

行政訴訟制度の見直しについての意見

平成 15 年 8 月
全 国 知 事 会

《意見について》

意見は行政訴訟検討会の「行政訴訟検討会における主な検討事項」について、全都道府県にアンケート調査を実施（全都道府県回答）し、回答のあった意見について、検討事項の項目に沿って整理したものである。したがって、都道府県の意見を集約したものではない。

意見については、基本的に都道府県から回答のあった意見をそのままの形で、可能な限り多くの意見を掲載した。また、理由等を明記せず、単に賛成・反対等としているものについては掲載しないこととした。

1 被告適格者の見直し

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 被告適格を有する行政庁を特定する原告の負担を軽減するために、行政庁を被告とせず、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することは、制度見直しの趣旨から賛成である。
- ・ 総論としては概ね妥当と考える。なお、「処分又は裁決に係る」との概念はあいまいであり、混乱を招くおそれがあるので、「処分又は裁決をした行政庁が帰属する」とする方が、国民の便宜を図る観点から望ましいと考える。
- ・ 行政庁を被告としない点においては、異議なし。ただし、「処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は地方公共団体」と「処分又は裁決をした行政庁が帰属する国又は地方公共団体」の違いが明らかではない。仮に市町村から県への道路事業の代行事務のような事例を想定した場合、前者だと市町村となり、後者だと委託を受け事業（処分）を行った県であるということであれば、後者が妥当ではないか。
- ・ 住民にとって分かりやすく負担軽減となるだけでなく、行政側の訴訟対応面からいっても、地方公共団体を被告とした方が、わかりやすく、考え方としては妥当であると考え。ただ、事務の帰属先とした方がいいのか、行政庁の帰属先とした方がいいのか、問題となっている事例の具体例がないと判断しがたい。
- ・ 行政内部の事務の簡略化にもつながる可能性がある。（行政庁が出先機関の長の場合に指定代理人の選定や訴状の送達先などについて、地方公共団体の訴訟担当部門において統一的な対応が出来る）
- ・ 国又は公共団体とすることについては異論がないが、事務委任や事務委託等をしている場合の事務の「帰属」は、委任先又は委託先等となるかなどについて整理する必要がある。
- ・ 被告が行政庁から公共団体となったとしても、実務上特に影響はないと思われる。ただし、処分庁と行政訴訟の被告が相違すると、処分の名宛人はかえって混乱することが想定され、訴えの提起が容易になるかは更に検討を要すると思われる。また、処分の名宛人以外の第三者の視点で見ると、国、都道府県、市町村の権限が輻輳し、被告を特定しづらい点があるため、こ

の点を検討すべきと思われる。

- ・ 一般的に、処分を行う際には処分庁の表示がなされるから、特段、これを変更する必要はない。また、たとえ誤っている場合でも行訴法15条の救済措置があるから、問題はない。
 - ・ 原告が被告を誤った場合の救済手法として、現行行政事件訴訟法第15条の規定による「被告の変更」の制度があるが、その要件を緩和するなどの手法により対応できないかについても検討が必要と考える。
 - ・ 立法政策論としてはあり得る。しかしながら、行政庁が権限の行使としてなした行政処分の違法性を争うものであり、権利主体である地方公共団体と私人との間の権利義務に関する争いを目的とするものではないから、行政庁を被告とするのが理論的である。
 - ・ 行政庁のままでは行政訴訟が利用しにくいのか、不明。
 - ・ 被告適格者の見直しについては、行政庁を被告とすることにより、原告側に過大な負担が生じているとは考えにくいことから、現行の制度を維持すべきものと考えます。
 - ・ 少なくとも、地方公共団体における処分又は裁決をした行政庁の特定が困難であるとは考えられない。地方公共団体を被告とした場合、その代表者を誰にするのかの問題が残る。
 - ・ 処分又は裁決をした行政庁の属する国又は公共団体と異なる国又は公共団体を被告とした場合、事務の承継があったとはいえ、その処分等の具体的判断をしていないため、迅速な審理に支障を来すことが懸念される。
-
- ・ 地方自治法第96条第1項第12号（議会の議決）との関係の整理が必要。現行法では、行政庁が訴訟等を提起（上訴を含む。以下同じ。）する場合は議会の議決は不要であるが、地方公共団体が訴訟等を提起する場合は議会の議決が必要である。したがって、今回、被告適格が見直され、仮に、全ての訴訟につき地方公共団体が当事者となった場合、訴訟を提起、上訴あるいは和解する場合には、全て議会の議決が必要となるものと思われる。
 - ・ 仮に、取消訴訟において、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すると、地方公共団体が判決を不服として上訴したり、和解する場合には、議会の議決（地方自治法第96条第1項第12号）が必要となる余地が生じる。かかる場合には議会の議決を不要とするような立法的解決が必要と考える。
 - ・ わが国の地方制度は、直接公選による長と議会の二代表制によっており、長その他の執行機関には、法令により行政処分その他の行為について、それぞれ自己の権限内で自ら決定し、執行することが認められている。その適否を争う訴訟の遂行を議会の議決にかからしめることは、地方制度における執行機関と議決機関との関係に変化をもたらすことになる。
 - ・ 国または地方公共団体が被告となる場合、判決の拘束力の及ぶ行政庁はどうなるのか、明確になるよう配慮していただきたい。
 - ・ 行政事件訴訟法第11条2項では、例外的に事務の帰属する国又は公共団体を被告としていま

すが、抗告訴訟は、一義的には行政庁の公権力の行使に対する不服の訴訟であることから、「処分又は裁決をした行政庁が帰属する国又は公共団体」を被告とすべきと考えます。

- ・ 税務処分等では、処分をした行政庁が出先機関である例が多いが、処分をした行政庁（出先機関）と処分に係る事務の帰属する地方公共団体とで、その所在地を管轄する裁判所が異なる場合がある。この場合の管轄裁判所をどのように考えるか検討の必要がある。
- ・ 行政処分は、原則として文書により、被処分者に通知されるものであり、処分庁を特定することが被処分者たる原告にとって特に困難を伴うものとは思えないが、見直しを行うのであれば、地方公共団体の一方的な負担とならないように、行政実務の実態を踏まえて行うことが必要であると考えます。

2 行政訴訟の管轄裁判所の拡大

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 行政訴訟へのアクセスを容易にするという考え方に異議はないが、行政事件を専門に扱う裁判所の設置をするなどの措置がなければ、メリットが見いだせない。基本的には、現行制度を維持することが望ましい。
- ・ 地方公共団体の場合に、その所在地以外の地方裁判所に提訴される可能性があり、移送されないとするれば、地方公共団体にとって、過大な負担となる可能性がある。
- ・ 国が各地方裁判所所在地に地方法務局を備えているのとは異なり、県は、そのような「人」の配置をしていないことから、土地管轄を拡大されることは、県にとっては負担が大きい。したがって、土地管轄の拡大が県に及ぶような12条1項の改定には、慎重な検討を要するものとする。
- ・ 訴訟の内容は地方公共団体の区域内の問題と思われるので、事実や証拠の立証の点から考えても拡大する意味は少ないのではないが。
- ・ 国においては、既に情報公開法36条において同様の措置を規定しており、原告の提訴と被告の応訴の双方の便宜を考慮した案と考える。しかし、地方公共団体の場合、以下の理由から国と同様の裁判管轄とすべき必要はなく、被告となる行政庁の属する地方公共団体の所在地を管轄する地方裁判所とすれば足りると考える。地方公共団体の権限は、その区域内に及ぶのが原則である。（国は「全国」が権限の及ぶ区域） 処分の相手方も区域内の住民が中心である。住所地が当該区域内にない原告であっても、当該区域内での事業の実施、土地の所有など当該地方公共団体の区域と密接な関係がある、 全国（高裁所在地）で訴訟を提起された場合、応訴に相当のコストがかかるが、これを地方公共団体の住民の税負担に求めることは疑問がある。
- ・ 地方公共団体（県）については、その管轄外にある地方裁判所にまで、管轄裁判所を認めることは、訴訟負担が過重となるうえ、通常、原告の普通裁判籍は、地方公共団体の管轄内にあ

るので、地方公共団体の管轄外にある地方裁判所にまで管轄裁判所を認める必要性はないもの
と考える。

- ・ 運動やいやがらせとして全国で一斉に訴訟を提起されると、対応が困難と危惧される。全国
に支店を持つような法人にあっては、現行制度を維持すべきと考える。
- ・ 特例法の専属管轄から現行法の任意管轄に改められたものであり、特別管轄の定めもあるこ
とから、地方公共団体の住民を対象とする限り出訴の不便はない。むしろ全国規模の会社の場
合や原告の意図的な住所移転等により、応訴が困難となる弊害が生ずる。
- ・ 地方自治体の処分等の効力や周辺に与える影響、利害関係者の権利等との調整の問題は、専
ら当該自治体の区域内におけるものである。また、処分等の根拠が条例等である場合には、立
法事実や背景等の地域特性も、処分等の適否の判断に大きな影響を与えるものであって、地方
自治体が当事者となる行政訴訟について原告の裁判籍を基に、いたずらに管轄裁判所を拡大す
ることは、不都合を生じると考えられる。
- ・ 行政訴訟法第17条の原則の例外として、地方公共団体に過度の負担を強いることがないよ
う、原告の管轄選択権を認めるとしても、被告との協議・合意を前提とするなど、一定の制限
を課す必要があると解する。

【A案についての意見】

- ・ 原告の訴え提起の便宜と被告の応訴の負担をどう分配すべきかの問題とからむが、行政活動
の適法性を争う行政訴訟の性格から行政訴訟へのアクセスを容易にする利益が優先されるべき
と考えるので、本案に基本的に賛成である。
- ・ A案のとおり管轄裁判所を拡大すると、被告の所在地から遠距離の裁判所が受訴裁判所とな
って、時間的、金銭的、労力的な負担が大きい。例えば、原告が県内に住所を有していても、
県外に事務所を有する原告の訴訟代理人が、事務所に最寄の裁判所に訴えを提起する場合など
が想定される。
- ・ 地方公共団体、特に市町村においては、A案においても時間的、人的、金銭的負担がいずれ
も大きい。現行どおりとされたい。

【B案についての意見】

- ・ 管轄を拡大することが妥当でない場合がないか否かを検討し、その上でB案を基本とするこ
とが適当と考える。
- ・ この案では、地方公共団体が全国のどの裁判所で訴訟を提起されても、当該裁判所に出向い
て対応しなければならず、場合によってはかなりの遠隔地での訴訟遂行を強いられることにな
る可能性がある。地方公共団体は、全国の都道府県に事務所等を有しているわけではなく、対
応に困難をきたすだけでなく、裁判所に出向くために多くの出張費等を税金でまかなわなけれ
ばならないデメリットも生じる。特に、小規模自治体（市町村）では、対応できない可能性が
高い。

- ・ 被告行政庁が地方公共団体の機関である場合であって、原告が遠隔の道府県に居住しているときは、管轄裁判所を原告居住地方裁判所とすると、一方的に被告とされる地方公共団体が応訴のために多大な負担を強いられることとなる。また、原告勝訴の場合には訴訟費用として旅費を請求できるのであり、被告の負担が重過ぎることに鑑みれば、B案には賛成できない。
- ・ 権利の乱用とも思われる一部の者による訴訟の乱発の実態やアメリカ型訴訟社会の到来により、B案では、地方公共団体に一方的に不利益な訴訟が多数発生するおそれが払拭できない。また、全国の裁判所で同時に訴訟を提起される等の、対応が困難な事態が想定される。

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア 被告が国以外の公共団体である場合にも管轄を拡大すべきか

- ・ 地方公共団体の区域外の裁判所における訴訟は、地方公共団体にとって事務及び財政負担が大きくなるものであり、地方公共団体については現行どおりとしていただきたい。
- ・ 地方公共団体を被告とする場合には、当該地方公共団体の所在地の裁判所の管轄に属するとすべきと考えます。(現行法12条どおり)
- ・ 地方公共団体も同様に原告の住所地の裁判管轄にすると、行政コストが増大(旅費や人件費)するだけでなく、裁判の迅速化を阻害(期日が入りにくくなる)する事が予想される。
- ・ 原告の住所地の裁判所で訴訟が提起されると、移動時間を含めた時間の確保が必要となるため、通常の行政訴訟より期日間隔が広がることは明らかである。
- ・ 管轄裁判所の拡大は、特に離島に所在する本県のような地方公共団体への影響が大きいことから、国と一律に議論すべきではないものとする。
- ・ 被告が地方公共団体等全国に拠点を有しない公共団体の場合については、管轄裁判所を拡大する意義は少なく、また、被告公共団体にとっての負担が著しく増大するため、除外すべきであるとする。
- ・ 被告が地方公共団体となる場合については、従前のおりの扱いとすることが望ましい。当該団体の行政行為は、その区域内で行われることから、区域外の特定の原告に配慮する必要性に乏しい。

イ 移送の規定の要否

- ・ 民事訴訟法17条が適用されるのであれば、特別な規定の必要性は感じない。
- ・ 移送の規定などについて、行政事件訴訟法であまり多くの特例規定を設けると、訴訟手続がかえって国民にとって複雑になるおそれがある。
- ・ 管轄を拡大するのであれば、移送の規定を設けることについて、検討する必要がある。

3 出訴期間等の教示

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 出訴期間の徒過により訴権を失うのであるから、この内容は明示すべきものと考えられ、また、教示を要するとしても行政に過度の負担となるわけではないので、賛成する。
- ・ 県内部の事務負担が増加するが、県民の権利保護の観点から概ね妥当なものとする。県民が、事後救済制度である行政事件訴訟制度を利用する機会を等しく享受する上で、行政不服審査法57条1項に準じた規定を設けることは妥当である。
- ・ 総論としては概ね妥当と考える。なお、行政事件不服審査法等の現行の教示制度と整合した取扱いを行うべきである。
- ・ 処分の相手方の利益を考えれば必要な制度と考える。
- ・ 行政処分に係る異議申立てについてはその期間を教示していることから、出訴期間についても教示をすることは対応が可能である。
- ・ 処分を書面で行うものについては、行政不服の申立ができる旨等の教示をすることになっており、同様に出訴期間の制限などを教示することは適切と考えられる。
- ・ 処分の取消の出訴期間等を教示すべきだとした場合、行政不服審査においては、当事者適格、処分性、申立ての利益等の判断が困難な事例が少なくなく、取消訴訟を提起できるという教示をすると、行政訴訟において争点となる訴訟要件（当事者適格、処分性、訴えの利益等）について適法に確定している又は争わないかのように誤解されるおそれがある。
- ・ 行政不服審査法が行政内部の手続きであるのに対し、行政訴訟の場合、裁判所に対して提訴するものであることから、教示の内容は裁判所の判断に係る事項であり、行政庁として教示できるか疑義がある。
- ・ 出訴期間等の教示は、行政が県民に対し両者の間に発生した紛争を裁判所において解決する例外的、最終的な手段方法を示すものであって、本来、県民が権利利益を侵害されたような場合には、まずは、行政と相手方の対話等を通じて解決を図るものであり、それでも解決が図られなければ、簡易迅速な手続きである不服申立制度が用意されているのだから、行政庁が処分等の際に出訴期間等の教示をすることが必ずしも妥当とは思われない。
- ・ より簡易、迅速な救済手段である行政不服申立てについての教示制度があるにもかかわらず、不服申立て自体が十分活用されていないことなどを考慮すると、さらに、出訴期間の教示についての必要性は希薄であると考えます。（制度設計としては、訴訟による救済制度よりも、不服申立ての活用が活性化されるべきではないでしょうか。）
- ・ 審査請求前置主義がとられている場合において、法第8条第2項のような審査請求前置主義の例外規定まで教示する必要があるかどうかなお検討が必要と考える。
- ・ 取消訴訟の対象とならない行為に対する教示について、行政不服審査法57条第2項3項の

例によることとすべきではないか。なお、教示が誤っていた場合の救済について、別途検討すべきである。

- ・ 処分の取消の訴えと裁決の取消の訴えが両方可能な場合、双方の出訴期間が異なる場合（主に却下裁決の場合）があり、この場合、どのような教示をすべきか検討を要する。
- ・ 教示しなければならない処分の範囲が明確でないなかで、教示の義務付けにつき判断することはできない。

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア 教示義務の対象となる行為

- ・ 訴え提起の保障という観点から、可能な限り広く義務付けるべきと考える。
- ・ 賛成。ただし、特定の者に対する書面で行う処分に限るべきである。
- ・ 書面による行為に限定すべきと考える。
- ・ 教示義務の対象となる処分等の範囲について明確に規定されなければ、現場では混乱が生じる恐れがある。
- ・ 一般の処分であれば可能と考えられるが、裁決・決定については問題がある。
- ・ 仮に原告適格の拡大により処分の相手方以外にも教示すべきこととされた場合、大量に行う行政処分一つ一つにつき公告を行う必要が生じることとなるが、行政の迅速性・効率性を損なうこととなるのではないか。
- ・ 教示の対象となる行為及びその相手方は不服申立ての教示と同様の取扱いとすべきである。また、処分の相手方以外の者に教示するのは困難ではないかと考える。
- ・ 教示の対象を、法律上の利害関係のある第三者に重大な影響を及ぼすおそれのある処分等に限定する必要があると考えるが、それは事実上困難ではないか。

イ 教示の相手

- ・ 教示の相手方については、当該処分等の教示義務の対象となる行為の相手方に限ることとすべき。
- ・ 教示を義務づける場合であっても、書面（電子通知を含む。）において、処分等の直接の対象者に限定すべきである。
- ・ 書面によらない行為、処分等の相手方以外への教示などは、行政庁にとって教示の必要な範囲が判断しにくい。

