

石龙潭◎著

之
日本行政诉讼
的利益



中国政法大学出版社

作者简介 ■:

石龙潭 1968年生,辽宁人。日本北海道大学法学博士,山口大学教授。研究领域:行政法。

石龙潭◎著

日本行政诉讼 之 诉的利益



中国政法大学出版社

2021·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

日本行政诉讼之诉的利益/石龙潭著. —北京：中国政法大学出版社，2021. 2
ISBN 978-7-5620-9847-8

I. ①日… II. ①石… III. ①行政诉讼—研究—日本 IV. ①D931. 321

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第014278号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话 010-58908289(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 9.5
字 数 220 千字
版 次 2021 年 2 月第 1 版
印 次 2021 年 2 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元

——谨以本书献给挚爱的父亲和三弟，愿他们在天国安息——



前 言

笔者曾经于2014年6月，在中国政法大学出版社翻译出版了日本著名行政法学者原田尚彦教授的《诉的利益》一书。但由于该书问世很早（初版印刷发行于1973年），而日本又于2004年对《行政案件诉讼法》进行了大幅修改，因此，当时的理论与今天的法律现实并非完全吻合。譬如，当时被称为“无名抗告诉讼”的“课予义务诉讼”和“禁止诉讼”，因已于2004年修法时入法而得以“有名”，从而不能再将其视为“无名抗告诉讼”的典型了。还有从其内容来看，由于该书第一章到第十章发表于1965—1973年间，而附论部分则更早（1963年），这些研究成果当然无法对其后尤其是今天的理论发展风貌有所体现。

鉴于此，同时考虑到“诉的利益”作为行政法学上的一种理论在我国尚未完全确立，为了方便各位读者阅读和理解本书，于是萌生了就今日本行政诉讼的诉的利益写点东西的念头（参见《诉的利益》第346页“译后记”），并从2016年起先后围绕原告适格、行政处分性以及狭义的诉的利益等在国内公



公开发表了三篇论文。一为梳理日本诉的利益的来龙去脉，二为填补原田教授《诉的利益》成书之后的理论空白。

本书的内容主要基于上述三篇论文，同时增补了近年来笔者在持续思考和研究诉的利益之际所取得的一些新感悟和新成果。另外，考虑到国内信息公开诉讼中“权利滥用”或曰“滥诉”的情形很多，司法实践中就此出现以缺乏诉的利益为由予以驳回的先例，因此以“附论”的形式收录了笔者2018年在国内公开发表的一篇相关论文，以为为读者提供一些思考信息公开诉讼中诉的利益问题的点子。还有，为便于读者能够直观地了解日本行政法的今日风貌，以“附属资料”的形式将现行《行政案件诉讼法》的中译文附在文末。本书注重理论分析的同时也就相关判例做了大量的实证性考察，既适合学界同仁与法学生阅读参考，也为实务界人士了解国外同类判决提供了一个窗口。

众所周知，2014年修改《中华人民共和国行政诉讼法》时尽管删除了“具体行政行为”的表述，但行政诉讼的直接受案范围事实上还是被限定于具体行政行为，而将诸如行政立法、行政计划、行政指导等行政作用机械地排除在外。反观近邻日本，通过不断丰富诉的利益的认定范围，从而使行政诉讼的受案范围逐渐拓宽，国民可以以此获得司法救济的领域亦愈发扩展。

本书中，笔者主要以日本行政诉讼的主要形态——抗告诉讼，尤其是撤销诉讼为素材，在对日本行政法学上有关诉的利益的理论，从行政处分性、原告适格、狭义的诉的利益等三个不同角度做一个整体把握之后，结合20世纪80年代以来具有典型意义的最高法院判例，梳理并详细分析诉的利益的发展脉络，

对该理论所面临的各种课题加以全方位考察，以期揭开日本是如何通过丰富诉的利益来不断拓展行政诉讼救济范围的发展历程，找寻其在不同时期、不同领域的特征，并希望借此能够为国内今后探讨行政诉讼的受案范围和行政作用的可诉性，确立要件审理的应然模式，进而围绕行政诉讼的诉的利益形成相关理论等，提供一个有意义的参照系。

