

一 問題の所在

1(1) 沖縄防衛局は、沖縄県名護市辺野古沿岸域での辺野古新基地建設事業のために、2009年8月に、環境影響評価法および沖縄県環境影響評価条例に基づく方法書の手続きを開始した。その後、同法及び同条例に基づく準備書手続、評価書の補正手続きを経て、沖縄防衛局は、2012年12月に環境影響評価書を、2013年3月には公有水面埋立法（以下「公水法」という）に基づく埋立承認を沖縄県知事に申請した。当時の仲井眞沖縄県知事は、2013年12月に公有水面埋立を承認した（以下「本件埋立承認」という。）。

(2) この本件埋立承認が、2015年10月3日に翁長・前沖縄県知事により取り消されて以降、周知の通り、辺野古新基地建設を推進する国とこれに反対する沖縄県との間で、現在に至るまで様々なかたちで法的紛争が生じてきた¹。沖縄県民は、県民投票や沖縄知事選挙などを通じて、この基地建設への反対の意思を明確に示してきた。沖縄防衛局は、このような状況の中で、2015年10月29日に陸上部分に係る埋立工事を開始し、工事の中止と再開を繰り返しながら埋立工事を進めている。2018年12月に、沖縄防衛局は辺野古新基地建設事業の埋立区域であるキャンプ・シュワブ南側への土砂の投入を開始し、この南側約39ヘクタールの陸地化が完了した。しかし、沖縄防衛局が埋立工事を継続することができなくなる事態が生じている。辺野古新基地建設事業の埋立区域である、キャンプ・シュワブ北側の大浦湾に軟弱地盤が存在することが発覚したためである。この大浦湾も含めて辺野古沿岸域は沖縄県が策定した「自然環境の保全に関する指針」で自然環境の厳正な保護を図る区域に指定されている。辺野古沿岸域では、藻場やサンゴ群落が幅広く分布し、約5,300種以上の生物が確認されており、そのうち262種が絶滅危惧種である。

2(1) この区域で埋立てを行うには、軟弱地盤の地盤改良工事を実施する必要があるが、本件埋立承認で特定された設計の概要に軟弱地盤の地盤改良工事は含まれていないため、沖縄防衛局は、公水法に基づく設計の概要の変更承認を得ることなしに埋立工事を続行することはできない。そのため、2020年4月21日に、沖縄防衛局は、埋立地用途変更・設計概要変更承認申請書を沖縄県知事に提出した（以下「本件変更承認申請」という。）。

(2) ① 沖縄県知事は、本件変更承認申請の審査を開始し、2021年11月25日にこれを不承認とした（以下「本件変更不承認処分」という。）。沖縄防衛局は、同年12月7日に、本件変更不承認処分の取消しを求める審査請求をし（行政不服審査法2条および地方自治法255条の2第1項1号）、審査庁である国土交通大臣は、2022年4月8日に、これを認容した（以下「本件裁決」という。）。国土交通大臣は、本件認容裁決を発出した同日付で、地方自治法245条の4第1項に基づき、沖縄県に対して、本件変更承認申請は公水法上の所定の

¹ この間の法的紛争について整理し、分析を加えたものとして、紙野健二「辺野古新基地建設問題が提起する公法学の諸問題」晴山一穂ほか編『官僚制改革の行政法理論』（日本評論社、2020年）187頁以下参照。

要件を充足しており（42条3項・13条の2）、4月20日までにこれの承認処分をすることを要請する勧告をした（以下「本件勧告」という。）。国土交通大臣は、これに続き、4月28日に、地方自治法245条の7第1項に基づき、沖縄県に対して本件変更承認申請を承認するよう指示をした（以下「本件是正の指示」という。）。

②沖縄県は、2022年5月9日に、地方自治法250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対して、本件判決を取り消すべきとする勧告を求めた。これに対して、同委員会は7月12日にこれを却下したため、沖縄県は、地方自治法251条の5に基づき、本件判決が違法な国の関与に該当するとして、違法な国の関与の取消訴訟を8月12日に提起している。

③沖縄県は、2022年5月30日には、地方自治法250条の13第1項に基づき、国地方係争処理委員会に対して本件是正の指示を取り消すべきであるとの勧告を求めたが、同委員会は8月19日に本件是正の指示は違法ではないとして沖縄県の主張を斥けた。沖縄県は、8月24日に、地方自治法251条の5に基づき本件是正の指示の取消訴訟を提起した（以下「本件訴訟」という。）。

3(1)以上のような辺野古争訟に関しては、行政法（学）上、様々な論点があり、これらについて検討が加えられてきたところであるが、本件判決をめぐる争訟において、本件判決の拘束力が争点の一つとして取り上げられるに至った。

(2)本件是正の指示の争訟において（上記2(2)③）、国土交通大臣は、本件判決の拘束力を持ち出して、沖縄県が、本件変更不承認処分と同一理由をもって、本件是正の指示の違法性を主張することを失当だと断ずる。すなわち、

「本件判決は、本件変更承認申請が第1号要件及び第2号要件等に適合しないとした本件変更不承認処分が違法又は不当であることの具体的理由を明らかにし、本件変更承認申請を不承認とする理由にはならないことを示した上で、本件変更不承認処分を取り消したものであるから、本件判決の拘束力により、処分庁である審査申出人は本件変更不承認処分と同じ理由で不承認とすることはできない立場にある。しかるに、審査申出人が、本件変更不承認処分と同じ理由を本件変更承認申請を承認できない理由として繰り返し、それをもって本件変更承認申請を承認するよう指示した本件指示が違法であると主張することは、判決の拘束力に反するものと言わざるを得ず、そのような主張はそれ自体失当と言うほかない」。