ウ 教示義務の内容

- ・ 教示内容については、行政不服審査法の内容を参考とすることがよいのではないかと考える。

エ 教示の効果

- ・ 基本的な考え方には異論はない。ただし、教示の効果との関係で、画一的に処理が行えるようにしていただきたい。特に前置の場合には混乱を生ずる虞がある。行政不服審査法の場合との整合性をとっていただきたい。
- ・ 行政不服審査法による教示が参考になると思われるが、誤った教示がなされた場合に、訴訟提起に係る教示については、その教示項目との関連においてどのような法的効果を定めることが適当かについて、慎重な検討が必要である。
- ・ 教示の効果については、管轄違いの移送（民事訴訟法第16条）により対応可能と考えられるが、必要があるとすれば、「誤った教示により管轄裁判所を誤った場合は、出訴期間の遵守については誤った管轄裁判所に訴えを提起した時に適法な訴えがあったものとみなす。」という規定と考えられる。
- ・ 教示の効果は、行政不服審査における教示と同様にすべきである。
- ・ 教示の義務付けについては、その対象となる行為、その内容など、さらに具体的な検討を要するものと考えますが、特に、行政活動が複雑多岐にわたる状況にかんがみ、誤った教示をした場合や教示をしなかった場合についての法的効果について、検討する必要があると考えます。

4 審理を充実・迅速化させるための方策の整備

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 基本的に異議なし。ただし、一切の説明・提出拒否が認められないのは、現実的ではない。民事訴訟法では、一部説明・提出拒否が認められており、これと異なる制度を敢えて創設する必要性は少ない。
- ・ 基本的な考え方としては妥当であると思う。但し、裁判所に特別な権限を与えるにしても、その行使の時期については、原告が一定主張を行い、争点が一定整理された段階での発動であるべきであり、原告からの努力不足から争点が不明確な段階での発動を容易に認めることは、安易な訴訟提起を誘発することにもなる可能性があるため、その点についての配慮をして頂きたい。
- ・ 当県の訴訟事務においては、大きな影響はないものとする。現行法下でも、行政庁は、自らの処分適法性を答弁書、準備書面又は準備手続において主張することで、裁判官の心証を得ているところである。証明責任の問題として捉えるべき内容で、現行法下でも、裁判官の訴訟指揮により迅速化は図られうる。
- ・ 民事訴訟法における裁判官の釈明処分（民事訴訟法第151条）、文書提出命令の申立て（同法第221条）、時期に遅れた攻撃防御方法の提出の制限（同法第157条）などの制度があるが、これらに加えて早期の理由説明、文書提出等を行政庁側に義務づける必要性を明確にする必要があると考える。
- ・ 処分又は裁決の理由を明らかにするため、方策は必要であるが、理由の説明については、釈

明権の行使で足りるのではないか。また、記録等の提出については、(釈明権の行使で足りると思うが、) 仮に制度を設けるとしても、文書提出命令とのバランスからいって、提出義務の例外文書については、行政側が拒否できるものとするべきであると考え。

- ・ 行政手続法上、処分等の理由提示が義務づけられており、また、裁判所の釈明権等により処理されるべきであり、新たな方策の必要性に乏しい。
- ・ 訴訟関係の明瞭化、審理の充実・迅速化という目的に照らし、行政庁の負担が過大にならないよう配慮が必要である。
- ・ 仮に独自の制度を導入するとしても裁判官が個別法の内容を十分理解していないと適切には機能しないから、裁判官の実定行政法に対する理解を深めることが急務である。

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア 処分又は裁決に関する理由の説明

- ・ 行政活動の適法性が問題なのであるから、法律による行政の原理に照らしてその適法性の根拠となる理由を行政側は説明すべきと考えられるので、基本的に賛成である。ただし、公益性を害するなどの場合は拒むことができるような適用除外事項を設けるべきものとする。
- ・ 行政庁は、特に不利益処分を行う場合には、行政手続法ないし行政手続条例に基づき被処分者に対し理由の開示が義務付けられているので、対応は可能であるとする。
- ・ 理由の説明については従来の釈明権(民事訴訟法第 149 条) 等により対応可能であるので、特別な条文は必要ない。
- ・ 理由の説明義務については、現行制度でも対応は可能であるとする。
- ・ 裁判所が必要に応じて釈明権(民訴法第 149 条) を行使することにより、審理の充実・迅速化を図ることが可能とする。
- ・ 行政手続法及び行政手続条例で事前手続きの法的整備が行われており、現行の民事訴訟法第 149 条の釈明権等で足りるものと思われる。
- ・ 行政庁のした処分又は裁決については、行政庁がその理由を説明するのは当然であるが、被告は本来、原告側の主張する違法事由に対応する点についてだけ説明すればよいのであるから、現行の求釈明の制度の適切な運営により解決すべきである。
- ・ 現実の実務からすると、現行の行政訴訟においても、処分又は裁決に関する理由の説明は、準備書面等で明らかにされているし、民事訴訟法に基づく求釈明等によって裁判長の訴訟指揮の下で遅滞なく行われており、行政事件訴訟法に独自の制度を設けることが、審理の充実・迅速化に繋がることは考えられない。

イ 処分又は裁決に関する記録等の提出

- ・ 現在の行政訴訟においても、行政庁が裁判所に対し当該処分又は裁決をするに至った理由を示し、これに関する証拠を提出することが一般的になっていることから、裁判所の権限によりこれを行政庁に命じることができるようになったとしても、特に支障はないと思われる。ただし、裁判所が行政庁に対し処分又は裁決に関する記録の提出を命じたとしても、一定の場合、例えば、民事訴訟の文書提出命令の提出義務の除外文書（民事訴訟法第220条4号ロ）に当たるような場合などには、これを拒むことができるものとするべき。
- ・ 新たな制度であれば、記録等の提出については文書提出命令の申立の特則と考え、その対象については慎重に検討願いたい。（行政手続法18条1項参考）また、守秘義務があることから、民事訴訟法などに規定する除外文書の規定を設けることが必要であり、記録等の提出を拒むための手続については、審理の迅速化のかねあいを考慮しながら不服申立手続を設けるべきと考える。取消訴訟以外の場合の取扱いについては、文書提出命令の申立の特則と考え、取消訴訟以外の場合について適用できると考えられる。
- ・ 処分又は裁決の記録等の提出に異論はないが、職務上の秘密に関する文書でその提出により公共の利益を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるもの等は拒否できるようにすべきであると考え。
- ・ 記録等の提出については、個人情報等の保護、情報公開制度の潜脱防止の観点から、情報公開条例等の非開示事由に該当する場合は記録等の提出を拒むことが許されるべきである。適用範囲については、少なくとも行政事件に限るべきであり、損害賠償請求等には適用すべきでない。記録等の提出を命ぜられた者が当事者以外の者である場合は、文書提出命令に対する審尋（民事訴訟法第223条第2項）手続を利用すべきである。
- ・ 裁判の公開により、個人情報及び企業秘密情報の保護利益が侵害される可能性があるため、これらの情報との調整方法になお検討を要すると考える。また、税法等個別法により守秘義務が課されている情報について、法律で守秘義務の免除規定が設けられないと現実的に一切の資料の提供は困難となる。
- ・ 行政は多くの個人情報等を有しており、最近の個人情報保護の流れ等にかんがみ、一切の説明・提出拒否が認められないのは現実的ではない。また、裁判の公開の原則から、記録等の提出制度は情報公開制度における文書の取扱いにも重要な影響を及ぼすことが考えられ、仮に、説明・提出拒否を認めないのであれば、インカメラ方式の審理の導入も含め、慎重な検討が必要と考えられる。
- ・ 文書等の提出命令に際しては、原告側に資料等が出ること自体に問題があるものもあるので、インカメラ手続の導入により、裁判所に適正な判断の資料を提供できる制度の導入も検討されたい。
- ・ 情報公開、個人情報保護との関係の整理が必要。

5 本案判決前における仮の救済の制度の整備

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 権利利益の救済の実効性確保の観点から、執行停止の要件の緩和のほか、多様な仮の救済方法を可能な限り整備する方向で検討するのが適当と考える。
- ・ 執行停止の要件の緩和については、行政行為の法的安定性を考慮すると、慎重になるべきである。また、執行停止以外の仮の救済の方法については、積極的な整備を考えるところである。
- ・ 権利利益の救済の実効性は、情報公開等を通じた処分の透明性の確保や、議会の審議を通じた適切な意思決定等による行政の手續の過程で担保していくのが本来であり、例外的なケースを前提として、執行停止や仮処分の司法的な措置を現行制度以上に認めるべきではない。
- ・ 行政訴訟の目的は、行政作用の適法性を維持することにより国民の適正な利益を保証することにあるので、回復困難な損害を避けるため、公益の維持との均衡を図りながら制度化すべきではないか。
- ・ 執行停止の要件の緩和については必要と考えるが、相手方の利益及び行政の円滑な執行の確保の観点から裁判の迅速化を図るべきであると思料する。

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア 執行停止の要件の緩和

- ・ 濫訴の危険、行政の停滞といった弊害が生じないように配慮しつつも、国民の権利利益の救済の実効性確保の観点から、処分が執行されてしまうと回復困難な損害が生じる場合には、公共の利益との比較衡量のうえで執行停止を認めるなど、一定の要件緩和の余地はあると考えられる。
- ・ 現行の制度においては、執行停止が認められることが少なく、現状追認に傾きがちであることからすると、執行停止の要件緩和により権利救済の実効性が高まることになるため、賛成である。ただし、行政活動が公益を目的とするのであるから、その要件については、民事保全法の要件よりもある程度は厳格であるべきものとする。
- ・ 申立人以外の第三者の利害に影響がある処分については安易に緩和すべきでないが、申立人の利害のみにかかわる処分であれば、一定の要件の緩和は認める余地がある。
- ・ 執行停止制度は、現行法の規定の弾力的運用で十分活性化できるのではないかと考える。
- ・ 「執行停止の要件の緩和」については、これにより、濫訴が誘発され行政の執行が停滞することが予想され、公共の利益や原告以外の特定の者の利益を侵害する恐れがある。例えば、営業許可の取消処分の効力の停止を認めれば、許可を取消された業者は取消処分後も事業を継続することが可能となり、当該業者が公共の利益を害することが懸念される。また、都市計画法に

よる開発許可の取消訴訟を周辺住民が求めるような第三者が原告となる取消訴訟においては、執行停止の要件を厳格に審理することなく執行停止が認められれば、処分の当事者（開発許可を受けた者）等の利益が侵害される恐れがある。

- ・ 執行停止は、その性質上疎明に基づいて決定されるが、その緩和は行政活動の阻害・停滞を招き、行政目的の円滑な実現を妨げる虞があり、執行停止原則の採用には反対である。また一定期間経過後に処分の執行力が発生するとすると、即時性が必要な緊急の場合に対応不可能となり、行政目的が達成できないこととなる。
- ・ 訴訟による行政の停滞を回避するため、特に裁判所に執行停止の判断を委ねている現行法を適正に執行することで足りる。
- ・ 執行停止の要件の緩和がなされる場合は、執行停止決定に対する即時抗告に、執行停止決定の執行を停止する効力を有させるなど、執行停止決定に対する不服申立ての制度についても見直しを行っていただきたい。
- ・ 執行停止を原則としつつ、行政側が必要を疎明すれば執行ができるという制度に改める。この場合、現行の執行停止の要件を、行政の申立てを拒絶する理由として定める。ただし、効力の停止については原告の申立てにより行うものとし、要件も現行と同様のものとするべきである。
- ・ 公共の福祉又は公益への配慮を比較考量した要件が必要と考える。また、審理期間について定めるべきである。

イ 執行停止決定に対する不服申立ての在り方

- ・ 第 27 条に基づく執行停止に対する内閣総理大臣の異議の規定は、県の処分に係る申立てに内閣総理大臣が県の意思に関わらず介入することができるものであることから、現行の地方自治法における国と県の関係においては不適切であり、廃止することは妥当である。
- ・ 執行停止に対する内閣総理大臣の異議の制度は、少なくとも国と独立した行政主体である地方公共団体を当事者とする事件については必要ない。
- ・ 都道府県が行う処分は法定受託事務以外自治事務と整理され、相当程度あることから、都道府県知事の異議申立権も検討する必要があるものとする。

ウ 公権力の行使に当たる行為についての執行停止以外の仮の救済

- ・ 行政の処分の効力等の停止については慎重であるべきである。
- ・ 仮の救済について広範に認めると、喫緊の行政行為についても執行が妨げられ、国民の生命等の安全の確保が図られないおそれが生じる懸念がある。極めて慎重に検討すべきである。

エ 行政事件訴訟法第 44 条の取扱い

- ・ 第 44 条を廃止すると、執行停止の規定の適用・準用されない行政事件訴訟及び通常の民事訴訟については公権力行使に当たる行為の仮処分が認められることになるが、行政行為を直接制約することになり、適当でないとする。

6 権利利益の救済を実効的に保障するための多様な救済

(1) 行政の作為の給付（義務付け）を求める訴え

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 権利利益の救済の実効性確保の観点から適当と考える。
- ・ 県民の権利利益の侵害を実効的に救済する必要性を踏まえ、方向性としては妥当であるが、行政の作為の内容は多種多様であることを考慮する必要があるものとする。
- ・ 現行法では義務付け訴訟を明確に規定しているわけではないので、範囲を拡大するということが何を意味しているのか明らかでないが、明文化するという意味であれば特に異論はない。
- ・ 行政権行使の第 1 次的判断権は行政権に留保されるべきであるとして、司法権が行政権に対し作為・不作為を命じあるいは義務の確認をするのは、行政権に対する司法権の不当な介入であり、三権分立の趣旨に反するとの意見もあるが、司法の究極の目的は、人権の保障であり、例えば不可償の権利侵害の危険が差し迫っており、他の救済の手段がないなど事後関与では、どうしても権利救済の実行を期し得ない場合は、義務付けは必要ではないかと思われる。
- ・ 訴訟経済や一括的紛争処理を考慮すれば、行政の不作為の違法を争う一つの訴えの形式と捉え、その訴えに対してなし得る判決の一つとして考えることが妥当であると思われる。
- ・ 取消訴訟や不作為の違法確認訴訟で十分な救済が図れない場合には、認めてもよいと考える。
- ・ 行政庁の作為義務が比較的肯定されやすい場合に限定されている点で分かりやすいが、取消訴訟や不作為の違法確認の訴えによる救済では足りず、義務付け訴訟ではじめて救済が得られるものについて認めるように要件などを明確にする必要があると考える。
- ・ 現行の制度で救済できない部分については、給付（義務付け）訴訟を新たな法定抗告訴訟として創設してもよいと考える。この場合、訴訟の争点を明確にするため取消訴訟や不作為の違法確認の訴えとは独立した類型の訴えとすべきである。
- ・ 取消訴訟の判決に拘束力があることから、取消訴訟の可能なものについては義務付け訴訟を認める必要性は低い。
- ・ 公権力の行使にあたる行政庁に公定力を伴う判断力が与えられていることから、行政庁がこの判断権を行使して具体的な決定を下す前に行政庁の行為を拘束するような形の裁判による救済を与えることは適当でない。仮に創設する場合は厳格な要件の下に認めるべきである。
- ・ 県民の権利救済を図るための制度を整備することは当然必要であるが、行政の裁量的判断の

尊重及び行政活動の本来目的である公共の福祉の実現に支障がないよう十分に配慮されるべきである。

- ・ 行政庁に一定の裁量を与えられている行政処分がほとんどであって、行政の作為の給付（義務付け）を求める訴えによる救済が認められる範囲を拡大することは、慎重に検討すべき。
- ・ 基本的に、行政の作為は諸般の事情を考慮し、行為するか否か、作為の内容などを適切な裁量権の下に決定するものであり、裁判所の判断に適さないものとする。また、その裁量の適否も、原則として、政治的責任により決められるべき性質のものが多いので、義務付け訴訟を拡大すべきではないと考える。
- ・ 行政目的実現のための政策判断について、事後的・消極的に事案を判断すべき裁判所に委ねることは適当でなく、慎重な検討が必要である。
- ・ 問題の前提がよくわからないため、範囲の拡大が必要なのかどうかわからない。また、是正命令等について、裁判所が積極的に義務付けするとすれば、権力分立の観点から問題があり、裁判所が消極的であれば制度として実効性がないと考える。仮に導入するならば判断の基準を明確化することが前提となると考える。
- ・ 許認可要件が細部に至るまで明定されており、裁量の余地が全くない案件であれば格別、裁量の余地があるものであれば、原則として義務付け訴訟を認めるべきではないと考える。
- ・ 行政の第一次判断権を尊重し要件を明確にした上で法制化すべきである。
- ・ 行政の行為の給付の内容を判決において具体的に明らかにすることは極めて困難であると考えられる。そこで、義務づけ訴訟を認める場合、その判決に当たっては、行政庁が実施できるよう判決には工夫が必要になる（たとえば、ある程度一義的に定まったとして、どのような限度で認容するのか等を明示するなど。）（全く一義的に定まらないなら、義務づける判決に至らない。）
- ・ 個々の実体法規において行政庁に一定の裁量権を付与することとしている場合もあるので、司法権と行政権との役割分担を慎重に考慮すべき点があり、範囲を拡大とした場合、認められる範囲、要件、執行確保等について、その点から検討する必要があると考える。
- ・ 法令に基づく申請権の有無による違いも含めて、義務付けを求める訴えによる救済が認められる範囲がどのような場合に拡大されるのかをさらに明確にして検討する必要がある。
- ・ 義務付け訴訟は行政処分の事前審査を認めることであり、司法が行政に対して一定の行為を促す作用を求めることになって三権分立の原則に抵触するという考え方もあり、慎重に考える必要がある。
- ・ 行政の作為の給付（義務付け）を求める訴えによる救済が認められる範囲の拡大については、現行制度による救済の可能性等を検証し、その必要性を検討するとともに、行政活動が複雑多岐にわたり、かつ、高度化、専門化する中において、行政庁の一義的な判断権が侵害され、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。

