

行政訴訟の管轄と裁判を受ける権利

——行政事件訴訟法一二条三項の立法史的・比較法的検討——

岡田正則

はじめに

一 行訴法一二条三項制定の意義

二 学説と裁判例の推移

(一) 「事案の処理に当たった」の解釈

(二) 「下級行政機関」の解釈

三 「事案の処理に当たった」の解釈の検討

(一) 一二条三項の意義

(二) 通説・判例の検討

(三) 近年の裁判例の検討

(四) 事務処理の実情からの検討

——年金の裁定実務を素材として——

(五) 小括

四 比較法的な検討

(一) ドイツ

(二) フランス

(三) アメリカ

(四) イギリス

(五) 小括

五 行政訴訟の土地管轄と裁判を受ける権利

(一) 「裁判を受ける権利」保障の隘路

行政訴訟の管轄と裁判を受ける権利

(一) 立法裁量の限界

——行訴法二二条違憲論について——

おわりに

(二) 司法裁量の限界

——行訴法二二条三項の運用違憲論——

はじめに

行政事件訴訟法二二条一項は、訴訟の管轄裁判所を原則として被告の所在地の裁判所とし、同三項は、例外として「当該処分又は裁決に関し事案の処理に当たった下級行政機関の所在地の裁判所」にも管轄を認めている。しかし今日、この第三項は、死文化の危機に瀕しているといっても過言ではない。

東京所在の中央官庁によって一元的に行われる処分に関する訴訟がすべて東京地裁の管轄ということになれば、地方在住者が訴訟を提起することはかなり困難になる。たとえば、社会保障関係の事件では、厚生大臣や社会保険庁長官が処分行政庁となることが多く、そして「恩給とか遺族年金というものは、その金額からみてわざわざ東京地裁に出頭するということは、国民にとって多大の経済的負担を与えるもの」⁽¹⁾であるので、原告たる国民が訴訟を断念せざるをえない場合が少なからず生じるであろう。特に年金関連の諸権利はほとんどの日本在住者に関わるので、こうした実務が国民生活に及ぼす影響はきわめて大きい。

本稿はこのような現状に鑑みて、裁判を受ける権利の保障という観点から行訴法二二条三項の解釈を再構成し、あわせて、立法による問題解決の方向を展望することを目的としている。そこで、まず、同項の成立過程とその意

義を確かめ、現在に至るまでの学説と裁判例の状況を概観した後に、通説・判例の解釈方法の問題点を指摘し、私見を提示する。あわせて、近年の裁判例がこの通説・判例の枠からも外れてしまっている現状を批判する。これらを通じて、一二条三項がなぜ死文化の方向に追い込まれたのか、その原因を解明したい。その上で、行政訴訟の土地管轄の制度が諸外国において戦後どのように整備されてきたのかを概観し、日本の制度の問題点と今後の課題を比較法的に明らかにする。最後に、一二条一項および三項を裁判を受ける権利保障の観点から評価し、日本におけるあるべき制度運用や法改正の方向を示す。

(1) 白井皓喜「管轄」ジュリスト九二五号(一九八九年)一五九―一六〇頁。同論文はこの問題を包括的に検討した唯一の文献である。

一 行訴法一二条三項制定の意義

戦前においては、行政裁判所が東京一箇所にしか存在していなかったため、土地管轄の問題は生じなかった(審級制を導入するなどの改革案は存在したが、この問題について十分な検討は及んでいなかったと思われる)。戦後の行政事件訴訟特例法は被告所在地の裁判所を専属管轄裁判所とする制度を採用した。その弊害は原告にとつてばかりでなく裁判官にとつても明白であったため、裁判官会同などでその緩和ないし廃止が要望され続けた。すなわち、「遠隔の地の当事者にとつては、経済的にも時間的にも大きな負担を課せられる結果となり、ひいては訴訟の遅延を来す虞がある」⁽¹⁾、あるいは「主務大臣の処分といつても、実際はそれぞれの地方でやっているのに、書類も地方に

あるし、関係人も地方にいたので、東京の判事はわざわざそこへ出張しなければならぬから、非常に困る⁽²⁾といった意見が出され、法制審議会で検討された結果、今日の行訴法一二条二項・三項の規定が導入されたのである。

行訴法一二条一項は、行特法四条を引き継いで、第一に被告行政庁の応訴の便宜を、第二に行政庁側の統一的对応の便宜を配慮した規定だと理解されている。⁽³⁾

一方、同一二条三項を設けた趣旨は、右のような専属管轄の弊害を是正し、①国民の権利救済の機会を拡張すること、および②証拠収集や関係人の取調べの便宜を図ることによって適正で迅速な裁判を実現すること、にあつたとみるのが一般的であり、妥当である。行政事件訴訟法案の作成作業にあつた法制審議会小委員会でのこの条項の検討経過をみると、右①②についておおよその合意があり、専属管轄を廃止して管轄を広げる方向は確認されていたが、他方で、広がりすぎることによる混乱も心配されていた。すなわち、管轄の問題でもめて訴訟が遅延することにして、裁判所が移送を押しつける途を開きすぎはしないか⁽⁴⁾といった懸念である。文言で検討経過をたどると、一九五六年の改正要綱草案では、A案「その処分または裁決に関し事案の調査をした下級行政機関」、B案「当該処分の主要な部分に関与した当該処分庁の下級機関」、C案「当該処分に関する事務を分掌する機関」の三案が併記されていた。しかし、A案は「調査」が狭すぎることに、B案は法文として客観性を欠くようにみえること、C案は組織法上の関係に限定されるおそれがあることなどの理由で採用されず、「実質的な関与」を示す文言が模索された。その後、「事案の処理に関与した下級行政機関」（五八年・改正要綱試案（第二次））から「事案の処理にあつた下級行政機関」（五九年・同（第三次案の整理案））を経て、「事案の処理に当たつた下級行政機関」（六一一年・改

