

「司法の行政に対するチェック機能の強化」について

1 「行政に対する司法のチェック機能」の在り方の問題点及びチェック機能強化のための改革の方策

(1) 行政事件訴訟制度

行政事件訴訟制度を検討する場合の基本的な視点等

行政事件訴訟制度について検討を加えるに当たっては、現行の行政事件訴訟法上の技術的な問題点を採り上げるにとどまらず、三権の抑制均衡の在り方という大きな視点から、行政不服審査手続等の行政に対するチェック機能を有する他の制度との関係や役割分担も含めて、総合的に検討する必要があると考える。

処分性の規律の在り方

【問題点】抗告訴訟(取消訴訟)において、その対象となる「処分」(行政事件訴訟法3条2項)に該当しないとして却下されることがあるのは、市民の権利救済の観点からすると、問題であるとの指摘がある。

【改革の方策】行政事件訴訟法を改正して、処分性を緩和すべきであるとの意見がある。

【要検討事項】以下の諸点を慎重に考慮する必要がある。

- a) 行政庁の特定の行為が「処分」に当たるか否かは、その行為の根拠となる行政法規の採用する立法政策によって決まる問題であるから、行政庁の特定の行為が取消訴訟の対象とならないことに問題があるとすれば、その行為の根拠となる行政法規の立法政策を見直すことが第一義的に考えられるべきこと。
- b) 現行の取消訴訟は、行政庁のあらゆる行為をその対象とはしておらず、その対象を行政事件訴訟法3条に規定する「処分」、すなわち、公権力の行使に当たる行為であって国民の権利義務に直接の影響を与えることが法律上認められているものに限定することによって、司法権と行政権との間のチェックアンド

バランスを図っていること。

- c) 行政事件訴訟法を改正して取消訴訟の対象を国民の権利義務に直接の影響のない行政庁の行為(例えば, 事実行為, 行政庁の内部行為, 行政立法等)にまで拡大する場合には, 権利義務に関する具体的な争訟を解決するという司法の役割との関係をどのように整理するのか, また, 取消訴訟の対象行為を法律の規定上, 適切に画することができるかについて困難な問題があること。

原告適格の規律の在り方

【問題点】取消訴訟において, 処分等の取消しを求めるにつき法律上の利益(行政事件訴訟法9条)を有しない(原告適格を有しない)として却下されることがあるのは, 市民の権利救済の観点からすると, 問題であるとの指摘がある。

【改革の方策】行政事件訴訟法を改正して, 原告適格を拡大すべきであるとの意見がある。

【要検討事項】以下の諸点を慎重に考慮する必要がある。

- a) 行政事件訴訟法9条の「法律上の利益」とは, 「処分」の根拠となった各行政法規において法律上保護されている利益を意味し, 行政処分により, このような利益を侵害された者に取消訴訟の原告適格を認めるのが同条の趣旨であること。
- b) 原告適格を拡大し, 事実上の利益が侵害された者にもこれを認めると, 各行政法規の解釈によって原告適格の有無を決することができなくなり, 客観的な判断基準が不明確となりかねないこと。

訴え提起を容易にするための方策

-) 多様な訴訟類型の導入

【問題点】行政事件訴訟法が, 訴訟類型として, 抗告訴訟(取消訴訟, 無効等確認の訴え, 不作為の違法確認の訴え), 当事者訴訟, 民衆訴訟及び機関訴訟のみを明示的に掲げているのは, 不十分であるとの指摘がある。

【改革の方策】行政事件訴訟法を改正して, 義務付け訴訟(差止訴訟, 給付訴訟), 予防的不作為訴訟など多様な訴訟類型を導入すべきであるとの意見がある。

【要検討事項】以下の点を慎重に考慮する必要がある。

行政事件訴訟法は, このような多様な訴訟類型を否定するものではなく, 例えば, 義務付け訴訟は, なすべき行政処分の内容が一義的に明白で, 義務

付け訴訟による救済を図らなければ回復しがたい損害を被るおそれがあること等の要件のもとで許されると一般に解されており、また、予防的不作為訴訟は、事前の救済を認めないことが著しく不相当であることを基礎付ける特段の事情がある場合等には許されると一般に解されていること。

