

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 28 日現在

機関番号：13601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780010

研究課題名(和文) 行政不服審査手続における手続原則の研究 - 行政不服審査手続の法的位相に着目して

研究課題名(英文) A study on procedural principles in administrative appeal procedure.

研究代表者

大江 裕幸(OE, Hiroyuki)

信州大学・学術研究院社会科学系・准教授

研究者番号：60598332

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)：本研究は、行政不服審査手続の法的位相に着目して、行政不服審査手続における手続原則について検討を加えるものである。わが国では、従来、行政不服審査手続は行政訴訟と一体の行政争訟手続であるという観念が強かった。そこで本研究では、事前行政手続の延長としての性格が強いと解されるオーストリア法、ドイツ法を素材とした比較法的検討を交えて検討を進めた。具体的には、研究期間中に改正された行政不服審査法の包括的検討等を前提に、比較法的検討の成果等を活用し、行政不服審査手続の法的位相の検討、それを踏まえて理由の追加・差替え、違法性・不当性判断の基準時といった手続原則についての具体的問題について検討を加えた。

研究成果の概要(英文)：This study, focused on legal position of administrative appeal procedure, discussed procedural principles in administrative appeal procedure. Previously, administrative appeal procedure was considered as a part of administrative contentious procedure which is integrated with an administrative litigation procedure. This study discussed some related problems, for example, the problem of subsequent submission of reasons, relevant facts and the law in a decision and so on, based on comprehensive research of amendment of Administrative Appeal Act, considering German and Austrian law system in which administrative appeal procedure is considered as an administrative post-procedure.

研究分野：公法学

キーワード：行政不服審査

1. 研究開始当初の背景

研究開始当初の時点では、行政不服審査法の改正に向けた取り組みが進められていたものの、具体的な実現可能性について確実視されていたわけではなかった。仮に、行政不服審査法の改正が実現した場合、従来は機能不全とも評されていた行政不服審査手続の重要性が増大することは想像に難くなく、とりわけ、審理手続の充実に伴い、行政不服審査手続において妥当する手続原則を明らかにすることが、実務的にも理論的にも強く要請されることになるものと考えられていた。

しかしながら、「行政の過程」を構成する一連の手続として関連を有する(事前)行政手続、行政訴訟手続に比して、行政不服審査手続における手続原則についての研究蓄積は決して十分とは言えない状況にあった。学説においては、行政不服審査手続を行政訴訟手続と密接な関連性を有する「行政争訟手続」として把握し、行政訴訟手続において妥当する手続原則が行政不服審査手続においても妥当するかという観点から検討を加える傾向が強かった。しかしながら、この検討方法のみでは、行政不服審査手続において妥当する手続原則の内容、根拠、妥当範囲を解明することが困難であり、当時の状況において、行政不服審査手続における手続原則については、今後その重要性が増すことが予想されるにもかかわらず、議論の蓄積が不十分である上、議論のあり方も必ずしも説得的なものではないという状況にあった。

2. 研究の目的

研究開始当初挙げていた目的は以下の四点である。第一に、検討の準備作業として、(事前)行政手続において妥当するとされている適正手続原則が「事後行政手続」としての行政不服審査手続にどの程度妥当するのかという点に検討を加える。第二に、ドイツ法、オーストリア法を素材とした比較法的検討の手法を交えて、(事前)行政手続の延長という観点から要請される手続原則、行政訴訟手続と連続性を有するという観点から要請される手続原則をそれぞれ整理する。第三に、その上で、わが国の行政不服審査手続には、いかなる根拠により、いかなる手続原則が、いかなる程度で妥当するのかを明らかにする。第四に、余裕があれば、以上の検討を通じて、行政不服審査手続の法的位相の解明に迫る。

研究の予想される結果と意義として想定していたのは、以下の四点である。第一に、現時点で議論の蓄積が十分ではない行政不服審査手続の手続原則についての理論的整理を行うことが可能となるものと予想される。これにより、理論的側面についてのさらなる議論に向けての検討素材を提供するとともに、実務に対する一定の指針を提供する

ことにもなると予想される。第二に、理論面について付言すれば、本研究を通じて、「行政争訟手続」とも「事後行政手続」とも解し得る行政不服審査手続の法的位相の理論的解明につながるものが予想される。第三に、行政不服審査手続は、独占禁止法に基づく審判手続、特許審判手続等々の多くの行政審判手続についての一般法としての性質を有しているため、一般法としての行政不服審査手続の手続原則の議論を充実させることで、各種の行政審判手続における手続原則についての議論の手掛かりを提供することにもなると考えられる。第四に、本研究の成果を発展させることにより、「行政の過程」を構成する(事前)行政手続、行政不服審査手続、行政訴訟手続の役割分担、相互連携のあり方をより明確に整理することが可能となるものと考えられる。

