

その17

行政の実効性確保に関する 法制度の整備について

松永 邦男



1 行政の実効性確保法制の整備に関する研究プロジェクトについて

法政大学の高橋滋先生を研究代表者として行われた行政の実効性確保法制の整備に関する研究プロジェクトから、今年の3月に「行政実効性確保法要綱案」が公表されています。この研究プロジェクトは、行政の実効性確保のための法制度の統一的な整備に係る政策的提言を行うことを目的として2019年から4年間行われていたものです。私も研究協力者としてプロジェクトに参加させていただきました。

行政代執行法制をはじめとする行政の実効性確保に関する制度は、国地方を問わず行政がその責務を果たすために非常に重要なものです。しかし、数々の問題点が指摘されながら、長年そのままに放置されてきており、残念ながら政府においてもその改革のための法整備に向けた具体的な動きは現時点で見られないところです。行政法のその他の分野では、行政手続法、情報公開法、個人情報保護法といった新しい法律が制定されてきているほか、地方制度改革、中央省庁等改革、行政事件訴訟法改正、公務員制度改革、行政不服審査法の全面改正が行われるなど、大規模な改革・改正が行われてきており、その結果、すっかり面目を一新していることと比較すると、この分野が旧態依然とした状況にあるだけでなく制度改正議論も非常に低調であるように見えることは、不思議なことと思われま

す。このプロジェクトは、このような現状にかんがみ、実効性確保の制度の充実に関する議論の活性化を図り、将来に期待される法制度の整備に関する作業に資することを目的として行われ

たものです。その成果として「行政の実効性確保を図るための行政代執行法の全面改正・関連諸法制の整備法要綱案（行政実効性確保法要綱案）」が取りまとめられています。要綱案は、甲案、乙案及び丙案が提示されており、行政代執行法の全面的な刷新を図るとともに間接強制制度の導入を図ることが提言されているほか、様々な提案が盛り込まれています。

要綱案の具体的な内容については、『行政の実効性確保法制の整備に向けて—統一法典要綱案策定の試み—』（民事法研究会、2023年3月）を参照いただきたいと思います。なおこの本には、要綱案だけでなくプロジェクトメンバーによる解説と関連する論稿が収録されているほか、自治体を対象として実施したアンケートの結果概要と要綱案の中間案について行ったパブリックコメントの実施結果なども収録されています。なお、自治体アンケートの詳細等については、「地方公共団体における行政の実効性確保の現状に関する調査」（自治体アンケート）として、一般財団法人行政管理研究センターの次のウェブサイト（<http://www.iam.or.jp/2022kekka.pdf>）から入手することができます。

2 研究プロジェクトに参加させていただいた感想

以下では、研究プロジェクトに参加させていただいた感想を2点ほど述べたいと思います。

まず、戦後の改革の際のバックグラウンドとなった考え方が、今なおそのまま残り続けているのではないかとことがあります。

昭和23年に旧行政執行法が廃止され、行政代執行法が制定されました。日本国憲法の施行により基本的人権の保障が憲法の基本原理

として確立したことを受けるとともに、旧行政執行法下での様々な問題が考慮されて、行政の実効性確保に関する法制度が抜本的に改正されました。その際、背後にあった考え方は、少しデフォルメしていえば、次のようになるのではないかと思います（あくまで「私見」です）。

- ① 直接強制は「悪」である。
- ② 執行罰（間接強制）は実効性がない。
- ③ 実効性の確保は行政罰（行政刑罰と行政上の秩序罰）で担保できる。
- ④ 行政上の義務の履行確保の手段として、一般制度として必要なものは代執行だけである。

単純すぎる要約かもしれませんが、当時の国会での政府側の説明などからは、このような考え方だったのではないかとと思われるところです。③については早くから疑問が呈されてきているところですが、①②については、このような考え方が、今なおそのまま引き継がれているのではないかと考えられます。

基本的人権の保障に関する規定を欠く明治憲法下においては、直接強制に関する①の評価は妥当したかもしれません。それを裏付ける事例もあったのでしょう。しかし、基本的人権の保障を基本原理とする日本国憲法の下では、話は異なるのではないのでしょうか。例えば現状では営業停止命令を出してもそれを直接実現する方法がない（行政罰による間接的な強制だけ）ということになってしまっています。しかし、基本的人権に十分に配慮した上で、営業を直接停止させる権能を行政に持たせることはできるのではないかと考えられます。

現在の立法の実務では、①という考え方がある上に、立案の参考となる立法例が皆無に近いということから、直接強制という形で制度設計が行われることがありません。その代わりに即時強制という形で制度が設計されているのではないかと指摘もあるところです。①の考え方は、本末転倒の結果を招いていると評さざるを得ないのではないのでしょうか。

また近年、民事法においては制度改正が行われ、民事執行において間接強制が活用されるようになってきています。行政上の義務に関しても執行罰（つまり「行政上の間接強制」）

を活用するということは、十分に考慮に値することではないかと思われます。したがって、②についても、この命題が正しいかどうかの検証が必要と考えられます。

二つ目として、行政の実効性確保に関する法制度の総合的な検討という仕事を、誰が担うのかということがあります。

実効性の確保が実際に問題となるのは、日々の行政活動が行われている現場です。現場の要請を踏まえて制度改正の検討も行われるわけですが、そうすると結局それぞれの行政作用法の中でどのように対応するのかという視点で検討が行われることとなってしまいます。つまり、制度改正が必要であるとしても、どうしても個別の作用法の改正という視点からしか検討が進まないという構造になってしまっているのではないのでしょうか。

様々な行政分野を横断的に見て、行政の実効性確保に関する法制度としてどのようなものが必要かということを大局的立場から考える部局が政府内に存在しなければ、いつまでたっても、戦後改革の際に設定された枠から逃れることができないのではないかと考えられます。行政の基本に関わる法制度については、近年、急速に整備が進んできました。行政の実効性確保に関する制度についても、早急に分野横断的な視点を持った検討体制が作られる必要があると思われます。

この問題は地方行政の充実ということにも深い関係を有するものです。地方側からも国に対して、検討体制の整備を強く求めることが必要ではないのでしょうか。

著者略歴

松永 邦男（まつなが・くにお）

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。