

平成 16 年改正行政事件訴訟法の概要

第 1 改正の経緯

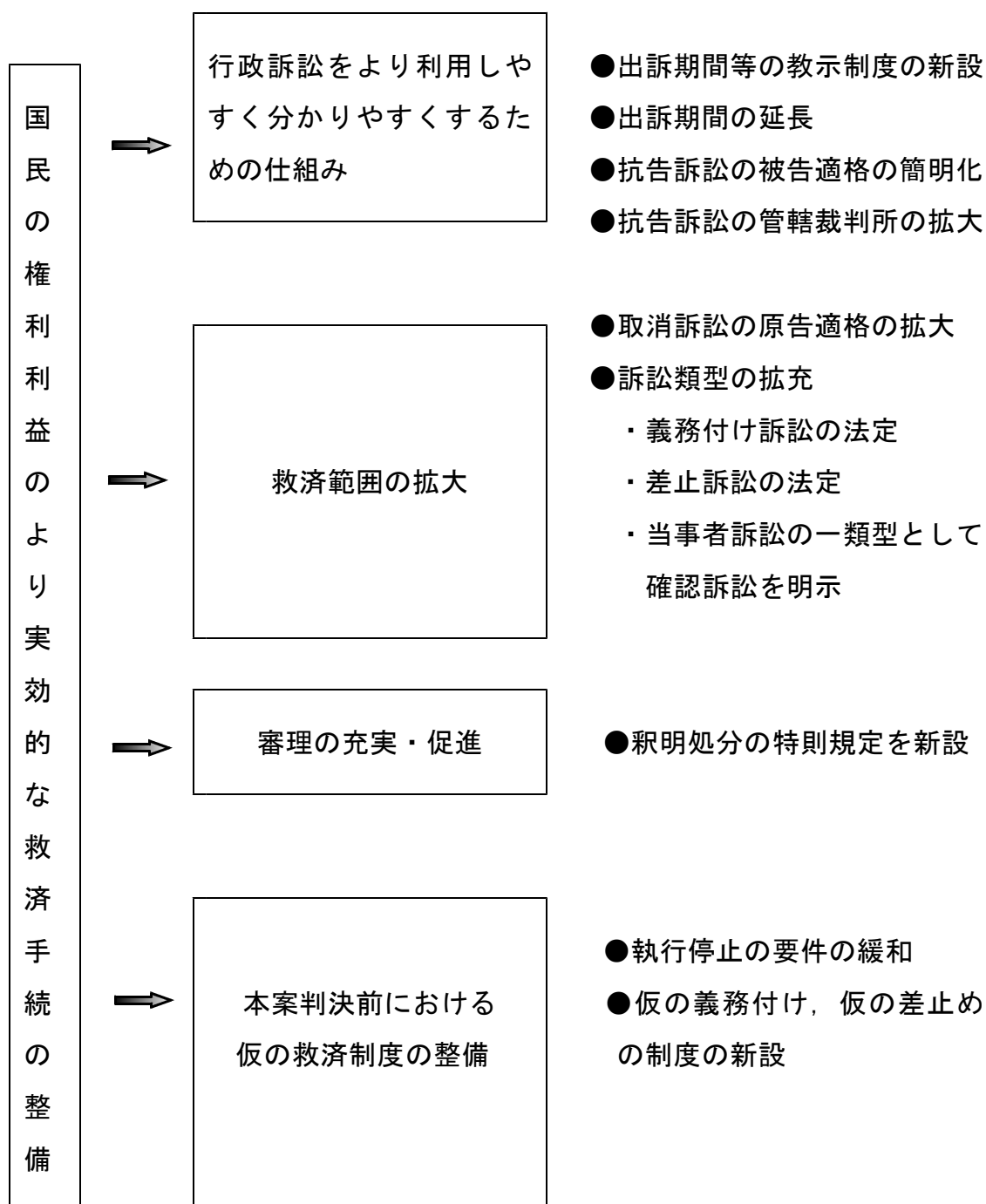
行政事件訴訟法の改正は、司法制度改革審議会の意見の趣旨にのっとり行われた司法制度改革の一環として行われた。すなわち、司法制度改革審議会は、平成 13 年 6 月の意見書において、「21 世紀の我が国社会においては司法の果たすべき役割が一層重要となることを踏まえると、司法の行政に対するチェック機能を強化する方向で行政訴訟制度を見直すことは不可欠である。」として、「政府においては、行政事件訴訟法の見直しを含めた行政に対する司法審査の在り方に関して本格的な検討を早急に開始すべきである。」と提言した。

