

論 説

審査請求における審査庁の管轄決定の標準時

岡 田 正 則

- 1 問題の所在
- 2 処分時標準説と審査請求時標準説
- 3 民事訴訟・取消訴訟・審査請求の各構造と審査請求制度における審査庁の役割
- 4 結び

1 問題の所在

都道府県知事が法定受託事務に係る処分等の権限を下級行政機関に委任した場合、その委任に基づく当該機関の処分に不服がある者は、都道府県知事を審査庁として審査請求を行い、その裁決については所管の大臣に対して再審査請求をすることができるものとされている（行政不服審査法4条4号、地方自治法255条の2第2項）。一方、都道府県知事がその権限を委任することなく当該処分を行った場合には、その法定受託事務の所管大臣を審査庁として審査請求を行うべきことになる（地自法255条の2第1項1号）。

それでは、知事からの委任に基づいて下級行政機関が当該処分を行った後にその委任が終了した場合において、委任終了後の時点で審査請求をしようとする者は、審査請求先（審査庁⁽¹⁾）を知事とすべきなのか、それとも

(1) 行政不服審査法9条は、「審査請求をすべき行政庁」（4条）よりも「審査庁」

所管大臣とすべきなのか。処分時点の法律関係に基づくのであれば前者になるであろうし（以下ではこの考え方を「処分時標準説」という）、委任終了後の法律関係を基準とするのであれば後者になるであろう（以下ではこの考え方を「審査請求時標準説」という）。

上記の論点については、学説上も実務上も、確立した見解があるとはいえない状況にある。そして、2018（平成30）年8月30日付の沖縄県副知事による「普天間飛行場代替施設建設事業に対する公有水面埋立の承認の取消処分」（この処分が講学上の撤回にあたることに鑑みて、以下ではこれを「本件撤回処分」という）をめぐって上記の論点の一つの争点になっている。そこで本稿は、上記の論点について、本件撤回処分に即して行政不服審査法・行政事件訴訟法・地方自治法・公有水面埋立法などをふまえた検討を行い、所見を述べることにする。以下、上記の論点をめぐる2つの考え方（処分時標準説と審査請求時標準説）の要旨を確認し（後述2）、類似の問題が生じる民事訴訟や行政訴訟（取消訴訟）の場合と審査請求の場合とを比較検討した上で、審査請求の特質を考慮に入れた考察を行い（後述3）、最後に結論を述べることにしたい（後述4）。

2 処分時標準説と審査請求時標準説

（1）事実の概要と検討すべき論点

最初に、上記論点に関連する範囲で、本件撤回処分に関わる事実関係を要約しておく。

2018（平成30）年8月8日に沖縄県の翁長知事が死去したため、知事職

を広義の概念として定義している。「第4条又は他の法律若しくは条例の規定により審査請求がされた行政庁（第14条の規定により引継ぎを受けた行政庁を含む。……）」というのがその定義である。しかし、本稿の検討点に関しては区別の実益がないので、以下、両者を区別せず、適宜「審査請求先」または「審査庁」と表現する。

務代理者は、地自法153条1項に基づいて、本件撤回処分に係る事務（法定受託事務）を沖縄県副知事に委任した。同副知事は、8月31日、この委任に基づく処分として本件撤回処分を行った。同副知事に対する委任は、新知事の選挙に係る当選告示の日の前日である10月3日までとされていたことから、本件承認取消処分をした処分行政庁の権限は、同日の経過をもって委任者たる知事職務代理者に承継され、当選告示をもって新知事に承継された。

同年10月17日、国の機関である沖縄防衛局長は、本件撤回処分を不服として、所管大臣の国土交通大臣を審査庁とする審査請求の申立ておよび本件撤回処分の執行停止の申立てを行った。10月30日、国交大臣は本件撤回処分の執行停止を決定した。この決定について沖縄県知事は、11月29日に国地方係争処理委員会に審査の申出をした。翌2019（平成31）年2月19日、同委員会は審査申出を却下する旨の決定を行った。また同年4月5日、国交大臣は沖縄防衛局長の請求を認容し、本件撤回処分を取り消す旨の裁決を行った。

