

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

2005.1.14 VOI.1-3

本号の内容

大好評！塩野宏先生講演「改正行政事件訴訟法」
H17.1.1 施行！「条例等の整備方針について」
連載！改正行訴法「原告適格の拡大について」
「宝塚市パチンコ店等建築規制条例事件判決」

千葉県 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

特別セミナー「改正行政事件訴訟法について」

平成16年11月11日(木)千葉県庁本庁舎1F多目的ホール

講演：塩野宏東京大学名誉教授

改正の経緯

行政事件訴訟法は昭和37年に制定されましたが、社会経済が進展する中で、その限界が明らかになりました。都市計画の分野などで行政事件訴訟法の使い勝手が悪くなり、形式的な判例が固まるなどの内在的な欠陥が顕在化してきました。また、行政改革の中で、行政手続法、情報公開法が行政の標準装備として位置付けられ、次に行政救済法が適切に対応するためにどうあるべきかが考えられました。

行政訴訟改革は、司法改革の一環として行われました。過度の事前規制から事後のチェックへ移行させることとしたので、司法の役割が重要となります。行政訴訟検討会では、議論が専門的に偏らないようにし、国民の権利を守るためにどのような制度が機能的かという見地から検討されました。短い時間の中で検討したので、議論できなかったものもあります。

改正のポイント

今回の改正は、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図ったものです。

まず、釈明処分の特則が規定されましたが、これは裁判官からの提案です。従来、被告の行政側が処分に関する資料をなかなか裁判所に提出せず、訴訟を引き延ばす傾向があったため、裁判官の判断で、これらの提出を求めることができたようにしたものです。

原告適格については、これまで厳格に運用されていましたが、伊達火力発電所事件、新潟空港事件、もんじゅ事件等の最高裁判決を踏まえ、原告適格を判断する際の考慮事項を規定したことで、裁判所に法令の規定の文言のみによることなく広く解釈することを求め、その拡大が図られるようにしたものです。

義務付け訴訟や差止訴訟は、無名抗告訴訟の形で理論的には認められていたものを法定化したものです。これらの訴訟要件を明確にしてほしいという裁判官からの要請に応じたものです。

公法上の確認訴訟を明確化したことは、従来の取消訴訟中心主義に対する反省に基づくものです。これまでは可能な限り取消訴訟にのせて救済してきましたが、不十分との評価がありました。確認訴訟という訴訟類型を明確化することで、取消訴訟では対応できない事件について救済の範囲を広げることが期待されます。

自治体職員へのメッセージ

これからは地方自治体を相手とする訴訟が増加するでしょう。行政事件訴訟の具体的な場面は地域行政の紛争として現れるものと思われます。この場合には、自治体職員は真正面から応えてほしいと思います。紛争が増えるのは地方分権で権限が拡大した結果です。

大事なことは紛争が起こらない形で常日頃から情報公開等を徹底し、情報の共有により未然に紛争を防ぐことです。また、紛争処理の簡易な方法を考えることも必要です。

＊じっくり読みたい方は

ホームページにPDFファイル掲載しました！
<http://www.pref.chiba.jp/syozoku/abunshyo/seihou/letter/>

☆条例等の整備方針について

★これまでの経緯★

条例等の整備方針は、自治体の政策に関する法務的対応である政策法務の一環として、地方分権改革後の庁内各課の条例及び規則（以下「条例等」といいます。）に関する整備状況を確認するとともに、条例等が未整備の事務については、中期的目標を立てて整備しようという目的で定めるものです。

このたび庁内の条例化を要する事項の調査が概ね終了し、これに対応するための整備方針についての政策法務委員会の審議も終了しました。

そこで、平成 17 年 1 月 1 日を施行日と定め、下の表に掲げる条例等の整備方針により条例等の整備を開始することとしました。

★条例事項の 6 類型★

条例の整備が必要な事項は、現在、以下の 6 つの類型に整理しています。

事前協議制タイプ

従来、機関委任事務を背景として開発指導要綱のように各種の法規制に先立って事前協議を課してきたもの。事前協議を義務付けるので

あれば、権利制限を伴う規制的措施として、条例化が必要となります。

許可制タイプ・届出制タイプ

規則等で許可制・届出制を創設しているもの
承認・認可・認定タイプ

規則等で承認・認可・認定制を創設しているもの

基準タイプ

法にない許認可等の要件を規則等で創設しているもの

形式的行政処分タイプ

事実行為が実体であるなど権利義務事項ではないが、申請に対する処分という形式に着目して、条例化すべきものと整理されるもの

★今後の予定★

今後のスケジュールとしては、 から については、平成 17 年度から順次取り組んでいくこととなります。

しかし、 の事前協議制タイプについては、事前協議に代わるシステムを設計する必要もあることから、平成 17 年度に着手し、5 年間で整備を図る予定です。

＊「政策法務にゆずれた」は、千葉県政策法務の「いま！」をお届けする情報誌です。

☆条例等の整備方針☆

施行期日：平成 17 年 1 月 1 日

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)

