

平成30年（行サ）第31号 事業認可処分取消請求上告提起事件

上告人

[REDACTED]

被上告人（処分行政庁）

国

参加人

東京都

上告理由書

平成30年5月2日

最高裁判所 御中

上告人ら訴訟代理人 弁護士 坂 勇一郎

同 弁護士 加 納 小百合

同 弁護士 泉 澤 章

同 弁護士 上 原 公 太

同 弁護士 瀬 川 宏 貴

同 弁護士 洪 美 絵

同 弁護士 久 保 田 明 人

目次

第1 原判決における違憲性	3
第2 憲法32条違反	3
1 原判決における判断	3
2 裁判を受ける権利の歴史的意味とその位置づけ	4
3 裁判を受ける権利の具体的な内容	5
4 原審における審理過程の違憲性	8
5 原判決における行政追隨判断の違憲性	9
6 小括	10
第3 憲法31条違反	10
1 原判決における事業認可申請にあたっての審査・検討	10
2 事業認可における審査・検討	10
3 原判決の帰結	11
4 原判決における適正手続保障違反	11
5 小括	11
第4 憲法13条違反	12
1 原判決における健康被害、生活環境被害の判断	12
2 本件における上告人らの権利侵害	12
3 小括	13
第5 憲法41条違反	13
1 原判決における許認可等臨時措置法の判示	13
2 原判決は何ら上告人らの主張を排斥する理由を述べていない	13
3 許認可等臨時措置法は憲法41条が定める国会中心主義に違反する	14
4 小括	14

上記当事者間の東京高等裁判所平成30年（行サ）第31号事業認可処分取消請求上告提起事件について、上告人らは次のとおり上告の理由を提出する。

上告の理由

第1 原判決における違憲性

原判決は、行政処分庁が本件都市計画事業に基づいて平成24年9月7日付で参加人（東京都）に対してした認可の取消請求について、これを棄却した一審判決を容認し、一審判決に続き、控訴人ら（本件上告人ら）の請求を棄却した。

しかし、以下に述べるとおり、原判決は、上告人らに保障されている憲法上の権利、すなわち、憲法32条に保障されている裁判所において裁判を受ける権利、憲法31条に保障されている適正手続保障の権利、憲法13条に保障されている幸福追求権をそれぞれ侵害するものであって、さらには、憲法41条に違反する戦中の白紙委任立法を合憲とする判断を前提として上告人らの前記人権を侵害しているのであるから、いずれにしても憲法違反の判断として破棄されなければならない。

以下、詳細を述べる。

第2 憲法32条違反

1 原判決における判断

原判決は、上告人らによる本件都市計画決定の違法の主張に対し、「裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたものであることを前提として、その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過

程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められる場合に限り、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用してしたものとして、当該決定又は変更を違法とすべきである」との判例（最高裁判所第一小法廷平成18年11月2日判決）の基準を引いたうえで（原判決33頁）、すべての論点において、処分庁の判断及び参加人の判断がいずれも「本件事業認可の時点を基準として、重要な事実の基礎を欠き、又はその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認めることはできず、都市計画の決定権者の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認めることはできない」として、本件都市計画決定は違法でないと判断している（同35頁以下）。

しかし、このような判断は、以下に述べるように、上告人らの裁判を受ける権利（憲法32条）を侵害するものであって、到底認められるものではない。

2 裁判を受ける権利の歴史的意味とその位置づけ

裁判を受ける権利は、旧憲法（大日本帝国憲法、明治憲法）下でも基本的に保障されてはいた（同法第24条）。しかし、同時に国や行政機関を相手方とする行政事件については、通常裁判所の系列に属さない行政裁判所の権限に属するものとされ（同61条），更にその場合にも、今よりも遙かに出訴が可能な事項は限定されていた（裁判所構成法15条参照）。

本件のように、国家や自治体がなした行政計画を争い、上告人ら一般国民が裁判所に提訴して解決を求めるなどということは、そもそも極めて例外的なことであり、多くの場合国民は、国家や自治体が一方的に決めた行政計画に対しては、唯々諾々と従わざるを得ない状況におかれていた。

これに対して現憲法（日本国憲法）は、個人の基本的人権の保障を最も重要な憲法的価値と定めた（同法第13条）うえで、「すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する」と規定し（同76条1項），かつての行政裁判所のような行政権に属する裁判所の存在を認めず、行

政機関を相手方とする裁判であってもすべて例外なく（通常）裁判所による裁判の範囲とした。

このことは、日本国憲法が三権分立原理を探るとともに（同41条、同73条）、裁判所を憲法的価値のいわば最終的保障機関と位置づけていることを意味する（同81条）。行政権に基づいた行政作用が憲法上保障された人権との間で齟齬をきたし紛争を生じた場合、その行政作用の憲法適合性を最終的に判断するのは裁判所であるとされているのである。このような制度が生まれた背景には、明治憲法下においては個人の権利が国家・行政権力の前では極めて卑小なものとして扱われ、人権保障が軽視された挙げ句、民主制の否定と国家権力の暴走＝戦争を防げなかつたことへの痛切な反省がある。日本国憲法規定上、相対的独立性を有する行政権による行政作用が発しているとしても、その行政作用が国民個人の人権保障と対立し、その紛争の解決が裁判所に求められたとき、裁判所は憲法的価値を最大限実現すべきという観点から、司法権行使すべき義務を有しているのである。

そしてこの憲法的価値の最終的保障機関としての裁判所の役割を、国民の側、すなわち人権保障の観点からとらえ、人権条項として規定されたのが、日本国憲法における「裁判を受ける権利」（32条）である。

それゆえこの裁判を受ける権利は、憲法的価値を最大限実現するための手続保障規定として、人権保障条項の体系上も極めて重要な規定として位置づけられるのである。

3 裁判を受ける権利の具体的な内容

以上のような裁判を受ける権利の位置づけ、すなわち、憲法的価値を実現するための手続保障規定という位置づけから、裁判を受ける権利を保障するためには、ただ形式的に裁判という体裁がとられればいいというものではなく、憲法的価値が実現されるような、実質的な手続がなされなければならない、という結論が導かれる。

