

政策法務ニュースレター

・ ……現場の課題を解決するルールを創造するために……・

2004.11.12 VOI.1-2

政策法務課では、県庁内のみなさんに「政策法務」を知っていただくため、政策法務委員会*の活動の状況を中心に、ニュースレターを発行することにしました。今号は、9月14日に開催された政策法務委員会の概要をお知らせします。

* 政策法務委員会とは？

政策のうち法務により対応する案件(政策法務案件)の部局横断的な検討と調整のため、設置されました。各部の次長等をメンバーとし、実質的な審議を行っています。

総務部政策法務課

政策法務室 中庁舎6F

電話 043-223-2157

FAX 043-201-2612

Eメール houmu35@mz.pref.chiba.jp

条例等整備方針(案)に係る実態調査の結果について

経緯

条例等整備方針(案)については、前回(平成16年5月25日)の政策法務委員会で議題となり、検討を開始したところです。

条例等整備方針の骨子については、前回(6月)のニュースレターVOL1-1 3ページに譲ることとして、ここでは、その後の調査の経緯について整理しておきたいと思います。

この調査は、総務課行政改革推進室が平成16年2月26日付け総第815号により実施した「規制改革に係る準備調査」の一部として開始されました。

総務課の調査は、平成14年度の業務調査により把握された2万2000件余の業務について実施されたものでした。

政策法務課としては、これらの事務のうち県民に申請等の作為を求める事務の指標となる5つの事項に該当する3000件余の事務を抽出し、その中から143件の事務について条例化の必要性について担当課へのヒアリングを実施しました。

その結果、「条例等の具体的な整備方針(案)」(2ページ記載)を前提として7種類の事務を条例又は規則での対応が必要な事項として特定しました。

7 類型

上記の7類型は、次のとおりです。

必須条例化事項

許可制等タイプ

任意条例化事項

届出制タイプ

事前協議制タイプ

承認・認可・認定制度タイプ

規則で規定することとする事項

手続タイプ

給付タイプ

研究事業タイプ

いずれも条例化が相当である事項について規則や要綱等で規定されているか、規則化が相当である事項について要綱等で実施されているものです。

なお、何をもって必須条例化事項とするか、任意条例化事項とするかは、今後も議論する余地があります。

条例等整備方針(案)の今後

今回の政策法務委員会では、委員から条例等整備方針(案)の対象となるべき事務がまだ十分に把握されていない懸念があるとの指摘があり、当面、今回特定した事務の種類に類似した事務について、再度、担当課に照会を実施し、また、回答のあった事務に

ついてヒアリングを実施していく予定です。

次回の政策法務委員会（11月を予定）では、この追加調査の結果も踏まえ、条例化等の対象となる事項を整理し、条例等整備方針を確定していくこととなります。

また、条例等整備方針の確定後は、条例等の整備が必要な事項の中で、整備に関する優先順位を検討し、条例等の整備に向けて、実施計画を策定していくこととなります。

補助金交付要綱について

補助金等の交付については、その性質が権利義務に当たらないものと位置付け、今回の整備方針の対象からは除外しています。

なお、国庫補助金については、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」があり、県単独の補助金については「千葉県補助金等交付規則」がありますので、手続面については、既に法律と県規則によって整備がされているといえます。

条例等の整備

条例等の整備は、整備が必要として特定された事項がそのまま条例となるとは限りません。要綱により実施されている事務の場合、その内容が行政指導としては可能であっても、条例で規制する場合は、別の方法によらなければならないことがあります。

また、給付に関する事務のようにある共通した要素を有する事務については、例えば「給付に関する規則」といった形で整理をして規則化するという手法も検討に値します。

いずれにしても、条例等整備方針で条例化が必要であると形式的に判断されたとしても、実際に条例化するに当たっては、立法事実の整理・収集、規制等の手段の検討などがさらに必要であり、担当課と十分に協議しながら適切なタイミングで条例化を図っていく必要があります。

条例等の具体的な整備方針(案)

：平成16年9月14日政策法務委員会現在

1 条例事項

(1) 必須条例化事項

(条例で規定しなければならない事項)

自治法等の規定により、次に掲げる事項に該当する場合は、条例で規定する。

ア 自治法 14 条 2 項の規定による「義務を課し、又は権利を制限する事項」(以下「権利義務事項」という。)

