

## การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศญี่ปุ่น

### Judicial Review of Administrative Actions in Japan

วสิน ยิ้มแย้ม<sup>1</sup> และ เยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์<sup>2</sup>

Wasin Yimyam and Yeam Arunotivivat

สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

School of Political Science and Laws, Walailak University

E-mail : wasin.yi@wu.ac.th

Date Received: 8 July 2021 Date Revised: 20 January 2022

Date Accepted: 3 February 2022 Date Accepted Online: 15 February 2022

#### บทคัดย่อ

การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้หลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมายมีผลจริงในทางปฏิบัติ โดยองค์กรตุลาการที่เข้าตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองในประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีทุกประเภทรวมทั้งคดีปกครอง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาคดีปกครองในประเทศญี่ปุ่นมีความแตกต่างจากคดีแพ่งสามัญ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองแยกออกมาต่างหากจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเฉพาะการกำหนดถึงลักษณะและประเภทของคดีปกครองคู่พิพาท รวมถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองต่าง ๆ อาทิ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง ระยะเวลาการฟ้องคดี และคำบังคับของศาลในคดีปกครอง

**คำสำคัญ :** การตรวจสอบการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครอง ศาล ประเทศญี่ปุ่น

#### Abstract

Judicial review of administrative actions plays a key role in making the rule of law effective in practice. In Japan, the Court of Justice, a judicial organization responsible for verifying legitimacy of administrative acts, is empowered by the Constitution to try and adjudicate all cases, including administrative ones. However, adjudication of administrative cases differs from ordinary civil cases due to the enactment of distinct Japanese

<sup>1</sup> สำนักวิชารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

<sup>2</sup> ศาลปกครองกลาง

administrative case litigation law, Specifically, it determines the nature and types of administrative cases, parties in disputes, and conditions for filing diverse cases, such as over who has the right to file administrative lawsuits, litigation periods, and court issuance of a decree.

**Keywords:** Judicial review, Administrative actions, Court, Japan.

## 1. บทนำ

ในยุคสมัยปัจจุบันการจัดระเบียบการปกครองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่มักจะออกแบบกติกาให้การปกครองรัฐเป็นการปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ซึ่งไม่เพียงเรียกร้องให้องค์กรของรัฐดำเนินการใช้อำนาจปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้องค์กรของรัฐคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอีกด้วย กล่าวโดยสรุป องค์กรของรัฐทั้งหลายต้องผูกพันตนเองกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และจะต้องมีการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น. 143)

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและยอมรับในหลักนิติรัฐ เป็นที่ทราบกันดีว่า ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นได้ถูกกดดันให้เปลี่ยนแปลงการรูปแบบปกครองให้เป็นประเทศที่ปกครองโดยกฎหมายภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตย และแม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 จะไม่ได้บัญญัติเรื่องนิติรัฐไว้โดยตรง แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้ยอมรับหลักนิติรัฐ โดยจะเห็นได้จากช่วงหลังสงครามโลก แม้ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอเมริกันซึ่งเป็นกฎหมายคอมมอนลอว์ แต่ในด้านกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะกฎหมายปกครอง ประเทศญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปซึ่งเป็นกฎหมายซีวิลลอว์ โดยเฉพาะอิทธิพลจากระบบกฎหมายปกครองเยอรมัน ส่งผลให้ในวงการกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นจะนิยมใช้คำว่า “นิติรัฐ” (法治国 Houchi koku หรือ 法治国家 Houchi kokka) ที่มาจากคำว่า “Rechtsstaat” มากกว่า “นิติธรรม” (法の支配 Hou no shihai) หรือคำว่า “The Rule of Law” ที่ได้รับการใช้อย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา (Noriho, 1990, p. 61)

ตามที่กล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน (日本国憲法 Nihon koku kenpo หรือ The Constitution of Japan, 1947) ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับนิติรัฐโดยตรง แต่หากพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจะสามารถยืนยันได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นยอมรับหลักการปกครองโดยกฎหมายที่มีการสอดแทรกหลักดังกล่าวอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว ตัวอย่างสำคัญที่แสดงว่ารัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นรับรองหลักนิติรัฐมีดังนี้ (Noriho, 1990, น. 64-65)

ประการแรก การที่บทบัญญัติในหมวด 10 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกฎหมายสูงสุด บรรดากฎหมาย (法律 Houritsu) คำสั่ง (命令 Meirei) ประกาศพระบรมราชโองการ (詔勅 Shouchoku) หรือการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

กับกิจการของรัฐ (国務に関するその他の行為 Kokumu ni kansuru sonota no kou) ที่ขัดต่อกฎหมายฉบับนี้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วน จะไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย (มาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น) โดยองค์กรของรัฐทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นพระจักรพรรดิ รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา รวมถึงข้าราชการต้องเคารพและปกป้องรัฐธรรมนูญ (มาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น) หากพิจารณาเฉพาะสองมาตรานี้ อาจเห็นได้ว่า บทบัญญัติในหมวด 10 ดังกล่าว มุ่งคุ้มครองเฉพาะรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้บังคับในบ้านเมืองเท่านั้น ซึ่งไม่เข้าลักษณะของนิติรัฐในความหมายของเสรีประชาธิปไตย กล่าวคือ ในสมัยรัฐธรรมนูญเมจิก็เคยยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดมาแล้ว เพียงแต่ในยุคดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงทำให้ขาดลักษณะสำคัญบางประการของนิติรัฐ ทว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ยังปรากฏให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานว่าเป็นสิทธิอันมิอาจละเมิดได้ (มาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น) ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสอดคล้องกับนิติรัฐของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา

