行政事件訴訟法の改正

-行政訴訟の現場に及ぶ影響

会員 関 葉子

■弁護士の立場から改正法を考える

平成16年6月9日,行政事件訴訟法の一部を改正する法律が公布され(平成16年法律第84号。以下「改正法」という),公布の日から1年を超えない範囲内で施行されることとなった。

既に多くの雑誌や書籍に改正行政事件訴訟法の解説 が掲載されているところである。

したがって、改正の詳細は他の解説に譲ることとし、 ここでは改正法の概要を踏まえたうえで、行政訴訟の 現場に及ぶ影響について弁護士の立場から考えてみる ことにした。あくまでも一弁護士の見解としてお読み いただければ幸いである。なお、以下では行政事件訴 訟法を単に「法」とよぶ。

■改正法の概要

改正法の概要(首相官邸HPの「行政事件訴訟法の一部を改正する法律について(概要)」を引用)は,以下のとおりである。

(1) 救済範囲の拡大

ア 取消訴訟の原告適格の拡大

原告適格の判断において、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・性質な どを考慮すべき旨を規定する(改正法9条2項)。

イ 義務付け訴訟の法定

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法定す る(改正法3条6項)。

ウ 差止訴訟の法定

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法定する(改正法3条7項)。

エ 確認訴訟を当事者訴訟の一類型として明示 確認訴訟を当事者訴訟のうち公法上の法律関係 に関する訴訟の一類型として明示する(改正法4 条)。

(2) 審理の充実・促進

裁判所が、釈明処分として、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制度を新設する(改正法23条の2)。

(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

ア 抗告訴訟の被告適格の簡明化

訴訟手続を簡明にするため、被告を行政庁から、 処分をした行政庁の所属する国又は公共団体に改 める(改正法11条)。

イ 抗告訴訟の管轄裁判所の拡大

国を被告とする抗告訴訟は、原告住所地を管轄 する高等裁判所所在地の地方裁判所にも訴え提起 を可能にする(改正法12条)。

ウ 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 されている取消訴訟の出訴期間を6か月に延ばす (改正法14条1項)。

エ 出訴期間等の情報提供(教示)制度の新設 処分をする際,その相手方に対し,取消訴訟の 被告,出訴期間,不服申立前置等に関する情報提 供をする制度を新設する(改正法46条)。

(4) 本案判決前における仮の救済制度の整備

ア 執行停止の要件の緩和

執行停止の要件について、損害の性質のみならず、損害の程度や処分の内容及び性質が適切に考慮されるように「回復の困難な損害」の要件を「重大な損害」に改める(改正法25条2項)。

イ 仮の義務付け・仮の差止めの制度の新設

一定の要件の下で、裁判所が、行政庁に対し、 処分をすべきことを仮の義務付け、又は処分をす ることを仮に差し止める裁判をすることができる 制度を新設する(改正法37条の5)。

■実務への影響が大きいと考えられる改正

次に,改正法が,実務にどの程度影響を及ぼすかを 個別に検討していきたい。

1. 明らかに大きな影響がある改正

①執行停止の要件の緩和

これまで、執行停止は「回復の困難な損害を避ける ため緊急の必要があるとき」の要件ゆえ、実務上認め られるケースが限られていた。

改正法25条2項では、本要件が「重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」とされ、執行停止の要件が大幅に緩和された。また、これに伴い、同条3項として、「裁判所は、前項に規定する重大な損害を生ずるか否かを判断するに当たっては、損害の回復の困難の程度を考慮するものとし、損害の性質及び程度並びに処分の内容及び性質をも勘案するものとする」との規定が新設された。

具体的にどの程度の損害があれば重大な損害ありと 認められるかは、今後の裁判例を待たなければ明らか ではないが、少なくとも、これまでは厳格に運用され てきた回復の困難な損害の要件が緩和され、重大な損 害があるものとして認容される可能性は十分にあり、 執行停止による救済が可能になる事例が増えるものと 期待される。