） 管轄の拡張

【問題点】 抗告訴訟が、原則として行政庁の所在地の裁判所の管轄に属するとされている(行政事件訴訟法 12 条 1 項, 38 条 1 項)のは、市民にとって不便であるとの指摘がある。

【改革の方策】 行政事件訴訟法を改正して、原則として原告の住所地の裁判所の管轄に属するようにすべきであるとの意見がある。

【要検討事項】 以下の諸点を慎重に考慮する必要がある。

- a) 行政事件訴訟法 12 条は、同一処分についての取消訴訟が複数の裁判所に係属する事態を避けるため、行政庁の所在地の裁判所に原則的管轄を認め(同条 1 項)つつ、原告の利益に配慮して、処分又は裁決に関し事案の処理に当たった下級行政機関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(同条 3 項)、さらに、不動産に係る処分等についての取消訴訟は、その不動産所在地等の裁判所にも提起することができるとしている(同条 2 項)こと。
- b) 民事訴訟法上の応訴管轄(同法 12 条)や合意管轄(同法 11 条)が成立する余地も認められていること。
- c) 原告住所地の裁判所に取消訴訟の管轄を認める必要性の高い類型の行政処分については、個別の行政法規において、その特殊性に応じた特別管轄を定めることも可能である(例えば、行政機関の保有する情報の公開に関する法律 36 条参照)こと。

） 出訴期間の延長

【問題点】 出訴期間が処分又は裁決があったことを知った日から 3 か月以内とされている(行政事件訴訟法 14 条)のは、短すぎるとの指摘がある。

【改革の方策】 行政事件訴訟法を改正して、出訴期間をより長くすべきである(例えば、6 か月)との意見がある。

【要検討事項】 以下の諸点を慎重に考慮する必要がある。

- a) 行政処分については、その法的効果を早期に確定するという法的安定性の要請が強いこと。
- b) 行政事件訴訟法 14 条は、出訴期間の起算点を「処分があったことを知った日」とすることにより原告の利益に相応の配慮をしていること。
- c) 3 か月は不変期間であり(同条 2 項)、原告の責めに帰することができない事由により遵守することができなかつた場合には、その事由が消滅した後 1 週間以内は訴えを提起できる(民事訴訟法 97 条)こと。

) 被告適格の緩和

【問題点】被告となる行政庁(行政事件訴訟法 11 条)を適切に選択することが困難であるとの指摘がある。

【対応策】行政事件訴訟法を改正して、原処分に関与した行政庁の名称を表示すれば足りるようにすべきであるとの意見がある。

【要検討事項】以下の点を慎重に考慮する必要がある。

原告が被告となる行政庁を誤る場合も少なくないことから、行政事件訴訟法 15 条により、「原告が故意又は重大な過失によらないで被告とすべき者を誤ったときは、裁判所は、原告の申立てにより、被告を変更することを許すことができる。」とされていること。

) 職権探知主義の採用

【問題点】行政事件訴訟法が弁論主義を前提とし(同法 7 条)、職権で証拠調べをすることができるとしている(同法 24 条)のは、「法の支配」又は「法治主義」の観点からすると、不徹底であるとの指摘がある。

【改革の方策】行政事件訴訟法を改正して、ドイツやフランスと同様に職権探知主義を採用すべきである(これにより、本人訴訟も容易になる)との意見がある。

【要検討事項】以下の点を慎重に考慮する必要がある。

ドイツやフランスでは、我が国と異なり、通常の裁判所とは独立した行政裁判所の系列が存在しており、特にフランスの行政裁判権は、司法裁判権と完全に独立し、行政権の一部と位置付けられ、職権主義(糾問主義)が採用されているなど、前提となる裁判制度や基本的な手続構造に相当程度の相違があること。

