

いわゆる「裁定的関与」に対する原処分庁の属する自治体の出訴適格**【文献種別】** 判決／最高裁判所第一小法廷**【裁判年月日】** 令和4年12月8日**【事件番号】** 令和4年（行ヒ）第92号**【事件名】** 公有水面埋立承認取消処分取消裁決の取消請求事件**【裁判結果】** 上告棄却**【参照法令】** 地方自治法 245条3号・251条の5第1項・255条の2第1項1号、行政不服審査法 52条1項、行政事件訴訟法 3条3項**【掲載誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25572473

熊本大学准教授 中嶋直木

事実の概要

平成25年12月27日、沖縄県（以下「県」という）知事は、普天間飛行場代替施設のための辺野古沿岸域にける公有水面の埋立て（以下「本件埋立事業」という）に関して、公有水面埋立法（以下「公水法」という）42条1項の承認を行った。しかし、平成30年8月31日に、（県知事の職務代理人委任を受けた）県副知事が上記承認を取り消した（講学上の「撤回」。以下「本件承認取消し」という）。これに対して、沖縄防衛局は、国土交通大臣に対して、地方自治法（以下「自治法」という）255条の2第1項1号の規定（以下「本件規定」という）による審査請求を行い、同大臣は、本件承認取消しを取り消す裁決をした。

県（知事）は上記裁決に対して、①自治法 245条に基づいて、機関訴訟としての関与取消訴訟と、②行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）3条3項に基づいて、抗告訴訟の一種である裁決取消訴訟を提起した。本件は、②の裁決取消訴訟である。なお、①は、最判令 2・3・26（民集 74 巻 3 号 471 頁）において訴え却下の判断がなされている。

一審（那覇地判令 2・11・27 判タ 1501 号 136 頁）は、最判平 14・7・9（民集 56 巻 6 号 1134 頁）に依拠して、本件訴えは「法律上の争訟」（裁判所法 3 条 1 項）に当たらず、また、原告適格も認められない等として、控訴審（福岡高那覇支判令 3・12・15（公刊物未登載、LEX/DB25571896））は、「法律上の争訟」性の判断を留保したが、県の自治権等は、本件訴えの原告適格を基礎づける「法律上の利益」（行訴法 9 条 1 項）に当たらないとして、それぞれ

本件訴えを不適法とした。これに対して、県が上告受理申立てを行った。

判決の要旨

上告棄却。

1 「行政不服審査法は、…国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」。同法により、「審査請求がされた行政庁（以下「審査庁」という。）がした裁決は、当該審査庁が処分庁の上級行政庁であるか否かを問わず、関係行政庁を拘束する…（同法 52 条 1 項）」。

2 「都道府県の執行機関の処分についての審査請求は、…当該処分が法定受託事務に係るものである場合には、本件規定により、…所管する各大臣に対してすべきものとされている。その趣旨は、都道府県の法定受託事務に係る処分については、当該事務が『国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの』という性質を有すること（地方自治法 2 条 9 項 1 号）に鑑み、審査請求を国の行政庁である各大臣に対してすべきものとするにより、当該事務に係る判断の全国的な統一を図るとともに、より公正な判断がされることに対する処分の相手方の期待を保護することにある」。

3 「また、本件規定による審査請求に対する裁決は、地方自治法 245 条 3 号括弧書きの規定

により、国と普通地方公共団体との間の紛争処理…の対象にはならない…。その趣旨は、…最終的な判断である裁決について、更に上記紛争処理の対象とすることは、処分の相手方を不安定な状態に置き、当該紛争の迅速な解決が困難となることから、このような事態を防ぐことにあるところ、処分庁の所属する行政主体である都道府県が審査請求に対する裁決を不服として抗告訴訟を提起することを認めた場合には、同様の事態が生ずることになる」。

4 「以上でみた行政不服審査法及び地方自治法の規定やその趣旨等に加え、法定受託事務に係る都道府県知事その他の都道府県の執行機関の処分についての審査請求に関し、これらの法律に当該都道府県が審査庁の裁決の適法性を争うことができる旨の規定が置かれていないことも併せ考慮すると、これらの法律は、当該処分の相手方の権利利益の簡易迅速かつ実効的な救済を図るとともに、当該事務の適正な処理を確保するため、原処分をした執行機関の所属する行政主体である都道府県が抗告訴訟により審査庁の裁決の適法性を争うことを認めていないものと解すべきで、当該都道府県は「取消訴訟を提起する適格を有しない」から、県は本件訴えを提起できない。原審の判断は、結論において是認できる。

