

令和元年（行ケ）第2号地方自治法第251条の5に基づく違法な国の関与（裁決）
の取消請求事件

原告 沖縄県知事 玉城 康裕

被告 国土交通大臣 石井 啓一

第3準備書面

令和元年8月30日

福岡高等裁判所那覇支部民事部IVC係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 加藤 裕

弁護士 仲西 孝浩

弁護士 松永 和宏

弁護士 宮國 英男

原告指定代理人

沖縄県知事公室

知事公室長 池田竹州

基地対策統括監 金城典和

辺野古新基地建設問題対策課

課長 多良間一弘

副参事 田代寛幸

班長 宮城石

主査 知念敦

主査 賀数清華

主査 久保田吏

主査 仲里太一

主査 中山貴史

主任 内間ゆりな

主任 末永充

沖縄県農林水産部漁港漁場課

課長 森英勇

副参事 玉寄秀人

班長 比嘉正一

主査 中村健志

沖縄県土木建築部海岸防災課

課長 新垣義秀

副参事 桑江隆

班長 上原正也

主任技師 弓削田祥平

主任 新城博史

本書面においては、答弁書の第5の1（裁決等は、その適法性いかににかかわらず、「国の関与」に当たらないため、本件裁決は、地方自治法251条の5第1項に定める国の関与に関する訴えの対象にならないこと）における被告の主張が誤りであることについて述べる。

なお、特に断らない限り、略語例は訴状の例による。

第1 本書面の検討対象

被告は、地自法245条3号に掲げる「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」の中から除外される同号括弧書き記載の「審査請求その他の不服申立に対する裁決、決定その他の行為」にはその適法性いかににかかわらず一切の「裁決」が含まれるのであるから、本件裁決は、その適法性いかににかかわらず同条所定の「国の関与」に該当しないと主張する（答弁書24～36頁）。その理由として、①「国の関与」該当性は、条文の文言を重視した形式的かつ厳格な解釈がなされるべきであること、②地自法245条3号括弧書きが裁決等を除外している趣旨、③処分庁が審査庁の裁決等を争うのを認めることは行審法の趣旨に反すること、④裁決の違法を理由に当該裁決が裁決等に当たらないと解することは、裁決等の非該当性が国の関与に関する訴えの訴訟要件であることと矛盾すること、⑤不服申立ての要件についての解釈を誤った裁決等が「国の関与」に当たると解すると、国の関与に関する訴えを審理する裁判所が常にあらゆる不服申立要件の充足性を判断しなければならなくなる等の不合理が生じること等を根拠とする。

本書面では、これらの被告の主張に反論し、本件裁決が、除外される「裁決等」に当たらず、「国の関与」として訴えの対象となりうることを補足して主張する。

第2 「国の関与」該当性は、条文の文言を重視した形式的かつ厳格な解釈がなされるべきであるとの主張について

被告は、国の関与に関する訴えが、国と地方公共団体との間といった別法人の機関相互の紛争に係る典型的な機関訴訟であり、「立法者は、行政機関相互の紛争、すなわち行政権内部の問題について、どのような場合に司法を関与させるのかについて、三権分立を踏まえた慎重な検討を経て、法律の文言を確定させているのであるから、いかなる場合に裁判所がその権限を行使することができるのかについては、その文言どおりに形式的かつ厳格に解釈される必要がある。」として、その適法性いかにかわらず、「裁決等」であれば一律に「国の関与」から除外したものと主張する（答弁書 24～26 頁）。

しかし、立法においてあらたに裁判所の判断を仰ぐ争訟制度が制定されたからといって、そのことが、当該立法における訴訟の対象をどのように解釈するかを検討する際に、条文の文言を「形式的に」解釈すべきだということに論理的に直結するものではないことはいうまでもない。あくまでも、当該立法趣旨に従って対象となる行為を解釈して確定させる作業を行えばよいというだけのことである。本件で問題となる国の関与に関する訴えの対象となる「国の関与」が地自法 245 条に意義が定められている下においても、例えば、同条 3 号本文が「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」を包括的に広く「国の関与」としているところ、条文の規定を「形式的かつ厳格に」解釈したとしても、この「行為」につき一定の解釈の余地が必要なものである。「裁決等」の解釈にあたっては、地自法が「国の関与」を意義づけて国と地方公共団体との関係等を規律した趣旨、及びその上でなお「裁決等」を「国の関与」から除外した趣旨に照らして、本件裁決が、この除外される「裁決等」に該当するか否かが検討されなければならない。