それでは、憲法的価値が実現されるような実質的な裁判とはどのようなものかといえば、通常いわれるような「公開・対審による訴訟手続による裁判」というだけでは到底足りない。

すなわち、審理のあり方においては、対象となる行政作用がどのようなものであり、それがどのように国民の権利に影響しているのかを、適式に入手・提出された証拠に基づいて十分吟味しなければならないし、さらに審理の結果としての判断は、憲法的価値の実現、すなわち「国民の人権保障にどの程度資するか」という観点に基づかなければならぬのである。

この点、平成16年に行政事件訴訟法が改正された際、衆参各法務委員会において、政府及び最高裁判所が格段の配慮をすべきだとしてなされた附帯決議は、行政事件訴訟手続の場面において、裁判を受ける権利がどのように具現化されるべきかを示唆している。

平成16年5月14日に衆議院法務委員会で決議された附帯決議は、次のような内容である（第159回衆議院法務委員会会議録第25号抜粋：傍点引用者）。

- 「一 本法については、憲法で保障された諸権利に十分留意し、国民の権利利益の実効的な救済の確保の観点から、国民が多様な権利救済方式を適切に選択することができるよう配慮するとともに、行政訴訟の特性を踏まえた当事者の実質的な対等性の確保が図られるよう周知徹底に努めること。
- 二 第三者の原告適格の拡大については、行政による多様な国民の利益調整のあり方を十分に考慮しつつ、これまでの運用にとらわれることなく、国民の権利利益の救済を拡大する趣旨であることに留意しつつ周知徹底に努めること。

～略～

四 公法上の法律関係に関する確認の訴えについては、権利義務など法律関係の確認を通じて、取消訴訟の対象となる行政の行為に限らず、国

民と行政との間の多様な関係に応じた実効的な権利救済を可能にする趣旨であることについて周知徹底に努めること。～略～」

また、平成16年6月1日に参議院法務委員会が政府及び最高裁判所について格段の配慮をすべきとする附帯決議は次の内容である（第159回国会参議院法務委員会会議録第21号抜粋より頁番号28頁29頁参照：傍点引用者）。

- 「一 本法については、憲法で保障された裁判を受ける権利を広く実質的に保障する観点から、訴訟要件を緩和した今回の改正の趣旨を生かした柔軟な運用がされるよう、また、行政訴訟において適用される諸法規の解釈においても、憲法及び法令において保護された諸権利・諸価値が保障されるよう周知徹底に努めること。
- 二 第三者の原告適格の拡大については、公益と私益に単純に二分することが困難な現代行政における多様な利益調整の在り方に配慮して、これまでの運用にとらわれることなく、国民の権利利益の救済を拡大する趣旨であることについて周知徹底に努めること。
- 三 義務付けの訴え及び差止めの訴えについては、取消訴訟を中心とした訴訟の仕組みを改め、その要件等を明確化し、救済方法を拡充するという今回の改正の趣旨を生かし、柔軟な運用がされるべき趣旨であることについて周知徹底に努めること。

～略～

- 四 公法上の法律関係に関する確認の訴えについては、これまでの運用にとらわれることなく、その柔軟な活用を通じて国民と行政との間の多様な関係に応じた実効的な権利利益の救済を可能にする趣旨であることについて周知徹底に努めること。～略～」

これら附帯決議の文言は、言い回しは多少違うものの、いずれも趣旨としては同一である。すなわち、国民の裁判を受ける権利を実質的に保障するため、行政事件訴訟法の解釈は、憲法で保障された「国民の権利利益の救済を拡大する方

向」でなされなければならない、というのである。

もちろんこれら附帯決議は、三権の一つの立法機関である国会が行政府及び裁判所に宣言しているものであって、その限りでは裁判所の判断を法的に義務づけるようなものではない。

しかし、憲法的価値を実質的に保障する方向で行政事件訴訟法の解釈をすべきであるということ自体は前述した裁判を受ける権利の実質化という観点から導かれるのであって、その意味で立法機関によってなされたこれら附言は当然のことを指摘しているに過ぎない。それゆえ、行政作用が憲法適合性を有しているか否かが行政訴訟の場面で問題となるとき、裁判所は、常に国民の権利保障を拡大する方向で解釈しなければならないのである（なお、この点、前記の参議院法務委員会において、元最高裁裁判官である園部逸夫氏は、参考人として「まず何といっても、原告をいかに救うべきかというところから発想を改めていくというのがやっぱり行政事件の在り方かなと私は思っておりまして、そこから行政権とのバランスを考えていかなきやいけない。まず行政権ありきと公益ありきということではおかしいのじゃないかという考え方を持ちました。」と述べている（同会議録抜粋頁番号12頁）。

4 原審における審理過程の違憲性

ところが原審は、どのような審理過程を経て本件認可に至ったのか、その実際の審理の過程を明らかにし、その審理のどこに問題があったのかを、まったくと言って良いほど判断していない。

つまり原判決の判断は、いかにも形式的な判断であって、国民の権利保障を拡大する方向での解釈など到底問題意識にもなかったというほかない。

特に原審は証拠調べにおいて、いくつかの書面を採用したのみで、上告人らが強く求めた証人尋問をことごとく却下し、結局、実質的審理を何ら行わなかった。

本件が認可に至るまでにどのような経過を辿ったのが最大の論点である以上、形式的な審理だけに留まらず、実質的審理をしたとするためには、少なくとも原

審における証人尋問の実施、特に参加人東京都の担当者の証人尋問は不可欠であった。にもかかわらず原審裁判所は、上告人らの検証申出を簡単に一蹴して、それ以上主張、立証を尽くさせるわけでもなく結審し、判決を言い渡した。