以上の事実の概要に即して検討点を述べるならば、次のようになる。すなわち、知事（知事職務代理者）からの委任に基づいて副知事が本件撤回処分を行い、処分の名宛人である沖縄防衛局長が当該委任の終了後に審査請求を申し立てる場合⁽²⁾、その審査庁は知事になるのか、それとも法定受託事務の所管大臣である国交大臣になるのか、である。

(2) 沖縄防衛局長が行政不服審査法に基づいて審査請求をなしうる資格を有するかという点については、この処分における沖縄防衛局長は同法7条2項にいう「固有の資格」での相手方であるので、そもそも審査請求をなしえないと解すべきであるが、本稿ではこの点の検討を保留して表題の論点の検討を進めることとする。沖縄防衛局長の立場が「固有の資格」にあたることについては、岡田正則「辺野古新基地埋立て承認撤回をめぐる法律問題と今後の課題——地方自治の視点から——」法学館憲法研究所報20号（2019年）10-13頁を参照。

(2) 処分時標準説の見解 (沖縄県「審査申出書」)

上記の検討点について、平成30(2018)年11月29日付の沖縄県知事の国地方係争処理委員会宛「審査申出書」は、当該審査請求の審査庁は知事になるという見解(処分時標準説)を採り、その根拠を次のように説明している。

「平成30年8月17日、沖縄県知事職務代理者沖縄県副知事富川盛武は、地自法153条1項により、「普天間飛行場代替施設建設事業に対する公有水面埋立の承認の取消処分」にかかる事務につき、補助機関である職員たる沖縄県副知事謝花喜一郎に委任し、これを受け謝花喜一郎沖縄県副知事が、同月31日、本件承認取消処分をなしたものである」。「仮に沖縄防衛局が本件承認取消処分に対して審査請求できる立場にあるとすれば、その請求を審査すべき行政庁は、行審法4条4号に基づき、沖縄県知事の補助機関となる謝花喜一郎沖縄県副知事の最上級庁たる沖縄県知事であり、国土交通大臣とはならない。国土交通大臣は、地自法255条の2第2項に基づき、沖縄県知事による裁決に不服がある場合の再審査請求を担任する再審査庁にとどまる」。「したがって、沖縄防衛局は審査請求先を誤ったものであり、国土交通大臣は当該審査請求にともなう執行停止申立に対して本件関与となる執行停止決定をする権限はなく、本件執行停止決定は権限のない行政庁によるものであるから違法となる。(行審法は、行政庁が誤った審査請求先を教示した場合の救済手続〔同法22条〕、行政庁が審査請求先を教示しなかった場合の不服申立手続〔同法83条〕を定めているが、本件承認取消処分においては、行政不服審査請求をなすえない処分であることから審査請求先の教示はしていないところ、沖縄防衛局は、処分庁に対して〔同法83条参照〕ではなく、国土交通大臣に対して本件審査請求等をなしたものである。)(「審査申出書」53頁。〔 〕は原文)。

すなわち、沖縄県「審査申出書」は、処分時標準説を採るべき根拠とし

て、①行審法4条4号および地自法255条の2第2項は処分時点の処分行政庁を基準として審査庁（審査請求先）を指示していると解されること、②行審法82条1項等の教示制度は処分時点における審査庁が審査請求先となることを前提としていると解されることを挙げている、と考えられる。

しかし、上記の諸規定は、処分時点の法律関係が裁決時点まで維持されることを前提としているとも解されるので、処分後のある時点で処分行政庁が消滅するという法律関係の変化があった場合であっても処分時点の審査庁で固定されると解してよいか否かについて、明確な判断基準を提供する規定ではない。委任に係る法律関係の有無にかかわらず、処分時点の法律関係に基づく審査庁を維持すべきだという処分時標準説を根拠づけるためには、審査請求制度における適切な審査のあり方という観点から、さらに検討を行うことが必要である。

（3）審査請求時標準説の見解（係争委決定、国交大臣裁決）

一方、前述の平成31（2019）年2月19日付の国地方係争処理委員会の「決定」および同年4月5日付の国土交通大臣の「裁決」は、上記検討の場合における審査庁を国土交通大臣とする見解（審査請求時標準説）を採った。係争委決定はその根拠を次のように説明している。

