

平成12年12月26日

「司法の行政に対するチェック機能の強化」に関する質問についての回答

最高裁判所事務総局

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

▪ 行政事件訴訟制度

〔基本的視点〕

行政訴訟の中核は、行政庁の行為が違法であるとしてその取消しを求める取消訴訟である。そして、行政庁の行為のうち、どのような行為について、だれが何を問題としていつまで司法に対しその取消しを求めることができることにするかは、司法権に対しどの範囲で行政権の判断を覆す権限を与えるかという立法政策の問題である。すなわち、取消訴訟の対象を広げるべきかどうか、広げるとしてどこまで広げるかなどは、行政権と司法権のバランスをどのようにとるかという三権相互の関係の在り方、権力分立の在るべき姿という国の制度の根幹に関わる重大な問題である。

したがって、行政に対する司法のチェック機能の在り方を議論するためには、憲法論を含め多方面からの慎重な検討作業を要するものであり、かつ、統一的な制度設計が要請されることから、行政事件訴訟法の改正の要否、内容にとどまらず、三権の抑制均衡の在るべき姿を総合的に議論、検討していくべき必要がある(注1)。

行政事件訴訟法は、例えば、原告適格については、9条において、行政処分「取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」が訴えを提起できるという一般的な規定を置くにとどめ、具体的にいかなる者が「法律上の利益を有する者」に該当するかは、個別の行政実体法の規定によって決定される

という構造となっている。例えば、森林法は、同法に基づく保安林指定に「直接の利害関係を有する者」は、保安林指定解除について、意見書の提出や聴聞手続への参加をすることができると規定しており(同法27条, 32条等)、このこと等から「直接の利害関係を有する者」は保安林指定解除処分に対する原告適格を有するとされた(いわゆる長沼ナイキ事件, 最一小判昭和57・9・9民集36巻9号1679頁)。

このように、現在の行政訴訟の訴訟要件の主要なものは、個別の行政実体法によって内容が規定されており、その変更についても行政実体法の改正により必要性に応じたきめ細やかな対応が可能な場合が少なくない。

(注1)なお、我が国では行政訴訟の認容率が低いことや、行政訴訟の件数が少ないことなどを理由に、行政事件訴訟法の改正の必要があるとの指摘がある。しかし、実際は、下表のように、我が国の行政訴訟の認容率は、ドイツの行政裁判所における認容率よりむしろ高い。

また、我が国の行政訴訟の件数(1795件(地裁第一審及び高裁第一審, 平成11年))が、ドイツ(20万1543件(平成10年)), フランス(10万6985件(平成9年))と比べて少ない理由として、例えば、我が国では、行政指導により問題を処理したり、税務当局が更正処分をする前に修正申告を促すなど、行政庁側の柔軟な対応が行われて行政処分まで至らないことが多く、不利益処分の数自体が少ない点が指摘されている(濱秀和「実務を通じてみた行政訴訟制度の問題点」(公法研究52巻165頁所収)173頁)。

これに対し、例えば、ドイツで行政訴訟の件数が多い理由としては、国民の権利意識が高く自己の主張を貫徹しようとする姿勢が強いこと、庭に小さな物置や駐車場を設置するについても逐一法令によって規制を受けるなど日常生活全般を法律によってくまなく規律しようとする傾向が強く行政処分が頻繁に発令されていること、規制違反に対する対応も極めて厳格で違反者にはほぼ例外なく除却命令などの強制手段による規制がされ、さらには、申立書の添付資料の不備等も追完を待たずに即

座に申立てを却下するなどの対応も多いこと等、我が国と異なる事情が指摘されている(司法研究報告書第51輯第1号「ドイツにおける行政裁判制度の研究」420頁)。

	全判決件中，認容判決(一部認容も含む)の占める割合	全既済件中，認容判決(一部認容も含む)の占める割合
日本(平成11年)	20.1%	15.5%
ドイツ(平成10年)	19.8%	8.5%

\* 統計資料：「平成11年度行政事件の概況」法曹時報52巻9号94頁(日本)  
 Verwaltungsgerichte 1998(ドイツ)  
 Annuaire statistique de la justice 1999(フランス)

