

行政訴訟制度の見直しのための考え方と問題点の整理

(今後の検討のためのたたき台)

第1 基本的な見直しの考え方 - 権利利益の実効的救済の保障

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。

(注1) 国家賠償を含む民事訴訟や行政不服審査の制度との適切な役割分担を考慮する必要がある。

(注2) 多種多様な利害調整を行う行政活動の特質も踏まえつつ、具体的な権利義務ないし法律関係に関する争訟に法令を適用することにより権利利益の救済を図る司法権の本質的役割が、より実効的に発揮される手続となるよう考慮する必要がある。

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

取消訴訟の原告適格について「処分又は裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」と定める行政事件訴訟法第9条の規定について、原告適格が実質的に広く認められるような規定とする。

(注1) 原告適格は訴訟による法的な救済を求める資格の問題であるから、何ら法的評価を経ない事実上の利益だけで原告適格を認めることは困難であるという意味において、基本的な考え方として「法律上の利益」が必要であることは否定し難いのではないかと。もっとも、そのように考えるとして、「法律上の利益」が認められる範囲をどのような考え方で画するかについてはなお検討が必要であり、その際、原告適格を基礎付ける利益と処分権者が処分の際に考慮すべき利益との関係をどのように考えるべきかなどについて検討が必要ではないか。その上で、条文の文言をどのようなものとするかについては、原

告適格が取消訴訟の訴訟要件であることを踏まえて、どのような規定の仕方が合理的かつ客観的な判断基準を提供することとなるのかについて検討が必要ではないか。

(注2)「自己の法律上の利益に関係のない違法」を取消しの理由とすることができないことを規定する行政事件訴訟法第10条第1項の規定を見直すべきであるとの考え方については、規定の趣旨や、原告適格について規定する行政事件訴訟法第9条の「法律上の利益」と行政事件訴訟法第10条第1項の「法律上の利益」との関係について、さらに検討する必要があるのではないか。

(2) 団体訴訟

団体訴訟の導入については、法分野ごとに、その法律の目的やその法律が保護しようとしている権利、利益、当該処分等の特質等を考慮して、十分な検討を行う必要がある。

(注1)一般法である行政事件訴訟法で、団体訴訟について規定を置くことが法制的に必要か否か、その必要がある場合にはどのような規定を置くべきかについては、民事訴訟一般において議論されている団体訴訟の考え方との関係を含め、さらに検討する必要があるのではないか。

(注2)団体の構成員の利益又は団体固有の利益と、団体の訴訟遂行権限との関係についても、さらに検討する必要があるのではないか。

(3) 多様な救済方法による救済の拡大

義務付け訴訟の法定

行政庁に処分又は裁決をすることを義務付けることにより実効的な救済を図る必要性のある場合で、行政庁がその処分又は裁決をすべきことが明らかとなるときは、その処分又は裁決をすべきことを義務付ける判決を求めることができることを明示する。

(注1)行政庁に対し処分又は裁決をすべきことを義務付ける判決がされるためには、本案の

要件として、行政庁がその処分又は裁決をすべきことが一義的に明らかであることが必要ではないか。また、義務付け訴訟による救済の必要性に関する要件についてどのように考えるか、例えば、処分又は裁決を求める申請権が認められる場合か否かで要件を異にするべきか否か、このほかに義務付け訴訟の要件としてどのようなものが必要かなどの問題点については、処分又は裁決がされないことによる原告の不利益の程度、他の訴訟による救済など他に適切な救済方法があるかどうかなどの点をどの程度考慮すべきかも含め検討する必要があるのではないか。

(注2) 処分の相手方となる者以外の第三者が処分の義務付けを求めることもあり得ることから、義務付け訴訟の原告適格について検討する必要があるのではないか。

差止訴訟の法定

行政庁が特定の処分又は裁決をする蓋然性があるが、行政庁が当該処分又は裁決をすべきでないことが明らかで、かつ、当該処分又は裁決がされた後にその取消訴訟等によって争ったのでは適切な救済が得られないなど、これを差し止めることにより実効的な救済を図ることが必要な場合には、差止判決を求めることができることを明示する。

