

令和2年（行ウ）5号 損害賠償等請求事件

原告 多田 雅史

被告 国立研究開発法人 国立循環器病研究センター

準備書面（2）の別紙

令和2年5月23日

名古屋地方裁判所民事第9部D2係 御中

原告 多田 雅史

引用箇所：第 2 の前段（3 から 4 頁）

平成 16 年の行政事件訴訟法の改正案は、第 159 回国会衆議院法務委員会第 20 号（平成 16 年 4 月 27 日（火曜日））（甲 51 の 1）において、立法経緯及び立法趣旨が集中審議されており、野沢太三国务大臣（法務大臣）は、同法の改正趣旨について、甲 51 の 1 の 5 頁の中段において、次のように答弁している。

『行政事件訴訟法の一部を改正する法律案について、その趣旨を御説明いたします。現行の行政事件訴訟法は、昭和三十七年に制定されたものでありますが、近年においては、行政需要の増大と行政作用の多様化に伴い、行政による国民の利益調整が一層複雑多様化するなどの変化が生じており、このような中で、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図る必要性が指摘されております。

この法律案は、このような近年における変化に対応し、行政事件訴訟について、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図る観点から、国民の権利利益の救済範囲の拡大を図り、審理の充実及び促進を図るとともに、これ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し、さらに本案判決前における仮の救済の制度の整備を図ること等を目的とするものであります。

以下、法律案の内容につきまして、その概要を御説明申し上げます。

第一に、行政事件訴訟による国民の権利利益の救済範囲の拡大を図ることとしております。まず、取り消し訴訟の原告適格についての適切な判断が担保されるようにするため、処分または裁決の相手方以外の第三者について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

たつては、当該処分また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するなどの事項を定めることとしております。また、救済方法を拡充するため、抗告訴訟の新たな訴訟類型として、義務づけの訴え及び差しとめの訴えを定め、これらの訴えについてその要件等を規定することとしております。さらに、当事者訴訟としての確認訴訟の活用を図るため、当事者訴訟の定義の中に、「公法上の法律関係に関する確認の訴え」を例示として加えることとしております。』としている。

また、甲51の1の23頁の最下段から2段目から24頁の3段目で、次のように答弁している。

『行政はしばしば長期にわたり、あるいは規模が非常に大きく、一個人個人の利益を超えた形で、多数の利益のために仕事を進めるということから、一人一人の国民にとって見ると、いわばそれが人権の侵害とかあるいは個別利害の侵害とか、さまざまな点で逆に、よかれかしと思ってやっている国の行政が、個人にとっては不幸せになってしまう、こういった問題を内包しておるのではないか。常にその点については司法制度、特にこの裁判を含めたこういった制度によって個別に救済される道が開けていることこそ、まさに民主主義の国家の法体系として望ましい課題、こう考えておるわけでございます。

したがいまして、この制度がこのたび司法制度改革全体の中で大事な法案の柱として取り上げられましたことは、今後の国のあり方、そして、そこで暮らす国民の幸せにとっても大変大きなプラスになるものと考えておるわけでございます。

そこで、この改正案におきましては、まずは義務づけ訴訟、差しとめ

訴訟や、仮の義務づけ、仮の差しとめなど新たな制度を導入することとしておりました、その運用状況を見きわめる必要があるわけでございます。そして、この一番課題でございます何よりもの、ただいま私申しましたような行政需要自身も大きくなっておる中で、個別の国民の皆様の利益あるいは利害も複雑化、多様化しておる。したがって、より実効的な救済手段がないとぐあいが悪いということから、この法律の改正につながったと考えておるわけでございます。

そういう意味で、国民の権利利益の救済範囲の拡大、そして審理の充実及び促進、そして、これをより利用しやすい、わかりやすい仕組みに整備すること、そして、今も申しましたように、本案判決を前における仮の救済制度の整備を図ることを目的にしておるわけでございます。』
としている。

引用箇所：第 2 の 1 (2) のイ項 (5 頁)

イ 甲 5 1 の 1 の 1 7 頁 2 段目において、塩崎委員（自由民主党）と房村政府参考人（法務省民事局長）の質疑は以下のとおりである。

『○塩崎委員 そうなればと期待をするわけではありますが、義務づけの訴えの対象となる行政庁の処分を、これは第三十七条の二ですね、これを見ると、「一定の処分」と規定をしているわけではありますがけれども、「一定」とはどういうことを意味しているのか、それから、やはり多少の幅を持った形で処分を義務づけることが権利救済のために必要となる場合もあるんじゃないか、この点、民事局長はどう考えるか、お話しいただきたいと思います。

○房村政府参考人 御指摘のように、今回の法案の三十七条の二の三項を見ますと、「第一項の義務付けの訴えは、行政庁が一定の処分をすべき旨を命ずることを求めるにつき」、こういう規定になっております。

ここで「一定の処分」と申しておりますのは、まずは、義務づけの訴えの要件について、裁判所の判断が可能な程度に特定をされていなければいけない。漠然と、何を、どういう処分を求めるのかがはっきりしなければ、これは訴訟そのものとして成り立ちませんので、そういう意味で、特定が必要ですということが入っているわけですが、ただ、この一定の処分として具体的にどの程度特定すべきであるかということにつきましては、御指摘のように、必ずしも具体的な処分に限らず、ある程度の幅が許されるのではないかというぐあいには考えられます。

この特定の程度については、当然、当該処分または裁決の根拠法令の趣旨及び社会通念に従って判断すべきものと考えられますが、そうした観点からは、特定の必要性の限度を超えて過度に厳密な特定が必要とされるということはないだろうと思いますし、例えば、是正措置の具体的な方法につきまして、その根拠法令において複数の選択肢が定められている場合に、その根拠法令の定める範囲内における一定の幅のある処分の義務づけを求める訴えであっても、その根拠法令の趣旨に照らして、義務づけの対象となる一定の処分としてその対象が特定されているというぐあいに解されれば、そういった、ある程度幅の持った一定の処分を義務づけ訴訟で求めるということも可能ではないか、こう考えられます。』としている。

引用箇所：第 2 の 2 (1) のイ項 (9 頁)

イ 甲 5 1 の 1 の 8 頁 1 段目において、水野委員（自由民主党）と房村政府参考人（法務省民事局長）の質疑は以下のとおりである。

『○水野委員 この取り消し訴訟の原告適格、つまり裁判を起こす資格ということでございますと、現在の行政事件訴訟法の第九条だと、「法律上の利益を有する者」にこの原告適格を限っているわけですよ。そうすると、つまり、この部分によって門前払いをされてしまう人が多いんじゃないかというような声というのがよくあるわけでありまして。つまり、実質的な裁判での議論に入る前にまさに門前払いをしまして、これが国民の裁判を受ける権利とか、そういうようなものを阻害しているんじゃないか、もしくは使い勝手が非常に悪いんじゃないかというような議論というのがあるわけですが、この文言、つまり「法律上の利益を有する者」という文言は、今回の法改正によっても温存されているわけですよ。九条の一項だと思うわけですが、この部分は変わらないわけです。

ですから、この文言について改めて着目してみたいと思うんですが、法律上の利益を有する者に限り、取り消し訴訟を提起することができる」と規定している現行のこの規定の趣旨をお伺いしたいと思います。

○房村政府参考人 先ほども申し上げましたように、取り消し訴訟の制度を設けている趣旨でございますが、これは、違法な処分によりまして権利利益を侵害されている者、それを救済するために違法な処分その他の公権力の行使を取り消す、こういうことでございますので、このような訴訟を起こす利益を有する者というのは、すなわち、そうい

う取り消し訴訟を提起するに当たって法律上の利益を有する者であるということになりますし、また、制度の目的がそういうことでございますから、これを利用する者はそういった者に限ることがこの法律の趣旨でございます。』としている。

引用箇所：第 2 の 2 (1) のウ項 (9 頁)

ウ 甲 5 1 の 1 の 8 頁 4 から 7 段目において、 また、水野委員と実川 (法務) 副大臣の質疑は以下のとおりである。

『○水野委員 今回の改正でこの部分が、九条の二項によって、取り消し訴訟の原告適格の判断について考慮事項を定める、そういうような改正があるわけですね。これは、原告適格を実質広く認めることによって、そういう意味では、国民が行政訴訟というものを受けやすくしていく、また、門前払いというような形でのそれを減らしていく、そういうようなねらいがあると思うわけですがけれども、この考慮事項を定めるという今回の改正の趣旨、この辺をお伺いしたいと思います。

○実川副大臣 考慮事項を定める今回の改正の趣旨ということでございますけれども、個々の具体的な事案におきましては、法律上の利益の有無につきまして、当該処分の根拠法令の文言のみによることではなくて、根拠法令の趣旨及び目的並びに当該処分におきまして考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮することとしております。

また、根拠法令の趣旨及び目的を考慮するに当たりましては、これと目的を共通にします関係法令の趣旨及び目的をも参酌し、また、当該処分におきまして考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するに当たりましては、当該処分が当該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等をも勘案して、適切に判断されることを確保しようとするものでございます。

これによりまして、原告適格が実質的に広く認められることになるものと考えております。』としている。

引用箇所：第 2 の 2 (1) のエ項 (9 頁)

エ 甲 5 1 の 1 の 8 頁 8 から 1 2 段目において、水野委員 (自由民主党) と房村政府参考人 (法務省民事局長) の質疑は以下のとおりである。

『○水野委員 この法案では、新たに義務づけ訴訟とか差しとめ訴訟についても法定をしているわけですよ。今まで、行政訴訟というとり消し訴訟中心だったんじゃないかというふうに、先ほどの話もありましたけれども、抗告訴訟の中のとり消し訴訟というのがとりわけ中心だったというふうに思われるわけですが、義務づけ訴訟とか差しとめ訴訟というのも一定の場合には可能だというふうに明文化をされた、これは、原告を救済するという点で私は非常に意義深いのではないかというふうに思います。

従来、これは今回は非常に明文化をされたわけですが、従来の法律の中の、現行法の訴訟類型の中では、義務づけの訴えとか差しとめの訴えというのは認められなかったのか、それとも、認められてはいたんだけど、非常に解釈などでの難しさがあったからその点で明文化をするようにしたのか、そのあたりをお伺いしたいと思います。

○房村政府参考人 御指摘のように、現行法におきましては、抗告訴訟の類型といたしましては、処分の取り消し、それから無効等確認の訴え、それと不作為の違法確認の訴えということで、義務づけ訴訟あるいは差しとめ訴訟を明文では規定しておりません。

ただ、抗告訴訟は必ずしも法定されている三種に限定されず、解釈上、義務づけの訴えや差しとめの訴えも一定の要件のもとで認められ

ると考えられてきておりました。ただ、その要件が必ずしも明確でないというようなことから、これらの義務づけあるいは差しとめの訴えは、必ずしも活用されてきたとは言えない状況にあったものと考えられます。

そういうことから、今回このような改正になったのではないか、こう思っております。』としている。

引用箇所：第 2 の 2 (1) のオ項 (1 0 頁)

オ 甲 5 1 の 1 の 1 9 頁の最下段から 2 0 頁の 1 0 段目で、上田委員 (公明党) と実川副大臣及び房村政府参考人の質疑は以下のとおりである。

『○上田委員 まず、非常に重要な点でありますけれども、この法案では、取り消し訴訟の原告適格につきまして、処分の根拠となる法令の文言のみによるのではなく、その趣旨、目的などを考慮することとされております。こうした規定を置くこととした趣旨はどのようなところにあるのか、御見解を伺いたいというふうに思います。

○実川副大臣 御指摘の原告適格についての改正の趣旨でありますけれども、個々の具体的な事案におきましては、法律上の利益の有無につきまして、当該処分の根拠法令の文言のみによることなくして、根拠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こととしております。

また、根拠法令の趣旨及び目的を考慮するに当たりましては、これと目的を共通にする関係法令の趣旨及び目的をも参酌し、また、当該処分におきまして考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するに当たりましては、当該処分が根拠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等をも勘案して適切に判断されることを確保しようとするものでございます。

これによりまして、原告適格が実質的に広く認められることになるものと考えております。

○上田委員 ありがとうございます。

よく報道されております行政訴訟の判決では、その結論が、原告に訴える利益がないということで、事実上門前払いになって終わっているというものをよく目にいたします。確かに法律上はそういうことなんでしょうけれども、ただ、一般の我々の方からすると、行政が行った政策であるとか処分、それが本当に正しかったのかどうか本来司法で判断されることを期待しているわけでありましてけれども、そうした判断がされることなく、結局、原告の適格のところ、入り口で判断をされてしまって、それが司法の場では論議もされないということでは、これはその期待にこたえていただけていないのではないのかな、いつもそういう感じがしております。

それは、そういう結果を見ますと、一般市民としては、どうもそうした行政裁判、本当にそれでいいのかどうか割り切れない感じがしているものでありまして、この改正によりまして、今副大臣からも御説明ありましたように、原告適格が非常に広がるということから、そうした事態が改善されるんだらうというふうに期待しているところでございまして、ここに書いてある文言というのは、この法案で書かれていることというのは非常に定性的な書き方でありまして、運用が大事になってくるというふうに思います。

そういう意味では、これからそうした行政訴訟が、原告適格のこの要件、広く運用されていって、しっかり機能していくことを期待しているところでございまして。

次に、法案では、これまでは設けられていなかった義務づけの訴えあるいは差しとめの訴えを新たに訴訟類型として定めております。こうして新たに定めることによりまして具体的にどういうメリットがあるのか、教えていただきたいと思います。

○房村政府参考人 御指摘のように、今回の法案におきましては、従

来定められておりませんでした義務づけの訴え、それから差しとめの訴えが新たな抗告訴訟の類型として明文で定められております。これは、まずは、このような明文で定めたということによって、こういった種類の訴訟がより活用されるようになるということは考えられるわけでございます。

従来も、解釈論としては、抗告訴訟の中に明文の規定はなくても、義務づけの訴えとか差しとめの訴えは認められるという解釈論はあったわけでございますが、現実にもそういった訴えが活用される例は非常に少なかった。これはやはり要件等が不明確であったということ、法律に明文の規定がないということが大きな原因であったのではないか。そういう点、今回、法律でこの訴えを類型として認めたということ、より活用がされるようになるだろうと思います。

(略)

これで、一定の要件のもとで行政庁が一定の処分をすべきことを義務づけるという救済方法を新たな訴訟類型として定めることによりまして、国民の権利利益のより実効的な救済が可能となると考えられるわけでございます。』としている。

引用箇所：第 2 の 2 (1) のカ項 (1 0 頁)

カ 甲 5 1 の 1 の 2 6 頁の 8 段目から 2 7 頁の 7 段目で、塩崎委員 (自由民主党) と山崎政府参考人の質疑は以下のとおりである。

『○塩崎委員 次に、本当は仮の救済を考えておったんですけども、時間の関係で、原告適格の方に先に行きたいというふうに思います。第九条ですね。

そこで、何しろ原告適格が非常に狭いということではありますが、今回、処分の取り消しを求めるにつき法律上の利益を有する者に限り、訴えを提起することができるという今までの原告適格について、法律上の利益の有無を判断するに当たっての考慮事項を定めた。その趣旨は何だと。

それから、考慮事項を定めることで原告適格が、先ほど来ちょっと質問が出ていますけれども、本当に広く認められることになるのかということをまずお聞かせをいただきたいと思います。

○山崎政府参考人 この原告適格につきましては、私どもの検討会でも相当に議論をしたところでございます。現在のその状況の指摘といたしまして、原告適格が認められる範囲が狭いとか、あるいは原告適格の判断が法令の文言にとらわれて硬直的になるおそれがある、こういうようないろいろ御指摘がございました。

(略)

では、どうするかということですが、そうすると、文言の置きかえをやってもなかなか難しい、しかし、その文言が柔軟に、広く解釈されていかなければならないだろうということから、非常に硬直

的な解釈を避けるために、それでは考慮事項というものを法律で置こう、これを十分に考慮した上で当事者適格を定めていく、こういう規範をつくろうということでございます。

従来でもいろいろな判例がございまして、解釈でさまざまな判例があるわけでございますけれども、非常に広く認めたもの、狭く認めたもの、ばらばらでございます。解釈ですから、これは裁判所が自由に、裁量の範囲でいいわけでございますが、ただ、それではやはりばらつきが非常に出てくる可能性もあるということから、法律できちっと考慮事項を置いて、この事項については考慮をしなければならないという規範を与えて、その上で柔軟に広がっていくような、実質的に広がっていくようにということを考えてわけでございます。

そこで、この九条を置いているわけでございますが、ここで、やはり読んでいただければおわかりかと思えますけれども、処分または裁決の相手方以外の第三者の法律上の利益の有無、この判断に当たりまして、当該処分の根拠法令の文言のみによることなく、根拠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というにしております。

そして、もう少しかみ砕いた文言を、規定を置いているわけでございますけれども、根拠法令の趣旨及び目的を考慮するに当たり、これと目的を共通にする関連法規の趣旨及び目的も参照するというにしておりますし、また、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に当たって、当該処分が根拠法令に違反したというふうに仮定をして、そうした場合に害されることとなる利益の内容、性質等をも勘案して、その法律上の利益の有無が適切に判断されるということを確保しようとしたものでございまして、具体的な事例にこれをいろいろ当てはめて解釈していただければ実質的に広がっ