国地方係争処理委員会は、本件認容判決と「本件是正の指示との関係が問題となる」ことを明示した後、「本件判決は、…本件変更不承認処分の処分庁である審査申出人を拘束し（行政不服審査法52条第1項）、審査申出人は、本件判決の趣旨に従い、改めて本件変更承認申請に対する処分をする義務を負ったことになる（同条第2項）。そして、その場合、審査申出人は、本件判決の趣旨に従わなければならないことから、本件判決が前提としたのと同じ事実関係の下で、本件判決で違法かつ不当とされたのと同じ理由により本件変更承認申請について再度不承認処分をすることはできなくなったというべきである」と述べ、拘束力の反復禁止効の内容を確認する。そのうえで、本件是正の指示との関係で、拘束力の作用について次のように述べる。すなわち、

「審査申出人は、審査申出書及び反論書において、本件変更不承認処分における審査申出人の裁量判断は適正であると改めて主張しており、…審査申出人の主張に照らせば、審査申出人は、本件裁決が前提としたのと同じ事実関係の下で、本件裁決で違法かつ不当とされたのと同じ理由により、本件裁決後も本件変更承認申請について承認していないものと認められる。このような審査申出人の事務の処理は、本件裁決の拘束力に基づく上記義務に違反しているものと認められる」。「審査申出人が、本件是正の指示の時点で、上記の理由により本件変更承認申請について承認しないことは、上記各規定により付与された裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当た」る。

国地方係争処理委員会は、①沖縄県が本件変更不承認処分の論拠とした本件変更承認申請が公水法上の所定の要件を充足しない事由を、地方自治法が定める国地方係争処理過程において主張することが、行政不服審査法上の拘束力の作用から生じる「上記義務」に違反すること、そして、②本件是正の指示が発出された時点で変更承認処分をすべきであったというのである。

①については上記国土交通大臣の主張と同様である。②については本件裁決の拘束力によって、本件裁決の成立時に拘束力が生じ、その時点から本件是正の指示までの間に沖縄県は変更承認処分をすべきことが義務づけられていた、と判断しているものと思われる。上記の①については、本件訴訟における国側答弁書でもほぼ同様の主張をしており、沖縄県は、本件変更不承認処分の適法性を根拠づける理由を拘束力によって本件訴訟で主張することが認められていないため、それは裁判所の審理範囲に含まれず、したがって、沖縄県が、本件変更不承認処分と同一理由をもって、本件是正の指示の違法性を主張することを失当とするものである。

本意見書では、裁定的関与である本件裁決の法的性質とその拘束力の特色を明らかにしたうえで、本件裁決の拘束力の作用に、上記①および②の作用が含まれるか否かについて検討を加えることとする。

二 行政不服審査法における裁決と拘束力

1 行政不服審査法における裁決の位置づけ

わが国では、周知の通り、行政不服審査手続の一般法として訴願法が存在した。訴願法は、私人が、訴願事項(1条)に係る原処分について原処分庁の「上級行政庁」に訴願を提起し、「上級行政庁」である裁決庁がこれを審理し、裁決の形式で原処分の違法性ないし不当性の判断が示される、という不服審査手続であった(裁決庁による裁決に対して不服があれば裁決庁の上級行政庁に訴願することになる[2条])。同法は、「上級行政庁ニ於イテ為シタル裁決ハ下級行政庁ヲ羈束スル」(16条)と定めていたが、これも訴願法における裁決が上級行政庁によって示される判断である以上、その一般的指揮監督権に服する原処分庁はそれ

に従わざるをえないのであって、そのことを確認的に定めたものであろう²。以上のような訴願法が用いる不服審査手続については、「主として行政監督の手段たる性格」³を有するものであって、「行政庁の内部統制の一手段であることに重要な意義」⁴を与えられていたのである。

行政不服審査法（以下「行審法」という。）は 1962 年に訴願法に代わり制定された後、2014 年に全面改正された。行審法は「簡易迅速かつ公正な手続」による「国民の権利利益の救済」と「行政の適正な運営を確保する」という二つの目的を掲げ、これらの目的を実現するために「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為」に関する不服審査手続を定めている（1 条）。

同法の不服審査手続の基本的枠組みは、あえて図式的に述べるとすれば、それは、原処分に対する国民からの審査請求に基づき（2 条）、原処分庁の「最上級行政庁」（4 条 4 号）や「上級行政庁」（4 条 2 号）が、審理員の審理手続（28 条以下）と行政不服審査会による諮問手続（43 条以下）を経て、原処分庁がなした原処分の違法または不当性を判断するための手続である。そして、この（最）上級行政庁である審査庁の判断の表示が裁決である（44 条以下）。かかる手続に登場する裁断機関としての（最）上級行政庁と、当事者の一方である原処分庁は一般的指揮監督関係にある⁵。したがって、行政不服審査法が定める不服審査手続の基本的枠組みは、審査庁とその指揮監督下にある原処分庁がかかる手続の主体として審査手続を進行させていくことを基本として組み立てられていることになる⁶。

行審法の不服審査手続が、以上の通り、一般的指揮監督関係を基本として組み立てられている以上、かかる一般的指揮監督権は審査庁が属する行政体とは別の行政体の行政機関には及ばないのであるから、この手続は、一の行政体で不服審査手続が履践されることを基本

² 行政裁判所法 18 条に「行政裁判所ノ判決ハ其事件ニ付キ関係ノ行政庁ヲ羈束ス」との規定が存在した。これにつき、近藤昭三「判決の効力」田中二郎＝原龍之介＝柳瀬良幹編『行政法講座 第 3 巻 行政救済法』（有斐閣、1965 年）336 頁は「行政権内部に設けられた旧行政裁判所が上級行政監督行政庁としての性格を持っていたと解すれば、上級の決定したところに従って行政の一体性を確保する当然の事理を定めたことになる」とする。園部逸夫編『注解行政事件訴訟法』（有斐閣、1989 年）416 頁〔村上敬一〕は同法 18 条につき、行審法の「裁決の拘束力に関する定めが、右行政裁判法の規定に類比するものということができる」とする。

