



# HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	司法と市民参加 ー行政訴訟改革の視点から
Author(s)	亘理, 格; WATARI, Tadasu
Citation	北大法学論集, 52(1), 246-252
Issue Date	2001-05-31
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/15072">https://hdl.handle.net/2115/15072</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	52(1)_p246-252.pdf



# 司法と市民参加——行政訴訟改革の視点から

亘 理 格

## 一 司法制度改革論の中の行政訴訟制度改革

近年、司法制度改革をめぐる論議が活発化しており、昨年七月には司法制度改革審議会が設置され、法曹人口・法曹養成制度のあり方や陪審制をはじめとした司法への国民参加のあり方等が、主たる検討テーマとして論議されている。ただ、この司法改革論議は、民事裁判及び刑事裁判の改革に主たる関心を寄せている傾向が見られ、行政訴訟制度改革への関心は必ずしも高くはない。

他方、しかし、現在の行政訴訟制度のあり方には、従前から、様々の欠陥が指摘されてきた。行政事件訴訟法は、一

九六二年の制定・施行以来、既に四〇年近い歳月が経過した。現行法制度は、司法国家制の下で、行政事件についても「裁判を受ける権利」の保障範囲に含める考え方の下に確立されたものであるが、個々の法制度の運用や規定の解釈をめぐって様々の問題点が指摘されるとともに、制度そのものの欠陥も指摘されてきた。その主だったものだけに限定して挙げてみよう。第一に、抗告訴訟の訴訟要件が余りにも狭く運用されてきており、門前払いの判決が数多く生じている。第二に、行政裁量権の行使に対する裁判所の審査が余りにも消極的であり、司法審査の密度が弱いために、行政庁の判断が追認されるケースが多い。第三に、要件事実に関する審査権限や行政側がもっている証拠資料の開示を命じる権限等、行政作用の違法性を解明するために必要な手続的整備がなされていない。第四に、行政事件については、民事保全法上の仮処分適用が排除されるとともに、執行停止決定を得るための要件が余りにも厳格である等、仮の権利保護のための制度が不十分である。そして、こうした運用上及び制度上の欠陥が、行政訴訟の停滞傾向を生み出す最大の原因となっている、との指摘がなされてきた。

日弁連も、こうした現行行訴法制度の欠陥を改革するための取組みを進めており、行訴法改正のための具体案の作成に取り組むため日弁連の司法改革センター内に設置された「行政事件訴訟法等改正推進協議会」（以下では単に協議会と呼ぶ）により、具体的な改正案が提案されている。その改正案の柱は、行政訴訟への参審制の導入並びに行政訴訟の訴訟要件の緩和による行政訴訟へのアクセス保障等である。

## 一 参審制の導入について

協議会の改正案は、参審制の導入により、行政訴訟への市民参加を促しその抜本的改革を成し遂げようとするもので

ある。しかし、参審制の導入が、行政訴訟制度改革のための決定打となるかについては、若干の疑問がある。何故なら、現行制度には、上記のような抜本的な改革を要する訴訟手続上の課題が山積しており、これらの改革を伴わない形で参審制を採用したとしても、行政訴訟制度改革に資するところは多くないと考えるからである。この点との関わりで注目したいのは、協議会の改正案では、参審制導入と並び、行政訴訟手続への職権探知主義の導入や行政事件調査員制度の創設等により、行政事件の審理手続を実質化するための諸提案がなされていることである。私は、この種の訴訟手続上の改革が伴わない限り、参審制の採用が国民の権利保護促進にとつて現実的意味を持つことにはならないと考えるものである。

### 三 行政訴訟への国民のアクセス保障

上述のように、我が国の裁判所は、行政訴訟の訴訟要件を極めて狭く解釈しているため、多くの場合、訴訟の入り口で却下判決が下される傾向がある。この点は、フランスの行政訴訟実態に比べると、際立って対照的な様相を呈している。そこで、そのような日本とフランスとの違いが何故生まれるのかについて、両者を比較しながら検討したい。

日本とフランスとの間の行政訴訟制度上の差違として最も重要なのは、フランスでは行政裁判所が設けられているのに対し、日本では、民事や刑事事件を扱う裁判所と同じ司法裁判所が行政事件をも扱っているという点である。ただ、我が国でも、行政事件には、抗告訴訟のような行政事件特有の訴訟形態と手続が用意されており、その意味で「日本型司法国家制」とでも呼び得る特殊性をもっている。

次に、行政訴訟の提起実態について見ると、日本では、行政事件訴訟数が極端に少ない。第一審の新受件数は昭和四

○年代以降一千件程度を前後する状況が続けるが、一九九〇年代に入ってから漸増し、ここ二年間は一七〇〇件台に乗せている。内訳を見ると、租税事件と工業所有権関係訴訟との合計数は、今日、行政事件全体の四割前後を安定的に占めているのに対し、建築基準法関係、各種の営業警察関係、薬事法関係などの営業規制、道路交通規制関係等を内容としていると思われる行政警察関係訴訟については、若干の増加傾向を示すに止まっている。他方、一九九〇年代に入ってから傾向として、地方自治関係訴訟が増大しており、ここ三年間は全体の二割台に乗せている。なかでも、住民訴訟と情報公開条例関係の事件数が激増傾向にあるのは注目すべきである。ただ、住民訴訟は専ら地方自治体の財務会計行為の適法性確保を目的としたいわゆる客観訴訟であり、また、情報公開関係訴訟は、条例により特に認められた情報公開請求権に基づく訴訟である。こうした特殊の訴訟に比べ、通常の行政訴訟の提起数が依然として停滞している点に問題がある。その根本的な原因は、上述のように現行法に様々な欠陥があり、裁判所も訴えを認めてくれる可能性が著しく低いため、国民としては、行政訴訟の提起を前もって諦めざるを得ないというところにあるように思われる。