②出訴期間の延長

これまで、出訴期間は処分又は裁決があったことを 知った日から3か月以内とされてきたが、改正法は出

訴期間を6か月に延長し、さらに従前は不変期間とされていた出訴期間を「正当な理由」があれば延長可能とした(改正法14条1項)。

また、審査請求を経た場合の出訴期間に変更はないが、初日算入とされていた従前の規定が削除され、初日不算入で統一された。

行政訴訟の提起には、決断に時間を要する場合が少なくない。しかも訴訟準備も容易でないことから、従来の出訴期間では泣き寝入りせざるを得ないケースも存在したと思われる。今回の改正により、従来は出訴期間の要件を満たしていないとして諦められた事例でも訴訟提起が可能となる場合が少なからず存在すると考えられる。

2. 恐らく大きな影響があると考えられる改正

①取消訴訟の原告適格の拡大

取消訴訟において処分の名宛人に原告適格が認められるのは当然のこととして、名宛人以外の第三者に原告適格が認められにくいことが問題とされてきた。

この点に関し、法9条1項は、「当該処分又は裁決の 取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者」との 文言を用いているが、その意味をめぐっては法律上保 護された利益説と法律上保護に値する利益説との対立 が存在していた。

判例は、従前より法律上保護された利益説に立ち、第三者の原告適格を狭く解してきたが、近時の最高裁(最判平成1・2・17民集43巻2号56頁、最判平成4・9・22民集46巻6号571頁など)は、法律上保護された利益説に立ちつつも、処分の根拠となった法令以外の関連法規まで考慮したり、被害の内容や程度を考慮することで、要件を緩和する傾向にあった。

今回の改正は、このような近時の最高裁の傾向をふまえ、9条2項を新設し、処分又は裁決の根拠となる法令の文言のみによることなく(i) 当該法令の趣旨及び目的(ii) 当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとし、さらに、(i) 当該法令の趣旨及び目的を考慮するにあたっては関係法令の趣旨及び目的を考慮すべきこと、(ii) 利益の内容及び性質を考慮するにあたっては、根拠法令に違反して処分がなされた場合に害されることになる利益の内容、性質、

程度等を考慮すべきこととした。

したがって、改正法はあくまでも法律上保護された 利益説に依拠するものであるが、従来の形式的かつ限 定的な解釈ではなく、国民の権利利益の救済の趣旨か ら柔軟な解釈を行なうものであり、原告適格の判断に 大きな影響を及ぼすものと考えられる。

上記の諸要件を満たすことにより、従来は当事者適格なしとして門前払いされていた多くの紛争において本案判決がなされる可能性がある。

②確認訴訟の当事者訴訟の一類型としての明示

当事者訴訟の一類型としての確認訴訟は,改正前の 法律でも解釈上可能でありながら,あまり利用されて こなかった。

改正法では、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が明示された(改正法4条)。これまでごく限られた場合にしか利用できないと消極的に捉えられてきた公法上の確認訴訟について、その積極的な活用を図ろうとする明文化であると考えられる。

もっとも、処分性の要件を満たさないために抗告訴訟が不可能な事案について確認訴訟による救済が可能かどうかは、個別的に検討する必要がある。例えば、行政指導が違法であることの確認を求める訴訟が可能となれば、様々なケースで大いに活用されることが予想されるが、改正法は、このような訴訟が直ちに可能であると言えるほど明確な規定ぶりとなっているわけではない。今後の裁判実務の蓄積が待たれるところである。

3. 原告側弁護士の負担を軽減させる改正

1) 釈明処分

裁判所は、取消訴訟の審理において、必要があると 認めたときは、行政庁に対し、処分又は裁決の根拠と なる法令の条項、処分又は裁決の原因となる事実その 他処分又は裁決の理由を明らかにする資料の提出を求 め(被告である行政庁ないし被告が所属する国又は地 方公共団体に属する行政庁の場合)・送付嘱託をする (上記以外の行政庁の場合)ことができるとの規定が新 設された(改正法23条の2)。