正要綱」という文言に落ち着いた。「実質」が重要視された理由は、一方で原告の訴訟提起の便宜に配慮しながらも、他方で円滑な訴訟進行を図るために実際の証拠資料や関係人が中央にある場合には中央の裁判所の管轄とすべきだと考えられたからである。すなわち、「例えば、經由した地方庁が調査にあたっただけで、その裁判所へ「訴訟を」起こすとすると、さて裁判所が調べようと思つたときに、肝心の証人がみんな、そこにいないで、中央とかその他の方へ行つてしまつていたというようなことになれば、實際困ります。やはり肝心の、そのまま訴訟のポイントを決めることのできるような証人なり資料なりが、そこにあるということ、そこにあれば「そこを管轄する裁判所を」利用させようというのが、このねらい⁽⁵⁾」という発言が委員会の大方の考えを言い表していたと思われる。

一二条二項および三項の創設は、国会での提案趣旨説明では、訴訟前置主義の廃止と並ぶ国民の権利救済の便宜を図るための改正点として位置づけられ、国会審議および各方面からの意見聴取では概ね肯定的な評価を受けた。行訴法は六二年五月に原案通り可決・成立し、今日にいたつて⁽⁶⁾。

以上のところから、行訴法一二条三項の立法目的は①国民の権利救済の便宜②訴訟手続上の便宜を図ることにあつたが、実質的な事務処理が地方ではなく中央で行われた場合には②を重視して一般管轄(一二条一項)に戻るといふのが立法時の理解であつたことが明らかになつたと思われる。あわせて、「事案の処理に当たつた」という文言は法令上の事務分担ではなく、右の判断を行う際に裁判所が究明すべき事務処理の実態を言い表したものであること、およびその実態は証拠・証人の取調べという訴訟手続上の合理性の見地から認定されるべきものであることも、確認できたであろう。一方、一二条三項の問題点として、規定の仕方があまりに簡略であつたため、その後

の運用の中で立法者の意図が十分理解されない状況をつくりだしてしまった点を指摘できる。この問題は特に近年の裁判実務において顕著になってくる。

- (1) 『行政裁判資料』八号（一九四九年）六六頁以下。『同』一九号（一九五〇年）九六頁以下も参照。
- (2) 法制審議会行政訴訟部会第6回小委員会での関根委員の発言。塩野宏（編）『日本立法資料全集5・行政事件訴訟法（1）』信山社、一九九二年、一六七頁。
- (3) 杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』法曹会、一九六三年、四七頁、南博方（編）『注釈行政事件訴訟法』有斐閣、一九七二年、一四二頁。
- (4) 塩野（編）『日本立法資料全集6・行政事件訴訟法（2）』二二四一頁以下参照。
- (5) 同書一二五五頁、小沢委員の発言。
- (6) 以上の経緯については、塩野（編）・前掲注（2）（4）のほか、同（編）『日本立法資料全集38・行政事件訴訟法（4）』および『同39・行政事件訴訟法（5）』信山社、一九九四年の関連箇所参照。

二 学説と裁判例の推移

(一) 「事案の処理に当たった」の解釈

学説は、当初、行訴法一二条三項の「事案の処理に当たった」という文言を「単に処分庁の依頼によって資料の収集を補助した程度ではなく、その処分の成立に関与したことをいい、その関与する根拠が法令によると内規によるとを問わない⁽¹⁾」と解していたが、近年では「下級行政庁の事案の調査に基づく意見具申等によって、上級行政庁が処分をする等、処分の成立に関与することを意味する」、「単純に調査の囑託を受けて資料の一部を収集した程度

ではなく、積極的にその処分等に関与し、重要な影響を与えたことをいう⁽²⁾などと解釈している。裁判例の蓄積を背景として、「意見具申」や「重要な影響」というような、三項の適用を限定するための指標が解釈に取り入れられていることがわかる。最近では、このような限定的解釈に対して、三項の適用を広く認めるべきだとする批判⁽³⁾や、原告居住地の裁判所への訴訟提起をも認める制度にすべきだという改正提案⁽⁴⁾も出されている。しかし、全体としてみれば、同項に関する学説の検討はきわめて少数にとどまっている。

次に、裁判例（判例集に登載のもの）の推移を見てみよう。

〔1〕神戸地決一九六四（昭和三九）・五・一四訟月一一卷一号一一一頁

所得税更正処分審査請求却下裁決の取消訴訟。原告は原処分庁（西宮税務署）所在地を管轄する神戸地裁に訴訟を提起したが、同地裁は、原処分に関する同税務署の調査等は被告・大阪国税局長の裁決への関与とはいえないなどと判断して、大阪地裁への移送決定を下した。

〔2〕東京地決一九六五（昭和四〇）・六・一八行集一六卷七号四六頁

文部大臣を被告とする国立大学教員の懲戒処分の取消訴訟。「国立愛媛大学の管理機関が被告の下級行政機関であるかどうかはしばらくおくとしても、右管理機関が前記のごとく本件処分について実質上の権限を持っている以上、行政事件訴訟法一二条三項の趣旨から見て本件訴訟につき右大学管理機関の所在地の管轄裁判所たる松山地方裁判所も管轄を有するものと解するのが妥当である」として、原告の移送申立てを認容した。