第 3 地自法 245 条 3 号括弧書きが裁決等を除外している趣旨について

1 被告の主張とその基本的誤り

次に被告は、裁決等を地自法 245 条 3 号括弧書きから除外している趣旨に照

らして、一切の裁決等が「国の関与」に当たらないと主張する。いわく、①「紛争解決のために行われる準司法手続（本件でいえば、行政不服審査手続）については、その性質上、当該手続の当事者に十分な手続保障がなされた上で、当該紛争についての裁定（裁決等）がなされる必要がある。」、にもかかわらず「当該手続の当事者（行政不服審査手続であれば審査請求人）に対する手続保障が十分にされていない地方自治法の手続の中で是正されることになれば、その準司法的手続において手続の参加者に手続保障をしていることがおよそ無意味となりかねない。」、②裁決等に「国の関与」の規律が及ぼされると、関与最小原則に照らし、「国が審査請求人の権利利益を救済できる範囲が極めて限定されることに」なる、③裁決等によって審査請求人が救済された場合でも、国の関与の手続でさらに「長期間にわたり、当事者の不安定な状態に置くことになる。」、という（答弁書 26～28 頁）。

もとより原告は、あらゆる裁決等が一般に「国の関与」として国の関与に関する訴えの対象になると主張しているわけではなく、本件裁決がその具体的事実関係に基づいて「国の関与」から除外される裁決等に該当しないと主張しているものである。被告は、ここの論理をすり替えて、裁決等一般についての地自法 245 条 3 号括弧書きの解釈を述べるのみで、本件裁決が有する事実関係に照らして同括弧書きの解釈をなしえないところに誤りがある。

2 地自法の関与に関する制度の意義

「国の関与」にかかわる諸規定は、地方分権改革を行った地自法平成 11 年改正によって設けられたものであるが、その出発は、平成 7 年地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会での議論である。同委員会は、「その中間報告（平成 8 年 3 月 29 日）において、国と地方公共団体との関係を『上下・主従の関係』から『新しい対等・協力の関係』に転換させるために、機関委任事務を廃止するとともに、『国・地方公共団体間の関係調整ルール』を創設するという具体的な改革の構想を打ち出した。これを受けて、第一次勧告（平成 8 年 12 月 20

日)では、『法定主義の原則』、『一般法主義の原則』および『公正・透明の原則』からなる『国の関与の一般原則』が定められた。」(成田・園部・金子・塩野・磯部・小早川編「注釈地方自治法<全訂>」5733頁)このような考え方から制定された制度は、訴状記載のとおり、関与法定主義と最小限の原則が明示されて地方公共団体の自主性や自立性への配慮を求め(地自法245条の3)、その間の紛争を公正・中立に解決するための諸制度(地自法250条の13以下、251条の5、251条の7)を設けたのである。

また、そもそも「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。」(地自法2条12項)ことも前提となる大原則である。

そうすると、地自法245条以下の「国等の関与」に関する諸規定は、このような地自法の制定趣旨に即した解釈をしなければならないところ、「対等・協力の関係」を損ないかねない国等の関与が、地自法における「対等・協力の関係」を規制する諸制度の枠外に生じてしまうことは避けられなくてはならず、その観点から地自法245条にいう関与を広く解釈する必要があり、他方では、形式的には「関与」にあたるにもかかわらずこれら諸規定の適用を除外すべき例外は、その必要性を適切に吟味して制限的に理解する必要があるといわねばならない。従って、地自法245条3号括弧書きにいう「裁決等」を形式的に「裁決」に当たればすべて該当するとして「関与」の定義から除外することは、むしろ地自法で定められた関与に関する紛争解決の制度の趣旨と逆行することとなるといわねばならない。

3 本件裁決が「裁決等」にあたらないこと

- (1) このように、地自法245条3号括弧書きについては、地自法における関与に関する制度の整備趣旨からすれば例外的な場合であるから、もとより抑制的に解釈されなければならない。そこで、「裁決等」が「関与」から除外さ

れた趣旨に照らして本件裁決について検討する。

裁決等が地自法 245 条の「関与」から除外された趣旨は、「これらは紛争解決のために行われる行為であり、①法律の根拠及び手続が定められているのが通例であること（関与の法定主義との関係）、②当事者（特に地方公共団体以外の当事者）の権利救済等を考えると必要最小限にすべきであるとはいえないこと（関与の基本原則との関係）、③係争処理手続の対象にした場合には当事者を不安定な状態に置くことになることなどを考慮して、関与の定義からはずされている」（前掲書 5741 頁）というものである。