これまでも、裁判所の訴訟指揮により被告である行

政庁から資料が提出される事例は存在したが、あくまでもケース・バイ・ケースであり、資料の入手が困難な事例も少なくなかった。

明文で規定されることにより,裁判所の積極的な釈明処分を求めることが可能となり,原告側にとっては,立証上のハンディを大幅に補うことができると考えられる。

なお、行政庁側が正当な理由もなく提出・送付を拒む場合には、文書提出命令の活用も考えられる。ただし、行政庁は、正当な理由(プライバシー情報が含まれる場合など)がある場合には、提出ないし送付を拒むことができる。

②被告適格の簡明化

従前は、取消訴訟の被告適格(被告となる資格)を有するのは、処分を行なった行政庁とされていたが、改正法では、原則としてその行政庁が所属する国又は公共団体が被告適格を有することとされた(改正法11条)。

例えば、建築確認処分取消訴訟の被告はこれまでは 建築主事であったが、改正後は建築主事の所属する地 方公共団体となる。

③抗告訴訟の管轄裁判所の拡大

抗告訴訟の管轄裁判所は、これまでは処分庁たる行政庁の所在地の裁判所とされていたが、改正法は被告適格に関する改正を受けて被告(国又は公共団体)の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所に管轄を認めたほか、処分又は裁決をした行政庁の所在地を管轄する裁判所にも従前どおり管轄を認めた。換言すれば、これまでの処分庁の所在地の裁判所に加え、処分庁の所属する国又は公共団体の普通裁判籍も選択肢として増えたということである。

さらに、国(及び国に準ずる性格の一部の公共団体)を被告とする抗告訴訟に関しては、上記のほか、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(特定管轄裁判所)にも裁判を提起できることとされた(改正法12条)。

これらの改正により、原告側に裁判所の選択肢が増える。特に、国を相手とする訴訟では、行政専門部を有する東京地方裁判所に訴訟を提起するケースは増加するものと考えられる。

4 教示制度の新設

これまでは、行政不服審査法に規定があるのみであったが、今回の改正で、行政事件訴訟法においても、取消訴訟の教示の制度が創設された(改正法46条)。行政庁は、取消訴訟を提起することができる処分又は裁決をする場合(口頭でする場合を除く)には、当該処分又は裁決の相手方に対し、(i)被告とすべき者(ii)出訴期間(iii)審査請求前置主義の適用がある場合はその旨を教示しなければならない。

教示により、審査請求前置などに関する実務上の混乱をあらかじめ回避することができ、手続を検討する 弁護士の負担も軽減すると考えられる。

4. 未知数の改正

○義務付け訴訟,差止訴訟の法定及び仮の義務付け, 仮の差止めの制度の新設

これまで無名抗告訴訟と位置づけられてきた義務付け訴訟,差止訴訟が法定抗告訴訟として規定された。また,これに伴い,仮の救済制度である仮の義務付け,仮の差止めの制度も新設された(改正法37条の5)。

明文で規定されることにより、より積極的に利用され、認容される可能性もあると考えられるが、他方で、

勝訴要件はかなり厳しいものとなっており、どの程度 認められるかは現実の運用を見なければわからないと ころである。

■改正法の遡及効

改正後の規定は、原則として新法の施行前に生じた 事項にも適用される(改正法附則2条)。したがって施 行前に提起された取消訴訟等の原告適格、義務付け訴 訟の成否などは、新法の規定によって判断されること になる。したがって、現に係属する訴訟で請求を追加 することも考えられる。

■今後の動向

改正法附則50条にて、改正法の施行後5年を経過した場合に、新法の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものと定められている。したがって、積み残しとなった課題のほか、施行後に明らかとなった運用上の問題点などが再検討される予定である。