〔各論〕

ア 訴え提起を容易にするための方策(訴訟要件の緩和等)

行政事件訴訟法には、訴訟要件としていわゆる処分性、原告適格、出訴期間の制限等が規定されている。このような訴訟要件は、行政庁の行為によって権利利益を侵害された者を司法権の行使によって救済すべきであるとの要請と、行政庁の行為は一般に公益に関わるものが多く、その円滑な遂行や法的安定性が国民生活全体の利益のために必要であるという要請の調和点として、司法権にどこまで行政庁の行為に対する審査を行わせるかという観点から定められたものである。なお、このような観点は、我が国では行政訴訟を司法権に属する司法裁判所が担当することとされているために要請されるものであり、行政訴訟を行政権に属する行政裁判所が担当するフランスなどとは自ずから観点が異なることになる。

このように、訴訟要件を緩和するかどうかは、我が国における司法権と行政権の役割をどのように考えて、上記の二つの要請をどのように調和させる

のが相当かという視点から検討することが必要であろう。

- 処分性について

処分性の要件は、行政庁のいかなる行為を司法審査の対象とするかを定めたものである。行政事件訴訟法は、そもそも司法権の役割は国民の権利義務に関する具体的な紛争を解決することにあることにかんがみ、多種多様な行政庁の行為のうち、国民の権利義務に直接影響を及ぼす行為を司法審査の対象とすることによって上記の二つの要請の調和を図ろうとしたものと解されている。現行法の定める処分性の要件は、本来の司法権の範囲内において、司法に行政庁の行為の適否を審査させようという一つの合理的な考え方に立脚したものであるといえる。

処分性の要件を緩和する場合は、行政庁の行為に対する司法の審査権限が拡大されることになる。その場合には、国民の権利義務に直接影響がない行政庁の行為まで取消訴訟の対象とすることになり、状況に応じて専門的見地から施策の企画立案を行いそれを遂行するという行政の役割と、具体的な法律上の紛争の解決を主たる使命とする司法の役割とのバランスの在り方が大きく変更されることになる。

したがって、処分性の要件の改正に当たっては、司法と行政の抑制均衡のバランスをどのように図るかという点を十分に検討する必要がある。また、取消訴訟の対象を広げる場合であっても、行政庁の行為は多種多様であるから、行政事件訴訟法の改正という一般的な形よりも、むしろ、個別の行政実体法によって対象となる個々の行政庁の行為の効力等を個別に変更する方が適正に改正を行うことができるのではないかという指摘もあるので、両者の得失等を十分に考慮して、多角的に検討する必要がある。

- 原告適格

原告適格の要件は、対象とされる行政処分についてだれが訴訟を提起できるかを定めたものである。そして、行政事件訴訟法は、司法権の役割が国民の権利義務に関する具体的な紛争を解決することにあることにかんがみ、その行政処分を取り消すことについて法律上の利益を有する者に原告適格を認めることとしたものと解されている。これは、処分性の要件と同様、本来の司法権の範囲において、行政庁の行為の適否を審査させようという一つの合理的な考え方に立脚したものであるといえる。

事実上の利益がある者には原告適格を認めることとすれば、従来よりも訴えを提起できる者の範囲が広がる。その場合には、具体的な権利義務には影響がなく事実上の利益を害されるにすぎない者も訴えが提起できることになり、司法の役割と、行政とのバランスの在り方を大きく変えることになるのではないかと批判が生じることになる。さらに、事実上の利益がある者にも原告適格を認めるならば、例えば、税務訴訟で課税処分を受けた者の配偶者や家族等も原告適格を認められる可能性もあるなど、原告適格の制限がなくなるおそれがあり、ひいては、違法な行政処分に対してはだれもが裁判所にその是正を求めることができることになって、結果的に客観訴訟を原則的な訴訟形態とすることになり、国民の具体的な権利義務に関する紛争を解決するという本来の司法権の在り方が大きく変容されると指摘されている。