³ 原田尚彦『行政法要論（全訂第 7 版補訂 2 版）』（学陽書房、2012 年）326 頁。

⁴ 田中二郎『新版行政法上巻全訂第 2 版』（弘文堂、1988 年）226 頁。

⁵ 田中・前掲注 4) 書は『上級行政庁』とは、当該行政事務に関し、処分庁を指揮監督する権限を有する行政庁（242 頁）であること、「審査庁が処分庁の上級行政庁であるときは、一般的な監督権を有する」（261 頁）という。大阪高判昭和 57 年 7 月 15 日行集 33 卷 7 号 1532 頁は「元来、審査法五条一項一号にいう『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って、その行政目的達成のため、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、若し処分庁が違法又は不当な処分をしたときは、これを是正すべき職責を負い、場合によっては、職権を以て当該処分の取消・停止をなし得るものである」とする。

⁶ 例えば、行審法は、審査庁が申請拒否処分に係る審査請求に対する認容裁決をするに際して、「当該申請に対する一定の処分をすべきものと認めるときは」原処分庁に対して「当該処分をすべきことを命ずること」ができるとする（46 条 2 項 1 号）。この「当該処分をすべきことを命ずること」は審査庁による原処分庁に対する一般的な指揮監督権の行使とされる。この点については、宇賀克也『行政不服審査法の逐条解説〔第 2 版〕』（有斐閣、2017 年）218 頁参照。

とされているといえる⁷。

2 裁決の法的性質と効力

① 裁決の意義と法的性質

行審法は裁決の形式として却下裁決（45条1項）、棄却裁決（45条2項）及び認容裁決（46条1項）があるとする。また、同法は、国民からの、処分の取消しや変更等を求める審査請求に対して、審査庁が、法定の審理手続を経て、主文において請求を却下、棄却または認容するか否かを記載し、これとともに事案の概要、審理関係人の主張の要旨および理由を記載した裁決書で裁決をしなければならないとし（50条1項）、裁決の内容を定めている。

行審法は裁決について以上のように定めるが裁決それ自体を定義していない。同法の不服審査手続の内容を踏まえると、それは、裁断機関である審査庁の判断または意思を表示する行為である、とさしあたり定義してよいであろう⁸。

かかる裁決は争訟手続上の行為であって、審査庁が裁断機関として原処分の違法または不当性に係る判断または意思を表示する争訟裁断行為としての性質を有する⁹。他方で、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）は裁決を「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」（3条2項）と位置づけている。このことから、行審法の裁決は行政行為としての性質を有するともいえる¹⁰。行審法上の裁決は争訟裁断行為としての性質と行政行為としての性質を具有するのである。

②裁決の効力

行審法は裁決の効力の発生条件（51条1項）と拘束力について定めるのみであって、これ以外にいかなる効力が発生するかについては解釈に委ねている¹¹。裁決の効力については、

⁷ 阿部泰隆『行政法解釈学Ⅱ』（有斐閣、2009年）357頁は「不服申立てに対する裁決は、行政内部の上記の判断であるから、処分庁に対して拘束力を持つ」としており、同書も行政不服審査法の不服審査手続が一の行政体で履践されることを基本としていると理解しているといえる。

⁸ 田中信次＝加藤泰守『行政不服審査法解説〔改訂版〕』（日本評論社、1977年）187頁は、裁決につき「審査庁が審査請求の審理をした後で下す判断行為」とする。

⁹ 塩野宏『行政法Ⅱ〔第6版〕』（有斐閣、2019年）40頁は「行政上の不服申し立てにおける裁決は、争訟の裁断である」、芝池義一『行政法読本〔第4版〕』（有斐閣、2018年）275頁は、「審査庁が審査請求を審査して行う判定行為を裁決」とする。遠藤博也『実定行政法』（有斐閣、1989年）132頁は行審法の裁決につき「争訟裁断行為であって、当事者の争訟提起にもとづき争訟手続を経てされるものである」という。

¹⁰ 遠藤・前掲注(9)132頁参照。塩野・前掲注(9)書40頁は、前述したとおり、裁決を「争訟の裁断」としつつ、「しかし、それはなお行政過程における具体的な権力的法的行為形式、つまり行政行為である」、芝池・前掲注(9)書276頁も裁決と「判定行為」としつつ、「同時に一種の行政行為」と性格づける。芝池義一『行政救済法講義〔第3版〕』（有斐閣、2006年）189頁は「裁決は、争訟手続を経て行われる行政行為」という。この他、原田・前掲注3)348頁及び高橋滋『行政法〔第2版〕』（弘文堂、2018年）101頁も参照。

¹¹ 田中＝加藤・前掲注8)書207頁参照。

それが行政行為としての性質を有することから、公定力¹²、不可争力及び執行力¹³が認められる¹⁴。他方で、裁決は争訟裁断行為であることから特殊な効力として拘束力が生ずることが行審法で規定されているが、これは認容裁決のみに生ずると解されている¹⁵。拘束力に加えて、裁決一般に不可変更力および実質的確定力が生じるか否かについては議論がある。認容裁決の拘束力については後にあらためて論ずることとして、ここでは、本意見書の課題とのかかわりで、不可変更力（形式的確定力）と実質的確定力について検討を加える。

不可変更力は、「行政行為のある種のものについて、行政の側においてもこれを変更しえない場合があり、そのうち、まず、処分をした行政機関つまり処分庁が自らこれを変更することができない」¹⁶という効力を意味する¹⁷。この不可変更力は行政行為一般に認められるものではなく、「準司法的手続を経て行われる争訟裁断行為」¹⁸について認められる余地がある。不可変更力が行政行為に認められる実定法上の根拠はないが、最高裁は訴願法下での事案で審査請求の裁決に不可変更力を認めている（最判昭和 29 年 1 月 21 日民集 8 卷 1 号 102 頁）。学説は一般論として行審法の裁決について不可変更力を明示的に認めるもの¹⁹、その効力発生の余地ないしは可能性を認めるものがあるが²⁰、その範囲や理由付けについて、学説判例で見解が一致しているわけではない。このうち不可変更力を硬いものと捉える立場は、行審法の裁決に裁判判決に類似する性質を見出し、裁決における計算上の誤りや誤記などの明白な誤りに限って変更を認める²¹。これに対して、行審法の審査手続については「紛争解決の手続的公正さが増したといえるが、なお裁判の中立性に匹敵するわけではない」としたうえで、不可変更力が認められる範囲を認容裁決に限定し、「認容裁決に公益上無視しえない重大な瑕疵があるときは職権取消の余地」を示唆する学説がある²²。行審法が定める審理手続の適正性・公正性の程度を踏まえるならば、裁決を裁判判決と同視することは困難