「審査請求における処分庁は、新たな処分を含め裁決に従った対応をすべき者として現存していることが予定されているから（行審法第52条）、審査請求時までに委任された権限の消滅又は移転により受任者たる処分庁の権限に承継が生ずる場合には、審査請求における処分庁、審査庁は審査請求時における処分権限の帰属を基準に判断すべきものである」。「本件承認取消処分をした処分庁の権限は、当選告示日の前日である平成30年10月3日の終了をもって委任者たる沖縄県知事職務代理者に承継され、当選告示をもって現知事に承継されたことになるので、審査請求時の処分庁は沖縄県知事であり、審査庁は国土交通大臣となる」（決定9頁）。

また、国交大臣裁決はその根拠を次のように説明している。

「本件埋立の撤回は、その規模や社会的影響からして、本来的には沖縄県知事自身が担う重大権限であって、通常であれば沖縄県知事が副知事に対して事務を委任して、その判断を委ねるとは考えがたいこと、…… [中略] ……職務代理者である富川副知事から謝花副知事に対する委任が、公有水面の埋立承認（免許）に係る事務というような一般的な形ではなく、「普天間飛行場代替施設建設事業に対する公有水面埋立ての承認の取消処分」という、特定の処分に限った上で、本件承認を撤回することを前提とする形で事務を委任していること、…… [中略] ……等からして、地自法第255条の2第1項第1号の「都道府県知事・・・の処分」というべきものである」。「裁決は、関係行政庁を拘束し、申請に基づいてした処分が裁決で取り消された場合には、処分庁は、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こととされている（行審法第52条第1項及び第2項）など、審査請求における処分庁は、新たな処分を含めて裁決に従った対応をすべき者として現存していることが予定されていることから、審査請求時まで、委任された権限の消滅又は移転により受任者たる処分庁の権限が承継された場合には、審査請求における処分庁・審査庁は、審査請求時における処分権限の帰属を基準に判断すべきである。このように解することは、地自法第255条の2第1項第1号が処分庁以外の行政庁を審査庁としていることや、行審法第14条が処分庁が他の行政庁に移管されたことなどにより行政庁が裁決をする権限を有しなくなった場合も想定していることとも合致する」（裁決6～7頁。文中の「・・・」は原文での省略。「…… [中略] ……」は引用者による省略）。

すなわち、係争委決定と国交大臣裁決は、「審査請求における処分庁・審査庁は、審査請求時における処分権限の帰属を基準に判断すべきである」という審査請求時標準説を採るべき根拠として、①公有水面埋立法と地方自治法の規定から埋立承認に係る処分権限は原則として都道府県知事

が行使すべきものであること、②行政不服審査法52条1項・2項から裁決の拘束力の対象となる機関が裁決時に現存していなければならないことを挙げている。

しかし、知事から副知事への権限の委任が法令上で禁止されているわけではなく、委任の関係がある下では当然に知事が審査庁になると解される点については争いがないので、①は処分時標準説を否定する根拠とはなりえない。また、裁決の拘束力の対象となる機関が委任関係の終了により知事になったからといって、知事が審査庁であり続けることを否定できるわけではないので、②の諸規定は審査請求時標準説を裏づける根拠とはなりえない。②について付言すると、審査請求時標準説においても、委任関係の消滅以前に沖縄防衛局長が審査請求をした場合の審査庁は知事であり、そして「裁決の拘束力の対象となる機関」も知事であると解することになるが、そうすると、この説に基づいたとしても、「審査請求における処分庁は、新たな処分を含めて裁決に従った対応をすべき者として現存していることが予定されていること」を根拠として「審査庁は国土交通大臣となる」ということはできない（念のためさらに付言すれば、「裁決に従った対応をすべき者」として処分庁が現存していることを基準に管轄審査庁を決定すべきだということであれば、裁決時点が標準時となるが、これは“管轄裁判所の決定は口頭弁論終結時を標準時とすべきだ”という類いの荒唐無稽な見解になってしまうので、何人も採りえないであろう）。このように、上記①②は審査請求時標準説の根拠を示すものとはいえないのである。したがって、この説についても、審査請求制度における適切な審査のあり方という観点から検討することが必要である。