(注) 処分又は裁決を差し止める判決がされるためには、義務付け訴訟の場合と同様、本案の要件として、行政庁がその処分をすべきでないことが一義的に明らかであることが必要ではないか。また、差止訴訟による救済の必要性(緊急性)の要件についてどのように考えるか、このほかに差止訴訟の要件としてどのようなものが必要かなどの問題点について検討する必要があるのではないか。

確認訴訟による救済の可能性

国若しくは公共団体又はこれらの機関の行為であって「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」(行政事件訴訟法第3条第2項参照)に当たらないものであっても、当該行為又はこれに後続する行為などによって損害を受け、

又は損害を受けるおそれがある場合に、これらの行為に係る法律関係等の確認
をすることにより救済を図ることの実効性についてなお検討する。

(注1) 確認訴訟は、確認の利益が存する場合には、行政訴訟においても一定の要件の下に認められ得ると考えられるところ、多様な救済方法による救済の拡大の趣旨にかんがみ、確認訴訟による救済の可能性について検討する必要があるのではないか。

(注2) 行政訴訟における確認の利益と民事訴訟における確認の利益の考え方との異同、その異なる点につきいかなる理由により具体的にどのような場合が異なることとなるのかについて検討する必要があるのではないか。

(注3) 取消訴訟の対象である「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」(行政事件訴訟法第3条第2項参照)は、判例により「公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し、あるいはその範囲を確定することが、法律上認められているもの」であると解されており、このような行為に当たらない行為を争う際に確認の利益が認められ得る場合としてどのような場合が考えられるのかについて検討する必要があるのではないか。

訴訟の対象

行政立法、行政計画、通達、行政指導等のうち、判例により取消訴訟の対象と認められていない行為について、訴訟類型の拡充を行ってもなお救済が不十分で行政訴訟による救済が必要とされるのはどのような場合か、そのような場合につき、確認訴訟による救済の可能性との関係についてどのように考えるか、立法により訴訟の対象を拡大する方法としては、一般法である行政事件訴訟法により訴訟の対象を拡大するのが適当か、それとも個別法により法分野ごとに争訟の方法を定めることが適当かなどについて、十分な検討を行う必要がある。

(注1) 行政立法・行政計画については、より適切な救済方法として、それぞれの行為形式に応じた独自の訴訟手続を検討すべきか否か、その際、紛争の成熟性があることを実質的

な要件とした制度とすべきか否か、出訴期間や後続処分に係る違法性の承継についてどのように考えるかなどについて、手続の在り方を含めた行政の行為形式とそれに対する争訟制度の在り方全般にかかわる問題として、さらに検討する必要があるのではないか。

(注 2) 行政指導については、「行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によつてのみ実現されるもの」(行政手続法第 32 条第 1 項)で、「相手方が行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」(行政手続法第 32 条第 2 項)とされていることから、確認訴訟を含む行政訴訟による救済の必要性及び妥当性がどのような点にあるのかについて、民事訴訟(損害賠償請求・差止請求など)による救済の可能性及び妥当性を踏まえ、さらに検討する必要があるのではないか。通達についても、一般的には行政機関内部の行為であるとされていることを踏まえ、同様の観点から、さらに検討する必要があるのではないか。

(注 3) 取消訴訟の排他性の範囲さらにはその是非を含め取消訴訟制度そのものを見直す考え方、形成訴訟である取消訴訟に代えて行政決定ないし行政上の意思決定の違法を確認し違法を是正(違法行為の除去、原状回復、作為の義務付けなど)することを目的とする訴訟類型を新設し、裁判所が判決に必要な是正措置を命ずるものとする是正訴訟の考え方及び取消訴訟の排他性の拡大解釈の防止の考え方については、行政の行為の在り方・効力全般にかかわる問題であり、訴訟物、請求の趣旨の特定と被告の防御権の保障等との関係など訴訟法理論上の整理が必要な問題も多く含まれることなどから、さらに検討する必要があるのではないか。

(注 4) 事情判決の制度について、損害賠償ないし損失補償等の代替措置を講ずることができない選挙訴訟などでは事情判決をすることができないものとする考え方については、制度の運用の状況等も踏まえつつ、さらに検討する必要があるのではないか。なお、選挙訴訟に関しては、公職選挙法において行政事件訴訟法第 31 条を準用していないが、判例において事情判決制度の背後にあるとされる一般法理が適用された事例があることについても考慮した上で、さらに検討する必要があるのではないか。