〔3〕広島地判一九七三（昭和四八）・四・一九判時七〇〇号八九頁

（厚生大臣を被告とする原爆被爆者認定却下処分の取消訴訟（桑原訴訟））。管轄問題が争われることなく広島地裁に係属した。）

〔4〕金沢地決一九七三（昭和四八）・九・六行集二四卷八・九号九一三頁

建設省北陸建設局長を被告とする依願免職処分取消請求訴訟。「依願免職処分において当該職員を指揮監督する下級行政機関が、当該職員の真意をただし、慰留あるいは退職時期の交渉を行ない、任命権者に対し退職承認の可否や退職承認の時期を判断するための資料を積極的に収集提供し、あるいは右判断のための意見具申を行なうなど、処分の成立に積極的に関与し、これに重要な影響を与えた場合には、行政事件訴訟法二二条三項にいう事案の処理にあつた下級行政機関に該当するものと解すべきである」との解釈を示した上で、金沢工事事務所からの上申、意見具申、退職願の副申等を積極的な関与であり、かつ処分の成立に重要な影響を与えたものと認定して、被告の移送申立てを却下した。

〔5〕名古屋高裁金沢支決一九七四（昭和四九）・一・一八行集二五巻一・二号二一頁

〔4〕事件の抗告審。意見の具申等を「直属の上司としての個人的情誼からなしたにすぎない」とする被告側の主張を斥け、「一連の調査の一環となされたもの」「本件処分をなすに際して当然用意されるべき有力な判断資料」と認定し、原決定を維持した。

〔4〕〔5〕が二二条三項に関する重要なリーディング・ケースである。下級行政機関の関与を「意見具申」、「重要な影響」という指標を用いて肯定した。⁽⁵⁾「意見具申」が公務員の懲戒処分事件に即した指標であつた点に注意すべきである。

〔6〕神戸地決一九七五（昭和五〇）・二・二〇訟月二二巻七号一四二一頁

厚生大臣などを被告とする未帰還者留守家族等援護法二九条の調査義務の確認の訴えについて、厚生省との連絡について交渉の相手方になつた県民生部援護課の所在地の裁判所に訴訟を提起した。「兵庫県民生局援護課は地方公共団体たる兵庫県の機関にすぎず、被告らの下級行政機関とは認められない」として、被告らの移送申立てを認容した。

〔7〕大阪高決一九七五（昭和五〇）・四・八訟月二二巻七号一四〇九頁

〔6〕事件の抗告審。留守家族手当て・遺骨引取費用等の支給事務を都道府県知事に委任した際に、厚生大臣が一般的な要請として留守家族に出来るだけの便宜を与えるようとの指示があつたとしても、「未帰還者留守家族等援護法」二九条

所定の調査究明等の事務が国から兵庫県知事に委任された事実のないこと」は明らかであるから、県民生部援護課が「事案の処理に当たった下級行政機関」にあたらないと判断した。

[8] 広島地判一九七六(昭和五二)・七・二七判時八二三号一七頁

(厚生大臣を被告とする原爆被爆者認定却下処分取消訴訟(石田訴訟)。[3] 事件同様、管轄問題が争われることなく広島地裁に係属した。)

[9] 千葉地決一九七七(昭和五二)・五・二四行集二八巻五号五四一頁

地方郵政局長(東京所在)を被告とする特定郵便局職員の懲戒処分の取消訴訟。特定郵便局長がストライキ当日について原告らの「氏名、担務内容、欠勤状況及び業務運行状況……」を調査して被告に報告したことは認められるが、それ以上……積極的に資料を収集提供したり、右ストライキに参加した原告の処分について意見を具申したりしたことは認められないので、同郵便局長の行為を「事案の処理に当たった」ものとはいえないとして、東京地裁への移送の申立てを認容した。

[10] 仙台地決一九七九(昭和五四)・一二・一四行集三〇巻一二号二〇一七頁

厚生大臣を被告とする厚生年金保険遺族年金不支給処分の取消訴訟。「事案の処理に当たった」とは「資料の収集補助をなす程度では足りず、事案の調査を行ない、上級庁が処分をするに際して事案の調査に基づく意見を具申するなど実質的に処分の成立に関与することを意味すると解する」。社会保険事務所は「定型の請求書を請求者に交付し、必要事項の有無及び形式的な正確性、必要添付書類の有無を点検確認して被告の審査のために送付するのみで、受給権の存否を決定する事実関係について調査検討することはない」から、事案の処理にあつたとは認められないとして、被告による仙台地裁から東京地裁への移送申立てを認容した。

[10] が社会保障関係事件のリーディング・ケースである。社会保険事務所の審査事務は形式的性格のものであるので「実質的な関与」とはいえない、と認定した。この判断を契機として、地方機関が取り扱う社会保障関連の事務は形式的なものであり、「意見具申」も存在しないので従来の一二条三項解釈の指標に該当しない、という判

断が形成されることとなった。⁽⁶⁾

〔11〕奈良地決一九八二(昭和五七)・八・二六行集三三巻八号一七〇二頁

運輸大臣がした日本国有鉄道に対する旅客運賃等の認可処分のうち、ある特定営業区間に關する部分の取消しを求めた訴え。出先の陸運局などが認可事務の處理に關与することはない等の理由で、東京地裁への移送を認めた。

〔12〕盛岡地決一九八三(昭和五八)・八・一六訟月三〇巻三三五一二頁

農業者年金基金(東京所在)を被告とする経営移讓年金裁定処分の取消訴訟。市町村又は農業協同組合は被告から業務の一部を委託されているもの「右委託の範圍から農業者年金事業の給付に關する決定は除外されているのであるから」、これらの機關は「事案の處理にあつた下級行政機關」に該当しないと判断して、損害賠償訴訟とあわせて東京地裁への移送を決定した。