原判決が結果的に形式論だけの中身の全くないものになってしまったのは、原審における審理過程に最大の問題があったことを、ここで指摘せざるを得ない。

原判決の判断は、形式的には裁判というかたちはとっているものの、実質的には上告人らの求めた権利の救済を拡大する方向での解釈など一切とておらず、憲法的価値の最終的保障機関としての裁判所の役割を果たすどころか、むしろ、上告人らの裁判を受ける権利を侵害しているというほかないのである。

5 原判決における行政追隨判断の違憲性

原審における審理過程に加え、原判決はその結論を導く論理にも問題があり、それは憲法的価値を侵害するほど重要なものといえる。すなわち原判決は、前述した最高裁平成18年判決を引きつつ、個々の論点において、単に被上告人及び参加人のした主張を無批判に並べただけで、それらの妥当性について何ら合理的な説明のないまま「裁量の範囲内であって逸脱はない」との結論を付けただけに終始している。これでは行政機関の行為について事後的に追認しているだけであって、裁判所の判断は行政による主張のコピーに墮しているとしかいいようがない。このような判断は、憲法的価値を保障する“最後の砦”として事後的に行行政行為の適法性を審査するという司法機関の役割を完全に放棄するものであって、上告人らの裁判を受ける権利を侵害しているに留まらず、“司法権の放棄”とさえいいう危険なものというべきである。

現に、参加人東京都は、都市計画に関し、「こうした都市計画の性格からすると、多数当事者の利害関係の調整を何ら行うことなく行政庁の第一次判断を待たずに、特定の原告による訴訟提起を契機として、原告と被告の攻撃防御による事実認定のみの判断で、裁判所が、都市計画決定後の事実状態に照らし、当該都市計画の違法性について判断することが許されないことは明らか」（参加人東京都

準備書面（7）16頁）とまで主張するに至っている。原判決に見られるような、司法権の放棄とも言える、あまりにも広汎な行政裁量を無批判に認めてきた判断の積み重ねが、こうした行政による司法軽視の在り方を招き、行政による人権侵害が横行する結果をもたらしているのである。

司法が人権の最後の砦たる役割を自ら放棄することこそ許されることではない。

6 小括

以上のとおり、原判決は、上告人らの基本的人権である裁判を受ける権利を実質的に侵害していることから、憲法32条に違反し、違憲となる。

第3 憲法31条違反

1 原判決における事業認可申請にあたっての審査・検討

原判決は、参加人東京都が事業認可申請を行ったことをもって、同事業認可申請に際し、参加人東京都が、本件外環の2計画について、都市計画基準に適合する旨の判断を行ったことを擬制している（原判決34頁）。

事業認可申請に際して上記の審査・検討を行った事実は何ら明らかとなっておらず、実際のところ、本件において上記の点について参加人東京都が審査・検討を行ったことはうかがわれず、むしろ、かかる審査・検討を行わないまま、事業認可申請を行ったものとみられる。

原判決の判断手法によれば、行政が事業認可申請にあたって、都市計画基準への適合性を審査・検討せずに事業認可申請をしても、実質的に、司法による審査は何ら行われないことになる。

翻って、行政庁は、事業認可申請にあたって、都市計画基準への適合性を何ら審査・検討せずとも、認可申請を行うことが事実上許容されることになる。（実際、そのような場合も少なくないとみられる。）。

2 事業認可における審査・検討

さらに、原判決は、「都市計画事業の認可をした行政庁が認可要件の具備につ

いて実質的審査をしなかったことは、認可の違法事由とならない」という（原判決50頁）。同判断は、現行の実務を是認するものようである。

3 原判決の帰結

このように、原判決によれば、事業認可申請を行う行政庁は、都市計画基準の適合性審査をしないまま事業認可申請を行うことが許容され、かつ、認可処分行政庁は、実質的審査をしないまま事業認可を行うことが許容される。

これでは、半世紀前の都市計画決定について、その後、対象区域の状況等に著しい変化が生じており、都市計画が都市計画基準に適合しない状況となっている場合も、都市計画決定時の計画のまま事業認可申請・事業認可が行われ、事業化がされてしまうことになる。

そして、事業化がされれば、対象区域の地権者等は、所有不動産が収用される等、財産権に重大な制約を受けることになる。

4 原判決における適正手続保障違反

原判決の上記の帰結は、地権者等の財産権を制約するに至る手続きにおいて、重大な不備があるというべきである。

都市計画法は、同法の手続きにおいて、都市計画基準に適合した都市づくりが行われるよう、都市計画審議会の審議や都市計画変更に関する手続き等を定めており、適切な機関において都市計画基準に適合することの実質的な審査・検討が行われる制度整備を行っている。

しかしながら、原判決の判断は、都市計画基準への適合性についての実質的な審査・検討を制度的な保障を失わせるものである。

かかる判断は、財産権に重大な制約を受ける地権者等との関係においては、適正手続の保障（憲法31条）を実質的に失わせるものというべきである。

5 小括

以上のとおり、原判決は、上告人らの基本的人権である適正手続保障を実質的に侵害していることから、憲法31条に違反し、違憲となる。

第4 憲法13条違反

1 原判決における健康被害、生活環境被害の判断

原判決は、本件街路部分の区域以外の者も含め、上告人らが主張する、本件街路を通行する自動車によって散布されるPM2・5による大気汚染による健康被害のおそれや石神井公園の自然破壊によって被る地域住民らの生活環境の被害について、本事業の施行により直接的に被害を受けるおそれがあると認めることはできないとして、これをすべて否定する（原判決14頁）。

2 本件における上告人らの権利侵害

国や自治体が行う事業が、地域住民の健康や生活面に重大な影響を与えるような場合、その行政行為は、地域住民の権利を侵害するものとして、各種法令に違反することはもとより、憲法の保障する権利としての幸福追求権（憲法13条）を侵害する違憲な行為と判断される。特に昨今、身体に対する直接的な侵害や財産権侵害に加え、より広く地域住民が享受してきた生活環境といったものが、具体的な権利として認められるべきであるとされてきている。

