

## 「司法の行政に対するチェック機能」質問項目に対する回答

日 本 弁 護 士 連 合 会

はじめに

### 1 法の支配の徹底と行政訴訟制度の改革

「近代の幕開け以来、130年にわたってこの国が背負い続けてきた課題、すなわち、法の精神、法の支配がこの国の血肉と化し、『この国のかたち』となるために、一体何をなさなければならないのか、そして、憲法制定から50年を経た今、個人の尊重(憲法第13条)と国民主権(同前文、第1条)が真の意味において実現されるために何が必要とされているのか、これらの根本的課題を我々国民一人ひとりが改めて直視し、それに取り組むことなく、21世紀社会の展望を開くことが困難であることが痛感されているからにほかならない」(中間報告)。

中間報告は、「そもそも、裁判所は、統治構造の中で三権の一翼を担い、司法権の行使を通じて、抑制・均衡の統治体系を維持し、国民の権利、自由の保障を実現するという重要な役割を持つものであるが、21世紀の我が国社会で司法の比重が増大していくことや、行政訴訟制度の在り方について、従来、様々な批判や提言がなされてきたこと等を踏まえると、行政に対する司法のチェック機能を充実させることは重要である。そうした視点から、行政訴訟制度の改革が不可避である」と指摘している。

「司法の行政に対するチェック機能の強化」の具体策を考える際に重要なことは、主権と人権の主体としての国民を行政訴訟においてもそれにふさわしく遇し、法の支配を確立する視点から、根本的かつ全面的にこれまでの行政運営や行政に対する司法の対応を見直すことである。

戦後、行政事件も司法裁判所が取り扱うようになり、日本国憲法第17条は国家賠償制度を定めた。しかし「司法の行政に対するチェック機能」は前進しなかった。オットー・マイヤーは「憲法は滅びるとも行政法は存続する」という有名な言葉を残したが、わが国の明治憲法と行政法規の関係はまさにこの言葉の正しさを裏付けている。明治憲法下で形成された「公権力」、「公益」概念を中心とする行政運営は、日本国憲法下でも基本的に維持され、主権と人権の主体である国民を引き続き行政客体として扱い、法の支配の確立を不完全なものにしてきた。

もちろん、「司法の行政に対するチェック機能」が不全に陥った原因はこれだけではない。当連合会等が唱える法曹一元制度（裁判官制度における給源の在り方を含む任用方法および人事制度の全面的改革）が導入されていたならば、現状はよりましなものでありえたはずである。裁判官制度の改革と行政関係訴訟制度の改革はともに進めなければならない課題である。

すでに行政改革委員会は1996年12月16日の「規制緩和の推進に関する意見（第2次） 創意で造る新たな日本」のなかで、「各分野における規制を設定・維持するに当たっては、それを講じようとする行政府には、合理性や効果についての説明責任（アカウントビリティ）がある。また決定過程・運用における透明性が十分確保される必要がある」と述べているが、行政を特別扱いすることへの掣肘がこの面からも加えられつつあるといえよう。

今次の司法改革では、国民との関係で行政を特別に優越的に位置づける在り方が根底から正されなければならない。

## 2 行政に關係する一般法と個別法

現下の行政法体系を見ると、一般法として行政事件訴訟法、行政不服審査法、国家賠償法、行政手続法、情報公開法などをあげることができる。このうち行政手続法および情報公開法は、制定後間もない現状では今後の運用を見定める必要がある。したがって、本回答では、主として行政事件訴訟法、国家賠償法を中心に、制度および運用上の問題点をあげ、その改革方策を提起したい。

これらに加えて行政関係の個別法が各分野に膨大に存在するが、国民を行政客体として扱う現在でも根強い傾向は、法律によって特別に規定された範囲内でのみ権利性を認めて争訟適格性を付与する取り扱いを生み出している。国民は権利主体ではなく、行政客体・立法客体とでもいうべき立場にとどめ置かれがちである。

個別法についても、国民を人権主体として明確に位置付け、人権保障を強化する方向でその内容を改めていく必要がある。これらとともに行政関係の一般法を改革することによって、憲法の人権保障をより強固なものにすることができる。