〔13〕大分地決一九八四(昭和五九)・一〇・八行集三三巻一三三頁

総理府(現総務庁)恩給局長がした公務扶助料受給権を失わせる旨の処分の取消訴訟。まず、地方自治法別表により恩給を受ける権利の裁定事務は都道府県知事の機關委任事務とされているうえ、恩給給与細則によると「請求者の住所地を管轄する都道府県知事及び厚生大臣を経由して被告に差し出すこと」となっているから、「被告と大分県知事は、本件のように旧軍人等の恩給請求手続については上級・下級の關係にある行政機關と認めるのが相当」と判断した。次に、「大分県知事は、……原告が事実婚状態にあつたとして失権事由を認定したうえ、米水津村長をして右認定にそう本件申立書を添付した請求書類を作成させ、これを厚生大臣を経て被告に送付し、被告は独自の調査を行なうことなく、本件申立書等の申請書類の審査によって本件失権処分をなしたものであるから、右大分県知事の行為は、独自の判断に基づいて処分の基礎となる資料を収集し、積極的に本件処分に關与して重要な影響を与えたものと解するのが相当」として、大分県知事を事案の處理に當たつた下級行政機關と認め、被告の移送申立てを却下した。

〔14〕福岡高決一九八五(昭和六〇)・一・一四行集三三巻一三三頁

[13] 事件の抗告審。「大分県知事は、本件扶助料受給権失権処分に関し、その基礎となる資料を収集し、しかもその資料は右処分に必要な影響を与えたというべきであるが、しかしそれ以上に右処分が相当である旨の意見等を具申するなど処分の成立に積極的に関与した事実はなく、また抗告人「Ⅱ被告」がそのような意見等に基づいて処分を行うべきことを定めた法令上の根拠も存在しないことに照らすと、右の資料収集及びその資料が処分に重要な影響を与えたとの事実だけから、ただちに大分県知事が……事案の処理に当たったものとは到底いい難い」と判断して、原決定を取り消し、東京地裁に移送した。

[13] は「独自の判断に基づく資料収集」を指標として知事の行為を「事案の処理に当たった」と認定したのに対し、[14] はこの認定を覆すために「法令上の根拠」という指標を過重的に用いた。この指標が後の裁判例に与えた影響は大きい。

[15] 京都地決一九八八(昭和六三)・一一・二九判時一三六七号

厚生大臣を被告とする原爆被爆者認定却下処分の取消訴訟(小西訴訟)。「事案の処理に当たった下級行政機関」とは「事案の処理に必要な調査をしその結果を処分庁に具申するなどして上級処分庁の意思形成に関与し、処分の成立に実質的に関与した下級行政機関を指す」。「本件において京都府知事は、申請書の經由庁として、申請書とその添付書類の作成部数等につき形式的審査をし、申請者の氏名、住所、生年月日及び申請疾病名等申請者に関する人的事項を記載した書面……を作成して被告に進達したにすぎないことが明らかであり、京都府知事が前示のような本件処分の成立に実質的に関与したものは認められない」と判断して、被告の東京地裁への移送申立てを認容した。

[16] 山口地決一九八九(平成元)・二・一六行集四〇巻四号三三二頁

社会保険庁長官を被告とする船員保険法遺族年金支給裁定処分の取消訴訟。「都道府県知事は機関委任事務として、裁定請求書の受理、点検を行う」が、これは「必要的記載事項や船員保険法施行規則の要求する添付書類の確認など形式的な点検事務にとどまるのであって、都道府県知事には、法令上受給権の存否に関する判断権限はなく、また、右につき、仮に被

告から判断を求められたとしてもこれに応ずるべき義務はない」ので、被保険者の死亡原因の調査や「死亡が職務外の事由による」との判断を記載した「事情聴取書」等を裁定請求書に添付した県知事の行為は、「事案を処理する権限のない機関のした事実行為にすぎず、積極的な関与を肯認することはできない」から、「事案の処理に当たった下級行政機関」に該当しないとして、被告の東京地裁への移送申立てを認容した。

[17] 広島高決一九八九(平成元)・四・一八行集四〇巻四号三二六頁

[16] 事件の抗告審。抗告棄却。遺族年金支給裁定請求書の受理進達事務と裁定に関する事務とを区別し、後者が県知事に機関委任されていないことをもって、下級行政機関に当たらず、したがって、死亡事由の調査および判断結果が記載された「事情聴取書」等を添付した知事の行為も「事案の処理に当たった」ものとはいえないと判示した。

[18] 最二小決一九八九(平成元)・六・八集民一五七号二五頁、金判八三三二号四二頁

[15] 事件の再抗告審。抗告棄却。「いかなる裁判所において裁判を受くべきかの裁判所の組織、権限、審級等については、すべて法律において諸般の事情を考慮して決定すべき立法政策の問題であって、なら憲法の制限するところではない」ので、行訴法一二条と原決定は憲法三二一条に違反しない。

[19] 東京地決一九九〇(平成二)・六・一三判時一三六七号一六頁

[15] 事件が東京地裁に移送された後、原告は、原爆被爆者認定却下処分が無効確認を求め訴えが京都地裁に提起され、同地裁が応訴管轄を有することとなったことを理由として、本件の京都地裁への再移送を求める申立てを行った。東京地裁は、行政事件訴訟法三八条一項および同一三条により京都地裁への再移送の申立てを認容した。

[20] 東京地決一九九一(平成三)・五・七、判夕七六七号八八頁

服役中の者とその養親(一八組)とが各地の刑務所長を被告として面会および私信の発受信を妨げてはならないことを求めた無名抗告訴訟。当該訴訟を国家賠償請求訴訟に併合提起することは許されないとして、各刑務所の所在地を管轄する地方裁判所に移送した。

[21] 長崎地決一九九二(平成四)・三・三〇判夕七九三号一四一頁

国民年金法による障害基礎年金および厚生年金保険法による障害厚生年金について社会保険庁長官がした不支給決定の取消訴訟。「佐世保社会保険事務所が両年金の支給要件に係る事実関係について実質的な審査と認定に必要な証拠資料の収集を行ない、被告は、右の審査の結果を基礎にして（すなわち、事実に沿った内容であることが確認された書面等の内容に基づいて）、原告が厚生法施行令別表第一の障害要件に該当するか否かを裁定したものとすべきである。」「そうだとすると、佐世保社会保険事務所は、本件処分について事案の調査を行うなどして処分の成立に関与した、あるいは、処理そのものに実質的に関与したということができる」から当該社会保険事務所を「事案の処理に当たった下級行政機関」であると認め、被告の移送申立てを却下した。