これを踏まえて、平成 13 年 12 月、内閣に、総理大臣を本部長とし、全閣僚を構成員とする司法制度改革推進本部が設置され、11 ある検討会の一つとして、行政訴訟検討会が設置された（座長・塩野宏東京大学名誉教授）。同検討会においては、平成 14 年 2 月から検討が開始され、平成 16 年 1 月、「行政訴訟制度の見直しのための考え方」が公表された。

この検討会の考え方に基づいて、司法制度改革推進本部において、法案の作成作業が行われ、「行政事件訴訟法の一部を改正する法律案」が平成 16 年の第 159 回国会に提出され、同年 6 月に成立した（以下「平成 16 年改正法」という。）。

平成 16 年改正法は、平成 17 年 4 月 1 日から施行されたが、同法の附則第 50 条において「政府は、この法律の施行後 5 年を経過した場合において、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する。」との規定が設けられた。

第2 改正の概要



第3 個別的な改正項目の内容

1 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

(1) 出訴期間等の情報提供（教示）制度の新設

ア 改正前の行政事件訴訟法

改正前には、行政庁が、処分又は裁決の相手方である一般国民に対し、当該処分又は裁決に関する訴えの提起に関する情報提供を行う旨の規定は存在しなかった。

この点、原告となる一般国民にとって、取消訴訟を提起する場合の被告、出訴期間、不服申立方法を把握することは容易ではなく、これらの行政事件訴訟に特有の制度について十分に習熟していない場合には、取消訴訟など行政事件訴訟を通じて適切な権利救済を得る可能性を十分に得られない可能性があるとの指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、行政事件訴訟をより利用しやすく、わかりやすくするための仕組みを整備するとの観点から、取消訴訟等の提起に関する事項の教示の制度が新設された。

すなわち、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には、行政庁は、当該処分又は裁決の相手方に対し、①当該処分又は裁決に係る取消訴訟の被告とすべき者、②当該処分又は裁決に係る取消訴訟の出訴期間、③法律に当該処分についての審査請求に対する裁決を経た後でなければ処分の取消しの訴えを提起することができない旨（いわゆる不服申立前置）の定めがあるときはその旨を教示しなければならないこととされた（第46条第1項）。

処分につき法律に当該処分についての審査請求に対する裁決に対してのみ取消訴訟を提起することができる旨（いわゆる裁決主義）の定めがある場合において、当該処分をするときは、行政庁は、当該処分の相手方に対し、法律にその旨の定めがある旨を教示しなければならないこととされた（同条第2項）。

当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に関する訴

訟で法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とするもの（いわゆる形式的当事者訴訟）を提起することができる処分又は裁決をするときは、行政庁は、当該処分又は裁決の相手方に対し、当該訴訟の被告とすべき者及び当該訴訟の出訴期間を教示しなければならないこととされた（同条第3項）。

(2) 出訴期間の延長

ア 改正前の行政事件訴訟法

改正前は、取消訴訟については、「処分又は裁決があったことを知った日から3か月」以内に提訴しなければならず、かつ、出訴期間の経過について正当な理由がある場合でも、出訴期間経過後の提訴は認められていなかった。

この点、国民が行政庁の処分又は裁決に対して取消訴訟を提起しようとする場合には、訴訟の適法性に関して、原告適格、被告適格、管轄、出訴期間など行政事件訴訟一般に特有の訴訟要件、個別の法律が定める訴訟要件、処分又は裁決の違法性に関して処分又は裁決の根拠となる個別の法律の実体的な処分要件等、検討を要する問題が多くあるため、取消訴訟については、その訴訟準備に相当の期間を要することが少なくなく、原告にとって、3か月以内に提訴するのは困難との指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、出訴期間を処分又は裁決があったことを知った日から6か月に延長するとともに、正当な理由がある場合には、期間経過後の提訴も許容することとされた（第14条）。第14条は、民衆訴訟又は機関訴訟のうち、処分又は裁決の取消しを求めらるるものに準用される（第43条第1項）。