1 ページ・7 種類の タイプ

イ 自治法 228 条 1 項の規定による「手数料に関する事項」

ウ 地方財政法 23 条 1 項の規定による「国の営造物の使用料(占有料)」に関する事項

エ その他法律のなかで「条例の定めるところにより」など、条例によることが明示されている事項

(2) 任意条例化事項

(条例で規定することとする事項)

(1)のように法令が求める必須条例化事項ではないが、県民本位の行政を推進していく観点から条例で規定することとする。

ア 自治法 14 条 2 項の権利義務事項には当たらないが、県民に手続等一定の作為を求める事項(県全体の事務執行根拠の統一性

及び法規範上の一覧性の確保並びに県民の権利の保護を図るため、自治法 14 条 1 項を根拠に条例化する。) **タイプ**

イ 徴収金の徴収に関する事項

2 規則事項

(1) 規則で規定すべき事項

法令の規定により次に掲げる事項に該当する場合には、規則で規定する必要がある。

ア 法令の中で「規則の定めるところにより」など、規則での規定が明示されている事項

(2) 規則で規定することとする事項

次に掲げる事項に該当する場合は、条例事項との整合性、県民への影響等を考慮し、規則で規定することとする。

ア 1(1)ア又は1(2)アに該当し、権利義務事項や手続等を条例で規定した場合の様式指定、添付資料、提出部数など事務処理上の詳細事項 **タイプ**

イ 物やサービスの給付に関する事項

規則に根拠を持たず、法規性のない要綱により行っている給付行政については、権利義務事項には該当しないものの、申請行為等県民に一定の手続を課していることから規則で規定することとする。 **タイプ**

改正行政事件訴訟法の概要

～「国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備」をめざして～

はじめに

行政訴訟はやるだけ無駄と言われてきました。それは行政訴訟制度が機能不全に陥り、行政側に有利な仕組みだったからです。

平成16年6月、行政事件訴訟法は、42年ぶりに本格的な改正がなされ、平成17年4月1日から施行されることになりました。

本改正は、司法による紛争解決の重要性を一層高め、自治体の行政運営にとっても大きな影響をもたらすものと考えられます。以下に、その要点を整理してみました。

国民の権利利益の救済の拡大を図ること

原告適格の拡大

原告適格とは、ある処分又は裁決が行われた場合に、誰がその取消しを求めて訴えを提起することができるかという原告の資格の問題をいいます。

本改正により、裁判所が原告適格を判断する際に考慮されるべき利益の内容・性質などが新たに規定されました。今後は、原告適格が広く認められることになるものと考えられます(次ページ・判例参照)。

義務付け訴訟[新設]

抗告訴訟の1類型として、行政庁が一定の処分をすべきことを命じることを求める訴え(義務付け訴訟)が法定化されました。

義務付け訴訟は、申請権を前提とせず、行政庁が一定の処分をすべきことを義務付けるパターンと、行政庁に対して申請した者が原告となって、行政庁が一定の処分又は裁決をすべきことを義務付けることの2パターンがあります。

差止訴訟[新設]

抗告訴訟の1類型として、行政庁が一定の処分又は裁決をすることを事前に差し止める訴え(差止訴訟)が法定化されました。

確認訴訟の明示

確認訴訟とは、行政処分その他公権力の行使でない行政庁の行為(行政立法・行政計画・行政指導など)の違法確認等を求める訴えをいいます。

従来も確認訴訟は判例として存在していましたが、本改正では確認訴訟が当事者訴訟の1類型として明示され、今後積極的な活用を図る方向性が示されました。

義務付け訴訟及び差止訴訟の法定化、確認訴訟の明示は、いずれも取消訴訟中心主義を修正し、国民に多様な救済パターンを提示するものです。

審理の充実・促進を図ること

釈明処分の特則[新設]

裁判所が、釈明処分として、行政庁に対し、処分又は裁決の理由を明らかにする資料等の提出を求められることができるようになりました。

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を整備すること

抗告訴訟の被告適格の簡明化

抗告訴訟の被告が、処分又は裁決を行った行政庁(大臣・知事など)から、処分又は裁決を行った行政庁の所属する国・公共団体に改められました(例:「千葉県知事」「千葉県」)。

今後は、訴訟の種類により被告を使い分ける必要がなくなり、より使い勝手のよい制度になりました。

抗告訴訟の管轄裁判所の拡大

抗告訴訟の被告が国・公共団体へ変更されたことに伴い、処分又は裁決を行った行政庁の所在地を管轄する裁判所に加えて被告の所在地を管轄する裁判所にも訴えを提起できるようになりました。