ประการที่สอง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ เมื่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นแก่นสำคัญของหลักนิติรัฐ หมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของประชาชน ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นนิติรัฐของประเทศญี่ปุ่นได้ โดยรัฐสภา (国会 Kokkai หรือ The National Diet) ไม่สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติก้าวก้าวต่อสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญเมจิ

การกระทำในทางกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่น ๆ ของฝ่ายปกครอง ล้วนแต่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น หลักการสำคัญของนิติรัฐประการหนึ่งคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Actions) จึงถือได้ว่าเป็นประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพื่อไม่ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการใด ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือเสรีภาพเหล่านั้น โดยปราศจากอำนาจหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562, น. 37) ซึ่งประเทศญี่ปุ่นได้เล็งเห็นความสำคัญในการควบคุมการกระทำทางปกครองภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (Ichiro, 1982, p. 247) ส่งผลให้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ถือเป็นมาตรการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ฉะนั้นการทำความเข้าใจลักษณะและวิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในนานาประเทศย่อมเป็นประโยชน์ในการนำข้อดีของการดำเนินการตรวจสอบดังกล่าวมาเป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งซึ่งมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ แม้ไม่มีการก่อตั้งศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีปกครองแยกต่างหากออกจากศาลยุติธรรม แต่การพิจารณาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมที่ผ่านมาก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้า และสามารถประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมได้เท่าเทียมประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่

## 2. การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ดังที่กล่าวมาในข้อ 1 ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นไม่มีแนวคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ ส่งผลให้ปราศจากการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แม้ภายหลังรัฐธรรมนูญเมจิจะกำหนดให้มีศาลปกครองเพื่อพิจารณาคดีปกครองก็ตาม แต่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองนั้นมีความจำกัดอย่างมาก จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งได้ปฏิรูประบบกฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นใหม่ โดยเฉพาะประเด็นการมอบอำนาจในการพิพากษาคดีปกครองให้แก่ศาลยุติธรรมตามมาตรา 76 วรรคแรกและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น และปฏิรูปต่อเนื่องมาถึงการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่ประเทศญี่ปุ่นยึดถือ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดองค์กรฝ่ายปกครองและกฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับอิทธิพลจากประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ แต่ในข้อเท็จจริงทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแตกต่างออกไปจากประเทศต้นแบบ เนื่องมาจากการปกครองโดยรัฐบาลที่มีพรรค LDP (Liberal Democratic Party) ขึ้นกุมบังเหียนปกครองต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน จนเกิดระบบที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมเหล็กแห่งความสัมพันธ์” (Iron Triangle) ที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย (วทัญญู ใจบริสุทธิ์, 2557, น. 129-145) ทว่าความพยายามที่จะมีการจัดระเบียบการพิจารณาทางปกครองให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐในประเทศญี่ปุ่นได้ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2536 จึงมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2536 (行政手続法 Gyosei tetsuzuki ho หรือ Administrative Procedure Act : APA, 1993) ขึ้นใช้บังคับ โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้การออกคำสั่งและดำเนินการบริหารจัดการดำเนินการทางปกครอง (行政指導 Gyosei shidou หรือ Administrative Guidance) ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

ดังที่กล่าวมาข้างต้น ก่อนการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความพยายามที่จะตรากฎหมายกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งสามารถสรุปเหตุการณ์สำคัญในการจัดทำพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังนี้

ในช่วงปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นเรียกว่า คณะกรรมการชั่วคราวเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างทางปกครอง (Provisional Deliberative Council on Administrative Structure Reform) คณะกรรมการชุดนี้ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นและมีความเห็นว่า การเตรียมแนวทางการพิจารณาทางปกครองเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2493 ประเทศญี่ปุ่นได้จัดทำส่วนหนึ่งของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามคำสั่งของศูนย์บัญชาการกองกำลังสัมพันธมิตรที่ปกครองประเทศญี่ปุ่นอยู่ในขณะนั้น ต่อมา ในปี พ.ศ. 2495 มีการนำเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางปกครองแห่งชาติ (A draft bill on national administrative operations) เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ทว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปเสียก่อน และสภาผู้แทนราษฎรสมัยต่อมาก็ไม่ได้