これらの趣旨に照らし、被告は、本件裁決にみられるような行政不服審査制度における裁決について地自法における関与への法規制を及ぼすことは、①審査請求人の手続保障を無意味にする、②関与最小限の原則に照らし、裁決による審査請求人の救済が狭められる、③裁決によりいったん救済された審査請求人を不安定にするもの、とする。

しかし、審査請求人たる資格を有しない者がたまたま誤った裁決によって救済を受けうる立場に立ったとしても、本来当該処分について（本件では行政不服審査制度における）裁決等によって救済を受けうる立場にはなかったのであるから、もともと裁決等における手続的保障はなかったのであり、救済もされる利益を有していなかったのである。このようなものに対して、関与に係る争訟制度によって損なわれる利益は考慮する必要はない。また、本来裁決により救済を受けられない立場にあるものに対する裁決について地自法 245 条にいう「関与」に該当するとして関与最小限の原則が適用されるとしても、そうでない、「関与」から除外されるべき通常の「裁決等」について、関与最小限の原則により救済が狭められるという関係にはまったく立たない。

したがって、「裁決等」が除外される趣旨もふまえた上で、国の関与に対する適切な規制を及ぼそうとした関与制度の実効を確保すべく、この「裁決

等」として除外される場合を厳格に解さなければならない。

本件に関する令和元年 6 月 17 日付け国地方係争処理委員会決定は、「国の機関等が行審法第 7 条第 2 項に規定する『固有の資格』において相手方となった処分に関する審査請求に対して裁決がされた場合等、審査請求がその成立の要件を欠き、ひいては裁決にも同様の瑕疵（以下『成立に係る瑕疵』という。）があるような場合には、裁決としての効力を有さないものと解されるから、それはもはや裁決として扱う必要はなく、『一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為』として、当委員会が審査すべき関与に当たりうるというべきである。」としており（同決定 3 頁）、原告が主張しているのと同様に、「裁決等」を関与制度の趣旨に照らして限定的に解し、「裁決等」の外形を有しているもののうちにも、地自法にいう「関与」となりうるものがあることを認めている。

また、本件に先立つ審査申出手続における平成 27 年 12 月 28 日付け国地方係争処理委員会決定が、「行政不服審査制度が目的としている国民の権利利益の救済を考慮した地方自治法第 245 条 3 号括弧書の趣旨は必ずしも妥当しないこと」を根拠として挙げて、「当該審査請求の手續における執行停止決定は、同号括弧書に該当しないとも考えられる。」としているのも、同様の趣旨と理解される。

(2) 沖縄防衛局が固有の資格において受けた処分であること

ア そこで本件裁決についてみると、まず、沖縄防衛局が行審法 7 条 2 項にいう「固有の資格」に基づく立場で本件承認処分を受けた地位にあることはすでに主張しているところ、その場合、本来的に国の立場にある沖縄防衛局は、行審法により行政救済を得られる立場にないのであるから、同法による手續保障もそれによる早期の救済の実現の要請もまったく妥当しえない。しかも、固有の資格にあるにも関わらず誤って行審法による救済を与えたような本件裁決について、違法な国の関与として地自法によって

是正措置がなされるとしても、一般的に裁決等による行政救済に関与最小の原則が働いて私人の権利利益の救済が狭まる余地はまったくない。

他方において、法定受託事務に関し固有の資格で地方公共団体から処分を受けた国の機関が、当該処分にかかる法令を所管する国の他の機関による裁決等で救済を受けるという場合は、まさに地方公共団体の事務に対して、法令上の根拠を超えて違法な関与をなすものであるから、これについて国の関与に関する訴えによって是正されえないとすれば、関与制度によって国と地方公共団体間の紛争を公平・中立の制度のもとで透明性をもって解決しようとした趣旨を完全に没却することになってしまう。

イ そもそも、国はどこまでいっても国であり、人権享有主体ではなく、行政不服審査法が本来救済すべき私人とは異なる。行審法7条2項は、「国の機関又は地方公共団体その他の公共団体若しくはその機関に対する処分で、これらの機関又は団体がその固有の資格において当該処分の相手方となるもの及びその不作為については、この法律の規定は、適用しない。」と規定しており、国が固有の資格において処分の相手方となった場合には、行審法はそもそも適用されない。国の機関が固有の資格に基づいて受けた処分については、行政不服審査制度による救済が予定されていないのであるから、これについてなされた「裁決」は、まさにもはや「裁決」として扱う必要性がないというべきである。