出訴できる裁判所が増加したことにより、国民がより裁判所にアクセスしやすい制度になりました。

出訴期間の延長

取消訴訟の出訴期間が、従来の処分又は裁決があったことを知った日から3か月から6か月に延長され、正当な理由があれば延長も可能となりました。

出訴期間等の教示制度[新設]

行政庁が、処分又は裁決をする場合に、その相手方に対し、取消訴訟等の被告、出訴期間、不服申立前置等の情報を書面で提供しなければならない制度が新設されました。

本案判決前における

仮の救済制度の整備を図ること

執行停止の要件の緩和

執行停止とは、取消訴訟の提起により、その処分の執行を停止させることをいいます。

本改正では、執行停止の要件が、「回復困難な損害」から「重大な損害」に改正され、個々の事案の実情に即した適切な判断が確保されるものと思われます。

仮の義務付け・仮の差止めの制度[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に義務付け、又は処分をすることを仮に差し止めることができる制度が新設されました。

空港周辺住民に原告適格は認められるのか？

本件は、新潟空港の周辺に居住する住民が、発着する航空機の騒音により、健康や生活上の利益が侵害されていることを理由に、運輸大臣が航空会社に対して与えた定期航空運送事業免許の取消しを求めた事案です。

行政処分の手方以外の第三者である、空港周辺に居住する住民について、原告適格が認められるかが争点となったものです。(最高裁平成元年2月17日判決)

判決の概要

第一審及び第二審判決はともに、航空法に定める免許基準は、空港の周辺住民の個人的利益を保護することを目的とするものではないから、原告適格は認められないとして、訴えを却下しました。

これに対して、最高裁は、原告適格に関する下級審の判断は、航空法の解釈を誤ったものであり、被害の状況によっては、空港周辺住民も免許の取消訴訟を提起できるとして、原告適格を認める判断を示しました(なお、原告らの主張については認められないものであるとして、結果的には上告は棄却されました)。

判決の意義

環境等の一般的な利益を害されたとする第三者は、行政処分の取消しを求める原告適格を有するのでしょうか。

これらの利益は、不特定多数の人々によって享受される利益であるため、従来の判例は、第三者の原告適格が認められることを肯定しながらも、法律上なんらかの明文の手掛かりを必要とし、極めて例外的にしかそれを認めませんでした。

しかし、本判決では、空港周辺の住民のうち、航空機騒音で著しい被害を受けるおそれのある者に、路線免許の取消しを争う原告適格を認めました。

つまり、本判決は、行政処分の根拠規定が多数の人々に共通する利益を第三者の個別的利益として保護しているのかどうかを判断するに当たっては、当該根拠規定だけでなく、根拠法の趣旨・目的や、それに加えて根拠法と目的を共通にする関連法規の関連規定にまで言及し、これらも含めた法体系を考慮した上で行うべきであるとしています。

更に、本判決の後、最高裁は「もんじゅ原発訴訟」(最高裁平成4年9月22日判決)において、原子炉周辺住民の原告適格を肯定する判決を示しています。

改正行政事件訴訟法との関係

今回改正された行政事件訴訟法(前ページ参照)において、本判決において示された法令解釈における考慮要素等が明文化されました。

原告適格を判断するに当たっての考慮事項

(改正行政事件訴訟法第9条第2項)

処分の根拠となる法令の趣旨及び目的

処分において考慮されるべき利益の内容及び性質

処分の根拠となる法令と目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的

処分が違法にされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度

今後、裁判官は、上記に示されたすべての要素を考慮して原告適格の有無を判断することが法律上求められることになるため、原告適格が拡張的に肯定される事例は、確実に増えていくものと思われます。

本県における裁判事例

「産業廃棄物処理施設設置許可処分取消請求事件」

本件は、県が産業廃棄物処理施設の設置許可処分を行ったことに対して、施設の設置場所の付近に居住する住民が、当該許可処分の取消しを求めて訴訟を提起したもので、現在も係属中の事案です。

県は、「周辺地域の生活環境の保全」という許可基準の内容は、抽象的であり、かつ公益の保護を目的としたものであって、付近住民個人個人の具体的な利益を保護したものということはできないとして、原告適格が無い旨主張しています。

これに対して、原告らは、廃棄物処理法が周辺地域の生活環境に配慮した詳細な規定を設けていることを根拠に、許可基準は、単に公衆の一般的公益を保護したものにとどまらず、付近住民の生命身体の安全や財産権等も個人個人の個別的利益として保護したものであると主張しています。