

国及び公共団体への被告の一元化の具体的な制度内容の案及びこれに関連して派生する問題

1 現行制度における被告適格の定め

- ・ 民事訴訟の被告は権利義務の主体（民事訴訟法第 28 条 民法）
- ・ 抗告訴訟の被告は処分権限を有する行政庁（第 11 条第 1 項本文、第 38 条第 1 項）
- ・ 当事者訴訟（ただし、私人が被告となる場合を除く）の被告は、権利義務の主体である国又は公共団体
- ・ 被告を誤った訴えは、出訴期間の定めのある訴訟でかつ故意又は重大な過失によらないで被告を誤った場合は救済され得るが（第 15 条） それ以外の場合 は訴え却下

(参照条文)

行政事件訴訟法第 11 条

(被告適格)

第十一条 処分の取消しの訴えは、処分をした行政庁を、裁決の取消しの訴えは、裁決をした行政庁を被告として提起しなければならない。ただし、処分又は裁決があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、その行政庁を被告として提起しなければならない。

- 2 前項の規定により被告とすべき行政庁がない場合には、取消訴訟は、当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体を被告として提起しなければならない。

2 見直しの具体的な内容

取消訴訟は、当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体を被告として提起しなければならないものとする（第 11 条関係）。

3 第 11 条関係の問題

(1) 現行の第 11 条第 1 項ただし書の規定の要否

現行の第 11 条第 1 項ただし書の規定は不要となるのではないか。

(補足説明)

現行の第 11 条第 1 項ただし書は、処分又は裁決があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、その行政庁を被告として提起しなければならないことを定めており、取消訴訟の被告を行政庁ではなく行政主体である国又は公共団体に改めた場合でも、処分又は裁決があった後に当該処分又は裁決に係る事務の帰属が処分又は裁決のあった当時にその事務の帰属した行政主体とは異なる行政主体に承継されることがあり得る。この場合、訴訟の被告については、その事務が現に帰属する(権限を有する)行政主体がその適格を有するものと考えられるから、新たに当該事務の帰属することとなった行政主体を被告とすべきこととなると考えられる。しかし、取消訴訟は当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体を被告として提起しなければならないこととすれば、ここでいう「当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体」は、現に(訴えの提起の時点であればその時点において)当該事務の帰属する国又は公共団体を意味するものと考えられるから、現行の第 11 条第 1 項ただし書のような規定は不要となるのではないかと考えられる。なお、訴えの提起の後に当該事務の帰属する行政主体が変更された場合には、訴訟承継一般の問題となると考えられる。

(2) 現行の第 11 条第 2 項の規定の要否

現行の第 11 条第 2 項の規定は不要となるのではないかと考えられる。

(補足説明)

現行の第 11 条第 2 項は、同条第 1 項の規定により被告とすべき行政庁がない場合、すなわち処分又は裁決をした行政庁及び当該行政庁の権限を承継した行政庁のいずれもが存在しない場合には、取消訴訟は、当該事務の帰属する国又は公共団体を被告として提起しなければならないことを定めている。処分又は裁決をした行政庁及び当該行政庁の権限を承継した行政庁のいずれもが存在しないこととなっても、当該処分又は裁決に係る事務自体はいずれかの行政主体に帰属すると考えられるから、被告適格者を国又は公共団体に改めた場合には、処分若しくは裁決をした行政庁又は当該行政庁の権限を承継した行政庁の存在・不存在にかかわらず、当然に処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体が被告となるべきこととなる。したがって、現行の第 11 条第 2 項のような規定は不要となるのではないかと考えられる。

(3) 「公共団体」の範囲

現行法の下で、具体的な処分との関係において「行政庁」に当たると解される行政機関又は団体の機関の帰属している法主体で国以外のもの、及び具体的な処分との関係において「行政庁」に当たると解される団体（法主体性を有するもの）はすべて「公共団体」に当たるものとして問題はないか

（補足説明）

公共団体の一般的な解釈としては、地方公共団体のほか、独立行政法人、公共組合、特殊法人、地方公社、指定法人、認可法人を含む解釈がされることもあるが、その具体的な範囲は、「公共団体」という用語を用いる各法律の趣旨によりそれぞれ定まるものであり、どの法律にも共通して「公共団体」の範囲が定まっているものではないと考えられる。