〔22〕長崎地判一九九三（平成五）・五・二六判時一四六五号六六頁

（厚生大臣を被告とする原爆被爆者認定却下処分の取消訴訟（松谷訴訟）。被告側が東京地裁への移送申立てを取り下げたため、長崎地裁に係属した。）

〔23〕福岡高決一九九三（平成五）・六・二一、判夕八四八号一三二頁

〔21〕事件の抗告審。原決定を取り消し、被告の東京地裁への移送申立てを認容した。「行訴法一二条三項にいう『事案の処理に当たった』とは、下級行政機関がその独自の判断に基づいて資料を収集し、これに基づいて処分庁が処分する際に意見を具申するなどして、処分庁の成立に積極的、実質的に関与した場合をいうもので、単に資料の収集補助をなした程度では『事案の処理に当たった』とはいえないものと解するのが相当である。」「佐世保社会保険事務所は、……記載事項の内容の存否等について独自の判断に基づき調査し本件裁定請求について意見を具申することをしていないし、また、このようにすべき法令上の根拠もないから、佐世保社会保険事務所は、原告人の本件処分に積極的、実質的に関与したとはいえず、従って行訴法一二条三項にいう『事案の処理に当たった下級行政機関』に該当しないというほかはない。」「なるほど、佐世保社会保険事務所が点検・補正した裁定請求書の記載事項の内容や添付書類が原告人の本件請求に関する処分の成立につき関わりがあることは、処分が右の記載事項の内容等に依拠する以上当然であるが、原告人がこれらの記載事項をどのように認識し評価して処分に至るかの過程については、これに佐世保社会保険事務所が関与することなど法令上まったく予定してお

らず、現に右説示のとおり右のような意味での関与はしていないのである」。

〔24〕金沢地決一九九三（平成五）・八・一二判夕八五九号一五六頁

社会保険庁長官を被告とする障害基礎年金の一部停止処分に対する取消訴訟。行訴法二二条三項の「事案の処理に当たった」というためには「当該行政機関がその行政処分について実質的な判断を行ったものであることが必要であり、単にいわゆる経由機関として申請書等の書類を受理して形式的な審査を行ったり、資料収集の補助を行っただけではこれに当たらないといふべきである。このことは、行政庁に処分について効果裁量が認められない場合であっても、別異に解すべき理由はなから、右の場合には処分成立の要件となる諸事実を揃えること又は処分の成立を前提として関連する処分を促す措置をとることをもって処分の成立に実質的に関与したものと解すべきであるとの原告の主張は採用できない」。まず、社会保険事務所の担当者による併給停止届書の提出の指導等は、単に提出者の便宜を図るための措置にすぎず、それ以上に、同事務所が本件処分に実質的に関与することは法令上も認められない。次に、国民年金法施行令二条六号にいう市町村長の「届書に係る事実についての審査」および国民年金市町村事務取扱準則二七条一項五号の返付措置は形式的事務にすぎない。さらに、石川県知事は、法令上の審査権を有しておらず、実際上も実質的な関与を行つたとは認められない。したがって社会保険事務所・市長・県知事の「各機関はいずれも本件処分の成立について実質的に関与をしたものとは認められない」と判断して、本件訴訟を東京地裁へ移送した。

〔25〕名古屋高金沢支決一九九三（平成五）・一二・二七判夕八五九号一三三九頁

〔24〕事件の抗告審。抗告棄却。「当該処分が羈束裁量であるかどうかは、あくまでも当該処分庁の裁量の幅に関する問題であつて、下級行政機関が当該処分につきいかなる関与をしたかとは無関係であるから、抗告人「原告」の右主張は、この点において既に失当である。のみならず、一件記録によれば、本件処分に際し、本件届書が市町村長に提出され、これが相手方に進達された場合、相手方（社会保険業務センター）における処理手続は、(1)該当する障害基礎年金が支給停止となつていないこと、または支給停止となつている場合でも当該届出に關しての支給停止ではないことを確認する。(2)当該届出に記載されている年金についての支給状況を確認し、障害基礎年金の支給停止を開始する年月日を決定する。(3)支給停止期

間内に、障害基礎年金が、全額停止となるのか又は一部停止となるのかの審査を行い、決定する。(4)当該支給停止に関するデータを機械入力する。との手順で行われることが認められるが、右によれば、右一連の手続において、相手方には、処分をなすにつき裁量の余地がなお存するのであるから、下級行政機関が単に処分の要件となる諸事実を揃えたり、処分の成立を前提として、関連する処分を促すような措置をとったからといって、実質的な関与がなされたものとは認められない。また、仮に本件届出に関して多少強力な指導があったとしても、「元々抗告人は……法律上届出義務を負っているものであるから、届出の指示が本件処分の成立に実質的に関与したものと認められない」。