「司法の行政に対するチェック機能」の在り方の問題点およびチェック機能強化のための改革の具体的方策

### 1 行政事件訴訟制度の改革

行政による市民生活や経済活動に対する規制はきわめて広範に及んでいる。しか

し、その行き過ぎや誤りに対するチェック機能は弱体である。

現在の行政訴訟制度において、行政行為を争ってその取消しや無効確認を求めてくる国民に対し、裁判所は、原告適格に欠ける、あるいは行政処分にあたらぬなどの形式的理由で実質的な審理をせずに訴えを「門前払い」(却下)することが多い。行政訴訟における却下率は判決中 20 %に達している。

裁判所は、実体審理に入っても、行政の裁量を尊重するとの理由で、原告を敗訴させることが多い。行政事件において国民の側が勝訴する率は判決中 10 ~ 15 %程度(一部勝訴を含む)である。

また、行政訴訟で係争中であっても、行政処分の執行を停止させることはほとんどない。そのために、たとえば、訴訟手続を進めている最中に争われている事業そのものが完成し、「訴えの利益」がなくなったことを理由に却下され、あるいは事情判決で棄却される例がしばしば発生している。労働災害に関する労災保険の給付では、仮に給付させる制度がないために、たとえば、過労死による死亡後 10 年も経過してようやく判決が確定し給付が受けられるという事態も生じている。

このような行政訴訟の状況を反映して、行政訴訟の件数も諸外国に比べて際立って少ない。1 年間の提訴件数は 1000 件から 1800 件程度にとどまり、ドイツの行政裁判件数(行政裁判所、社会裁判所、財政裁判所の合計で年間約 50 万件)と対比して人口比で 500 分の 1 に過ぎない。また同じ東アジアに属する台湾、韓国と比べても、わが国の行政事件訴訟の件数は極めて少ない(台湾の 85 分の 1、韓国の 28 分の 1)。

行政事件訴訟制度の改革は喫緊の課題である。

#### (1) 訴え提起を容易にするための方策

現在の行政訴訟制度では、訴訟要件の欠如を理由に訴えが却下され、裁判所の審理が及ばない行政上の行為が多い。裁判所における「門前払い」は原告である国民に「裁判所で十分審理され、裁判所の判断を受けた」という満足感を与えず、ひいては広く国民の間に、行政と裁判所に対する不信感を醸成する。

行政訴訟の提起を容易にするため、次の方策を講じるべきである。なお、原告適格、処分性の規律の問題、行政不服審査制度との関係については、後に述べる。

#### ア 行政訴訟の排他的管轄の再検討

行政訴訟の対象となる事件については、通常の民事訴訟は提起できず、行政訴訟を提起できるとどまるとされている(排他的管轄)。この制度を改め、行政上の行為につき、行政訴訟(取消訴訟)を提起するか一般の民事訴訟を提起するかを国民が選択できるよう行政事件訴訟法上に規定を新設すべきである。加えて、原告の選択に従って審理を進めた結果、裁判所がその選択が誤っていると判断す

る場合には、他の訴訟形式での遂行を原告に促し、取消訴訟によっても民事訴訟によっても争えない事態が生じないようにすべきである。

また、行政事件訴訟法を改正し、原告の提起した訴訟の趣旨を善解し適法な訴えへの補正を促す義務を裁判所に課すべきである。

空港供用の差止めを民事訴訟によって求めたところ、第一、二審ではこの訴訟形式の適法性が認められたにもかかわらず、最高裁判所で、空港供用の差止めは航空行政権の発動を求めるものゆえ民事訴訟として不適法であるとされて、訴えが却下（門前払い）されたのは周知のとおりである。

#### イ 土地管轄制度の改革

原告の住所地の裁判所に行政訴訟を提訴できるように行政事件訴訟法の土地管轄の規定（行政事件訴訟法第 12 条）を改正すべきである。

国民の訴訟提起を容易にするものであるが、全国各地の裁判所および訟務局の存在意義を発揮させることにもなる。情報公開法第 36 条の趣旨を一般法である行政事件訴訟法に組み込む必要がある。原則的に原告所在地での訴訟提起を認め、同一処分について複数裁判所で事件が係属した場合は移送などで対処すべきである。行政事件訴訟法第 12 条が任意管轄であることに鑑み、原告の選択する裁判所に行政庁が合意しまたは応訴する義務を負うようにすることも一つの方法であるが、原告所在地における提訴を認める方が簡明である。