行政事件訴訟法が取消訴訟について「公共団体」を被告と規定する場合の「公共団体」の範囲については、取消訴訟の被告を行政庁から国又は公共団体に改めるのは、取消訴訟の被告の範囲を実質的に変更することを目的とするものではないから、現行法の下で、具体的な処分との関係において「行政庁」に当たると解されてきた行政機関又は団体の機関の帰属している法主体で国以外のもの、及び具体的な処分との関係において「行政庁」に当たると解されてきた団体（法主体性を有するもの）はすべて「公共団体」に当たると解すべきこととなるのではないか。したがって、具体的な処分との関係で「行政庁」となることがあるとされてきた県医師会といったいわゆる私法人（なお、この場合には、通常は機関にすぎない「行政庁」と法主体である法人が同一のものとなっている。）も「公共団体」の範囲に含まれることとなるのではないか。

4 国及び公共団体への被告の一元化に伴う土地管轄の規定の問題

取消訴訟は、当該処分又は裁決をした行政庁の所在地の裁判所にも、提起することができることとする必要があるのではないか。

（補足説明）

取消訴訟の被告適格を、行政庁から当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体に改めるものとした場合に、管轄について特別の規定を置かないこととすれば、国の行政庁がした処分又は裁決の取消訴訟は、行政事件訴訟法第7条及び民事訴訟法第4

条第1項の規定により、原則としてすべて東京地方裁判所が管轄することとなる。

この場合、身近に処分又は裁決をした行政庁がある場合においても必ず東京で訴えを提起しなければならないとすると現行法よりも原告にとって不便となるため、改正前と同様に、処分又は裁決をした行政庁の所在地の裁判所にも、取消訴訟を提起することができることとする必要があるのではないか。

なお、取消訴訟の被告適格を国又は公共団体に改める場合であっても、民事訴訟の例によらず、現行法と同様の管轄の範囲を認めるため、行政事件訴訟法固有の規定を定めて、取消訴訟は当該処分又は裁決をした行政庁の所在地の裁判所に提起するものとするとも考えられるのではないか。

(注)管轄の実質的拡大については、別途検討する必要がある(「管轄の拡大についての主な論点」参照)。

5 その他の関連して派生する問題

(1) 抗告訴訟の対象の定義(第3条関係)などにおける「行政庁」

被告適格の変更に関連しない条文においては「行政庁」との文言を変更する必要はないのではないか。

(補足説明)

行政事件訴訟法では、「行政庁」との文言が、被告適格に関する規定にとどまらず、抗告訴訟の定義を「行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟をいう。」とするなど、複数の条文で用いられている。しかしながら、被告適格の変更と論理的に関連しない条文においては、「行政庁」との文言を変更する必要はない。したがって、第3条第1項ないし第3項、第5項、第14条第4項、第30条、第44条の「行政庁」については改正は不要ではないか。また、この点は、行政事件訴訟法以外の法律で用いられている「行政庁」についても、同様に、被告適格の変更に関連しない条文においては「行政庁」との文言を変更する必要はないのではないか。

(2) 当事者訴訟(第4条、第3章ほか)

「当事者訴訟」との名称を変更すべきではないか。

(補足説明)

現行の行政事件訴訟法では、抗告訴訟が法律関係の当事者（権利義務の主体）ではない行政庁を被告とするのに対比して、当事者訴訟は通常の民事訴訟と同様に法律関係の当事者を訴訟当事者とするものであることから「当事者訴訟」との名称を用いているものと解される。そうであるすると、被告を法律関係の当事者である国又は公共団体に一元化する場合には、「当事者訴訟」との名称を用いる前提となる事情が異なることとなるため、「当事者訴訟」との名称を変更すべきではないか。

