

# 改正行政事件訴訟法施行後10年の歩み

## Japan's Administrative Litigation Law Reform: Developments during the Last Decade after Amendment

牛 嶋 仁\*

### 1 はじめに

改正行政事件訴訟法が施行（2015年4月）されて約10年を経過した。本稿は、その施行状況につき、裁判例を利用して紹介する<sup>1)</sup>。

以下では、まず、改正行政事件訴訟法の背景と内容を説明し<sup>(2)</sup>、その後、改正行政事件訴訟法下における最高裁判例を中心に紹介するとともにその分析を簡潔に行う<sup>(3)</sup>。最後に、まとめとして、裁判例評価の総括とともに、改正行政事件訴訟法の改正課題に言及する。

### 2 改正行政事件訴訟法

#### (1) 改正の背景

行政事件訴訟法（以下、「行訴法」という）は、1962年に行政事件特例法を全面改正して制定された。これにより、当時疑義のあった部分について

---

\* 所員・中央大学法学部教授

1) 本報告（本稿）は、比較法の観点から本テーマについて簡潔明瞭に報告することを旨として行われたため、その内容記述や文献引用は、その性格上、最小限にとどめている。なお、本稿は、本学特定課題研究「現代行政法の変容に関する研究」（2014年度-2015年度）の研究成果の一部である。

て法律上の手当てをするなどして、行政に対する司法的統制の充実・発展が期待されていた。その後、行政訴訟に関する判例法が発展した時期もあったが、一般に、日本の裁判所は、処分性や原告適格といった訴訟要件の判断が比較的厳格で、いわゆる門前払い（訴訟要件を満たさないため、訴え却下判決をすること）が多かった。そこで、判例学説において、本来中心にすえるべき本案に関する議論が、訴訟要件の議論に比較して低調となったり、訴訟要件により力点を置くように見受けられた。行政訴訟の訴訟代理人になる可能性のある弁護士の間においても、行政訴訟は、提起しても無駄である（必敗）ので他の方法により紛争解決した方がよいという見解も観察されていた。

上記のような状況は、科学技術が発展し、市民の行政に対する依存が強まってきていること（消費者問題への対応、環境規制・安全規制の厳格化の必要性など）、行政の役割が拡大していること（医療、介護、年金等社会保障、政策実現のための複雑なしくみなど）、社会関係が複雑になり、新たな価値に基づいた権利利益の主張や法制の整備（景観権、情報へのアクセス権や住民参加権など）がされるに至っていることなどを考慮すると、行政における法の支配（行政といえども、法の下にあり、裁判所によって適切に統御されていること）を確保する観点からは、重要な課題とされていた。

さらに、事業規制の観点からは、政府が行政指導を中心とした事前規制から行政処分に対する裁判所の統制による事後規制へと規制のタイミングと手法を変えるべきであり、成熟社会に応じた公正な手続と透明性の高い事業規制のあり方が望ましいとされるようになっていた。

一方、日本社会の変化に応じて法制度改革を行う営みは、行政法分野に限っただけでも、行政手続法、行政機関情報公開法、個人情報保護法および関連法の各制定、地方分権一括法による地方自治法改正などがあり、いわゆる法典整備、第2次大戦後の法制度改革に継いで、日本近代法制史上、いわゆる第三の波といってよい様相を呈していた<sup>2)</sup>。

2) さしあたり、牛嶋仁「日本における近時の行政法改正の動向と課題」比較法

司法制度改革審議会最終意見書（2001年6月12日）<sup>3)</sup>は、これらの状況を背景に、日本社会における法の支配の浸透のため、数多くの提言を行った。行訴法の改正もその一つであった<sup>4)</sup>。

行訴法改正は、司法制度改革推進本部が設置する行政訴訟検討会<sup>5)</sup>がその提言<sup>6)</sup>を行い、それに基づいて、内閣提出法案として提出された。

## (2) 改正行政事件訴訟法の内容

改正行政事件訴訟法の内容は、以下のように整理される<sup>7)</sup>。

### ① 救済範囲の拡大

救済範囲の拡大については、4点の改正が行われた。第一に、取消訴訟の原告適格の拡大である。第二に、義務付け訴訟の新設である。第三に、差止訴訟の新設である。第四に、当事者訴訟の一類型としての確認訴訟の明示である。

