

その11

行政の実効性の確保について



松永 邦男

1 はじめに

先日のテレビのニュースで、地元の清流を守るために川でのキャンプやバーベキューを禁止する条例を定めた町の様子が報道されていました。町では条例で定められた禁止の内容を大きく掲載した看板を要所に設置するとともに、監視のための見回りを行うなど、清流の保護活動に熱心に取り組まれていました。しかしながら、当日のテレビの画面には、注意を受けても無視をして河原でバーベキューを続ける若者の姿も映し出されていたところでした。レクリエーションで町を訪れる人々のモラルの問題もありますが、せっかくの条例が十分に効果を発揮できていない様子も伝えられていました。

2 行政上の規制の措置とその実効性の確保

現在、様々な分野に関して膨大な数の法令が制定され、多数の行政上の規制等の措置が設けられています。近年では、国民の生命、身体、財産を守るためのものだけでなく、社会・経済活動の複雑化・多様化に伴い、公正な経済活動が行われるようにするための規制や優れた景観・環境を守るための規制など新しいタイプのものも次々に現れてきています。地方分権改革後は、地方公共団体が、独自の条例により、このような施策を展開する例も多くなっています。

これらの措置は、国民・住民の権利利益を守るとともに、社会全体としての公益の実現を図ることを目的とするものですが、同時に、国民・住民に対して、義務を課し、又はその

権利を制限するという効果を伴うことが通例です。したがって、これらの措置が設けられた趣旨を達成するためには、義務違反・法令違反の状態の発生を防止するとともに、そのような事態が生じた場合には、速やかにその是正を図ることが必要です。

このためには、関係する事業者や個人において法令が自発的に守られることが何よりも重要ですが、守られない場合には、一定の強制措置により、義務の履行を確保し、違法な状態を解消することが必要です。つまり、行政の実効性が確保されることが重要です。

行政の実効性確保の制度については、日本国憲法の制定に伴い、大きな改革が行われました。明治憲法下では、行政執行法により、包括的な形で、行政上の義務の履行の確保等のための手段が設けられていました。しかし、行政執行法の運用に際して、国民の自由、権利の侵害にわたる例が多かったという反省から、行政執行法は廃止されました。代わりに、代替的な作為義務についての一般的な制度として行政代執行法が制定され、その他の義務等については、個別の立法で対応するという方針が採用されました。講学上、関連する制度として直接強制、執行罰（間接強制）、即時強制が挙げられることが通例ですが、直接強制と執行罰については、現行法上、これを設けている例はほとんどないといわれています。即時強制については、個別の作用法においてそれが設けられている例がみられます。その他の義務の履行の確保等の措置としては、違反行為に対して行政罰（刑法上の刑罰と秩序罰の過料）を課すことにより、違反行為を防止しようとしている例が多いといえるでしょ

う。新しいタイプのものが登場していないわけではありませんが、行政の実効性確保の制度に関しては、行政代執行法制定当時の構造が、この70年間、基本的に維持されてきたといえるでしょう。

3 現在の制度の問題点

行政手続法、情報公開法、個人情報保護法、公文書管理法等の制定、行政事件訴訟法の改正、新行政不服審査法の制定など、近年、大規模な改革が立て続けに行われ、行政法は大きく変化してきました。しかしながら、行政の実効性の確保措置に関しては、基本的な構造が変わらぬまま現在に至っています。なぜこの分野では大きな改革が行われていないのか。理由はいろいろ考えられますが、一つには、国民・住民に対して実際に実力を行使する制度であるところから、その検討に「及び腰」となってきた面があるのではないかと思われるところです。

問題がなければ改正を検討する必要はありませんが、現状はそうではありません。例えば行政代執行法については、その発動の要件をはじめとして数々の問題点が指摘されています。また、間接強制については、かつては「間接強制は債務者の人格（自由意思）への侵害が大きい」との理由から、民事の強制執行制度においても、他の執行方法によることができない場合の最後の手段との位置付けでした。しかし、現在ではそのような考え方は大きく改められており、民事執行法においては広い場面で間接強制を利用することが可能となっています。ところが行政法の世界では、依然として旧来の考え方に縛られたままのようであり、執行罰（間接強制）を導入する動きは見られません。

その他にも指摘されている問題点は多々あります。法律で新しい制度を設ける場合には、法律により、いわばオーダーメイドで、新しい実効性確保措置（行政代執行法等の特例を含む。）を一緒に設けることが可能ですので、新しい課題に対応できないわけではないでしょう。しかしながら、地方公共団体が、条

例で独自に新しい課題に挑む場合には、そのような対応ができません。

行政代執行法第1条では「行政上の義務の履行確保に関しては、別に法律で定めるものを除いては、この法律の定めるところによる」と規定されており、条例で直接強制や執行罰（間接強制）の制度等を設けることはできないと解されています。また、行政代執行の要件の特例を設けることも困難です。放置された物件の撤去等を行った場合の当該物件の取扱いやそのために必要となった費用の負担をどうするかといったことも、実務上大きな問題となっています。

この20年間、地方分権改革が推進されてきましたが、改革を更に進めるためには、これまで見直しが行われていない行政代執行制度をはじめとする行政の実効性確保措置について、より使いやすいものとするとともに、地方公共団体の自主的対応の余地を広げるような方向で、再検討をする必要があると考えられます。

併せて、近年、環境保護等に関係する法律では、かなり高額な罰金が定められる例もみられるようになってきています。条例に設けることができる罰則、特に罰金の上限額についても、それが現在でも適切な額であるのかについて、検討を行う必要があると思われます。

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。