以上のような訴訟実態は、フランスの場合に比して全く対照的である。フランスでは、かりに事実上の利益と見なし得るものであっても、国民の有する正当な利益を違法に侵害する行政活動に対しては、広く行政訴訟の提起を認めるという運用が、従来から定着しているのである。また、団体訴訟についても、フランスでは、環境保護団体や消費者保護団体による行政訴訟の提起が広く受け容れられているのに反し、我が国では、これらの団体が、その設立目的である環境保護や消費者保護を掲げて違法な行政処分を取消し等を求める行政訴訟を提起する可能性は、否定されてきた。このような日仏の行政訴訟間の落差は、いかなる事情に起因しているのであろうか。

最大の原因として考えられるのは、主観訴訟と客観訴訟との関係についての考え方の差違である。我が国の場合、国民の具体的権利利益の救済を目的とした訴訟と専ら行政の適法性確保を目的とした訴訟との区別、即ち主観訴訟と客観

訴訟との区別が非常にハッキリしていて、両者の差異を際立たせる方向への運用がなされる傾向にある。通常の抗告訴訟は主観訴訟としての性格が過剰に強調されてきたため、訴訟要件が極めて制限的に運用されてきたのに対し、住民訴訟のような客観訴訟や情報公開訴訟のような条例により特に提起を認められた抗告訴訟は、法律や条例の要件を満たす限り、広く提起が許容される。そして、両者は全く異質の訴訟類型として両極に位置づけられ、深い溝で切り裂かれた形で運用されてきた。そのため、これら二つの訴訟類型の間には、環境保護や消費者保護に関わる様々な中間的性格を有する行政事件が存在するにも関わらず、その多くが訴訟提起の可能性を奪われる結果となるのである。

このように、我が国の行政訴訟制度は、いわば〔峻別型〕の行政訴訟観によつて運用されていると見なし得るのに対して、フランスの行政訴訟制度は、〔連続型〕の行政訴訟観によつて運用されてきたように思われる。何故なら、フランスの行政訴訟では、越権訴訟という一つの訴訟形態が、（完全審判訴訟をも含めて）主観訴訟的なものから客観訴訟的なものまで、極めて幅広い範囲の行政事件をカバーしており、上記の中間領域的な行政事件をも越権訴訟の枠内で救済できる運用がなされていると考えられるからである。我が国の行政訴訟についても、今後は、抗告訴訟と住民訴訟とを、行政の適法性コントロールのための多様な訴訟制度からなる扇形の拡がりの中で、相対的な差異を有するに過ぎない各々の訴訟形態として把握する考え方へと、行政訴訟観の転換を図る必要があるように思われる。この立場では、国民の権利救済という視点と並んで、裁判を通しての行政の適法性コントロールの実現という視点が、事件類型に応じて濃淡はあるにしても重視されるべきであろう。

#### 四 結論

(1) 再び行政訴訟への参審制導入について

行政訴訟については、何よりも優先的に改革すべき訴訟手続上の改革課題が山積している。抗告訴訟の訴訟要件を緩和し市民のアクセス可能性を保障すること、行政裁量に対する実効的な審査をなし得る制度を整えること、仮の権利保護制度を整備すること等は、陪審制や参審制の導入以上に重要な課題であるように思われる。もつとも、上述のように、日弁連の上記協議会も、陪審制や参審制をそれだけ独立に導入しようと主張するものではない。協議会改正案の中で、参審制のような市民参加のための制度を行政訴訟にも導入すること併せて、職権探知主義への転換、行政事件調査員制度の創設、文書提出命令の強化等の諸改革案が盛り込まれている点は注目に値する。行政訴訟のこうした手続の改革やそれを支える体制整備をも伴わなければ、陪審制や参審制の導入が、国民の権利保護の促進にとつて多くをもたらすことは期待できないのではなからうか。

他方しかし、行政訴訟手続の抜本的改革なしには陪審制等の導入も意味がないとすると、逆説的ながら、行政訴訟への陪審制や参審制の導入という思い切った提案が、逆に、旧来より改革すべき点として強調されてきた行政訴訟制度を、抜本的に変えていくための動機付けとなる可能性も、否定し得ないように思われる。そのように考えると、行政訴訟への陪審制や参審制の導入は、抜本的な行政訴訟制度改革のための起爆剤の役割を果たし得る可能性を含んでいるようにも思われる。

(2) (峻別型) から (連続型) への行政訴訟観の転換の必要性

そこで、行政訴訟の手続並びにそれを支える体制の整備という課題を考える際に、どのような発想方法が求められるかについて、最後に簡単に述べておきたい。

上述のように、我が国の裁判所は、主観訴訟と客観訴訟とを性質の全く異なる訴訟類型として対置して捉えているわ

けであるが、私の見るところ、いかなる行政訴訟といえども、程度の差こそあれ客観訴訟的な面と主観訴訟的な面とを併せ持っているように思われる。両面を無理に切り離し抗告訴訟を純然たる主観訴訟として把握しようとするところから、この訴訟の停滞現象ないし機能不全が生まれてしまっているように思われる。私は、こうした二重の性質を率直に承認した上で、国民の権利保護と行政の適法性確保という趣旨の実現にとって最適な方向で、それぞれの訴訟類型の具体的な仕組みのあり方を考察すべきであると考えているものである。