ていくことになるということで、私どもは提案をさせていただいたということでございます。』

『○塩崎委員 考慮ということで、この二項に、考慮という言葉は四回も出てくるんですね。よっぽど考慮しないといけないと思うんですが。

今の御説明で、考慮事項を定めることで拡大をするんだ、こういうことでありますけれども、これまでは、公益とそれから私益を二分して、後者、つまり私益が問題となる場合のみ原告適格を認めると考える傾向が強かったんだろうと思いますけれども、今後は、いわば公益と私益の中間にある集団的、拡散的利益というものについても、一定の場合には原告適格を認めるということを期待した改正というふうに考えていいのかどうか、この点についてはいかがでしょうか。

○山崎政府参考人 ただいま御指摘の、この法律は公益を守っているのか、あるいは私益まで守っているのかという議論、これは私どもの検討会でも議論されたわけでございますが、これは、そういう論者がおられまして、比喩的にかなりこの点を言われたわけでございますけれども、私どもの議論といたしましてこういう議論に乗ったということではないのでございますけれども、やはり文言を見ると、これは公益のみを対象にしているように読めても、それ以外の、条文とかそれから法の趣旨を見れば、必ずしも公益だけではなくて、個人個人に影響するようなもの、これも保護の対象にしているというような実態があれば、これは当事者適格を認めていく、こういうような考えをできるようにこの条文を置いているわけございまして、では、本当に個人の利益も保護の対象になるかどうかは、もしその根拠法令に違反してある行為が行われたときに一体どういう被害が出てくるのかとか、そういう点も考慮をして、最終的に、法律がどういう利益を保護して

いるか、これを考慮しなさい、こういうことを言っているわけでございます。

それからもう一つは、その法律だけではなくて、これに関連するよ
うな法規がありまして、そこでやはり別の個人的な利益、こういうも
のも保護の対象にしている、こういう事業をやる場合にはそれも考慮
しなければならないと関連法規が定めている場合、こういう場合につ
いても、それも考慮の対象にしてその当事者適格を判断しなさい、こ
ういうふうにつながるわけでございますので、まさにそういう意味で
は、今までその文言だけ、根拠法令の文言だけにとらわれていたとこ
ろから、その法律全体でどういうものを守っているか、それから実態
がどうなっているか、それから関連法規がどうなっているか総合して
判断をしなさい、こういうことを命ずるわけでございますので、私ど
も、具体的な事例でなかなか申し上げるのは難しいんですけども、
これだけの要素を盛り込めば実質的に広がっていくというふうに考
えているわけでございます。』としている。

引用箇所：第 2 の 2 (1) のキ項 (1 0 頁)

キ 甲 5 1 の 1 の 2 9 頁の 4 から 8 段目で、塩崎委員 (自由民主党) と山崎政府参考人の質疑は以下のとおりである。

『○塩崎委員 原告適格の拡大のことは、一言で言ってしまえば、よく検討会でも言われていたのは、最高裁の判例の考え方の追認に終わるんじゃないかということで、あるいは、本当に現在の判例のまま固定してしまうんじゃないかという懸念が大分あったわけでありましてけれども、その中で、検討会で推進本部の方がそうじゃないということを行っているようでありましてけれども、そういった批判についてどう思っているんだろうか。

(略)

○山崎政府参考人 この点に関しましては、現在の判例の状況、ちょっと具体的に申し上げませんが、かなり広く認めたものから、極めて狭い範囲しか認めていないものということがございます。

先ほど申し上げましたけれども、これは解釈の中でやっていると、それぞれ解釈の範囲でその考えがあるわけでございますから、かなりでこぼこになる可能性がございます。したがって、そういう状況ではなかなか安定的に解釈が行われていかないということでございまして、こうなると本当に広がるのかならないのか、非常に不安定でございます。

そこで、我々は、もちろん判例の考え方も参照はいたしましたけれども、現在ある法体系の中で最大限いろいろなものを考慮して、広がるようにするためにはどういう手法があるかということから今回

のような考え方を導入したわけですが、これは今度、解釈の範囲で自由にやるということではございませんで、少なくともこの点は考慮をしなければならないという規範になるわけでございます、そういう意味では、今の実務が非常にばらばらになっているところを全体に上げていく、こういう役割を果たすだろうということでございまして、現在ある判例の実務の状況、これをただ追認したものではなくて、これをよりグレードアップしていく、こういう役割を果たすということで、この規定を置かせていただいたということでございます。』としている。

引用箇所：第2の2（2）のイ項（10頁）

イ 甲51の2の9頁2から5段目において、辻恵委員（民主党）と山崎政府参考人（司法制度改革推進本部事務局長）の質疑は以下のとおりである。

『○辻委員 従来、原告適格がないということで、例えば典型的には、小田急の高架訴訟においては、一審では原告適格は認められて訴訟は勝訴している。ところが、控訴審では原告適格がないということで門前払いをされる。このように、そもそも実体審理の入り口にまで至らないで門前払いされるという、非常にこれは、原告適格を狭く解することの弊害というのは物すごく現実に大きいものがある。

○山崎政府参考人（司法制度改革推進本部事務局長）「規定の具体的内容には入りませんが、原告適格につきまして、今回、考慮事項ということで御提言をさせていただいております、これはまさに、法律上の利益というだけでは非常に抽象的でわかりにくい、どうい
点を考慮しなければならないのかということがはっきりしないとい
うことから、これを明確にして、これを十分に考慮してもらって、実
質的に原告適格が広がるように、こういう思いを込めたものでござ
います。』と答弁している。

引用箇所：第2の3（2）のア項（20頁）

ア 第159回国会衆議院法務委員会第20号（平成16年4月27日（火曜日））（甲51の1の17頁6から9段目）において、塩崎委員（自由民主党）と房村政府参考人（法務省民事局長）の質疑は次のとおりである。

『○塩崎委員 要件がやはり非常に気になるところであって、今の、一定の幅があってもということで、大変前向きな御答弁をいただいて、結構なことだと思いますけれども、やはり要件が厳し過ぎて実際には使えないんじゃないかなという見方がよく聞かれるのでありますが、ペシミズム、今までの長い歴史が大体そうだったから、そういう点の懸念について、意見についてはどんなふうにお考えでしょうか。

○房村政府参考人 義務づけあるいは差しとめの要件でございますが、例えば、義務づけ訴訟について見ますと、「行政庁がその処分をすべきであることがその処分の根拠となる法令の規定から明らかであると認められ又は行政庁がその処分をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められるとき」、こういうようなことが言われておりますし、さらに、その前提として、「一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がないときに限り、提起することができる。」というように、かなり厳しくも思えるような要件が定められております。

しかし、これは、義務づけの訴えあるいは差しとめの訴えというのは、行政が具体的な処分をすべきこと、またはこれをすべきでないこ

とを裁判所が直接命ずる裁判ということでございますので、その要件は、国民の権利利益の実効的な救済の観点を考慮しつつ、司法と行政の役割分担のあり方を踏まえた適切なものとしなければならない、こういうぐあいに考えられるわけでございます。

そういうことから、今回の法案におきましては、義務づけ、差し止め、それぞれにつきまして、類型に応じた要件を定めているわけですが、例えば、ただいま読みましたような、他人に対する規制権限の行使などの処分を求めるような場合の義務づけの訴え、これについて考えますと、これは、そもそも申請権のない者が行政の介入を求める、こういう場合でございます。したがって、「一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がないときに限り、提起することができる。」こういう要件が定まっておりますのは、まさに、そういう者の救済の必要性と、そういう者が求める場合の司法と行政の役割分担、こういうことを考えてこのような要件が定められているんだらうと思います。』としている。

引用箇所：第 6（46 頁）

行政事件訴訟法は、義務付け訴訟では同法 23 条の 2（釈明処分の特則）を準用していないが、甲 5 1 の 1 の 18 頁の中段以降で同条の立法趣旨について、房村政府参考人（法務省民事局長）は

「○房村政府参考人 今回、釈明処分としてそういった資料の提出を求められることといたしましたのは（略）、訴訟の早い段階で適切に行使をして迅速に争点整理を行うということを考えますと、この改正案のような、釈明処分として提出を求めるということがやはり適当ではないかというぐあいに私どもとしても考えております。」と答弁している。

また、同 21 頁の 9 段目で同参考人は、

『○房村政府参考人 その前の、裁決の理由を明らかにする資料ということですが、これは、処分または裁決の直接の根拠として用いられた一件記録、これは当然入ることになりますが、そういった一件記録のようなものに限定されずに、例えば裁量基準を明らかにする資料など一件記録に含まれないような資料であっても、処分または裁決に際して行政機関相互の連絡調整の過程で参照されたりあるいは処分または裁決の判断に際して依拠されたようなもの、これは、「処分又は裁決の理由を明らかにする資料」に含まれて、提出を求める対象となり得る、こう考えられます。』と答弁している。