- ・ 給付の内容を決定するについて、行政庁の高度の専門性が求められる場合、裁判所で対応可能かどうか問題が残る。行政の裁量的判断が尊重されるべき行政分野があるものと考えられのであり、そうした分野についてまで行政の作為の給付を求める訴えを認めるべきかは慎重な検討を要するのではないか。
- ・ 処分等の作為は本来行政庁の責任で行われるべきものとするが、国民の権利利益の侵害を実効的に救済するために、不作為の違法確認等にとどまらず、行政の作為の給付を求める訴えを認める必要がある場合もありえるものと考えられ、どのような場合にどのような作為を認めるかを十分検討、整理の上制度化する必要がある。
- ・ 国民の負担軽減、迅速な問題解決のため、不作為の違法確認の訴え又は拒否処分の取消の訴えと、行政の作為の給付を求める訴えを一つの訴えの形式とした上で、判決で行政に対して作為の給付を命ずることができるとした方がよいものとする。

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア どのような場合に行政の作為の給付を求める訴えが認められるべきか

【A案についての意見】

- ・ 基本的には妥当であるとするが、行政庁に一定の処分を命じる判決に対して、第三者が自己の権利を侵害するとして争ってくる場合が想定されうる。そのような者を訴訟に参加させ、判決の効力が及ぶようにしておくことが合理的であるが、その範囲や特定について問題が残る。
- ・ 行政の作為の給付を求める訴えを認めることについては、行政と司法の役割分担の観点からも慎重な検討が必要であるとするが、認める場合であっても、A案の範囲に限るべきである。
- ・ 取消訴訟の延長として位置付けられるとも考えますが、仮に違法な処分であるとして取り消された場合、再処分時においても同様な結論となる可能性もあると思われます。司法が行政行為（意思表示）を行うことと同様の効果を生じさせることから、司法と行政の境界を明らかにするうえでも、作為の給付を求める訴えをいたずらに拡大すべきではないと考えます。また、「法令に基づく申請」であることを要しないもの（法的応答義務がないとされているもの）まで拡大すべきでないと考えます。
- ・ この考え方によれば、不作為の違法確認訴え又は拒否処分の取消訴訟はほとんど実益がなくなるのではないかと。また、なすべき行政処分の内容は必ずしも一義的に明白であるとは限らず、司法と行政のバランスを破ることになる。
- ・ 行政の不作為の違法を争う場合を一つの訴えの形式とした上で、その訴えに対してなし得る判決の一つとして行政に対して作為の給付を命ずることができるという考え方が妥当であると思料される。
- ・ 不作為の違法確認の訴え又は拒否処分の取消訴訟に対する認容判決があれば、通常は判決の趣旨に沿った処分等が行われると期待でき、裁判所が行政庁に作為の給付を命ずる判決を行う

必要は少ない。

- ・ 拒否処分（一部拒否処分）について作為の給付を認めるのは、結果的に行政の行為を司法が行うことになるのではないか。上記処分に関する訴訟形態としては、取消訴訟に止めて置いて良いのではないか。
- ・ 不作為の違法確認訴訟の場合、当該訴訟だけでは、原告の本来の目的は達しえず、勝訴しても、原告が、本来望んでいた行政処分と異なる処分がなされた場合、再度、取消訴訟を行う必要があり、原告に過酷な結果を強いる可能性が高いため、権利救済という観点から、義務づけ訴訟の導入を図ることは必要だと考える。ただ、行政の第一次判断権の尊重という観点から、基本的には、羈束裁量による行政処分に限るべきであると考えます。

【B案についての意見】

- ・ 個別法で保護されている利益があり給付の必要性のあるものに限り、請求権を明文化することに支障はない。
- ・ B案のような事例で、真に権利救済の必要があるならば、新たな訴訟類型を創設するよりも、行政庁に対する申請権自体を認め、不作為の違法確認の訴え又は拒否処分の取消訴訟ができるように構成し、解決すべきと考える。
- ・ 違法建築物が隣地居住者の法律上の利益を必ず侵害するとは言えないから、隣地居住者の原告適格の問題がある。また、裁判所が、行政庁に違反建築物の撤去を命ずる判決を行うことは、違反建築物所有者にも判決の効力を及ぼさなければ不都合であり、違反建築物所有者の訴訟参加の問題が残る。
- ・ 一方では救済が認められる範囲を拡大する趣旨にかなうが、他方では申請権がない者すべてに原告適格があるとすると単なる苦情などでも訴えに発展する可能性があり、濫訴のおそれ大きい。原告適格の範囲を適正に定める必要がある。
- ・ 許認可要件が細部に至るまで明定されており、裁量の余地が全くない案件であれば格別、裁量の余地があるものであれば、原則として義務付け訴訟を認めるべきではないと考える。
- ・ 法令に基づく申請権の認められない者について、行政の作為の給付を求める訴えを認めることは、その範囲のあいまいさから、行政の停滞、混乱を招く場合も考えられ、B案は妥当でないと考えられる。
- ・ 第三者の救済をどのように考えるか（取締行政の福祉行政化）ですが、いわゆる当事者間で解決すべき市民相互のトラブルについて、一方の当事者が、有利な解決を得るための手段として、行政介入を求めてくるおそれがあります。（トラブルの相手方である業者等の些細な違反事由について、行政庁による監督処分権限行使の要求等）

- ・ 申請権がない者にまで、義務付けを求める訴えの原告適格を認めると、濫訴の弊害を生ずるおそれがある。
- ・ 違法な行為に対する是正命令等の処分に適切な実行性が確保されなければ、本案の目的は達せられない。また、原告適格の問題にも関連するので、慎重な検討が必要
- ・ 第三者(多くは、環境等の権利を主張する近隣住民である。)による差し止め訴訟については、許認可等の根拠法上、これら第三者の法益を保護することを目的にしていないものが多く、訴訟上の訴えの類型を作るのみでは意味がないものである。これら第三者の保護を図るのであれば、根拠法の改正によりなされるべきであり、それで必要かつ十分である。

【C案についての意見】

- ・ 法令に基づく申請権のある場合とない場合とで要件がことなることを前提に、A案のほかB案も認め得ると考える。
- ・ A案の場合だけではなく、申請権がないことから必然的に救済が認められないとするのではなく、実態を考えれば、B案の場合も救済されるべきであるので、C案が妥当ではないかと考える。
- ・ 行政の第一次判断権を尊重し、要件を明確にした上であればA・B案とも考慮の対象になる。

イ 訴えの対象、取消訴訟等との関係

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 訴訟の本来の目的(具体的権利義務に関する争い・法律上の争訟)や、不服申立て制度とのバランスを考慮すると、基本的には取消訴訟の対象になる行為に一致させるべきであろう。
- ・ 行政の作為についての要件が法律、条例等により詳細に明定されており、裁量の余地がない場合に限られるべきという趣旨からは、現行の取消訴訟の対象である「行政庁の処分その他の公権力の行使に当たる行為」に限られるべきである。
- ・ 公権力の行使の要件をはずすと民事訴訟とのメルクマールがなくなり、区別があいまいになるのではないか。
- ・ 訴えの対象は、ある程度公権力の行使を争うものに限定すべきではないかと思われる。取消訴訟等との関係では、それぞれ独立の訴えとして、行政行為を取り消した後で検討すべきではないと思われる。
- ・ 新たに作為の給付(義務付け)を求める訴えを創設するのであれば、取消訴訟の対象に限定すべきである。また、取消訴訟による救済が実行あるときは、給付を求める訴えは認める必要がない。
- ・ 基本的に「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に限定すべきと考える。また、

取消訴訟等との関係については、審判対象や攻撃防御の対象を明確にする意味からも、独立したものと扱うのがよいと考える。

- ・ 訴えの対象は、処分に限られる。取消訴訟との関係では、義務づけ訴訟のみを認めればよい。義務づけが難しい場合には、義務づけに代えて処分を取り消す判決が考えられる。
- ・ 行政の作為の給付を求める訴えを認めるのであれば、処分又は不作為の違法性判断が前提となるので、取消訴訟・不作為の違法確認の訴えを別に認める必要はない。
- ・ 原告の負担軽減と裁判の迅速化ないし経済化の要請からは、義務付け訴訟だけを認めれば良いのではないか。

- ・ 国民の負担軽減，迅速な問題解決のため，不作為の違法確認の訴え又は拒否処分の取消の訴えと，行政の作為の給付を求める訴えについては，後者の訴えだけとした上で，判決で不作為の違法確認のほか，行政に対して作為の給付を命ずることもできるとした方がよいものとする。

ウ 行政に対して作為の給付を命ずるための要件についての考え方

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 「基本的な見直しの考え方」を実現するためには、できるだけ広い範囲を対象として訴えを認めることが必要であると考えますが、権利の乱用にならないよう厳格な要件を定めることが必要である。
- ・ 給付（義務付け）を求める訴えの要件については、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。
- ・ 広い範囲で給付の訴えを認めると行政庁の第一次的判断権を定める実定法の趣旨に反するだけでなく、求められる要件判断が膨大なものとなるため、相当の増員等を行っても裁判所の負担が過重になるのではないか。

【A案についての意見】

- ・ 行政庁の第一次判断権を可能な限り尊重すべきであり、A案が適当と考える。
- ・ 法律上行政庁の裁量が認められている場合についてまで、裁判所が給付を命ずることは司法による行政への過度の介入を許すことになり、権力分立原則に照らし問題があるので、A案を支持する。
- ・ 一義性の要件、緊急性の要件、補充性の要件の3要件を求める考え方は、現在の判例にもみられるところであり、この案がもっとも妥当と考える。
- ・ 処分を行う時期，他の事案との関係などを考慮しなければならない場合もあり，また，必要な処分は本来行政庁の責任で行うべきものであることから，緊急性及び補充性の要件を考慮す

るA案が妥当と考える。

- ・ 行政活動に対する司法の介入という面もあることから、基本的にA案に賛成であるが、緊急性の要件及び補充性の要件は緩やかに適用するなど検討の余地があるのではないか。
- ・ 一義性の要件、緊急性の要件及び補充性の要件の3つ全てを充たすことを要件とした場合、事実上要件緩和にならないものとする。
- ・ 判例の考え方は、A案であるが、現在無名抗告訴訟はほとんど認められていないから、義務づけ訴訟を法定化するのであれば、この案よりも緩やかに要件を設定する必要がある。

【B案についての意見】

- ・ A・B・C案の中では、B案が妥当と考えます。法律上き束されている場合には、行政庁の第一次判断権の尊重の必要性が低いので、住民の権利救済という観点から基本的にはB案でよいと考えます。
- ・ 「一般的な訴えの利益」があれば足りるとすると、濫訴の恐れはないか。また、行政行為の公共性から考えて3要件は絶対的に必要と考える。
- ・ 一義性の要件は当然として、緊急性、補充性の認められない場合にまで、判決で義務付ける必要があるのか。かかる場合は、司法と行政のバランスを破ることになるのではないか。
- ・ 作為の給付の命令は、事後的・代替的な救済が可能である場合には認めるべきでない。

【C案についての意見】

- ・ この案では、法律に基づかないサービス給付を訴訟で求めることにつながり、また、あまりに抽象的になりすぎて、どのような給付を求めるのか判然としない場合が生じるなど、適切ではない。
- ・ 抽象的な作為義務をほぼ無条件に裁判所が行政庁に命じることは、司法権と行政権の役割分担、作為義務の執行のあり方といった面で、解決すべき課題があると考えます。
- ・ 行政目的実現のための判断を事実上司法に委ねることとなり、司法と行政の役割分担の観点から不適切であると考えます。
- ・ 訴訟の対象とするからには抽象的な作為は認めるべきではなく、このような場合は不作为の違法確認の訴えによって対応すべきである。
- ・ 抽象的な作為を求めることを認めることは、行政庁にとまどいを招き、具体の処分の検討に時間を要することにもなるものであり、また、処分を行う時期、他の事案との関係などを考慮しなければならない場合もあることから、C案は妥当でなく、A案が妥当なものとする。

- ・ 抽象的な作為を求めることは行政執行上も不可能を強いる場合があるのではないか。この場合私人の公権力発動請求権を認めることになり、制度的に異質なものとなる。
- ・ 結局、あらゆる事柄について作為の給付を求めることが可能となり、極めて多くの訴訟が提起されるおそれがあり、妥当でない。
- ・ 「抽象的な作為」を求めることも認めることは、その作為の内容が不明確であるという問題があるので、慎重な対応が必要であるとする。
- ・ 申請を満足させるタイプの義務付け訴訟については、かかる要件のもと認めることも立法論的には考えられるが、それ以外の場合は十分な検討が必要である。

エ 作為の給付の判決の執行についての考え方

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 行政は判決に従うのは当然であり、特に地方公共団体の場合、万一従わない場合には長の政治的、道義的責任、さらには相手方当事者のほか住民訴訟による賠償責任が問われることになる。
- ・ 行政に対して作為の給付を命ずる判決があった場合、それを不服として上訴しないこととした場合には、行政は、当該判決を尊重することは当然のことである。したがって、強制執行の規定は不要であるとする。
- ・ 不作為の違法確認訴訟で不作為の違法が判決で確定した場合、行政庁が不作為状態を続けることは想定しがたく、取消訴訟においても判決の拘束力（法第33条）があることから、強制執行まで求める必要性は薄いのではないかと考える。
- ・ 行政に対して命じる給付の内容によっては、直接強制、間接強制になじまないものがあり、そもそも行政に対する給付判決に執行力を付与する必要かどうかを含め十分な検討が必要と思われる。
- ・ 一義性の判断は困難な場合もあると考えられることから、強制執行の可否については慎重に検討する必要がある。

【A案についての意見】

- ・ 都道府県が確定した判決に反して作為の給付をしないことはおよそ考えられず、強制執行にはなじまない。
- ・ 作為の性質によっては強制執行になじまないものがあるのではないかと考えられる。
- ・ 通常の当事者に比較し強制執行の必要性は薄いと思われる。仮に設けるとしても直接強制や代替執行については行政財産を対象としない等公益との関係を十分に考慮すべきである。
- ・ 給付（義務付け）を求める判決の強制執行については、当該訴えの対象、要件についての議

論の状況も踏まえ、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。

- ・ 必要な処分は本来行政庁の責任で行うべきものであり、また他の関係事案との調整の必要などから、直接強制にはなじまないものとする。

【B案についての意見】

- ・ 行政の第一次判断権の尊重という面からは、直接強制や意思表示の擬制という強制履行の方法は望ましいものではなく、また、判決の実効性を担保する必要性という面を併せて考えれば、間接強制で対応できると考えられるため、B案に賛成である。
- ・ B案が妥当と考えます。行政の場合、給付がなされた後も原告との間で、監督指導等の法律関係が継続しているのが通常であるので、行政庁の関与なしに、給付の内容が実現されると、その後の関係で不都合が生じる可能性があるため、給付の実現は行政庁自ら行うべきであると考えます。
- ・ 通常の当事者に比較し強制執行の必要性は薄いと思われる。仮に設けるとしても直接強制や代替執行については行政財産を対象としない等公益との関係を十分に考慮すべきである。
- ・ 行政の対住民関係の統一性を確保するため、執行については、判決を受けて行政が自ら作為の給付を行うべきものとする。

【C案についての意見】

- ・ 作為の給付の判決内容の具体的な執行は、行政庁の判断が尊重されるべきであり、原告の利益保護をも考慮すると、C案が採用されるべきである。
- ・ 作為の給付判決を認めるのであれば、この考えは実質的な意味があるのか疑問。間接強制までも、否定すべき理由は現時点では考えつかないので、B案がより妥当であると考えます。
- ・ 国又は地方公共団体が、専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は不合法である（最判平 14,7,9）とのバランスを考えると、行政と司法との関係においてはC案が妥当であると思われます。
- ・ ウでA案を妥当と認めた限りは、行政庁が行うべき特定の処分が司法権により明確になるものであり、行政がこれに従わない場合は民主主義のルールに基づいて担保されるべきであって、司法的担保を求めるべきではない。したがって、強制執行ができないとするこの案が妥当である。
- ・ 現行法において取消訴訟の判決に拘束力を認める第33条の規定の趣旨から、強制執行を認めるのは適当ではなく、C案が妥当と考える。また、拘束力を認めることで、強制執行が必要となる場面はあまり想定できないのではないかと。

- ・ 給付が命じられた場合、行政がこれを速やかに実施することは行政として当然の義務であり、あえて執行の規定を置く必要はない。
- ・ 行訴法33条により、行政庁は判決の趣旨に従った処分をすることが求められるが、その判決の拘束力が、その時点で争点にならなかった理由にまで及ぶものではないこと、具体的処分に当たっては、裁判で判断された事情以外の新たな事情が生ずる可能性もあることなどから、判決を踏まえて、再度行政庁として判断すべきであり、強制執行はできないものとするべきである。
- ・ 給付（義務付け）を求める判決の強制執行については、当該訴えの対象、要件についての議論の状況も踏まえ、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。
- ・ 必要な処分は本来行政庁の責任で行うべきものとは考えるが、国民の権利救済の観点から、行政庁についても、間接強制を認めるべき事案はあり得るものとする。