前 言 / 001

第一章 诉的利益概观 / 001

- 一、行政诉讼制度的变迁 / 001
- 二、行政诉讼的类别 / 007
- 三、“抗告诉讼（撤销诉讼）中心主义” / 012
- 四、行政诉讼的提起要件与诉的利益 / 018
- 五、抗告诉讼与诉的利益 / 021
- 六、小结 / 022

第二章 行政处分性 / 024

- 一、抗告诉讼（撤销诉讼）与行政处分 / 025
- 二、何谓行政处分与行政处分性 / 030
- 三、现行法上的规定 / 031
- 四、行政处分与行政行为 / 032
- 五、行政处分性的问题所在 / 036
- 六、认定行政处分性的意义 / 040
- 七、如何认定行政处分性 / 043



八、有关行政处分性的学说 / 045

九、具体案例分析 / 048

(一) 早期的判例 / 051

1. 垃圾焚烧场案 (1964 年) / 051
2. 蓝图案 (1966 年) / 055
3. 大阪国际机场案 (1981 年) / 059
4. 用途地域指定案 (1982 年) / 062
5. 违章罚款通告案 (1982 年) / 066
6. 海关关长通知案 (1984 年) / 070
7. 厚木基地案 (1993 年) / 073

(二) 2004 年《行政案件诉讼法》修改前后的判例 / 077

1. 道路指定案 (2002 年) / 077
2. 就学补助案 (2003 年) / 079
3. 富山行政指导案 (2005 年) / 083
4. 供水条例案 (2006 年) / 086
5. 事业规划案 (2008 年) / 088
6. 横滨市立托儿所案 (2009 年) / 092

(三) 点评 / 096

1. 早期判例的总体特征 / 096
2. 2004 年《行政案件诉讼法》修改前后判例的总体特征 / 098

十、小结 / 103

第三章 原告适格 / 107

一、何谓原告适格 / 108

二、现行法上的规定 / 109

三、问题的所在 / 110

四、学说上的主要见解 / 111

（一）法律上保护的利益说 / 112

（二）值得保护的利益说 / 114

（三）两学说的差异与相互接近 / 115

五、具体案例分析 / 118

（一）2004年《行政诉讼法》修改前的判例 / 119

1. 主妇联合会果汁案（1978年） / 119

2. 长沼内木基地案（1982年） / 121

3. 伊达火电站案（1985年） / 124

4. 新潟空港案（1989年） / 126

5. 近铁特快票价变更许可案（1989年） / 128

6. 伊场遗址案（1989年） / 130

7. “文殊”核反应堆设置许可案（1992年） / 133

8. 国分寺市弹子房营业许可案（1998年） / 135

9. 六环线案（1999年） / 137

（二）2004年《行政诉讼法》修改后的判例 / 138

1. 小田急铁路公司案（2005年） / 140

2. “卫星大阪”案（2009年） / 143

（三）点评 / 145

六、小结 / 149

第四章 狭义的诉的利益 / 153

一、何谓狭义的诉的利益 / 154

二、现行法上的规定 / 155



三、问题的所在 / 161

四、具体案例分析 / 167

(一) 2004年《行政案件诉讼法》修改前的判例 / 167

1. 更正处分案 (1967年) / 167
2. 东京12频道案 (1968年) / 170
3. 禁驾处分案 (1980年) / 175
4. 长沼内木基地案 (1982年) / 178
5. 建筑许可案 (1984年) / 180
6. 土地改良案 (1992年) / 184