原告らは、一審以来一貫して、本事業が直接的な健康被害はもとより、地域住民の生活環境に与える影響の重要性を主張してきた。そして、本事業による生活環境への影響は、単に“線”で割り切れる範囲ではなく、本事業、特に今後拡大延長するであろうことがほぼ確実な道路によって、かなり広範囲の“面”的な影響を与える可能性が極めて高いことも繰々主張してきた。

しかし、原判決の判断は、そのような地域住民の健康や生活環境への侵害について、何ら合理的な理由を示すことなく、ただ単に直接的な被害を受けるおそれはないという一言だけで、上告人らの主張を否定している。このような論理では、地域で良好な環境のもと生活を続けたいという上告人らの幸福追求権に対する侵害を正当とすることは到底できない。幸福追求権が単なる抽象的権利ではなく、地域に住む上告人ら個々人の具体的権利であることに照らせば、原判決の違憲性

は明らかである。

3 小括

以上のとおり、原判決は、上告人らの基本的人権である幸福追求権を侵害していることから、憲法13条に違反し、違憲となる。

第5 憲法41条違反

1 原判決における許認可等臨時措置法の判断

上告人らが、許認可等臨時措置法は、法律が定める許認可等の要不要等を勅令に包括的に委任するものであり、白紙委任立法を禁止し、国会中心主義を定めた憲法41条に違反すると主張したのに対し、原判決は、「臨時特例の規定は、『日本国憲法施行の際現に効力を有する勅令の規定の効力等に関する政令』（昭和22年政令第14号）の規定により、政令と同一の効力を有するとされていたところ、臨時措置法の臨時特例に対する委任が委任立法の限界を超えると解することはできない」（原判決47～48頁）として、上告人らの主張を排斥した。

2 原判決は何ら上告人らの主張を排斥する理由を述べていない

しかし、この原判決の説明は、臨時特例（都市計画法及同法施行令臨時特例）の、憲法施行後の形式的な位置づけ、すなわち勅令を政令に読み替えることを述べているに過ぎず、上告人らが主張している、許認可等臨時措置法が、白紙委任立法を禁止し、国会中心主義を定めた憲法41条に違反するという主張を排斥する理由を何ら述べているものではない。

すなわち、上告人らは、許認可等臨時措置法という委任する側の法律の違憲性を問題にしているのに対し、原判決は、都市計画法及同法施行令臨時特例という委任される側の勅令が政令に読み替えられるということを述べているに過ぎない。法律が違憲となれば、その委任を受けた政令が無効となるのは当然であり、原判決に理由の齟齬があることは明白である。

3 許認可等臨時措置法は憲法41条が定める国会中心主義に違反する

同法は、法律により許可、認可、免許、特許、承認、検査、協議、届出、報告等を要するとされているあらゆる行政手続について、勅令（日本国憲法施行後は政令）により、不要とすること（同法1条1号）等を規定してものであって、白紙委任立法の典型というべき法律であり、憲法41条が定める国会中心主義に反することは明白である。

そして、前述したとおり、最高法規である憲法に違反する法律、命令などはすべて無効であるから（憲法98条1項）、許認可等臨時措置法のもとに行われた各種行政行為が無効となることも当然といえる。それにも関わらず、違憲無効である同法を合法として扱い、上告人らの裁判を受ける権利をはじめとした各種人権の侵害を許容する原判決は、違憲性を免れない。

4 小括

以上のとおり、原判決は、憲法41条に違反した無効な法律を前提とした判断により、上告人らの基本的人権を侵害していることから、違憲となる。

以上

附属書類

上告理由書副本 7通

(第一類 第二号)

法務

委員会議録 第二十五号

(三四三)

第一百五十九回院議

法務

委員会議録 第二十五号

平成十六年五月十四日(金曜日)

午前十時開議

出席委員

柳本

卓治君

理事

塙崎

恭久君

理事

森岡

正宏君

理事

佐々木

秀典君

理事

山内

おさむ君

理事

左藤

章君

理事

柴山

昌彦君

理事

早川

忠孝君

理事

保利

耕輔君

理事

水野

賢一君

理事

保岡

興治君

理事

山際

大志郎君

理事

泉

房穂君

理事

鎌田

さゆり君

理事

小林

千代美君

理事

辻

嘉君

理事

松野

信夫君

理事

富田

茂之君

理事

野沢

太三君

理事

実川

幸夫君

理事

中野

清君

理事

柳澤

伯夫君

理事

荒井

鵬君

理事

枝野

幸男君

理事

河村

たかし君

理事

小宮

山洋子君

理事

中井

治君

理事

上田

勇君

理事

川上

義博君

理事

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件

参考人出頭要求に関する件

行政事件訴訟法の一部を改正する法律案(内閣提出第六六号)

不動産登記法案(内閣提出第七五号)

最高裁判所事務総局民事局長

法務大臣政務官

最高裁判所事務総局行政

法務大臣

最高裁判所事務総局行政

法務副大臣

最高裁判所事務総局行政

法務大臣

最高裁判所事務総局行政

法務大臣

最高裁判所事務総局行政

法務大臣

最高裁判所事務総局行政

法務大臣

○柳本委員長 この際、ただいま議決いたしました。本案に対し、塙崎恭久君外二名から、自由民主党、民主党・無所属クラブ及び公明党の共同提案による附帯決議を付すべしとの動議が提出されています。

提出者から趣旨の説明を聴取いたします。佐々木秀典君。

○佐々木(委)委員 ただいま議題となりました附帯決議案について、提出者を代表いたしました附帯文を朗読し、趣旨の説明をいたします。

○佐々木(委)委員 本件は、本法の施行に当たり、政府及び最高裁判所は、本法の施行に当たり、行政事件訴訟法の一部を改正する法律案(内閣提出第六六号)に対する附帯決議(案)を採決いたしました。