（２）行政の行為の差止めを求める訴え

【検討事項の考え方に対する意見】

- ・ 義務付け訴訟と異なり、行政庁の処分や事実行為が現に進行中であり、原告の生命身体の危険、回復し難い損害が抽象的には考え得る場合には、救済方法として認めることは無理が少ない。事後的な紛争を予防する観点からも有益である。無名抗告訴訟としての差止訴訟の制度化の検討は適当ではないか。
- ・ 他に救済の手段がないなど事後関与では、どうしても権利救済の実行が期し得ない場合などには拡大も必要と思われる。
- ・ 現状では、取消訴訟を提起しても、執行は停止しないし、執行停止の申立をしても、直ちにそれに対する判断（決定）がなされとは限らないので、行政行為の差止めを求める訴えによる救済が認められる範囲を拡大することは、権利救済の観点からは、意義あることと思われる。
- ・ 被害や権利侵害が起こってからの救済では遅いので、権利救済の拡大の趣旨から判断すれば、行為差止の訴え自体の創設は妥当と思われる。
- ・ 権利救済の実効性の確保という面からは、差止めにより事前に侵害行為を防止することが望ましいので、この考え方に賛成である。
- ・ 特別の事情がある場合に行政庁の処分の差止めを求める訴えを抗告訴訟として認めることに異議はない。
- ・ 差止め訴訟は、事後の取消訴訟や、執行停止制度等による権利救済では足りず、回復し難い損害を受けるような場合とするなどできる限り限定すべきであるとする。

- ・ 範囲拡大が求められる根拠となるような事案の多くは、処分の名宛人となっていない近隣住民からの環境権侵害などを根拠とする差し止め訴訟と考えられるが、前述のとおり、当該処分等の根拠法上、これら第三者の法益を保護することを目的にしていないものが多く、訴訟上の訴えの類型を作るのみでは意味がないものである。これら第三者の保護を図るのであれば、根拠法の改正によりなされるべきであり、それで必要かつ十分である。
- ・ 拡大をした方がよいとする具体的な事例が現時点では思いつかないことから、回答を控えさせていただきます。なお、行政行為の差し止めについては、(7-2)で述べるように問題があると考えられますし、また、行政行為以外の行政の行為であれば民事訴訟での差し止め訴訟で対応できるように思います。
- ・ 取消訴訟の対象となる行政行為であれば、取消訴訟を起し執行停止の申立をすれば十分であると考えます。行政行為がなされる以前に行政行為を差し止めるのは、紛争の成熟性の点で問題があるように思います。
- ・ 抽象的な不作為の給付を求める訴えは、行政庁の事務執行に混乱を招くものであり、かえって国民の権利救済にならない場合もあり得ることから、認めるべきではないものとする。
- ・ 本件訴訟を認めるという前提に立つのであれば、租税の賦課処分など特定の分野については差し止め訴訟から除外するなど、範囲の選定には慎重な検討が必要である。
- ・ 行政の第一次判断権を尊重し要件を明確にした上で法制化すべきである。
- ・ 行政の守備範囲が格段に広がっているなかで、行為の差し止めをあまりに広く認めることは、一方で他者の権利侵害につながることもあり、慎重な検討を要する。
- ・ 行政の行為には、刻々と変化する状況を踏まえてなされるものもあり、予め将来にわたって行政を拘束することは迅速な行政対応を阻害する危険性がある。
- ・ 行政の行為の差し止めを求める訴えによる救済が認められる範囲の拡大については、現行制度による救済の可能性等を検証し、その必要性を検討するとともに、行政活動が複雑多岐にわたったり、かつ、高度化、専門化する中において、行政庁の一義的な判断権が侵害され、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。
- ・ 国民の権利救済の観点から、一定の場合に、差し止めを求める訴えが必要であることは認めるが、一方で差止によって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止などを著しく阻害するおそれがある場合もあり得るものであり、差し止めの要件を明確化した上で制度化する必要があると考えます。
- ・ 行政処分がなされた後の救済では実効的な救済を得ることが困難で、法律的な判断に熟するものに限り、事前に行政処分の差し止めを求めることができるべきであるが、その判断も慎重に行う必要がある。
- ・ 「基本的な見直しの考え方」を実現するためには、できるだけ広い範囲を対象として訴えを認

めることが必要であると考え、権利の濫用にならないよう要件を定めることが必要である。

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア 訴えの対象

- ・ 対象範囲の明確化を図る観点から、取消訴訟の対象行為に限定するのが適当と考える。
- ・ 差止めを求める訴えが認められる範囲を拡大とした場合において、訴えの対象は、取消訴訟の対象になる行為に限定すべきである。
- ・ 差止めの対象は公権力の行使に当たる行為に限定すべきであって、行政庁の私経済行為にまで拡大すべきではない。
- ・ 対象は、行政行為またはそれに準じる権力的行為に限定すべきである。これ以外の場合には通常の民事訴訟の差し止め訴訟によることで対応すべきものとする。
- ・ 不作為の給付を求める訴えは、取消訴訟を事前に補完するものと考えられることから、取消訴訟の対象となる行為に限定すべきものとするが、現行法の取消処分の対象となる「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」は国民にとって不明確な面があるとの指摘もあり、定義を再構築し、明確化する必要があるものとする。
- ・ ある程度公権力の行使を争うものに限定すべきと思われるが、事後救済が不可能な場合には事実行為も対象として良いと思われる。
- ・ 基本的には、差止めの対象となる行為は、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為（取消訴訟の対象となるもの）に限定するのが適当と考える。
- ・ 公権力の行使に当たらないような行為等については、新たな類型を作らなくても、民事上の差し止め請求等で対応できると考える。
- ・ 行政の守備範囲が格段に広がっているなかで、行為の差止めをあまりに広く認めることは、一方で他者の権利侵害につながることもあり、慎重な検討を要する。
- ・ 処分性のあるもの以外に対象を広げる場合でも、行政計画は多大の時間と労力を使い、情報（縦覧等）を公開し、手続き（関係者の意見を聴取する手続きが法定されている場合がある。）を踏んで制定されているなどの事情を考慮して、例えば行政手続法27条のアナロジーで、訴えの提起に一定の制限を設けるなどの検討が必要ではないか。

イ 取消訴訟等との関係

- ・ 行政処分等の取消に先立ち、国民の実質的な権利利益保護の観点から認められるのが不作為の給付を求める訴えであり、また、民事訴訟による救済との関係では、利用者である国民が選択すれば足るものとする。
- ・ 行政の不作為の給付を求める訴えによる救済と取消訴訟による救済との関係については、

基本的には不作為の給付を求める訴えで対応することで十分であると考え。 民事訴訟による差止めの訴えとの関係については、行政事件訴訟法による差止めに対応することで十分であると考え。 抽象的な不作為の給付を求める訴えを認める場合の訴えと確認の訴えによる救済との関係については、不作為の給付を求める訴えで対応することで十分であると考え。

前記 の選択が困難な場合の裁判所の釈明等の対応方法については、更なる検討が必要であると考え。

- ・ 行政行為の差止めが認められても、原告に対する処分の根拠自体が消滅するものではないと考えられることから、処分庁が任意に当該根拠となる法律関係を取り消さない限り、原告はあらためて取消訴訟を提起する必要があると考え。なお、抽象的な不作為の給付を求める訴えは認めるべきではない。
- ・ 不作為の給付を求める訴えは、取消訴訟を事前に補完するものと考えられるが、両者は時間的な相違があることから別立ての訴訟とすべきである。また、差止の要件が民事と異なるものであることから、行政事件訴訟法の中で規定すべきである。
- ・ 行政の不作為の給付を求める訴えによる救済と取消訴訟による救済は、審判対象等を明確にするという面からそれぞれ独立したものと扱うのがよいと考え。また、不作為の給付を求める訴えをした場合民事訴訟による差止めの訴えは、認められないよう取り扱うべきものと考え。
- ・ 不作為の給付を求める訴えをした場合には、更に取消訴訟による救済を認める必要はないものと考え。民事訴訟による差止めの訴えは認められるべきでないものと考え。

ウ 差止めの要件の考え方

【A案についての意見】

- ・ 行政庁の第一次判断権を可能な限り尊重すべきであり、A案が適当と考える。
- ・ 司法が行政に対して不作為の給付を命ずるのであれば、厳格な要件が求められるものと考え。この案のような要件は最低限求められるものと考え。
- ・ 差止めを認めることは、行政庁の権限行使に対する大きな制約となるものであり、その要件は厳格であるべきである。したがって、A案を支持する。
- ・ 義務づけ訴訟と同様、一義性の要件、緊急性の要件、補充性の3要件を認める考え方であり、この案が適当と考える。
- ・ 行政庁の適切な判断に基づく事務執行は、その継続が必要な場合が多く、差止めは必要最小限にとどめるべきであり、A案の要件に、D案及びF案の要件を加える必要があると考える。
- ・ 行政行為に対する例外的な救済制度であることから、要件を限定するA案を基本とすべきである。なお、緊急性の要件については、D案を組み合わせるべきであると考え。
- ・ 処分（不利益な）を行う場合は、基本的には行政手続法の規定により聴聞又は弁明が義務づけられており、この手続きのより厳格な運用で対応すべきと考えられること、また、行政庁の

第一次的判断を尊重すべきであり、この点から基本的には取消訴訟で救済が図られるべきであることから、どうしてもこれによりがたい場合にのみ不作為の給付を求める訴えによる救済が図られるべきである。これに鑑みれば、これによりがたい場合か否かの判断の基準としては、従来下級審の判決において示されてきた、いわゆる3要件が満たされることが必要であるという考え方が妥当である。不作為の給付を求める場合は、その内容が具体的に定まり、近い将来になされることが高度の蓋然性をもっていることが必要であり、抽象的な不作為の給付を求める訴えを認めるべきでない。

【B案についての意見】

- ・ 司法が行政に対して不作為の給付を命ずるのであれば、厳格な要件が求められるものと考えられる。この案のような要件は最低限求められるものと考えられる。
- ・ 行政の行為の差止めを求める訴えの要件については、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。
- ・ 行政庁の適切な判断に基づく事務執行は、その継続が必要な場合が多く、差止めは必要最小限にとどめるべきであり、緊急性や補充性などの要件が必要であるものと考えられる。
- ・ 一義性の要件は当然として、緊急性、補充性の認められない場合にまで、判決で差し止める必要があるのか。かかる場合は、司法と行政のバランスを破ることになるのではないかと懸念される。
- ・ 真に訴訟により解決すべき問題以外の問題についても、訴訟が提起されることが懸念される。事後的・代替的な救済が可能である場合には認めるべきでない。

【C案についての意見】

- ・ 司法が行政に対して不作為の給付を命ずるのであれば、厳格な要件が求められるものと考えられる。この案のような要件は最低限求められるものと考えられる。
- ・ 行政の行為の差止めを求める訴えの要件については、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。
- ・ 不作為の給付を求める訴えは、取消訴訟を事前に補完するものと考えられ、単に損害の発生又はそのおそれだけではなく、事前の救済を認めないことが著しく不相当である要件やF案の要件が必要と考える。
- ・ 行政権行使の第一次的判断権は行政権が留保すべきであり、司法が行政に干渉しすぎる結果を招く恐れがあると考えられる。

【D案についての意見】

- ・ 義務づけ訴訟と同様、一義性の要件、緊急性の要件、補充性の3要件を認める考え方であり、この案が適当と考える。
- ・ A案の一部として採用すべきである。

- ・ 差止によって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止などを著しく阻害するおそれがある場合もあり得るものであり、D案の要件のほか、F案の要件も必要と考える。
- ・ 特段の事情の認定は困難であり、要件として不明確ではないか。

【E案についての意見】

- ・ 司法が行政に対して不作為の給付を命ずるのであれば、厳格な要件が求められるものと考えられる。この案のような要件は最低限求められるものと考えられる。
- ・ 結局、あらゆる事柄について差止めを求めることが可能となり、極めて多くの訴訟が提起されるおそれがあり、妥当でない。
- ・ 抽象的な不作為の給付を求める訴えは、行政庁の事務執行に混乱を招くものであり、かえって国民の権利救済にならないもの場合もあり得ることから、認めるべきではない。
- ・ 抽象的な不作為を求めることは行政執行上問題があるのではないか。この場合私人の公権力不発動請求権を認めることになり、制度的に異質なものとなる。

【F案についての意見】

- ・ 現行法の制度との整合性もとれ、また、要件も妥当と考えられることから、賛成である。
- ・ A案の要件に加えるのであれば、妥当と考える。
- ・ 司法が行政に対して不作為の給付を命ずるのであれば、厳格な要件が求められるものと考えられる。この案のような要件は最低限求められるものと考えられる。
- ・ A、D案の要件に付加すべきである。
- ・ 差止によって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止などを著しく阻害するおそれがある場合もあり得るものであり、F案の要件は必要と考える。

(3) 確認の訴え

【更に検討が必要な事項についての意見】

ア 確認の訴えによる救済の必要性

- ・ 確認の訴えは、抗告訴訟や損害賠償訴訟等によっては救済できない場合に限って、認められるべきものである。
- ・ いわゆる行政立法、行政計画の中にも処分性が肯定される余地があるものが存在することから、こうしたものについては、無効確認等の訴えが認められる旨明文化する等の余地はあると考える。
- ・ 行政立法について、確認の訴えが認められる範囲を拡大する趣旨には賛同する。ただし、濫訴にならないよう、原告適格要件等については検討が必要である。

- ・ 無効等確認の訴え、不作為の違法確認の訴えに加え、確認の訴えの範囲を拡大する必要性はないと考える。
- ・ 特に拡大すべきであると考えられるものが想定できない。
- ・ 取消訴訟の対象とならないものは、原告の法律関係に何らの影響を及ぼしていないものであるから、確認の利益はない。行政訴訟についても同様である。
- ・ 県民の権利救済を図るための制度を整備することは当然必要であるが、行政の本来目的である公共の福祉の実現のために、行政の裁量的判断が尊重されるべき行政分野は依然として必要であることから、確認の訴えを認める範囲については、慎重に検討されるべきである。この観点から、取消訴訟の対象には該当しないとされているものについて、無効確認の訴えを認めるべきではない。行政立法についても行政計画についても、特定の県民の権利を侵害するものであるかどうかは具体的な適用の場面で始めて明らかになるものであるから、その際に当該法律関係の当否を争えば足りるものである。
- ・ 行政立法、行政計画などの一般的抽象的規制の段階で、当該計画等が適法かどうかの確認を求める裁判については、司法の枠を越えることになるので、不適當である。
- ・ 行政計画、行政指導については、確認の訴えによる救済は必要ないものとする。行政立法については、確認の訴えによる救済を制度化する前提として、原告適格要件等を厳格化する等の検討が必要である。
- ・ 行政指導の存否や効力については、処分として存在しないことの確認の訴えは別として、確認の訴えによる救済に必要なはないと考える。
- ・ 拡大の必要が認められるとしても、事件性の要件から全く離れて、抽象的に争うことができるとすると行政運営に支障をきたすので、一定のしぼりは必要だと考える。
- ・ 個別的な法律関係にとどまらず、集団的な法律関係の確認までに範囲が及ぶ場合は、当該確認判決により、多数の者の権利関係にまで影響をおよぼすことが想定され、慎重な検討が必要である。
- ・ 確認の利益の関係、取消訴訟等の原告適格の拡大についての検討との関係や判例の立場を踏まえて検討する必要がある。
- ・ 取消訴訟の対象とならない行政計画については、当該行政計画について住民の意見を幅広く聞きながら策定するとともに、その内容について説明責任を果たすことで、国民の権利救済は足りるものと考えられ、無効確認訴訟を認める必要はないものとする。また行政指導については、あくまで相手方の任意の協力によるものであり、無効確認訴訟にはなじまないものとする。
- ・ 確認の訴えの範囲の拡大については、現行制度を検証し、その必要性について検討するとともに、行政活動の遂行に支障が生ずることのないよう、慎重に検討する必要があると考えます。
- ・ 住民の行政参加の仕組みをまず検討すべきではないか。

- ・ 行政立法、行政計画等については、住民参加制度等の中で処理すべきである。

イ 民事訴訟の確認の利益との関係等

- ・ 通常民事訴訟等で可能なものであれば民事訴訟で対処すべきであって、行政訴訟では公権力の行使を争うものでよいのではないか。
- ・ 民事訴訟においても確認の訴えは観念的に権利関係を確認することを求めるものであって、対象は元々無限定であるが、訴訟経済を考え紛争解決の実効性を確保するため、確認の利益がなければ訴えの利益を欠くこととしており、確認の訴えが認められる範囲を拡大するだけでは紛争解決の効果は得られないと考える。
- ・ 民事訴訟における確認の利益と、行政事件訴訟法第36条の原告適格が実質的に同一視されるところとする説（福井地裁昭和62・12・25判決（もんじゅ訴訟第1審判決））もあり、両者がどのような関係にあるのか明確でないため、この点をまず明らかにする必要があるのではないか。
- ・ 多くの場合住民の意識は「行政に対する訴訟」であって、手続的に行政訴訟・民事訴訟の区別を誤ることによって訴訟そのものが無効とならないよう広く門戸を開放する方向で検討すべきと考える。

ウ 無効等確認の訴えの取扱い

- ・ 無効等確認訴訟の要件の緩和と取消訴訟の対象の拡大によって解決すべきではないか。
- ・ 無効確認訴訟については、現行行政事件訴訟法第36条に規定があり、その範囲をいたずらに拡大することは、行政庁の適時適切な事務執行が著しく阻害される場合が生じることも予想されるものであり、現行法の解釈・運用及び今回の見直しを含む取消訴訟制度によればよいものとする。
- ・ 国民の権利義務を直接規制しないものの無効の確認を求める実益はないのではないか。また、住民の価値観が多様化している中で、賛否が分かれ、かかる無効確認を求める訴えは適当ではないのではないか。
- ・ 判例の解釈・運用によることとすれば立法上の手当は不要であるとする の考え方に賛成
行政立法、行政計画、行政指導は、取消訴訟の対象にならないから、確認の訴えの対象にすることは安易すぎるのではないか。むしろ取消訴訟の対象の拡大で対応すべきではないかと考えます。
- ・ 判例の解釈・運用により手当てされていると考える。改めて、法制化は必要ない。
- ・ 現行の行政事件訴訟法第36条の規定で支障はないと史料する。
- ・ 行政事件訴訟法36条の解釈に関する争いを無くすため、P15の 又は を基本に改正することが適当ではないか。
- ・ 例示の事項をどのように確認の訴えに取り込んでいくのか、慎重に検討していただきたい。