3. 研究の方法

当初の研究の方法として、第一に、わが国における従来の議論の整理、第二に、適正手続原則の射程(事後行政手続における適性手続原則の妥当根拠と妥当範囲)の整理、第三に、ドイツ法、オーストリア法を対象とする比較法的検討、第四に、比較法的検討の成果を利用した日本法についての検討、第五に、以上を踏まえた研究経過の取りまとめ、を行うことを予定していた。本研究の主たる手法は文献研究であり、ドイツ法、オーストリア法を対象とする比較法的検討に必要な資料、文献を調査、収集するために、ドイツ、オーストリアでの現地調査を予定していた。第三点について付言すれば、ドイツ法、オーストリア法を検討素材とすることとしたのは、ドイツ法においては、行政不服審査手続は「行政争訟手続」としての性格が濃厚であり、行政不服審査手続は行政訴訟手続と対比する形で議論が行われてきたと考えられる一方、オーストリア法においては、逆に「事後行政手続」としての性格が濃厚であり、(事前)行政手続と対比する形で議論が行われてきたという経緯があると研究開始当初に認識していたためである。

4. 研究成果

以上の背景、目的を踏まえて、当初予定していた方法に基づき研究を開始したところ、行政不服審査法の改正が当初の想定以上に早く実現し、本研究期間中にその施行に向けた準備作業が進められることになった。そのため、わが国における改正行政不服審査法についての包括的検討もあわせて行う必要が生じた。

(1) わが国における従来の議論の整理

まず、わが国における従来の議論の整理も含め、研究開始当初における行政不服審査制度改革の経緯について整理し(雑誌論文)、

あわせて、逃亡犯罪人の引渡命令に際して行政手続法第3章の規定の適用が除外され弁明の機会の付与が不要とされていることの憲法31条適合性についての最二小決平成26年8月19日判時2237号28頁についての口頭報告(判例評釈)を機に、わが国の最高裁判例における適正手続原則の扱いについて検討を加えた。その上で、わが国においては、事前行政手続において妥当する適正手続原理が事後行政手続にも妥当すべき、あるいは妥当しうるといった観点が妥当しているとはいえないという点を確認した。

(2) 改正行政不服審査法についての包括的検討

研究期間中に行政不服審査法関連三法が可決・成立したこと(2014年6月)を受けて、立法論ではなく具体的な解釈論としてその解釈、運用について検討する必要が生じたため、改正全体についての概括的な検討および今後の課題の整理を行った(雑誌論文)。さらに、具体的な問題として、まず不服申立人の権利について、従来指摘されていた問題点が相当程度改善されたことを確認し、今後の課題を提示した(雑誌論文)。また、今回の改正で新たに導入された審理員制度について、その導入の経緯と内容を確認した上で、審理員の法的地位、審理構造などの課題について検討を加えた(雑誌論文)。さらに、救済態様として充実が図られ、規定が複雑化した裁決(行政不服審査法第2章第5節(44条-53条)について、逐条的に詳細な検討を加えた(図書)。

(3) 比較法的検討

比較法的検討として、オーストリアについて、まずは、2014年より施行されている行政裁判制度改革の行政不服申立手続への影響について精査した。この改革により、従来の独立行政審判所、連邦庇護裁判所の改組による州行政裁判所、連邦(第一審)行政裁判所の設立、連邦財政裁判所の新設が行われ、処分に対する不服は州行政裁判所、連邦(第一審)行政裁判所、連邦財政裁判所が所管することとされ、これらの判決への不服は上告審としての既存の行政裁判所が所管することとされた。これとあわせて、行政機関に対する不服申立ては原則として廃止されたが、ゲマインデの領域では従来の制度がそのまま存置されていることを確認した。その上で、オーストリア法では、事前、事後を問わず行政手続においては当事者聴聞、偏頗を理由とした除斥等の法治国における手続原則が妥当していること、行政機関に対する不服申立手続の段階に加え、第一審行政裁判所における手続の段階でも、瑕疵の治癒や理由の追加・差替えが認められ、判断の基準時は原決定時ではなくそれぞれの手続における決定時であり、不利益変更も可能とされていることなどを明らかにし、不服申立手続だけではなく、第一審行政裁判所における手続も事前行政手続の延長としての性格を有しており、