(二) 2004年《行政案件诉讼法》修改后的判例 / 188

裁量基准案 (2015年) / 188

(三) 点评 / 190

五、小结 / 191

第五章 诉的利益展望 / 199

一、行政处分性 / 199

二、原告适格 / 207

三、狭义的诉的利益 / 211

四、小结 / 216

第六章 对中国的若干启示 / 217

一、诉的利益的学理式剖析 / 217

二、对中国的若干启示 / 222

附 论 信息公开与“权利滥用” / 233

一、日本的现状与问题点 / 234

(一) 现状 / 234

(二) 问题点 / 236

二、理论上、制度上的应对 / 237

(一) 大量申请≠权利滥用 / 238

(二) 导入信息公开制度早期的应对 / 241

(三) 近年的应对 / 245

三、若干考察 / 251

(一) 信息公开与禁止权利滥用原理的适用 / 251

1. 肯定说 / 251

2. 否定说 / 252

(二) 禁止权利滥用明文化的可否 / 253

1. 肯定说 / 253

2. 否定说 / 254

3. 折中说 / 254

(三) 权利滥用还是文书不确定? / 255

(四) 今后的课题 / 258

四、小结 / 259

结 语 / 264

附属资料 / 265

后 记 / 285



一、行政诉讼制度的变迁

众所周知，传统上，行政诉讼制度的主要类型可划分为以下两种：英美型（司法国家型）和大陆型（行政国家型）。在英美型国家中，即便是行政案件也需服从司法法院的管辖，不设立特殊的行政审判制度。在这种制度下，不承认公法与私法的二元性对立，纵然是国家权力也要服从于“法的支配”原理，有关行政上法律关系的诉讼案件，同样需要接受司法法院的审判。与此相对，在以德国和法国为代表的大陆型国家中，以公法与私法的二元性对立为前提，针对行政主体与私人间的关系，主张适用不同于私法的公法规制。同时，在案件管辖上，针对行政案件，本着应由行政权自身来处理的原则，在司法法院之外单独设立行政法院，涉及公法关系的案件通常接受与普通行政机关有别的行政法院的裁断。^{〔1〕}

〔1〕 不过在此需要注意的是，今天同样是采用欧洲大陆型行政审判制度的国家也不尽相同。当代德国尽管依然拥有行政法院，但与法国不同，其并不隶属于行政权。根据《德国基本法》的规定，行政法院与其他特别法院相同，皆属于审判权的范畴。



第二次世界大战前的日本《明治宪法》^{〔1〕}，将以民事案件和刑事案件为对象的司法审判与以行政案件为对象的行政审判区别开来，针对后者采用了行政审判制度。当有人因行政机关的违法处分而遭到权利利益侵害时，其诉讼由依据《行政审判法》^{〔2〕}所设立的行政法院来管辖，而司法法院则不得受理。^{〔3〕}也就是说，当时的日本，采用了让行政法院隶属于行政权，司法法院只对民事案件和刑事案件拥有审判权的欧洲大陆型行政国家体制。同时，在《行政审判法》中，采用列举主义，对可以向行政法院提起诉讼的事项予以明确限定，因此，并不是所有行政上的争讼都可以获得法院的救济。另外，所谓的行政诉讼事实上只有相当于今天“撤销诉讼”的一种形态。而且，行政法院在全国只设一所（位于东京），采用一审即终审制，并施行行政复议前置主义。^{〔4〕}

在现行《日本国宪法》下，废止了行政审判制度，转而采用司法国家体制。^{〔5〕}依据《法院法》^{〔6〕}第3条第1款的规定，只要相当于“法律上的争讼”，就可以向司法法院提起诉讼，从而对行政案件也打开了由司法法院来提供全面救济的大门。不

〔1〕 大日本帝国宪法，1889年制定，俗称“明治宪法”。

〔2〕 行政裁判法，由47条组成，1890年制定，1947年废止。

〔3〕 据说当时这种制度设计主要是出于以下的考量：其一，在行政案件的审理当中，需要行政相关专业技术知识的情形居多；其二，避免司法法院法官以审判来牵制行政官，从而维护行政官相对于司法的独立。详情请参见宇贺克也『行政法概説Ⅱ行政救济法〔第6版〕』（有斐阁、2020年）94页。