行訴法上の原告適格は、民事訴訟法と同様に捉えられるべきであり、当面は法改正を行わず、
の判例の集積を待つべきであるとする。

- ・ 多様な行政活動について、その違法性を争う機会を広く確保しようとする考え方があることは理解できる。しかしながら、現行の無効訴訟の問題点等の検討については、現段階では十分に行われていない。
- ・ 行政立法や行政計画それ自体に対し、無効確認の訴えを認めることは、行政執行の法的安定性を害する懸念があり、現行どおり判例の解釈運用に委ねる方向が良いと解する。P15ウの記述は、救済範囲の拡大につながる議論なのか疑問がある。単なる民事訴訟法と行訴法規定との概念整理の論点とみられる。

7 取消訴訟の対象、排他性、出訴期間

(1) 行政立法、行政計画、通達、行政指導などへの取消訴訟の対象の拡大

【検討事項の考え方に対する意見】

- ・ 行政立法、行政計画は、その作成段階で直ちに特定の者の具体的な権利利益を侵害するものではないから、特定の者が行政立法等の適用を受けるなどした際に、それが違法な侵害であるとして訴訟で争うことで足りると考える。通達、行政指導が、行政庁の行為の根拠となっている場合、その内容や方法に違法性（含む違憲性）がないかについて、取消訴訟の対象となることは妥当である。
- ・ 紛争の成熟性がある場合に限って認めるべきではないか。
- ・ 違法な行政行為をできる限り早期に除去し、国民の権利利益の侵害を事前に予防しようとする趣旨には賛同するものであるが、国民の権利義務を直接形成していない段階におけるものを行政訴訟の対象とすることは、適時適切な行政執行を萎縮させ、かえって国民の利益とならないことも考えられることから、取消訴訟の対象は「処分」とし、その範囲については判例の考え方によることが妥当なものとする。
- ・ 条例、規則にあっても、住民の権利義務に直接影響を及ぼすような場合は現行法でも取消訴訟の対象となる処分に当たる。見直しの考え方が、紛争の成熟性に関わりなくすべての条例、規則の一般的抽象的規範又はその定立行為を一律に取消訴訟の対象とするものであれば、そこまで対象を広げる必要はない。
- ・ 具体的な権利利益の救済が目的である以上、仮に行政立法や行政計画を対象とするとしても、紛争の成熟性が要件として必要であるとする。
- ・ 行政立法、行政計画など広く一般的な効力を有する行政活動については、計画や立法の段階では紛争はいまだ未成熟であるし、また、通達や行政指導などは国民の権利義務に直接影響しないので、これらを取消訴訟の対象とすることは、行政の活動に混乱を招き支障が生じかねない。

- ・ 計画段階や規則の段階では紛争の成熟性がなく、また、抽象的な行政立法の段階で訴訟の対象にすることは、司法の枠を越えることになるので不相当である。また、司法で判断すべきことではない。
- ・ 国民の権利義務を直接規制しないものについては取消を求める実益はないのではないかと。また、住民の価値観が多様化している中では、賛否が分かれるため、かかる取消を求める訴えは適当ではないのではないかと。
- ・ アの指摘のように、条例に基づく指導・勧告に行政処分性を認めた判例（横浜地裁平 12・9・27）もあり、現行法でも取消訴訟の対象となるのではないかと。取消訴訟の対象になることを明確に定めるといふ趣旨であれば、紛争の成熟性がある場合に限るべきと考える。
- ・ 行政訴訟の対象となるにはある程度処分性が必要であると思われる。処分性があるかどうかについては、具体的な利益状況を勘案し、当事者の救済が図れるよう裁判所の解釈・運用でよいと思われる。
- ・ 一般的には、条例・規則や計画などの段階では「紛争の成熟性」があるとはいえず、一般的抽象的法規範の段階で取消訴訟の対象とすることには疑問があるが、(8 - 1)記載のものなど、処分性が肯定される余地があるものも存在するため、一律に決めるのではなく、利害関係を有する第三者の意見を聴く手続等も含め、個別の実体法規において対応を図ることが適当と考える。
- ・ 「おそれがある」ということで、多くの訴訟が提起されると、安定性が失われ混乱する危険がある。
- ・ 一律に取消訴訟の対象とする必要はなく、住民参加制度等の中で処理すべきである。
- ・ パブリックコメントなどにより、住民の意見を聴く機会を設けているため、対象は限定すべきと考える。
- ・ 条例の制定改廃については、地方自治法で直接請求が認められている（第 74 条）。
- ・ 紛争が成熟しているなど、その時点で訴訟の提起を認める実益がある場合、行政計画や処分に近い性格をもつ通達を取消訴訟の対象に含めることには異議はない。ただし、条例、規則や行政立法を司法審査の対象とすることは、処分としての性格を有するものを除き、具体的な争訟の解決を目的とする司法の範囲を超えるものであり、他の訴訟と同列には論じられない。行政立法についてはパブリックコメント制度を法制化することや地方公共団体や関係団体の意見聴取を充実すること等事前の民意を反映する手段によりその適正化を期すべきである。なお、訴訟制度を設けるか否かは慎重な検討が必要であり、仮に設けるとしても機関訴訟（制定行政庁に対する執行行政庁の訴えの提起等）又は民衆訴訟（一定数以上の選挙人の署名等）として厳格な要件を満たす場合に限り訴訟提起をみとめることとすべきである。
- ・ 特に条例の司法審査は地方自治体の民主的な法形成に国が直接介入することになり反対である。条例制定の違法の問題はまず、自治体内部で解決し、これができない場合に限り国が関与

すべき問題である（地方自治法 176 条 4 項～7 項参照）。

- ・ 条例や規則の定立だけでは取消訴訟の要件である紛争の成熟性はなく、それを取消訴訟の対象とすることは司法権の作用が過度に及ぶことにつながると考える。行政に対する司法のチェックをより働かせようとする趣旨ではあるが、国民の権利利益を侵害する恐れがあるということだけをもって訴訟を行えるかは疑問。
- ・ 地方公共団体の条例や規則なども取消訴訟の対象とすることについては、自治立法権の在り方の議論も必要であり、また、現実の事務執行に与える影響なども十分踏まえながら、更に検討する必要があるものとする。なお、行政指導を取消訴訟の対象にすることについては、更なる検討が必要であるとする。
- ・ 「基本的な見直しの考え方」を実現するためには、できるだけ広い範囲を対象として訴えを認めることが必要であるとするが、権利の乱用にならないよう要件を定めることが必要である。
- ・ 一般論としては妥当だとは思いますが、行政計画や行政立法については、原告適格について絞りをかけていかないと乱訴の恐れが大きいので、直接具体的に不利益を及ぼす場合に限定すべきであると考えます。また、行政計画については、広い政策的な判断を要する場合には、審査の内容を実体的判断から手続的判断に限る必要があるのではないかと考えます。なお、条例や規則についても、原告適格について絞りをかけないと乱訴の恐れが大きいので、直接具体的に不利益を及ぼす場合に限定すべきことを明記しておくことが必要であると考えます。
- ・ 取消訴訟の対象を拡大することは、原告適格や訴えの利益などに関するこれまでの理解に大幅な変更をもたらすとともに、行政訴訟の客観訴訟化を促進することとなり、訴訟の著しい増加を齎すこととなる。こうした影響を受容してまで具体的な侵害の危険にさらされていない権利の救済を図るべきかについては、慎重な検討を要するものとする。
- ・ 条例、規則などの抽象的な取消訴訟は、司法の範囲を逸脱するものであり、民主的統制の下では是非を決すべきものである。条例、規則を取消訴訟の対象とすべきではないと考えます。なお、現行制度でも、立法形式をとっていたとしても、それ自体によって特定の個人の具体的権利義務や法的地位に直接影響を及ぼす条例については、行政処分性を有するものとして抗告訴訟の対象とすることができるとする見解もあるのではないのでしょうか。（東京高判平 14,10,22）
- ・ 行政立法、通達、行政指導については具体的争訟の中で審査の対象とすることとし、行政計画については、事例に応じて個別法で対象となるものとならないものを措置すべきものとする。

（2）取消訴訟の排他性等の見直し、行政決定の違法確認訴訟の創設

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 行政処分に公定力を認める立場をとることから、取消訴訟に排他性を認めることや行政処分の早期の安定性及び行政目的の達成を図るため、出訴期間を設けることには合理性があると考

える。また、行政計画や行政内部の決定について、それらに引き続く行政処分が確実で、処分がなされれば不利益を被る場合は、違法確認の訴訟を認めることは、住民の権利救済になると考える。

- ・ 多様な行政活動について、その違法性を争う機会を広く確保する観点から適当と考える。
- ・ 法律関係の安定性に資するという効果はあるのであるから、取消訴訟の排他性と出訴期間の制限の維持は必要であるが、他方、権利救済の面からは、一律に制約している現状を見直し、個別に精査すべきことに賛成する。
- ・ 訴訟の対象を拡大することは、必ずしも権利救済の機会を増やすことにはつながらず、いたずらに訴訟件数を増やすことにもなりかねない。排他性や出訴期間を個別に定めるという方法は、現行より制度を複雑化することになりかねない。
- ・ 国民の権利利益の救済という観点からは有益であるが、多様な行政過程の一段階に過ぎない行政決定を対象とすることは、行政上の法律関係の早期安定、行政活動の迅速性・効率性の確保の観点から問題があろう。
- ・ 違法な行政行為を争う機会を広く確保することにより、国民の権利利益の救済を行おうとする趣旨には賛同するものであるが、一方で、適時適切な行政執行による国民の利益を確保すること、また法律関係を早期に安定させることも必要であり、現行の取消訴訟制度について、必要な見直しを行いながら、その基本的な仕組みを維持することが妥当であると考える。
- ・ 行政上の法律関係の早期安定化を図る必要性、多種多様な行政過程の一段階に過ぎない各種の行政決定等を争訟の対象にすることによる迅速、円滑な行政の執行の阻害、などから、現行の制度で十分である。
- ・ 取消訴訟中心主義の背景にある行政行為理論は、行政手続法もこれに依拠しているように、行政、司法の実務に定着したものであり、軽々に制度を見直すことには反対である。仮に取消訴訟制度の見直し場合には、多岐にわたる論点について、十分時間をかけた検討が必要であると考える。
- ・ 行政処分は重疊的に行われていくものであるから、早期安定が図られないと、社会全体の法的安定性が害されることになる。
- ・ 出訴期間は「行政の確定性」を確保すめために必要なものであり、県民にとっても必要なものである。出訴期間の規定は基本的には維持することが妥当であると考える。
- ・ 取消訴訟の対象については、判例上も実務上、一定の基準が設けられ始めており、むやみに変更すべきではない。変更によって、行政が当事者となる他の訴訟類型への影響も大きいと考ええる。
- ・ 判例上、実務上国民の理解を得られつつある、現行の取消訴訟の制度を根本的に見直すことは、国民に混乱を生じる恐れがある。現行の取消訴訟を維持し、出訴期間等の個別的事項について改善すべき。

- ・ 国民の権利利益の救済という観点からは有益であるが、多様な行政過程の一段階に過ぎない行政決定を対象とすることは、行政上の法律関係の早期安定、行政活動の迅速性・効率性の確保の観点から問題があろう。適当でない。出訴期間の教示の徹底、原告適格の可能な限りの緩和等により、対応も可能と考える。
- ・ 行政訴訟の対象とするにはある程度処分性（実行可能性）が必要であると思われる。この処分性（実行可能性）があるかどうかについては、具体的な利益状況を勘案し、当事者の救済が図られるよう裁判所の解釈、運用に委ねて良いと思われる。
- ・ 多様な行政活動について、その違法性を争う機会を広く確保しようとする考え方があることは理解できる。しかしながら、現行の取消訴訟の問題点等の検討については、現段階では十分に行われていない。
- ・ 取消訴訟の排他的管轄によって、行政行為の効力である「公定力」及び「不可争力」が確保されているとも考えられるため、これらへの影響も考慮すべきと考えます。
- ・ 出訴期間の制限は、法律関係の早期安定ということで一定の役割を果たしてきた意義は大きいので、現在、法律関係の早期安定の果たしている役割を再度検証してからでないと、直ちに、原則として出訴期間の制限を排除し、必要なものだけについて法律で定めることにした方がいいとの判断は現時点では困難。行政決定の違法性確認訴訟の創設については、実際上の訴訟の役割、効果が現時点ではイメージできず、回答をし難いです。
- ・ 権利救済が必要以上に制約されないようにするとの視点は重要だが、出訴期間を一般的に解除して、必要なものについてのみ個別対応するという考え方はいかがなものか。
- ・ 排他性と出訴期間を伴う形成訴訟の形式でしか争わせないこととして法律関係の安定を図ることが取消訴訟制度の目的であるから、取消訴訟の排他性を見直す際には、行政の円滑、効率的な遂行による国民の利益を検討すべきであり、見直しには慎重な検討が必要であると思料する。
- ・ 法律関係の安定は行政の円滑・効率的な遂行のためには必要であるから、排他性と出訴期間をなくす方向の検討は慎重に行う必要がある。

【A案についての意見】

- ・ A案の前段の考え方（行政決定・行政上の意思決定の違法を確認し違法を是正する訴訟類型の新設、当該新設訴訟類型と他の訴訟との間の排他性の排除）には賛同するが、出訴期間の制限は廃止すべきでないと考える。
- ・ 類型化される行政処分の概念が不明確であるとともに、排他性・出訴期間を論ずる際には、行政の円滑・効率的な遂行による国民・公共の利益等も十分考慮する必要があると考える。
- ・ 国民の権利利益の救済という観点からは有益であるが、多様な行政過程の一段階に過ぎない

行政決定を対象とすることは、行政上の法律関係の早期安定、行政活動の迅速性・効率性の確保の観点から問題があろう。適当でない。

- ・「行政決定ないし行政上の意思決定」という概念が不明確であり、かえって解釈に争いが生じるおそれがある。
- ・ 行政決定ないし行政上の意思決定という概念は不明確であり、また個別事案等により出訴期間が異なることは、かえって国民にわかりにくい制度になるものと思われ、さらに法律関係を早期に安定させることも必要であることから、現行の取消訴訟の基本的仕組みを維持することが妥当なものとする。
- ・ この案をとった場合の影響について、現時点では、把握しがたく、直ちにこの案が妥当との判断はし難いです。
- ・ 具体的な処分を伴わない行政決定の違法を認めることは、濫訴の弊害が生ずるおそれがある。

【B案についての意見】

- ・ 法律の改正という行政側の事務が増えるものの、取消訴訟の排他性と出訴期間の制限を維持するかどうかについて、個別の法律の目的に照らして個々に判断すべきものとするのが、妥当と考えるので賛成する。
- ・ 出訴期間は「行政の確定性」を確保するため必要なものであり、県民にとっても必要なものである。出訴期間の規定は基本的には維持することが妥当であるとする。また、取消訴訟の対象とならない行政上の意思決定についても違法を確認する訴訟を認めることについては、その必要性及び問題点について更に慎重な検討が必要であるとする。
- ・ 違法確認訴訟で違法を確認しても、権利を侵害された者の救済にはならない場合にまで、違法確認訴訟を認める意味はない。損害賠償請求訴訟の中で、行政処分の違法を認定した上で、その損害を補填させればよい。
- ・ 国民の権利利益の救済という観点からは有益であるが、多様な行政過程の一段階に過ぎない行政決定を対象とすることは、行政上の法律関係の早期安定、行政活動の迅速性・効率性の確保の観点から問題があろう。適当でない。また、地方公共団体において、取消訴訟の排他性に係る整理のための立法（条例・規則）が必要となる。
- ・ 取消訴訟の対象となる行政決定というものの内容が不明確であり、わかりにくいのではないかと。また、個別法において排他性や出訴期間を定めるにしても、その要否を検討するにはその判断基準を明確にする必要があるのではないかと。
- ・ 「行政決定ないし行政上の意思決定」という概念が不明確であり、かえって解釈に争いが生じるおそれがある。
- ・ 行政決定ないし行政上の意思決定という概念は不明確であり、また個別事案等により出訴期

間が異なることは、かえって国民にわかりにくい制度になるものと思われ、さらに法律関係を早期に安定させることも必要であることから、現行の取消訴訟の基本的仕組みを維持することが妥当なものとする。

- ・ A説と異なりその前提は是認できるが、排他性と出訴期間について個別に検討することは、行政行為が膨大で複雑多岐にわたることを考えるとあまり現実的ではないし、運用に当たっても混乱を招く。
- ・ 各都道府県や市町村等においても、指摘の排他性等を整理する個別法（条例・規則等）の立法行為が必要となり、その影響は小さくないと考える。
- ・ 「行政決定」ないし「行政上の意思決定」については、さまざま態様があって、法律で規定できるのか疑問である。

【C案についての意見】

- ・ 第三者の権利義務関係変動を及ぼす処分については法律関係の早期安定の要請が大きいので、出訴期間の制限は必要であり、制限を設けること自体は妥当と考えます。
- ・ 第三者の権利義務関係に影響があるかどうかを区別することは極めて困難であるから、その影響の有無により出訴期間に違いを設けることもまた、困難であるとする。
- ・ 排他性と出訴期間を行政事件訴訟法に残す意味で賛成である。排他性や出訴期間の有無を個別法に委ねるA、B案は法的安定性が害されるし、複数の法律関係が競合する事件では、十分な権利救済が困難となりかねないと考えられるからである。
- ・ 適時適切な行政執行及び早期に法律関係を安定させることによる国民の利益を確保する必要があり、また第三者の権利義務関係に影響があるかどうかを区別することは極めて困難であることから、現行の取消訴訟の基本的仕組みを維持することが妥当なものとする。
- ・ 当該行政処分が、第三者の権利義務に影響を及ぼすかどうか区別することは極めて困難であり、国民の利益保護の観点から、より具体的な制限基準を検討する必要があるとする。
- ・ 行政事件訴訟法にどのような形で規定するか分からないが、第三者の権利義務関係に変動を及ぼす処分か否かを判断するのは極めて困難であると思われるので、個別法で定める方が適当ではないか。