ここで、裁判例の整理と要点の確認をしておく。まず、「事案の処理に当たった」の指標として掲げられているのは、①実質上の権限―[2]、②(積極的な資料収集や意見の具申などによる)重要な影響―[4][5][9][10][13][15][21]、③(処分を決定するような)事実関係についての調査検討―[10]、④独自の判断に基づく資料収集―[13]、⑤処分庁の意思形成への関与―[15]、⑥法令上の関与権限―[14][16][17][23][24]である。②が判例の理解として示されることが多いが、「実質」に着目している点で①～⑤は通説・判例の範囲内にあると考えられる。次に、後の裁判例になるほど、指標を増やし、認定のハードルを高くする傾向にあったことが確認できたであろう。そして、通説・判例は「意見の具申」や「積極的な資料収集」といった指標をあくまで「実質的な関与」の例示として理解している点には相応の注意を払うべきである。この点から見ると、「23」の判断のように「意見の具申」が存在しないことをもって「実質的な関与」がないと即断することは許されない解釈だといふべきであろう。第四に、「13」↓「14」↓「21」↓「23」は抗告審で逆転の判断が下された例であるが、いずれも②↓⑥と指標をずらすことによって被告の移送申立てを認めている。実際の事務のあり方ではなく法令に指標を求めることは、後述のように一二条三頁の解釈から逸脱しているといわねばならない。最後に、近年の事例のほとんど

が社会保障関連のものであることにも注意すべきである。

（二）「下級行政機関」の解釈

学説では、組織法上の下級行政機関のほか、国の機関委任事務における地方公共団体の長も「下級行政機関」に含まれ、「最終的には上級行政機関の意思が優越するような関係であれば、これに該当する」と解されている⁽⁷⁾。裁判例では、「17」での「法令上資料収集や意見具申等の権限を有する行政機関に限らず、内規等により運用上資料収集や意見具申等の関与が求められている下級行政機関であってもよいが、その事案の処理に関して何らかの意味で指揮命令に服する関係にあることが必要である」という解釈が、最も明確だと思われる。

このような解釈は是認できるが、しかし、すべての裁判例は最終的にこのような実態の存在を指標とするのではなく、法令上の委任関係を指標として判断している。①事務の委任関係を肯定して「下級行政機関」たることを認めたもの—「10」「13」「21」「23」、②委任関係を否定してこれを認めなかったもの—「6」「7」、③事務の委任関係を肯定しながら処分権限の委任がないことを理由としてこれを認めなかったもの—「12」「16」「17」。①と②の区別が—判断の指標に問題はあるが—通説・判例と考えられ、③は通説・判例の立場からも逸脱しているように思われる。なお「23」では、社会保険事務所を「県の機関であって、社会保険庁の下級行政機関ではない」とする国側の主張はしりぞけられた。

さて、以下「事案の処理に当たった」の解釈に主眼をおく都合上、ここで「下級行政機関」の解釈について検討しておく。「17」は、船員保険法の遺族年金支給に関する事務を裁定請求書の受理進達事務と裁定に関する事務と

に区分し、後者が県知事に機関委任されていないことをもって、下級行政機関に当たらないと判示した。このような区分に基づく判断は、第一に、受理進達事務が「裁定に関する事務」の一環としての位置を占めていること、第二に、これが実質的に裁定にかなりの影響力をもつ事務であることを、ことさら無視している点に問題があると思われる。行訴法一二条三項の中心問題は、処分権限を上級行政庁が保持している場合における下級行政庁の関与の程度なのであるから、「判定権限の委任がない」のはいわば当然のことであって、この委任がないことをもって「上級・下級の関係にない」とすることは論理的に存在しえないものを要求する無謀な解釈だといわねばならない。自らの示した解釈基準に即して「何らかの意味で指揮命令に服する関係」が存在するの可否かという「実質」を検討することこそが必要だったのでなかろうか。⁽⁸⁾

- (1) 杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』法曹会、一九六三年、四九頁。
- (2) 園部逸夫(編)『注解行政事件訴訟法』有斐閣、一九八九年、二〇七～八頁(福岡右武担当)。
- (3) 白井皓喜「管轄」ジュリスト九二五号(一九八九年)一五六頁、松井茂記「裁判を受ける権利」日本評論社、一九九三年、一五八～一五九頁、尾藤廣喜「行政訴訟は本当に市民のものか」朝日新聞一九九三年五月一八日付(論壇)。
- (4) 山村恒年「行政争訟法改正試案」自由と正義四五卷六号(一九九四年)八〇～八一頁、八五頁。
- (5) 「5」の判例評釈として、永田一郎・自治研究五一卷一号(一九七五年)一四八頁がある。
- (6) 本件の判例評釈として、池村好道・自治研究五七卷一〇号(一九八一年)一四一頁がある。
- (7) 園部(編)・前掲注(2)二一〇頁。通説・判例とみてよい。
- (8) 同様の理由から、任命権の存否によって「下級行政機関」に該当するの可否かを判断すべきだと主張する永田・前掲注(5)も、本項の意義を誤解していると思われる。

三 「事案の処理に当たった」の解釈の検討

（一）一二条三項の意義

まず、本条項の中心的意義を考えてみたい。立法の趣旨は国民の権利救済の便宜および訴訟手続上の便宜を図ることにある点を先に確認したが、さらにいえば、本条項は、裁判を受ける権利の保障の一環として、行政訴訟手続における当事者の実質的平等を図る規定の一つだと解することができるように思われる。以下、詳論する。

行訴法一二条一項は民事訴訟法一条にならった規定だと見てよい。ところで、この民法一条が被告所在地の裁判所を管轄裁判所とする原則を採用しているのは、「予め相当な準備をした上で提訴する原告は不意打ちされる被告と人的に関係のある地点の裁判所に向いて争うべきものとするのが公平であるし、理由のない訴えによる被告の損害をできるだけ軽減し、また、被告の応訴の出来ないし困難を見越した濫訴を抑制するために適当であると考えられるから」だとされる。¹⁾すなわち、民事訴訟法一条は、原告と被告の対等性を確保するために被告の応訴の便宜を考慮して、この一般原則を規定しているのである。この点を行政訴訟についてみると、行政訴訟の原告は、行政庁の処分により一方的に権利義務関係を変動させられた者であり、このような相手方の攻撃に対して自己の権利を防衛するために訴訟の提起を余儀なくされた者である。したがって、行政訴訟の原告は民事訴訟での被告と同じ立場にあるといえよう。その上、三カ月以内に出訴しなければ自己の権利を守れないので、「予め相当な準備をした上で提訴する」ことは不可能である。それゆえ、裁判管轄の原則的な観点に立ちもどれば、みだりに被告行政