（４）小括

以上のとおり、沖縄県「審査申出書」と係争委決定・国交大臣裁決が挙げる根拠は、処分時標準説と審査請求時標準説のそれぞれを基礎づけるものとはいいがたい。一方、処分時標準説は処分取消訴訟における違法判断

の基準時に関する処分時説に近接する見解であり、また、審査請求時標準説は民事訴訟における提訴時標準説をそのまま審査請求にあてはめた見解であるように思われる。そうすると、民事訴訟・処分取消訴訟・審査請求の構造的な違いを精査した上で、あらためて審査請求制度における審査庁の役割を考察することが必要だといえよう。そこで、次に、これらの点の考察を行うことにしたい。

3 民事訴訟・取消訴訟・審査請求の各構造と 審査請求制度における審査庁の役割

(1) 検討の視点

前述 2 (1) で示した本稿の検討点、つまり「知事 (知事職務代理者) からの委任に基づいて副知事が本件撤回処分を行い、処分の名宛人である沖縄防衛局長が当該委任の終了後に審査請求を申し立てる場合、その審査庁は知事になるのか、それとも法定受託事務の所管大臣である国交大臣になるのか」という検討点を解明するためには、上述のとおり、審判機関の管轄決定という視点から民事訴訟・取消訴訟・審査請求の各構造を比較検討し、審査請求制度における審査庁の役割を考察することが必要であ

(3) 審査請求における違法判断の基準時に関する最近の研究として、大江裕幸「審査請求における違法性・不当性判断の基準時考察のための一視点——包括的検討に向けた予備的考察」宇賀克也・交告尚史編『現代行政法の構造と展開』(有斐閣、2016年) 479頁がある。同論文によれば、審査請求における違法・不当判断の基準時について裁決時説を採用しようのは「処分庁が審査庁である場合」に限られる、とされている。本稿の検討対象である審査庁の管轄決定の標準時との関係について付言しておく、この標準時と上記の違法・不当判断の基準時とは、後述 3 (3) のとおり“処分の適否判断の要請”が強く働く点で共通するが、前述 2 (3) 末尾で述べたとおり、審査庁の管轄決定を裁決時に行うことは論理的にありえないので、「処分庁が審査庁である場合」であっても、裁決時標準説が登場しうる余地はないのである。

る。そして、これらの作業を進めるためには、①上記各構造を支える制度目的は何か、②その構造の中で審判機関が果たすべき役割は何かを明らかにしなければならない。というのは、各救済制度においては当事者と審判機関との関係がそれぞれの制度目的に応じて異なっており、またそれゆえに審判機関の役割や権限行使の内容が異なるからである。加えて、③救済制度としての実効的な機能という視点も求められよう。上記の制度目的と審判機関の役割をより適切に果たすような解釈を導くには、この視点も不可欠だからである。以下、これら3つの視点を用いて上記の比較検討と考察を進める。

（2）民事訴訟と処分取消訴訟の比較検討

最初に、審判機関の管轄決定に関する標準時について、民事訴訟法と処分取消訴訟の構造を比較検討する。

裁判所の管轄決定の標準時について、民事訴訟法15条は「裁判所の管轄は、訴えの提起の時を標準として定める」と規定している。一般の訴訟要件が口頭弁論終結時を基準時として判断されるのに対して、管轄については「訴えの提起の時」が基準時とされる。当事者の居住地の変更等など、提訴後に事情の変更があっても管轄の有無に影響が及ばないこととしたのである。その趣旨は、提訴時点の裁判所に固定して本案の審理を行わせることが、審理の円滑、手続の安定のために望ましいと考えられた点にある。民事訴訟における提訴時標準説の採用とその趣旨については、異論がないものと思われる。⁽⁴⁾ 管轄裁判所は、この時点で被告の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所となる（民訴法4条1項）。被告を基準とするのは、応訴をすべき立場に立たされる被告の便宜を考慮し、攻撃防御における原告の立場との対等化を図るためである。