2 審理の充実・促進

(1) 処分の理由を明らかにする資料の提出

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、裁判所が、判決の記録や処分の理由を明らかにする資料の提出を釈明処分の一環として命ずることができる制度を設ける。

(注1) 行政訴訟独自の文書提出命令制度が必要かどうかについては、公務文書の提出命令について改正により拡充が図られてきた民事訴訟法上の文書提出命令制度の運用や見直しの動向を踏まえつつ、さらに検討する必要があるのではないか。新たな制度を設けるに当たっては、審理の充実・促進を目的とするものとして、訴訟の早期の段階で利用するのに適した制度とするため、主張の整理など訴訟関係を明瞭にするための釈明処分の特則として位置付け、審理が進展した段階における文書提出命令の制度との適切な役割分担を図るべきではないか。

(注2) 行政訴訟においては国又は公共団体がその行為が適法であることの主張・立証責任を負うことを定めるべきであるとの考え方については、行政訴訟における主張・立証責任の分配に関する現在の判例の考え方のどのような点に問題があるのか、その問題は立法により解決すべき問題か、立法によるべき場合にはいかなる法律にどのような定めを置くことが適当かなどについて、行政訴訟の主張・立証責任に関して様々な見解があることから、判例及び学説の動向を踏まえつつ、さらに検討する必要があるのではないか。また、原告の主張・立証の負担については、裁判所が判決の記録や処分の理由を明らかにする資料の提出を命ずることができる制度を設けることによる実質的な軽減の効果等についても考慮する必要があるのではないか。

(注3) 処分の理由等を訴訟の前やその初期の段階に示されたものから変更することを無制限に許容すると原告の主張・立証の負担がいたずらに増大するのではないかとの観点から、処分の理由等の変更を制限すべきであるとの考え方については、一律に処分理由の変更を制限すると客観的に適切な判決を得られなくなるおそれはないかなどの問題がある。また、処分理由の変更の制限及びこれと密接な関連を有する処分の同一性の範囲の考え

方については様々な見解があることから、判例及び学説の動向を踏まえつつ、さらに検討する必要があるのではないか。

(2) 裁量の審査

行政の裁量に対する裁判所の審査を充実させるために「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合に限り」処分を取り消すことができるとする行政事件訴訟法第 30 条の規定を見直すことに関しては、裁量の範囲・内容自体は裁量を認めている個別法の問題と考えられることや、裁量の司法審査の手法には様々なものがあり、どの手法がどのような場合に用いられるべきかについては様々な見解があること等を踏まえ、十分な検討を行う必要がある。

(注) この問題については、まず、「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があった場合」とはいかなる場合であり、これと、裁量に関する司法審査の基準として主張される合理性の基準、比例原則、費用便益分析などの諸基準が妥当する場合とはどのような関係にあるのかについて整理する必要がある。その上で、現行の行政事件訴訟法第 30 条の規定の存在意義や裁判実務における運用上の問題などについて、裁量を認める個別法の処分の要件や手続の定め方の傾向や行政手続法に基づく審査基準の制度の運用状況等も考慮し、判例及び学説の動向を踏まえつつ、さらに検討する必要があるのではないか。

3 行政訴訟をより分かりやすく、利用しやすくするための仕組み

(1) 被告適格者の見直し

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、抗告訴訟(行政事件訴訟法第 3 条第 1 項参照)については、処分又は裁決をした行政庁を被告としていたことを改め、処分又は裁決をした行政庁の所属する国又は公共団体を被告とする。

(注 1) 行政事件訴訟法その他の法律における「行政庁」の意義を変更するものではない。

(注 2) 訴状には処分又は裁決をした行政庁を記載するものとし、記載をしない場合でも原告

に不利益はないものとする。誤って被告を行政庁として表示した訴えについては、補正命令（民事訴訟法第 137 条第 1 項参照）に基づいて被告の表示を訂正したり、また、被告を誤った場合については、行政事件訴訟法第 15 条の規定による被告の変更をすることによって救済が図られるのではないか。