次的事項について各段の配慮をすべきである。

一 本法については、憲法で保障された諸権利に十分に留意し、国民の権利利益の実効的な救済の確保の観点から、国民が多様な権利救済方式を選択することができるよう、配慮するとともに、行政訴訟の特性を踏まえ、当事者の実質的な対等性の確保が図られるよう周知徹底に努めること。

二

二 第三者の原告適格の拡大については、行政による多様な国民の利益調整のあり方を十分に考慮しつつ、これまでの運用にとらわれるこことなく、国民の権利利益の救済を拡大する趣旨であることに留意しつつ周知徹底に努めること。

三 執行停止要件の緩和については、行政訴訟における救済が実質的なものとなるよう、事案の実情に応じた柔軟な選用がされるべき趣旨であることについて周知徹底に努めること。

四 公法上の法律関係に関する確認の訴えについては、権利義務など法律関係の確認を通じて、取消訴訟の対象となる行政の行為に限らず、国民と行政との間の多様な関係に応じた実効的な権利救済を可能にする趣旨であることをについて周知徹底に努めること。

五 政府は、個別行政実体法、行政手続及び司法審査に関する改革など行政訴訟制度を実質的に機能させるために必要な改革について、所要の体制の下に、国民の視点に立った改革を継続するよう努めること。

六 何とぞ委員各位の御賛同をお願い申し上げます。

○柳本委員長 これにて趣旨の説明は終わりました。

○柳本委員長 言葉で「〔賛成者起立〕」とあります。

○柳本委員長 起立総員。よって、本動議のとおり附帯決議を付することに決しました。

○柳本委員長 塙崎恭久君外二名提出の動議に賛成の諸君の起立を求めます。

○柳本委員長 起立総員。よって、本動議のとおり附帯決議を付することに決しました。

○柳本委員長 起立総員。よって、本動議のとおり附帯決議を付することに決しました。

を許します。野沢法務大臣。

○野沢国務大臣 ただいま可決されました附帯決議につきましては、その趣旨を踏まえ、適切に対処してまいりたいと存じます。

また、最高裁判所にも本附帯決議の趣旨を伝えたいと存じます。

○柳本委員長 お詰りいたします。

ただいま議決いたしました法律案に関する委員会報告書の作成につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○柳本委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

〔報告書は附録に掲載〕

○柳本委員長 次に、内閣提出、不動産登記法案及び不動産登記法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案の両案を一括して議題といたします。

この際、お詰りいたします。

両案審査のため、本日、政府参考人として法務省民事局長房村精一君の出席を求めて、説明を聴取いたしたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○柳本委員長 御異議なしと認めます。よって、そのように決しました。

○柳本委員長 質疑の申し出がありますので、順次これを許します。山内おさむ君。

○山内委員 大臣、おはようございます。民主党の山内おさむでございます。

政府のe-丁目地図重点計画によりまして登記手続がコンピューターでもできるということになりましたが、商業登記あるいは不動産登記手続がすべて電子化で可能な社会にしたい、そういう思いが大臣にまずおありますか、お伺いしたい

と思います。

今回の改正法案では、登記の正確性を確保しながら、不動産登記についてオンライン申請を可能とするため、申請手続の内容を全面的に見直しております。例えば、登記済み証にかわり、オンライン申請でも利用可能な登記識別情報の制度を導入しております。また、商業登記についても、いわゆる行政手続オンライン化法に基づきまして、オンライン申請を導入することとしております。

○山内委員 オンラインシステムの導入によりまして、電子計算機をまずは買ひそろえなくてはいけないということ、それから技術的に、登記官が全部そういう能力があれば別なんですけれども、やはりそれを補助するような、たけたん人材を配置しなければいけないと思つて、大体、オンラインシステムの導入に当たつて、どれぐらいの総予算を考えておられるんでしょうか。

○実川副大臣 お尋ねのオンライン申請は、既に構築されております法務省の汎用受け付けシステム及び各登記所におきまして既に導入されておりますコンピューターシステムを使いまして、既存の人員で処理を行うことを予定しております。

また、オンライン申請システムにつきましては、開発経費といしまして、平成十四年度から平成十六年度にかけましては約八億円を計上しております。また、運用経費といしましては、平成十六年度予算に約二億円を計上いたしております。

○山内委員 しかし、統廃合を進めるということは、今十分な機能はしていらないにしても、人権擁護の役割が法務局には求められておりますし、我が党はそもそも人権侵害救済法の制定について強く政府に主張している立場からすると、身近に法務局あるいは登記所、そういうような存在が必要であるということで、オンラインシステムの導入に伴つて統廃合がしやすくなるというような考え方を実はどつてはいただきたくないのですが、その点、どうでしようか。

○房村政府参考人 若干御説明をさせていただきたいのですが、さて、オンライン申請がふえてきますと、当事者出頭主義が廢止されることになります。また、登記所の統廃合が進むのではないかと危惧するのですが、その点はどうなんでしょうか。

○野沢国務大臣 地図のようなものがコンピューターに乗るかどうかというお尋ねは確かにございりますかと思いますが、この改正法案において地図を電磁的記録に記録することができる制度とする

人の利便性を向上させるために、登記所に赴くことなく、自宅や事務所のコンピューターから登記の申請をすることができるようになります。

現在、非常に数多くの登記所が全国に散在しているのですから、なかなか充実した人権擁護サービス等ができないわけでございますが、これを統合することによって、例えば幾つかの出張所を統合して支局にして、支局にいたしますと、登記事務だけではなくて、御指摘のような人権擁護事務、こういった事務も取り扱うことができるわけございます。そこで、行政サービスの効率と適正かつ迅速に処理し、もつて効率的な行政サービスを提供することを目的として行つていているものでございます。したがつて、登記所の統廃合は、オンライン申請が導入されるか否かにかかわらず、行政改革の一環として推進しているのですから、今回の法改正によるオンライン申請の導入と直接の関係はありません。