นำร่างกฎหมายฉบับนี้มาพิจารณา หลังจากความพยายามในการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ผ่านมา ประเทศญี่ปุ่นมีความพยายามในการจัดทำร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอีกหลายครั้งแต่ไม่สามารถตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับได้ จนถึงปี พ.ศ. 2519 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany หรือ Bundesrepublik Deutschland) ได้ตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใช้บังคับ (Verwaltungsverfahrensgesetz, 1976) กฎหมายฉบับนี้ได้มีอิทธิพลต่อแนวคิดการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศญี่ปุ่นอย่างมาก ประกอบกับเกิดกรณีการทุจริตครั้งใหญ่ในการจัดซื้อเครื่องบินรบของประเทศญี่ปุ่นเมื่อ พ.ศ. 2522 (Douglas - Grumman Airplane Bribery scandal) (ดู New York Times วันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1979 หน้า 7) ทั้งสองกรณีเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดระเบียบการปฏิบัติราชการทางปกครองในประเทศญี่ปุ่นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตได้อีก ภายหลังพรรค LDP พ่ายแพ้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลชุดใหม่ต้องการยกเลิกระบบ “สามเหลี่ยมเหล็กแห่งความสัมพันธ์” อันเป็นต้นเหตุสำคัญในการทุจริตคอร์รัปชัน โดยพยายามเน้นให้ระบบราชการดำเนินการทางปกครองอย่างเป็นธรรมและมีความโปร่งใส จึงมีความต้องการปฏิรูปการปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเข้าสู่สภา และตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (APA) ใน พ.ศ. 2536 (Uga, 2007, pp. 277-280; Ginsburg, 2002, pp. 56-72) เมื่อรวมกับกฎหมายปกครองที่สำคัญที่บัญญัติใช้บังคับมาก่อนหน้าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. 2505 (行政事件訴訟法 Gyoseijikensoshou ho หรือ Administrative Case Litigation Act: ACLA, 1962) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับเกี่ยวกับกรณีการฟ้องคดีปกครองต่อศาล และพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง พ.ศ. 2505 (行政不服審査法 Gyosei fufuku shinsa ho หรือ Administrative Complaints Investigation Act : ACIA, 1962) ที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในกรณีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีเนื้อหากำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อการกระทำทางปกครองที่ประชาชนได้รับผลกระทบ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและรวดเร็วในการบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องจากการกระทำทางปกครองหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กฎหมายสามฉบับนี้ จึงเป็นกฎหมายที่ทำให้การควบคุมการกระทำทางปกครองภายในฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 รัฐสภาได้ดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (ACIA) เกี่ยวกับขั้นตอนที่สำคัญในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้ (Takeshi, 2014, pp. 177-178)

(1) เดิมที พระราชบัญญัติว่าด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (ACIA) กำหนดให้การอุทธรณ์มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การยื่นคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งหรือยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองที่ไม่กระทำตามอำนาจหน้าที่ ประเภทที่สอง การยื่นขออุทธรณ์ทบทวนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และประเภทที่สาม การยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ภายหลังจากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. 2557 ได้ยกเลิกการยื่นคัดค้านคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองต่อฝ่ายปกครอง (ประเภทแรก) ไปรวมกับการยื่นขออุทธรณ์ทบทวนคำสั่งทางปกครองแทน (ประเภทที่สอง) กล่าวคือ เป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งในกรณีที่ไม่มืองค์กรฝ่ายปกครองอื่นมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือองค์กรดังกล่าว หรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองที่มีอำนาจบังคับบัญชาฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่ง

(2) ในการพิจารณาคำร้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองที่รับคำร้องไว้ (กรณีที่ไม่ได้เป็นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว) เมื่อได้รับฟังข้อโต้แย้งของคู่กรณีทั้งฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งและผู้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ให้สรุปความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ หลังจากนั้น องค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระ (กรณีคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์โต้แย้งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ออกโดยส่วนราชการส่วนกลาง องค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระนี้จะมาจากกระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร กรณีที่คำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์โต้แย้งเป็นคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระจะมาจากองค์กรฝ่ายปกครองที่ส่วนท้องถิ่นนั้นสังกัดอยู่) ซึ่งองค์กรผู้เชี่ยวชาญอิสระจะเข้ามาในฐานะคณะที่ปรึกษาที่จะเข้ามาร่วมพิจารณา กับองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ ลักษณะดังกล่าวนี้ได้รับการคาดหมายว่าจะช่วยเพิ่มความเป็นธรรมของการพิจารณาอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง

(3) แก่ไชระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งต่อองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ โดยขยายจากเดิมภายในหกสิบวัน เป็นภายในสามเดือนนับจากวันที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทราบคำสั่งทางปกครอง

(4) องค์กรพิจารณาอุทธรณ์มีหน้าที่กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานในการดำเนินการทางปกครองต่อสาธารณะ

นอกจากการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ทางปกครองตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติดังกล่าว อาทิ การยกเลิกเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองที่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีปกครองต่อศาลในกฎหมาย 47 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานของอาคาร พ.ศ. 2493 (The Building Standards Act, No. 201 of 1950) พระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2495 (The Agricultural Land Act, 1952) เป็นต้น และยังมีการแก้ไขกฎหมายอีก 21 ฉบับเพื่อยกเลิกการบังคับให้ยื่นอุทธรณ์และการยื่นคำขอให้มีการตรวจสอบคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (The National Pension Act) เป็นต้น จากการแก้ไขระบบกฎหมายปกครองที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ระบบการฟ้องคดีปกครองคล่องตัวมากขึ้น เมื่อรวมกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนในการบรรเทาความเดือดร้อนภายหลังมีการกระทำทางปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและขั้นตอนอื่น ๆ ทั้งหมดนี้เป็นการก่อตั้งระบบการอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำทางปกครองขึ้นใหม่ในประเทศญี่ปุ่น (Takeshi, 2014, p. 179)