（注 3）独立性の高い機関のした処分等に関する訴訟の被告、その代表者、代理人等の扱いについては、それらの機関に独立性が与えられた趣旨等を踏まえて検討する必要がある。

（2）抗告訴訟の管轄裁判所の拡大

国に係る抗告訴訟（行政事件訴訟法第 3 条第 1 項参照）の管轄裁判所を拡大し、行政事件訴訟法第 12 条の規定する現行の管轄裁判所に加えて、少なくとも、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できるものとする。独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の適用される法人についても、同様とする。

あわせて、同種の訴訟について、判断の統一を図るため、同一の裁判所で審理を行うことを可能とするように、新たな移送の規定を整備する。

（注 1）抗告訴訟の管轄裁判所を拡大する範囲については、行政事件を扱う裁判所の専門的な体制の確保の問題等と関連して検討が必要である。

（注 2）個別法により現に管轄の集中が図られている事件（中央労働委員会の救済命令取消訴訟、特許等に関する訴訟等）など、管轄の集中を図る合理的な必要性が認められる事件については、管轄裁判所の拡大の対象外とする必要があるのではないか。

（3）出訴期間の延長

「処分があったことを知った日から 3 か月」とされている出訴期間（行政事件訴訟法第 14 条第 1 項、第 2 項）を、少なくとも 6 か月に延ばす。

（注 1）出訴期間の長さを検討するに当たっては、行政事件訴訟法によって定める一般原則に対し、個別法による特例があり得ることを考慮し、国民に対するわかりやすさの観点から

も踏まえ、制度全体としての在り方を検討する必要があるのではないか。

(注2) この新たな出訴期間についても、第14条第3項ただし書と同様、正当な理由による例外を認めることの適否について検討する必要があるのではないか。

(注3) 第三者の権利義務関係に変動を及ぼす処分に限って出訴期間の制限を受けることを行政事件訴訟法に規定すべきであるとの考え方については、出訴期間を設ける意義について、多岐にわたる行政処分に関して形成される法律関係は様々であって、第三者の権利義務関係に変動を及ぼす処分か否かの判断は必ずしも容易ではないことを踏まえ、さらに検討する必要があるのではないか。

(4) 出訴期間等の教示(情報提供)

行政庁が書面による処分をする際、その相手方に対し、当該処分に係る取消訴訟の被告、出訴期間及び不服審査前置の要否を教示しなければならないものとする。

(注1) 教示を怠った場合及び誤った教示をした場合については、被告の変更につき第15条第1項により、出訴期間につき第14条第3項ただし書(ただし、第14条第1項の出訴期間については、その延長等の問題と併せて検討する必要がある。)により、不服審査前置につき第8条第2項第3号により、それぞれ救済が可能ではないか。

(注2) 不服審査前置による制約の緩和については、不服審査前置の定めがある場合にその旨を教示の内容とすることにより訴え提起の機会をより実質的に保障することになると考えられることから、これに加えて新たな制度を設けるべき必要性がどのような点にあるのかについて、不服審査前置を設けている各法律の趣旨を踏まえて、さらに検討する必要があるのではないか。

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

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」)に関し、損害の性質のみならず損害の程度などを総合的に考慮することができるような規定に改めることについてなお検討する。

(注)一定期間経過後に執行力が発生する制度及び処分が執行された場合に生じる損害が重大なときのための暫定的な執行停止制度を設けるべきであるとの考え方については、個別の法分野ごとに、公益や第三者に及ぼす影響などを勘案しつつ、これらの制度の導入が必要かつ適切なのはどのような場合かについて、さらに検討する必要があるのではないか。

(2) 執行停止以外の仮の救済制度

義務付け訴訟及び差止訴訟を法定することを前提として、執行停止制度以外に、仮の義務付け及び仮の差止めの制度を設けることについてなお検討する。

(注1)執行停止の制度や仮の義務付け及び仮の差止めの制度では救済が不十分な場合があるのか、仮にあるとすればそれはどのような場合かについて、さらに検討する必要があるのではないか。

(注2)仮の義務付け及び仮の差止めの要件の在り方については、義務付け訴訟及び差止訴訟の要件を踏まえた上で、仮の救済としての制度の性質や執行停止の要件との関係をも考慮して検討する必要があるのではないか。