〔4〕 由于当时行政复议被称为“诉愿”，因而亦称“诉愿前置主义”。

〔5〕 《日本国宪法》第76条（司法权、法院、禁止设置特别法院、法官的独立）第1款，一切司法权属于最高法院及由法律规定设置的下级法院。第2款，不得设置特别法院。行政机关不得施行作为终审的判决。第3款，所有法官依良心独立行使职权，只受本宪法及法律的拘束。

〔6〕 裁判所法。

过，尽管《日本国宪法》采用了司法国家体制，但在行政案件的诉讼处理上，并非一蹴而就，还是经历了以下迂回曲折的过程。

第二次世界大战后，1947年日本制定了《应急措施法》〔1〕。该法只对撤销或变更行政处分的出诉期作出规定（6个月以内），但对于其他事项，则采取了与民事诉讼同等对待的原则。可见，当时有关行政案件的审判程序，已经与司法国家型的理念相吻合。

然而，以1948年的“平野事件”为契机，情况发生了相当大的转变。所谓“平野事件”，其概要如下：遭受开除公职处分的原告，向东京地方法院提出要求保全自己公务员地位的临时申请。就此，东京地方法院作出以停止适用开除公职命令和中止发生效力为内容的临时裁定。但占领军当局，站在日本的法院审判权不适用于公职开除令的立场，要求最高法院院长撤销本案裁定。最后，最高法院院长不得不发表了反对本案裁定的谈话，随后东京地方法院也撤销了自己所作的临时裁定。经此案件后，占领军当局开始认识到，对民事案件与行政案件加以区分，设立能够充分反映行政案件特殊性的诉讼程序的重要性与必要性，并于1948年出台了《行政案件诉讼特例法》〔2〕。

该法共有12条，是作为《民事诉讼法》的特例法而制定的。因此，其基本出发点在于，除非法律中有特别规定否则适用《民事诉讼法》。该法针对“有关撤销或变更行政机关的违法处分的诉讼”和“其他有关公法上的权利关系的诉讼”（第1条），在坚持适用《民事诉讼法》的同时，考虑到行政权的优越地位，制定了一些有别于民事诉讼的行政诉讼特有规定。譬如，

〔1〕 日本国憲法の施行に伴う民法の応急的措置に関する法律。

〔2〕 行政事件訴訟特例法。



采用行政复议前置主义（第 2 条）、以处分机关为被告（第 3 条）、出诉期为 6 个月（第 5 条）、不适用假处分（第 10 条）、不停止执行原则（第 10 条）、内阁总理大臣异议（第 10 条）、情况判决（第 11 条）〔1〕，等等。

由于《行政案件诉讼特例法》是在第二次世界大战结束后仓促出台的，无暇顾及行政诉讼的方方面面，如上所述，作为《民事诉讼法》的特例只设置了区区 12 个条款。同时，针对当时各种行政法规中业已存在的有关诉讼的先行规定也没有加以充分梳理，不仅在解释上留下诸多疑义，而且与各种行政法规之间也存在龃龉和矛盾。因而，在其后的实际运用当中碰到诸多难题，给国民权利的保障和行政运营带来不少困难。〔2〕于是，1962 年该法被废止。

同年，作为替代法日本制定了《行政案件诉讼法》〔3〕。该法与《行政案件诉讼特例法》不同，是有关行政诉讼的一般法。同时，该法第 7 条，就行政诉讼与民事诉讼的关系规定，“关于行政案件诉讼，本法无规定的，参照民事诉讼处理”。请注意，这里所说的“参照民事诉讼处理”，并不意味着该法的空白部分需要直接适用《民事诉讼法》，其用意在于：在尊重行政诉讼固有性质的前提之下，全面参照民事诉讼的相关规定予以处理。

与《行政案件诉讼特例法》相比，《行政案件诉讼法》的主要内容及其特征可以大致概括如下：其一，废除行政复议（诉愿）前置主义转而采用自由选择主义；其二，对不同诉讼形态加以明确，并规定了各自得以适用的法条；其三，针对行政

〔1〕 有关“情况判决”的详情，请参见本书第四章“土地改良案”等。

〔2〕 杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』（法曹会、1963年）1-2頁。

〔3〕 行政事件訴訟法。