### 3. องค์การตุลาการและการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์การตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้ศาลเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยและเป็นหลักประกันความเป็นอิสระขององค์การตุลาการ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การใช้อำนาจตุลาการเป็นของศาลไม่สามารถตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาใช้อำนาจตุลาการได้ (มาตรา 76) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยศาล พ.ศ. 2490 (裁判所法 Saiban shohou หรือ The Court Act Court Act, No. 59 of April 16, 1947) ได้กำหนดอำนาจที่สำคัญอยู่ที่ศาลฎีกา ได้แก่ 1) อำนาจในการพิพากษาชั้นฎีกาทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง 2) วางระเบียบเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและแนวทางปฏิบัติ 3)ใช้อำนาจบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย หรือการเลื่อนตำแหน่งของผู้พิพากษา และ 4) เป็นศาลสุดท้ายที่มีอำนาจพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Koji, 2015, p. 2)

#### 3.1 การจัดองค์กรตุลาการ

มาตรา 76 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น กำหนดให้อำนาจในการพิพากษาคดีทั้งหมดเป็นของศาลฎีกาและศาลล่าง (ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์) ที่จัดตั้งโดยกฎหมาย โดยโครงสร้างของศาลยุติธรรมประกอบด้วยศาลดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 ศาลฎีกา (Supreme Court)

ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดในระบบศาลยุติธรรม รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลฎีกา แต่ไม่ได้หมายความว่า จะสามารถดำเนินคดีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมายังศาลฎีกาได้โดยตรง ศาลฎีกาจะไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับการฎีกามาจากศาลอุทธรณ์เท่านั้น และศาลฎีกายังมีอำนาจพิจารณาตีพิพากษาทั่วไปทั้งทางกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายปกครองที่คู่ความฎีกามายังศาลฎีกาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายวิธีพิจารณากำหนด (Supreme Court of Japan, 2020)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกามีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน ซึ่งการพิจารณาคดีแต่ละประเภทรวมถึงคดีปกครองด้วย จะประกอบด้วยองค์คณะผู้พิพากษาที่แตกต่างกัน เช่น หากเป็นคดีที่มีความสำคัญ หรือองค์คณะในศาลฎีกาอาจขอให้ประชุมใหญ่ศาลฎีกาซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาทั้งหมดในศาลฎีกา (The Grand Bench) ร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น แต่หากเป็นองค์คณะทั่วไป หรือองค์คณะเล็ก (Petty Benches) จะประกอบด้วยผู้พิพากษา จำนวน 5 คน ซึ่งจะไม่มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเป็นตำแหน่งประจำ หากแต่ประธานศาลฎีกาจะมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาหัวหน้าคณะเป็นรายกรณี โดยพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในประเด็นแห่งคดีนั้น นอกจากนี้ ศาลฎีกายังทำหน้าที่ในการออกข้อกำหนดของศาลและการบริหารงานตุลาการ (มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น) และจะตั้งอยู่ที่กรุงโตเกียวเพียงแห่งเดียวเท่านั้น (ชาญวิทย์ ชัยกันย์, 2552)

### 3.1.2 ศาลล่างอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจัดตั้งศาลอื่น ๆ นอกจากศาลฎีกา โดยรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยศาล (The Court Act) เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2490 จัดตั้งศาลอุทธรณ์ (High Courts) ศาลครอบครัว (Family Courts) ศาลจังหวัด (District Courts) และศาลแขวง (Summary Courts) โดยห้ามไม่ให้จัดตั้งศาลพิเศษ (Extraordinary Courts) แยกออกจากระบบศาลยุติธรรมเพื่อพิพากษาตัดสินคดีประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นพิเศษ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ (Supreme Court of Japan, 2020)

ก. ศาลอุทธรณ์ (High Court) มีจำนวน 8 แห่งประจำอยู่ในจังหวัดใหญ่ ดังต่อไปนี้ กรุงโตเกียว (Tokyo) เมืองโอซากา (Osaka) เมืองนาโกยา (Nagoya) เมืองฮิโรชิมา (Hiroshima) เมืองฟูกูโอกะ (Fukuoka) เมืองเซนได (Sendai) เมืองซัปโปโร (Sapporo) และเมืองทากามัตสึ (Takamatsu) เมื่อพ.ศ. 2548 ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งศาลอุทธรณ์ด้านทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property High Court) ขึ้นในศาลอุทธรณ์โตเกียว โดยทั่วไป เขตอำนาจของศาลอุทธรณ์คือการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้น อาทิ ศาลจังหวัด ศาลครอบครัว และศาลแขวง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาโดยตรง สำหรับกระบวนการพิจารณาการอุทธรณ์ของศาลแขวงในคดีแพ่งและคดีอาญามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในคดีอาญา กรณีการอุทธรณ์ได้แย้งคำพิพากษาของศาลแขวงให้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาคือศาลอุทธรณ์โดยตรง ในขณะที่คดีแพ่ง การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลแขวงให้ยื่นอุทธรณ์ไปที่ศาลจังหวัดก่อน จากนั้นศาลจังหวัดจะส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์ นอกจากเขตอำนาจทั่วไปที่กล่าวมา ศาลอุทธรณ์ยังมีเขตอำนาจพิเศษที่กฎหมายกำหนด คือ อำนาจในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยกฎหมายกำหนดให้คดีดังกล่าวสามารถฟ้องไปที่ศาลอุทธรณ์ได้โดยตรง หรืออำนาจในการพิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่าง ๆ (มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยศาล พ.ศ. 2490) (Supreme Court of Japan, 2020)