(3) 抗告訴訟における被告適格の簡明化

ア 改正前の行政事件訴訟法

改正前は、処分又は裁決をした行政庁を被告とする原則がとられていた。

この点、原告となる一般国民にとって、処分又は裁決をした行政庁

を特定することは容易ではないとの指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、被告の特定についての原告の負担とリスクを軽減するため、被告適格が簡明化された。

すなわち、第1に、処分又は裁決をした行政庁が国又は公共団体に所属する場合には、①「処分の取消しの訴え」は「当該処分をした行政庁の所属する国又は公共団体」を、②「裁決の取消しの訴え」は「当該裁決をした行政庁の所属する国又は公共団体」をそれぞれ被告とすることとされた（第11条第1項）。

第2に、処分又は裁決をした行政庁が国又は公共団体に所属していない場合には、処分又は裁決をした行政庁を被告とすることとされた（同条第2項）。

第3に、第1又は第2のいずれによっても被告とすべき国若しくは公共団体又は行政庁がない場合には、当該処分又は裁決に係る事務の帰属する国又は公共団体を被告とすることとされた（同条第3項）。

なお、第11条は、取消訴訟以外の抗告訴訟に準用される（第38条第1項）。

(4) 抗告訴訟における管轄裁判所の拡大

ア 改正前の行政事件訴訟法

改正前は、取消訴訟の原則的な管轄裁判所は、被告行政庁の所在地を管轄する裁判所とされていた。

この点、行政庁の所在地が東京などにある場合には、遠隔地に居住する国民は、訴訟の提起と追行において不利な立場に置かれるとの指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、行政訴訟における専門性を確保しつつ、原告の住所地に近い身近な裁判所で訴えを提起する可能性を広げ、行政事件訴訟をより利用しやすくするため、国、独立行政法人又は行政事件訴訟法に新設された別表に掲げる法人を被告とする抗告訴訟については、原告住所地を管轄する高等裁判所所在地を管轄する地方裁

判所（特定管轄裁判所）にも管轄裁判所が拡大された（第12条第4項）。併せて、特定管轄裁判所に提起された訴訟に関する移送の規定も整備された（同条第5項）。

また、上記（3）のとおり、被告適格を簡明化したことにもない、行政庁を特定しなくとも、被告適格者である国又は公共団体が特定されれば、管轄裁判所が当然に定まるようにするため、平成16年改正では、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加えて、被告の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所を原則的な管轄裁判所に加えることとされた（第12条第1項）。

2 救済範囲の拡大

(1) 取消訴訟における原告適格の拡大

ア 改正前の行政事件訴訟法

改正前は、処分又は裁決の取消しの訴えは、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が提起できると規定されていた（第9条第1項）。

この点、法律上の利益を有するか否かについて、当該処分又は裁決の根拠となる法律の規定の文言のみにより判断がされる結果、原告適格が認められる範囲が狭いという指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、法律上の利益の有無を判断するに当たって考慮すべき事項を法定し（同条第2項）、法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨・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の規定を設けることとされた（同条第2項）。

(2) 訴えを提起できる訴訟類型の拡充

ア 義務付け訴訟の法定

(ア) 改正前の行政事件訴訟法

義務付けの訴えは、行政庁が一定の処分又は裁決をすべきであるにもかかわらず、これをしない場合に、一定の要件の下で、行政庁

がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることを求める訴訟であるところ、改正前は、抗告訴訟の類型として、取消訴訟、無効等確認訴訟及び不作為の違法確認訴訟のみが法定され、義務付け訴訟についての明文の規定は存在していなかったため、義務付け訴訟が認められるかどうかは解釈にゆだねられていた。