判例の解説

一 本判決の意義

自治体に属する行政庁がなした処分について、私人が審査請求をした場合、他の行政主体（以下では、国を念頭に置く）に属する行政機関に審査請求をすることができる例がある。この制度は、国が自治体の処分をコントロール（＝「関与」）するという側面も有するため、学説の多くは、国による「関与」の一種として「裁定的関与」と呼び、議論してきた¹⁾。制度上（判旨2の通り）、原処分庁の属する自治体（の機関）は、裁定的関与を対象とした「関与不服訴訟」を提起できないため、裁定的関与に対して、別途、主観訴訟たる抗告訴訟を提起できるかが議論されてきた。

これについて、本判決は、原処分庁の属する自治体が「取消訴訟を提起する適格」を認めなかった。これは、平成11年の地方分権改革後の自治

法制と平成26年改正の行政不服審査法（以下「行審法」という）を前提とした初めての判断として、意義を有する。もっとも、本件は、県の法定受託事務の実施に関して、国（沖縄防衛局）が「私人（国民）」として審査請求をし、国土交通大臣が審査庁として裁決を行ったものであるから、「純粋な」私人が審査請求をするという、それまでの裁定的関与の議論が想定してきた典型的な場面と異なる。

二 本判決の位置づけ

1 判例

裁定的関与については、大阪市の処分をA（私人）の審査請求に基づき大阪府健康保険審査会が取り消したため（裁定的関与）、同市がその取消しを求めて行訴法3条に基づき訴訟を提起した事案があり、最判昭49・5・30（民集28巻4号594頁。以下「昭和49年最判」という）が、同市は「取消訴訟を提起する適格を有さない」として、訴えを却下している。もっとも、昭和49年最判の論拠は不十分である旨の批判が多い²⁾。そして、その射程にはいくつかの理解があるが³⁾、どの理解をとるにせよ、本件に昭和49年最判の射程は及ばないと思われる。その理由としては、①国民健康保険法の特別な目的のために設置され、特殊な構成による第三者機関である審査会の裁決と、本件における行審法に基づく国土交通大臣による裁決とでは位置づけが異なる⁴⁾、②国民健康保険事業の性格やその保険者の地位は、公水法上の埋立承認の権限の性格とその処分庁の地位とは異なる、③また、平成11年の地方分権改革により、昭和49年最判と本件とでは前提とする自治制度が大きく異なり⁵⁾、昭和49年最判では団体委任事務が問題となっていたが、本件は法定受託事務が問題となっている、④平成26年の行審法改正により導入された審理員制度や第三者機関による諮問制度は裁定的関与の意義の理解に影響を与えうる⁶⁾、さらには、⑤昭和49年最判では「純粋な」私人が審査請求をしたが、本件は国（の組織）が「私人」として審査請求をした事案である、ことなどが挙げられる。本判決も昭和49年最判を先例として引用していない。

2 学説

学説の多数は、国の「関与」一般について自治

権侵害を理由に抗告訴訟を認める⁷⁾。しかし、「関与」の中でも裁定的関与については、住民の権利利益の保護という観点から有力な異論がある⁸⁾。すなわち、裁定的関与に対して自治体の出訴を認めると、私人の権利救済が遅れるなど、住民の権利救済という不服申立制度の趣旨に抵触する、というものである。この立場からすれば、地方自治の保障から一様に裁定的関与を批判するのではなく、私人の権利保護とどのように調整していくかが模索され⁹⁾、「個々の裁定的関与の具体的分析」¹⁰⁾が必要となる。

ただし、本件は、国（の組織）が「私人」として審査請求をした「きわめて特殊なケースであり、裁定的関与制度が念頭に置いた一般の場合とも異なる」¹¹⁾から、従来の学説の議論の射程外と評価してもよいであろう。少なくとも、「私人」としての権利保護の必要性が、より一層実質的・具体的に考慮される必要があろう¹²⁾。