したがって、形式的な条文解釈としても、地自法245条3号括弧書きの「裁決等」の中に、固有の資格において処分の相手方となった処分に関してなされた審査請求等に対する裁決等が含まれないことは、疑いようがない。

(3) 国土交通大臣は審査庁とはなりえない立場にあったこと及び濫用的な審査請求に対する裁決であること

ア また、原告は、本件裁決は、仮に沖縄防衛局に審査請求適格があったと

しても、国土交通大臣は審査庁たりえないにもかかわらず裁決を行った違法がある、さらに、国土交通大臣が審査庁の立場を濫用して認容裁決をした違法がある、と主張しているところ、これと地自法 245 条 3 号括弧書きの「裁決、決定その他の行為」との関係についても補足する。

本件承認処分における沖縄防衛局の立場が固有の資格に基づくものであれば、いかなる場合であっても行政不服審査制度による救済対象ではないのであるから、それにもかかわらずなされた救済の「裁決」は、そもそもその成立自体が予定されていないものといえる。

これに対して、審査庁を誤った裁決や、審査庁自身による濫用的裁決は、適法な審査庁による裁決や濫用的審査を行わない審査庁による裁決が仮にあった場合には、行政不服審査制度による救済対象となりえないわけではない。それにもかかわらず、以下の点を検討すれば、やはりこれらの裁決も、関与制度の対象として地自法のルールに基づいた解決がなされなければならない。

イ 審査庁たりえないにもかかわらず裁決をなしたことについて

当該裁定手続内で解決が予定されている国の関与について、裁定手続と国地方係争処理委員会への審査申出という二重の手続を否定している趣旨は、そもそも裁定等の準司法手続による解決が制度として予定されていること、紛争当事者の権利救済の観点から国の関与を最小限にすべきともいえないこと、当事者を不安定な状態におくことになることなどによるものである。この点、本件裁決は国の機関が審査庁でないのに誤って裁決をなしたものであるところ、当該裁定手続たる行政不服審査手続自体、審査庁を跳躍して再審査庁が直ちに審査する手続を予定していないこと、したがって当事者は審査庁による審査手続を跳躍して直接再審査庁による救済を受けうる立場にはなく、かかる過誤の手続によって救済される当事者（本件では沖縄防衛局）の利益はもともと法的に保護されているものでは

ないことから、地方公共団体による審査申出を否定する理由はない。そして、地方公共団体の機関が審査庁となっている処分への不服申立てにつき、審査庁たる地方公共団体の機関を跳躍して直ちに国の機関による審査をなすことを容認することは、当該地方公共団体の事務である処分について、その最上級庁である地方公共団体の執行機関において事案をレビューして原処分の当否を判断する機会を奪うものであり、かつ、その審査庁として審査する機会の喪失について当該地方公共団体の執行機関自身が裁定手続において是正を求めうる手段は存しない。地自法 255 条の 2 は、法定受託事務にあっても、地方公共団体の事務であることに基づき、同条 2 項において行審法の原則どおり地方公共団体の上級庁が審査庁となることを前提としており、同条における主務大臣への審査請求や再審査請求は、国民の権利救済のために例外的に存続が認められたに過ぎないのである。よって、国の機関である再審査庁たるべき行政庁が本来の審査庁である地方公共団体の執行機関を跳躍して行政不服審査に対してなした裁定的関与は、そもそも当該裁定手続で解決が予定されていないものであり、依然として関与に関する地自法の紛争解決制度のみによって解決するほかない。

また、本件審査請求の請求人は国の機関たる沖縄防衛局で、請求を受けたのも国の機関である国土交通大臣であり、いずれも行政手続について自らこれを運用する立場にあつて、行政不服審査請求の手続について最も熟知している機関の一つであることから、その手続的違法性を知りながら本件裁決をなしたのではないかと考えられる。また、本件裁決は、訴状で述べたとおり、閣議了解によって確認された国の公益に基づいて、地方公共団体の機関たる沖縄県副知事の本件承認取消処分の効力を喪失させるため、国の機関たる沖縄防衛局の申出に基づいて国の機関たる国土交通大臣によって、行政不服審査の中立性、公正性が損なわれるもとでなされて

