

行政訴訟制度の見直しのための考え方

行政訴訟制度について、行政に対する司法審査の機能を強化して国民の権利利益の救済を実効的に保障する観点から、今次の司法制度改革における立法課題として、次のような考え方で見直しをすることはどうか。

第1 基本的な見直しの考え方

行政訴訟制度につき、国民の権利利益のより実効的な救済を図るため、その手続を整備する。

第2 具体的な見直しの考え方

1 救済範囲の拡大

(1) 取消訴訟の原告適格の拡大

(見直しの考え方)

国民の利益調整が複雑多様化している現代行政にふさわしい考え方として、法律の形式・規定ぶりや行政実務の運用等にとらわれずに法律の趣旨・目的や処分において考慮されるべき利益の内容・性質等を考慮するなど、原告適格が実質的に広く認められるために必要な考慮事項を規定する。

(見直しの概要)

取消訴訟の原告適格を判断する際の考慮事項として、次のような内容を基本とする規定を設ける。

処分の根拠となる法令の趣旨及び目的

処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

処分の根拠となる法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的

処分が違法にされた場合に害されるおそれのある利益の内容

及び性質並びにこれが害される態様及び程度

(2) 義務付け訴訟の法定（救済方法の多様化 - その1）

（見直しの考え方）

給付行政など国民の行政に対する権利が拡充し、国民の権利利益の保護に行政が果たすべき役割も増大している現代行政に対応して司法による救済の実効性を高めるため、行政庁が処分をすべきことが一義的に定まる場合に、一定の要件の下で行政庁が処分をすべきことを義務付ける訴訟類型として義務付け訴訟を新たに法定する。

（見直しの概要）

第1類型（申請に対する処分を求める義務付け訴訟）

法令に基づく申請をした者がその申請に対する一定の処分を行政庁がすべきことを義務付けることを求める義務付け訴訟について、次のような要件で訴えを提起することができることとする。

原告適格に関する要件

法令に基づく申請をした者であること

本案に関する要件（一義性）

行政庁が一定の処分をすべきことが一義的に定まること

救済の必要性に関する要件

(i) 当該申請を拒否する処分がされた場合において、当該拒否処分が無効であり、若しくは取り消すべきものであるとき、又は、
(ii) 行政庁が当該申請に対し、相当の期間内に処分をすべきであるにもかかわらず、これをしないときであること

取消訴訟等との関係

申請に対する処分を求める義務付け訴訟は、申請拒否処分の取消訴訟等とともに提起しなければならないこととし、弁論及び裁判は、両者を一体としてすることを原則とする。ただし、審理の状況等を考慮してより迅速な争訟の解決に資すると認めるときは、裁判所は、申請拒否処分の取消訴訟等についてのみ判決をすることができることとし、この場合における義務付け訴訟の手続の中止に関する規定

を設ける。

第2類型（その他の義務付け訴訟）

義務付け訴訟の第1類型に当たらない場合でも、次のような要件で、行政庁が一定の処分をすべきことを義務付けることを求める義務付け訴訟を提起することができることとする。

原告適格に関する要件

処分の義務付けを求めるにつき法律上の利益を有する者であること

本案に関する要件（一義性）

行政庁が一定の処分をすべきことが一義的に定まること

救済の必要性に関する要件

処分が行われないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その重大な損害を避けるために他に適切な方法がないこと

(3) 差止訴訟の法定（救済方法の多様化 - その2）

（見直しの考え方）

行政の多様化に対応し、取消訴訟による事後救済のほかに行政に対する事前の救済方法を定めることによって司法による救済の実効性を高めるため、行政庁が特定の処分をしようとする場合で、その処分をしてはならないことが一義的に定まるときに、一定の要件の下で行政庁が処分をすることを事前に差し止める訴訟類型として差止訴訟を新たに法定する。

（見直しの概要）

行政庁が特定の処分をしようとする場合に、次のような要件で、その処分の差止めを求める差止訴訟を提起することができることとする。

原告適格の要件

処分の差止めを求めるにつき法律上の利益を有する者である

こと

本案に関する要件（一義性）

行政庁が特定の処分をしてはならないことが一義的に定まる

こと

救済の必要性に関する要件

処分が行われることにより重大な損害を生ずるおそれがある

こと

ただし、個別法において特別の救済手段等が定められている場合など、上記の重大な損害を避けるため他に適切な方法があるときは差止めを求めることができないこととする。

2 審理の充実・促進（処分の理由を明らかにする資料の提出の制度の新設）

（見直しの考え方）

審理の充実・促進の観点から、訴訟の早期の段階で、処分の理由・根拠に関する当事者の主張及び争点を明らかにするため、新たに積明処分の特例を定め、裁判所が、行政庁に対し、裁決の記録や処分の理由を明らかにする資料の提出を求めることができることとする。