ただ、先ほど申し上げたとおり、オンライン申請制度は、国民の利便性を向上させるものですかね、登記所の統廃合に伴う行政サービスの確保のための有力な手段となり得るものと考えております。

○山内委員 行政の効率化ということについての理解はしますけれども、後で議論させていただきますが、登記官の審査機能というのだが、表示登記の部分では旧法にも改正法にも規定されておりま

すし、それから権利の登記については新たに規定されているということからも、当事者の出頭といふことが求められる場合があるわけですから、そういうことからしても、国民の利便性から考えて、物すごく遠いところに法務局や登記所ができるいくということは、やはり簡単に統廃合を認めるということは、厳に慎んでいただきたいと思いま

す。

○山内委員 それで、登記の実務の問題についてこれから入させていただきます。

まず、地図情報を電子化するということとこの

オンライン申請の連携ということについては、大体大まかにどういうふうにとらえたらいでの

しょうか。

○野沢国務大臣 地図のようなものがコンピューターに乗るかどうかというお尋ねは確かにござい

ますかと思いますが、この改正法案において地図を電磁的記録に記録することができる制度とすることによりまして、登記情報と連携して地図情報

第一百五十九回 参議院法務委員会会議録第二十一号

平成十六年六月一日(火曜日)
午前十時開会

法務大臣政務官
中野 清君

最高裁判所長官代理者
園尾 隆司君

最高裁判所事務
総局民事局長

最高裁判所事務
総局行政局長

事務局側
常任委員会専門
員 加藤 一宇君

政府参考人
司君

司法制度改革推進本部事務局長
山崎 潮君

総務大臣官房審議官
田中 順一君

総務省政策統括官
藤井 昭夫君

法務大臣官房訟務総括審議官
都築 弘君

法務大臣官房司法法制部長
寺田 逸郎君

法務省民事局長
房村 精一君

元最高裁判所判事
國部 逸夫君

日本弁護士連合会行政訴訟等検討委員会統括副委員長
斎藤 浩君

野間 幸雄君

鴻池 祥馨君

障内 孝雄君

角田 義一君

木庭健太郎君

青木 幹雄君

岩井 龍二君

吉田 博美君

野間 越君

昭君 哲士君

江田 千葉 景子君

岩本 利和君

野沢 井上 哲士君

五月君 司君

さに調査官として見てまいりました。

これはやはり、日本の最高裁だけでなく、日本官、民事を普通にやっている裁判官が、これ労働事件もいろいろなことをやるんですが、労働とか行政とかいろんなことをやるんだというのが、私は、普通の事件の違法判断、いろんな法律の解釈と同じ感覚で、例えば行政庁が裁判所にいろんなことを分からせてくれば、違法、適法の判断をそれに基づいてやるよと。だけれども、分からせてくれないんだったら、普通だったらこれ違法にならぬというんだつたら違法の判断をするぞということを組みのように私は思っているんです。

私は、だから普通の裁判官に分からせないと行政が勝てない仕組みだと私は思っておりました。行政に対する特別だという感覚は私なんかはゼロで、新憲法しか知りませんので、元々新憲法しか知りませんので、これは当たり前だ

なと思ってるんですけれども。
○木庭健太郎君 ありがとうございました。
○井上哲士君 日本共産党的井上哲士です。
三人の参考人の方、本当にありがとうございます。
まず、國部参考人にお伺いをいたします。

斎藤参考人の陳述の中で、過去にも様々な柔軟な解釈があつたが、昭和五十六年のこの大阪空港事件の大法廷判決というのが大変その後にある意味、悪い意味での大きな影響を与えてきたといふお話をありました。その後、平成に入つてからは、様々な住民の立場からの前進的な判決も出されているということもあつたわけですが、國部参考人から見て、この昭和五十六年の大法廷判決の持つ意味と申しましようか評価、そしてその後の変化などについての背景にあるものなどはどういうお考えででしょうか。

○参考人(國部逸夫君) 最も答えていく御質問でございまして、大阪空港の事件は私が調査官時代の事件なんです。ですから、あの事件が三年、三年以上掛かりましたかね、毎週毎週、もう今の最高裁でも前の最高裁でも考え方で理解できると思

いますので、是非その方向で運用をしてもらいたい、こう思っております。

○井上哲士君 次に、斎藤参考人にお聞きをいたします。

なからうかというふうに思つております。
それが、最近、親しい裁判官とお話をさせていたく中で、やはり、例えば今回の新法ができ、改正法ができたときに、四十年後半型の私の言葉であります。その時代になつたことを私は心から喜びますとともに、その延長線上でこの

者の丸刈り判決などなど、様々な柔軟な解釈をして、これはやはり、それと、行政権と司法権の間のバランスをどう考えるかというもう最大の問題にぶつかりまして、もう裁判官の中でも御承知のように意見が分かれまして、また少數意見も付いております。あれが言わば当時の、最高裁の当時の現況でございました。それは私はやむを得ないと思

います。
ただ、しかし、判例は常に多数意見を中心で動いていくのでございまして、その意味で、その後の下級審の裁判に相当影響を及ぼしたことは間違いないございません。しかし、同時に、いかにこうい

う問題が難しかったとしても高裁、地裁の裁判官も十分認識したと思います。
したがいまして、そういう状況の下で、例えば「もんじゅ」の訴訟は、実は私は、これは最高裁の裁判官として関与した事件でございまして、こういう事件を実際に手元で扱つてみたときに、どうすればいいかと。まず何といつても、原告をいかに救うべきかというところから発想を改めていかに救うべきかというところが、やつぱり行政事件の在り方かなと私は思つておりまして、そこから行政権とのバランスを考えていかなきゃいけない。まず行政権あり