この問題では、被爆者が原爆認定申請を却下した厚生大臣の決定を争って居住地の裁判所に提訴したところ、東京地方裁判所に移送された例がある。

#### ウ 訴訟手数料

行政訴訟の提起には適法な行政の確保という公益目的もあることに鑑み、訴えの手数料は一律（定額化）かつ低額化するよう民事訴訟費用等に関する法律を改正すべきである。

現在、行政訴訟における訴額も通常の民事訴訟と同様の方式で算出することとされている。そのため、たとえば、環境悪化を理由に公有水面埋立免許処分取消訴訟を多数の市民で提起すると、財産権上の請求として、多額の訴え手数料の納付を求められるおそれがある。

#### エ 出訴期間

訴訟を提起できる期間を延長し、対象となる行政処分・行為のあったことを知ったときから 6 か月間とすべきである。

現行制度上は 3 か月間とされているが、この期間内に提訴にこぎ着けるのはしばしば困難であり、行政訴訟の提起を抑制する要因となっている。

出訴期間を3か月間に限定する現在の規定は、違憲の疑いがあるとの見解も有力に主張されていることに留意すべきである。

#### オ 他の訴訟類型の問題点と多様な訴訟類型の導入

##### a 無効確認訴訟

行政事件訴訟法第36条は、現在の法律関係に関する訴えによって目的を達することができないものに限り無効確認訴訟を提起できるとしており、この制度の利用範囲を狭小なものにしている。同条の定める「補充性」の要件を削除すべきである。

##### b 義務づけ訴訟

行政庁の第一次的な判断権を侵害するとの理由により、特段の事情のない限り、行政に対する義務づけ訴訟は許容されていない。そのため、たとえば、生活保護や労働災害保険の不支給決定を争い、判決によってその決定の取消しが認められても、それらの支給を得るには再度行政庁の判断を求めなければならない。国民の権利を迅速かつ実効的に救済するものとはいえない。

不作為の違法確認訴訟は、違法であることを確認するにとどまるため、使い勝手の悪い迂遠な訴訟類型であるといわれている。不作為の違法確認訴訟のほかに、義務づけ訴訟を新設すべきである。

申請に対する行政庁の拒否処分、申請に対する応答の懈怠、その有する規制権限の不行使などの場合には、義務づけ訴訟を認めるべきである。

##### c 政令等（命令・規則・通達・告示・訓示・要綱等）の取消訴訟

政令等による環境基準や財産評価基準に基づいて行政が運用されるにもかかわらず、処分性や原告適格がないとの理由で政令等の取消訴訟が却下されるのは不公正である。

政令等の取消訴訟の制度を設けるべきである。取消訴訟の対象を行政処分から「行政上の意思決定」へと改めれば、この類型も通常の取消訴訟に入る。

いずれにせよ、行政内部の立法作用が、国民の権利義務にかかわれば、その時点で取消訴訟を認めることが、権利救済と法の支配に資する。

#### カ 被告に関する規律

行政訴訟において被告となるのは、「行政庁」とされている。しかしながら、具体的な事案で被告となる「行政庁」は誰かを特定することは弁護士であっても困難であり、現に被告の特定を誤って却下される例も多いといわれている。

行政庁に対しては、被告となる「行政庁」が誰であるかを教示する義務を、裁判所に対しても、被告とされた「行政庁」の特定が誤っているときは原告に被告の変更の申立をするように促す義務を課すべきである。

## (2) 原告適格・処分性等の規律の在り方

### ア 原告適格の改革

#### a 行政事件訴訟法第 9 条の改正

行政事件訴訟法第 9 条の「法律上の利益を有する者」を「現実の利益を有する者」と改めるべきである。「司法の行政に対するチェック機能」を拡充し、「裁判を受ける権利」を実質的に保障するためである。

原告適格についての現在の規定では、たとえば、私鉄の特急料金値上げにつき同鉄道利用者が、運輸大臣による特急料金値上げ認可に対し、その処分取消を求める場合、あるいは幹線道路の建設を決める都市計画事業認可につき道路周辺住民が環境悪化を理由にその処分取消しを求める場合、原告適格がないとして訴えは却下されることになる。

#### b 「公益代表訴訟」などの制度化

現行法制は、環境行政、消費者行政などの分野でのいわゆる現代型訴訟において、団体その他の代表者が、公益を代表して訴訟を提起する形態を想定していない。団体の利益自体が害される場合には、たとえその団体に法人格がなくても「法人格なき社団」として訴えを提起できるが、国民全体やある範囲の住民一般の利益が害される場合に、個人がこれらを代表して訴えを提起することは困難である。しかし、こうした形態の訴訟、いわゆる「公益代表訴訟」を認める必要性は大きい。

