

行政法制度に関する第二次改革の要望書

平成17年10月18日

日本弁護士連合会

行政主導の社会の仕組みは、経済を量的に拡大することが最大の目標であった時代には有効性を持ちましたが、我が国が世界有数の豊かな国になり、国民の価値観が多様化した今日、綻びは明らかとなりました。

そのような時代の司法の役割について、政府のもとにおかれた司法制度改革審議会の意見書（平成13年6月）は、事前規制型から事後審査型への行政スタイルの転換していく中であって、行政改革・規制改革とならんで、誤った行政活動を是正する行政訴訟制度が大きな役割をもつことを指摘しました。

意見書が指摘するように、これまでの行政訴訟制度は、国民の救済手段として不十分であり、かつ行政に対するチェックという機能も果たしてきませんでした。

そこで、上記意見書を受けた司法制度改革推進本部のもとで、行政訴訟制度の改革が検討され、行政事件訴訟法が改正されるとともに、平成16年10月に積み残し課題に関する検討結果「行政訴訟検討会最終まとめ - 検討の経過と結果」が発表されました。

今般の行政訴訟改革は、行政事件訴訟法の一部改正により、司法の行政に対するチェック機能の強化を部分的に実現するものでありました。しかし、上記意見書が述べた包括的な改革項目からしますと、なお積み残した課題は数多くにのぼっています。

その中の主要課題は、裁量統制の改革、行政計画・行政立法の争訟手続の整備、客観訴訟の充実（団体訴訟、納税者訴訟の創設）で、これらが第二次改革の主要課題であります。なお、行政手続法の行政立法に関する規定が改正され、平成17年6月29日に公布されましたが、第二次改革の必要性は全く減じておりません。そして、司法の行政に対するチェック機能を強化するためには、行政訴訟制度、行政手続の改革にあわせて、個別実体法を含めた改革も不可欠です。

そこで、当連合会は、第二次改革をすみやかにかつ十分な検討をもって準備するため、内閣に行政法制度改革審議会（仮称）を設置することを要望致しま

す。

改革議論は広く国民に公開するものとし、有識者、在野法曹を含めて多角的議論ができるような審議会とし、委員の人選には十分な配慮をすべきです。

事務局の組織体制は第二次改革を推進するためには重要であり、法務省、最高裁、日弁連からの任命のほか、経済団体、労働団体などから推薦を受けた有識者、及び、行政法研究者などで構成されるものとし、常勤、非常勤を含め、整備された推進体制としなければなりません。

そして審議会は、3年を目処として答申を出すこととします。

なお、当連合会としましては、上記主要課題、その他の諸課題について、「行政法制度に関する第二次改革の要綱案」として取り纏めましたので、別紙のとおり添付致します。

添付

行政法制度に関する第二次改革の要綱案

・裁量統制の改革

行政の裁量に対する裁判所の審査を充実させるために、行政事件訴訟法第30条の規定を見直し、合理性の基準、比例原則、代替案の検討等の裁量に関する司法審査の基準を法定する。

今次の行政訴訟改革は、主観訴訟の訴訟要件を緩和することに主眼が置かれていたが、裁量審査に関する直接の手当てはなされていない。しかし、「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条の規定は、具体的内容が何ら明らかではなく、司法による裁量審査の基準は明確となっていない。司法制度改革推進本部事務局の「行政訴訟検討会最終まとめ - 検討の経過と結果 - 」(平成16年10月、以下「検討会最終まとめ」という。)も、行政訴訟改革の主要な積み残し課題の1つに「裁量に関する司法審査」を挙げている。

そこで、前提となる個別法における処分要件や手続の定め方の改善や、行政手続法の改正・整備とともに、これまでの判例の蓄積や学界の研究実績を踏まえて、合理性の基準、比例原則、代替案の検討等の裁量に関する司法審査の基準を法定すべきである。

・行政立法・行政計画に対する行政手続・争訟手続の整備

行政立法・行政計画の適法性に対する司法的チェック手段を確立するために、行政事件訴訟法上の抗告訴訟、公法上の当事者訴訟とは別に、行政立法の効力・違法性を直接の審理対象とする新たな訴訟制度を創設するとともに、あわせてその前段階の行政手続及びその参加手続・不服申立手続を整備する。

検討会最終まとめが、行政訴訟改革の積み残し課題のうち主要なものとして、「行政立法の司法審査」及び「行政計画の司法審査」を挙げているように、行政立法及び行政計画に対する司法的チェックは、現行制度(抗告訴訟、公法上

の当事者訴訟、国家賠償訴訟)では不十分であり、処分性の認められない行政立法・行政計画についても、その一般性・抽象性・多種多様性に配慮しながら、早期の段階における司法審査を確保することが必要である。

この点、都市計画について、いわゆる圏央道あきる野IC事業認定・収用裁決取消訴訟第一審判決(東京地判平16年4月22日判時1856号32頁)が、事情判決の適用の可否に関する判断において、事業計画の適否について早期の司法判断を可能にする争訟手段を新設することが是非とも必要であると付言したことは記憶に新しいところである。

そこで、権力分立の中で司法が果たすべき役割を踏まえつつ、一定の行政立法及び行政計画を直接の訴訟対象とする新たな訴訟制度を、一般法または個別法において創設する必要がある。その際には、他の救済類型との役割分担を考慮しつつ、訴訟対象とすべき範囲、原告適格、訴訟参加、出訴期間の要否、判決効、仮の救済等について更に検討を行う。