したがって、原告適格の要件の変更については、処分性の要件と同様、司法と行政のバランスや個別行政実体法による改正との得失等多角的な見地から検討する必要がある。

#### イ 行政不服審査制度との関係

一定の行政行為については、個別の行政実体法で、裁判所に対して取消訴訟を提起する前に、行政上の不服申立てを経なければならないこととされて

いる(審査請求前置主義)。このような審査請求前置主義を採用すると、例えば、課税処分をめぐる紛争のように大量かつ反復して発生し、その処理に専門的知識を要する紛争について、行政不服審査の段階で専門的知識を活用して紛争を処理することにより、早期の解決が図られ、裁判所の負担も軽減されるという意義があると言われている。税務紛争を例にとると、相当割合の事件が行政不服審査の段階で処理されている(注2)。

このような審査請求前置主義を制限する方向で見直すかどうかは、現行行政事件訴訟法制定の際に、いわゆる訴願前置主義の是非をめぐって様々な議論がされた結果も踏まえ、このような制度のメリット、デメリット等を実証的、多角的に検討する必要がある。

(注2)税務訴訟(国税に関するもの)の新受件数(第一審)と、これに前置された行政不服審査(国税に関するもの)における処理件数は下表のとおりである。

税務署長の処分に対する取消訴訟を提起するためには、原則として、処分行政庁に対する異議申立てと、国税不服審判所長に対する審査請求の二段階の手続を経ることが必要である。

	異議申立 処理件数	同取消件数	審査請求 処理件数	同取消件数	税務訴訟 新受件数
平成9年度	5 9 7 2	5 3 5	3 0 7 0	3 6 6	3 7 9
平成10年度	5 5 0 3	5 6 6	3 2 7 6	5 1 5	3 6 9

\* 統計資料：「平成9年度における国税に関する不服申立て及び訴訟の概要」税務事例31巻3号61頁、「平成10年度における国税に関する不服申立て及び訴訟の概要」税務事例32巻2号47頁

## ■ 国家賠償制度

### ア 国家賠償訴訟の件数、内容、審理期間、結果など

裁判所として、保有している統計はないが、法務省訟務局「平成11年における訟務事件の概況」法曹時報52巻7号139頁以下によれば、平成11年における国に対する国家賠償事件は、新受1766件、既済1761件、未済2499件となっている。

イ 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。

行政訴訟制度は、行政側の違法な行為を取り消して、侵害された国民の利益の救済を図ることを目的とする。これに対し、国家賠償制度は、行政側の違法な行為により国民が被った損害を金銭的に填補して、損害を受けた国民の利益の救済を図ることを主たる目的とし、行政側の違法な行為から国民の権利を救済するという点で行政訴訟制度と目的を共通にしているが、行政訴訟制度とは異なり、行政側の行為の法的効力自体に司法権が影響を与えるものではない。

国家賠償法は、条文数が少なく、文言も抽象的なものではある。しかし、それゆえにかえって、裁判所による柔軟な解釈を可能とし、行政側の違法な行為により損害を被った国民の救済という国家賠償法の理念に沿った判例が積み重ねられてきたという面もある。

行政の司法的チェックによる国民の権利救済については、行政訴訟制度と国家賠償制度を、それぞれの構造の違いを踏まえた上で、トータルでその機能等について検討していく視点が必要である。また、国家賠償制度をどのようなものとすべきかについては、訴訟当事者のみならず、納税者としての国民一般も含んだ全国的な視点で多角的に検討すべきであろう。

ウ 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。

国家賠償訴訟においては、行政訴訟と同様、法律的、専門的な知識が求め

られる場合も少なくない。そこで、このような訴訟を適正迅速に処理していくためには、特に、弁護士へのアクセスの拡充、終期を見通した計画審理の導入、専門家の活用等の方策について、検討していく必要があると考えられる。

裁判所としては、6月の民事司法の審議の際に、国家賠償訴訟を含む民事訴訟全般について、上記のような検討課題を指摘し、それに対する方策も提示したところである。

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

国家賠償法は、条文数が少なく、文言も「公務員」、「公権力の行使」など抽象的なものが多いが、前述のとおり、それがゆえに、裁判所による柔軟な解釈が可能となっている面もある。