ここで注意すべきことは、上記4点は、いずれも行訴法の改正によって新たに利用できるようになったわけではないことである。すなわち、確認

---

雑誌45巻3号165頁以下参照。

- 3) <http://www.kantei.go.jp/jp/sihouseido/report/ikensyo/pdf-dex.html>（2016年11月30日確認）
- 4) II 国民の期待に応える司法制度、第1民事司法制度の改革、9. 司法の行政に対するチェック機能の強化（39頁-40頁）
- 5) その議事については、<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/05gyouseisoyou.html>（2016年11月30日確認）参照。行政訴訟検討会最終まとめ—検討の経過と結果—（2004年10月29日）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/gyouseisoyou/041029matome.html>（2016年11月30日確認）も参照。
- 6) 「行政訴訟制度の見直しのための考え方」（2004年1月6日）  
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/kentoukai/gyouseisoyou/siryou/040106kangaekata.html>（2016年11月30日確認）
- 7) 司法制度改革審議会の整理による。[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/gyousei\\_s.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sihou/hourei/gyousei_s.html)（2016年11月30日確認）

規定またはそれに準じる規定が整備された。

まず、原告適格については、旧9条に2項を加え、その解釈指針を設けた。これは、本来あるべき原告適格の判断につき、最高裁判例（もんじゅ事件や新潟空港事件の判例法理）を出発点としてその発展をめざしたものに他ならない。判例の発展に対する議会制定法の希望・要請を表したものと考えられる。

次に、義務付け訴訟と差止訴訟については、行訴法制定の際に法定抗告訴訟として規定することを見送り、判例学説の発展に委ねることとした。したがって、行訴法は、このような法定外抗告訴訟を禁じる趣旨ではなかったが、判例の顕著な発展は見られなかったことにより、法定された。

最後に、確認訴訟（実質的当事者訴訟）は、従来から認められていたが、当事者訴訟の活用について議論はあったもののあまり利用されていなかった。そこで、抗告訴訟では十分な救済を受けることができない多様な行政活動に関する公法上の法律関係について確認訴訟を利用する趣旨で、確認規定として「確認の訴え」の文言が4条に挿入された<sup>8)</sup>。

## ② 行政訴訟を利用しやすく、わかりやすくするためのしくみ

行政訴訟を利用しやすく、わかりやすくするためのしくみについては、4点の改正が行われた。第一に、抗告訴訟の被告適格を行政庁から行政主体に変更した。第二に、抗告訴訟の管轄裁判所を拡大した。第三に、出訴期間を延長した。第四に、各種教示制度を新設した。

ここでは、時間（紙幅）の制約から、以上のうち、最初の2点について述べる。

まず、被告適格の変更については、国家賠償（損害賠償）請求訴訟と同一になり、簡明になっただけでなく、抗告訴訟と当事者訴訟の間の訴えの変更が容易になり、訴えの形式を誤って却下判決を受けることを避けることができるようになった（もっとも、裁判所による釈明等が必要である

---

8) 小林久起『行政事件訴訟法』（商事法務、2004年）16頁参照。

う)。

次に、管轄裁判所の拡大は、これまでの管轄裁判所に加え、特に、行政事件を特定の裁判所に集中させる（特定管轄裁判所）ことにより、行政裁判所を持たないため、地方裁判所等において、行政事件の審理を通常の民事事件の裁判官が行っている状況（ただし、東京地裁には、専門部である行政部が設けられている他、集中部が設けられている裁判所もある。）を改善しようとする意図がある。すなわち、管轄に関する原告の選択の幅を拡げつつ、裁判所による審理の専門性を高めることを目的としている<sup>9)</sup>。

#### ③ 本案判決前における仮の救済制度の整備

本案判決前における仮の救済制度の整備については、2点の改正が行われた。第一に、執行停止の要件の緩和である。第二に、仮の義務付けと仮の差止めの制度が新設されたことである。後者は、義務付け訴訟と差止訴訟各制度の新設に伴って設けられた。

#### ④ 審理の充実・促進

釈明処分の特則の規定が新設された。

### 3 裁判例の展開

#### (1) 改正行政事件訴訟法施行後の裁判例の概観

行訴法の施行による裁判例の変化については、概ね肯定的な評価が多いと考えられる。すなわち、各規定の改正や新設によって行訴法の利用頻度が高まり、国民の権利利益の救済に一定程度貢献しているという評価である<sup>10)</sup>。しかしながら、さらに、改正すべき点が少なくないとの評価もある。行政事件第一審の新受件数については、施行年前後の1800件強から、