(3) 裁判所が判決で必要な是正措置を命ずる考え方

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 判決内容の予測が困難となることから、採用すべきでないとする。
- ・ 確定した判決に反して作為の給付をしないことはおよそ考えられず、裁判所に一定の是

正措置を命ずる権限を付与することは適当ではない。

- ・ 裁判所が是正措置等一定の行政判断を行うとした場合、その決定に対する責任の所在について検討が必要。

(5) 出訴期間の延長

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 権利利益の救済の実効性確保の観点から適当と考える。
- ・ 現行の出訴期間の定めが、原告にとって著しく不利であるとは思えないが、法律関係の早期安定の要請と矛盾しない程度に延長するのであれば差し支えないと考える。
- ・ 出訴期間を延長することについては特に異論はない。月数を単純に延長するのであれば、実務上大きな混乱は生じないと考えられる。
- ・ 3ヶ月の出訴期間は延長すべきであるが、同時に明確な起算日を定めるべき。
- ・ 延長には賛成であるが、原告の主観的条件（知った、知らない）に左右されない規定が望ましいのではないかと考える。
- ・ 県民の権利利益を考慮すると、出訴期間の延長等を検討する必要性はあるものとする。教示制度を設けることで、現行の14条の規定を変更せずに、裁判を受ける権利の保障と行政の法律関係の早期確定とのバランスが取れると考える。
- ・ 法律関係の安定性の確保と、権利行使の機会の確保という両者の調和を図るかたちで見直しを行うことに賛成である。
- ・ 迅速な裁判、早期の行政の法律関係の確定という要請から、また、諸外国と比較しても出訴期間が短いというわけではないことから、現行法の出訴期間の長短の見直しをする必要はないと考える。
- ・ 期限を延ばすことで若干の効果はあるだろうが、根本的な解決にはならない。3ヶ月の間に権利を行使しない者が、期間を延長したからといって、権利を行使するとは考えにくい。
- ・ 出訴期間の延長は、国民の権利救済の機会を必要以上に制約しないという観点で重要ではあるが、一方で、行政処分により形成された法律関係を信頼した一般の県民の利益も保護されなければならない。
- ・ 出訴期間を設けるかどうか、その期間をどのように定めるかは、その期間が著しく不合理で、実質上の裁判の拒否に等しいものでない限り、憲法第32条にいう裁判を受ける権利を奪うこととはならないと考えられているので、期間の経過で権利が侵害されているという考え方はあまり適当でないと思われる。
- ・ 早期に法律関係を安定させることによる国民の利益の確保も必要であり、教示義務を設け、「知った日」の起算日を明確にすれば、現行の出訴期間を延長する必要はないものとする。
- ・ 諸外国でも短期の出訴期間を法定している傾向にあり（フランスでは行政処分の告知後2ヶ月

月、ドイツでは1ヶ月、3ヶ月が不当に短すぎるということはない。本県においては、出訴期間の徒過を理由に却下とされた事案は見受けられない。出訴期間の教示が徹底されれば、当該期間を必ず延長しなければならないものでもないのではないかと考える。迅速な裁判、早期の法律関係の安定の要請にも配慮する必要がある。

- ・ 国民の権利救済の観点からは当然必要であるが、一方で早期に法律関係を安定させることにより国民の利益を確保することも大切であり、教示義務を設け、「知った日」の起算日を明確にすれば、現行の出訴期間を延長する必要はないものとする。
- ・ 早期の法律関係確定の観点などを考慮して、合理的な見直しを行うべきであるとする。
- ・ 行政処分が公共の利害にかかるところが大きいために認められているものであり、早期の行政の法律関係の確定の要請から現行法の出訴期間を維持すべきである。
- ・ 早期の行政の法律関係の確定という面から現行法の出訴期間を維持すべきとする。
- ・ 法律関係の早期確定の必要性を重視すべきであり、出訴期間の延長については、慎重に検討すべきであるとする。
- ・ 教示義務を設けることとの関連や行政の安定的運営の観点から、延長については慎重に検討する必要があるとする。

【A案についての意見】

- ・ 行政訴訟は専門性を有することから、資料の整備等の面からすると、3か月では短いこともあるので、具体的に6か月と延長することには、賛成である。
- ・ 出訴期間の延長及び起算日の明確化をともに図るべきである。
- ・ 3ヶ月延長することがどれほどの効果があるものか明らかでない。
- ・ 「3か月」を「6か月」とする根拠が不明確である。
- ・ 国民の権利利益の救済の可能性が広がるという観点からは有益であるが、6ヶ月が適当であるという根拠が示されていない。
- ・ 国民の権利救済の観点からは当然必要であるが、一方で早期に法律関係を安定させることにより国民の利益を確保することも大切であり、教示義務を設け、「知った日」の起算日を明確にすれば、現行の出訴期間を延長する必要はないものとする。
- ・ 行政処分の法的安定性から出訴期間を延長することには疑問を感じる。教示義務を徹底すれば3ヶ月で十分であるとする。

【B案についての意見】

- ・ 原告の不利益にならないよう配慮するのであれば、明確な起算日に改める必要性はあるものとする。
- ・ 現行の出訴期間を維持する前提で、「知った日」の起算日を明確化することは妥当なものとする。

える。

- ・ 全ての処分について、公告することは困難であるので、公告が可能な場合など明確な起算日が設定できる場合には、3ヶ月の出訴期間することについては賛成です。
- ・ 明確な起算日を採用することには、賛成である。
- ・ 起算日を明確にする趣旨は賛成できるが、地方公共団体では公告されない処分も多数あり、起算日が異なるとかえって混乱を招く。
- ・ 公告制度は、不特定多数の者に知らしめるものであるから、官報又は公報の最初の閲覧可能日、掲示の日などをもって処分があったことを知った日と考えられるから、「処分があったことを知った日又は処分が公告された日から」と起算日を明確にするものであれば妥当と考える。
- ・ 「知った日」の意味が「社会通念上処分のあったことを当事者の知りうべき状態におかれたとき」と解釈されているためであろうが、「明確な起算日」とはどのようなものかがはっきりしない。
- ・ 行政不服審査法の審査請求期間又は異議申立期間の起算日と同一の取扱いにすべきではないかと考える。
- ・ 問題点は理解できるが、「明確な起算日」がどのようなものか、不明確であり、論評できない。

【C案についての意見】

- ・ 出訴期間の制度は、法律関係の早期安定、行政の効率的運営の要請から設けられたもので、これを延長しようとする場合、6ヶ月が適当か、1年で足りるかについて科学的合理性を持って結論付けることは困難である。ただし、処分の日から1年をもって出訴期間とするC案であれば適当と考える。
- ・ 起算日に疑義が生じず、原告の準備も十分でき、かつ、公益上の必要から効果を確定する期間としても長すぎることがないために妥当な案であると考え。
- ・ 早期に法律関係を安定させることによる国民の利益の確保も必要であり、教示義務を設け、「知った日」の起算日を明確にすれば、現行の出訴期間を延長する必要はないものと考え。
- ・ 行政不服審査法の審査請求期間又は異議申立期間の起算日と同一の取扱いにすべきではないかと考える。
- ・ 行政運営の安定の確保の観点から鑑みると、すべて1年という長期の出訴期間を認めることは、行政上の法律関係の安定に支障を来すことも少なくないと思われる。
- ・ 「処分の日から・・・日」の考え方は、疑義が生じる余地が少なく、わかりやすい。

【その他の意見】

- ・ 出訴期間を延長することが適当と考えるが、A案からC案のどれが経験的に最も効果的なのかについて判断できる資料がないので意見を示せない。

8 原告適格、自己の法律上の利益に関係のない違法の主張制限、団体訴権

(1) 原告適格の拡大

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 処分の根拠法上、適法に処分したものに対して、保護法益を異にする観点から処分を取り消される事態が生じる。逆に言えば、処分に際して、根拠法上考慮すべきでない事由を根拠に、処分の可否を決しなければならない事態になりかねず、被処分者からの取消訴訟を招くことにもなる。このようなことは、根拠法の保護法益等を改正することにより救済を図るべきことであって、原告適格の拡大によるべきではない。
- ・ 違法な行政行為を争う行政事件訴訟については、「法律上の利益」が必要であり、原告適格の問題は、この解釈・運用の問題と考える。24ページのC案のように、利害関係を有する者まで拡大することは、「利害関係」が明確でないことから、濫訴を招きかねない。

(3) 団体訴訟の導入

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 団体訴訟の需要は民事訴訟における選定当事者制度の改善（選定者の公募を制度化する等）によって対応すべきである。団体訴訟を仮に認めるとしても、行政訴訟に限定する理由はない。
- ・ 既判力の主観的範囲から考えて同一訴訟が再度起こされる可能性が高いため、同一事件につき複数の訴訟が提起された場合、それを統合する措置が必要である。

9 審理手続・証明責任・判決、裁量の審査

(1) 主張・立証責任を行政に負担させること

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 法律による行政の原理により行政活動は適法でなければならないことや、行政と私人との力関係を考慮すれば、このような主張・立証責任を行政側が負うという拳証責任の分配でも可能と考えるとして、賛成である（参考として、公訴における検察官の立証責任。）
- ・ 行政庁が原告よりも資料や情報等を質・量ともより多く保有していることに鑑みれば、規定の整備は、やむを得ないと考える。
- ・ 証明責任の原則は変更すべきではない。ただし、行政庁は、裁判官に対して、答弁書、準備書面又は準備手続などを通じて、行政処分が適法であることを説明すべき立場にあると考える。その意味から、裁判官が、証明責任の転換を行うなどして、原告の証明責任を疎明でよしとし

て、反証を行政庁に求めることが妥当であると考える。

- ・ 訴訟の基本的ルールとして、相手方の違法性を主張する方がそれを立証すべきであり、訴訟当事者に社会的な地位の互換性がないからといって、挙証責任を安易に転換させることは適当ではないと考える。ただし、現実的には、行政に立証を求められる場合がほとんどであり、法を改正して主張立証責任を行政に義務付けなくても現行制度の運用で十分足りている。
- ・ 個々の訴訟の内容・性質に応じて裁判所が判断すればよいのではないかと考える。
- ・ 証明責任の分配については多様な見解があり、民事訴訟法でも一般規定は置かれておらず、一律に規定することは困難と考える。
- ・ 原告の主張・立証責任の負担の軽減は、処分又は裁決の理由の説明や記録の提出等を行政庁に命ずることなどで図ることも可能であるから、証明責任の所在を行政事件訴訟法で一律に定める必要はない。
- ・ 公共団体（行政庁）が適法性を主張・立証すべきとの主張には、合理性があると思われるが、証明責任の所在を、行政訴訟法で一律に定めることが適当かは分からない。
- ・ 裁判の実務では、事実上、立証責任の転換が行われ、行政が処分の適法性の主張・立証責任を負っており、釈明権等裁判の運用で解決できる問題であり、一律に明文化する必要はない。
- ・ 一般的な行政の説明責任と訴訟における証明責任は別の考えに基づくものであり、説明責任があるからといって一律に証明責任を負わすのは適当でない。訴訟によりその態様は異なり、一律には規定できない。
- ・ 主張・立証責任は、行政実体法の規定の趣旨や要件の内容などを個別に検討して定めるべきものであるから、行政事件訴訟法において、一律に定めることは適切でない。
- ・ 行政行為の公定力により、違法の主張・立証は原告が当然負担すべきである。適法の主張・立証を負うということは、当該処分が違法であるという前提にたつので、矛盾することになる。
- ・ 処分の適法性の主張・立証は、裁判所の訴訟指揮の下に行政庁は既に行っているもので、改めて、法制化する必要性がない。
- ・ 原告の負担を軽減し、制度の利用促進を図る観点から適当であるが、行政庁の効率的な事務事業の執行を阻害し、過大な負担を強いることのないよう慎重を期する必要があると考える。
- ・ 原告の主張・立証責任の負担の軽減は、処分又は裁決の理由の説明の記録の提出等を行政庁に命ずることなどで図ることも可能であるから、説明責任の所在を法で一律に定めるかどうかは、慎重に検討すべき。
- ・ 処分が適法であることの主張立証は、現在でも被告が行っているのが実情であり、原告の主張立証の負担を軽減すべきケースは少ないのではないかと考える。また、そもそも訴訟を提起する以上、基本的に違法の主張は原告に課せられた義務であり、安易に行政側に主張立証責任を転嫁すべきではない。原告の中には、裁判の引き伸ばしによる現状の固定を意図してか「行政事件では

公益を実現するためにまずは行政側が材料を示し、適法性の主張をして、それに対して原告が攻撃すべきものである」と主張し、自ら処分の違法性を具体的に主張しない者や、本人訴訟の場合で、違法事由をまったく主張しない者（当初から違法事由を認識していないと思われる）もいる。

- ・ 立証責任の問題は、行政処分の適法性・違法性の判断が不能な場合に、その不利益をいずれの当事者に負担させるべきかという訴訟制度の根幹に関わる問題であり、単に原告の負担を軽減すべきという一般論だけで論じられるべきではない。少なくとも、訴訟類型ごとに生じる具体的な問題点（裁量権の逸脱・濫用という権利阻止事由の存在が争われる「裁量処分の取消訴訟」や出訴期限のない「無効確認訴訟」等においても立証責任の行政庁への転嫁が公平・正義に資すると言えるか、など）を整理した上で、議論を進めるべきである。
- ・ 真摯に訴訟を遂行しようとしているのに、処分のどの点が違法と考えるのかを十分主張できない原告の負担を軽減するには、弁護士を選任を容易にできるようにする方が有意義であると考えられる。
- ・ このような制度の導入は、地方公共団体に過大な負担を強いるものであり、容認しがたい。行政訴訟をすべて客観訴訟として構成するのであればともかく、自己の権利利益の救済を求める訴訟について、挙証責任を行政庁に負わせることは、その費用負担を県民一般に転嫁するもので、納税者一般の納得を得られるとは思えない。また、安易な訴訟を招来する可能性が高く、賛成できない。何らかの形で原告の負担を軽減する必要があるというのであれば、裁判所の主導により、争点と関係がある場合（裁判所が判断を示すうえで必要がある場合）に限って行われるとすることが適当であろう。

【国や公共団体の費用で事実の調査をする制度を設けるべきとする考え方についての意見】

- ・ 訴訟制度上、職権証拠調べ（行訴法第24条） 釈明権等（民訴法第149条） 釈明処分（民訴法第151条） 文書提出命令等（民訴法第220条ないし第224条）などや情報公開制度の活用により事実調査は可能と考えるので、当該制度を新たに設ける必要はないと考える。
- ・ 地方公共団体等に対して、過度に責任を負わせることになりかねない。
- ・ 事案ごとの事情を考慮することなく一律に行政側に主張・立証責任を負わせるのは、適当ではないと考える。
- ・ 個別のケースの必要性により判断すべきであり、法律により、訴訟手続の中で行政側の費用負担を強制する制度を設けるのは適当ではない。事案によっては、県民の税金の無駄遣いにもならないとも限らない。
- ・ 原告の主張・立証責任の負担の軽減については、処分又は裁決の理由の説明や記録の提出等を行政庁に命ずることなどで図ることが可能であり、国又は地方公共団体に事実の調査について一律に費用負担させることには疑問がある。

- ・ 適当ではないと考える。通常の訴訟でも、必要に応じて行政側で事実の調査を行っている。
 - ・ 仮にこの制度が導入されれば、原告が安易に調査を申し立て、訴訟遅延につながる恐れがあり、また、本来不要な事実の調査が行われ、行政コスト（国民負担）が増大することにつながりかねない。
 - ・ 原告敗訴の場合も行政側が調査費用を負担すべきものかどうか、仮に、勝訴の場合に限るとすれば、訴訟費用の請求と解されるので、制度化することについては反対である。
 - ・ 個別のケースごとに判断すべき問題であり、訴訟法において一律に国や公共団体の費用で事実を調査する制度を設けることには慎重な検討が必要と考える。
 - ・ 一律に国や地方公共団体が費用を負担することについては反対である。
 - ・ 必要性については一定理解できますが、現実問題として、現在の訴訟対応だけでも経済的負担が大きく、これ以上の負担を被告である行政のみが負うのは、財政的に見て認容しがたい。
-
- ・ 公金を支出する以上、制度を設けるにしても、どのような場合に調査を実施するのか、必要性又は許容性についての要件を明確にする必要があると考える。
 - ・ 誰がどのような場合に調査を行うのか、考え方の詳細が不明。
 - ・ 国又は公共団体の費用で事実を調査するという事は、特定の個人たる原告の負担を軽減し、国民全体にコストを転嫁することであって、慎重に検討すべきであると考えます。
 - ・ この制度の目的が、費用負担の問題なのか、立証責任の問題なのか、よくわからない。単なる費用負担の問題であれば、原告の立証責任に係る事項は原告自身が調査することにはなるが、その調査費用を「訴訟費用」として認めることを制度化することも可能ではないか。この場合、仮に原告敗訴のときでも、裁判所の裁量によって被告側に負担させることも可能だと思われる。
 - ・ 国や公共団体は被告としての主張・立証責任を負うのであるから、原告の主張・立証責任を軽減する観点から国や公共団体の費用で事実の調査をする制度を設けることには、慎重であるべきだと考える。
 - ・ 行政訴訟に係る費用の軽減をはかるべき。
 - ・ （被告の国としてではなく）裁判上の救済制度として国による費用の立替を行い、敗訴者負担で弁済する制度の創設を検討されたい。
 - ・ 事実調査の費用の負担は、主張・立証責任と並列的に考えるべきで、国や地方公共団体の費用で事実の調査をする制度の導入は、受益者負担の面で合理性があるか更に検討をすべき。
 - ・ 具体的運用で改善できる部分もあると考えられ、義務付けられる調査の内容については、行政庁の効率的な事務事業の執行を阻害し、過大な負担を強いることのないよう、なお検討を要するものと考える。
 - ・ 当該制度については、その費用が県民の貴重な税金で賄われることになることも考慮し、慎重に検討する必要があるものと考える。