庁の応訴の便宜だけが配慮されてはならないのであって、行政訴訟の裁判管轄は可能な限り原告の所在地とすべきだ、ということになる⁽²⁾。被告たる行政庁は法的知識・資力・証拠収集能力・組織力（訴訟に投入できる人員など）・法的権限（一方的に法関係を形成し維持できる権限）のいずれの面からしても圧倒的に優位な立場にあり、また全国どこでも応訴する能力をもっているから、上記のような原則的な観点から当事者間のこのような不対等な関係を是正することは訴訟法解釈の不可欠の課題だと思われる。行訴法一二条三項の導入の趣旨として挙げられる「国民の権利救済の便宜」もこの方向性をもっていることは確かであり、同じくまた「証拠収集や関係人の取調べの便宜を図ることによる適正で迅速な裁判の実現」という立法趣旨も最終的には国民の裁判を受ける権利に資することを目的としていると解するのが正当であろう⁽³⁾。

なお、民事訴訟法の規定について付言すれば、四条、九条は事務所・営業所の所在地の裁判所にも管轄権を認め、さらに最近の民訴法改正論議のなかでは、約款中にある本社所在地を裁判管轄地とする旨の条項を無効とする規定を盛り込む方向で検討が進められている。これらはすべて、裁判管轄についての当事者の実質的な平等を図ろうとするものだと評価できよう。

(二) 通説・判例の検討

次に、通説・判例の考え方を検討してみたい。これまでの「事案の処理に当たった」の解釈は、四つに整理できると思われる。

第一説は、形式的関与説（当該事務に関して下級行政機関による事実上の取り扱いが存在すれば、事案の処理に当た

ったものとみなす」とする説）である。「15」「18」「22」関連移送申立事件での原告側の主張がこれにあたる。これは原告の訴訟提起の便宜を重視した説であるが、本条項の解釈論としては難点が多いと思われる。なぜなら、一つには、本条項の立法趣旨には、原告の便宜と並んで証拠調べ等の訴訟手続上の便宜を考慮することも含まれているし、もう一つには、立法者意思とは明らかに異なるこのような解釈が妥当性を持つためには何らかの立法的な処理が必要だと思われるからである。第二説は、処分の性質に応じて関与の実質を判断しようとする見解である。実質的関与説としておく。この点に關する立法者の意思は必ずしも明確ではないが、「事案の処理」を「内容を決定する材料を全部整えるというようなもの」と理解するとか、「⁽⁴⁾主要か主要でないかは別として、いやしくも実質的な部分に若干でも関与すれば、みな四項「II後の三項」で管轄が生じるという考え方なら、はつきりしている。それでもいいのではないかと私は思うのですけれど」という見解⁽⁵⁾にみられるように、主要な見解は第三説よりもこの説に近いといえる。裁判例でいえば、社会保険事務所の事務処理について詳細な認定を行った「21」がこの説に該当する。私見もこの説に属する。第三説は、関与の実質よりもむしろ関与形式に着目し、これを指標化して判断しようとする見解である。関与形式指標説としておく。通説・判例の理解は、抽象的には第二説と第三説にまたがるが、実際の適用の場面では第三説の方法を採っているとみてよい。具体的には、「事案の処理に当たった」か否かを判断する際に、意見具申の有無、処分への重要な影響の有無、独自の判断に基づく資料収集の有無などを指標として用いる、という解釈方法である。そして第四説が、裁判例の推移のところで示した⑥の解釈、すなわち法的権限指標説である。この説の問題点については後述する。

ここで、第三説の問題点を指摘し、第二説の論拠を示すこととしたい。第三説の問題点は、「事案の処理に当た

った」の解釈に際して処分の性質を考慮せずに同一の基準で一律に処理しようとしていることにあると思われる。たしかに、帰化の許可や公務員の懲戒処分の場合には、処分行政庁に自由裁量の余地があるので、下級行政機関からの意見の具申などの関与形態がありうるし、また、これがなければ上級行政機関は独自に判断しえないであろう。⁽⁶⁾しかし、年金の裁定のような、要件審査だけで裁量性のない処分の場合には、下級行政機関の関与形態は当然異なったものとなる。

私見によれば、この種の処分の場合には「内容を決定する材料を全部整える」行為を「事案の処理に当たった」ものとする解釈が妥当だと考える。そして、一二条三項の立法趣旨を考慮すれば、下級行政機関によるこのような行為による関与があつたにもかかわらず本項の適用を否定するためには、移送を申し立てる被告行政庁の側が、国民の訴訟提起の便宜を否定してもなお被告所在地で訴訟手続を進める必要性が存在することを立証しなければならぬと解する。

このように解する理由は、第一に、右のような解釈が立法趣旨に最も近いと考えられるからである。すなわち、年金裁定のような裁量性のない処分の場合には、判断資料をそろえる行為の比重がきわめて大きく、その行為がかなりの程度処分権者の判断を左右すると考えられるし、また、実際に原告と対面しながら資料を収集し必要に応じて調査を行う機関の所在地で裁判を行うことが、本条項の立法趣旨に最もかなうと考えられるからである。第二に、実は右のように解する方が、通説・判例の理解と整合性を有するからである。つまり「単に処分庁の依頼によって資料の収集を補助した程度では「事案の処理に当たった」とはみなされない」という立法者や通説・判例にみられる解釈は、逆にいえば、「資料収集に全責任を負う場合にはこれに該当する」ということの言い換えだと解し