地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。)その他の法律の規定により、次に掲げる事項に該当する場合は、条例で規定する。

ア 法第 14 条第 2 項に規定する「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。) **条例事項 6 類型の ~ タイプ**

イ 法律で、「条例の定めるところにより」等の規定により、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)

県民本位の行政を推進していく観点から、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、法第 14 条第 1 項を根拠に、次に掲げる事項に該当する場合は、条例で規定することとする。

ア 2(2)ウの場合を除き、権利義務事項には当たらないが、県民に手続、負担その他の一定の作為を求める事項(以下「作為を求める事項」という。)

条例事項 6 類型の タイプ

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は、規則で規定する。

ア 法令で、「規則の定めるところにより」等の規定により、規則によること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 権利義務事項若しくは作為を求める事項が条例で規定されている場合又は作為を求める事項が条例の委任を受けた規則で規定されている場合の様式指定、添付資料、提出部数等の事務処理上の詳細事項(以下「様式指定等」という。)

イ 権利義務事項若しくは作為を求める事項が法律で規定されている場合又は作為を求める事項が政令、省令、規則若しくは告示で規定されている場合の様式指定等

ウ 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物又はサービスの給付に関する作為を求める事項

はじめに

行政事件訴訟法が、制定から42年の時を経て、初めて本格的に改正されました。

ここで、その概要(政策法務ニュースレターVOL.1-2参照)をおさらいしておきましょう。

“権利救済範囲を拡大”するために

…「原告適格の拡大」、「義務付け訴訟・差止訴訟の法定」、「確認訴訟の明示」

“審理の充実促進”のために

…「釈明処分の特則」

“使い勝手の改善”のために

…「被告適格の簡明化」、「管轄裁判所の拡大」、「出訴期間の延長」、「教示制度の新設」

“仮の救済制度を整備”するために

…「執行停止の要件の弾力化」、「義務付け訴訟・差止訴訟の仮の救済制度の新設」

本号から連載で、個別の改正内容を説明していきたいと思います。第1回のテーマは、「原告適格の拡大」です。

改正の趣旨・概要

取消訴訟の原告適格を**実質的に拡大**するため、処分又は裁決の相手方以外の第三者(相手方はそもそも原告適格あり)について、原告適格の有無を判断する場合の解釈指針として、以下のような**必要的考慮事項**が法定されました(第9条関係)。

すなわち、裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について取消訴訟の原告適格の要件である「**法律上の利益**」の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の**文言のみ**によることなく、「**当該法令の趣旨及び目的**」並びに「**当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質**」を考慮するものとされました。

この場合において、裁判所は、当該法令の趣旨及び目的()を考慮するに当たっては、「**当該法令と目的を共通にする関係法令**があるときはその**趣旨及び目的**」をも参酌するものとされ、当該利益の内容及び性質()を考慮するに当たっては、「**当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反して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**」をも勘案するものとされました。

なお、「**直接型義務付け訴訟**(申請を前提とせず、行政庁の一定の処分の義務付けを求める訴訟)」及び

「**差止訴訟**(行政庁の処分又は裁決の事前の差止めを求める訴訟)」の場合の原告適格判断についても**第9条が準用**されます。

背景

改正前の行政事件訴訟法の下で、取消訴訟の原告適格を画する「**法律上の利益**」の解釈では、「**法律上保護された利益説**(第三者の被侵害利益が、当該処分の根拠法令において、処分を行う場合の考慮要素とされている場合に原告適格を肯定)」と「**法律上保護に値する利益説**(第三者の被侵害利益が、裁判上の保護に値するものであれば、原告適格を肯定)」とが対立していました。

判例による「**法律上の利益**」の解釈は、「**伊達火力発電所訴訟判決**(最判昭和60.12.17)」、「**新潟空港訴訟判決**(最判平成元.2.17、政策法務ニュースレターVOL.1-2参照)」、「**高速増殖炉もんじゅ訴訟判決**(最判平成4.9.22)」の順に、(法律上保護された利益説によりつつも)その**柔軟性を増す**ようになりました。これらの判例は、第9条の改正の内容に**大きな影響**を与えました。

一方で、**原告適格が否定**された例として、文化財保護条例に基づく史跡指定解除に対する**学術研究者の訴え**(最判平成元.6.20)、特急急行料金の値上げ認可に対する**日常の利用者の訴え**(最判平成元.4.13)等があります。

今後はどうなる!?