行政不服審査制度との関係

【問題点】個別の行政法規において行政不服審査前置主義が採られているため、審査請求又は異議申立てが不服申立期間の経過等により不適法とされた場合には、行政訴訟を提起することができなくなるなどといった不都合があるとの指摘がある。

【改革の方策】行政事件訴訟法又は個別の行政法規を改正して、行政不服審査前置主義を廃止すべきであるとの意見がある。

【要検討事項】以下の諸点を慎重に考慮する必要がある。

- a) 行政不服審査のメリットとしては、処分の違法のみならず当不当をも審査することが可能であること、大量的画一的処分については、これを中間処分的なものとし、行政不服審査の結果を終局処分的なものとして位置付けることにより、処分の総体としての迅速性が確保されている場合があること、上級行政庁の監督権行使による行政の統一的運用に資すること等が指摘されていること。
- b) 行政不服審査は、簡易迅速性の点では、不服を申し立てる者にとって訴訟よりも有利であること。
- c) 行政不服審査前置主義が採られている場合であっても、審査請求があった日から3か月を経過しても裁決がないとき等には、裁決を経ないで取消訴訟を提起することができる(行政事件訴訟法8条2項)こと。
- d) 本審議会において、司法裁判所によらない行政紛争の処理について、アメリカ型の行政委員会又はイギリス型の行政審判所の設置、行政不服審査機能の充実、既存の行政委員会の準司法的機能の強化、公的オンブズマンの設置の必要性等が指摘されており、行政改革会議の最終報告においても、「行政審判庁構想」が今後の検討課題として採り上げられていること。
- f) 他の行政紛争処理システムの在り方等も含めて、総合的に検討する必要があること。

(2) 国家賠償制度

国家賠償訴訟の件数、内容、審理期間、結果など

別紙「国家賠償訴訟の実情」参照

現在の国家賠償制度において国民の権利救済，利益保護は十分になされているか。十分でない場合にその原因は何か，制度上の問題か，運用上の問題か。

- ・ 現行の国家賠償法は，公務員の不法行為等による被害者の救済の観点から，民法の不法行為制度の特別法として立法化されたものであり，国民の保護されるべき権利・利益等については，同法の趣旨に基づき解釈・運用されている。国民の権利・利益は，このような国家賠償制度により，適正に保護されているものと考ええる。

国民が，国家賠償制度を通じて，行政の在り方をチェックしていくことを制度的に確立していくためにどのような方策が考えられるか。

- ・ 国家賠償法は，被害者救済の観点から，裁判所において適正に解釈・運用されており，その機能を十分に果たしているものと承知している。

国家賠償訴訟における「公務員」，「公権力の行使」等の捉え方について，その範囲を再検討する必要はないか。あるとすればその内容。

- ・ 国家賠償法については，前記のとおり，裁判所において適正に解釈・運用がされていると承知しており，「公務員」，「公権力の行使」等の捉え方について，特段その範囲を再検討する必要はないものとする。

国家賠償訴訟における証拠の偏在を是正するための方策，立証責任の転換を図る必要の有無について，どのように考えられるか。

- ・ 証拠の偏在を是正するための方策については，後記1(4)参照。
- ・ 国家賠償訴訟は民事訴訟であり，民事訴訟における立証責任の分配は，本来，各実体法規の解釈によって定まるものである。したがって，市民の権利救済の実効性を確保する観点等から，立証責任の転換を図る必要性が認められる法分野があるとすれば，その法分野において，どのような類型の事件について，どのような事実の立証責任を転換するのが相当であるかを検討し，新たな実体法規を設け，又は既存の実体法規を改正すべきである。

なお，不法行為に基づく損害賠償請求訴訟等においては，高度の蓋然性を有する経験則を用いて，ある前提事実から，特別の事情がない限り，故意過失や因果関係の存在を認定する「表見証明(一応の推定)」という解釈上の手法を用いて，当事者間の実質的公平を確保することも，実務上，行われているところである。