「公益代表訴訟」を制度化するために、行政事件訴訟法第 9 条の原告適格の範囲を広げること、その他同法に所要の改革を施すべきである。これに関連して、一般民事訴訟制度における「クラスアクション制度」、「団体訴権制度」の制度化もはかるべきである。

### イ 処分性に関する行政事件訴訟法改正

行政処分に関する取消訴訟の対象を「行政処分」から「行政上の意思決定」へと改めるべきである。

現在の行政事件訴訟法の規定の下では、取消訴訟の対象になる処分の範囲が判例上狭く解されているために、たとえば、都市住民が生活環境に多大な影響を及ぼす都市計画決定の取消しを求める訴えを提起し、あるいは、宅地造成業者が開発許可について公共施設の管理者が同意をしないことの取消しを求める訴えを提起しても、処分性がないことを理由に訴えは却下される。

「行政上の意思決定」(行政手続法第 1 条第 1 項)という実定法上の概念を使って行政事件訴訟法を改正し、取消訴訟に汎用性を与えるべきである。

### (3) 行政不服審査制度との関係

個別の実体法に規定されている不服申立前置制度（訴訟手続に入る前に不服申立をしなければならないとする制度）の廃止と不服申立制度の拡充が必要である。

現在は、たとえば、行政不服申立前置主義が採られている国税に関する処分について、行政不服申立が不服申立期間（行政訴訟は処分があったことを知った日から3か月以内であるのに、国税の不服申立期間は2か月以内とされている）を徒過した等の理由で不適法であったときは、行政訴訟も提起できないという不合理がある。

情報公開制度の運用状況から明らかなように、不服申立制度が権利保護の上で有効であれば、不服申立前置主義を採らなくても、国民は不服申立制度を積極的に利用する。

したがって本来の姿である行政事件訴訟法第8条の定める「自由選択制」の原則に立ち返り、すべての実体法の不服申立前置制度を廃止し、あわせて不服申立制度の充実を図るべきである。

### (4) 行政事件訴訟制度に関するその他の改革の方策

#### ア 裁量基準の明確化等

裁量基準の明確化、その基準定立と適用の合理性に関する行政庁による主張・立証義務、そして不合理と認める場合には取り消す等の規定を新設すべきである。

行政手続法は、申請に対する処分についての審査基準と不利益処分についての処分基準の制度を設け、それらの定立のみならず公表の義務ないし努力義務を定めている（同法第5条、第17条）。そこでこれらを適用して処分が行われた場合に、その処分を争う取消訴訟では、これらの基準定立の合理性、適用の合理性を行政庁に主張・立証させ、裁判所が不合理と判断すれば取消することができる制度が必要である。

主権と人権の主体である国民に対し行政の裁量的優位を認めることは、中間報告が説く憲法第13条、第31条そして法の支配の精神に明らかに反する。刑事事件と同様に、行政庁には、自らの適法性・妥当性について合理的な疑いを差し挟めない程度に主張・立証させる義務を課し（1992年の伊方原発訴訟における最高裁判決の趣旨を徹底させたものである）、それが果たされないときは行政処分の取消しまたは再考（差戻し）が行われるべきである。

#### イ 仮の権利保護

仮の救済関連の規定を改めるべきである（内閣総理大臣の異議の削除、仮処分の禁止の削除、仮命令の新設、拒否処分の場合の処理など）。

わが国の訴訟審理の実態（期間等）を踏まえると、仮の救済制度の充実は不可避の課題である。現行制度下では、たとえば、生活保護や労働災害保険の不支給

決定を争う訴訟においては、民事訴訟事件における仮処分制度に相当するような仮の権利保護の手段がないために（行政訴訟事件に民事保全法の適用が排除されている）、正義に反する事態が生じている。

執行停止を広げるための要件の緩和、義務づけ訴訟にも適用できる「仮命令」新設、拒否処分の場合にも適用できる行政事件訴訟法第 33 条第 2 項の準用、内閣総理大臣の異議の削除、民事保全法の仮処分の排除の削除などを早急に行うべきである。

#### ウ 執行停止

違法な営業停止処分や換地処分に対して取消訴訟を提起しても、それだけでは処分の執行は停止されない。しかも、執行停止の申立をしても、裁判所は容易にこれを認めない。

そのために訴訟係属中に営業停止期間が経過し、あるいは換地工事が完了することもある。営業停止期間が経過してしまえば、訴えの利益がないとして訴訟は却下され、換地工事が完了してしまえば、事情判決により請求は棄却される。