¹² 裁決に公定力が認められることについては、大阪高判昭和 35 年 7 月 28 日行集 11 卷 7 号 1916 頁も参照。

¹³ 執行力は裁決一般に認められるものではない。田中・加藤・注(8) 書 208 頁及び塩野・前掲注(9)40 頁参照。海難審判法は裁決の執行についてとくに明文の規定を定めている（47 条以下）。

¹⁴ 田中・加藤・注(8) 書 207-208 頁、塩野・前掲注(9)書 40 頁および芝池・前掲注 10)書 189 頁等参照。

¹⁵ 小早川光郎＝高橋滋編『条解行政不服審査法（第 2 版）』（弘文堂、2020 年）269 頁〔大江祐幸執筆〕参照。

¹⁶ 塩野宏『行政法 I 〔第 6 版〕』（有斐閣、2015 年）175 頁。

¹⁷ 不可変更力については広狭の意味があり、職権取消の制限も含めた意味で用いられることがあるが、本稿では本文で挙げた意味で不可変更力を用いる。

¹⁸ 芝池義一『行政法総論講義〔第 4 版補訂版〕』（有斐閣、2007 年）153 頁。

¹⁹ 高橋・注(10)書 455 頁参照。

²⁰ 大橋洋一『行政法 現代行政法 II 〔第 4 版〕』（有斐閣、2021 年）361 頁は、2014 年に改正された行審法に触れつつ、「慎重な手続きが履践されていることが不可変更力を認める着眼点であるとすれば、2014 年改正で審査請求の手続保障が高められたことは不可変更力を肯定するうえで有利な根拠となる」という。

²¹ 室井力＝芝池義一＝浜川清＝本多滝夫編『コンメンタール行政法 I 〔第 3 版〕行政手続法・行政不服審査法』（日本評論社、2021 年）511 頁〔佐伯裕二執筆〕は、「裁決には裁判判決に類似する性質があることから、審査庁に慎重な判断を強いるために、この不可変更力は異論なく認められている」とする。

²² 中川丈久「不可変更力」『行政法判例百選〔第 7 版〕』（有斐閣、2017 年）141 頁。

であり、後者の見解が妥当であろう。審査庁が、裁決成立後に裁決に法令違反などの何らかの瑕疵を見出したり、一般的指揮監督関係にある審査庁と原処分庁との間の協議・調整の結果として同様の瑕疵が見出される可能性も否定できない。このような場合には、行審法の裁決の成立後に認容裁決の職権取消の余地がある。

次に、実質的確定力は、「処分庁だけでなく上級行政庁も、さらに裁判所も、なされた行政行為の取消し・変更をなしえない、あるいはこれに反する行為を為しえない」²³という効力である。この実質的確定力も行政行為一般に認められるわけではなく、「準司法的手続を経て行われる争訟裁断行為」について実質的確定力が認められうるか否かが問題となる。最高裁が訴願法下での裁決に実質的確定力を認めたと評価されることがあるが²⁴、同最高裁判決は実質的確定力と不可変更力を明示的に区別してこれらを論じておらず（最判昭和42年9月26日民集21巻7号1887頁）、これをもって最高裁が実質的確定力を認めたとはいえないであろう。学説は争訟裁断行為としての行政行為であってもこれに実質的確定力を認めることには極めて慎重であり²⁵、仮に認めるにしても法律上の根拠を要するとされる²⁶。したがって、判決の既判力と同種の実質的確定力を認める規定が行審法には存在しない以上、同法の裁決には実質的確定力は認められず、当該裁決後に、原処分庁が当該裁決と抵触する主張ができない、あるいは、裁判所が当該裁決と矛盾する主張を審理しえないということはない。また、裁決の効力という観点からは、行審法の裁決は取消訴訟を管轄する裁判所または権限ある機関によって取り消されるまでは有効であるとしても、原処分庁が本件裁決以後の争訟・訴訟手続において、本件裁決と矛盾する主張を制限され、あるいは、かかる主張が失当と判断されることはないのである。

3 拘束力の作用

①行審法は「裁決は、関係行政庁を拘束する」（52条1項）と定め、裁決に拘束力を認める。この拘束力は、前述したように、裁決が争訟裁断行為であることから認められた特殊な効力であり²⁷、行審法52条1項の文言にかかわらず認容裁決にのみ生じる²⁸。拘束力は、審査庁と原処分庁、原処分に関係する行政庁にのみ及ぶ（行審法52条1項）²⁹。拘束力の作用の客観的範囲は、「関係行政庁」は「主文およびその前提となった要件事実の認定と効力の判断」にのみ拘束され、「裁決の結論と直接関係のない傍論や間接事実の判断」には拘束

²³ 塩野・前掲注(16)書175頁。

²⁴ 塩野・前掲書注(16)176頁参照。

²⁵ 小早川光郎『行政法講義(下I)』（弘文堂、2002年）98頁参照。

²⁶ 山本隆司「実質的確定力」『行政法判例百選〔第7版〕』（有斐閣、2017年）143頁参照。

²⁷ 南博方＝小高剛『全訂注釈行政不服審査法』（第一法規、1987年）291頁参照。

²⁸ 小早川＝高橋・前掲注(15)書269頁〔大江執筆〕参照。

²⁹ 裁決の拘束力の主観的範囲が「関係行政庁」に限定されることについて異論はないと思われるが、行訴法33条1項の拘束力の主観的範囲についてこれが条文の規定にもかかわらず、裁判所をも含むかが問題とされることがある。例えば、藤田宙靖『新版 行政法(下)』（青林書院、2020年）158頁は、最判平成4年4月28日民集46巻4号245頁が、行訴法33条1項の拘束力が裁判所に及ぶか否かにつき「肯定的な解答を与え」たとするが、これは判決の羈束力の帰結と理解すればよいと思われる。