---

9) 小林・前掲注8) 28頁参照。

10) たとえば、阿部泰隆 = 斎藤浩編『行政訴訟第2次改革の論点』（信山社、2013年）など。

2015年の2500件弱へと、傾向として、漸増している<sup>11)</sup>。

以下では、時間（紙幅）の制約から、前記①救済範囲の拡大に関する改正の4点について、最高裁判例を中心に検討する。

## （2）原告適格

原告適格に関する最高裁判例および下級審裁判例の傾向については、従来の判断枠組みを維持しつつ、権利利益の実効的救済の観点から原告適格を柔軟に肯定しようとする傾向が明らかになっているとの指摘がなされている<sup>12)</sup>。

後掲【参照判例】の1事件（以下、事件番号により引用）は、都市計画事業認可処分を周辺住民が争った事例である。（旧）建設大臣は、小田急（私鉄）の高架・複々線化等を内容とする東京都の都市計画決定の変更に基づいて、都市計画事業認可処分を認可した。これに対して、周辺住民が本件鉄道事業によって、騒音や振動等生活環境上の利益が害されるとしてその取消しを求めた事例である。

本件は、行訴法施行後、原告適格につき、最高裁が判断した事例であり、注目された。最高裁は、原告適格の判断につき、判例を変更して、不動産に関する権利を有しない周辺住民の原告適格を認めた。最高裁は、行訴法改正前にも生命や身体の被害の蓋然性が高い事案（開発による地滑りの可能性など）において周辺住民の原告適格を認めてきたが、生活環境上の利益を法律上保護された利益に当たるとして原告適格を認めたのは、本件が最初である。

2事件は、場外車券販売施設設置許可処分を生活環境（風紀）上の利益が侵害されるおそれがあるとして周辺住民等が争った事例である。最高裁は、医療施設の原告適格は認めたが、周辺住民の原告適格は認めなかつ

---

11) 司法統計による。

12) 「改正行政事件訴訟法施行状況検証研究会報告書」（2012年11月）85頁、高橋滋編『改正行訴法の施行状況の検証』（商事法務・2013年）446頁所収（以下、「検証研究会報告書」と引用）。

た。これについては、本判決の位置づけについて賛否両方の主張がある。

上記最高裁判決については、概ね評価されている一方で、①法律上の利益の判断基準として行政立法が機能する余地が大きく、法律自体による規定が必要ではないかとの学説（2事件など）や原告適格認定の要件である個別的利益の要否についての議論がある。

### (3) 義務付け訴訟

義務付け訴訟には、申請型（申請に対する処分取消訴訟等と併合提起するもの）と非申請型（措置命令等不利益処分による規制がなされないことによる第三者等受益者によるもの）の二種類がある。

下級審判決においては、これら義務付け訴訟のうち、申請型については、請求認容まで至るものがあり、その分野も多様で、行訴法改正時に期待された効果があがっているとの指摘がある<sup>13)</sup>。これに対して、非申請型については、訴訟要件である「重大な損害」要件が満たされず、却下された事案がある。

ここでは、非申請型の事案における3事件（福岡高裁判決、最高裁上告棄却、上告受理申立て不受理）を紹介する。福岡高裁は、義務付けの要件である「重大な損害」を認め、廃棄物処理法に基づき、県知事が廃棄物撤去の措置命令を事業者に対して行うことを義務付ける請求を認容している。

### (4) 差止訴訟

差止訴訟については、行訴法施行直後の広島県鞆の浦訴訟（4事件）が有名である。瀬戸内海の景観の地における公有水面の埋立免許処分の差止めを周辺住民が景観利益の保護を理由に差止めを求め、認容された事例である。

その後、最高裁は、5事件において、差止訴訟について大きな発展を見せた。本件は、東京都教職員が国家斉唱義務の不存在確認（これについて

---

13) 「検証研究会報告書」4頁、高橋編・前掲注12) 365頁所収。

は、(5)確認訴訟参照)とともに不斉唱による懲戒処分の差止めを求めた事例である。

最高裁は、まず、処分の差止めの訴えについて「重大な損害を生ずるおそれ」(行訴法37条の4)があると認められるためには、「処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることができるものではなく、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものであることを要する」と判示した。次に、公立高等学校等の教職員が卒業式等の式典における国歌斉唱の際に国旗に向かって起立して斉唱すること又はピアノ伴奏をすることを命ずる旨の校長の職務命令の違反を理由とする懲戒処分の差止めを求める訴えについて、「重大な損害を生ずるおそれ」があると判断した。これについては、個別の懲戒処分の取消訴訟や執行停止により救済を求めるべきとの考えがとられず、懲戒処分とそれによる不利益が反復継続し、累積加重的に発生拡大していくと事後的な損害の回復が著しく困難になることからそれらを総体としてとらえて「重損要件」を認定しているところに特色があり、評価されている(ただし、上告棄却)。