三 本判決の検討

1 判断枠組みの理論的位置づけ

一審や控訴審は、留保はあるものの、原告適格の問題として行訴法9条1項の「法律上の利益」の有無を検討していることは明らかであるが、本判決は、原告適格にも、「法律上の利益」にも言及せず、単に「取消訴訟を提起する適格を有さない」とするだけである。そのため、本判決の判断枠組みの理論的位置づけや原審の判断理由を是認しなかった理由は明確ではない¹³⁾。

そこで、本判決の判断枠組みを理論的に位置づけるとすれば、以下のような考えがありえよう。①そもそも、原告適格とは別の問題として、ただし「広義の訴えの利益」に含まれる問題としている。あるいは、②原告適格ではあるが、県は形式上、名宛人又は第三者とは異なるから、個別保護利益の切り出しという「従来型の判断方式」とは性格を異にする問題として処理した。さらには、③原告適格ではあるが、従来型の判断方式の外在的な判断枠組み（内在外二段階審査）によって処理した（②と③の差異は、②では、裁定的関与に対して原処分庁が属する自治体が出訴するというような場合にのみ本件のような判断枠組みが生じると理解するが、③では、処分の名宛人や第三者に関する通常の原告適格の判断においても常に潜在する判断枠組みと理解する）¹⁴⁾。

本判決は、県の「法律上の利益」について一切言及していないため、①にも②にも理解することができるし、③としても理解可能である。すなわち、「法律上の利益」があるか否かの判断を留保して、仮に「法律上の利益」があったとしても外在的な判断枠組みにより原告適格を否定した、と理解する。そうであれば、仮に自治体の「自治権」等についてその「法律上の利益」性が認められたとしても、結局、本判決の結論は変わらないことになる¹⁵⁾。なお、「法律上の利益」に言及しなかったのは、①～③のどの理解にせよ、必要がないからとの理解もできるが、それと同時に「法律上の争訟」と「法律上の利益」の関係という難問、又は自治体の「自治権」等の実体的権利性ないし個別保護利益性という難問を現時点では避けるため、と考えることもできよう。

2 内容検討

判旨1から3は、それぞれが、結論を導くための必要な構成要素として並列的に挙げられ（単体では論拠として十分ではない）、判旨4の「規定が置かれていない」旨の部分は、判旨1から3を補強するもの、と思われる。

判旨1は、行審法の趣旨と判決の拘束力に言及する。趣旨や判決の拘束力は結論を導くための1つの要素となりうるが、それだけで直ちに自治体の出訴を否定する根拠となるものではないから、別の論拠が判旨2と3で加えられる。

判旨2は、自治法上の裁定的関与の（根拠）規定について、その趣旨を、法定受託事務の性質に鑑みて①判断の全国的統一と②より公正な判断に対する処分の相手方の期待に求める。判断の公正さへの期待はあくまでも処分の相手のみ認められ、処分庁が属する自治体には認められていない（そのため、本件のように国（の組織）による審査請求を国の機関が審査する場合においても、自治体には判断の公正への期待は認められない）。もっとも、以上のことだけで、自治体による抗告訴訟の提起を否定する論拠としては必要十分でないから、さらに別の論拠が加えられることになる。

判旨3は、自治法上の関与規定において裁定的関与が関与の対象から除外され、関与不服訴訟を提起できないことの趣旨を、自治体による抗告訴訟の出訴を否定する論拠として持ち出す。しかし、これもそれ自体で決定的な論拠とはならない¹⁶⁾。

また、ここでは国民の実体的な権利の救済それ自体が問題となっているというよりも、処分の手続方を「不安な状態」に置き、「紛争の迅速な解決が困難」となることを問題としている。この点は、昭和49年最判も言及し、学説も特に問題とするものであるが、しかし、このことが国（の組織）にもそのまま当てはまるのか。仮に国（の組織）にも当てはまるとしても、事案に即した実質的な考慮（「相手方を不安な状態」に置くことの何が本件では具体的に問題となるのか、また、本件における迅速な解決の必要性など）が必要ではないだろうか。

