

令和7年度滝井繁男行政争訟奨励賞授賞式（2025年12月18日）受賞講演録

○ 研究部門受賞 須田守 氏（京都大学大学院法学研究科教授）

京都大学の須田でございます。まずは、滝井繁男行政争訟奨励賞を賜りましたことに心より御礼申し上げます。身に余る思いでございます。そして、滝井繁男先生をはじめ、この賞の創設と運営とに関わってこられた皆様に深く敬意を表します。

表彰規程には、受賞の対象として「今後の行政争訟等の発展と国民の権利救済に寄与する活躍が期待される若手の研究者」と定められています。実際に過去に受賞されてきたのは重要なご研究を展開され、まさにご活躍の先輩方です。そのため、私としては感謝の念とともに、いや、それにも増して、むしろ、これから寄与をなせるように研鑽を積み重ねなければならないと身の引き締まる思いであります。

本日の講演では、私がどのような関心で研究をしているのか、エッセンスらしきものをまとめてお話しさせていただきます。とはいえ、私の力不足により、大きな解釈論とか理論体系をご提示申し上げるには至りません。御海容賜れますと幸甚に存じます。30分お付き合いください。

行政の適法性審査は、基本的に行政活動を正当化できる事情があったか、それによって法律が意図する利益調整を適切に実現していたかを確認する作業です。極端な言い方をすれば、行政活動の時点では、行政庁がその根拠を十分に認識していなくとも、後からその正当性を論証できればいいとすらいえます。

他方で、それが全てなのだろうかと思う部分もあります。行政庁は、自ら案件を処理する以上、決定時点で十分な調査・検討をしておくべきではないか。そして、そうしているかどうか行政活動の適法性に直接影響することもあるのではないか。振り返ってみると、こうした関心あるいは興味に基づき、行政による調査や検討の在り方、言い換えるならば、行政庁の当初の論拠や考慮というものをそもそも法的に位置付け得るか、どのように扱って得るかめぐる研究をしてきたように思います。

これが受賞理由の中で挙げてくださった行政決定の理由付けや正当化の構造に関わるものと思います。

こうした課題に取り組む上で、大きく分けると2つの接近の仕方采用了。その一つは行政活動の理由への着目です。そもそも「行政活動の理由」とはなんだろうか。裁判所が行政活動の理由を審査するとはどういうことだろうか。そこに、行政の調査・検討の在り方、その居場所はないだろうかという関心です。

もう一つは、行政への調査義務そのものへの着目です。行政による案件処理一般に妥当するような「調査義務」というものを想定することはできるだろうか。それはどのような論点との関係で役割を果たし得るかという関心です。もっとも「理由」というものも「調査」というものも、そもそも法的に捉えるものが難しい対象でもあります。先行研究も一定程度、

蓄積している領域ですが、必ずしもその法的な意義については決着がついていない状況です。

以下では今言った2点について一つずつ取り上げます。

まず一つ目、日本法の解釈論では、例えば裁判手続における理由の差替えというものは広く許容されています。また、同様の態度をとっているのがドイツ法でした。そこで、そもそもこうした姿勢の背景にはどのような考え方、あるいは構造が存在するのかをまずは知らうと考えました。ドイツの場合、行政裁判所が、行政行為の適法性を審査するに当たって、その事案で行政行為の結論自体が妥当かを判断できるまで、そこまで審理を進めるべきだという考え方が根強く存在しています。

そのような意味で、事案が、裁判所による実体判断に成熟したといえるまで、情報水準を高めていくわけです。そうすると、行政が行政行為を行うに至るまでにどのような考慮を行ったか、どの程度、調査を尽くしていたか、あるいはしっかり行政手続を履践していたかなどは、裁判手続では重要でなくなります。行政手続の適正さは裁判手続で埋め合わせられるわけです。

その理由の一つには、行政行為という存在を法効果、つまり法律関係の規律を重視して捉えることにあります。その事案で法効果、結果を維持すべきかどうかという単位で適法性が判断されるからです。もっともさらに、裁判手続の場で、行政行為の結果の妥当性を判断するために広く事案解明が行われるべきである、そういう考え方も重要となります。

