

裁定的関与の廃止等について

2024年4月22日

全国知事会・地方分権推進特別委員会

片木 淳

1 地方分権改革と裁定的関与をめぐる訴訟

地方分権改革によって、国と地方は、上下・主従の関係から対等・協力の関係になった。

国と地方の間に争いが生じた場合、国の側が一方的にその意思を押し通すのでは、対等の関係とはいえない。

そのため、第三者として、国地方係争処理委員会とともに、最終的には、裁判所が公平中立的な立場で決着を付ける「関与に係る係争処理手続」¹が創設された。

しかし、辺野古新基地建設問題をめぐる国の裁定的関与(国土交通大臣の裁決)についての一連の訴訟では、裁判所は、期待された役割を果たさなかった。

すなわち、例えば、埋立変更不承認をめぐる訴訟では、国土交通大臣の裁決に対し、沖縄県側から次の3つの訴訟が提起されたが、いずれも、門前払いの判決が下されている。

① 裁決に係る関与取消訴訟

2023年3月16日、福岡高裁那覇支部は、「令和2年最高裁判決」を引き、埋立変更承認処分は、一般私人と処分要件等に実質的な差異があるとはいえず、行審法7条2項にいう「固有の資格」に該当しない。そのため、地方自治法の関与取消訴訟の対象とならないとして、沖縄県知事の訴えを却下し、同年8月24日の最高裁決定は、これを追認した(上告不受理)。

② 是正の指示にかかる関与取消訴訟

2023年9月4日、最高裁は、国土交通大臣の裁決の「拘束力」(行審法52条)を根拠に、沖縄県の主張を退けた。

その後、国土交通大臣は代執行訴訟を提起し、裁判所もこれを認めたため、軟弱地盤が発覚した大浦湾の埋立工事が進められている。

③ 裁決にかかる抗告訴訟

¹ 国の関与に係る国地方係争処理委員会による審査制度(同法250条の13以下)と訴訟手続(同法251条の5等)。以下、同じ。

2023年11月15日、那覇地裁は、「令和4年最高裁判決」を引いて、「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」であり、沖縄県は、「取消訴訟を提起する適格を有しない」として、門前払いの判決を下した(現在、係争中)。

2 裁定的関与の廃止 地自法 255 条の 2 の削除

行審法4条は、審査請求は、原則として、処分庁に上級行政庁がない場合には、当該処分庁に、主任の大臣が処分庁の上級行政庁である場合には当該大臣に対してするものと定めている。

この場合、「上級行政庁」とは、行政組織ないし行政手続上において処分庁の上位にある行政庁であり、当該行政事務に関し、一般的、直接的に処分庁を指揮監督する権限を有し、処分庁が違法または不当な処分をしたときには、これを是正すべき職責を担うものをいう²。

地方分権改革により、国と地方は対等の関係となり、都道府県知事や市町村長に上級行政庁は存在しない。

にもかかわらず、地方自治法 255 条の 2 は、行審法4条の特例として、法定受託事務に係る都道府県知事の処分についての審査請求は各大臣に、市町村長の処分についての審査請求は都道府県知事にするとしている。このような特例が存置されたのは、「私人の権利利益の救済を図ることを重視するとともに、従来の取扱いとの継続性を確保することにも配意」したものとされる(松本英昭『逐条地方自治法 9次改訂版』P.1521)

しかし、現行行審法においては、すでに、審査請求手続において審理員の下、対審構造で審理が行われるとともに、第三者機関としての行政不服審査会の創設等が実現しているのであるから、特例制度は廃止し、本来の姿(都道府県知事と市長村長が審査庁となる)に戻すため、地方自治法 255 条の 2(同様の他法の規定を含む)は、削除すべきである。

総務省の行政不服審査制度検討会の最終報告(2007年7月)においても、「今回の行政不服審査制度の見直しにより、新しい審査請求手続における対審的構造の導入や合議制の第三者機関の関与等により審査請求人の手続保障のレベルを上げることとすることを踏まえると、国民の権利利益の救済の観点からは、裁定的関与としての審査請求・再審査請求を廃止しても特段の支障はない。このことは、地方分権の観点にもかなうものと考えられる」とされた。

なお、政府は、この裁定的関与は、「全国的な判断の統一性確保の観点から設けられている」(新藤大臣)というが、それは現行地方自治法に規定された関与の手続きで行え

² 大阪高判昭和 57・7・15 行集 33 巻 7 号 1532 頁

ば足りる。わざわざ、裁判所の関与を回避する裁定的関与を用いる必要はない。

(注)