（見直しの概要）

民事訴訟法第 151 条の積明処分の特例として、裁判所は、取消訴訟において次のような処分をすることができるものとし、これを無効等確認の訴えのほか、処分又は裁決の適否が争いとなる当事者訴訟又は争点訴訟についても準用する。

裁決の記録の送付

裁決の取消しの訴え又は裁決を経た処分の取消しの訴えの提起があった場合には、必要がないことが明らかなきを除き、裁決をした行政庁に対し、裁決の記録の送付を求めることができるものとする。

処分の理由を明らかにする資料の提出

処分の取消しの訴えの提起があった場合において、当該処分に関し、訴訟関係を明瞭にするため、必要があるときは、行政庁に対し、処分の内容、その根拠となる法令の条項、その原因となる事実その他処分の理由を明らかにする資料の提出を求めることができるものとする。

3 行政訴訟をより利用しやすく、分かりやすくするための仕組み

(1) 抗告訴訟の被告適格の明確化

(見直しの考え方)

被告適格を有する行政庁を特定する原告の負担を軽減し、訴えの変更などの手続をしやすくするため、抗告訴訟について処分をした行政庁を被告とする現行の制度を改め、処分をした行政庁の所属する国又は公共団体を被告とする。

(見直しの概要)

取消訴訟の被告適格者について次のように定め、これを他の抗告訴訟についても準用する。ただし、個別法において被告適格者を明確に定める規定が設けられている場合には、個別法の趣旨を踏まえて取扱いを検討する。

国又は公共団体に所属する行政庁の場合

処分の取消しの訴えは、処分をした行政庁の所属する国又は公共団体を被告とする（処分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、当該他の行政庁の所属する国又は公共団体を被告とする。）。

この場合、原告は、処分をした行政庁を訴状に記載すべきものとするが、この記載がない場合又は誤っている場合でも原告に不利益はなく、この記載の有無又は内容にかかわらず、被告とされた国又は公共団体は、提訴後一定の期間内に処分をした行政庁を自ら特定しなければならないものとする。

国又は公共団体に所属しない行政庁の場合

処分権限を委任された指定機関（指定法人等）が処分をした

場合など、国又は公共団体に所属しない行政庁が処分をした場合には、処分をした指定法人等を被告とする。

及び によっても被告適格者が定められない場合

及び によっても被告適格者が定められない場合には、処分に係る事務の帰属する国又は公共団体を被告とする。

(2) 抗告訴訟の管轄裁判所の拡大

(見直しの考え方)

行政訴訟における裁判所の専門性を確保しつつ訴えを提起する原告の便宜に資するため、国を被告とする抗告訴訟の管轄裁判所を拡大する。

(見直しの概要)

国を被告とする抗告訴訟について、行政事件訴訟法第 12 条の定める現行の管轄裁判所に加えて、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所にも訴えを提起することができるものとする。独立行政法人等の国に準ずる公共団体についても同様とする。あわせて、判断の統一を図るため、所要の移送の規定を整備する。ただし、個別法により管轄の集中が図られている場合は、管轄裁判所の拡大の対象とはしない。

(3) 出訴期間の延長

(見直しの考え方)

出訴期間の定めによる行政の安定も考慮しつつ国民が訴訟による権利利益の救済を受ける機会を適切に確保するため、「処分があつたことを知つた日から 3 か月」とされている取消訴訟の出訴期間を 6 か月に延ばす。

(見直しの概要)

出訴期間の延長

「処分があつたことを知つた日から 3 か月」とされている取消訴訟の出訴期間(行政事件訴訟法第 14 条第 1 項)を 6 か月に延ば

す。ただし、出訴期間について、個別法で行政事件訴訟法の特例が定められている場合には、個別法の趣旨を踏まえて取扱いを検討する。

正当な理由がある場合の出訴期間の例外

行政事件訴訟法第 14 条第 1 項の出訴期間を不変期間と定める行政事件訴訟法第 14 条第 2 項の規定を改め、出訴期間内に取消訴訟を提起することができなかつたことにつき正当な理由があるときは、出訴期間を経過したときでも取消訴訟を提起することができることとする。