この点、改正前の法が抗告訴訟の態様として例示している訴訟類型のみでは十分な救済が得られないので、義務付け訴訟についての規定を設けるべきとの指摘がされていたところである。

(イ) 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、義務付け訴訟を抗告訴訟の新たな訴訟類型として法定し、その要件を規定することとされた（第3条第6項、第37条の2、第37条の3）。

すなわち、義務付け訴訟としては、①行政庁に対し一定の処分又は裁決を求める旨の法令に基づく申請又は審査請求がされた場合において、当該行政庁がその処分又は裁決をすべきであるにかかわらずこれがされないとき（申請型義務付け訴訟、第3条第6項第2号）、②申請型義務付け訴訟の場合以外で、行政庁が一定の処分をすべきであるにもかかわらず、これがされないとき（非申請型義務付け訴訟（第3条第6項第1号）の2種類が設けられた。

申請型義務付け訴訟については、（i）当該法令に基づく申請等に対し、相当の期間内に何らの処分等がされない場合、又は、（ii）当該法令に基づく申請等を却下し又は棄却する旨の処分等がされた場合において、当該処分又は裁決が取り消されるべきものであることなどの要件に該当する場合には提起することができることとされた（第37条の3第1項及び第2項）。なお、申請型義務付け訴訟を提起する場合には、処分等に対する取消訴訟等を併合提起することが必要とされた（第37条の3第3項）。

非申請型義務付け訴訟については、（i）一定の処分がされないことにより重大な損害を生じるおそれがあり、かつ、（ii）その損害を避けるため他に適当な方法がないときには提起することができ

ることとされた（第37条の2第1項）。

このように、義務付け訴訟が抗告訴訟の新たな類型として定められた。

イ 差止訴訟の法定

(ア) 改正前の行政事件訴訟法

差止めの訴えとは、行政庁が一定の処分又は裁決をすべきでないにかかわらず、これがされようとしている場合に、行政庁がその処分又は裁決をしてはならない旨を命ずることを求める訴訟であるところ、改正前は、差止訴訟についての明文の規定は存在していなかったため、差止訴訟が認められるかどうかは解釈にゆだねられていた。

この点、行政の監督権限に基づく制裁処分が公表されると名誉や信用に重大な損害が生ずるおそれがある場合には、事後的に制裁処分の取消しの訴えを提起しても十分な救済を得られないことから、差止訴訟についての規定を設けるべきとの指摘がされていたところである。

(イ) 平成16年改正法の内容

そこで、差止訴訟を抗告訴訟の新たな訴訟類型として法定し、その要件を規定することとされた（第3条第7項、第37条の4）。

すなわち、行政庁が一定の処分又は裁決をしようとしている場合において、一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある場合（ただし、その損害を避けるため他に適当な方法があるときを除く。）には、差止訴訟を提起することができることとされた（第37条の4第1項）。

このように差止訴訟が抗告訴訟の新たな類型として定められた。

ウ 当事者訴訟の一類型として確認訴訟を明示

(ア) 改正前の概要

改正前から、当事者訴訟としては、形式的当事者訴訟といわれる「当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に関する訴訟で法令の規定によりその法律関係の一方を被告とするもの」と

実質的当事者訴訟といわれる「公法上の法律関係に関する訴訟」の2つの類型が認められていた。

改正前の解釈においても、この「公法上の法律関係に関する訴訟」の中に、公法上の法律関係に関する確認訴訟が含まれると解されていたが、その位置付けには必ずしも明らかでない面もあったため、当事者訴訟が十分に活用されてきたとはいえないとの指摘がされていたところである。

(イ) 平成16年改正法の内容

そこで、抗告訴訟の対象とならない行政の行為も含む多様な行政の活動によって争いの生じた権利義務などの公法上の法律関係について、確認の利益が認められる場合に確認訴訟の活用を図るため、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」が当事者訴訟の一類型として「公法上の法律関係に関する訴訟」に含まれることを明示することとされた（第4条）。