判旨4の「規定が置かれていない」旨の部分の意義は必ずしも明確ではないが¹⁷⁾、文言からすれば、補足的なものと思われる。

以上、判旨1から4は、「私人」の論理を国（の組織）にもそのまま形式的に適用した点、そして、関連規定を地方自治の保障ではなく、処分の手続方からの視点のみで解釈した（そのため個別具体的な比較考慮という態度もなかった）点において、学説からすれば、「形式的」かつ「片面的」な解釈といえるかもしれない。特に後者は、自治体の処分について国等が不服申立先となる仕組みの意義を、地方自治の保障からではなく、もっぱら国民の簡易迅速な権利救済からみる、「割り切った」解釈といえる。このことは、地方自治の保障に関しては、裁判所による保護が憲法自体で保障されているのではなく、裁判所による介入の程度と態様は法律に委ねられているとの考え¹⁸⁾が想起される（本判決により、本件承認取消しに対する裁定的関与の適法性問題は、裁判所の判断が示されないこととなった¹⁹⁾）。

四 射程

本判決の一般的かつ形式的な判示からすれば、法定受託事務における裁定的関与の事案一般に及ぶ可能性がある（変更不承認に係る裁定的関与の事案に及ぶものと思われる）が、自治事務における裁定的関与の事案には及ばない。なお、本判決が本件紛争の「法律上の争訟」性を認め、それを前提としているかは不明確であり、その判断を留保しているとの理解も可能である。

●—注

1) 塩野宏『行政法Ⅲ 行政組織法〔第5版〕』（有斐閣、

2021年）269頁。

- 2) 例えば、山本隆司「判批」磯部力ほか編『地方自治判例百選〔第4版〕』（有斐閣、2013年）197頁。
- 3) 例えば、亙理格「判批」岩村正彦編『社会保障判例百選〔第4版〕』（有斐閣、2008年）31頁、小林博志『自治体の出訴の歴史的研究』（中川書店、2018年）226頁。
- 4) 小川正「福岡高裁那覇支部令和3年12月15日（辺野古裁決取消請求事件）判決の批判的検討（下）」自治総研530号（2022年）31頁。
- 5) なお、平成11年の分権改革後の下級審裁判例として、和歌山地判平24・5・15（LEX/DB25481779）があるが、これも介護保険法上の事務（事業）や介護保険審査会の内容・性格という点で本件とは事案を異にする。
- 6) 大江裕幸「裁定的関与と行政不服審査制度」都問107巻5号（2016年）69頁。
- 7) 宇賀克也『地方自治法概説〔第10版〕』（有斐閣、2023年）490頁。
- 8) 藤田宙靖『行政組織法〔第2版〕』（有斐閣、2022年）63～64頁（脚注19）。そもそも、「関与」の一種と位置づける「裁定的関与」という用語法自体が、分権論議を検討対象に加えようという特定の意図を含んだものであり、個人の権利救済という側面がないがしろにされているとの指摘がある（櫻井敬子『行政救済法のエッセンス〔第1次改訂版〕』（学陽書房、2015年）82頁）。
- 9) 山本未来「行政不服審査法改正後の裁定的関与の現状と課題」北村喜宣ほか編『自治体政策法務の理論と課題別実践——鈴木庸夫先生古稀記念』（第一法規、2017年）408頁、411頁。
- 10) 曾和俊文『行政法執行システムの法理論』（有斐閣、2011年）232頁。
- 11) 石崎誠也「法定受託事務上の処分に対する国の機関の審査請求の可否」高岡法科大学紀要33号（2022年）63頁。
- 12) 山本・前掲注2）197頁。
- 13) 岡田正則「行政機関が『終審として裁判を行ふ』ことにしてよいのか？」法セ818号（2023年）43頁。
- 14) 昭和49年最判について学説の多くは、原告適格の問題と理解しているから（塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣、1990年）37頁）②と理解することができるが、「事業経営主体としての権利義務」に言及していることから、③と理解することもできる（小川・前掲注4）34頁）。
- 15) なお参照。原島良成「判批」齋藤誠＝山本隆司編『行政判例百選Ⅱ〔第8版〕』（有斐閣、2022年）289頁。
- 16) 藤田・前掲注8）63頁（脚注19）。
- 17) この部分を「『自治体側からの争訟は法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであるので、原則として否定される』という前提での理由付けであろう」との指摘がある（岡田・前掲注13）43頁）。
- 18) 小早川光郎「司法型の政府間調整」松下圭一ほか編『岩波講座 自治体の構想2 制度』（岩波書店、2002年）67頁。
- 19) この点については、憲法76条2項違反であるとの批判がある（岡田・前掲注13）43頁）。