(3) 審理の迅速化のための方策

【問題点】行政訴訟の審理に長期間を要するのは、市民の権利救済の観点からすると、問題であるとの指摘がある。

【改革の方策】審理の迅速化のための方策としては、中間報告で採り上げられている民事訴訟の充実・迅速化のための方策(計画審理、証拠収集手続の拡充等)がそのまま妥当する部分が多いものと思われる。

なお、訴訟要件の存否が問題となる事案において、長期間にわたり本案審理を行った上で、最終的に訴訟要件を欠くとして訴えを却下する事例があることから、訴訟要件について争いがあるときは、当事者の申立により、中間確認判決をする制度を導入するべきであるという指摘がある。訴訟要件の審理を先行させることは、実体判断の審理を要さずに審理を終えることができる点において、審理の迅速化に資すると考えられるが、他方で、不服申立手続の在り方によっては、かえって訴訟遅延をもたらす可能性もあり、また、裁判所においても、争点となっている事項が訴訟要件の問題であるのか、本案の問題であるのかを容易に判断できない事案もあり得る。したがって、中間確認判決制度の導入については、これらの点を十分に検討する必要がある。

(4) 証拠の偏在の是正に関する方策

【問題点】行政庁側に証拠が偏在しており、市民側の主張立証に支障を来しているのは、市民の権利救済の観点からすると、問題であるとの指摘がある。

【改革の方策】行政事件訴訟法を改正して、行政庁に保管文書の提出義務等を課すべきであるとの意見があるが、行政庁が保有(所持)する文書に関しては、以下の立法的手当てが講じられ又は講じられる見込みであるので、第一義的には、その適正な運用又は早期の法律案の成立を図るべきである。

a) 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が平成13年4月1日から施行される。また、地方公共団体レベルでも、情報公開条例(要綱等)の制定が進んでおり、平成12年4月1日時点で、全国の地方公共団体3299団体のうち1426団体(43.2%)が制定済みである。

b) 当省において、公文書を対象とする文書提出命令の範囲を拡充する「民事訴訟法の一部を改正する法律案」を次期通常国会に提出するべく準備中である(

平成10年4月に同一内容の法案を提出したが、本年6月の衆議院の解散により廃案となったため、再提出するものである。)

(5) 裁判所の体制(人的・物的体制)の強化

【問題点】司法の行政に対するチェック機能を強化するためには、現在の裁判所の体制では、不十分であるとの指摘がある。

【改革の方策】裁判所の人的体制の強化のため、個々の裁判官の行政法、行政実務等に関する専門的知識の涵養が必要であることが指摘されている。

他方で、行政訴訟を扱う裁判組織等の在り方については、行政裁判所(高等行政裁判所、地方行政裁判所)の設置、行政専門部の拡充、専門参審制度の導入、一般参審制度又は陪審制度の導入等の様々な見解が存在するところであり、今後、それぞれの制度の長所短所を慎重に検討する必要があると考える。なお、その際には、行政不服審査手続等の司法裁判所以外の機関(準司法機関も含む。)による行政紛争処理手続との関係や役割分担を含めた検討が必要不可欠である(前記1(1)参照)。

2 国民からのアクセスの改善

(1) 弁護士へのアクセスの改善

中間報告において、「利用しやすい司法制度」中の「弁護士へのアクセス拡充」や「法的サービスの内容の充実」において採り上げられた項目(法律相談活動等の充実、弁護士費用(報酬)の透明化・合理化、弁護士情報の公開、弁護士業務の質の向上、執務態勢の強化等)は、行政事件についても、基本的に妥当するものと考えられるが、特に、弁護士の専門性の強化が必要であると考えられる。

(2) ADRの実情と改革の方向

前記1(1)参照

3 行政事件における市民の司法参加の在り方

前記1(5)参照