“**裁判官**”については、今回、新たに法定された原告適格の有無を判断する場合の解釈指針は**必ず考慮**しなければならなくなります。また、それ以外の考慮をすることも妨げられていないので、**より柔軟な解釈**をし易くなったと言えます。

“**国民**”については、「行政訴訟といえば、**門前払い**(行政訴訟はやるだけムダ)」が「**まずは戦ってみよう**」といった意識に変わることが予想されます。よって、(国民が勝訴するか否かはともかく)**行政訴訟自体は増える**ことが予想されます。

“**自治体職員**”については、環境、まちづくり、消費者等の分野の**紛争が地域**で起こっていることについて、今まで以上に問題として認識する必要があります。また、**実務において許認可等の判断**をしたり、**法令の解釈・立法**をするに当たっては、今回法定された**必要的考慮事項**を踏まえなければなりません。一方で、**紛争を未然に防ぐ視点**も重要となります。

宝塚市パチンコ店等建築規制条例事件判決（最高裁平成14年7月9日判決）

行政上の義務の履行確保を考える！

< 事案の概要 >

本件は、宝塚市が、条例に基づきパチンコ店の建築工事の中止命令を発したところ、相手方がこれに従わなかったことを理由として、同工事の続行禁止を求めた事案です。

行政主体が私人に対して行政上の義務の履行を求める訴訟を提起することができるのが主な争点となったものです。

< 判決の概要 >

下級審では、この点についての判断を経ずに訴えを棄却しましたが、最高裁は、**国や地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は不適法である**として、宝塚市の建築工事を続行してはならない旨の訴えを却下しました。

判決の意義と今後

これまで、下級審判決の中には、行政上の義務の司法的執行（民事執行）の可否が争点となり、正面からその許容性を認めたものがありますし、学説も、行政主体による民事訴訟の利用可能性について概ね肯定的なものでした。

しかしながら本判決は、「**国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではない**」として、行政上の義務の司法的執行を認めるためには、特別の法律の根拠が必要であるという立場をとり、**行政上の義務の民事訴訟による実現を否定**しました。

つまり、国や地方公共団体が財産権の主体として自らの財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には司法的執行が可能であっても、**行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求めるような場合は、一般公益の保護を目的とするものであって、当然には裁判所の審判の対象とはならない**ということが示されたのです。

~~~~~

本判決に対する評価として、「私権保護」を「法律上の争訟」性の必須の要素とすることに妥当性があるのか等、何人かの論者によっていくつかの疑問が提起されていますが、本判決を踏まえた場合、行政上の義務履行を確保する手段としてはどのようなものが考えられるのでしょうか。

第三者が本人に代わってすることができない、いわゆる非代替的作為義務や不作為義務の履行を求める訴訟の利用の立法化

行政罰、公表、給付（サービス提供）の拒否等といった手段の検討

等が考えられますが、いずれにしても、本件が提起しているものは、司法権の本質や公法と私法の区別等、行政法の基本につながる問題であるといえます。

### <<参考>> 行政上の義務履行確保の手段

行政上の義務の履行を確保するための手段としては、行政の自力執行の方法による**行政的執行制度**と裁判所の介入により実現を図る**司法的執行制度**とがあります（その他行政罰や公表制度等がありますが、これらは義務違反に対する制裁を科すもので、義務が履行された状態を直接実現するものではありません）。

~~~~~

行政的執行制度としては、次のようなものが挙げられます。

第三者が本人に代わってすることができる、いわゆる代替的作為義務については、行政代執行法に基づく代執行が可能です。

非代替的作為義務や不作為義務については、直接強制や間接強制（執行罰）の方法がありますが、これらは一般的な制度としては認められていないため、個別法（法律に限られます。）に特別の定めがあることを要します。

~~~~~

一方、司法的執行制度は、私人間において、権利者が実力で相手方の義務違反に対して自己の権利の実現を図ることは原則として許されないため、権利を実現するためには、裁判所に訴えて、自己の権利を確認する判決を得てからこれに基づく強制執行を求めなければならないというものです。