されない³⁰。

②ところで、行審法が定める裁決の拘束力は「関係行政庁に当該裁決の趣旨に従って行動する義務を負わせる法的効果である」³¹。かかる拘束力が特殊な効力として行審法に定められた規範的な意味は、裁決の実効性を確保することであって³²、これを通じて審査請求人の権利利益の救済を図るためである。というのも、原処分を取り消す認容裁決は瑕疵の存在を理由に原処分を事後的に消滅させる効力を有するが、かかる形成力のみでは、原処分庁が、認容裁決後に原処分と同一事情のもとに同一理由で再び処分をすることを制限することができない。審査請求に係る事案が原処分庁と審査庁との間を何度も往復することがありうるのである。そのため、行審法は拘束力を用意することで、認容裁決によって取り消された原処分と同一事情の下で、同一理由でもって再び処分がされるという、審査庁と原処分庁との間での、審査請求に係る当該事案のキャッチボールを防ぎ、行審法の不服申立手続において、紛争が解決しない状態が生じないための仕組みを用意し、裁決の実効性を担保しようとするのである³³。かくして、行審法が定める裁決の拘束力は、審査請求に係る当該事案において、裁決において違法・不当とされた原処分と同一事情の下、同一理由で処分を繰り返すことを禁止するものとして「関係行政庁」に作用する。拘束力は、前述したとおり、「関係行政庁に当該裁決の趣旨に従って行動する義務を負わせる」ものとしても「関係行政庁」に作用する。この「当該裁決の趣旨に従って行動する義務」の態様は原処分の内容によって異なる。行審法は拘束力の具体的な適用場面として、申請拒否処分を取り消す裁決がなされた場合の拘束力の作用を明定する（52条2項）。本件裁決のように、原処分である申請拒否処分を取り消す認容裁決の拘束力については、原処分庁が「裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分をしなければならない」と定めており、原処分庁に対して、「裁決の趣旨に従い」処分をやり直すことを義務づける作用が及ぶ。

③かかる拘束力の作用について以下の点に留意しなければならない。すなわち、第一に、原処分庁が行った原処分に対して、その（最）上級行政庁である審査庁が原処分の違法性・不当性を審査するという手続の仕組みが採用されているために、不服審査手続内で、審査庁と原処分庁との間で、審査請求に係る当該事案のキャッチボールがなされ、当該事案が解決しない状態が生じるおそれがある。これを阻止するために（裁決の実効性を確保するため）

³⁰ 小早川＝高橋・前掲注(15)271頁〔大江執筆〕。宇賀・前掲注(6)238頁は「拘束力は、裁決の実効性を確保するために認められるものであるから、裁決主文…を導き出すのに必要な要件事実の認定および法律判断についてのみ生じ、裁決の主文と無関係な傍論や間接事実の認定には生じない」とする。

³¹ 宇賀・前掲注(6)238頁。

³² 宇賀・前掲注(6)書238頁参照。室井力＝芝池義一＝浜川清＝本多滝夫『コンメンタール行政法Ⅰ【第3版】行政手続法・行政不服審査法』（日本評論社、2018年）509頁（佐伯裕二執筆）は、「処分の取消しを求める審査請求の場合、裁決は、その主文で処分を取り消すと述べることにより、当然に処分効力を失わせるが（最決の形成力）、この形成力だけでは審査請求人の救済にとって必ずしも十分ではない。取消裁決の後に、行政庁、とくに処分庁が裁決の趣旨に反した行動をとると、裁決が実質的に無意味となる」とする。

³³ 行審法が定める不服申立手続とその裁決のみで審査請求に係る事案の紛争が自己完結的に解決されるわけではない。当該裁決に不服がある場合にはその後に原処分や当該裁決を対象として取消訴訟を提起することができる。ただ、行審法は、裁決の拘束力を規定することで、裁決でもって審査請求に係る当該事案について、あくまで不服審査手続内で、最終的に落着しようとしていると解される。

用意されたのが拘束力であるから、それは審査請求に係る当該事案に限って生ずる特殊な効力であるということである。そして、拘束力は、審査請求に係る当該事案において、裁決において違法・不当とされた原処分と同一事情、同一理由による処分を繰り返すことを禁止し、「当該裁決の趣旨に従って行動する義務」を関係行政庁に負わせるという作用に尽きるのであって、拘束力の作用の内容やその作用が及ぶ範囲を必要以上に拡張して理解すべきではない。第二に、したがって、本件裁決のように申請拒否処分を取り消す認容裁決の拘束力の作用は、原処分と同一事情、同一理由による処分を繰り返さないこと、そして、「裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分」をする義務を原処分庁に負わせることに尽きるのであって、当該裁決後の争訟・訴訟手続で当該裁決の違法主張を制限し、当該裁決と矛盾する主張を制限することを拘束力の作用に含めることは認められない。裁決後の、当該裁決の取消訴訟以外の争訟・訴訟手続で当該裁決の違法性の主張を制限し、あるいは、当該裁決と矛盾する主張を制限し、裁断機関の審理範囲からこれらを除外できるとすれば、それは、裁決に、取消判決の既判力（行訴7条、民訴114条）と同種の実質的確定力が認められる場合であって、裁決の拘束力でもってそれを根拠づけることはできない。第三に、裁決の拘束力を理由に原処分庁が裁決取消訴訟を提起することが禁止されるとする裁判例があるが（大阪高判昭和46年11月11日行集21巻11・12号1806頁など）、これは拘束力の作用ではない。行審法は、前述したとおり、不服申立手続を原処分庁と審査庁が一般的指揮監督関係にあることを基本として組み立てられている。原処分庁は審査庁の指揮監督に従うことが義務づけられるので、審査庁の判断の表示としての裁決に従わざるをえない。この原処分庁と審査庁とが一般的指揮監督関係にあることの反射的效果として原処分庁の裁決取消訴訟の提起が封じられている。また、一般的指揮監督関係にある原処分庁と審査庁は同一行政体に属するのであるから、原処分庁が審査庁を相手として当該裁決の取消しを求めることは機関争訟・機関訴訟となり認められない³⁴。原処分庁が裁決取消訴訟を提起することが認められないのは拘束力によってではないのである。

