

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 4 日現在

機関番号：12601

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2014～2017

課題番号：26590004

研究課題名(和文) グローバル化のもとでの行政不服審査制度の新パラダイム

研究課題名(英文) new paradigm of administrative self-remedy system under globalization

## 研究代表者

齋藤 誠 (Saito, Makoto)

東京大学・大学院法学政治学研究科(法学部)・教授

研究者番号：00186959

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)：本研究では、グローバル化のもとで、各国の行政不服審査制度がどのような機能・構造の変容をとげつつあるのかを考察し、それを踏まえて、あるべき行政不服審査制度及び理論の構築に向けて、基盤となる知見を獲得した。第1に、オーストリア法を中心に、分野ごとに、グローバル化の影響に差異があることを実証的に明らかにした。第2に、一般制度を補完・迂回する形でグローバル化の影響が直接に表れる、経済関係諸条約における紛争解決・公衆参加制度に考察を加えた。第3に、今後の制度展開に重要な、条約国内化措置のうち、条約「転換」行為につき、ドイツにおいて第二次大戦後の占領法が、プロトタイプたる性質を持っていたことを検証した。

研究成果の概要(英文)：This study was intended that how an administrative self-remedy system changes under the globalization, and was aimed to build a new theory of administrative self-remedy system.

In the first place, we clarified the change of the system each administrative field chiefly in Austria. In the second place, we analyzed the characteristic and the problems of the dispute solution system in the economic relations treaty. Thirdly we studied the history of some domestic acts for treaty-implementation in Germany and considered the characteristic of the act and clarified the modern significance of the history of treaty-implementation under occupation.

研究分野：行政法

キーワード：行政不服審査制度 グローバル化

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 国内行政法が、グローバル化によっていかなる変容を被るかについて、日本において研究の蓄積が極めて乏しいなかで、研究代表者は、国際化と行政法の関係についての考察を積み重ねてきた。その里程標として、2011年に公表した斎藤誠「グローバル化と行政法」磯部力他編『行政法の新構想』所収は、行政法学のみならず国際私法学の論者からも高い評価を得ることができた。また同論文は、我が国の代表的な行政法教科書複数でも注記紹介されている。研究代表者の当該研究の視野には、行政救済法も既に入っているところ、他方で、行政不服審査制度の研究の現況からすると、グローバル化と行政不服審査制度の関連につき研究を深化させることの意義は大きいと考えるにいたった。

## 2. 研究の目的

(1) グローバル化のもとで、各国の行政不服審査制度がどのような機能・構造の変容をとげつつあるのかを、関税、出入国管理など、グローバル化の影響を直接に被る特別法上の制度を中心に実証的に考察し、それを踏まえて、グローバル化への対応という観点を中心とした、日本における、あるべき行政不服審査制度及び理論のモデルを提示する。

(2) より具体的には、第一に、EU各国とアメリカ合衆国を対象に、関税、出入国管理など、グローバル化に直接関わる分野における特別な行政不服審査制度の変動状況を実証的に明らかにする。第二に、当該変動状況についての理論的な対応の諸相を、ドイツ・オーストリア・アメリカを中心に把握し分析する。第三に、以上をふまえ、日本における行政不服審査制度を対象に、グローバル化に対応できる制度・理論モデルを提示する。以上においては、オーストリア法を中心に、行政不服審査制度に関する考究を精力的に積み重ねている大江裕幸氏の参画を得て、各国の最新動向と分析につき厚みのある考察を

行う。

## 3. 研究の方法

本研究では、まず、ヨーロッパ及びアメリカ合衆国における、グローバル化の影響を受ける特別な行政不服審査制度の動向につき、関係諸条約など国際約束も含め正確な知見を得る。次いで、更に分野を絞り、特に対比して考察することに意義の大きい分野を精選して、詳細な分析を行う。以上においては、文献を渉猟するとともに、実務家・研究者に対してヒアリングを実施する。あわせて、日本の特別な行政不服審査制度の現状についても、グローバル化への対応状況も含め、資料・文献の調査を行うとともに、実務担当者に対するヒアリングを実施する。

## 4. 研究成果

(1) オーストリアにおけるグローバル化と行政不服審査制度の関係

グローバル化の影響 - 総論：権利救済制度全体に対する影響。まず、州独立行政審判所の設置、管轄拡大は、ヨーロッパ人権条約への対応を目的になされたものであり、グローバル化の一局面と位置付けることができる。近時の行政裁判改革も、ヨーロッパ人権条約に加え、EU基本権憲章により課された要請への対応という側面も有している。さらに、行政裁判制度改革がこの時期に実現に至った背景には、難民問題への対応という要素があったことが指摘されており、ここにもグローバル化の影響という側面を見出すことができる。