(4) 兼子一ほか『条解 民事訴訟法 [第2版]』（弘文堂、2011年）120-121頁、秋山幹男ほか『コンメンタル民事訴訟法 I [第2版追補版]』（日本評論社、2014年）192-193頁、伊藤真『民事訴訟法 [第6版]』（有斐閣、2018年）92-93頁など。

処分取消訴訟の管轄裁判所も、上記の民事訴訟の場合と同じように、提訴時における被告の所在地を基準とすることが原則とされている。たとえば、国または公共団体に所属する行政庁が行った行政処分を不服とする取消訴訟について、行訴法は、当該行政庁が所属する国または公共団体を被告とし、その被告の普通裁判籍または当該行政庁の所在地を管轄する裁判所に提起すべきものとする一般管轄（原則的なパターン）を定めている（行政事件訴訟法11条1項、同法12条1項）。また、処分後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継された場合における管轄裁判所は、当該他の行政庁が基準となる（同法11条1項かっこ書き）。行訴法が一般管轄をこのように定めている趣旨は、取消訴訟にも当事者主義が妥当するため、民事訴訟の場合と同様に被告の応訴の便宜を出発点として⁽⁵⁾いることにある。そして、この当事者主義に基づいて、行訴法11条1項・6項は当事者としての実質上の役割を処分行政庁に与えている。この点は、後述の審査請求制度における処分行政庁の位置づけとは本質的に異なるので、注意を払う必要がある。

一方、民事訴訟と処分取消訴訟とで異なるのが、両者の審判の対象である。民事訴訟の場合には、もっぱら法律関係（権利・義務関係）が審判の対象となり、その標準時点は口頭弁論終結時である（民事執行法35条2⁽⁶⁾項）。これに対して、取消訴訟の場合には、もっぱら行政庁の行為（処分）が審判の対象となり、通説・判例によれば、その標準時点は処分時だと⁽⁷⁾されている。取消訴訟においてこのような処分時説が採られる理由は、行政

(5) ただし、民事訴訟の場合とは異なった対等化も必要であるため、原告の出訴の便宜も考慮して、同法12条2項以下で特別管轄を定めている。取消訴訟における裁判管轄の制度趣旨については、特別管轄および民事訴訟との対比を含めて、岡田正則「行政訴訟の管轄と裁判を受ける権利——行政事件訴訟法12条3項の立法史的・比較法的考察——」早稲田法学71巻3号（1996年）39頁を参照。

(6) 秋山幹男ほか『コンメンタール民事訴訟法Ⅱ [第2版]』（日本評論社、2006年）451-452頁、兼子ほか・前掲注（4）551-552頁、伊藤・前掲注（4）543頁など。

(7) 取消訴訟等の抗告訴訟を「行為訴訟」として特徴づけ、民事訴訟等における

権が行った処分の適否を司法権が事後的に審査するという構造を取消訴訟が採用していること、つまり裁判所は——口頭弁論終結時点における法令・事実状態ではなく——処分時点における法令・事実状態を基準として行政庁の判断の適否を審判すべきだと解されていることにある⁽⁸⁾。

では、処分取消訴訟において、前述の管轄裁判所の決定に関する提訴時標準時説と、上述の違法判断の基準時に関する処分時説とは、どのような関係に立つのであろうか。

提訴時を標準として管轄裁判所が決定される理由は、前述のとおり、裁判所における審理の安定化という点にある。すなわち、提訴後における当事者の法律関係・事実関係の変化に左右されることなく裁判所が審理を進められるようにすべきだという要請（審理の安定化の要請）に基づく。他方、違法判断の基準時に関して処分時説が通説・判例となっている理由は、裁判所における審理・判断の対象は処分の適否だという訴訟構造の理解にある。この理解は、一定の法律関係をいったん公権的に成立させた行政庁の行為（処分）について、裁判所が事後的にこれを見直す——取消権を行使する——ことこそが取消訴訟における裁判所の役割だという、審理・判断の対象に関する要請（処分の適否判断の要請）に対応している。上記の内容を要約すれば、管轄裁判所の決定に関する提訴時標準時説は、審理の安定化という訴訟制度上の手段に対応しているのに対して、違法判断の基準時に関する処分時説は、裁判所による処分の適否判断という訴訟制度上の目的に対応しているのである。