引用箇所：第 9 の 1 項（60 頁）

同第 21 号（甲 51 の 2 の 4 頁 6 段目以下）において、辻委員（民主党）と野沢国務大臣（法務大臣）の質疑は次のとおりである。

『○辻委員（略）

そして何よりも、行政を本来チェックしなければいけない司法機関というものが司法消極主義に陥っている。裁判官の多くはやはり行政優位のそういう体にしみついた感覚で、まあこう言えば、立派な裁判官もいらっしゃることを私は知っておりますから、失礼に当たる面もあるかと思いますが、しかし、多くの裁判官がそういう傾向に流されているというのも、それもまた真実だ、事実だというふうに思わざるを得ない現実があります。

そういう中で、行政活動というものが裁量権限で自由気ままに振る舞われているということをチェックしなきゃいけない必要がある。行政活動の適法性をやはり確保し、同時に国民の権利の侵害ということを救済するということが今問われていることではないかというふうに思いますが、そのために何を基本にしなければいけないのか。

私は、やはり法の支配の理念というものを貫くということだというふうに思い、そういう観点から、行政活動の違法な状況なりは是正する必要がある、このように現在問われている問題について理解しておりますが、この点について大臣はどのように御理解されておられますでしょうか。

○野沢国務大臣 日本が、三権分立の制度の中で、立法それから司法、行政、それぞれの立場が十分に機能しながら今日まで発展をしてきた、

これはもう大変な事実であり歴史であるわけですが、ただいま委員が御指摘になりましたように、その中で、特に行政の占める比率と
いいますか、国の仕事の中で大変な力を発揮し、また予算その他にも増大
をいたしまして、それに従事する人もふえてくる、当然これに伴うルー
ルなりそれに基づく結果も大きな影響を日本の社会に果たしてきた、こ
れはもう否めない事実かと思えます。

そして、その一方で、それではその効果が一人一人の国民の皆様の幸
福に直接つながる形で機能したかどうかということになると、全体とし
ての目的を貫くために、個別の、個人の権利や利益が二の次にされると
か、あるいは一地域の利害が無視される、地方の意思がなかなか思うよ
うに生きない、あるいは、個別、会社とかいった企業体等の形で見ても、
なかなかそれぞれの企業活動が十分に行われるような制度になってい
たかどうか。そういった事柄をできるだけ是正しよう、この際一気に直
せるものなら直そうということから、今回の司法制度改革のそもそもの
発想があった、こう思うわけですが。

きょう御議論いただきますこの行政訴訟の問題につきましても、その
辺をできるだけ是正しながら、委員御指摘のように、法の支配というこ
とが、法治主義ということがやはり日本の一番の根幹であることはもう
論をまたないわけですが、三権分立という建前の中でそれぞれの
の力が必ずしも今バランスがとれていない状況にあるのではないか。こ
れをできるだけ正しまして、行政がそもそもその目指しております目的
がさらに十全に機能するためにも、司法がそれを補い、かつまた補完し、
あるいは是正し、そういった役割をしっかりと果たすことが大変大事なこ
とと考えておるわけですが。

今回、その意味で、行政をまずチェックすること。それから、行政自
身もこれは考えて、内部監査とかそういったことで自律を図っていただ

くことが大事。それから、立法府におきましても、今言いましたような内部の力、今議員御指摘の、例えば議員立法をもう少しふやして、議会自身の発想に基づく立法機能を強化していかなきゃいかぬこともございますし、そして、司法が司法自身の内部改革を通して立法や行政に対しても積極的に関与できる状況、これをつくり出すことによって、より一層、三権分立の効果が発揮できるのではないか、これはもう私も同感でございます。』としている。

引用箇所：第 9 の 1 (2) 項 (6 1 頁)

同第 2 1 号 (甲 5 1 の 2 の 5 頁 8 段目以下) において、辻委員 (民主党) と野沢国務大臣 (法務大臣) の質疑は次のとおりである。

『○辻委員 (略)

そういう意味におきまして、法の内容自身を問う、日本国憲法のもとにおける根本規範である基本的人権の尊重主義や議会制民主主義、そういう根本規範的な価値に満たされた法という意味においては、やはり法の支配ということをきちっととらえなければいけないというふうに思うわけでありませう。

そういう意味で、行政訴訟というのは、まさに国民の手による、法の支配を貫く違法な行政を是正する手段の中核的な位置を占める制度であるという、そこに期待されるものは、行政権能の非常に幅広い裁量的な行政裁量というものを法の支配の理念に基づいてチェックしていったんだ、これの中核的な位置を占める制度というのが行政訴訟なんだというふうに私は認識しておりますが、大臣の理解はどうでしょうか。

○野沢国務大臣 そもそもこの行政訴訟制度は、司法権の行使を通じまして、抑制と均衡の仕組みの中で行政作用の適法性を審査いたしまして、国民の権利利益の救済を確保するという重要な役割があるわけでございます。

そして、近年におきましては、先ほど申しましたように、行政需要の増大と行政作用の多様化、これは具体的には、もう予算が非常にふえてまいりましたし、扱う分野も大変ふえておりますが、そういった行政による国民の利益調整が一層複雑化しておるなどの変化が生じているわ

けでございます。

その中で司法の果たすべき役割は一層重要となると考えられるわけ
でございます。当然これは行政の発展と同時に司法の扱うべき分野も
拡大し発展していかなければならない。それが必ずしもついていてい
ないというところに問題があるのではないか。そこで、私どもは、司法
と行政の役割分担のあり方をしっかり踏まえながら、行政に対する司法
審査の機能をここで強化しなければならない。

これはやはり何よりも一番主権者である国民の皆様の利益、権利、そ
ういったものが主体になって、上からのいわば行為である行政、そして
全体の利益を考える行政に対して、個別の権利、個別の利害、そういっ
たものを住民側、上、下と言ってはぐあいが悪いかもしれませんが、そ
ういった一番大事な国民サイドからの発想として司法制度が機能する
ことが一番大事だ。

特に、この行政訴訟は、そういう意味で、今まで長いものには巻かれ
ろという形になっていたものを、いや、そうではないんだ、こうすれば
よくなるんだという意味で正していただくことが非常にこれは有意義
になると思います。残念ながら、今までの制度ですと、その点やや使い
勝手が悪いということがございましたので、その辺を今回しっかり是正
して、使いやすい、わかりやすい、取りつきやすい制度にしたい、こう
考えての御提案でございます。』としている。

引用箇所：第9の1（3）項（61頁）

同第21号（甲51の2の6頁5段目以下）において、辻委員（民主党）と野沢国務大臣（法務大臣）の質疑は次のとおりである。

『○辻委員（略）

私は、質問主意書の答弁で、その関連性は必ずしもはっきりしないということで御回答いただいた。例えば、勝訴率が低いとか、行政事件の提訴の数が非常に少ない。例えば二〇〇二年度の第一審の受任件数は二千三百件余りとドイツに比べて概算でいえば二百分の一、アメリカの十六分の一、台湾の八十五分の一、韓国の二十八分の一という、非常に行政訴訟の提訴件数が少ない。しかも、提訴されたうちの二〇％は、例えば、原告適格なし、処分性なしというようなことで門前払い、実体審理に入れない。実体審理に入ったとしても、勝訴率は一〇％から一五％と言われております。行政訴訟で権利の救済そして違法行政の是正ということを図ることが極めて困難であり、難しいという感覚がやはり日本の中に蔓延しているように思います。

このような、行政訴訟が十分に機能していない原因が何であり、それについてどのように改善すべきだとお考えなのか、その二点についてお答えいただきたいと思います。

○野沢国務大臣 今、委員御指摘になりました、行政訴訟の実効性にかかわる問題でございますが、申し立て件数や勝訴率等の数字のみによって評価することはいささか困難であるかと思いますが、いずれにいたしましても、今後司法の果たすべき役割は一層重要となることを踏まえて、行政訴訟については、司法と行政の役割分担の観点を踏まえながら、国

民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図っていくことが大変重要であると考えております。

今、委員が御指摘になりました、申し立て件数から見ると、確かに欧米に比べると大変おくられている、少ない。ということは不満がないのかというと必ずしもそうではなくて、これが十全にこの手続が活用されていないというふうに解することが大事かなと私どもは考えておりますが、ただ、勝訴率から見るとそこそこの数字に行っておりますので、この辺は、内容はしっかりしているんだというふうにも考えられるわけでございます。