(3) 執行停止決定に対する不服申立て

執行停止決定に対する不服申立てについては、内閣総理大臣の異議の制度(行政事件訴訟法第27条)を含め、その具体的在り方についてなお検討する。

(注1)執行停止決定に対する即時抗告(行政事件訴訟法第25条第6項)が、執行停止決定の執行を停止する効力を有しないこと(行政事件訴訟法第25条第7項、なお民事訴訟法第34条第1項参照)については、様々な評価がある。

(注2)内閣総理大臣の異議の制度については、廃止を含めた見直しをすべきであるとする意

見がある一方、国家の緊急事態等の場合への対応のため、制度の見直しについては慎重に検討すべきであるとの意見がある。

5 その他

(1) 訴え提起の手数料

訴えの提起の手数料について、これを軽減する観点から見直すべきか否かに関しては、一般に経済的利益を基準に手数料を定める考え方を採用している制度の趣旨や民事訴訟一般における「訴えで主張する利益」の考え方との整合性などの問題があることを踏まえ、司法制度改革のための裁判所法等の一部を改正する法律による民事訴訟の訴え提起の手数料の額の見直しの効果を見極めた上で、十分な検討を行う必要がある。

(注1) 行政訴訟につき一律に少額の定額手数料を定めるとの考え方については、行政訴訟の多様性や他の訴訟利用者等との負担の公平などの観点を踏まえて、さらに検討する必要があるのではないか。

(注2) 取消訴訟の訴訟の目的の価額(訴額)の算定につき財産権上の請求でない請求に係る訴え(民事訴訟費用等に関する法律第4条第2項本文参照)とみなすものとする考え方については、税務訴訟のように財産上の利益を目的とすることが明らかであると考えられるものを含めて一律に扱うことの理論的・実質的な問題点等について、さらに検討する必要があるのではないか。

(注3) 複数の原告が同一の処分の取消しを求める場合に訴額の基礎となる訴えで主張する利益が各請求について共通である(民事訴訟法第9条第1項ただし書参照)とみなすものとする考え方についても、その理論的・実質的な問題点等について、判例の考え方の趣旨及び問題がどのような点にあるのかを踏まえつつ、民事訴訟における「訴えで主張する利益」の考え方との整合性などの問題を含め、さらに検討する必要があるのではないか。

(2) 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱い

弁護士報酬の敗訴者負担の取扱いについては、行政訴訟の特殊性にも配慮し、弁護士報酬の敗訴者負担制度の持つ訴訟の活用を促す側面と訴えの提起を萎縮させる側面の両面の観点等を考慮して、他の訴訟における取扱いの検討を踏まえつつ、十分な検討を行う必要がある。

(注) 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱いについては、他の訴訟における取扱い(敗訴者負担の制度の適用範囲等)の検討を踏まえつつ、上記の諸要素を勘案して、さらに検討する必要があるのではないか。

(3) 国の支出の適法性を確保するための納税者訴訟

国の支出に対し、訴訟による行政の適法性の確保の機能を拡充する観点から、地方自治法第242条の2以下の住民訴訟に類する制度として、例えば国の支出に違法があると思われるときに国民が会計検査院に対し検査の請求をして会計検査院の判断に不服があれば国民が訴訟で争うなど、国の違法支出に関する納税者訴訟の制度を創設すべきであるとの考え方については、国の財務会計制度の在り方全体の中で、司法の果たすべき役割がどのようなものであるべきかとの観点から、権力分立の原理との関係等に配慮しつつ、十分な検討を行う必要がある。

(注1) 司法権の本質と裁判所の役割、財政に関する国会の権限との関係、会計検査院の憲法上の位置付けその他の憲法上の問題点の有無について、さらに検討する必要があるのではないか。

(注2) 行政事件訴訟法に、行政訴訟の目的を明らかにする規定を設けるか否かについては、行政訴訟の目的として主張される「国民の権利利益の救済」と「行政の適法性の確保」との関係のとらえ方が多様かつ複雑であることや、目的規定の機能を踏まえつつ、一義的な目的の設定の適否等の観点を含め、検討する必要があるのではないか。