以上の比較検討の結果を前述（1）の検討の視点に即してまとめておく

「法関係訴訟」と対比する原理的な考察として、芝池義一「抗告訴訟と法関係訴訟」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅲ・行政救済法』（有斐閣、2008年）29頁。また、取消訴訟の審判対象に関する考察として、岡田正則「行政訴訟における取消訴訟の訴訟物——違法性一般説の帰結——」佐藤英善・首藤重幸編『行政法と租税法の課題と展望』（成文堂、2000年）3頁を参照。

(8) 取消訴訟における違法判断の基準時をめぐる議論については、南博方ほか編『条解 行政事件訴訟法 [第4版]』（弘文堂、2014年）226-228頁（深澤龍一郎執筆）など参照。

と、まず、①裁判所の管轄決定の標準時に関する制度目的は、民事訴訟と処分取消訴訟のいずれにおいても審理の安定化にあり、この点に関する両者の制度目的は同じである。一方、②審判機関の役割については、両者に違いがある。民事訴訟において審判機関が審判の対象とするのはもっぱら両当事者の法律関係であり、このため審判の標準時点は口頭弁論終結時になるのに対して、処分取消訴訟において審判機関が審判の対象とするのはもっぱら行政庁の処分であり、このため審判の標準時点は処分時だと解されている。③救済制度としての実効的な機能については、判決の第三者効や拘束力といった点に違いはあるが、審判機関の決定という検討点の面では両者は異ならないといえることができる。

(3) 処分取消訴訟と審査請求の比較検討

次に、処分取消訴訟と処分の審査請求とを比較してみよう。

まず同じ点として、審判機関による行政処分的事後的な見直しである点を挙げることができる。それゆえ、いずれにおいても、処分の適否判断の要請が強く働く。

一方、異なる点として、取消訴訟は裁判所(司法権)という第三者による審査であるのに対して、審査請求は行政権自身による自己審査であるという点、これに関連して、前者が当事者主義を採るのに対して後者が職権審理主義を採る点を挙げることができる。前述のとおり、行訴法11条1項・6項は、取消訴訟における実質上の当事者(被告)としての役割を処分行政庁に与えている。また、同法12条1項は、処分行政庁が不利にならないように、処分行政庁を基準とする一般管轄の制度すら採用している。このように、行訴法は、処分行政庁を訴訟当事者とみなして手厚い配慮をしているのである。これに対して、行審法は、処分行政庁に対して当事者としての位置づけを与えていない。行政不服審査制度における処分行政庁は、職権審理主義の下で、あくまでも「行政の適正な運営を確保する」(行審法1条1項)ための権限行使の対象にすぎないのである。このため、

処分行政庁の所在地の移動や権限承継等の法律関係の変化は、行審法の規律の対象とはなっていない。換言すれば、行審法が審判機関の定めに関連して行訴法11条1項かっこ書きに相当する規定を置いていないのは、「被告」を基準とする必要がないから、つまり、審査請求においては審判の権限を承継した行政機関——「行政の適正な運営を確保する」ための機関——があればよいのであって、訴訟でのように行政権を代表して処分行政庁が自律的な訴訟行為を行うことは前提とされていないからである。

それでは、取消訴訟と審査請求との間にある上記の差異は、審判機関の管轄決定という論点についてどのような意味を持つのであろうか。制度趣旨の視点から考察してみよう。

取消訴訟の裁判管轄に関する第1の制度趣旨は、両当事者間の攻撃防御の対等化にある。このうち、行政庁等の被告側を基準として裁判所の一般管轄を定める行訴法12条1項の趣旨は、被告の応訴の便宜および行政庁側の統一的な対応の便宜を図ることにある。第2の制度趣旨は、第三者的な審理における効率性の確保、すなわち、最も近接する裁判所に事件を管轄させることによって証拠収集や関係人の取調べの便宜を図り、もって適正で迅速な裁判を実現すること、である⁽⁹⁾。