ますから、その方々の心にこの改正法がちゃんと届きますれば私は大きな成果が上がるものだと考

えています。

○参考人(斎藤浩君) 私の考えは先ほどから述べましたが、昭和四十年代の半ばにやはり裁判所をめぐる不幸があつたというふうに考えておりま

す。
いわゆる司法問題と言われたわけであります。が、それ以後の最高裁、その指導下にある下級審の裁判官の方々に非常に苦勞があつたと考えてお

りました。それは、今まで弁護士といいますと司法問題族のようなところがずっと批判的に分析して、運動的に分析しておつたわけであります

が、私は、もしできますれば思つておりますのは、公法学会にも所属しておりますので、そこで開講論文も募集されておりますので、書きたいな

と心に思つておりますのは、理論的な観点から

過ぎて、こういう逸脱、濫用を正すという点で問題があつたのではないか。過去、それで改正され

て今もあればなんですかけれども、そういう法律

の裁量権の範囲の定め方などで少し、例えば広

いことがあるのです。そのため、私は、もしでき

ますから、その方々の心にこの改正法がちゃんと

届きますれば私は大きな成果が上がるものだと考

えています。

行政のチェック機能という点で、司法と立法が相まってチェックをすることが大切なんだということが言されました。その中で、裁判官としては行政作用が違法かどうかは裁量権の逸脱、濫用という基準であるわけなので、法律でそれがどのよう話をいただきまして、立法府に身を置く者としては大変大事なことだと思うわけなんです。

そういう点で、できますれば、過去のもの、そ

して今もあればなんですかけれども、そういう法律

の裁量権の範囲の定め方などで少し、例えば広

いことがあつたのではないか。過去、それで改正され

たものがあればそうですし、今もし何かお感じ

のことがあれば、具体的にいただければ有り難い

と思うんです。

○参考人(菊池信男君) 私、今の法律で、法律の検討の真髓に迫つて、運動的なところだけではなくて理論的なところからそれを迫りたいと思って

いることがあります。それで、昭和四十一年度の半ばから二十五年、三十年近くはその不幸

の中の呪縛の中で裁判所はお動きになつたのでは裁量がないと行政がちゃんとした身動きをしてく

たします。
今月からこれパブリックコメントに付されよう

したいと、こう考えております。

としておりますが、根保証ですね、特に包括根保証というのは九九年の商工ローン問題のときに随分問題になりました。少なくとも包括根保証は禁止すべきだというのが運動団体の声でありましたし、私たちも当時、資金業規制法の改正に関して包括保証を禁止するという独自の法案を提出をいたしました。しかし、法務省も含めまして非常に消極的な意見もありまして、この基本法のレベル、資金業規制法でも法制上の規制というのはありませんでした。

したいと、こう考えております。
○井上哲士君 被害者が出ておりまますし、待たれ
ているものなので、是非取りまとめをお願いいた
いんですが、今回の中間試案で具体的にこの根保
証を規制をする主な内容というのはどうな
なつてあるんでしょうか。

○政府参考人(房村精一君) 中間試案の主な内容
でござりますが、まず第一に、保証契約について
は書面によらなければその効力を生じないものと
する。慎重に保証契約を締結していただくとい
ふことを考えております。それから次に、個人が
保証人として継続的に発生する不特定の債務を保
証するいわゆる根保証契約をするときには保証の
限度額を定めなければならないということにして

ともあり得ないわけではありませんが、しかし、今回、限度額を必ず定めるようにということになりましたのは、まず、限度額が定まつておりますせんと保証契約を締結する時点で自分がどの程度の負担を被るのかということが予測ができない、その結果、その判断に慎重さを欠く場合もあり得ると、そのようなことから必ず限度額を定めて根保証をしなければならないと、そういうことによつて適切な判断をしてもらうということを考えているわけでござります。

御指摘のように、上限額が余りにも大きい場合、過酷な結果を生ずる可能性もないわけではありませんが、しかし、どのような場合に過大な限額額なのかということを法律で定めるというのは

〔賛成者挙手〕
○委員長(山本保君) 全会一致と認めます。よつて、本案は全会一致をもって原案どおり可決すべきものと決定いたしました。
この際、角田君から発言を求められておりますので、これを許します。角田義一君。
○角田義一君 私は、ただいま可決されました行政事件訴訟法の一部を改正する法律案に對し、自由民主党、民主黨・新緑風会、公明党及び日本共産黨の各派共同提案による附帯決議案を提出いたしました。

行政事件訴訟法の一部を改正する法律案に対する附帯決議(案)

政府が最も最高裁判所に提出されたものに於ては、次のように規定がある。

受けける精神を広く考慮して保護する旨がから、訴訟要件を緩和した今回の改正の趣旨を生かした柔軟な運用がされるよう、また、行政訴訟において適用される諸法規の解釈においても、憲法及び法令において保護された諸

権利・諸価値が保障されるよう周知徹底に努めること。

第三章の財政会計の技術——
と私益に単純に二分することが困難な現代行政における多様な利益調整の在り方に配慮し

て、これまでの運用にとらわれることなく、国民の権利利益の救済を拡大する趣旨である。

三 義務付けの訴え及び差止めの訴えについて
ことについて周知徹底に努めること

め、その要件等を明確化し、救済方法を拡充するという今回の改正の趣旨を生かし、柔軟

な運用がされるべき趣旨である」とついて周知徹底に努めること。

四 仮の義務付け及び仮の差止めの制度は、行政訴訟による本案判決前の救済を実効的なもの

方を検討をするように」ということで詰問がなされ方でござります。たわけでございます。

現在、先ほど御紹介ありましたように、中間試案を公表してパブリックコメントに付しておりましたが、今後の予定といたしましては、この意見をまとめて引き続き検討を継ぎまして、今年の秋には意見を取りまとめまして、できるだけ早く所要の措置を講ずる、法案として国会に提出