ただ、今の、原告適格問題については、今回の法案の中でも、これは改善しようということで、拡大の方向に行っていることはもう御承知のとおりかと思います。

国民の権利利益の救済範囲の拡大と、それから審理の充実、促進ということから、これを利用しやすい、わかりやすい仕組みにしよう、そしてさらには、本案の判決前における仮の救済制度の整備を図るというようなところまで踏み込んだ法律案を出しておるわけでございます。総合的、多角的な行政訴訟制度の改革を今回一歩前進させようというものでございますので、よろしく願いいたします。』としている。

引用箇所：第9の1（4）項（62頁）

同第21号（甲51の2の12頁8段目以下）において、松野（信）委員（民主党）と山崎政府参考人（司法制度改革推進本部事務局長）の質疑は次のとおりである。

『○松野（信）委員 今大臣の方から、勝訴率は必ずしも日本は低くない、イギリスよりかなり高い、こういう御指摘でしたが、もともと、そもそも数が少ないわけで、二千件を少し超えるぐらいの数しかないわけですので、提訴の段階から言うならば勝てる見込みのものしか提訴していないということ、提訴の段階でかなりセレクトされている、日本の場合は、そういうふうに言えるのではないだろうかというふうに思います。

それから、日本の場合は、敗訴するという場合に、そもそも最終的な終局判決までいかないで却下されてしまう、こういうことが多いんだと思うんです。例えば、処分性がない、あるいは当事者適格がない、訴えの利益がない、出訴期間を徒過している、こういうようなことで本案の審理に至らないで却下、現実にはそういう例が多いのではないかと思うんですが、統計上、こういう却下率というのはあるんでしょうか。

○山崎政府参考人 一応却下率というのとはっているようでございますけれども、平成十四年で一二・八%ということで、この十年から十四年を見まして、大体一二%台から一五%台、こんなような数字になっております。

○松野（信）委員 それは、いわゆる一般の民事訴訟に比較すると非常に却下率は高いというふうに思います。恐らく一般の民事訴訟の場合は、

却下されるというのは一%もない程度だろうというふうに把握していますので、この行政訴訟の場合は、今申し上げた処分性がないとか原告適格がないとかいうので、つまり入り口で切られてしまう、こういう点が指摘できるかと思います。

それで、却下の数字はお持ちのようですが、これについてどういう理由で却下されたのか、例えば、処分性がないから却下されたのか、原告適格がないから却下されたのか、そういうような却下の中身の内訳というような統計はとっておられますか。

○山崎政府参考人　これは、統計は裁判所でございますが、今ちょっと目で打ち合わせしたら、ないということでございますので、ないと思います。

○松野（信）委員　それは、ないなら仕方がないと思いますが、ただ、日本の場合は非常に却下率が高くて、つまり、入り口のところで切られてしまうという点は強く指摘をしていかなければならないと思います。』
としている。

引用箇所：第9の2（1）項（62頁）

同第21号（甲51の2の13頁4段目以下）において、松野（信）委員（民主党）と野沢国務大臣（法務大臣）の質疑は次のとおりである。

『○松野（信）委員（略）

そういうような特殊の訴訟を除きますと、今御指摘したように、非常に原告側が、入り口で切られるか、最後まで到達してもやはり切られるかということで、なかなか勝てないわけですね。

大臣も、率直にお伺いしますが、こういうふうに原告側がなかなか勝てない、一般の民事訴訟だと半分以上が大体原告側が勝っているんですが、こういう行政訴訟だとなかなか勝てない、この理由、御感想でも結構ですけれども、その理由をどういうふうにお考えでしょうか。

○野沢国務大臣 私も行政の仕事を長いことやっておった経験もございしますが、やはり日本の行政の仕組みからしますと、まず準備の段階があり、そして説明の段階があり、そして実行の段階がある。調査から計画、実行に至ります間、相当周到な準備をしてかかるわけですね。その間、できるだけ住民の皆様にも御相談をし、御説明をするわけですが、やはりまだ十分でないということで訴訟に一部が移行していく、こういうことのでございますので、いわば行政サイドの一つの努力が前提としてあったかなと。

それから、では、なかなか具体化する、今言ったような勝訴が難しいということについては、何しろ取り組む相手が、だれを相手にやったらいいかわからない、あるいは相手が非常に大きい、それから問題が大変広範にわたるということ、争点を明確にするということが非常に難しい

というさまざまな困難があるわけでございますので、この辺、現在の行政訴訟の手続そのものが十分住民サイドの個別利益を代表し、争うに足るに、ややこれは足りないところがあったんじゃないか、そこで今回の御提言を申し上げておるわけでございますして、もっともっと使いやすい、入りやすい、もっと手軽に仕事ができる制度に変えていきたいというのが今度の趣旨でございます。』としている。

引用箇所：第9の2（2）項（62頁）

同第21号（甲51の2の15頁下から3段目以下）において、松野（信）委員（民主党）と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○松野（信）委員（略）

これまでは原告適格なしとして却下されていた、こういうようなケースも、今回の法案に基づけば原告適格ありとして救済されるだろう。それは、最終的には、個々具体的な裁判で裁判官が判断することにはなりませんけれども、ある程度の見通し、せつかく法改正をして原告適格を広げようというねらいがあつてつくっているわけですから、具体的にこういうケースでこう広がりますという点を、これはちょっと率直に御説明いただきたいと思います。

○山崎政府参考人 この条文を適用して、最終的には裁判所で決められるということになりますので、私の方が現在そこでこうなると言う形は避けたいというふうに思います。

ただ、そうは申しましても、具体的にどういうイメージになるのかということがわからなくては、やはり法律の趣旨がわかっていただけないということになります。そこで、若干のことを申し上げたいと思いますが、これは、私どもの行政訴訟検討会の中で議論がされた二つ、三つのテーマについて、現状がどうなっていて、今回の法案を適用するとどういう可能性があるかという点について申し上げたいというふうに思います。

まず一つは、私どもの検討会で問題になりましたのは都市計画法の問題でございますけれども、道路の拡幅工事でございます。これにつま

して、現在、都市計画法の建前では、そのの拡幅の対象になるところの土地の権利者、これについて提訴をする、そういう原告適格があるということでございますけれども、ではそれ以外、その周辺の居住者あるいは通勤の方々、そういうの方々について当事者適格があるかどうかという点につきましては、従来はその点はない、こういうような解釈であったということでございます。

そこで、本当にそれでいいのかどうかという問題もいろいろ議論がされたわけでございます。確かに、道路の拡幅で土地がなくなる方、この方は当然ということになりますけれども、ではその周辺の方々はどういう影響を受けるかということ、騒音の影響を受けたり、あるいは浮遊粒子状物質ですか、こういうものの健康被害の問題とか、さまざまな環境の変化による影響を受けるわけでございます。

こういう点について配慮をすべきかどうかということになりますけれども、これにつきましては、今回の法案の中でも、その根拠となる当該法令、その目的やその法令の文言だけじゃなくて趣旨、目的も考えなさいというふうに書いてありますけれども、それを考えるについて、その目的を共通にする、こういうような法令についても考慮の対象にしません、こういうことを言っているわけでございます。

そうなりますと、環境に関する関連法令ということで、最近一番新しいのは環境アセスメント法、環境影響評価法でございますか、これがございまして、このような都市計画法上の道路の拡幅工事がその対象になるということになっておりますので、そこで影響を受ける環境評価の点は、全部審査をした上でやらなきゃいかぬということになります。そうなりますと、そこでどういうものが対象になってくるかということですね、被害の実態とか。そういうことを考えて当事者適格を考えなさいということでございますので、その状況によっては、所有者じゃなくて居

住者についても当事者適格が認められていく可能性がある、こういうような考えになるわけです。

それが一点でございますが、一つ一つ、区切ってやりますか。それとももう一点。よろしいですか。

○松野（信）委員 今の点については、私も、恐らく今回の法令が通れば、道路関係の周辺住民、これはやはり原告適格を認めてしかるべきだ、この法案で認められるだろうという予測も立てております。

例えば、具体的な例で申し上げますと、最高裁判所が平成十一年の十一月二十五日に下している判決がありまして、これは東京の環状六号線の道路訴訟です。都市計画事業認可処分、この取り消しを環状六号線の周辺の住民の人たちが求めたというケースなんですが、最高裁の方は、事業地内の不動産について権利を持っている、所有権あたりを持っている、これは当然原告適格がある。しかし、その周辺の住民は原告適格なしというふうに最高裁の方は判断をしているわけですね。

だから、今の局長の御答弁からするならば、こういうケースは恐らく原告適格ありという方向で考えられてくるのかなと。今御指摘のように、環境アセス法あたりも十分しんしゃくせよということにでもなればそうなるのかなというふうに思いますが、こういう認識でよろしいでしょうか。