このことの制度的な裏付けとなるのは、実効的な権利救済の保障や法治国原理といった憲法原理の裏付けを持った職権探知主義です。ただし、現実的にも理論的にも、必ずしも裁判官が能動的に調査に当たるというイメージが強く前提とされているわけではありません。むしろ、訴訟当事者による事案解明とその相互作用とが重要な役割を果たすと強調されることもあります。

従来のドイツ法研究では、理由の差替え論や手続化試論、さらには義務付け訴訟論や裁量論など、個々の論点の関わりでこうした裁判所及び行政の役割の位置付けは既に取り上げられてきたところではあります。そうした先行研究の流れの中で私の研究が付け足したものというのは、ほぼないのですが、わずかに意義があるとすれば、不十分ながらも、「より包括的な視点を示し、種々の論点には共通した問題設定が可能な部分があり得ることを明らかにしようとした」ことかなと考えております。

このようにドイツ法の基本構成は、ある意味では、日本よりも厳しく、結果の正しさを志向しています。他方でドイツ法にもそれとは異なる側面や、あるいは理論的に見れば、少数説ながらも反対方向の議論を展開するものもあります。複雑な判断が必要な法律要件について、行政庁が包括的な審査をしていなかった場合とか、ほかならぬ行政庁とのコミュニケーションの機会が重要な仕組みでは、行政手続は必ずしも裁判手続で塗り替えることはできません。

そこで、結果の判断に固執しないような判断がされる局面も見られました。学説では行政

行為の理由付けの在り方をめぐって、行政庁が当初、何を考えていたのかを重視しようとするアプローチも見られました。例えば、「理由提示義務」との関係があります。理由提示義務の趣旨は、ただ口実としての理由を提示するだけでは実現されないといわれます。こうした議論から、私は、理由提示というのは一定程度、行政による調査の裏付けを伴っている必要があり、それにより、外見上はもっともらしく見えるけれども、実はぞんざいな調査官検討が疑われ、事案解明の判断が相手方に押し付けられるような事態を防ぐ、そういう発想を引き出せるのではないかと考えました。

さらに極端な見解によれば、行政行為は、説明した理由が誤っていることだけで違法になるというものもあります。これは行政行為というものが、それが形成される具体的な手続と不可分の関係にあることを強調する見方です。さらに、裁判手続の場で広く事案解明していくことには、むしろ行政が行政手続で果たすべき責任を歪めてしまうといった役割論も展開されることがありました。

私としては、これらの見解をそのまま引き写して、しかも日本法の解釈論としても展開したいという意図までは持っていたわけではありません。まずは行政の調査・検討の在り方や当初の考慮というものがどう取り扱われようとしているのか、その表れ方を僅かでも探ることができていたらという考えでありました。

二つ目に移ります。つまり行政の調査義務そのものです。ドイツ法は日本とはそもそも前提が異なっていて、法律によって行政の調査義務が定められています。行政庁は行政行為を行うに当たり、個別法の領域の特性を踏まえて調査を尽くすことが求められます。また、行政手続における行政判断の構造自体にも立証責任など、手続法的な概念が用いられ、法的な議論が展開されていました。

とりわけ行政の調査義務をめぐって興味深く思われたのは、ドイツ法では「拙速な決定の禁止」という理論が語られることがある点です。すなわち行政行為に際しては、その都度の実体法及び手続法に照らして、重要な事情や利害が包括的に顧慮されなければならないというものです。

そこで、行政庁は行政手続において、自らが行政行為による規律をなすに値するほどに事案を成熟させる必要があるとします。このような入念な調査が決定以前に必要とされていたわけです。

我が国でも、実務家であれ、研究者であれ、調査義務を肯定しようとする見解が一定数見られます。ただし、調査義務にそもそも独自の意味が認められるのか、あるいはどのような法的構成によって認められるのかについて見解は一致していません。

そこで、私は一度、次のような形でドイツにおける「拙速な決定の禁止」の発想を活かすことができないか考えたことがあります。すなわち、決定に至る判断のプロセスでは、現時点で保有する資料を評価し、もう決定に移行すべきか、それとも更なる調査が必要かをおそらく判断するでしょう。必要な場合は、とるべき調査の手段を選択し、それを実施するでしょう。このプロセスを循環させながら、行政決定に移るかを判断するわけです。