一方、審査請求の審査請求先（審査庁の決定）に関する制度趣旨は、「審査請求人に対し、主任の大臣や地方公共団体の長の判断を受ける機会を確保し、併せて、行政事務の統一的な処理を確保する」点にあるとされている⁽¹⁰⁾。2014年改正行審法で審理員による審理等の当事者主義的要素が付加された⁽¹¹⁾とはいえ、処分行政庁は自律性を有する争訟当事者ではなく、適正な行政運営の確保を担う審査庁からコントロールを受ける対象機関という立場である。取消訴訟の制度趣旨と対比していえば、第1に、審査請求がさ

(9) 岡田・前掲注(5) 41-44頁および71-72頁。同条に関する最近の解説として、南ほか編・前掲注(8) 357頁以下(仲野武志執筆)がある。

(10) 小早川光郎・高橋滋編『条解 行政不服審査法』(弘文堂、2016年) 27頁・34頁(高橋滋執筆)。

(11) この点については、小早川・高橋編・同上153-157頁(友岡史仁執筆)参照。

れた時点における処分行政庁の防御の便宜を考慮する必要はまったくなく（それゆえ処分行政庁の所在地はまったく考慮されない）、したがって、審査請求時の処分行政庁がどの機関かということを経験として審査庁を決する必要はない、ということになる。第 2 に、審査庁は、第三者機関として審理を行うのではなく、一種の監督機関としてこれを行うので、審査請求時の法律関係よりも処分時の法律関係が審査対象として決定的な重要性をもつ、ということになる。提訴時標準時説が根拠としている審理の安定化の要請は、審査請求にあっては、処分行政庁の権限の承継ではなく、審査庁の権限の承継によって担保される。行審法が行政機関間の権限承継に関する争訟法上の問題として焦点を合わせているのは、処分行政庁の権限の承継ではなく、審査庁の権限の承継なのである。行訴法11条1項かっこ書きの処分行政庁の権限承継に相当する規定が行審法には存在しない一方で、行審法14条が審査庁の権限の承継に関する手続を定めているのは、このためだと解される。

取消訴訟と審査請求に関する以上の比較検討結果を前述（1）の検討の視点に即してまとめておく。

まず、①審判機関の管轄決定の標準時に関する制度目的については、取消訴訟と審査請求との間に大きな違いがある。取消訴訟は提訴時標準説によって管轄裁判所が決定される。その理由は、提訴後における当事者（処分行政庁を含む）の法律関係・事実関係の変化に左右されることなく第三者機関たる裁判所が審理を進められるようにすべきだという要請（審理の安定化の要請）にある。これに対して、審査請求制度においては、処分行政庁には当事者という位置づけが与えられておらず、審理の安定化の要請は処分行政庁の権限の承継ではなく、審査庁の権限の承継によって担保される。それゆえ、処分行政庁の防御の便宜を考慮して審査請求申立て時点の法律関係で審判機関を固定する必要性は存在しない。したがって、審査請求時標準説は妥当性を欠く。むしろ審理の安定化という面では、処分時点の審査庁で一貫させる方がその制度目的に資すると解されるので、処分

時標準説が妥当だということになる。

次に、②審判機関の役割について述べると、取消訴訟と審査請求はこの点において近似的である。いずれも審判機関による行政処分の事後的な見直しがその中心的な役割となっているからである。それゆえ、いずれにおいても、処分の適否判断の要請が強く働く。この要請は、取消訴訟においては、当事者主義の審理方法の下で、担当裁判所の審理の次元で対応されるのに対し、審査請求においては、職権審理主義の審理方法の下で、当該職権を担当する審判機関の事件管轄の次元で対応されることになる。すなわち、審査請求制度において、審査庁が一種の監督機関として処分の適否判断の要請に適切に対応するという役割は、処分時の法律関係において処分の適否判断について監督的な責任を負っていた審判担当機関が最も適切にこれを果たしうるのである。そうすると、処分時標準説が妥当だということになる。