#### (5) 確認訴訟

公法上の当事者訴訟としての確認訴訟については、行訴法改正後、さまざまな分野で認められるようになっており、行訴法改正時に期待された効果はあがっているという評価がある<sup>14)</sup>。

確認訴訟が利用され、権利救済の実効性が見られた事例として、6事件がある(下級審では、第一審、控訴審ともに却下判決)。

6事件は、公職選挙法が選挙区において在外国民に投票を認めていなかったことから、同法の当該規定が違憲であるとして、次回の衆議院議員の総選挙における小選挙区選出議員の選挙および参議院議員の通常選挙にお

---

14) 「検証研究会報告書」29頁、高橋編・前掲注12) 390頁所収。

ける選挙区選出議員の選挙において、在外選挙人名簿に登録されていることに基づいて投票をすることができる地位にあることの確認を求め、確認の利益が認められるとともに、請求も認められた事例である。

さらに、5事件では、国歌斉唱義務等の不存在を確認する訴えの適法性を認めている（ただし、上告棄却）。すなわち、職務命令の違反を理由とする行政処分以外の処遇上の不利益（勤務成績の評価による昇給等）の予防を目的とする公法上の法律関係に関する確認の訴えとして、確認の利益があると判示した。

7事件では、薬事法新施行規則（厚生労働省令）のうち、店舗販売業者に対し、一般用医薬品のうち第一類医薬品および第二類医薬品について、①当該店舗において対面で販売させ又は授与させなければならないものとし、②当該店舗内の情報提供を行う場所において情報の提供を対面により行わせなければならないものとし、③郵便等販売をしてはならないものとした各規定は、いずれも上記各医薬品に係る郵便等販売を一律に禁止することとなる限度において、新薬事法の趣旨に適合するものではなく、新薬事法の委任の範囲を逸脱した違法なものとして無効というべきであると判示した。そして、第一類医薬品および第二類医薬品に係る郵便等販売をすることができる権利ないし地位を有することの確認を求める請求を認容した原審を支持している。

#### 4 おわりに

行訴法改正の効果については、概ね、それなりに現れていると評価してよいと考えられる。しかしながら、改正行訴法には、第2段階の改正課題があり、改正行訴法による効果を見極めながら、さらなる改正への努力が期待されていると思われる<sup>15)</sup>。

---

15) たとえば、阿部＝斎藤・前掲注10)、「検証研究会報告書」前掲注12) 参照。

追記

本報告では、時間（紙幅）の制約から、改正行訴法のうち、上記2(2)の②③④については、論じることができなかった。特に、仮の救済については、前回と今回の合同シンポジウムにおいて質問があった。これについては、前回シンポジウムの拙稿をご覧いただきたい<sup>16)</sup>。

今回シンポジウムにおいて鄭先生の報告を聞き（読み）、行政訴訟をめぐる日韓の課題と対応は、相当程度共通していることが改めて確認された。一方、韓国における憲法裁判所の存在は、日本と異なっており、この点が、鄭報告における問題の所在となっている。

【参照判例】

- 1 最高裁大法廷2005年12月7日判決民集59巻10号2645頁（東京都。小田急高架訴訟）。
- 2 最高裁2009年10月15日判決民集63巻8号1711頁（大阪府。サテライト訴訟）。
- 3 福岡高裁2011年2月7日判決判時2122号45頁（福岡県。最高裁2012年7月3日決定）。
- 4 広島地裁2009年10月1日判決判時2060号3頁（広島県。鞆の浦訴訟）。
- 5 最高裁2012年2月9日判決民集66巻2号183頁（東京都国歌斉唱義務不存在確認等請求事件）。
- 6 最高裁大法廷2005年9月14日判決民集59巻7号2087頁（在外邦人選挙権訴訟）。
- 7 最高裁2013年1月11日判決民集67巻1号1頁（医薬品ネット販売の権利確認等請求事件）。

---

16) 牛嶋・前掲注2) 173頁参照。