いるものである。これらのこと等からすれば、仮に沖縄防衛局が本件承認取消処分に対する審査請求をなしうるとしても、国土交通大臣が、敢えて地方公共団体の執行機関による審査庁としての判断手続を違法に回避して本件裁決をなしたものであるというべきである。かかる濫用的な関与に対しては、国と地方公共団体における関与の法定主義（地自法 245 条の 2）、最小限の原則（同 245 条の 3）等に照らして、許されないというべきである。

ウ 濫用的な裁決について

次に、原告は、本件承認取消処分に対する行政不服審査請求手続において、国土交通大臣は、審査請求人である沖縄防衛局と同じ国の機関であるということとどまらず、辺野古新基地建設のための公有水面埋立承認処分に関して同基地建設を推進する立場にある内閣の一員として利害を共有しており、実際にこれまで過去の代執行訴訟提起や本件承認取消処分における執行停止決定などをはじめとした具体的な行為に基づき、もはや審査庁としての公正中立な判断を期待し得ない立場にあり、それにもかかわらず審査庁として沖縄防衛局による行政不服審査請求について裁決をなすことがその権限の濫用であり、違法な関与であることを主張している。この点についても、もはや国土交通大臣は審査庁としてふるまいうる立場にはないにもかかわらず、地方公共団体の事務とされた法定受託事務にかかる地方公共団体の処分に対して、国の政策実現のためにその判断の変更を「裁決等」の形式によってなすことは、まさに、自主性、自立性を尊重した国の地方公共団体への関与の制度趣旨に根底から悖ることとなる。そして、「裁決等」が審査請求人の救済を受ける利益を尊重して規制の対象となる「国の関与」から除外した趣旨に照らすと、審査請求人である沖縄防衛局には、救済を受ける利益は存しないものといえる。したがって、審査庁たる主務大臣が地方公共団体の自主性を侵害する濫用的「裁決等」をなした場合には、やはり、その実質に従って、国の関与に関する訴えの審理

対象として裁判所がその是正をなすほかないというべきである。

(4) 関与に関する制度の利用

国は、裁定的関与ではない関与を利用することもでき、国地方係争処理委員会の審査及び関与に係る訴えは、極めて迅速に処理されることが想定され、かつ最終的には司法判断により関与の適法性が担保される公平な制度であることからしても、私人とは異なり、審査請求者たる国に、国自身が判断を行う審査請求手続による救済を受け、かつ、裁決等の形をとった関与に係る規律や紛争処理手続から免れるという利益までは到底認めがたい。

成立に係る瑕疵がある場合などでは、本来、そのような裁決等は存在しないものであり、このような瑕疵がある場合には、地方自治の本旨に戻り、地方分権改革により対等化ならしめられた国と地方公共団体間の本来の紛争処理手続である国地方係争処理委員会の審査及び関与に係る訴えによるべきであり、したがって、成立に係る瑕疵がある裁決等は、これらの制度の対象となる「関与」に該当すると解すべきである。

第4 処分庁が審査庁の裁決等を争うのを認めることは行審法の趣旨に反するとの主張について

1 被告の主張

被告は、「一般の行政不服審査手続において裁決がされた際に、それに手続上の違法があったとしても、その違法は、当該裁決等によって権利利益が救済されなかった審査請求人等が提起する裁決等の取消訴訟（行訴法3条3項）において是正されるべきであって、処分庁が審査庁を相手方にした訴訟等によってこれを是正することが予定されているとはいえない。」とし、「処分によって権利利益を侵害された者は、審査庁による裁決等によりその全部が救済されていれば、裁決等の取消訴訟を提起することは考え難いが、他に裁決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者（行訴法9条1項）、すなわち、当該

裁決により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれがある者がいれば、そのような者は裁決等の取消訴訟を提起することができるのであるから、前記違法は、そのような権利利益の侵害がある場合において、当該権利利益が侵害された主体が提起する抗告訴訟において是正されるべきものといえる。」（答弁書 28～29 頁）という。