その際に、さらなる情報収集の必要性を誤って評価し、否定したことが、手続的な裁量の瑕疵になるのではないか、これによって十分な調査・検討をしないまま事案解明を打ち切り、その時点での証明度や立証責任規範によって判断を行うべきではない、こういうことを表現できないかというわけです。

また、調査義務という概念そのものの必要性については、今のところ、これを認める方向で考えてみたいと思っています。というのも、具体的な行政活動の適法性を審査する場面だけでなく、行政の案件処理手続に関わる制度の合理性を測定する上でも、調査義務を想定しておくことには一定の意味があるのではないかと思うからです。

案件の調査に関する法制度を包括する視点として、また逆に個々の制度を行政の責任との関係から分析する道具として利用するというものです。

さて、行政による調査の問題については、事案解明の過程における私人の役割に着目する必要もあります。確かにまずは、権限を持った行政庁が自身の責任で事案解明を行うべきでしょう。しかし、行政のリソースには限りがあります。関係する情報が私人の側に集中する領域もあります。国家が知識を独占するというイメージはもはや到底前提にはできません。社会からの知見の取り込みも必要です。

そこで、私人が行政側に対して積極的に情報を提供すべきこと、これを求めるような定めも多く見られるところです。もちろん、日本法にも私人を利用した情報収集の定めはたくさんあります。ドイツ法についてやや興味を引いたのは、私人に対して一種の協力を求める規律が、行政の調査義務との関係で論じられていることです。すなわち、行政側の調査の責任と私人側の協力の責任とをどのように分配するかが論点となります。

例えば、私人の協力によって得られた資料については、行政庁が独自に調査して一から検証し直す必要はないとか、あるいは私人について一定の協力義務が果たされなければ、行政側としても、もう調査義務は果たされたと見て良いという議論です。

そしてこうした問題と関係して、そもそも私人に対する情報提供の義務付けは独立して果たされるべきものではなく、官庁によるむしろ行政からの私人の援助と裏表の関係にあるとの認識が示されています。つまり、手続において、私人の権利が適切に実現ないし防御されるようにするために、官庁がむしろ私人を援助することが重要であるともされるわけです。

それゆえ、行政手続における事案解明の過程は、官庁と私人との相互の寄与が全体として釣り合いが取れている場合に適正にされるといわれます。行政訴訟における各アクターの役割に加えて、こうした行政手続における役割の在り方を重層的な構造として捉えつつ、具体的な事件処理への方針も含めた議論に寄与することを今後の課題としています。

また、行政に対して情報を提供していこうとする私人の動機は様々です。単に義務があるからという場合もありますが、むしろ利益を引き出すために、なんなら既に行政よりも知識面で優位する私人が交渉の材料として行う場合もあります。こうした素材から、行政手続における私人の立ち位置を理論的に検討してみたいということも考えています。

最後に、こうした勉強の中で得られる認識は、もしかしたら現在あるいは将来の現実的な課題にも関係し得るかもしれないという考えを持っています。

受賞理由でも、挙げてくださった項目に引き付けつつ少し例を挙げてみます。

一つはデジタル化です。社会のデジタル化に伴い、行政自身もデジタル技術を利用して活動していくことが現実的になりました。将来像まで含めると、行政決定の算出が大部分あるいは完全にアルゴリズムによって担われ、行政手続が自動的に進行する可能性があります。ここでは、イノベーションによる便益と適切な公益実現、あるいは権利保護とのバランスを図る必要が生じます。

アルゴリズムには歪みがつきものであるため、手作業による是正を期待すべき場面は当然想定されます。またアルゴリズムの機序を完全に解明することは難しい、あるいは費用がかかります。そこで、行政決定の理由付けが適切にできなくなるおそれがあります。かくして、既存の制度や法理を再検討する際にも、新たな制度を作っていく際にも、行政の理由付けや調査という問題を一つのチェックポイントとすることには意義があり得るのではないかと考えています。