4 裁決の効力の発生と拘束力

①行審法51条1項は「裁決は、審査請求人に…送達された時に、その効力を生ずる」と裁決の効力の発生要件を規定しており、裁決は審査請求人に送達されたときに発効する。本件裁決の場合であれば、送達時に、本件変更不承認処分を瑕疵の存在を理由として事後的にこれを消滅させるという効力（形成力）が生じることになる。他方で、行審法52条1項は「裁決は、関係行政庁を拘束する」と定めるのみで、拘束力がいつ生じるかについて規定していない。拘束力の発生時期については二つの考え方がありうる。

②一つは、「裁決が確定した場合に、関係行政庁に当該裁決の趣旨に従って行動する義務を負わせる法的効果をいう」³⁵とするものである。行訴法33条1項も、取消判決の拘束力の発生時期を明文で定めていないが、取消判決の拘束力は判決の確定時に生じると解され

³⁴ 兼子仁『行政法総論』（筑摩書房、1983年）253頁も「処分庁が処分取消裁決に不服であっても、機関争議になるため審査庁を相手に出訴することは許されない」とする。

³⁵ 宇賀・前掲注(6)238頁。

ている。そうであるとする、行審法の裁決の拘束力についてもこれと同様に考える余地があるといえる。裁決は行政行為であるからこれが有効であることを前提として、その後の行政過程を進行させることができるわけであるが、争訟裁断行為でもあることから、取消判決と同様に裁決の確定という観念を用いて、裁決の効力が、その性質によって、裁決の成立時または確定時のいずれかの時点で発生すると解釈することも許されるであろう³⁶。裁決の成立時に公定力、不可変更力が生じることについては異論がないであろう。当該裁決取消訴訟の出訴期間（行訴法 14 条）を経過後（形式的確定力の成立時）に裁決に対する訴訟提起ができなくなるため、これをもって裁決が確定したと観念することができる。例えば、海難審判法 47 条は「裁決は、確定の後これを執行する」と定めている。懲戒裁決の取消訴訟が提起されなければ裁決は確定し、裁決の執行ができるが、かかる訴訟が提起されれば裁決は確定しない。行審法も、裁決が確定して以降に、その後の行政過程が作動させることにしているものと理解し、執行力も拘束力も裁決確定後に生じると解釈することができる。

③裁決の拘束力の発生時期を裁決の成立時と捉えることもできる。「関係行政庁は裁決の内容を実現すべく義務づけられ、処分取消し又は撤廃の裁決があった場合には、同一事情の下で、同一内容の処分を繰り返すことができなくなる」とするものである³⁷。また、裁決の拘束力が国民の権利利益の救済のため「処分庁をして速やかに審査請求の裁決に示された内容を実現させる」³⁸ために規定されている点を強調すれば、裁決の成立時に拘束力が生じると解すべきとなろう。また、申請認容処分を取り消す認容裁決がなされた場合には、申請認容処分は取り消され、審査請求に係る事案は申請時点に戻っているのである。原処分庁は、裁決に不可争力が生じていなくても、申請に対して合理的な期間内に応答しなければならないこともその根拠としうる。

ただ、裁決の拘束力の発生時期を裁決の成立時と捉えたとしても、裁決の拘束力の作用は、前述したように裁決の実効性を確保するために必要とされるものにとどまることに変わりはない。また、裁決の拘束力が裁決成立時に生じるとしても、原処分庁が「裁決の趣旨に従い」改めて申請に対する処分をする時期について行審法 52 条は明定していない。これは、原処分庁は、申請権を侵害してはならないことは当然としても、再処分の時期を一律に確定できるわけではないからであろう。原処分庁は、原処分とは異なる理由づけでの処分をすることもできるのであり、処分の根拠法令や行政手続法・条例の規律内容、事実認定に係る再調査の要否・可否も考慮する必要がある。また、裁決の不可変更力が絶対的なものでない以上、裁決に何らかの瑕疵がないかにつき審査庁と原処分庁と間での協議調整もありうるのである。

三 裁定的関与としての裁決と拘束力

³⁶ 小早川・注(25)99 頁は、拘束力の発生時期を明示しているわけではないが、裁決の効力につき、「それぞれの性質に応じて、あるものは裁決・決定の成立によって生じ、あるものは裁決・決定の確定を待って生ずる」とする。

³⁷ 南＝小高・前掲注(27)294 頁。

³⁸ 田中・加藤・注(8)207 頁。

1 裁決の消極性と謙抑性

①地方自治法は、地方自治体の事務として自治事務と法定受託事務を定める（2条8・9項）。行審法上、都道府県知事が自治事務に係る申請拒否処分を行い、国民がこれに対して審査請求をする場合、審査請求をすべき行政庁は都道府県知事である（行審法4条1号）。都道府県知事には（最）上級行政庁は存在しないからである。

法定受託事務の場合には事情が異なる。地方自治法は審査請求の相手方について特別の定めを規定しており（255条の2）、都道府県知事が法定受託事務に係る申請拒否処分を行い、国民がこれに対して審査請求をする場合、審査請求をすべき行政庁は原処分庁である都道府県知事ではなく、「当該処分に係る事務を規定する法律またはこれに基づく政令を所管する各大臣」である（同条1項1号）。