ข. ศาลครอบครัว (Family Courts) ศาลครอบครัวมีอำนาจศาลเท่ากับศาลจังหวัด แต่จะพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีครอบครัวและเยาวชนเท่านั้น (ชาญวิทย์ ชัยกัญญ์, 2552) ศาลครอบครัวถูกก่อตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2492 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความรุนแรงในครอบครัวและฟื้นฟูให้เด็กและเยาวชนมีพัฒนาการที่ดีขึ้น กล่าวคือ ศาลครอบครัวมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในครอบครัว เช่น ข้อพิพาทระหว่างสามีและภรรยา หรือผู้ปกครองและบุตร รวมถึงคดีมรดก อีกทั้งศาลครอบครัวยังมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาของเยาวชนด้วย (Supreme Court of Japan, 2020)

ค. ศาลจังหวัด (District Court) ศาลจังหวัดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่มีการฟ้องเรียกค่าเสียหายมากกว่าหนึ่งล้านสี่แสนเยน (ประมาณสี่แสนบาท) และคดีอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี (ชาญวิทย์ ชัยกัญญ์, 2552) โดยทั่วไปศาลจังหวัดเป็นศาลแรกหรือศาลชั้นต้นในการพิจารณาคดีแพ่ง คดีปกครอง และคดีอาญา ยกเว้นกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น ศาลจังหวัดยังมีเขตอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแขวงและคำพิพากษาในคดีแพ่ง (Supreme Court of Japan, 2020)

ง. ศาลแขวง (Summary Court) ศาลแขวงเป็นศาลชั้นต้น ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินหนึ่งล้านสี่แสนเยน (ประมาณสี่แสนบาท) และคดีอาญาที่มีบทลงโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินสิบห้าวัน (ชาญวิทย์ ชัยกันย์, 2552) ปัจจุบันมีศาลแขวงอยู่ทั่วประเทศญี่ปุ่นจำนวน 438 ศาล (Supreme Court of Japan, 2020)

### 3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ

#### 3.2.1 องค์กรตุลาการในฐานะองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ประเทศญี่ปุ่นในยุคโบราณจนถึงยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 อยู่ภายใต้การปกครองของระบบทหาร โดยมีโชกุนเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองในปรมาภิไธยของพระจักรพรรดิสืบเนื่องถึงยุคที่พระจักรพรรดิเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองสูงสุด ประเทศญี่ปุ่นไม่มีหลักประกันเรื่องการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับในปัจจุบัน ส่งผลให้การกระทำทางปกครองโดยส่วนใหญ่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ เนื่องจากอำนาจของผู้ปกครองในสมัยนั้นเด็ดขาดและเป็นที่สุด จนกระทั่งมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ เพื่อให้มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

#### ก. การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่นหรือรัฐธรรมนูญเมจิ (พ.ศ. 2432) (明治憲法 Meiji kenpo หรือ Constitution of the Empire of Japan) ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา (Court of Administrative Litigation หรือ Administrative Court) เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง หากแต่กำหนดอำนาจของศาลปกครองไว้ค่อนข้างแคบหรืออย่างจำกัดมาก ทำให้ศาลปกครองของประเทศญี่ปุ่นในสมัยนั้นมีเขตอำนาจเท่าที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้นได้ (Ichiro, 1968, p. 1075) กรณีจึงเห็นได้ว่า ช่วงก่อนมีรัฐธรรมนูญเมจิ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นเรื่องที่ไม่ปรากฏในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเมจิ แม้มีการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามระบบกฎหมายของภาคพื้นยุโรปที่มีอิทธิพลในประเทศญี่ปุ่นในช่วงเวลานั้น อำนาจของศาลปกครองก็ไม่ได้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการทั่วไป กล่าวคือ ศาลปกครองจะเข้าไปใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะเท่านั้น

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญเมจิจัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็เพื่อแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม เนื่องจากต้องการให้ฝ่ายปกครองเป็นอิสระจากการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ รวมถึงต้องการให้

คำพิพากษามีความเหมาะสมสอดคล้องกับการดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะและความสงบสุขของประชาชน อีกทั้ง ในช่วงเวลาดังกล่าวอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่ต่ำกว่าอำนาจตุลาการในการพิพากษาคัดสินอรรถคดีอื่น ๆ ประกอบกับความต้องการให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีปกครองได้รับการวินิจฉัยโดยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางคดีปกครองเป็นพิเศษ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเมจิเชื่อว่า ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและการใช้อำนาจปกครอง รวมถึงภารกิจของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ในบางขณะอาจกระทบต่อประโยชน์ส่วนบุคคล เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ การกระทำทางปกครองทั้งหลายจึงต้องมีผลผูกพันตามกฎหมาย จนกว่าศาลปกครองจะเพิกถอนการกระทำดังกล่าว ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญเมจิบัญญัติให้มีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม และให้อำนาจศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองก็เนื่องมาจากอิทธิพลในการจัดทำระบบกฎหมายจากประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์เยอรมนี (Norikazu, 2007, pp. 313-314)