○山崎政府参考人 結論は、断定はできませんけれども、思いの方向は多分同じだろうというふうに考えております。』としている。

引用箇所：第9の2（3）項（63頁）

同第21号（甲51の2の16頁10段目以下）において、松野（信）委員（民主党）と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○松野（信）委員 もう一つ、具体的な事件を御紹介したいと思いますが、これは東京地裁が平成十年の八月二十七日に下した判決でございますが、これはもう皆さんも御存じかもしれませんが、後樂園の野球場のところに今でかいホテルが、ドームホテルができているということで、これはもともとは都市計画上、公園というふうになっていたものが、都市計画法五十九条の特例許可ということで超高層ホテルの建設が許可されたということだったんですね。

それで、地域周辺の住民の人たちがこの許可処分の取り消しを求めて裁判を提起した。ところが、東京地裁の方は、この周辺住民は原告適格がなしということで却下されてしまったということであります。

これは必ずしも道路ではないんですが、都市計画上の公園を、こういう超高層ビルを建てるのに許可がおりたというので、幾らか似ているところもあって、こういうような事件でも、私は、やはり入り口のところで閉ざすべきではない、せめて原告適格を認めた上で実体審理をしていくのが筋ではないかな。今度の法案が認められれば、こういうケースも方向性としては認められる方向になるのではないかと思います。いかがでしょうか。

○山崎政府参考人 都市計画法による開発は道路だけではございませんので、大きな建物を開発するというような場合についてもいろいろ規定がございます。

こういう中で、法案でいろいろな点に配慮をしている規定が置かれているわけでございまして、これは例えば、騒音とかそれから振動による環境の悪化の防止上必要な緑地帯その他緩衝地帯が配置されているというふうになっているかとか、そのほか、道路、公園、広場その他の公共の用に供する空き地が、環境の保全上あるいは防災上それから通行の安全上または事業活動の効率上支障がない規模あるいは構造で適当に配置されているかとか、周辺の環境や事業活動への影響を考慮した許可基準、こういうものが定められているわけでございます。そういう点が一つの考慮事項になっております。

では、現実にその周辺でどういうものが起こるかということでございまして、これにつきましても、それぞれ本当にそれらの処分が違法だった場合にどういう事態が生ずるか、こういう点も比較考量して、この法律上保護する、そうすべきものに当たるかどうかということを判断していこう、こういう構造になるわけでございますので、その中で、今までのような文言のみによる解釈ではなくて、もう少し拡大した、柔軟な解釈をしていかれるような方向になるだろうというふうに期待をしているところでございます。』としている。

引用箇所：第9の2（4）項（63頁）

同第21号（甲51の2の17頁下から1段目以下）において、松野（信）委員（民主党）と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○松野（信）委員 どうも今の答弁ではとても納得できないですね。
「目的を共通にする」という文言があれば、これはかなり現場の裁判官は狭く解釈せざるを得ないというふうに思いますよ。

都市計画法の関係で、今の局長の答弁であれば、環境アセス法は広い意味で目的を共通にするというふうに言われましたけれども、別に条文上は広い意味かどうかというようなことを特に規定はしていないわけで、ただ、処分の根拠となる法令と目的を共通にするということで、これはかなり狭く解釈されかねないわけで、私は率直に、この「目的を共通にする」というような文言が入っているのであれば、環境アセス法が考慮の対象になるかどうか、これはかなり疑問に思わざるを得ないというふうに思います。

例えば、これまでの事例で最高裁あたりで原告適格なしとされたのは、先ほど指摘しましたように都市計画事業の中での環状六号線の道路訴訟、これもありまして、この周辺住民はだめだとなった。それから、昭和六十年十二月十七日の最高裁の判決で伊達火力発電所訴訟というのがありまして、これも埋立地周辺の漁民は原告適格なしと。火力発電を埋め立ててつくるという場合、周辺の人たちが反対というようなことで許可の取り消しを求めたわけですが、最高裁の今までの判例では原告適格なしというふうになっているので、これも環境アセス法の趣旨を踏まえて今後は原告適格ありというふうに判断される方向にあるという

ふうに局長はお考えでしょうか。

○山崎政府参考人 埋め立ての件の伊達火力発電所の訴訟、これはございます。ここでは、その埋め立ての対象となる権利者、漁業権を持っている方、その方は適格があるけれども周辺はだめだ、こういう判断に理解をしております。

これにつきましても、やはり先ほど申し上げました環境影響評価法ですか、こういうものがやはり目的を共通にするということで、こちらの手続もあわせて行わなければならないことになるわけでございますので、要は、周辺にどういう影響を与えるか、これもきちっと手当てをしたそういう計画を立てなさいということになるわけでございます。要するにこの目的が法令の中に溶け込んでいくような形になるわけでございますので、そういう意味では、目的を共通にするということになるかと思います。したがいまして、同じような方向を目指していくというふうに考えております。』としている。

引用箇所：第9の3（1）項（64頁）

同第21号（甲51の2の21頁下から5段目以下）において、山際委員（自由民主党）と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○山際委員 何かお役所が、今処分というお言葉を使われていたようですけれども、何か処分というものをやったときに、それが不服だ、だからその処分を取り消せというのが取り消し訴訟だという理解をしました。

取り消し訴訟はわかりました。では、次は、新しくできる義務づけ訴訟というのはどういうものか、御説明願えますか。

○山崎政府参考人 まさに今取り消し訴訟を申し上げましたけれども、却下処分がありました、これについて取り消してください、これが取り消し訴訟ですが、現在はここまでしかございませんので、そうなりますと、処分は取り消されますけれども、最初に申請があった状態に戻っているだけでございまして、その状態で本当に、では、金幾らを払ってくれという状態になるかというのは、また別の行動がそこで入るわけですね。直接命ずるものではないわけです。

例えば、あなたに資格がありますかどうかというので、結局、資格はありますということになっても、では、幾らなんですかというところまで決めているわけではないわけですね。金額がまた違ってくる場合もあるわけでございます。

そういう点で、取り消し訴訟では少し足りないんじゃないかということですね。直接、自分がそういう資格があって、資格があれば、大体、いろいろな表があって、自分は幾ら来るということがはっきりわかるよ

うなものについては、それを取り消すだけじゃなくて、幾ら払ってくださということ、これを義務づける、そういうタイプのものを認めた方が、二段階にならないわけですね、一段階で済む。これがやはり便宜じゃないか、こういうことから、この新しいタイプのものを認めようということでございます。従来も解釈上こういうものがあるというふうに言われていたんですけれども、ではどういう場合にそういうことができるのかということがはっきりしないものですから、ほとんど使われなかったという点がございました。これが一つ、第一点です。

それからもう一つは、みずから申請する権限はないタイプなんですけれども、これは、例えば、ある事業が行われていまして、そこからいろいろな有害物質が出てくるということなら、公害の問題が起こる可能性があるわけですね。そういう場合に、その地域の住民でいろいろ影響を受ける方が役所の方に、これをとめる規制権限ですね、規制をする権限の発動を求める、それを義務づける、そういうタイプの義務づけ訴訟というものも今回設けましょうということ、操業を行うときのその対象の処分、許可をすとか、そういう対象者じゃないんですね、また別の方、第三者。第三者の方にも、そういう事態が生ずるならば、それに対して規制権限の発動を求める、こういうことを可能にしようということでございます、これによりましてかなり手段が広がっていくということでございます。

例えば、申請をしてだめだった人だけじゃなくて、その周りで影響を受ける方、こういう方にも手段を認めます、こういうタイプを認めたわけでございます、まさに現在の社会でいろいろ起こり得る、生活環境に影響があるいろいろなことが起こり得るわけでございますので、その周辺の住民の方に、争う方法を可能にする、そういう道を開いた、こういうことでございます。』としている。

引用箇所：第 9 の 2 (5) 項 (6 3 頁)

同第 2 1 号 (甲 5 1 の 2 の 2 3 頁下から 3 段目以下) において、山際委員 (自由民主党) と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○山際委員 (略)

今までつらつらと、一つ一つ例を挙げてもいただいて聞いてきたんですが、やはり言葉は非常に難しいと思うんですね。例えば、最初のところに書いてある「原告適格」という言葉、これは、一般に国民の皆さんが生活していて、訴訟に普通は国民の皆さんはかかわらないことの方が多いと思うので、そういう方々が見たときに、原告適格と聞いてぴんとくる人はほとんどいないと思うんですよね。これは私も、一生懸命聞いて勉強しましたので、原告適格の意味しているところはわかるんですけども、先ほどの委員の御指摘等々でもありましたように、例えば道路の話等々で、原告適格、要は、訴えを起こすことができる人たちがもう少し範囲が広がりますよというような御説明があったと思うんです。