(2) 処分の理由等の変更の制限

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 原告の主張・立証の負担が過度に増大しないようにすべきことは必要。的確な根拠に基づく行政処分を実施することは当然であるが、限られた処理期間の中で、より適切な行政処分を円滑に実施していくためには、一定の場合に処分理由の追加を許容すべきであること。一定の条件を満たす場合は、処分理由の追加を認めるよう規定してはどうかと考える。
- ・ 審査請求時等において新たな処分理由が認められる可能性もあるため。処分理由の等の変更を制限すべき範囲は一概でなく、処分の同一性の範囲については裁判所の裁量に委ねるのが妥当である。処分の理由等の変更等が認められなくても、結果において、原処分が適当であるならば、手続が煩雑になるだけであると考ええる。
- ・ ある処分が適当であると判断する際、最も顕在的と考えられる理由以外に、その処分が適当であることを根拠づけると考えられるすべての理由につき調査、評価を経てから処分するのとなければ後に有効に防御できない場合があるとするならば、行政の迅速性や効率を損なうおそれがある。時機に遅れた攻撃防御に関する一般原則とは異なる規定を設ける必要があるかどうかについて、慎重に検討する必要がある。
- ・ 処分をする理由が複数ある場合で、訴訟でいう予備的主張とすべき理由が想定されるが、この場合、処分時には、主たる理由のみが示されるため、処分時に示した理由に制限すべきでない。

(3) 事情判決の制限

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 事情判決が認められる例は稀であり、濫用されているわけでもない。また、多数の権利義務関係が当該処分を前提として成立している場合、例えば土地区画整理、土地改良等の場合に、事情判決を認めなければ、問題の解決は不可能である。定数の違憲を争う選挙争訟でも、定数が違憲であり、選挙は無効であるとした場合には、議員がいない状態となるのであるから、誰が(誰を構成員とする議会が) 違憲でない法律、条例を作ることができるのか、という問題があり、事情判決をなくすことは不可能である。

(4) 裁量の審査の充実

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 行政裁量は、一応行政権の専権に任されている判断事項であり、その裁量権の範囲を超えた場合や濫用があった場合が違法となるのであって、実際の裁判においても実際の手続き面も考慮に入れて判断されており、裁判所の審査を制約しているとは言えないのではないかと。
- ・ 裁量権の行使は、個別の法において、行政を適切かつ時宜に合致するよう運営するための重

要な手段として認められているものであり、一律的・画一的に規制すべきではない。

- ・ 裁量権の範囲も、当該処分の根拠法規等によって決められるものであり、したがって各個の実体法規を離れて裁量権の逸脱や濫用を論ずることは意味を持たないのではないかと考える。
- ・ 裁量判断はその時々々の社会情勢により変化するものであり、司法審査により行政裁量すべてに代替するのは不可能である。裁量審査を拡充するとしても、行政庁に裁量を認めている実定法の趣旨を害してはならないと考える。また、現行の裁判所の体制を前提に考えるとそこまで踏み込んだ審査が可能かどうかは疑問である。
- ・ 司法権から独立した行政権の存在を認める限り、便宜裁量事項に係る行政庁の裁量行為に対する裁判所の審理の対象範囲(逆に言えばその限界)を明示した行政事件訴訟法第30条の規定は、今日でも存在意義があるものと考えられる。確かに、行政庁の裁量行為に対する裁判所の審査基準として、何らかの科学的・合理的な具体的な基準を設けること自体は必要であると思われる。だが、そうした基準は、むしろ実体法たる個々の行政法における権限行使の要件として規定すべきであり、そうすることによって従来便宜裁量事項であったものが羈束裁量事項へと移行され、結果として裁判所の審査対象とすることができるのではないか。法治主義の原則からも、行政庁の裁量権の抑制は、訴訟法上の改正によってではなく、個々の実体法たる行政法の改正によって行うべきだと考える。
- ・ 専門的知識、総合的判断、政治的判断などにより行われる行政決定も多々あることから、合理的な裁量の範囲内であれば行政の判断を尊重すべきであり、特段、現行の法規定を改める必要はない。
- ・ 裁量の範囲は、処分等の性質、根拠法の目的等によって異なるものであり、個別の実体法規をどのように定めるかに帰結すると考えられる。
- ・ 裁量審査の手法は多様であり、また、個別具体的な実体法に基づいて検討することが判例でも認められているところであるから、これにより対応することが可能であると考えられる。
- ・ 個別具体的に検討する手法が判例で確立されており、行政事件訴訟法第30条の規定が裁量審査を抑制しているとはいえないという現状分析もあるので、特に拡充の必要はないと考える。
- ・ 実体法の解釈の問題であり、審査基準として、判例により確立しているので、改めて法制化の必要はない。
- ・ 法律上の価値的な文言には当然解釈が必要である以上、法律に基づく行政を執行する行政機関には裁量権があり、行政事件訴訟法第30条の見直しには基本的に反対である。
- ・ 裁量処分の取消しの判断は、個々の行政処分ごとにその要件を定める行政実体法の規定の解釈により行政の専門的、技術的判断を一義的に尊重する自由裁量事項と認めるか、又は法規裁量事項とするかは個別具体的な検討手法が判例で確立されている。また、自由裁量事項であったとしても、裁量処分の違法について、「裁量権の踰越」又は「裁量権の濫用」による違法を「裁量権の範囲をこえ又は濫用があった場合」の解釈として導き出しており、当該規定自体に法的

な判断基準としての価値がある。それに加えて、違法性の判断基準として平等原則、比例原則、合理性の原則などの一般基準を加えることも可能と考える。

- ・ 裁量とは、法が行政機関に委ねた判断の余地であり、さらに、その裁量基準は、行政手続法に基づき「審査基準」「処分基準」として定められています。ところで、裁量審査を拡大することによって、行政行為の内容的当否を裁判所が判断決定するのは、相当困難であると思われ、かかる事項への裁判所の立ち入った審査は、民主的な行政決定の趣旨に反するおそれがあると思われ。また、行政機関の適時の権限行使を萎縮させてしまう効果はないのか検討すべきと考えます。
- ・ 裁判所による行政の裁量行為についての審査は行政手続法が整備されたことを踏まえて手続き上の審査に重点を置くべきである。また、実体判断についての確かな審査を行うためには、専門部の創設や裁判官の質の向上等といった裁判所の体制整備がなされることが不可欠である。
- ・ 一義的には、立法目的に照らし適切に運用するための方策を検討すべきものとする。
- ・ 裁量の基準をできる限り明確にする方向で、立法、行政が考えられている。(行政手続法)
- ・ 判例上、自由裁量・法規裁量という伝統的な区分はすでに破棄されており、裁量的判断権の広狭を示しているにすぎず、裁量権の踰越・濫用があった場合の詳細な検討を行っており、裁判所の判断を制約していることにはならない。むしろ行政過程に着目し、その判断の合理性を審理していると言える。
- ・ 近年、弁護士ではなく本人訴訟が増えてきていることを考えると、行政に裁量権を有する範囲があることを一般の方に知ってもらうために、残しておく必要があるように思われます。ただし、残す場合には、裁量の逸脱等の判断の基準となる、比例原則などのような審査基準も規定し、周知することが同時に必要と考えます。

【A案についての意見】

- ・ 特に異論はないが、当該基準を追加する積極的な理由も見いだせない。
- ・ 裁量審査について比例原則や合理性基準などがあるとされているが、裁量行為には様々なものがあり、裁判所の裁量審査の手法も多様であることから、結局は現行規定の規定ぶりになるものとする。
- ・ 裁量審査の手法は多様であり、また、社会の流れによって裁量の幅は変わるものであるため、考えられるものすべてを規定することは困難であるものとする。
- ・ 行政事件訴訟が民事訴訟に比べ、裁判コストが低廉となる理由はないのであるから、当事者は相応の負担をすべきであって、行政事件訴訟に一律の少額手数料を設ける考えには賛成できない。
- ・ 行政裁量は実体法の解釈の問題であり、考慮すべき要素も事案により異なる場合があると考えられることから、明文で規定するのは困難ではないか。
- ・ 実際の判決で、裁量権の逸脱・濫用に係る判断基準とされていると思われるので、あえて規

定する必要はないと考える。

- ・ 個別具体の判断が求められる行政行為の実態を無視している。すべての基準の列挙は不可能であるし、それぞれ適用される基準も一律ではない。
- ・ 勝訴者は、民事訴訟法71条1項に基づく訴訟費用額確定の申立てを行うことができるのであるから、違法な行政庁の処分によって提訴を余儀なくされ、認容判決を得た者は、この規定を活用すれば足るものとする。
- ・ 「比例原則」、「合理性の基準」の概念が不明確であり、お答えできない。

【B案についての意見】

- ・ 削除は適当でないが、自由裁量及び法規裁量等の現在の裁量の学説を踏まえて、司法判断になじまない裁量の範囲を規定し直すべきと思われる。
- ・ 当該規定を削除する積極的な理由は見いだせない。
- ・ 裁判所は、これまでも本条に基づき、裁量行為についていろいろな司法審査を行ってきており、本条が裁量審査を抑制する効果を持つとはいえず、本条を削除すべきではない。
- ・ 裁判所が行政庁の持つ裁量権を侵害することになる可能性があり、適当でない。
- ・ 行政事件訴訟法第30条の規定が無意味とは言えないため、削除については不適當。
- ・ 当該規定は、行政の裁量処分の範囲を明らかにしたものであり、裁量審査を抑制する効果をもつおそれがあるかどうかは、さらに議論が必要ではないかと考える。

【C案についての意見】

- ・ 検討することは賛成。
- ・ 費用便益分析手法などの客観的科学的な基準を審査基準とするにふさわしい分野があるとするれば、それは個別法の中でそういう基準に則って行政処分が行われるべきことを規定すべきものとする。
- ・ 費用便益分析手法については、必ずしも成熟しているとは言い難いのが現状ではないかと思えます。
- ・ どの分野が「客観的科学的基準に相応しい分野」といえるかを明確に規定することができるかなど問題点があると思われる。
- ・ 確立された合理的な基準とは言い難いし、適用に際して必ずしも明確な基準とはなりがたい。

- ・ 費用便益分析等により判断すべき分野の範囲が明確でなく、また、個別具体的な実体法の趣旨によっては、裁量処分については様々な方法により評価されるべきものがあるので慎重に検討されたい。

【D案についての意見】

- ・ 判例上確立されており、問題ないものとする。
- ・ 現在も実質的に行われている内容であるので、何らかの形で規定上明確にすることについては賛成できるが、行政の裁量的判断の方法を画一化する恐れがあるものについては反対である。4案のうち、D案であれば行政庁の定める裁量基準の運用の合理性を判断対象とするものであり、支持できる。
- ・ 判断の方法と過程ゆえに違法とすることに合理性はない。
- ・ 「裁量基準」の意味が明らかでないが、行政庁の裁量権を制約するおそれがあるものと考えられるため、適当でない。
- ・ 行政庁の判断の方法や過程の如何によるだけでなく、個別具体的な実体法の趣旨により裁量審査の方法は多様であることを考慮すべきと考える。
- ・ 「行政庁の判断の方法又は過程に誤り」があることを直ちに裁量処分の違法に結びつけることについては、更に検討が必要であるとする。
- ・ すべての裁量処分について、一律にその立証責任を行政に負わせることは、効率的な行政の運営に支障を来すほか、行政コストの増大にもつながることになり、検討を要するとする。

【その他の意見】

- ・ 仮に、規定の見直しを行うのであれば、行政事件訴訟法 30 条が裁判所の判断を制約しているということを前提が正しいのかどうかを十分に検証したうえで、検討すべきであるとする。
- ・ 行訴法第 30 条の改正をせずとも、裁判所が行政裁量の逸脱又は濫用の有無を判断する要素として、A案からD案で示されている具体的基準を用いれば足りると考える。

10 費用の負担、行政不服審査法等の他の法令との関係・個別法上の課題

(2) 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱い

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 行政の責任は、住民よりも一般的に重いことを考えると、行政に違法があり原告が勝訴した場合に、行政が弁護士報酬を負担することは、やむをえないと考えます。
- ・ 原告勝訴により行政庁の違法状態が是正されること、本来行政が適法にされていれば訴訟自

体が不要であったことからすれば、片面的な敗訴者負担の制度は納税者の理解が得られると思われる。

- ・ 訴えの提起が究極的には行政活動の適法性を問題としていること、また、不法行為の損害賠償において弁護士報酬相当額が損害賠償の中に組み入れられていることに照らせば、かかる取扱いも可能と考える。
- ・ 趣旨には賛同するが、被告勝訴の場合には事案に応じいずれが負担するか判断する制度を検討すべき。
- ・ 「行政訴訟の訴えの提起を不当に萎縮させないとの観点」が、原告敗訴の場合は一切被告（行政側）の弁護士費用を敗訴者に負担させないとの趣旨を前提とした検討であれば賛成できない。
- ・ 納税者全体の利益の公平という観点から、敗訴者負担制度を導入するなら、行政訴訟を例外的取扱いにするのは反対である。
- ・ 民事訴訟法の一般原則によるべきであり、行政訴訟であるという理由で特別視することは適当ではないと考える。
- ・ 原則的には敗訴者負担とすべきであるが、被告（行政側）が勝訴した場合でも弁護士報酬の負担を原告にさせられない場合（訴えの利益がなくなった場合など）を類型化した検討が必要である。
- ・ 現行法下でも、取消訴訟において、弁護士費用を損害として付帯請求することは可能と考えるので、特段、新たな規定を定める必要はないと考える。
- ・ 訴訟制度全体の問題として考えるべきであり、行政訴訟も同様の取扱いにするべきである。
- ・ 我が国においては弁護士強制主義を採用していないこと等により弁護士費用の訴訟費用化について法制化が見送られたこともあり、行政訴訟における敗訴者負担について論じるだけでは足りず、訴訟制度全体について検討すべきであると思われる。
- ・ 弁護士報酬の敗訴者負担を前提として、原告が敗訴した場合、訴訟の結果が行政の適法性確保等公益の実現に資するものであると裁判所が認めた場合に限って、被告の弁護士報酬の負担を免除することを主文で命じることができる制度を検討すべきではないか。
- ・ 濫訴防止の観点からも、弁護士報酬の敗訴者負担を導入するならば、原告敗訴の場合には被告側の弁護士報酬を負担させることも検討すべきではないでしょうか。
- ・ 弁護士報酬の敗訴者負担については、県民の視点から見て、メリット、デメリットの両面が想定されるので、更に慎重に検討する必要があるものと考えます。
- ・ 司法制度全般に及ぶ問題として、司法アクセス検討会において検討すべきものと考えます。
- ・ 司法制度改革審議会の意見書にもあるように、一律の導入が適当とされているものではなく、民事法律扶助制度の拡充、訴訟費用保険などの諸制度の整備も含めて論議されるべきものである。

- ・ 弁護士報酬の敗訴者負担制度は、当事者に不当に訴えの提起を萎縮させる場合もあると考えられることから、慎重に検討する必要がある。
- ・ 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱いについては、行政訴訟に限らず、一般的な取扱いをどうするかといった検討の中で慎重に議論されるべきと考える。
- ・ 弁護士報酬の敗訴者負担制度を一律に導入することは逆に提訴を萎縮させる面もあるので、導入には慎重な検討が必要である。

【A案についての意見】

- ・ 原告が勝訴した場合に、不要な訴訟を強いられた原告が自己の弁護士報酬を負担しなければならない理由はないとの指摘に応えることができない。
 - ・ 取消訴訟等一般の行政訴訟は私益を求める主観訴訟であり、行政訴訟に限って、弁護士報酬の敗訴者負担を求めないことは他の民事訴訟との均衡を欠く。
 - ・ 濫訴を招くなどの一般的な訴訟費用に関する問題点は行政訴訟についても同様に存在し、行政訴訟についてのみ別段に扱う理由は見あたらない。
 - ・ 一律に敗訴者に弁護士報酬の負担を求めないことには、疑問がある。
-
- ・ 弁護士報酬の敗訴者負担制度は、当事者に不当に訴えの提起を萎縮させる場合もあると考えられることから、慎重に検討する必要がある。
 - ・ 行政側も弁護士報酬については相応の負担を伴っているのであるから、敗訴者負担の制度については導入されるべきと考えられる。
 - ・ 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱いについては、行政訴訟に限らず、一般的な取扱いをどうするかといった検討の中で慎重に議論されるべきと考える。
 - ・ 今回の見直し内容が確定しておらず、また行政争訟については、多様な過程で様々な紛争が生じることから、弁護士報酬の敗訴者負担の制度の議論は慎重に検討する必要があると考える。

【B案についての意見】

- ・ 原告勝訴の場合には、行政に非があるものであり、片面的な被告の負担方式が妥当と考える。
- ・ 被告（行政側）が勝訴した場合の弁護士報酬を一律に行政が負担することの合理性があるか疑問である。
- ・ 行政側も弁護士報酬については相応の負担を伴っている以上、原告勝訴の場合のみ被告が原告の弁護士報酬を負担するという片面的敗訴者負担には反対である。
- ・ 荒唐無稽な理由で、訴訟を起こすものもあり、これに対応する行政側にも費用がかかっているから、特に行政訴訟を除外する必要性は見いだせない。片面的にすれば、乱訴を助長するおそれがある。