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญเมจิมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างจำกัด เนื่องจากศาลปกครองไม่ได้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเป็นการทั่วไป จะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะเท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (行政裁判法 Gyosei saiban ho หรือ The Administrative Adjudication Law) ในขณะนั้น ได้กำหนดให้ศาลปกครองรับพิจารณาเฉพาะคดีที่กำหนดตามกฎหมายเฉพาะ หรือตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยพระจักรพรรดิเท่านั้น (Norikazu, 2007) อีกทั้งยังมีการจัดตั้งศาลปกครองตามกฎหมายที่กรุงโตเกียวเพียงแห่งเดียวเท่านั้น กล่าวได้ว่า ศาลปกครองในสมัยนั้นเป็นทั้งศาลแรกและศาลสุดท้ายในการพิจารณาคดีปกครอง (Ushijima Hitoshi, 2009) ดังที่กล่าวข้างต้น ระบบกฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นสมัยเมจิดำเนินตามรอยอิทธิพลทางกฎหมายของฝั่งประเทศภาคพื้นยุโรป ทำให้มีการแบ่งแยกประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน อย่างไรก็ตาม ช่วงเวลานั้นประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ยึดมั่นหลักนิติรัฐแต่อย่างใด (Ichiro, 1968, p. 1075) จึงทำให้ระบบศาลปกครองของประเทศญี่ปุ่นไม่ประสบความสำเร็จอย่างที่ควรจะเป็น

## ข. ศาลยุติธรรมกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการปกครองและระบบกฎหมายขนานใหญ่ โดยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอเมริกัน เช่น หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักศุภนิติกระบวนการ (The Due Process of Law) อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายปกครองยังคงได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของประเทศในภาคพื้นยุโรปอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดคำสั่งทางปกครองตามระบบกฎหมายเยอรมัน แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะปฏิรูประบบศาลใหม่และยกเลิกศาลปกครองไป แต่ปรากฏว่าระบบศาลเดียวไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมญี่ปุ่น ทำให้ประเทศญี่ปุ่นกลับไปใช้ระบบดั้งเดิมที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส (Hitoshi, 2009, p. 82)

ตามที่กล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญจัดระบบศาลของประเทศญี่ปุ่นขึ้นใหม่ ยกเลิกศาลปกครอง เปลี่ยนเป็นระบบศาลเดียว พร้อมมอบอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการกระทำอื่น ๆ ของรัฐ ไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลยุติธรรม (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 81) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นเพียงศาลเดียวที่ใช้อำนาจตุลาการและกำหนดห้ามไม่ให้จัดตั้งศาลพิเศษไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองขึ้นพิจารณาตีแยกออกจากศาลยุติธรรม (มาตรา 76 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น) ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Judicial Review of Administrative Dispositions) เช่น การพิจารณาคำร้องขอเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่เรียกเก็บภาษีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการฟ้องขอให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ (Supreme Court of Japan, 2020)

เมื่อประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบศาลเดียวทำให้การพิจารณาคดีปกครองต้องใช้กฎหมาย วิธีพิจารณาคความแพ่งมาปรับใช้กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองในลักษณะนี้เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ช่วงกองบัญชาการกองกำลัง สัมพันธมิตร (GHQ) ยังกำกับดูแลรัฐบาลญี่ปุ่น เนื่องจากศาลได้ออกคำสั่งเพิกถอนการกระทำทางรัฐบาลที่อยู่ ในการกำกับของกองบัญชาการกองกำลังสัมพันธมิตร ทำให้ในปี พ.ศ. 2505 รัฐสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. 2505 (行政事件訴訟法 Gyoseijikensoshou Ho หรือ The Administrative Case Litigation Act, 1962 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน) โดยได้กำหนดเขตอำนาจศาล ในคดีปกครอง วิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมไปถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นที่สุดใฝ่ายปกครอง (取消訴訟 Torikeshi sosho) (Ushijima Hitoshi, 2009) ด้วยเหตุนี้ ศาลจะนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาปรับใช้ได้เฉพาะเท่าที่ไม่ขัดต่อลักษณะของการดำเนินคดีปกครองเท่านั้น (มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง)

กล่าวโดยสรุป แม้ในปัจจุบันการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ ทางปกครองของฝ่ายปกครองในประเทศญี่ปุ่นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่ใน การพิจารณาคดีปกครอง ศาลจะนำหลักวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองมาใช้ แทนกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องคู่กรณีในคดีปกครอง ลักษณะข้อพิพาททาง ปกครอง รวมถึงเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง อาทิ ความเป็นผู้เสียหายในคดีปกครอง คำขอที่จะให้ศาลกำหนด ค่าบังคับ และระยะเวลาการฟ้องคดี ทำให้ระบบศาลของประเทศญี่ปุ่นแม้จะเป็นระบบศาลเดียว แต่มี กระบวนการพิจารณาคดีที่หลากหลายตามแต่ประเภทของข้อพิพาทและกฎหมายวิธีพิจารณาที่จะนำมาใช้ บังคับแก่ข้อพิพาทเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ศาลอาจนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อลักษณะของการดำเนินคดีปกครอง

### 3.2.2 กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กร

#### ตุลาการ

ตามที่กล่าวมาก่อนนี้ แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะปฏิรูประบบกฎหมายภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา แต่ระบบกฎหมายปกครองโดยเฉพาะการดำเนินคดีปกครอง ประเทศญี่ปุ่นยังคงยึดหลักตามประเทศภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นยังคงยอมรับในการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายออกเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนอยู่ ดังนั้น การกระทำทางปกครองในประเทศญี่ปุ่น (行政行為 Gyosei koi) ย่อมอยู่ภายใต้หลักของกฎหมายมหาชนที่แตกต่างจากเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับเอกชน (Ichiro, 1968, p. 1076)

กฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันกำหนดให้การกระทำทางปกครองหลายรูปแบบอาจตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งการดำเนินการตรวจสอบการกระทำทางปกครองส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นมักเป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (抗告訴訟 Kikoku soshō) (โดยทั่วไปมีความใกล้เคียงกับการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของกฎหมายปกครองเยอรมัน หรือ Anfechtungsklage) เพื่อขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการฟ้องคดีเนื่องจากฝ่ายปกครองละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในทางกลับกัน การกระทำทางปกครองทั้งหลายนอกจากจะถูกฟ้องตามกฎหมายปกครองแล้วอาจถูกฟ้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในทางแพ่งควบคู่กันไปด้วย (当事者訴訟 Tojisha soshō) (Ichiro, 1968, p. 1076)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองได้กำหนดรูปแบบของการกระทำอีกเพิ่มเติมอีกสองกรณี ได้แก่ (Ichiro, 1968)

กรณีแรก การฟ้องคดีโดยประชาชน (民衆訴訟 Minshū soshō) หมายถึง การดำเนินการเพื่อแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ โดยบุคคลที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์โต้แย้งต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่มีประโยชน์ทับซ้อนทางกฎหมาย (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง) อย่างไรก็ตาม การกระทำดังกล่าว ประชาชนจะดำเนินการได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เฉพาะเท่านั้น อาทิ กรณีตามมาตรา 242-2 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2490 (地方自治法 Chihojichi Ho หรือ Local autonomy Act, 1947) ที่กำหนดให้อำนาจผู้อยู่อาศัยในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถฟ้องคดีได้

กรณีที่สอง การฟ้องคดีระหว่างองค์กรฝ่ายปกครอง (機関訴訟 Kikan soshō) ซึ่งเป็นการฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการหรือองค์กรมหาชนอื่น ๆ ด้วยกันเอง ในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ โดยการฟ้องร้องระหว่างองค์กรจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น มาตรา 176 แห่งพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น กำหนดให้สามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ยุติข้อพิพาทระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีกับสภาท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายปกครองทั่วโลกพบว่า การใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นมากที่สุด ได้แก่ การโต้แย้งว่าฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (抗告訴訟 Kikoku-soshō) ซึ่งบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวจะเป็นผู้นำคดีมาฟ้อง

ต่อศาล โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองได้กำหนดรูปแบบในการฟ้องโต้แย้งการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ 4 ประเภท ดังนี้ ประเภทแรก การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 3 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง) ประเภทที่สอง การฟ้องขอให้เพิกถอนการวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา 3 (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง) ประเภทที่สาม การฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองเป็นโมฆะ (มาตรา 3 (4) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง) และประเภทยุติการ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 3 (5) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง)

ในการฟ้องคดีปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองกำหนดเงื่อนไขสำคัญไว้ ดังนี้ (Sato, 2009)

ก. การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นกรณีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยองค์กรของรัฐเท่านั้น

ข. อำนาจฟ้อง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามกฎหมายในการเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น

ค. ประโยชน์จากการดำเนินคดี ภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งใช้บังคับในคดีปกครองด้วย โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีปกครองต้องได้รับประโยชน์จากการเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ฟ้องนั้น

ง. อายุความ การฟ้องขอเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ต้องฟ้องภายในระยะเวลาหกเดือนนับตั้งแต่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการกระทำทางปกครองนั้น หรือไม่เกินหนึ่งปีนับตั้งแต่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง

จ. ต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ตามมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง กำหนดให้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีสามารถเลือกได้ว่าจะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ แต่หลักการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นอยู่ว่า หากมีกฎหมายเฉพาะฉบับใดกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าวแล้ว โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ตัวอย่างคำพิพากษาคดีปกครองของประเทศญี่ปุ่นที่น่าสนใจ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2002 (Gyo-Hi) 207 โจทก์ในคดีนี้ได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโทยามะ (The prefectural governor of Toyama) เพื่อขออนุญาตจัดตั้งโรงพยาบาลขนาด 400 เตียง ในเขตจังหวัดดังกล่าว (Toyama