グローバル化の影響 - 各論。

(a) 各論(1): 関税, 知財分野の水際規制。知的財産分野の水際規制について, 2003年のEU規則(Verordnung)を受けたPPG 2004(Produktpirateriegesetz 2004)による規律が行われている。ただし, 水際規制の執行を担うのは税関であり, 不服申立手続についても関税法の領域で規律されている。この手

続については、グローバル化の影響による国内法の変容現象がみられた。

EU の関税法典は税関庁の決定に対して二段階の権利救済手続を設けることを加盟国に求めている。第一段階の手続として加盟国所定の税関庁に対する手続、第二段階の手続として裁判所またはこれと同種の特別機関に対する手続である。これを受け、オーストリアでは関税法典の実施法で、第一段階の手続として決定を行った税関庁に対する異議申立手続、第二段階の手続として連邦財政裁判所への出訴手続を用意している。

前述の通り、行政裁判制度改革により行政上の権利救済制度が原則として廃止された中で、この税関関係の不服申立てはこの一般的な仕組みに対する大きな例外をなす。すなわち、第一に、原則として廃止された行政機関に対する不服申立手続を存置させている。第二に、その対象について国内法における「処分 (Bescheid)」概念ではなく関税法典に即して「決定 (Entscheidung)」としている(「処分」に該当しないものであっても「決定」であれば税関庁に対する不服申立て、連邦財政裁判所に対する出訴の対象とする旨の明文規定が設けられている)。

以上のように、関税、知的財産分野の水際規制について、オーストリアでは不服申立ての手続、対象についてグローバル化の影響を受けて一般的な仕組みに対する例外を設けていることが明らかとなった。

(b)各論(2)：食品等の安全規制分野。対して、食品等の安全規制分野ではグローバル化による変容は見られない。すなわち、食品等の安全規制分野について、オーストリアでは、2002年に制定されたEU規則を受けて2006年に制定された食品安全・消費者保護法がこの分野を規律している。同法に基づく州首相による各種の措置命令に対する救済手段として、従前、各州に設置された独立行政裁判所に対する審査請求、その判決に不服が

ある場合には行政裁判所への出訴が予定されていた。行政裁判制度改革により、他の分野と同様、この分野でも行政上の権利救済制度は廃止され(食品安全・消費者保護法の改正による)、措置命令に対して不服があれば、各州に設置された州第一審行政裁判所に出訴し、さらに、上告審である行政裁判所に上告すべきこととされた。このように、食品等の安全規制分野については、グローバル化の影響により不服申立制度に変容が生じた事態は見受けられない。

(c)各論(3)：出入国管理分野。出入国管理分野につき、従前、権利救済手段として、2008年までは連邦庇護審判所への審査請求、2008年以降は連邦庇護裁判所への出訴、これらの判決・判決に不服がある場合には(一定の制約の下で)行政裁判所への出訴を認めるという仕組みが設けられていた。行政裁判所改革により、連邦庇護裁判所を改組して設置された連邦第一審行政裁判所に出訴し、さらに、上告審である行政裁判所に上告すべきこととされた。連邦外国人・庇護手続法により、これらの権利救済手続について一般法に対する手続面での特則が数多く設けられているが、そうした特則は手続の効率化、迅速化の観点から設けられたものと説明されており、調査し得た範囲では、グローバル化の影響によるものと解すべき根拠を見出すことはできなかった。

オーストリア法研究の成果。以上の通り、オーストリアでは、食品の安全規制分野、出入国管理分野につき、グローバル化の影響により不服申立制度に変容が生じたという事態は見受けられない。対して、関税、知的財産分野の水際規制分野については、不服申立ての手続、対象についてグローバル化の影響を受けて一般的な仕組みに対する例外を設けていることを明らかにしたが、これはEUの関税法典の与件により国内法の一般的な権利救済制度を修正せざるを得ないという

事情があったためであると推測される。一方、調査し得た限りでは、食品の安全規制分野、出入国管理分野につき、国内の権利救済手段の修正を迫る国際法規範は存在しないようである。限られた分野についての断片的な検討を行ったにすぎないが、オーストリア法では修正を迫る国際法規範が存しない限り権利救済制度の統一性を維持するという基本姿勢が伺えるのではないかというのが、現時点での暫定的な結論である。