- ・ 行政庁は訴訟の内容（確立した判例から明らかに適法である場合など）によっては、職員（指定代理人）のみで対応するなど、行政コストの削減に努めている中で、片務的な弁護士報酬の敗訴者負担制度を導入しようとする事は行政改革に逆行するものである。
- ・ 訴訟制度全体の問題として考えるべきであり、行政訴訟も同様の取扱いにするべきである。

（３）不服審査前置による制約の緩和

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 迅速な救済制度として、不服申立制度自体が存在する合理性があるため、不服申立前置の緩和見直しは要しないと考える。

11 行政訴訟の目的・行政の適法性を確保するための訴訟

（２）国の公金の支出の適法性を確保するための納税者訴訟の創設

【検討事項の考え方についての意見】

- ・ 国にも住民訴訟制度類似の制度を導入することについて、検討してはいかがか。
- ・ 国の担当職員が財務会計上の行為をするときにコンプライアンス意識が働き、公金支出の適法性確保に大いに効果があると思われる。導入すべきである。
- ・ 地方自治法第242条の2に基づき地方公共団体に関してのみ制度が存する、いわゆる「住民訴訟」の目的は違法な財務会計上の行為又は怠る事実についての予防、是正であることから、この制度が地方公共団体に関してのみ存すべき理由はない。このことから納税者訴訟（国民訴訟）制度を早急に設け、国（及び国家公務員）の適法な財務会計行為の確保に努めるべきである。
- ・ 地方公共団体における住民訴訟とのバランスからいって、国の公金の支出について、類似制度が創設されても、違和感はない。

12 行政訴訟制度の見直しに関する都道府県からの意見・提案

以下の意見については、行政訴訟法の見直しについて、自由記載の形で都道府県から回答があったものである。

- ・ 行政訴訟の実態として、いわゆる「不適法な訴え」が散見されており、このことは取りも直さず訴訟類型によって訴訟要件が異なることが理由と考えられる。そもそも「行政事件訴訟」は民事訴訟に較べて判りにくいとの指摘があることは否めないものである。
- ・ 今般の改正によって、民事訴訟や行政を当事者とする他の訴訟類型と乖離することによって、

より判りにくい制度とならないよう他の訴訟類型や他の救済制度との要件や対象などの整合性を図ることと、今までの学説や判例の積み重ねによって築かれてきた行政事件の具体的な判断基準を覆すことによる無用な混乱と行政の停滞による国民の不利益を来さないように留意することが肝要である。

- ・ 例外としての裁決前置主義がとられている個別法の規定を見直し、縮小していただきたい。また、原処分主義の原則を重視し、個別法で裁決主義を採用している場合の見直し、縮小をしていただきたい。
- ・ 救済すべき原告のため、行政訴訟法を充実することには異議がないが、訴訟の増加は司法・行政コスト（国民負担）の増加であり、訴訟による救済の利益のために国民全体でコストを負担することについて国民のコンセンサスを得る必要がある。特に行政に対しては安易に訴訟が提起できるようになったと誤解されると無用なコストが増加することになる。現在でも公益や個人の正当な権利利益の実現を目的とするのではなく、単に私的な感情に基づいて訴訟が起こされるケースも多い。今までの経験からすると取消訴訟の場合、個別法を素直に読めば明らかに適法な処分であっても原告が感情的に納得できない（法的・論理的なものではなく、単なる不満）という理由で提訴したり、確立した判例があるにもかかわらず、原告が法律を独自に解釈して提訴した結果、棄却判決になっているケースの方が、審査請求前置違反や出訴期間経過による却下判決よりもはるかに多い。

転任処分（異動）の取消を求める訴え（職員の同意を得ない転任処分（異動）は違法であるとして、取消訴訟を提起し、訴訟の争点とは関係のない事項について、求釈明を繰り返し、審理が進んでいない事案）

条例の無効確認の訴え（行政事件の場合は、まず、行政庁が行為の適法性を主張立証した上で、原告がそれに攻撃防御すべきであると原告が主張し、具体的な違法の主張立証を行わず、行政庁に文書提出命令や求釈明、当事者照会を繰り返し、審理が進んでいない事案）

税の賦課決定取消の訴え（地方税法には不動産取得税の課税標準は固定資産課税台帳の価格によると規定されているが、原告は固定資産税課税台帳の価格よりも原告が行った鑑定価格のほうが正しい額であると主張して、取消訴訟を提起したが、棄却された事案）

税の還付請求の訴え（判例では不動産取得税は契約の解除の場合は取消事由とならないとされているが、原告が和解により不動産の取得を無効になったとして不動産取得税の無効および納税額の還付を求めて提起した。不動産の売買契約を和解により無効にすることは、売買契約を当事者間で合意解除したことと同様であると判断され、棄却された事案）

行政事件における裁判所の職権の範囲や司法審査内容（裁量判断、義務付け訴訟の拡大）が拡大されることや訴訟要件を緩和することにより増大する行政事件に裁判所が十分な対応できるとは困難ではないか。併行して裁判官の増員が予定されているが、人数を増員するだけでな

く、質の向上（行政事件を的確に審査できる裁判官の養成）を図ることが不可欠である。具体的には裁判官に対する行政庁における実務研修の実施等が必要である。

行政上の義務の強制履行は行政代執行以外に一般法がない。このため、代替的作為義務以外には行政庁に自力執行により法律上の義務を確保できない。この現状を改めるため一般的な行政執行法の制度か、行政が原告となり、義務者に義務の履行を求め勝訴すれば民事執行により履行を確保できる制度を設けるべきである。なお、この場合被告は処分の効力を争うことができるものとすべきである。

今回の検討項目を見ると、原告の勝訴率が低い原因が行政訴訟制度にあることを前提に検討されているようだが、訴訟制度ではなく、実体法の規定が不十分であることに原因があることが多いことに留意していただきたい。実体法の不備を解決するために、行政手続法の改正等により、行政庁の処分の通則規定（送達、期間・期限、処分書の記載事項、行政調査等。さらに可能であれば無効原因の例示、付款の許容範囲等）を設けることを検討すべきではないかと思われる。

行政行為理論を前提に、これまで積み上げてきた行政、司法の実務を覆すような制度改正を行えば重大な混乱が生じると予想されるので、従来の判例、実務を踏まえた上で、これを発展させる方向での検討が必要である。

「検討課題」を踏まえ、次のような制度改正を考えたので参考にされたい。

原告が十分準備できるよう出訴期間を処分の日から1年間程度に延長する。

行政訴訟については、本人訴訟を禁止し、弁護士による訴訟代理を強制する。

行政訴訟法については、公益性が高く、勝訴の見込みがないといえないときは、訴訟上の扶助をするものとする。

弁護士報酬の敗訴者負担制度を導入する。ただし、原告敗訴の場合でも公益性が高い訴訟の場合は裁判所の裁量で被告弁護士報酬の負担を免除するものとする。

この結果、通常、原告は弁護士と相談の上、十分準備を行うものと考えられ、また、弁護士のフィルターを通して、感情に訴えたような無益な訴訟が避けられる。これを実効的にするため、各弁護士会に適切な相談窓口を設けることが望まれる。

なお、原告は勝訴すれば弁護士報酬を被告に負担させることができ、また公益性の高い訴訟の場合は敗訴しても被告の弁護士報酬の負担はしなくともよい見込みがあるので、不当に訴訟提起を萎縮させる心配はない。

原状回復命令取消しの訴え（採石場で崩落が起きたので、危険防止のため崩落現場への立入を禁止したところ、原告がそれに従わなかったため、森林法の林地開発許可及び砕石法の岩石採取計画の認可の取消しを行った。原告は取消し後、新たな申請をしなかったため、森林の復旧をさせるために原状回復命令を行ったところ、崩落現場への立入禁止は国民の財産権の侵害にあたり、行政庁の処分は他の砕石業者を優遇するために、原告を不当に差別した処分であるとして訴訟を提起した。原告が争点とは関係のない主張、立証を繰り返し行い、

審理を長引かせたため、提起から判決までに5年を要したが、棄却された事案)

賦課決定及び滞納処分の取消しの訴え(法人事業税の滞納により、不動産の差し押さえを受けた原告が、法人事業税の元となった法人税に違法があることを理由として、法人事業税、及び滞納処分も違法であるとして提起した。本人訴訟であり、準備書面では処分の違法性の合理的な主張ではなく、老親の介護のため時間がない旨や税務担当職員の対応が悪いという内容の中傷を繰り返し、裁判所から違法性の主張するように指示を受けたが、従わず、棄却された事案)

賦課処分の取消しの訴え(不動産取得税について、不動産取得の事実があれば、経済的利益がなくても不動産の取得とされるという判例が確立しているが、原告は中間省略登記を行い、契約書上の取得をただで済ませただけで経済的な利益を得ていないので不動産の取得には当たらないとして、賦課処分の取消しを求めて提起し、棄却された事案)

改正によって、このような訴訟が一層増加し、それに対応するために多大な公費が使われることがないように、是非ともいろいろな訴訟の実例を実態調査の上で適切な改正方法を検討していただきたい。

- ・ 今後、地方分権の一層の進展により地方公共団体の権限と責任が増大することを踏まえると、行政の活動によって権利利益の侵害を受けた住民が身近で簡便かつ迅速にその者の救済が図られることがますます重要になると考えられる。

しかしながら、権利利益の救済の制度を拡充することのみに特化し、その一方で行政の最大の使命である公益の実現のため、その円滑・効率的な運営が損なわれることとなれば、かえって地域住民の利益を失わせる結果となりかねないので、両者の均衡が図られるよう、慎重かつ十分な検討を期待します。

なお、本アンケート調査については、照会があったから回答するまでの時間的余裕がなく、すべての事項について十分な検討を加えることができなかったため、見直しの内容が更に具体化した段階で、自治体の意見を聴く機会を設けていただきたい。

- ・ 行政訴訟制度の見直しに関して、国民、住民の権利利益の実効的救済の保障という基本的な方向は賛成するものであるが、例えば、一定の政治目的等のために新たな制度を活用して、濫訴が繰り返され、行政が停滞するなど、制度改正の本来の趣旨とは異なる負の効果の懸念についても、十分な検討が行われるべきである。
- ・ 国民の権利利益の救済の拡大を図ることは当然必要なことであるが、一方で適時適切な行政執行及び早期の法律関係の安定による国民の利益確保を図る観点も考慮に入れていただき、検討を行っていただければと思っています。

- ・ 現行制度においても、行政機関は、「申請に対する拒否処分」や「不利益処分」のような処分の名宛人との争いが予想される事案については、争いを避け、消極的な対応を行う方向になりがちである（行政指導の多用等）との指摘もある。行政訴訟見直しによって、さらに、行政機関の適切な権限行使を萎縮させてしまう効果が生じないような配慮が必要であると思われます。
- ・ 地方分権一括法の施行により、機関委任事務が廃止され、新たに法定受託事務が創設されたが、法定受託事務に関する訴訟については、従前とは異なるものの、依然として国の訴訟関与を認めている。地方公共団体が当事者となる訴訟は、地方公共団体がその責任において追行すべきもので、地方公共団体の自主性・独立性を尊重する立場から、国の関与は極力抑制されるべきものと考えられ、国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律について所要の改正を求めたい。

都道府県における行政訴訟等に対する体制

都道府県名	所管部課 (法規担当部課を含む)	体制	対応			備考
			うち弁護士	所管部課において対応	その他	
北海道	総務部法制文書課 (訟務・賠償グループ)	6名	0名		所管課において個別対応	事務事業担当課と総務部法制文書課訴訟担当が共同で対応。
青森県	総務部総務学事課 (法規グループ)	7名	0名		"	訴訟方針のみ、法規担当課に合議。
岩手県					"	
宮城県					"	必要に応じ、総務部私学文書課が支援等を行っている。
秋田県					"	弁護士選任等については総務課に相談。
山形県	総務部総務課	5名	0名		"	総務部総務課が必要に応じ、訴訟に係る助言、調整等を行う。
福島県	総務部文書管財領域文書法規グループ	7名	0名		"	所管課においては、案件の初期の対応について、法規担当グループを通じて、法律問題担当弁護士に相談している。具体的な訴訟の遂行は、所管課が別途弁護士に委任している。
茨城県	総務部総務課法制担当グループ	3名(他の業務と兼務)	0名		"	総務部総務課の職員が指定代理人となり、委任弁護士とともに対応。
栃木県	総務部文書学事課法規担当	8名	0名		"	訴訟総括課が必要に応じ、訴訟に係る助言、調整等を行う。
群馬県					"	
埼玉県					"	
千葉県	総務部政策法務課	5名 29名(民事訴訟部門・管理部門を含む)	0名		"	部で訴訟担当課を置いている場合がある。
東京都	総務局法務部訟務室		6名(うち非常勤3名)			

都道府県名	所管部課 (法規担当部課を含む)	体制	うち弁護士	対 応		
				所管部課に おいて対応	その他	備 考
神奈川県	総務部法務文書課	5名	0名	所管課において個別対応		原則として弁護士に訴訟代理人を委任し、所管課職員が指定代理人となつて、法務文書課は所管課に対し指導助言を行うが、必要に応じて法務文書課職員が指定代理人に加わる。
新潟県	総務部文書私学課訟務班	2名	0名	"		弁護士を訴訟代理人とし、原則として所管課及び文書私学課訟務班の職員が指定代理人となつて対応する。
富山県	経営企画部文書学術課 (政策法務班)	7名(兼務を 含む)	0名	"		弁護士を訴訟代理人とし、原課と政策法務班が一体となつて対応する。指定代理人は原課職員が(必要に応じ、政策法務班職員も)なる。
石川県		4名(他の業 務との兼務・ 管理部門を 含む)	0名	"		総務部総務課で連絡調整を行う。
福井県	総務部文書学事課		0名	"		文書学事課4名については、他の業務との兼務・管理部門を含む。
山梨県	総務部私学文書課	6名(他の業 務と兼務)	0名			
長野県				所管課において個別対応		経営戦略局政策チーム政策法務グループで連絡調整を行う。
岐阜県	経営管理部文書法務室 (法令グループ)	6名	0名	"		文書法務室で訴訟代理人の選任、訴訟代理人との連絡調整のほか、必要に応じ弁護士と協議の上準備書面等作成のための資料準備等を行う。
静岡県	総務部私学文書総室法規室	4名(兼務を 含む)	0名	"		訴訟の原因に係る事務を所管する所属及び法規室で対応。
愛知県	総務部総務課 (訟務・指導グループ)	5名	0名			
三重県	総務局政策法務チーム	6名(他の業務 と兼務)	0名			

都道府県名	所管部課 (法規担当部課を含む)	体制	対 応		
			うち弁護士	所管部課に おいて対応	その他
滋賀県	総務部総務課(法制訟務担当)	6名	0名	所管課において個別対応	総務課は必要に応じて助言等を行う。
京都府	総務部総務調整課法制室	7名	0名	"	基本的に顧問弁護士への訴訟依頼により対応。
大阪府	総務部法制文書課訟務グループ	5名	0名		
兵庫県	企画管理部管理高文書課訟務係	3名	0名		
奈良県				所管課において個別対応	
和歌山県				"	訴えの提起等の方針については総務学事課と協議。
鳥取県	総務部総務課法制室	6名	0名	"	総務課法制室は訟務事務の総括として各所管課から協議等を受けている。
島根県				"	総務課法令係は訟務事務の総括として各所管課から協議等を受けている。
岡山県	総務部総務学事課法制係			"	具体の訴訟遂行は、弁護士に委任するとともに、訴訟事務の総括部署と各担当部署が補助的な事務を執行。
広島県	総務企画部文書法制室(法制・管理グループ)	7名	0名	"	事案により必要がある場合は文書法制室と協議。
山口県				"	
徳島県	総務課法規担当	3名	1名(非常勤)	"	相談・協力を総務課法規担当で行っている。
香川県				"	法務文書課を通じて顧問弁護士への相談等を行っている。
愛媛県	総務部私学文書課 教育委員会教育総務課	5名 5名	0名	"	総務部私学文書課(教育委員会の所管する事案については教育総務課)と担当課が共同で対応。必要に応じて弁護士に訴訟委任を行っている。

都道府県名	所管部課 (法規担当部課を含む)	体制	対 応		
			うち弁護士	所管部課に おいて対応	その他
高知県	政策法制課	2名	0名		弁護士に委任するとともに、政策法制課及び各担当部署の職員も指定代理人となり、3者協同で具体の訴訟遂行を行っている。
福岡県	行政経営企画課	7名	0名	所管課において個別対応	行政経営企画課で対応。代理人等について助言・指導を行っている。
佐賀県				"	
長崎県	総務文書課（法令担当）	4名	0名	"	法令担当を通じた顧問弁護士相談等の初期対応を経て、事案取扱課が個別に当該顧問弁護士に訴訟遂行依頼を行うことにより対応。
熊本県				"	
大分県	総務課（法規訟務担当）	7名	0名	"	事務事業担当課と総務課法規訟務担当が共同で対応。
宮崎県	総務課法制係	5名（兼務1名を含む）	0名	"	当該事件の所管課及び総務課で対応。
鹿児島県	総務部学事文書課法制・訟務室	6名	0名		
沖縄県				所管課において個別対応	総務私学課が、必要に応じて弁護士選任や顧問弁護士への相談等の調整を行っている。

本資料は各都道府県の行政訴訟等の事務を所管する部課及び対応をまとめたものである。

所管部課には行政訴訟等に係る原課の事務を支援する部課等も含む。