私は川崎ですけれども、川崎あたりで、例えば高速道路をつくりましょうという話をしたときに、高速道路をつくると、地域の住民の方は当然、これは騒音があるだの振動があるだのと反対をするわけですね。そういったときに、これに対して、原告適格があるから訴えを起こすという道をつくっていくんだというようなお話だと思うんですけども、ただこれは、今は余りに、原告になれる、訴えを起こせる方々が少な過ぎるから、もうちょっと国民の権利をふやそうということでふやすとして、ふやしました、訴えが起きました、でも、すべてのことに関してこれを認めてしまうと、例えば道路もできないしダムもできないしと、逆の効

用というのも当然出てきちゃうと思うんですね。これをどのあたりでバランスをとっていくつもりでこの法律があるのかというのを、ちょっと説明していただけますか。

○山崎政府参考人 原告適格、確かに難しい文言でございますけれども、法律全体の文言、非常に難しく、今、法務を中心に現代語化を進めておりますので、その中でなるべく難しい言葉は使わないというような方向で来ておりますけれども、必要最小限のものはお許しをいただきたいということであります。これを全部書き下しますと相当また難しくなる表現になりますので、そこは御勘弁をいただきたいと思っております。

ここで、この原告適格というのは、例えば、比喩的に申し上げれば、ある方の家に行って、こういうことで、用事で来たんだけど、中に入れてもらえないかというときに、入れるかどうかなんですね、まず。入れなきゃ門前払いというわけですよ。ですから、却下されてしまうということになるわけでございますけれども、まずそこで入って、それで中に取り次いでくださいということなんですね。

今度、ではそこの家に上がれるかどうかというのは、これは本体の方の裁判になるわけでございまして、現在私どもが言っているのは、門のところでシャットアウトするのではなくて、もう少し中の言い分をある程度言えるような、少し広げるべきじゃないか、そこはきちっと広げていくべきじゃないかということございまして、では、最終的な裁判の結論が、中に入れたから全部勝つということではございません、それは実態によるということございまして、そこのところについて、私ども今回は全くさわっていないということで御理解を賜りたいと思っております。』としている。

引用箇所：第 9 の 4 (1) 項 (6 6 頁)

同第 2 1 号 (甲 5 1 の 2 の 2 4 頁の 2 段目以下) において、山際委員 (自由民主党) と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○山際委員 わかりました。

最後に、最後にというか、この改正の中でわからない言葉の中で、執行停止というのが最後の「判決前における仮の救済制度の整備」というところにあるわけなんです。この執行停止の制度というのが、ここに書かれているようなことが、「回復の困難な損害」を「重大な損害」に改めるといようなことなんですけれども、これは具体的にどういうことなのか、事例を挙げて説明していただきたいのが一つ。

それから、この執行の停止というのと、差しとめ訴訟というんですか、これとの差というのがいま一つ理解できていないんですけれども、そこについても御説明いただければと思いますが。

○山崎政府参考人 回復困難な損害、これを避けるために緊急の必要性がある場合、こう言っておるわけでございますが、回復困難でございますので、ある処分がされたら、その人は壊滅的な打撃を受けて、もう二度と商売ができなくなってしまうとか、こういうようなことになると、もう信用も全部失っちゃうわけでございますので、これはちょっと、後で金で云々といっても足りない、そういうような性格のものをいうのが通常でございます。そうなりますと、相当なもの、性質上、もう取り返しがつかないというものにかかなり限定されて解釈をされるおそれもあるわけでございます。

そこで、そういうものだけでは狭いのではないかという議論が行われ

まして、そんな、完全に金銭じゃ取り返しがつかないというほどではないんですけれども、やはり処分が行われることによって相当な痛手を受けるといことで、それで重大な損害が生ずる場合がある、業務が完全にだめになるところまではいかないけれども、回復するについて結構重大な損害が起こり得る、こういう場合もあるわけでございますね。そういう場合も視野に入れて、執行の停止をするかしないか、これを判断していきましょう、こういうふうに変えているわけでございます。

それで、その場合にも、処分が行われるわけですから、処分の公共性の問題もございませし、必要性の問題もございませ。それから、その処分によって第三者との関係もいろいろ生じてくるわけでございませので、そういうようなこともちゃんと考え、こっちの損害も考え、バランスをよく見ながら停止をすべきかどうかを決めていきなさい、こういうことを言っているわけでございませ。』としている。

引用箇所：第 9 の 5 項（6 7 頁）

同第 2 1 号（甲 5 1 の 2 の 2 7 頁の下から 3 段目以下）において、山際委員（自由民主党）と実川副大臣の質疑は次のとおりである。

『○山際委員（略）

行政事件訴訟法の一部を改正する法律案というものをこの一枚ぺらで説明を受けたんですけれども、これを読む中だけでも非常にわかりづらい部分がたくさんありまして、例えば、裁判所が、釈明処分として、行政庁に対し、裁決の記録や処分の理由を明らかにする資料の提出を求めることができる仕組みとか、あるいは出訴期間等の情報提供に関する制度とか。まあ、説明を受ければわかります。

こういうことが今まで制度として全くなかったということの方が実は私は非常にショックなことでございまして、これはやはり非常によくはないんじゃないかなと私は思うんですけれども、この事実というか、今までこういった国民に対してのいろいろな意味でのきめの細かいサービスがなかったということに関して、副大臣、どう思っていらっしゃるか、それでこれから先はどうするようになろうと思っていらっしゃるか、それを最後にお聞きしたいと思います。

○実川副大臣 本法案におきましては、裁判所が、行政庁に対しまして、処分の理由を明らかにする資料、あるいは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という新たな釈明処分の制度を新設しております。これによりまして、訴訟の早期の段階での処分の理由あるいは根拠に関する当事者の主張及び争点が明らかとなり、充実した審理が迅速に行われることに役立つ、このように考えております。

また、本法案におきましては、取り消し訴訟を提起することができる処分をする場合には、処分の相手方に対しまして、取り消し訴訟の出訴期間等を書面で教示することが行政庁に義務づけられております。これによりまして、処分の相手方に取り消し訴訟等の提起に関する適切な情報が提供されまして、権利利益の救済を得る機会が十分に確保されることになるというふうに考えております。

また、御指摘のように、今までこのような仕組みがなかったことについてどのように考えるのかとお尋ねでございますけれども、国民の権利利益のより実効的な救済を図るという観点からはぜひ早急に導入される必要がある、このように考えております。』としている。

引用箇所：第 9 の 4 (2) 項 (6 6 頁)

同第 2 1 号 (甲 5 1 の 2 の 2 8 頁の下から 7 段目以下) において佐藤委員 (自由民主党) と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○左藤委員 自由民主党の左藤章でございます。

午前中に続いて質問をさせていただきます。私は、きのう水野議員、塩崎議員、また先ほどは山際議員が質問をされておりましたので、なるべくダブらないようにしたいと思います。

その中で、今回の改正する基本的な考え方とか具体的な改正点は何かという、先ほど三人の方から質問があったんですが、ちょっと通告はしていなかったんですが、救済範囲の拡大というところで、それぞれ、一定の要件のもとでという言葉が出てまいります。ちょっと山崎事務局長さんには申しわけないんですけども、一定の要件のもとという、一定の要件というのはどのようなことを考えておられるのか。ちょっと質問通告をしていなかったんですが、よろしいですか。救済の範囲の拡大の件です。

○山崎政府参考人 救済の権利の拡大でございますけれども、例えば、三条の六項でございますか、義務づけ訴訟のところ、その中で、一号、二号にございます、行政庁が一定の処分をすべきであるにかかわらずこれがなされないときということでございます。

これは、行政庁がある処分をするわけでございますけれども、それについて裁量の余地があって、どういうものを選んでいくかということですね、こういう点については行政に第一次判断権がございますので、そういうことじゃなくて、こういう申請があったらこういう処分をする

いうことが法令上明らかになっているようなそういう一定の処分、こ
ういうのを求めるということでございます。これは行政の裁量性がそう入
らないわけでございますので、そういうものについては裁判の方でこ
ういうことをすべきだというふうに命じてもいいだろう、こういうことを
意味しているわけでございます。』としている。

引用箇所：第 9 の 3 (2) 項 (6 5 頁)