2 行審法は国の関与を地方公共団体が争う制度を否定していないこと

しかし、行審法を被告主張の解釈に理解することはできず、理由がない。

被告が引用する佐藤繁「最高裁判所判例解説民事篇昭和 49 年度」247 頁の対象である最高裁昭和 49 年 5 月 30 日判決民集 28 卷 4 号 594 頁は、国民健康保険の被保険者が、自己のした保険給付に関する処分等を取消した国民健康保険審査会の裁決に対して取消訴訟を提起する原告適格を有しないと判断したものであるが、その理由は、保険者のした保険給付等に関する処分の審査に関するかぎり、審査会と保険者とは、一般的な上級行政庁とその指揮監督に服する下級行政庁の場合と同様の関係に立ち、右処分の適否については審査会の裁決に優越的効力が認められ、保険者はこれによって拘束されるべきことが制度上予定されているものとみるべきという点にあった。同判決は、一般的に処分庁が争訟をなしえないことを認めたものではない。

そして、被告の主張に拠るなら、そもそも関与に係る訴えの法的性質は機関訴訟であって抗告訴訟ではないから、同判決のように原告適格は問題となりえないし、また、同判決の事案と異なり、国と地方公共団体は上級下級の関係ではなく、独立対等な国と地方公共団体間における「関与」の適法性が争われているのであるから、本件に射程が及ばないことは明らかである。

行審法の手続上は審査庁の判断が処分庁の判断に優越しているとしても、地方自治の本旨の観点から重大な疑義があるにもかかわらず、国と地方公共団体間において国の機関に対する審査請求を許し、また、裁決等を関与規制から免れさせているのは、あくまで審査請求人の権利利益の保護のためであるところ、

国が固有の資格において処分の相手方となっている場合等には、かかる制度の趣旨が妥当しないのだから、審査庁の判断を処分庁の判断に常に優越させるべき理由がない。

そもそも、行審法が、処分庁が審査庁の行った裁決等を抗告訴訟の形で争うことを否定していると解釈できるかすら疑義があるが（塩野宏『行政法Ⅲ〔第四版〕行政組織法』252頁、同書引用の文献参照）、それを措いても、本件で問題となっているのは、国が審査請求し、国の機関が裁決等を行うという形で作られる裁定的「関与」の効力如何であるところ、行審法が審査庁の行った裁決等が「関与」にあたる場合に、「関与」の効力を争うことまでも否定する趣旨であることは、行審法の規定からは読み取れず、被告の主張に理由はない。

また、被告は、審査庁の誤った判断により審査請求人が救済されたとしても、その裁決を争いうる第三者による抗告訴訟により是正されうるから問題ないとの見解を述べている。しかし、関与に関する争訟制度は、抗告訴訟における権利利益の侵害を受けた原告適格がある者に限定されるのではなく、まさに、国と地方公共団体間の関係において、違法不当な関与を是正させる制度であり、国と地方公共団体間の「対等・協力の関係」を実現し、担保するためのものである。したがって、権利利益を侵害されたものが抗告訴訟を提起しうる、ということをもって、その目的が達成されるものではなく、関与に関する争訟制度による解決はなおその必要性は失われず、だからこそ、かかる制度が予定されているのである。

第5 裁決の違法を理由に当該裁決が裁決等に当たらないと解することは、裁決等の非該当性が国の関与に関する訴えの訴訟要件であることと矛盾するとの主張について

被告は、「何らかの裁決等が『国の関与』から除外されている裁決等に該当するかどうかは、客観訴訟である国の関与に関する訴え（地方自治法 251 条の 5）

の審理対象である『国の関与』に当たるかどうかという訴訟要件の問題である。仮に、当該裁決等が法令の解釈・適用を誤っている場合には、『国の関与』から除外されている裁決等に該当しないなどと解すると、訴訟要件の判断のために、当該裁決等の適法性を判断することとなり、「結局のところ、当該裁決等が違法かどうかという判断は正に国の関与が適法かどうかという本案審理をしているに等しい。」、「本案についての判断を、訴訟要件の判断の中に含めるのは適切でないにもかかわらず、そのような帰結となる解釈は、不合理」という（答弁書 30～31 頁）。

しかし、訴訟要件は本案判決の要件であり、口頭弁論終結時に充足していることを要する要件であるとされるが、本案審理の要件、あるいは訴訟法律関係の要件ではなく、本案審理と並行して審理が行われる（兼子一他『条解民事訴訟法』722 頁）。訴訟要件と本案要件は、訴えの利益等、内容において重複するものもあるが、それ故に訴訟要件の存在を否定すべきと解釈されることもない。訴訟要件は、その存在理由は多種多様であり、その解釈問題の解決にあたっては、個別的解決がはからなければならない（兼子一他『条解民事訴訟法』724～725 頁）。