(3) 被告を誤った訴えの救済（第 15 条関係）

第 15 条の改正の要否を含め、被告を誤った訴えの救済手段の要否、内容等につき、なお検討する。

（補足説明）

国又は公共団体に被告を一元化した場合においても、本来被告とすべき国又は公共団体と異なる行政主体を被告とすることにより被告を誤った訴えが提起される可能性がある。第 15 条が出訴期間の制限が重大な制約であることから一定の場合に被告の変更を認めた趣旨からすれば、被告とすべき行政主体を誤った訴えについても、一定の要件の下にこれを救済すべき必要性は否定できないのではないかと。ただし、被告を国又は公共団体に一元化して被告適格を有する者を簡明にするのみならず、行政庁に対して処分をする際に訴訟の被告とすべきものを教示する義務を課すこととする制度が設けられた場合には、被告を誤った場合の救済の必要性について改めて検討する必要があるものと思われる。

他方、抗告訴訟と当事者訴訟の被告を国又は公共団体に一元化した場合において、行政庁を被告として表示した訴状による訴えの提起があったときには、民事訴訟において「訴状の表示の訂正」は、異なる法主体間では行うことができないものとされており、任意的当事者変更の要件も厳格に解されていることから、「訴状の表示の訂正」や任意的当事者変更により行政主体を被告として扱うことが常に可能であるとはいえない。

また、行訴法 15 条の立法趣旨は、処分をした行政庁の特定が、必ずしも容易でないことを前提に、被告を誤った原告を救済することにあるから、同条により、上記の如き、被告の誤りを救済することができるのか疑問が生じる余地がある。そこで、第 15 条の改正の要否を含め、被告を誤った救済手段の要否、内容等につき、なお検討する必要があるように思われる。

(4) 国又は公共団体に対する請求への訴えの変更（第 21 条関係）

行政事件訴訟法第 21 条の規定する訴えの変更について、被告適格の変更に伴って文言を整える必要はあるが、規定の内容は維持する必要があるのではないか。

（補足説明）

第 21 条の定める国又は公共団体に対する請求への訴えの変更は、請求の変更に伴って被告を行政庁から国又は公共団体に変更することとなる場合に、民事訴訟法第 143 条の訴えの変更によりこれを行うことはできないと解されていることから特別に被告の変更を伴う訴えの変更を認めたものであるとすれば、被告が国又は公共団体に一元化されれば、請求の変更は、損害賠償請求への変更を含め、民事訴訟法第 143 条の訴えの変更により行うことで足り、第 21 条は不要となるとも考えられる。

しかしながら、民事訴訟法第 143 条の訴えの変更について、訴えの変更の結果により請求の併合を生じさせるか否かにかかわらず、訴えの変更の前後において同種の訴訟手続による必要があると考え、民事訴訟法第 143 条の手続によって行政事件訴訟である訴えを民事訴訟の訴えを変更することはできないこととなる（この点、訴えの変更の前後において同種の訴訟手続による必要があるのは、訴えの変更の結果によって請求の併合が生ずる場合には民事訴訟法第 136 条によって同種の手続による請求であることが必要とされるからであると考え、行政事件訴訟法第 21 条の規定する訴えの変更は、行政庁に対する請求を国又は公共団体に対する請求に交換的に変更する場合について規定しており、請求の併合を生じさせるものとは解されないから、行政事件訴訟法第 21 条の規定がなくとも、被告の変更を伴わないのであれば、民事訴訟法第 143 条によって、行政事件訴訟を民事訴訟に交換的に訴えの変更をすることは可能であると解することになると思われる。）。少なくとも、この点について疑義があるのであれば、異種の手続の間であっても訴えの変更ができることを明確にする必要があるのではないか。

また、民事訴訟法第 143 条第 1 項ただし書は、訴えの変更は、これにより著しく訴訟手続を遅滞させることとなるときはすることができない旨を規定するが、行政事件訴訟法第 21 条にはこのような要件は規定されていない。したがって、行政事件訴訟法第 21 条の規定する訴えの変更は、この点で民事訴訟法第 143 条による訴えの変更の要件を緩和してい

ると考えられ、その意味でも独自の制度ということができないのではないか。

これらの点からすれば、国又は公共団体に被告を一元化した場合であっても、行政事件訴訟法第 21 条の規定する訴えの変更については、被告適格の変更に伴って文言を整える必要はあるが（具体的には、第 21 条第 1 項のうち、当事者が変更されることを前提とする「当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体に対する」との部分削除し、第 3 項のうち、新たに被告となる者があることを前提とする「及び損害賠償その他の請求に係る訴えの被告」との部分削除する。）規定の内容は維持する必要があるのではないか。