同第 2 1 号 (甲 5 1 の 2 の 2 9 頁の 3 段目以下) において佐藤委員 (自由民主党) と実川副大臣の質疑は次のとおりである。

『○左藤委員 今回の改正で、三十七条の件なんですが、義務づけの訴えという類型を定めてこの訴えが提起できるようにしています。

副大臣、申しわけないんですが、この趣旨は。ちょっとお伺いをさせていただきたいと思います。

○実川副大臣 御指摘の訴えが提起できるようにしているその趣旨でありますけれども、抗告訴訟の新たな訴訟類型として定める趣旨、これは、給付行政の分野などで国民の行政に対する権利の拡充が図られまして、国民の権利利益の保護に行政が果たすべき役割が増大してきていることに対応しまして、救済方法を拡充しようとするものでございます。

例えば、年金や公的保険などの社会保障給付などの申請を拒否された場合、また公害防止などのための行政の規制あるいは監督権限の発動として是正措置等の処分をすべきなのにそれがされない場合などには、現行法の定める訴訟類型では必ずしも十分な救済が得られない場合がございます。そこで、このような場合について、一定の要件のもとで行政庁が一定の処分をすべきことを義務づけるという救済方法を新たな訴訟類型として定めることによりまして、国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図ることができるというふうに考えております。』と
している。

引用箇所：第 9 の 3 (3) 項 (6 5 頁)

同第 2 1 号 (甲 5 1 の 2 の 2 9 頁の下から 2 段目以下) において佐藤委員 (自由民主党) と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○左藤委員 今、申請をした場合の話ですが、申請をしていない者について義務づけの訴えができる場合が規定されていますけれども、この場合、どのような要件が定められているんですか。質問させていただきます。

○山崎政府参考人 これは三十七条の二に規定がされているわけですが、これは「一定の処分がされないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がないときに限り、提起することができる。」こういうことございまして、ただ何か事態があるから起こせるということだけではなくて、やはり、申請権がない方がやるわけございまして、重大な損害があるということが一つと、それから、ほかにもいろいろな手段がある場合にはそちらを使っていただきたい、そういう手段がない場合にはこちらの義務づけ訴訟で対応できますよ、こういうことをうたっているわけございまして。

○左藤委員 今、損害を避けるためには他に適当な方法がない限りに提起をすると今おっしゃいましたね。そういう規定をしているということですが、もうちょっと、何でそういうぐあいに規定しているのか、ちょっと質問させてください。

○山崎政府参考人 これは、例えば、他人に対する規制権限の行使などの処分を求めるような、申請によらない場合の義務づけの訴えでございまして、申請権のない者が行政の介入を求めるということになるわけ

ですね。

そこで、いろいろ考慮要件が定まるわけでごさいますて、他の方法と
いうのは、例えば具体的に申し上げれば、税務関係で過大な申告をした
場合にその税額の減額を更正する請求の制度がある場合のように、損害
を避けるための方策が個別法の中で特別に法定されているような場合、
こういう場合には、減額更正処分の義務づけを求めるといようなこと
は、他に適切に損害を避ける方法はあるということになるわけでごさ
いますので、そういう場合にはそれによってください、そういうものがな
い場合にはこの類型でやっていただきたい、こういうことでごさいま
す。』としている。

引用箇所：第9の6項（68頁）

同第21号（甲51の2の30頁の4段目以下）において佐藤委員（自由民主党）と山崎政府参考人の質疑は次のとおりである。

『○左藤委員 これは確認をしたいんですが、裁判所が、行政庁が処分すべき旨を命ずる判決をするときに、行政庁がその処分をすべきであることがその処分の根拠になるような規定から明らかであると認められ、また行政庁がその処分をしないことがその裁量権の範囲を超えもしくは濫用となると認めるときと規定されているんですが、どのような場合がこういうぐあいになるんでしょうか。

○山崎政府参考人 この意味でございますけれども、行政庁が処分をすべき旨を命ずる判決をするための、これは一義性の要件と言っているわけでございますが、先ほど申し上げましたように、もともと第一義的には行政の裁量があるわけでございますね、そこで処分を行っていくわけでございますが、その処分について行わない場合に裁判所がそれを命ずるという形になりますので、行政の世界に入っていくことになるわけでございます。

ここで、いろいろな裁量性があるって、よく考えるといろいろな方法があるという場合には、これはやはり第一義的に行政に判断していただいた方がいいということになりまして、そうじゃないタイプのもので、例えば、法律で、Aという類型とBという類型、Cという類型、これのいずれかの方法で処分をしなさい、こういうことが決まっている場合があります。それから、あるいは一つの方法でこうしなさいというふうに裁量の余地がないようなものもあるわけでございますが、これについては、

裁判所の方で判断をしてもそれは十分判断し切れるということでございます。

そういう意味で、裁量性のあるものについては一義的には行政庁にお願いをする、そういうものではないものについてこの裁判の対象にする、あるいは、裁量の余地があってもそれが明らかに逸脱しているとか濫用している、そういうのが明らかであるというタイプのものについては裁判所で直接に命ずる、こういうことができるようにしようというのがこのタイプの事件であるということでございます。

○左藤委員 今、裁判所が行政庁に命ずることができるとおっしゃったんですが、そういうときに、本当にそのままずっと行政庁がやっていただけかどうかの問題もあるわけです。できないからこういう問題が出てくるんですが、この辺の指導というのは、一応そういうことになってはいるけれども、現実にはちゃんとやれるのかどうか、その辺はどうなんでしょうか。やってもらわなきゃ困るわけですが。

○山崎政府参考人 これは現行法でもそうでございますが、間接的に強制する方法も、あるいは直接強制をする方法、これは設けておりません。要は、行政は命ぜられたことについては履行する、これが前提でできているわけでございますして、仮にそういうことに従わないといったときには行政そのもののあり方を問われるわけでございますし、その辺の是正というのはまた別途の形で、行政内部の形、あるいは国会の御審議を経ながらそれをやっていくということになろうかと思ひまして、そこは政治責任的な話になっているわけでございます。』としている。

引用箇所：第10の1（1）項（68頁）

第159回国会衆議院法務委員会第20号（平成16年4月27日（火曜日））（甲51の1の16頁1段目以下）において、塩崎委員（自由民主党）と実川（法務省）副大臣の質疑は次のとおりである。

『○塩崎委員 さっき水野議員からお話が出たかもわかりませんが、諸外国での行政訴訟の数字、件数というのを見てみると、日本は、これは二〇〇〇年とちょっと古いんですけども、二千件ぐらいですね。ドイツというの五十万件以上あるんですね。それから、フランスでも十二万件とか、アメリカでも四万件弱とか。

何でこんなふうに少なくて、どこにどういう問題があってこの行政訴訟というのが日本では起きないのか、これについては、副大臣、どうですか。

○実川副大臣 御指摘の行政制度の現状の問題点というお尋ねだと思いますけれども、行政訴訟制度の現状を受件数のみによって評価することは困難であるというふうに考えております。

他方で、近年、行政需要の増大あるいは行政作用の多様化に伴いまして、行政による国民の利益調整が一層複雑化また多様化しております。

このような変化の態様に対しまして、行政訴訟制度についての国民の権利利益の救済手続として、その実効性をより高める必要が生じてきております。そのためには、国民の権利利益の救済範囲の拡大を図り、審理の充実及び促進を図るとともに、これをよりよく、利用しやすく、またわかりやすくするための仕組みを整備しながら、さらに本案判決前におきます仮の救済の制度の整備を図ることが必要であるというふうに

考えております。

そこで、このような観点から、行政事件訴訟法の一部を改正する法律案を提出したものでございます。』としている。

引用箇所：第10の1（2）項（69頁）

第159回国会衆議院法務委員会第20号（平成16年4月27日（火曜日））（甲51の1の31頁4段目以下）において、塩崎委員（自由民主党）と山崎政府参考人（）の質疑は次のとおりである。

『○塩崎委員 最後に、一点だけ。こういうふうにいろいろ変わるということで、肝心の現場の弁護士さんとか裁判官、こういった人たちが、この改革の趣旨を徹底して、認識してもらわなければ、金融のことはわかりませんか、原子力のことはよくわかりませんかじゃ困るし、心がやはり一番大事でありますから、それを一体、では、特に推進本部として、改革の趣旨というものをどういうふうに徹底していくのか、何をすることが必要だと考えておられるのか、この点についてお答えを最後にいただいて終わりにしたいと思います。

○山崎政府参考人 この改革の趣旨を徹底することが一番重要だろうと思います。

私ども、今考えておりますのは、この改革の趣旨がわかりやすいような、いろいろな対談を行ったりあるいは論文を書いてもらったり、そういうことの周知徹底をまず行うということでございますし、また、今後のあり方について、弁護士会等も含めて、いろいろなところで例えばディスカッションを行うとか、それから、これを国民の方にもアピールをしなければなりませんので、利用していただかなきゃなりませんので、そういう関係についても、いろいろな手段を通じて拡大していくように、これからいろいろ具体的に検討を重ねてまいりたいと思います。』としている。