・団体訴訟制度の創設

消費者団体や環境保護団体が原告となり、拡散的集団的利益を守るための客観訴訟を提起することを認める団体訴訟制度を創設する。

改正行政事件訴訟法第9条第2項は、原告適格の範囲を実質的に拡大するために考慮事項を規定したが、主観訴訟である抗告訴訟では、特定の個人の利益に必ずしも還元しがたい消費者保護、環境保護、文化財保護などの拡散的集団的利益の司法的救済を図ることができない。検討会最終まとめも団体訴訟を行政訴訟改革の主要な積み残し課題の1つと位置付けている。

そこで、消費者保護団体や環境保護団体のように公益性を有する団体が公益を擁護するために一定の行政庁の行為の違法を争う訴訟制度を、一般法または個別法において創設する必要がある。その際には、先行している民間の訴訟制度である消費者団体制度の検討結果を参照しつつ、訴訟対象とすべき範囲、適格団体の要件、主観訴訟との調整、判決効等について更に検討を行う必要がある。

・公金検査請求訴訟制度の創設

**国レベルの財務会計行為を国民が監視し是正するための制度として公金
検査請求訴訟を創設する。**

地方自治法においては、普通地方公共団体の住民が、その財務行為の違法性をチェックし、損害を回復する訴訟として、「住民訴訟」が認められている。

住民訴訟は、地方自治法に規定された客観訴訟であり、住民であれば、誰でも、普通地方自治体における違法な財務行為について、その差止め、損害賠償請求・不当利得返還請求訴訟などを提起することができる。これまで公共事業談合、官官接待、不正裏金、不正補助金、不正手当など多くの事案で、住民の訴えに基づいて、裁判所が違法行為を認定し、その結果、普通地方自治体の損害が回復、防止され、更に普通地方公共団体の行政における財務行為のあり方が是正、改革されてきた。

ところが、普通地方公共団体以上に多額の税金が支出されている国については、違法な財務行為が明らかになっても、国民がこれを正す訴訟は認められておらず、そのため、たとえば、公共事業談合が発覚しても、国の損害は放置される事態となっている。このような事態は、普通地方公共団体と比べて明らかに正義に反するものである。国における財務行為の適法性の確保は国民にとってきわめて重要であり、法治主義、財政民主主義の観点から、そして司法による行政の適法性確保の必要性の観点から、国レベルでの住民訴訟の創設の必要性が指摘されてきた。行政訴訟検討会の「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）」（平成15年10月）においても、「国の支出の適法性を確保するための納税者訴訟」について「十分な検討を行う必要がある」とされている。

そこで、国レベルの住民訴訟制度として、公金検査請求訴訟制度を創設すべきである。同制度は、住民監査請求、住民訴訟制度と基本的には同様の制度とし、国版の監査請求制度（「公金検査請求制度」）では、会計検査院に対して監査を請求するものとする。すなわち、国民は、会計検査院に対し、国の財務行為について、これを特定し、その違法性、損害を指摘して検査を行うよう求めることができるものとし、会計検査院は、検査を行った結果、違法な財務行為があると判断した場合には、関係者に対し、損害回復等の必要な措置を勧告するものとする。国民からの検査請求に対して、会計検査院が勧告措置を取らない場合、あるいはその勧告措置が十分なものではないとして納得できない場合には、国などを被告として必要な措置を取るよう請求する訴訟を提起すること

ができる制度である。

・その他の改革諸課題

行政法制度に関する多数の課題を整理し、優先順位をつけて今後の改革スケジュールとその方向性を決定する。

日弁連は、その他の主な改革諸課題とその改革の方向性について、次のように考える。

1．国民が行政訴訟を更に提起しやすくするための方策として次の改革をすべきである。

(1) 訴え提起の手数料の合理化

行政訴訟につき一律に少額の定額手数料を定めるとすることや、複数の原告が同一の処分の違法を争う場合に訴額の基礎となる利益が共通である（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等について更に検討し、法改正を含む所要の措置を講じる必要がある。

(2) 弁護士費用の片面的敗訴者負担制度の導入

行政訴訟について、被告行政側が敗訴した場合にのみ弁護士費用の敗訴者負担を認める片面的敗訴者負担制度を導入することについて更に検討し、法改正を含む所要の措置を講じる必要がある。

2．行政訴訟の運用面等における改革として、陪参審制度ないし裁判員制度を導入すべきである。

行政訴訟の審理において、国民の健全な社会常識を反映させることにより、より公正で適切な裁判を確保するため、陪参審制度ないし裁判員制度を導入することについて、裁判員制度の実施状況を踏まえつつ更に検討し、法改正を含む所要の措置を講じる必要がある。

3．行政訴訟以外の救済制度の整備としては、行政不服申立手続・行政審判の改革などをしなければならない。

個別行政法に規定されている不服申立前置制度を廃止すること、不服申立制度および行政審判を抜本的に改革することについて、実際の運用状況を踏まえつつ更に検討し、法改正を含む所要の措置を講じる必要がある。

4 .行政法制の継続的改革を行うために、恒常的改革機関を設置すべきである。

高度に複雑化した社会における行政諸法制は不断のメンテナンスを必要としており、行政法制とその運用状況を常にチェックし改革していくことが必要である。そのための恒常的改革機関を設置することについて検討し、法制定を含む所要の措置を講じる必要がある。

以 上