そこで、行政訴訟の提起により処分の執行が停止されるように行政事件訴訟法を改正すべきである（内閣総理大臣の異議の廃止については上記のとおり）。

#### エ 住民訴訟の改革と国に対する納税者訴訟の創設

地方自治体の行政に対するチェックについては、住民訴訟が大きな役割を果たしている。しかし、訴訟を提起し得る期間を行政行為の日を基準として定めているために、住民が知らない間に、その行政行為について訴訟を提起できなくなる事態が少なからず発生しているといわれている。

地方自治法の規定する住民監査請求期間は「行為日から 1 年」と定められているが、行為日を基準とする場合には「行為日から 3 年」、住民がこれを知ったときを基準とする場合には「知ったときから 1 年」などと改めるべきである。

また、現在は国の財務行政に対して国民が司法によってチェックする手段に乏しく、会計検査院に対して職権の発動を促すことができるだけである。国の財務行政に対しても、住民訴訟と同様の納税者訴訟の制度を創設すべきである。

## 2 国家賠償制度の改革

日本国憲法第 17 条は「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求むることができる」と定め、権力的作用に関する公務員の不法行為について国の賠償責任を認めている。

国家賠償制度は、現行の行政訴訟制度よりも人権救済機能を果たしているものの、

憲法の期待するところに照らせば、その実態はなお十分とはいえない。

#### (1) 公権力の不行使に対する救済制度

国家賠償法第1条に定める「公権力の行使」のなかに、公権力の不行使が含まれるが、公権力の不行使には、「不応答」と「国民に対する危険の防止のための権限行使を行政が怠った場合」の二つの類型がある。

「国民に対する危険の防止のための権限行使を行政が怠った場合」の不作为責任を問うには、権限不行使を違法とする作為義務が認められなければならない。広く作為義務が認められるか否かは、1(4)アで述べた行政裁量の問題であるから、国家賠償法についても、行政裁量の違法性を判断する基準に関する規定を設けるべきである。

#### (2) 救済の対象となる損害の範囲の拡大

行政訴訟において、「反射的利益」しか有しない者は行政行為を争いえないとされているのと同様に、公権力の行使によって被害を受けても、救済の対象とならない権利・利益が広範に存在するといわれている。国家賠償法においても、救済の対象となるべき「損害」を狭い意味での権利侵害に限定せず、「損害（現実の利益への侵害）」とすべきである。

### 3 審理の迅速化のための方策

行政訴訟等の審理期間等に関しても、一般の民事訴訟手続と同様、訴訟を提起してから判決等によって救済を受けるまでに長期間を要する案件が相当数にのぼり、権利の実効的な救済がはかられていないとの批判がある。

仮の救済制度が不十分なもと、少なからぬ事件で原告適格や処分性などの形式的要件が備わっているかどうかについて争われ、実質的な審理（実体審理）に入るまでに相当の期間を費やす例もあると指摘されている。実体審理に速やかに入ることができるように訴訟制度の改革を行うとともに訴訟運用のあり方にも格段の工夫が必要である。

また、行政活動の適法性（違法性）を裏付ける事実について、当該行政行為を行った行政庁が、十分に資料を開示することにより訴訟手続が促進される面も少なくない。審理の迅速化をはかる観点からも、行政訴訟にディスカバリー、ディスクロージャーの制度を導入するため、行政事件訴訟法に証拠開示義務に関する規定を設けるべきである（これは2001年4月1日施行の情報公開法や懸案の民事訴訟法の公文書提出命令の早期実施と並行する課題である）。

なお、裁判所と訴訟当事者の協議による計画審理については、先に当連合会が一

般の民事訴訟手続について述べたのと同じである。

#### 4 証拠の偏在の是正に関する方策

行政事件訴訟法を改正し、行政訴訟における行政庁手持ち資料の証拠開示義務、報告義務を定める規定を設けるべきである。

現行法では、行政庁の手持ち証拠も、一般の民事訴訟における被告のそれと同様に取り扱われるため、国民は自分に対して行われた処分であっても、行政庁の手持ち証拠について、その全ての開示を受けることができない。

行政事件訴訟法を改正し、行政庁に、事案に関連する記録の提出義務や経過報告義務を課すべきである。行政不服申立の手続においても、行政庁に説明義務を課し、あるいは、手持ち証拠の開示を義務づける制度の導入を検討すべきである。