(5) 行政庁の訴訟参加（第 23 条関係）

第 23 条は改正の必要はないのではないか。

（補足説明）

訴訟に参加させるべき行政庁が、被告となる国又は公共団体の機関である場合には、行政庁を訴訟参加させる必要はないと考えられる。他方、訴訟に参加させる必要のある行政庁が、被告となる国又は公共団体の機関ではない場合は、行政庁の訴訟参加について定める行政事件訴訟法第 23 条の規定の内容を基本的には維持する必要があるのではないか。

この場合、現行法のとおり行政庁に訴訟参加させることとする方法と、訴訟の当事者となっていない行政主体を訴訟参加させることとする方法の二通りが考えられる。前者であれば改正は不要であるが、後者の場合には、改正が必要となる。現行法においては、行政事件訴訟法第 41 条第 1 項は第 23 条を当事者訴訟に準用しており、したがって、当事者訴訟において、訴訟の当事者が国又は公共団体であるのに参加するのは行政庁である場合を予定しているから、訴訟の当事者が行政主体である場合には参加するのも行政主体でなければならないという理論的必然性はないと考えられる。行政事件訴訟法第 23 条の参加の場合は、訴訟手続中に行われるものであり、被告の意見を聞いて参加させるべき行政庁を特定することも可能であり、また、職権でも参加を命じ得るものであるため、参加する主体を行政庁としたままでも不都合が大きいとは考えられず、また、行政庁を参加させる方が参加の必要性に即していると考えられるから、被告を行政主体に一元化する場合であっても、参加については現行法のまま行政庁を参加させることでよいのではないか。そうであるとすると、第 23 条を改正する必要はないのではないか。

(6) 判決の拘束力等（第 33 条関係）

第 33 条第 1 項については、「処分又は裁決をした行政庁その他関係行政庁」を拘束することに改めるべきではないか。

（補足説明）

第 1 項の拘束力については、「当事者たる行政庁その他関係行政庁」に対する拘束力を規定する点は、被告を行政主体と改めても、当事者たる行政主体に属しない関係行政庁に拘束力を及ぼすべき場合があり得るから（例：処分庁が都道府県に属し、裁決庁が国の機関である場合など）、当事者又は当事者に属する行政庁のほかに関係行政庁に対して拘束力を及ぼす必要があるのではないか。

誰に対して拘束力を及ぼすべきかについては、まず、包括的に当事者に対して拘束力を及ぼす方法と、処分又は裁決をした行政庁その他の、当事者に属する関係行政庁に対して拘束力を及ぼす方法があり得る。判決を受けた当事者が判決の趣旨に従ってその権限を行使するのはすべて行政庁による権限行使の方法によると考えられるから（現行法はこれを前提として行政庁に拘束力を及ぼすこととしているものと解される。）、抽象的に当事者に対して拘束力を及ぼす必要はなく、権限を行使すべき関係行政庁に対して拘束力を及ぼすことで足りるのではないか（判決を受けた当事者の権限行使が行政庁による場合以外にもあり得るのであれば、包括的に当事者に対して拘束力を及ぼす必要がある。しかしながら、行政計画を定める主体が行政主体である場合（例：第二種市街地再開発事業の事業計画の決定）など、取消判決の結果行政主体が新たな行政計画を決定すべき場合も、当該行政主体は、行政事件訴訟法上は「行政庁」として権限行使をしているのであり、現行法上「行政庁」として拘束力を受けるものと考えられ、行政庁以外による権限行使がされる場合は考えられないのではないか。）。

当事者以外に判決の拘束力を及ぼすべき関係行政庁又は行政主体（すなわち当事者に属しない関係行政庁又は行政主体）がある場合に、行政庁に対して拘束力を及ぼす方法と属する行政主体に拘束力を及ぼす方法が考えられる。現行法は、行政上の権限行使は行政庁により行われるものであることを前提として、行政庁に対して拘束力を及ぼすこととしており、被告適格を有する者を改めたとしても、それ自体は行政上の権限行使の方法を改めるものではないから、関係行政庁に対して拘束力を及ぼすことで足りるのではないか。そ