例えば、「公務員」については、国家公務員法等の「公務員」とは異なり、単に組織法上の公務員に限らず、市長の委託を受けて予防接種を行う医師など実質的に公権力の行使たる公務の執行に携わる者も含まれることとされ、また、「公権力の行使」については、行政事件訴訟法等の「公権力の行使」とは異なり、統治作用としての優越的意思の発動として行う命令、強制等の権力作用に限らず、行政指導等の非権力的作用も含まれることとされている。

このようなことから、行政訴訟と国家賠償訴訟は、相互補完性をもって機能し、行政側の違法な行為により損害を被った国民の救済を図っているという面があると言えよう。

オ 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、立証責任の転換をはかる必要の有無について、どのように考えられるか。

後記 ▫ 参照

- 審理の迅速化のための方策

行政訴訟は、通常の民事訴訟と比べると、争点が複雑多岐にわたり、内容が専門的で文献等が乏しい分野に及ぶことも少なくない。その上、通常の民事訴訟のように和解や欠席判決により事件が終了する場合は皆無に近いことなどから、通常の民事訴訟より審理が長期化する要素がある。

行政訴訟の審理については、平成10年に施行された新民事訴訟法の趣旨に則り、争点整理や集中証拠調べ等が積極的に実施され、また、計画審理を実践するなどして成果を上げつつある。行政訴訟の第一審の平均審理期間は、平成元年の26.0月から平成11年は19.7月に短縮されてきているが(注3)、中には長期化している事件もある。裁判所としては、今後、審理の終期を見通した計画的な審理の実現などにより、一層の審理の迅速化、充実化を図っていきたいと考えている。その具体的内容は、民事司法のところで述べたとおりである。

(注3)ちなみに、制度が異なるので単純に比較することはできないが、例えば、ドイツの行政裁判所の平均審理期間は16.8月(平成10年)、フランスの地方行政裁判所は23.5月(平成9年)である。

\* 統計資料：「平成11年度行政事件の概況」法曹時報52巻9号94頁(日本)

Verwaltungsgerichte 1998(ドイツ)

Annuaire statistique de la justice 1999(フランス)

#### ■ 証拠の偏在の是正に関する方策

行政訴訟、国家賠償訴訟では、証拠が被告である行政側に偏在していることが多い。そこで、裁判所は、被告となった行政側に対し、争点に関する資料の提出を促したり、必要に応じて事実関係を時系列に並べた一覧表等の提出を求めたりするなど、事案の解明に必要な資料が法廷の場に適時に提出されるよう訴訟指揮や釈明等を行って対応してきているところである。また、裁判所は、情報公開条例に関する多数の裁判例にみられるように、条例の予定するところ

に従って公文書の公開を命じてきたのであって、上述の実務の運用と相まって、原告側も相当程度、必要な情報にアクセスできる状況にある。

このような実務の運用を超えて、主張立証責任とは無関係に行政側に一般的な資料提出義務を課することを提唱する考えもある。しかしながら、証拠の偏在が指摘される他の民事訴訟とのバランスや、いわゆる情報公開法や民事訴訟法の文書提出命令などとの整合性などの問題点があるので、多方面から慎重に検討することが必要になると思われる。

- 裁判所の体制(人的・物的体制)の強化

行政訴訟は、行政庁の公的判断の適否について司法が判断するという特殊性と重要性があることに加え、このような争訟の特徴に対応する特別な手続法に従って、非常に複雑で専門的技術的な行政法規を解釈する必要があるため、裁判官にとっても判断が難しい事件類型である。このため、行政訴訟の第一審は、地裁では本庁だけが取り扱うこととされ(地方裁判所及び家庭裁判所支部設置規則1条2項)、ほぼ全件が合議体で審理されている。また、特に事件数が多い東京地裁、大阪地裁等にはこれを専門的に取り扱う専門部や集中部が置かれている。

