討するにあたっての法律学(行政法学)の、新たな理論的検討課題を発見することもできた。それは一言で言えば「刑事法学との建設的な対話の必要」である。

研究期間中、筆者は刑事法の研究者・実務家と積極的に交流をとるようにし、この新たな理論的検討課題についても意欲的に考察を行った。そのなかで、刑事法の実務領域で採用されている手法でありながら、刑事法学の理論的な関心事項とはされてこなかった問題と考えられる事項を多数発見するに至った。そのため、これらの事項や事象につき、両学問分野を架橋する形で行政実務状況につき理論的な整序を行っておく必要があるのではないか、ということについてもその検討の成果をまとめた。具体的には、いわゆる「特別刑法」とされる領域についての理論的検討を深める必要性(例えば軽犯罪法、ハイジャック防止法、飲料水に対する刑法上の規定、風俗秩序に関する罪等の諸制度について等の体系的分析)、手法分析という視点の導入の必要性(刑罰以外の執行手法の研究、法定犯半と自然犯、行政罰や秩序罰について等の体系的分析)、刑罰後の処遇や手続についての議論を進める必要性(強制、再犯防止、保安処分、微罪処分、起訴猶予、執行猶予、始末書等、実務で採用されている諸制度の体系的分析)、等、がある。

5. 主な発表論文等

(雑誌論文)(計4件)

野口貴公美、安全安心行政法制度の機能的な執行確保について、白門、査読無、68巻、2016、1-6

松尾庄一、辻義之、倉田潤、露木康浩、野口貴公美、星周一郎、社会変化に対応する警察活動—行政法の立場から、警察政策、査読無、18巻、2016、46-54

野口貴公美、社会安全論の学問的発展に向けて—行政法学に何ができるか、社会安全政策論の教育・研究の更なる進展に向けて(警察政策学会資料)、査読無、83巻、2015、17-35

野口貴公美、入管法における難民認定制度—行政法学の立場から、法律時報、査読無、86巻、2014、16-21

(学会発表)(計2件)

松尾庄一、辻義之、倉田潤、露木康浩、野口貴公美、星周一郎、社会変化に対応する警察活動、第18回警察政策学会シンポジウム、2015.7.1、グランドアーク半蔵門

野口貴公美、社会安全論の学問的発展にむけて—行政法学に何ができるか、警察政策学会研究部会、2015.2.4、中央大学駿河台記念館

(図書)(計4件)

旅券法研究会、旅券法逐条解説、有斐閣、2016、総頁352(監修)

野口貴公美、現代行政法講座第4巻、日本評論社、2014、総頁416、執筆頁311-337(分担執筆)

野口貴公美、事例別実務行政事件訴訟法、弘文堂、2014、総頁416、執筆頁190-200,212-232(分担執筆)

野口貴公美、判例ナビゲーション行政法、日本評論社、2014、総頁224、執筆頁4-7,16-21,36-37,58-59,100-101,112-113,144-204(分担執筆)

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕(計3件)

研究会報告書、安全安心に関する情報の発信・共有のあり方について(情報の発信・共有に関する検討会)、2016、1-21

研究会ホームページ、情報の発信・共有に関する検討会

http://www.bouhan.metro.tokyo.jp/90_archive/topic/report_2016/03/p0325_02.html

情報の発信・共有に関する検討会(東京都青少年・治安対策本部)、2015.8.24、2015.9.24、2015.10.13、2015.11.17、2015.12.17、2016.2.9

6. 研究組織

(1)研究代表者

野口 貴公美(NOGUCHI,Kikumi)

中央大学・法学部・教授

研究者番号:40318598