まず、調査の在り方の関係では、当事者が自身の見解を述べる機会を保障し、その場合に手作業に移行することを確保するとか、あるいはアルゴリズムがおかしな出力をしていないか。場合によっては無作為抽出などで選別し、手作業での処理を確保するといった手当てが必要であると思われます。また、こうした手当てを利用するに際しては、場合によっては私人に事案解明の責任が一定程度押し付けられる可能性もあります。そこで、私人の負担は、行政側の情報提供と適切に釣り合っているべきでしょう。

さらにアルゴリズムの性質上、ある個別事案における歪みは、アルゴリズム自体の問題を背景とすることが多いです。それゆえ、その問題は多数の個別事例における権利侵害にも結び付きます。そこで、プログラムの作動を一般的なレベルで制御することなども重要となるように思います。例えば、リスクの評価と低減の措置などです。

他方で、理由提示や理由付けの問題に関していうと、従来理由提示義務論を前提とすれば、理由提示義務は、処分が法的に正当化され得る可能性を行政庁の観点から示せば満足されていました。それゆえ、実際の考慮要素と説明内容とのずれは、理由提示義務では直接捕捉されません。それゆえ、その事案における個別具体的な要素を認識できれば、それが正当化に用いられたと理解でき、そこまでデジタル化に対して障害とはならないのではないかと考えています。

ただ、裁判所による適法性審査の場面では、やはりどのような事情が考慮されたのか要素が出てこないというのは大きな問題になり得ます。段階を踏んで、できるだけ具体的な情報、せめてインカメラだとしても分かるような、そうした制度の在り方が考えられます。

二つ目、和解との関係です。和解をめぐるのは、行政法規に反するような条件で和解を締結し、柔軟に法律関係を形成できるかという大きな問題があります。この点は、おそらく実務上の利便性に直結する点ですが、もう少し穏やかな方法もあり得ます。事案を処理する上

で、どうしても事実状況や法状況に不確実性が残る部分があるため、その不確実性を解消するために和解で紛争を処理するというアプローチです。これはドイツなどでは制度化されている在り方です。

もっともこうした和解は、あえて行政法規に違反する活動を意図しているわけではありません。頑張っただけで検討を尽くしたけれども、なかなか分からないところがあるからせめて合意で処理してしまおうという発想です。こうしたアプローチにも和解肯定論としての可能性はあるのではないかと考えています。

そうすると、それぞれの領域においてどの程度まで調査を進めると、必要な事案解明を尽くしたといえるのかが重要となります。合意の内容が交渉過程で歪められたり、必要な吟味を省略して安易に和解を選択したり、そういう可能性に対しては、調査を尽くすことの要求が対処し得るかもしれません。ここでは行政手続と裁判手続とにおける事案解明ルールの検討が寄与するところもあるのではと考えています。

最後に難民認定を挙げます。私の研究を実際に解釈論に応用する試みの一つとして、難民認定の適法性審査を検討してみたことがあります。そのときに、実務でご活躍の先生方が、行政による調査の不十分さを問題視され、さらに行政の調査義務に肯定的な方々もいらっしやるという印象を持ったことがありました。

というのも、実務家の先生方の様々な努力を拝読する中で、認定の拒否処分につき、調査の対応が不十分であることを理由として処分の瑕疵を認め、それを理由とする差戻し的な取消しに可能性を見いだす見解が提出されていたからです。

どう考えるべきか、だいぶ悩んだのですが、一度それについて書いたときには、どちらかというとな消極的な評価を示したことがあります。確かに一般的な状況の調査や申請者の意見聴取が不十分であることを理由とする取消しは、当初の行政手続を充実化させることにつながります。ただ、果たして調査官の手続にそこまでの独自性があるのだろうか。むしろ拒否処分以降も行政に調査と説明とを求め続け、裁判の場で解決してもよいのではないかという形で立論したことがあります。

ドイツさらにEUでは、裁判手続で手続保障を十分に与えることができるという発想が多いようですが、他方では、行政庁の下での聴聞の重要性が強調されたり、裁判所が自身の決定を優先させすぎて、行政ができる余地が少なくなっているといった議論もあるようです。手続の実態を含め、もしご指導いただけるのであれば、教えていただきたいと思っています。

以上、雑駁ではございましたが、私の研究についてご紹介させていただきました。まだまだ当然未熟者でございます。これからも何とぞご指導・ご鞭撻のほどをよろしくお願い申し上げます。