なお、③救済制度としての実効的な機能を評価する際には、取消訴訟の場合と審査請求の場合とで公正性確保の仕方が異なることを理解しておかなければならない。前者の場合には、第三者的立場にある裁判所が審判機関となることによって公正性が確保されるのに対して、後者の場合には、行政権の自己審査であることを前提としてそれが確保される。すなわち、行審法は、審理員制度や行政不服審査会制度によって、制度的に公正性を確保することとしているのである。前述の通り、審査庁決定の標準時については処分時標準説を採用することが妥当だと解されるところ、この説を採用すると、本件撤回処分の審査請求先は沖縄県知事となり、委任の原権限庁であることになるが、上述の通り、そのことによって、沖縄県知事が審判機関としての公正さに欠けるという評価がされることはないのである。そもそも行審法は処分行政庁自身が審査庁になる場合さえも認めており（同法4条1号）、また、地自法255条の2第2項に基づく国交大臣への再審査請求の途も認められているのであるから、処分時標準説が審査請求制度の実効的な救済機能に何らかの支障をもたらすとは解されない。むしろ

ろ、地方自治の観点および公水法における適正な公益判断の観点からすれば、本件撤回処分に係る審査請求については、国交大臣が審査庁になるよりも、県知事が審査庁として処分の適否に関する審査を担当することの方が妥当だといえる。

4 結び

以上の比較検討および考察を要約し、結論を述べる。

都道府県知事からの委任に基づいて副知事が法定受託事務に係る処分を行い、その処分の名宛人が当該委任の終了後で審査請求期間内に審査請求を申し立てる場合における審査庁については、処分時点の法律関係に基づいて知事が審査庁になるという見解（処分時標準説）と審査請求の申立て時点の法律関係に基づいて所管大臣が審査庁になるという見解（審査請求時標準説）とが考えられる。民事訴訟や処分取消訴訟の場合には、被告（ないし処分行政庁）の応訴の便宜と訴訟上の攻撃防御の対等化という訴訟制度上の要請に基づいて、提訴時点を標準として管轄裁判所が決められる。それゆえ、訴訟の場合には提訴時標準説が採用されている。これに対して、審査請求の場合には、その申立ての時点において処分行政庁を基準点として管轄審査庁を決めるべき制度上の要請は存在しないので、審査請求時標準説は成り立たない。そして、審査請求の制度上の要請として決定的な重要性をもつと解されるのは処分時点の法律関係に基づく処分の適否判断の要請であるので、処分時標準説を採用することが適切である。

以上の理由から、上記審査請求の場合における審査庁は都道府県知事となる。

【付記】 本稿は、首藤重幸教授の早大ご退職を記念して同教授に捧げられるものである。献呈用の論文として、同教授の初期の研究業績である「行政法における信義則の展開の一性格」（早大法研論集16号・1977年、小野梓記念

賞受賞)、「税法における信義則」北野弘久編『税法の基本原理（判例研究日本税法体系1）』（学陽書房、1978年）、「ワイマール行政法学の一断面——信義則の展開を素材として——」（福井大学教育学部紀要Ⅲ・社会科学32号・1983年）に即した論考を準備していたが、果たせなかった。同教授にお詫びを申し上げるとともに、後の機会における履行をお約束することでお許しを乞う次第である。

首藤教授には、上記諸論文を公刊された当時からさまざまなご指導・ご助言をいただいていた。私が学部4年であった頃（1979年）、「研究」という進路相談への対応として、当時まだ大学院生であった同教授から雑司ヶ谷の居宅に招いていただいたことがあったが、その際、蔵書で壁も床も埋め尽くされている研究生活の様子を目の当たりにして、「研究」に対する心がけを感得したことを、今でもはっきりと覚えている。これまでに賜った学恩について、この機会に心からの感謝を申し上げたい（なお、本稿は、2019年7月に沖縄県宛に提出された鑑定意見書を補訂して作成したものである。本稿提出後に審査請求時標準説を採る福岡高那覇支判2019（令和元）・10・23裁判所HPに接したが、その検討は後日改めて行うことにしたい）。