うすると、判決の拘束力を及ぼすのは、やはり関係行政庁で足り、行政事件訴訟法第 33 条第 1 項については、「処分又は裁決をした行政庁その他の関係行政庁」を拘束することに改めるべきではないか。

第 2 項の規定する再審査義務についても、訴訟の被告を行政主体に改めたとしても、判決の趣旨に従って改めて処分又は裁決をすべきなのは処分又は裁決の権限を有する行政庁であって行政主体ではないから、第 2 項については現行の規定を改正する必要はないのではないか。

(7) 訴訟費用の裁判の効力（第 35 条関係）

第 35 条の規定は、取消訴訟に関する規定としてではなく、総則規定におくこととすべきではないか。

（補足説明）

民衆訴訟及び機関訴訟について、個別法ですべて被告を行政主体に改める場合以外は、行政訴訟において行政庁が被告となる場合が残ることとなる上、上記(5)のとおり第 23 条を現行法のまま維持するのであれば、行政庁が訴訟参加をする場合があり得るから、第 35 条は現行法の規定を維持する必要があるが、取消訴訟においては行政庁を被告とする訴訟はないこととなるため、この規定は取消訴訟に関する規定としてではなく、総則規定におくこととすべきではないか。

(8) 取消訴訟に関する規定の準用（第 38 条関係）

第 38 条は改正の必要はないのではないか。

（補足説明）

第 38 条は「行政庁」の文言を直接には用いておらず、取消訴訟の被告適格を定める第 11 条の規定を取消訴訟以外の抗告訴訟に準用しているだけであるので、取消訴訟以外の抗告訴訟についても被告を行政庁から行政主体に改めるのであれば、第 11 条において取消訴訟の被告を国又は公共団体と改めた上で、その規定を現行の第 38 条により取消訴訟以外の抗告訴訟に準用すれば足りることとなり、被告適格の変更に伴う第 38 条の改正は不要となると考えられる。

取消訴訟以外の抗告訴訟についても被告を行政庁から行政主体に改めることとすべきか

否かについては、判決の結果として行政庁に作為を行わせるための、不作為の違法確認の訴え、行政庁の作為・不作為の給付を求める訴えについては、当該行政庁を被告とする方が直截であるとも考えられる。しかしながら、被告適格の見直しは、訴え提起時に権限のある行政庁を判別することが困難であることから、比較的わかりやすい行政主体を被告とすることに改めることなどを理由とするものであり、これらの見直しの必要性は、取消訴訟に限らず、不作為の違法確認の訴え、行政の作為・不作為を命ずることを求める訴えの場合でも異なるところがないのではないかと考えられるから（上記(6)参照）、これらの訴えについても、被告は行政主体とすべきではないか。

そうすると、被告適格の変更に伴う第 38 条の改正は不要ではないか。

(9) 出訴の通知（第 39 条関係）

第 39 条は改正の必要はないのではないかと。

（補足説明）

上記(5)のとおり、訴訟に参加させる主体を行政庁とすることに変更を加えないのであれば、出訴の通知も行政庁に対してすべきであるから、第 39 条は改正の必要がないのではないかと。

(10) 民衆訴訟及び機関訴訟への取消訴訟に関する規定の準用（第 43 条関係）

民衆訴訟及び機関訴訟において被告が行政庁の場合のための読み替え規定を設けるか、または、民衆訴訟及び機関訴訟に必要な規定を別途定めることが必要となるのではないかと。

（補足説明）

民衆訴訟及び機関訴訟に関して、地方自治法などの個別法の規定を、すべて被告を行政主体とすることに改めるのでなければ、被告を行政庁とする訴訟が残ることとなるが、取消訴訟については行政庁を被告とする訴訟は存在しないこととなるため、取消訴訟の規定を民衆訴訟及び機関訴訟に準用するに当たって、民衆訴訟及び機関訴訟において被告が行政庁の場合のための読み替え規定を設けるか、または、民衆訴訟及び機関訴訟に必要な規

定を別途定めることが必要となるのではないか。

(11) 処分の効力等を争点とする訴訟（第 45 条関係）

第 45 条の改正の必要はないのではないか。

（補足説明）

上記のとおり、第 23 条、第 35 条、第 39 条の規定をそのまま維持するのであれば、第 45 条の改正は不要ではないか。