そうしますと、実際の力関係でいいますと、保証人の能力を超えた限度額を設定をするということもあり得るわけで、そうしますとやはり救済ができないという場合もあるわけで、むしろそういう保証人の能力を超えた設定は禁止だと、こういうような項目も入れるべきだと思うんですが、その点はいかがでしようか。

○政府参考人(戸村精一君) 確かに、非常に金額、限度額が大きい場合、過酷な結果が生ずること

て御報告いたします。
本日、樋口俊一君が委員を辞任され、その補として岩本司君が選任されました。

八

のとする今回の改正の趣旨を生かし、柔軟な運用がされるべき趣旨であることについて周知徹底に努めること。

五 公法上の法律関係に関する確認の訴えについては、これまでの運用にとらわれることなく、その柔軟な活用を通じて国民と行政との間の多様な関係に応じた実効的な権利利益の救済を可能にする趣旨であることについて周知徹底に努めること。

六 政府は、適正な行政活動を確保して国民の権利利益を救済する観点から、行政訴訟制度を実質的に機能させるために、個別行政実体法や行政手続、行政による裁判外の紛争解決・権利救済手続も視野に入れつつ、所要の体制の下で、必要な改革を継続すること。右決議する。

以上でございます。

何とぞ委員各位の御賛同をお願いいたします。

○委員長(山本保君) ただいま角田君から提出されました附帯決議案を議題とし、採決を行います。

[賛成者挙手]

○委員長(山本保君) 全会一致と認めます。よつて、角田君提出の附帯決議案は全会一致をもって、本委員会の決議とすることに決定いたしました。

ただいまの決議に対し、野沢法務大臣から発言を求められておりますので、この際、これを許します。野沢法務大臣。

○国務大臣(野沢太三君) ただいま可決されましたが、最高裁判所にも本附帯決議の趣旨を伝えたいと存じます。

○委員長(山本保君) なお、審査報告書の作成につきましては、これを委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。

〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕

○委員長(山本保君) 御異議ないと認め、さよう

決定いたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後三時三十四分散会

五月二十八日本委員会に左の案件が付託された。

一、国籍選択制度及び国籍留保届の廃止に関する請願(第二五六三号)

一、日本人の重国籍容認に関する請願(第二五五号)

一、日本人的重国籍容認に関する請願(第二五四号)

一、再び戦争と暗黒政治を許さないための治安維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)制定に関する請願(第二六〇一号)

一、再び戦争と暗黒政治を許さないための治安維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)の制定に関する請願(第二六〇一号)

一、再び戦争と暗黒政治を許さないための治安維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)制定に関する請願(第二六〇一号)

維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)の制定に関する請願(第二七三三号)

(第二七五六号)(第二七五六号)

一、法務局、更生保護官署、入国管理官署、少

年院施設の増員に関する請願(第二八七八号)

一、再び戦争と暗黒政治を許さないための治安維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)の制定に関する請願(第二五六三号)

(第二八二九号)(第二八三〇号)(第二八三一

号)(第二八三二号)(第二八三三号)(第二八三

四号)(第二八三五号)(第二八三六号)(第二八

三七号)(第二八三八号)(第二八三九号)(第二

八四〇号)(第二八四一号)(第二八四二号)(第

二八四三号)(第二八四四号)(第二八四五号)

(第二八四六号)(第二八四七号)

一、選択的夫婦別姓の導入など民法改正に関する請願(第二八五七号)

一、裁判への要請を犯罪視するような改革断固反対に関する請願(第二八六〇号)

一、弁護士報酬の敗訴者負担反対に関する請願(第二八六一号)

一、証拠開示の公正なルール化に関する請願(第二八五九号)

一、裁判への要請を犯罪視するような改革断固反対に関する請願(第二八六〇号)

一、司法制度改革に関する請願(第二八五八号)

一、証拠開示の公正なルール化に関する請願(第二八五九号)

一、裁判員制度・刑事裁判手続に関する請願(第二八六七号)

一、選択的夫婦別姓の法制化に関する請願(第二八六八号)

一、再び戦争と暗黒政治を許さないための治安維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)の制定に関する請願(第二五六二号)

一、再び戦争と暗黒政治を許さないための治安維持法の犠牲者に対する治安維持法国家賠償法(仮称)制定に関する請願(第二五六二号)

化を受け継ぐ子供たちは、生活の場も二つの国にまたがる場合が多い。多文化を身に付けた者の存

在は日本社会に多様性を与えるが、選択制度は当事者に多大な負担や苦痛を与えている。

また外国人との婚姻などにより、外国籍を取得し付けられている。外国人と結婚し相手国に長期間居住する場合は、住民として当該国の国籍保有が望ましいが、そのためには日本国籍を放棄しなければならない。「国籍唯一の原則」は現実にそぐわない。選択制度はヨーロッパの条約を手本に導入されたが、その後ヨーロッパでは一九九七年の国籍条約で出生により当然に異なる国籍を取得した子供がこれらの国籍を保持すること「自国民が婚姻により当然に外国籍を取得した場合にこの外国籍を保持すること」を締約国が認め、権利として重国籍を容認している。日本の国籍法は血統主義を採用しながらも、外国で生まれた父又は母が日本人の子供が重国籍になつた場合、出生の三ヶ月以内に国籍保有届を課し、それがない者は日本国籍を失わせてきた。国籍回復の規定もあるが、日本在住歴、年齢制限など条件があり、日本国籍を望みながらも条件を満たせない者も多数存在する。

ついては、次の事項について実現を図られたい。

一、国籍選択制度を廃止すること。

二、国籍留保届を廃止すること。

三、日本人的重国籍容認に関する請願

日本人的重国籍容認に関する請願

海外永住する日本人が増えているが、日本にも家族があり、将来日本に住む可能性も高いため、海外でも日本国民として生活している。欧米先進

二九