(2) グローバル化による行政不服審査制度の補完と迂回。オーストリアについて(1)で詳細に見たように、各国の行政不服審査制度は、輸出入に関わるような特別分野を除いて、グローバル化を反映した国際条約によって、いまだ直接に大きな変容を被ってはいない傾向が読み取れる。そしてそうした特別分野についても、行政不服審査制度以外のルートでその解決を図ろうとする動きが強まっている。既によく知られているのは投資紛争仲裁制度であるが、より間接的に見える制度もまた、そうした機能を持つことをTPPにおける行政各分野の規律に見出すことができる。例えば労働・環境分野における、公衆の意見の提出と締約国による回答である(第19.9条、第20.9条)。投資紛争仲裁制度に限定せず、このような制度も考察の対象に加えることで、グローバル化による行政不服審査制度の変容を、よりダイナミックに捉える展望が開かれた。

(3) 多国間条約の国内法「転換」行為のプロトタイプについての分析。以上の検討をふまえると、行政不服審査制度の将来においては、多国間条約等の国内化措置として、制度が変容することが予測される。そこで、条約の国内化措置のなかでも、当該制度に今後用いられることが考えられる「転換」行為について、日本におけるこれまでの理解が必ずしも十分でないことに鑑み、ドイツにおける、条約の国内法への「転換」行為の探求へと研

究を進めた。なかでも、第二次大戦後の占領期における占領法規の実施に、現在の「転換」行為のプロトタイプという位置づけが与えられることを、ドイツの文献研究を通じて考察し、グローバル化のもとでの行政不服審査制度の理論モデル構築にあたっての基礎固めを行った。

占領法転換行為からの具体的示唆。第一に、一般的な理論的基礎のレベルでいえば、占領法は、ドイツという一つの領域で、同時に二つの法が妥当し得ることを示す。そこでは<ボン基本法による憲法律と法秩序>と<占領法による憲法律と法秩序>が併存していた。ある法規範が占領法に属するか、ドイツ法に属するかは、それぞれの法規範の法成立連関による。異なる法秩序に属する二様の法が同じ適用領域を持つ。これはEU法の場合など、現在にも通じる法律構成であり、EC成立初期には、その類似性が指摘されていた。もちろん、<EU-構成国>と、<占領権力-被占領国>、それぞれの関係は、組織編成・関係形成の原理等を異にしているので単純には比較できない。例えば、後者について、共同統治という把握がなされることがあるが、そのような「閉じた法秩序」をもったシステムとして、国際組織と国家組織の関係を捉えることはできない。第二に、憲法典の(における)位置づけの問題である。占領法との併存・重なりについて、ボン基本法(連邦憲法)は明文では何も述べなかった-「占領からの自由という大きな憲法上のフィクション」。しかし実際には、ボン基本法の通用力は、ボン基本法に関わりなく妥当する規範複合によって限定されていた。ボン基本法の意義は、「占領法をボン基本法の文脈に投入して」はじめて完全に測ることができた。これもまた、今日のボン基本法とEU法の間に見出すことのできるものである。ボン基本法は前文と23条で後者に言及しているという違いはあるものの、EU法が実際に果たして

いる役割は、そのような「瘦せこけた」言及を凌駕している。第三に、転換（法）における、国内立法者の機能と正当性の問題である。第四に、間接占領法の国内裁判権免除を認めた連憲裁の論理も検討に値する。そこでは、比較法や実定法は重要な役割を果たしておらず、1949年法律13号の「精神」が引き合いに出され、占領権力が免除を望んだからという説明がなされる。このような行論は、現在の転換問題へのアプローチにあたっても危険である。(4)以上の研究により、グローバル化のもとでの行政不服審査制度の新たな理論モデル形成についての基本的視座を獲得することができた。

#### 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)

齋藤 誠、条約の国内「実施」と「転換」、日本エネルギー法研究所報告書、No.138、査読有、2018、pp.25-36.

大江 裕幸、審査請求及び審査関係人、論点体系判例行政法、1巻、査読無、2017、pp.423-427,

大江 裕幸、審査請求の手續、論点体系判例行政法、1巻、査読無、2017、pp.428-435

大江 裕幸、裁定的関与と行政不服審査制度、都市問題、107巻、査読無、pp.62-70

齋藤 誠、多様化する公共の主体の権利・権限・権能、公法研究、78号、査読無、pp.70-93

[学会発表](計1件)

齋藤 誠、多様化する公共の主体の権利・権限・権能、日本公法学会総会報告、2015年10月17日、同志社大学

[図書](計0件)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

取得状況(計0件)

[その他]

ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

齋藤 誠 (SAITO, Makoto)

東京大学・大学院法学政治学研究科(法学部)・教授

研究者番号：00186959

##### (2)研究分担者

大江 裕幸 (OHE, Hiroyuki)

信州大学・学術研究院社会科学系・准教授

研究者番号：60598332