Prefecture) ในเบื้องต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดให้คำแนะนำแก่โจทก์ว่าไม่ควรจัดตั้งโรงพยาบาล โจทก์ปฏิเสธทำตามคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ออกใบอนุญาตจัดตั้งโรงพยาบาลให้แก่โจทก์โดยระบุว่าโรงพยาบาลของโจทก์จะไม่ได้ร่วมเป็นสถาบันในโครงการหลักประกันสุขภาพ ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติบริการทางการแพทย์ (ก่อนแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2540) ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอนุญาตให้มีการจัดตั้งโรงพยาบาลหากผู้ยื่นคำร้องมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดตั้งโรงพยาบาล รวมถึงคำแนะนำที่ไม่ให้จัดตั้งโรงพยาบาลด้วย แม้คำแนะนำดังกล่าวจะไม่ผูกพันกับผู้ยื่นคำร้อง แต่ในทางปฏิบัติ หากผู้ยื่นคำร้องจัดตั้งโรงพยาบาลเพิกเฉยต่อคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด ใบอนุญาตที่ผู้ยื่นคำร้องได้รับอาจถูกกำหนดไม่ให้โรงพยาบาลเข้าร่วมสถาบันในโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการดำเนินธุรกิจโรงพยาบาล โรงพยาบาลที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มักจะประสบปัญหาในการประกอบกิจการ ดังนั้น โจทก์จึงยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดโทยามะ ต่อมา ศาลจังหวัดโทยามะ (The Toyama District Court) และศาลอุทธรณ์แห่งนาโกย่า สาขาคานาซาวะ (The Nagoya High Court, Kanazawa Branch) พิพากษายกฟ้องเนื่องจากเห็นว่าคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่ศาลฎีกาได้พิพากษาลบคำพิพากษาของศาลล่างทั้งสอง โดยเห็นว่า คำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง (Case Number 2002 (Gyo-Hi) 207. Minshu Vol. 59, No. 6)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2004 (Gyo-Hi) 114 รัฐมนตรีกระทรวงโยธาธิการ (Minister of Construction) อนุมัติโครงการผังเมืองยกระดับระบบทางรถไฟสายโอดะคิว (The Odakyu Railway Line) ในพื้นที่ที่กำหนด ซึ่งประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว (Inhabitants living) ที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างรุนแรงด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม (เสียงหรือการสั่นสะเทือน) ต่างเห็นว่า การอนุมัติของรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งอนุมัติของรัฐมนตรีดังกล่าว ต่อมาศาลอุทธรณ์โตเกียวได้มีคำพิพากษาว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากผู้ที่มีอำนาจฟ้องจะต้องเป็นบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ของโครงการดังกล่าว แต่ภายหลังศาลฎีกาได้พิพากษาลบคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ โดยวินิจฉัยว่า บุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างรุนแรงต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากโครงการย่อมมีอำนาจฟ้องคดี แม้บุคคลเหล่านั้นจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในพื้นที่โครงการดังกล่าวก็ตาม (Case Number 2004 (Gyo-Hi) 114. Minshu Vol. 59, No. 10)

#### 4. บทสรุป

ภายหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการปฏิรูปการปกครองและระบบกฎหมายในรูปแบบเสรีประชาธิปไตยแบบตะวันตก ที่มุ่งจำกัดอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เน้นหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ โดยสร้างกระบวนการควบคุมไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองละเมิดกฎหมายและละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นออกแบบการควบคุมการกระทำทางปกครองทั้งภายในฝ่ายปกครองเอง และโดยองค์กรภายนอก เช่น องค์กรตุลาการ ในอดีต สมัยที่ประเทศญี่ปุ่นยังอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญเมจิ มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบการกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ยกเลิกศาลปกครองและเปลี่ยนมาใช้ระบบศาลเดียว กล่าวคือ ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาคดีทุกประเภทรวมถึงคดีปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศญี่ปุ่นจะใช้ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีปกครองแต่ไม่พบว่ามียุติธรรมหรือไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครองเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองเป็นการเฉพาะ

## เอกสารอ้างอิง/References

- ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2552). ระบบงานศาล การฟ้องคดีปกครอง และการพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 9(2), 28-42.
- วาทัญญู ใจบริสุทธิ์. (2557). ความสัมพันธ์สามเหลี่ยมหลักกับมูลเหตุคอร์รัปชันในญี่ปุ่นช่วงทศวรรษ 1990. *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, 30(2), 129-145.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- Ginsburg, T. (2002). System Change? A New Perspective on Japan's Administrative Procedures Law. In Ginsburg, T., Nottage, L & Sono, H (Eds.), *The Multiple Worlds of Japanese Law*. Center for Asia-Pacific Initiatives.
- Hitoshi, U. (2009). Administrative law and judicialized governance in Japan. In Ginsburg, T and Albert H.Y.Chen (Ed.). *Administrative law and governance in Asia: comparative perspectives*. Routledge.
- Ichiro, O. (1968). Judicial review of administrative actions in Japan. *43 Washington Law Review*, 43(5), 1075-1094.
- Ichiro, O. (1982). Outline of the System of Administrative and Judicial Remedies Against Administrative Action in Japan. *International Review of Administrative Sciences*, 48(2), 247-252.
- Koji, T. (2015). Judicial review in Japan and its problems. *Waseda Bulletin of Comparative Law*, 33, 1-11.

- Noriho, U. (1990). Rule of Law and Due Process: A Comparative View of the United States and Japan. *Law & Contemp. Probs.*, 53, 61-72.
- Norikazu, K. (2007). The birth of judicial review in Japan. *International journal of constitutional law*, 5(2), 308-331.
- Sato, T. (2009). *Recent Trends in Administrative Litigation*. International Law Office. Retrieved April 16, 2021, from <https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Litigation/Japan/Anderson-Mori-Tomotsune/Recent-Trends-in-Administrative-Litigation>.
- Supreme Court of Japan. (2020). *Judicial System in Japan*. Retrieved April 13, 2021, from [https://www.courts.go.jp/english/vc-files/courts-en/file/2020\\_Courts\\_in\\_Japan.pdf](https://www.courts.go.jp/english/vc-files/courts-en/file/2020_Courts_in_Japan.pdf).
- Takeshi, H. (2014). Revision of the Administrative Appeal Act. *Waseda Bulletin of Comparative Law*, 34, 177-179.
- Uga, K. (2007). Development of the Concepts of Transparency and Accountability in Japanese Administrative Law. In Daniel H. Foote (Ed.), *Law in Japan: A Turning Point* (pp. 276-303). University of Washington Press.