3 審理の充実・促進の観点から釈明処分の規定を新設

(1) 改正前の行政事件訴訟法

改正前には、釈明処分に関する特則は設けられていなかったところ、行政事件訴訟法は、同法に特別の定めがない事項については、民事訴訟の例によると規定しているため（第7条）、釈明処分として裁判所が提出を求めることのできる文書の範囲は訴訟で引用された文書等に限定されていた（民事訴訟法第151条第1項第3号参照）。

処分又は裁決がされたことを前提としてその効力を争う類型の行政事件訴訟においては、処分又は裁決における行政庁の専門的・技術的判断や裁量判断の当否が争われることが多く、そのような訴訟について裁判所が迅速かつ充実した審理・判断をするためには、行政庁が処分又は裁決を行う際に判断の根拠として資料を早期に訴訟の資料とすることが必要であり、裁決があった場合の審査請求に係る事件の記録においては、裁決をした行政庁により争点整理がされ、その争点に対する判断がされているのが通常であり、これを早期に訴訟の資料とすることも審理の充

実・促進に資すると考えられた。

(2) 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、釈明処分により提出を命ずることのできる文書の範囲を拡大し、処分又は裁決の理由を明らかにする資料や審査請求に係る事件の記録の提出を求めることができることとされた。

また、提出を求め又は送付を囑託する相手方についても、被告である国又は公共団体に所属する行政庁や被告である行政庁に限らず、それらの行政庁以外の行政庁に対しても、処分又は裁決の理由を明らかにする資料や審査請求に係る事件の記録の送付を囑託することができる旨の規定が新設された（第23条の2）。

4 本案判決前における仮の救済制度の整備

(1) 執行停止の要件の緩和

ア 改正前の行政事件訴訟法

行政事件訴訟法は、処分の取消しの訴えの提起は、処分の効力、処分の執行又は手続の続行を妨げないとして、いわゆる執行不停止の原則を定めているが（第25条第1項）、一定の要件を満たす場合には、裁判所は、当事者の申立てにより、処分の効力、処分の執行又は手続の続行の全部又は一部の停止をすることができることとしている（執行停止、第25条第2項）。改正前は、執行停止は、「手続の続行により生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」に許容されていた。

この点、執行停止の要件の判断に当たっては、回復の困難性という損害の性質に関する判断のみが重視され、執行停止の申立てが認められることは少ないとの指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、執行停止の要件について、「回復の困難な損害」を「重大な損害」に改めるとともに、重大な損害を生ずるか否かの判断に当たっては、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内容及び性質をも勘案すべ

き旨が規定された（第25条第3項）。

これにより、処分又は裁決により生ずる損害について、その回復の困難の程度が著しいとまでは認められない場合であっても、具体的な処分内容及び性質をも勘案した上で、損害の程度を勘案して「重大な損害」を生ずると認められるときは、執行停止を認めることができることとされた。

(2) 仮の義務付け、仮の差止めの制度の新設

ア 改正前の行政事件訴訟法

改正前は、義務付け訴訟や差止訴訟に関する明文の規定は存在していなかった。

このため、仮の義務付けや仮の差止めが認められる余地はほとんどなく、本案判決前における仮の救済制度の整備が十分ではないとの指摘がされていたところである。

イ 平成16年改正法の内容

そこで、平成16年改正では、国民の権利利益のより実効的な救済を可能にするとの観点から、義務付け訴訟や差止訴訟についての明文の規定が設けられたのに伴い、仮の義務付け及び仮の差止めの裁判に関する明文の規定が設けられた。

すなわち、仮の義務付けについては、義務付けの訴えの提起があった場合において、その義務付けの訴えに係る処分又は裁決がされないことにより生ずる償うことができない損害を避けるために緊急の必要があり、かつ、本案について理由があるとみえるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもって、仮に行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることができることとされた（第37条の5第1項）。

仮の差止めについては、差止めの訴えの提起があった場合において、その差止めの訴えに係る処分又は裁決がされることにより生ずる償うことができない損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、本案について理由があるとみえるときは、裁判所は、申立てにより、決定をもって、仮に行政庁がその処分又は裁決をしてはならないことを命ずることができることとされた（第37条の5第2項）。