②法定受託事務に係る審査請求をすべき行政庁である「各大臣」は、行審法の審理手続を経て裁決を行う。この法定受託事務に係る審査請求に対する裁決は、行審法上の裁決であるため行政行為および争訟裁断行為という二つの性質を有する。かかる裁決はこの二つの性質に加えて三つ目の性質を有している。それは、地方自治法が定める地方自治体に対する国の関与としての性質である（地方自治法245条3号は「審査請求その他の不服申立てに対する裁決」を関与に該当するとしたうえで、便宜上関与から適用除外している）。国の関与としての裁決は国による「地方公共団体の行為をコントロールする手段としても機能」するため裁定的関与の一つとして位置づけられている³⁹（以下では、法定受託事務に該当する「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」の処分に対する審査請求に対する裁決を「裁定的関与としての裁決」としてこれを論じていく）。

裁定的関与としての裁決は、国が地方自治体の「行為をコントロールする手段」である以上、憲法および地方自治法の規律から自由ではありえない。裁定的関与としての裁決は、地方自治の本旨に沿うものでなければならないし（憲法92条）、「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」されなければならない（自治2条12項）。国の関与については、とりわけ、「国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」とされる（自治245条の3第1項）。地方自治法245条の3第2項以下では個別具体の関与の基本原則が定められているが、地方自治法245条の3第1項は、地方自治法1条の2を具体化した国の関与に関する普遍的な規律といえる。この規定は、「関与を法律またはこれに基づく政令で設けるに当たっての基本原則、今後の立法の指針に関する規定」⁴⁰と称されるが、このことは、国の関与にかかる規定は、かかる立法指針に基づいて制定されているのであるから、同指針に基づく解釈運用が要請される。裁定的関与としての裁決は、地方自治法245条の3第1項が定める関与の基本原則に基づいて行われる必要がある。

³⁹ 塩野宏『行政法Ⅲ [第5版] 行政組織法』（有斐閣、2021年）269頁。

⁴⁰ 松本英昭『新版 逐条地方自治法〈第9次改訂版〉』（学陽書房、2019年）1139頁。

裁定的関与としての裁決は、国が、一般的指揮監督権に基づいて行うものではなく、対等平等な関係にある都道府県に属する「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」に対して行われるものである。そして、裁定的関与としての裁決は「その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮」（地自 245 条の 3 第 1 項）した内容のものでなければならない。したがって、裁決書においては都道府県知事がした処分の否定的判断のみを記載すべきであり、処分要件の充足性を裏付ける肯定的な理由づけや積極的な理由づけは記載すべきではない。裁定的関与としての裁決の内容は消極的であることが要請されるのである。

申請拒否処分を取り消す認容裁決に際して審査庁がとる措置の内容（行審 46 条 2 項 1 号）を裁定的関与としての裁決書に記載して、「裁決の理由の記載を充実させることで、裁決の拘束力を通じて審査請求人の最終的な救済がもたらされるよう配慮すべき」とする見解もあるが⁴¹、このような見解は妥当とはいえない。裁定的関与としての裁決は謙抑的であることが要請される。行審法は、「審査庁が処分庁の上級行政庁」でない場合に、審査庁が原処分を変更すること（46 条 1 項但書）、原処分庁に対して一定の処分をすべきことを命ずることを認めていない（46 条 2 項）。裁定的関与たる裁決は国による地方自治体に対する関与であるためには謙抑的であることが要請されるからである。国土交通大臣は、本件裁決とともに、本件変更承認申請を承認すべきことを内容とする勧告をなし、次いで、本件是正の指示を行った。本件勧告および本件是正の指示の内容を裁定的関与としての裁決書に記載すれば、裁決の謙抑性の要請、そして、地方自治法 245 条の 3 第 1 項に違反する。国土交通大臣はかかる規範との抵触を避けるために、地方自治法上の国の関与の方法を用いたのであるが、形式についてはともかく、実態としては、行審法が国土交通大臣の権限として何ら授權していない、沖縄県知事に対して本件変更承認申請を認容すべきことを命じており行審法にも違反する。

2 拘束力の作用

①裁定的関与としての裁決は、本来的には地方自治法が定める国の関与であるとともに、行審法が定める裁決でもある。裁定的関与としての裁決が認容裁決であれば行審法 52 条 1 項に基づき「関係行政庁」を拘束する。この関係行政庁には、同一の行政体に属さない行政庁も含むと解されている。そのため、裁定的関与としての認容裁決の拘束力は「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」にも及ぶことになる。

行審法の不服審査手続は、一の行政体に属する審査庁と原処分庁が一般的指揮監督関係にあることを基本として組み立てられた手続である。かかる手続において、裁決は原処分庁の上級行政庁である審査庁の判断として表示されることとなり、拘束力は原処分庁に対してかかる意味での裁決に一方的に従うことを求める仕組みとなる。拘束力の作用は、そのようなものとして解釈され運用されてきたのであって、裁定的関与としての認容裁決の拘束力が「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」にも及ぶとしても、対等平等の関係にある国と地方自治体の法関係にそのまま持ち込むことはできないであろう。裁定的関与とし

⁴¹ 小早川＝高橋・前掲注(15)247 頁〔大江執筆〕参照。

ての裁決は、前述したとおり、消極的・謙抑的であることが要請されるのであるから、その実効性を担保するための拘束力の作用も「必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮」（地自 245 条の 3 第 1 項）するものとして解釈されなければならないのである。