にもかかわらず、これらが実現していないのは、上記行政不服審査制度検討会の最終報告が「しかしながら、裁定的関与については、国等と地方の関係の在り方の問題として総合的に議論されることも必要である。このため、国等と地方の関係を含む不服申立手続については、その在り方についての地方分権改革推進委員会等における結論を待つこととする」としたが、当の地方分権改革推進委員会が、「裁定的関与は、行使される場面は限定的であっても地方自治体の判断を直接に否定することもできる関与である」としたものの、「現在、行政不服審査制度について、新しい審査請求手続における対審的構造の導入や合議制の第三者機関の関与等により審査請求人の手続保障のレベルを上げる方向で行審法の改正が検討されている」とし、「政府の法案取りまとめ状況を注視していくこととする」(同委員会「中間的な取りまとめ」(2007年11月))として、中途半端なままに終わったためである。

その後、2013(平成25)年6月の総務省の「行政不服審査制度の見直し方針」においても、『裁定的関与』については、地方分権改革の観点から議論もあるが、その見直しは、国と地方の関係の見直しの一環として行われるべきものであり、今回の行政不服審査制度の見直しとは趣旨・目的を異にするものと考えられる」として、改正が見送られた。

3 その他の改正案

その他の改正案としては、以下の3つが考えられる。

3.1 地自法 245 条Ⅲ括弧書の除外規定の削除

地自法 245Ⅲはその括弧書で、「審査請求その他の不服申立てに対する裁決」等を除外しているため、「裁定的関与」もその文言上「関与」から除外され、「関与に係る係争処理手続」の対象から除外される。

国と地方を対等の関係とした地方分権改革において、このように、国の各大臣による「裁決」等を「関与」から除外したのは、「これら紛争解決のための手続に加え、さらに『関与に係る係争処理手続』の対象とすることは、いたずらに当事者を不安定な状態におくことになり、紛争の早期解決に資さないと考えられること」などによるとされている³。

しかし、このように裁定的関与を「関与に係る係争処理手続」から除外したままでは、国と地方の争いを一方の当事者であり、行政に属するものでもある国が最終的に裁くという

³ 松本英昭『逐条地方自治法 第9次改定版』P.1136

ことになり、地方分権の観点からも、司法権が裁判所に帰属すると日本国憲法の規定からも問題である。

また、上の「いたずらに当事者を不安定な状態におくことになる」というのは、主として、行政処分の対象である一般私人を念頭に置いたものであろうから、少なくとも、国の機関が一般私人と同じ立場で行政処分の対象となっている場合には、これを関与の対象とするように同括弧書を改正すべきである。

3.2 行審法7条②の除外

行審法7条②については、最高裁判決のように、「固有の資格」に該当しないとして、国と地方が対等であることから設けられた「関与に係る係争処理手続」を無意味にしてしまう恐れがあるので、次のいずれかに改正する。

- ・ 国に対する処分はそもそも行審法を適用しない。
- ・ 地自法の「関与に係る係争処理手続」の対象となりうるような場合には、「固有の資格」において行政処分の相手方となるものとみなす。

3.3 裁判所法と行政事件訴訟法の改正

裁定的関与に対する抗告訴訟等を可能にするため、裁判所法3条①の「法律上の争訟」と行政事件訴訟法9条の「法律上の利益」の定義を拡大するための改正を行う。

あるいは、行政事件訴訟法に新たな機関訴訟として裁定的関与に対する訴訟類型を追加する。

<参考>

- ・ 拙著『露呈した最高裁論理の破綻～「固有の資格」と「知事の裁量権」』（2023年7月、キンドル出版）
- ・ 同上「辺野古新基地建設問題」『地方行政キーワード 地方行財政改革の論点』（ぎょうせい、年2回追補）
- ・ 同上「未完の地方分権改革と 国・自治体間の争訟制度 ～辺野古訴訟における『裁定的関与』問題～」（2022年10月11日、東京弁護士会・自治体等法務研究部・公開講座資料）
- ・ 同上「地方自治体の『裁判を受ける権利』 — 国と地方の争訟制度等の欠陥 —」（2021年3月29日、「ふるさと大使かわら版（通巻第98号）」）

以上