行政訴訟は、このように行政事件訴訟法、行政実体法に関する体系的な知識、経験が求められる専門性の高い訴訟類型であり、行政訴訟に関する実務的、実践的な文献が必ずしも多くないため、裁判所では、裁判例を体系的に整理した執務資料を整備して裁判官の参考に供し、司法研修所等で行政訴訟に関する研究会を行うなどして、裁判官の知識の習得、理解の促進を図っている。今後も、行政事件に通じた裁判官を育てるため人事配置、ローテーションについても工夫していく必要がある。

また、行政訴訟の中には、当事者が極めて多数であったり、原発訴訟に代表されるように争点が複雑困難なものが少なくないため、事件の係属状況に応じ、

機動的な人的態勢の整備も図っていく必要があると考えている。

## 2 国民からのアクセスの改善

### ▪ 弁護士へのアクセスの改善

国民にとって、行政訴訟を通じて十分な救済を得られるようにするためには、行政実務、行政法規に精通した弁護士へのアクセスが容易であることが必要である。しかし、現状では、行政訴訟を担当する弁護士の数は非常に少なく、弁護士が行政紛争を処理する能力はかなり問題であるとの指摘(注4)や、日弁連としても、行政法に精通した弁護士を育成することにもっと力を注ぐべきであるとの指摘(注5)がされている。このようなことから明らかなように、行政紛争を適切に処理する能力、知識のある弁護士の数は極めて限られているといわざるを得ない。また、弁護士の専門分野についての情報が不足していることも、弁護士へのアクセスを阻害する要因となっていると思われ、これらの改善が望まれる。

(注4)濱秀和「実務を通じてみた行政訴訟制度の問題点」(公法研究52号165頁所収)  
182頁

(注5)湯川二郎「行政訴訟の現状とこれからの課題」(山村恒年編「市民のための行政訴訟制度改革」22頁所収)34頁

### ▪ 行政に対する国民のチェック機能を強化していく上で、個々のADR又はADR制度全般をどのように改革・改善していく必要があるか

ADRでは、厳格な裁判手続と異なり、利用者の自主性を生かした解決、非公開での解決、簡易かつ迅速な解決など、実情に沿った柔軟な解決や、多様な分野の専門家の知見を生かしたきめ細やかな紛争解決を図ることが可能である。

現在、我が国には、公正取引委員会、公害等調整委員会、証券取引等監視委員会や国税不服審判所のように、一定の分野の紛争について、専門的知識を生

かして迅速に判断を行う機関が存在し、一定の成果を上げているが、各機関の判断に対する司法審査の在り方はそれぞれ異なっており、例えば、公正取引委員会では、その審決に実質的証拠法則が認められ、その認定事実を裏付ける実質的な証拠があるときには裁判所を拘束するとされている。

このように、ADRには多様なものがあることから、その目的、組織の独立性、手続の適正さ、求められる専門的知識の程度、その判断に対する司法審査の在り方など、多様な要素を総合的に判断して、対象とする事件類型に適する紛争解決手段はどのようなものであるか、司法とどのように役割分担をしていくのが国民にとって最も望ましいかなどについて、十分検討する必要がある。

### 3 行政事件における市民の司法参加(陪審制・参審制)の在り方

国民の司法参加には、裁判内容に国民の健全な社会常識を反映させるという意義がある。ところで、行政訴訟については、行政活動の専門細分化に伴い、行政法規も複雑な体系をなしており、行政法規の解釈に当たっても、複雑困難な問題が多く、高度の法律的、専門的な知識が必要とされるし、事実認定よりもむしろ行政法規の解釈が争点となることが多い。行政訴訟に国民参加型の参審制を導入しているドイツでも、参審員の関与を積極的に評価する意見がある一方で、複雑で難しい事件が増えて、参審員が事件の内容を理解するのが困難であるという問題が生じているとの指摘もある。また、諸外国において、専門性の高い分野について一般的な国民参加制度の見直しが図られているが、この辺りの事情も考慮する必要がある。

行政訴訟における国民の司法参加の在り方については、このような行政訴訟の特性に留意し、多角的に検討していく必要があると考える。

なお、陪審制、参審制については、その形態によって憲法適合性について様々な議論がされており、この点についても検討をする必要がある。