判決を経た処分の取消しの訴えと判決の取消しの訴えの出訴期間の起算日の統一

審査請求に対する判決を経た処分の取消しの訴えの出訴期間の起算日について、「判決があつたことを知つた日又は判決の日（行政事件訴訟法第 14 条第 4 項）と定める現行の規定を改め、判決があつたことを知つた日の翌日又は判決の日の翌日を起算日として、判決の取消しの訴えの出訴期間の起算日（同条第 1 項及び第 3 項参照）と同様とする。

(4) 出訴期間等の情報提供制度の新設

（見直しの考え方）

処分の相手方に取消訴訟によって行政を争う方法について適切な情報を提供し、権利利益の救済を得る機会を十分に確保するため、取消訴訟の被告、出訴期間等に関する情報提供（教示）の制度を新設する。

（見直しの概要）

行政庁が処分又は判決を書面でする場合には、その相手方に対し、次の事項について情報提供しなければならないものとする。

当該処分又は判決の取消しの訴えの被告とすべき者

出訴期間

不服審査前置の定めがあるときはその旨

処分に関しては、これに対する審査請求に対する裁決に対してのみ取消しの訴えを提起することができる旨（裁決主義）の定めがあるときは、その旨についても、同様に情報提供しなければならないものとする。

4 本案判決前における仮の救済の制度の整備

(1) 執行停止の要件の整備

(見直しの考え方)

行政活動や社会の多様化に対応し、個別事情に即してより適切な権利利益の救済に資する執行停止決定をすることができるようにするため、執行停止の要件につき、損害の性質のみならず、損害の程度や処分内容及び性質が適切に考慮されるような規定に改める。

(見直しの概要)

行政事件訴訟法第 25 条第 2 項本文の定める執行停止の要件（「処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」）に該当するか否かを判断するに当たって、損害の回復の困難性のみによって判断するのではなく、損害の程度や処分内容及び性質も考慮されるような規定とするため、「回復の困難な損害」との文言を「重大な損害」のような文言に改める等の改正を行う。

(2) 仮の義務付け・仮の差止めの制度の新設

(見直しの考え方)

義務付け訴訟又は差止訴訟の本案判決を待っていたのでは償うことができない損害を生ずるおそれがある場合に迅速かつ実効的な権利救済を可能にするため、一定の要件の下で、裁判所が、行政に対し、処分をすべきことを仮に義務付け、又は処分をすることを仮に差し止める裁判をする新たな仮の救済の制度を設ける。

(見直しの概要)

義務付け又は差止めの訴えの提起があった場合に、次のような要件及び手続により、裁判所は、申立てにより、決定をもって、処分をすべきことを仮に義務付け、又は処分をすることを仮に差し止めることができることとする。

仮の救済の必要性に関する要件

償うことができない損害を避けるため緊急の必要があるとき

本案の勝訴の見込みに関する要件

本案について理由があると見えるとき

その他の執行停止の要件及び手続に関する規定の準用

仮の義務付け・仮の差止めは、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるときはすることができない」(行政事件訴訟法第 25 条第 3 項参照)ものとする。その他、執行停止の手続に関する規定は、仮の義務付け又は仮の差止めの手続について準用する。

(その他の検討結果)

1 確認訴訟の活用

行政の活動・作用が複雑多様化したことに伴い、典型的な行政を前提として「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」を対象としてきた取消訴訟を中心とする抗告訴訟のみでは国民の権利利益の実効的な救済をすることが困難な局面への対応の必要性が指摘されている。

行政の活動・作用の複雑多様化に対応し、国民の権利利益の実効的な救済を図る観点からは、確認訴訟を活用することが有益かつ重要である。確認訴訟を活用することにより、権利義務などの法律関係の確認を通じて、取消訴訟の対象となる行政の行為に限らず、国民と行政との間の多様な関係に応じ、実効的な権利救済が可能となる。

2 執行停止に関する不服申立て

内閣総理大臣の異議の制度(行政事件訴訟法第 27 条)を含む執

行停止に関する不服申立てに関しては、国民の重大な利益に影響を及ぼす緊急事態等への対応の在り方や三権分立との関係も十分に考慮しながら、制度の在り方について、引き続き検討する必要がある。