②裁定的関与としての裁決の拘束力の作用は次のように捉え直されることになる。すなわち、第一に、行審法の裁決の拘束力と同じく、裁定的関与としての裁決の拘束力は、裁決の実効性を担保するために、審査請求に係る当該事案が審査庁と原処分庁との間でキャッチボールされて、不服審査手続過程で当該事案が最終的に落ち着いた状態を防ぐことにその存在理由がある。したがって、本件裁決のように原処分庁である「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」が行った申請拒否処分を取り消す認容裁決の拘束力は、原処分と同一事情の下で、同一理由で処分を繰り返さないこと、そして、「裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分」をやり直すことを義務付ける作用を、「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」に及ぼすことになる。第二に、しかし、かかる拘束力の作用の仕方は審査庁と原処分庁が一般的指揮監督関係にある場合と国と地方自治体との関係とでは異ならざるをえない。審査庁と原処分庁が一般的指揮監督関係にある場合、原処分の適法性判断について両者の見解が異なれば、原処分庁は審査庁が裁決として示した判断に当然に服従しなければならない。ここでの拘束力はかかる一般的指揮監督関係に沿って作用することとなる。つまり、申請に対して、いかなるタイミングでどのような処分をなすべきかについては、原処分庁と審査庁との間で何らかの協議調整を行うとしても、審査庁が裁決として示した判断と審査庁が定める措置に従い再処分を行うことを、原処分庁に義務付けるように拘束力は作用するのである。これに対して、裁定的関与としての裁決の場合には、各大臣と「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」との間に一般的指揮監督関係は存在しないのであるから、両者の判断が異なる場合に、審査庁としての各大臣が裁決として示した争訟判断を「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」のそれよりも優越的なものと捉え、これに当然に服従させるように拘束力を作用させることは地方自治体の自主性や自立性を侵害することになり認められない。各大臣と「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」との間で原処分の適法性・不当性をめぐって判断が異なる場合、国と地方自治体とは対等平等の関係であるから、その双方での何らかの調整を経たうえで拘束力を作用させることが認められると解される⁴²。行審法 52 条 1 項および 2 項は、拘束力を作用させる時期を明定してないのであるから、かかる拘束力の作用の仕方は行審法に抵触しない。したがって、例えば、両者での協議調整において当該裁決の職権取消の可否を検討したり、これが整わないのであれば、都道府県は、各大臣の争訟判断である裁決の取消訴訟を提起し、裁判所に当該裁決の適法性についての判断を委ねることが考えられる⁴³。かかる取消訴訟において判決が確定し、結果として、裁

⁴² すでに述べたように、原処分庁が「裁決の趣旨に従い」改めて申請に対する処分をする時期について行審法 52 条は明定していないし、原処分庁による再処分の時期は一律に決めることができないのであるから、国と地方自治体との間での調整を経て拘束力を作用させることが行審法 52 条に反するとはいえない。

⁴³ 最判昭和 49 年 5 月 30 日民集 28 卷 4 号 594 頁は裁定的関与としての裁決に対する地方自治体の出訴を認めないが妥当とはいえない。学説においても地方自治体にかかる裁決取消訴訟の出訴を認める見解が有力に主張されている。人見剛『分権改革と自治体法理』（敬文堂、2005 年）281 頁以下や大江祐幸「国民

決が適法と判断されれば、「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」は、裁決の趣旨に従って、再処分をしなければならない。これに対して、裁決が違法と判断され、これが取り消されれば、「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」は、裁決の趣旨に従って再処分をする必要はない。拘束力の作用に関するこのような解釈は、行審法が定める拘束力の存在理由を損なうものではないし、地方自治の本旨や地方自治法が定める地方自治体の自主性や自立性に配慮したものである。第三に、かくして、「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」は、再処分の時期を、以上のように、国と地方自治体との協議調整や地方自治体が提起する裁決取消訴訟の判決確定後とすることが認められる。地方自治体が提起する裁決取消訴訟に限らず、私人が提起する裁決取消訴訟、国地方係争処理委員会による紛争処理や関与取消訴訟で、当該裁決や原処分の違法性が争点となっていれば、「都道府県知事その他の都道府県の執行機関」は再処分に際しこれらを考慮する必要があるのであるから、再処分の時期を国地方係争処理委員会の決定や裁判所による判決確定後とすることも認められると解される。

ところで、裁定的関与としての裁決の拘束力が裁決確定時に生じるとすると、本件裁決はいまだ確定していないため拘束力はそもそも生じていない。本件裁決の拘束力が存在しない以上、本件変更承認申請に対して処分をやり直す義務も生じていないということになる。裁定的関与としての裁決の拘束力が裁決成立時に生ずるとしても、沖縄県と国との間で何らかの調整を経たのちに拘束力を作用させることが認められるため、本件是正の指示の時点で再処分の不作為は違法とはならない。

四 おわりに

裁定的関与としての裁決の拘束力は、行審法の裁決の拘束力と同様に、裁決の実効性を確保するために、原処分と同一事情の下で、同一理由で処分を繰り返さないこと、そして、「関係行政庁に当該裁決の趣旨に従って行動する義務を負わせる」ように作用する。本件裁決の場合は、本件変更不承認処分を取り消す裁定的関与としての認容裁決であり、かかる認容裁決の拘束力は、反復禁止効とともに「裁決の趣旨に従い、改めて申請に対する処分」をやり直すことを義務づける作用を原処分庁である沖縄県知事に及ぼすことになる。この拘束力の作用はこれに尽きるのであって、本件裁決の取消訴訟や本件是正の指示の関与取消訴訟において、本件裁決の違法性の主張や本件裁決と矛盾する主張を制限し、これらの主張を裁判所の審理範囲から除外する作用を有しないのである。

裁定的関与としての裁決とその拘束力には、行審法とともに地方自治法の規律も及ぶのであり、かかる拘束力の作用は「必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮」（地自 245 条の 3 第 1 項）するものとして解釈されなければならない。沖縄県知事は、裁定的関与である本件裁決の拘束力によって、本件「裁決の趣旨に従い、改めての申請に対する処分」をやり直すことが義務づけられている。そのため、沖縄県知事は再処分を適時に行わなければならないが、その適時性の判断は沖縄県知事の再処

皆保険の中の大阪市国保事件－行政法学からの考察」法時 89 卷 6 号 25 頁等参照、

分の時期に関する判断が合理的か否かによってその当否・適否が決まる。これの考慮なくして、本件是正の指示の時点で再処分をしないことを違法と断ずることはできない。本件変更不承認処分の適法性をめぐって、国土交通大臣と沖縄県との間で判断が異なっており、本件裁決の取消訴訟が提起されていること、本件是正の指示に係る関与取消訴訟、さらに、私人によって本件裁決の取消訴訟が提起されていることからすると、沖縄県知事は、これらの判決が確定した後に再処分を行うことが認められると解される。