#### 5 裁判所の人的・物的体制の強化

裁判所の人的・物的体制の強化は行政訴訟に限らず民事・刑事その他訴訟手続の全般にわたる課題である。当連合会は、別の機会に総括的に意見を提出することとし、ここではその一環として行政事件について述べる。

法の支配の意義を会得し、人権感覚に富み、独立の気概をもった裁判官を得ることは今次の司法改革の中心的課題であるが、行政事件を担当する裁判官は、さらに行政諸法規や行政の実情にも知悉していなければならない。そのような裁判官が行政訴訟を担当する体制を構築していかなければならない。

各裁判所に行政事件に通暁した裁判官が存在することが必要とされるが、いわゆる「判検交流」により国の代理人として裁判官が行政訴訟に携わって行政事件の経験を積む制度の問題点は、当連合会がつとに指摘してきたところである。

裁判官制度改革を早急に進めながら、当面の対策としては、行政事件を扱う裁判部に大学教授や弁護士からの任官者を配置することが考えられる。

さらに行政訴訟を専門に扱う裁判所（家庭裁判所と同様に、行政訴訟の第一審を管轄する）や行政事件を専門に取り扱う特別部などの設置の当否、その在り方についても、裁判官制度等の諸制度の改革との関係も踏まえて、検討する必要がある。

### 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

行政事件を扱う弁護士は限られている。その原因として、行政を相手方とする訴訟事件の勝訴率が他の事件に比べて低いこと、行政訴訟事件の多くは勝訴しても大きな経済的利益に結びつかないために提起自体を断念する例が多いこと、などがあげられている。

行政の実情や行政訴訟に通暁した弁護士が少なく、市民が行政事件を弁護士に相談しようとしても、これに応じられる弁護士を探すのに少なからず苦勞するのが実情であるといわれている。行政事件について相談を受け、訴訟事件等を担当することができる弁護士を育成し、この分野における弁護士へのアクセスを抜本的に改善していくことは弁護士会の責務と考える。

近年、各地で情報公開請求が取り組まれ、オンブズマン活動も活発化してきており、これに携わる弁護士も一定数にのぼっている。当連合会は、行政事件に関する特別研修を研修体制を整備するなどして行政関係を取り扱う弁護士を増加させること、弁護士会が実施する法律相談においても行政事件に対応できるようにすること、行政事件を取り扱うことのできる弁護士の情報を国民に提供することなど、国民が容易に弁護士にアクセスし相談・事件依頼ができる体制を整備する所存である。

## 2 ADRの実情と改革の方向

行政関係事件を扱うADRは、建築紛争などで一定の評価を得ているとの指摘もあるが、これを含めADRの実情の総合的な把握は当連合会の今後の課題である。

行政不服審査制度は、行政行為を行った行政機関に対する不服申立に対して行政機関がその内容を審査する制度として広く設けられている。しかし不服申立を認容する率はいずれも極めて低く、その実効性が十分でないとの指摘もある。さらに既に言及した行政不服審査前置主義は、行政訴訟の提起とそれによる権利の救済等を困難にしているとの批判もある。

前述 1(3)のとおり、行政不服審査前置主義をなくし、行政訴訟と選択的に行うことができるようにすべきである。

ADRの改革の方向として、各種ADRの手続を透明化し、その公正さを確保すること、審査・手続主宰者を弁護士、学者等、幅広い層から選任するとともに、その質の確保・向上をはかること、情報公開審査会にみられるように第三者的な諮問機関を設置すること、行政機関から独立性のある事務局体制等を整備して充実した相談・審査体制を作ることなどが求められる。

行政事件における市民の司法参加の在り方

中間報告の指摘するところを踏まえれば、司法が、行政に対するチェック機能を十分に果たすために敢行すべき諸改革の支柱は、第一に、「人的基盤の拡充」とりわけ「裁判官制度の改革」である。強大な行政の機能を司法を通じて国民がチェックするには、中間報告が「国民が求める裁判官像（その資質と能力）」でいうような裁判官でなければならない。

第二に、「国民の司法参加」の導入である。行政訴訟の分野は専門性が高く、わかりにくいといわれることがある。それを克服して市民感覚から離れた裁判にならないようにするためには、「広く一般の国民が、裁判官とともに責任を分担しつつ協働し、訴訟手続において裁判内容の決定に主体的、実質的に関与」する制度を構築する必要がある。中間報告の「国民の司法参加」の「訴訟手続への新たな参加制度」は「主として刑事訴訟事件の一定の事件」だけでなく、行政訴訟分野にも拡充しなければならない。