第一審行政裁判所における手続については、形式面はともかく、実質面においては行政上の不服申立手続として理解する余地も残されているという認識を獲得した。

ドイツについて、わが国における審査請求手続に対応する異議審査請求手続は、行政訴訟の前置手続として位置付けられており、行政訴訟手続と対比する形で議論が行われてきたという側面が認められるものの、一方では、事前行政手続についての規定が異議審査請求手続でも適用され、事案解明、聴聞、文書閲覧等の事前行政手続で妥当する手続原則が異議審査請求手続でも妥当し、他方では行政訴訟における理由の差替え、違法性・不当性判断の基準時等の手続原則についての議論は異議審査請求手続には直ちには妥当しないと解されていることなどから、事前行政手続の延長としての性格の方が濃厚であると理解できるという認識を獲得した。その上で、個別の問題に関し、違法性・不当性判断の基準時については裁決時説が妥当しているが、その根拠付けを行政段階の手続であるという点に求める判例の立場に対しては、近時学説による批判が見られるということなどを明らかにした。

(4) わが国の行政不服審査手続における具体的検討

以上の成果を踏まえ、さらに、わが国の行政不服審査手続における手続原則について、次のような検討を行った。

第一に、処分理由の追加・差し替えについて、事前行政手続段階で聴聞を経た場合には行政訴訟の時点では、理由の追加・差し替えを認めるべきではないという点について、わが国の学説は概ね意見の一致を見ていると考えられるが、行政不服審査手続の段階では、行政訴訟の場合と同様にこれを認めないという見解がある一方で、相手方に防御の機会を与える必要があるものの、必ずしも禁止されるものではないという見解が見られる。前者については、行政不服審査手続は行政訴訟手続と一体性を有するという認識が、後者については、行政不服審査手続は事前行政手続の延長であるという認識が、それぞれの見解の背景に存するものと推測される。行政不服審査手続の利用につき自由選択主義が原則とされているわが国では、今回の行政不服審査制度改革において不服申立前置が相当程度廃止・縮小されたことも加味して考えれば、当事者の選択として行政手続の延長を志向したと解して、後者の認識によりつつ、審理員による審理手続を経た場合には、行政訴訟の時点では、理由の追加・差し替えを認めないという解釈論を展開することが可能であり、(事前)行政手続、行政不服審査手続、行政訴訟手続全体のバランスからも、その妥当性を承認し得るものと考えられる。この点について、法的位相の解明、その具体的帰結という観点から、改正行政不服審査法の手続構造に即して考察を深め、その成果を取りまとめ

ることが今後の課題である。

第二に、行政不服審査手続における違法性・不当性の判断基準について、必ずしも十分に議論されていたとは言えないものの、わが国では、一般に、行政争訟手続の一環であるということから、処分時説によるべきであると考えられてきた。それに対し、事前行政手続の延長としての性格を有するオーストリア、ドイツでは裁決時説が妥当しているところである。もっとも、近時のドイツでは、行政段階の手続であるということとその主たる根拠とする判例の理由付けに対し、審査庁がいかなる権限を有しているかという観点-審査庁の固有の権限-に着目する有力な見解が主張されている。この発想を踏まえ、審査庁の固有の権限に着目するとすれば、わが国においても、原処分庁が審査庁となる場合については、裁決時説によると解する基盤が認められるということになる(以上につき、図書)。このように解しうる可能性があることを踏まえ、この問題について解釈論としてどのように精緻化していくかということが今後の課題である。さらに、一般的に行政不服審査手続における手続原則について検討するにあたって、手続の法的位相に加え、審査機関の行政組織法理論上の権限という観点からアプローチするという視座を採用することが可能か、これを採用した場合どのような解釈論上の帰結が得られるかという観点から本研究の成果を深化させていくことが、今後の課題である。

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 5 件)

大江裕幸「法令解説 行政不服審査法」行政管理研究 151 号, 53-62 頁, 2015 年, 査読無

大江裕幸「審理員制度」法学教室 420 号 18-24 頁, 2015 年, 査読無

大江裕幸「行政不服審査法・行政手続法の改正をめぐって」法学教室 412 号 47-54 頁, 2015 年, 査読無

大江裕幸「不服申立人の権利」高木光=宇賀克也編『行政法の争点』所収, 有斐閣, 104-105 頁, 2015 年, 査読無。

大江裕幸「行政不服審査制度改革の背景」都道府県展望 662 号 10-13 頁, 2013 年, 査読無

〔図書〕(計 2 件)

宇賀克也ほか編, 有斐閣, 現代行政法の構造と展開, 2016 年, (執筆部分: 大江裕幸「審査請求における違法性・不当性判断の基準時考察のための一視点」, 全 14 頁分), 発行確定

小早川光郎=高橋滋編著, 弘文堂, 条解行政不服審査法, 2016 年, (執筆部分: 大江裕幸「44 条~53 条(第 2 章第 5 節 裁決)」, 全 46 頁分), 発行確定

6. 研究組織

(1) 研究代表者

大江 裕幸 (OE, Hiroyuki)

信州大学・学術研究院社会科学系・准教授

研究者番号: 60598332