「国の関与」、特に裁決等の訴訟要件の存在意義は、独立対等な関係にある国と地方公共団体間の関与の適法性に関する国地方係争処理委員会や裁判所の判断を除外することにより、審査請求人の簡易迅速かつ公正な手続による救済を求める権利利益を救済するという点にある。したがって、訴訟要件としての「国の関与」該当性にかかる「裁決等」に当たるか否かについて、上記の「国の関与」からの除外の趣旨に照らして、個別に裁判所が判断すれば足りるのである。訴訟要件該当性の審査判断において、本案要件と重なる部分がありうることは、何ら不合理なことではない。

そして、例えば、固有の資格を看過した裁決等の場合についてみれば、形式的な条文解釈として、地自法 245 条 3 号括弧書きにいう「裁決等」に固有の資格を看過した裁決等が含まれることはありえず、「国の関与」該当性（「裁決等」、

「固有の資格」該当性)に国地方係争処理委員会や裁判所の審理を及ぼすことは、地方自治の保障の観点から極めて重要である一方、国に、関与を巡る紛争それ自体を回避できる利益まで保障されているとは考え難い。「固有の資格」該当性の審理と、裁決等の違法性の審理に重複するところがあるとしても、それ故に(せいぜい、訴訟経済故にということになるろうか)、「固有の資格」に係る審査が一切できないという解釈は、到底とり得ない。

第6 不服申立ての要件についての解釈を誤った裁決等が「国の関与」に当たると解すると、国の関与に関する訴えを審理する裁判所が常にあらゆる不服申立要件の充足性を判断しなければならなく等の不合理が生じるとの主張について

被告はさらに、「仮に、裁決等において、固有の資格(行審法7条2項)の解釈に関する誤りや審査請求期間(行審法18条1項)の徒過を看過した誤りなどの不服申立ての要件に関する違法があれば、『国の関与』から除外される裁決等に該当しないなどと解すると、裁判所が、裁決等にこのような違法があるかどうかを常に職権で調査し、判断しなければならないことになり、不服申立ての要件に関する裁決等の違法性について裁判所の審査権限が及ぶことを認めることになるが、これは、地方自治法245条3号括弧書きが『国の関与』から明確に裁決等を除き、裁決等の適法性については、裁判所の審査権限が及ばないことを明示した趣旨に明らかに反し、不合理である。」(答弁書32頁)とも主張する。

しかし、原告は、あらゆる不服申立要件の違法につき、「国の関与」から除外される「裁決等」に該当すると主張しているのではないのであるから、かかる批判は当を得ない。原告が主張しているのは、上述のとおり、国の関与についての原則を定め、公正・中立な係争制度を創設した趣旨に照らし、さらにはその上で「裁決等」をなお「国の関与」から除外した趣旨に照らし、地自法245条3号括弧書きにいう「裁決等」に該当するか否かを判断すべきであり、その結果、「裁決等」に該当しないといえるものについて、国の関与に係る訴えの対象となると

主張しているものであり、この観点から「裁決等」への該当性を判断すれば足りるのである。

そして、たとえば固有の資格が問題となる場合には、固有の資格において処分を受けたときにはもともと行政不服審査制度を利用することはおよそできないのであり、形式的に裁決等をなしうることはできないのであるから、かかる成立に係る瑕疵がある場合には、もはや「裁決等」といえないことから、地自法 245 条の「国の関与」にあたりと判断されるに過ぎない。（なお、被告は、「成立に係る瑕疵がある場合」というのを、括弧書き内で「（不服申立ての要件について解釈を誤った場合）」と表記して同一視しているが〔答弁書 34 頁〕、原告はそのような主張はしていない。）

第 7 結語

以上に述べたとおり、固有の資格の判断を誤って本来行政不服審査制度の対象とならず「裁決等」が成立しえないにもかかわらずなされた裁決等の成立に係る瑕疵がある場合には、なお地自法 245 条 3 号括弧書きの適用はなされず、国の関与に係る訴えの対象となる「関与」に当たるものというべきである。

なお、被告は、答弁書で、裁決等の無効原因となる瑕疵の「重大かつ明白であること」との関係をも述べているところ（同 33～36 頁）、原告は、一般的な裁決の無効原因の判断基準について述べているものではなく、地自法 245 条 3 号括弧書きにいう「裁決等」への該当性を議論しているのであるから、これも反論として成立しえない。

以上