うるのである。第三に、事務の性質から見て、争訟についての対応も地方の行政機関に委ねるのが妥当だからである。つまり、財政的な責任から中央の行政庁が処分権者になり、うることは否定できないとしても、このような責任と国民生活に関する基本的なサービス提供の責任とは区別されるべきであり、後者にあつては国民生活に密着した行政機関が担当することが望ましいし現にそのようになっていゝことからすれば、このような機関が国民との間で紛争においても対応することが望ましいと考えられるからである。第四の理由は、訴訟法的な原則、つまり訴訟当事者の実質的な平等の確保という観点からしても、私見のような解釈が望ましいことである。後述のように、訴訟当事者の実質的な平等(あるいは武器対等の原則)は、憲法三二条が要請する公正な裁判手続の一環である。

以上のような解釈は、原爆被爆者認定却下処分を争つた「3」「8」「15」「22」の各事件が最終的にはすべて原告居住地の裁判所の管轄になつてゐること、国側も原告側の事情を認めて応訴せざるをえなかつたこと、そしてこのような管轄によつて何らの支障も生じなかつたことをみても、現実的な妥当性をもつてゐると思われる。

一方、一定の裁量性のある処分に関しては、下級行政機関の関与が当該裁量に対して影響を及ぼす可能性の存否あるいは証拠・証人等の所在地の状況などを、訴訟手続の見地から総合的に評価して裁判地を決すべきことにならう。いずれにしても、右に述べたところから理解されうるように、原告たる国民の意に反して被告行政庁の所在地で裁判を行うのが妥当だといふ判断を裁判所が下すためには、相応の理由が存在しなければならぬのである。

(三) 近年の裁判例の検討

最近のいくつかの裁判例での判断は、行訴法一二条三項の一般的な解釈としてはほぼ通説・判例に沿う理解を示

しながら、具体的な解釈では第四説（法的権限指標説）に基づくという方法を採用している〔14〕〔16〕〔17〕〔23〕〔24〕など。たしかに、裁判官の性向からすると、何らかの法的に意味のある指標に基づいて処理する方向に傾くことは理解できる。しかし、第一に、右のような方法は、法解釈の方法として許されるものではない。なぜなら、このような方法を用いればどのような判断でも通説・判例の装いを持たせることができるし、他方で、通説・判例の内容は著しく歪められることになるからである。第二に、解釈内容も問題である。もし第四説に従うならば、通常「事案の処理に当たった」場合の典型例として示される帰化手続における（地方）法務局からの意見具申や公務員の懲戒処分における上司の意見具申なども、「法令上で予定されていない」あるいは「処分庁が下級行政機関の意見に基づいて処分を行うべきことを定めた法令上の根拠は存在しない」といった理由で、下級行政機関がいかなる行為を行ったとしても事案の処理にあつたものとはみなされないことになろう。法的権限の存否に解釈の指標を求めることは、私見の立場から批判されるだけでなく、通説・判例の理解からも外れるものと評価できよう。

ところで、近年の裁判例がこのように法的権限を指標とする解釈に陥りがちであること、より一般的には一二条三項が死文化の方向に追い込まれていることには、実は構造的な原因があることも看過してはならない。まず、土地管轄をめぐる争いの経過をたどってみよう。①原告がその居住地の管轄裁判所に訴訟を提起する、②被告が行訴法一二条一項に基づき被告所在地の管轄裁判所への移送を申し立てる、③その理由は「地方の機関は事案の処理に当たっていない」ということであり、その際に示される証拠は、組織法上の権限配分に関する法令であつて事務処理の実態ではない、④事務処理の実態を把握しているのは被告だけであり、原告側は一二条三項に即した立証をなしえない、⑤この結果、裁判所はもっぱら被告提出の証拠に基づいて判断することになる、⑥これにともなつて、

裁判所は原告の権利救済の便宜や証拠・証人の取り調べの便宜という点をまったく考慮することなく、組織法上の権限配分を根拠として管轄裁判所を判断してしまふ、ということになるのである。法解釈をする際に裁判官が何らかの客観的基準を求めて法令に頼る性向があることも、このような裁判所の姿勢に拍車をかけている。これらの結果、一二条三項の立法趣旨が没却されるわけである。どこを転換すべきなのだろうか。重要なポイントは、立証責任の配分にあると思われる。「実質的な事務処理が地方ではなく中央で行われた場合には訴訟手続上の便宜を重視して一般管轄に戻る」という立法時の理解および両当事者の右のような状況を考慮すれば、被告行政庁側が、被告所在地を裁判管轄地とすべき訴訟手続上の必要性を立証する責任を負うべきことにならう。その際、被告側は、その必要性が原告の権利救済の便宜や原告側の証人および証拠調べの便宜を否定すべき程度にまで切迫したものであることを証明しなければならない。このようにしてはじめて、一二条三項の立法趣旨に即した立証責任配分がなされたといえよう。

（四）事務処理の実情からの検討——年金の裁定実務を素材として——

〔10〕事件以降たびたび争点になっている年金の裁定実務を例として検討してみよう。

国民年金法施行令一条一号によれば、障害厚生年金に関わる請求については「権利の裁定の請求の受理」と「その請求に係る事実についての審査に関する事務」だけを都道府県知事に行わせ、「権利の裁定に関する事務」は社会保険庁長官が行うことになっている。そして、厚生年金保険法施行規則および通達によって、知事から委任を受けた社会保険事務所が『国民年金・厚生年金保険・船員保険年金給付裁定請求書の進達事務の手引』に基づいてこ

の裁定請求の取扱事務を行うものとされている。この『手引』によると、社会保険事務所の事務には、診断書等で示された障害が国民年金法施行規則別表・厚生年金保険法別表に掲げる疾病または負傷によるものであるかどうかの判断や障害が業務上で生じたものか否かの確認も含まれている。また、上記『手引』によれば、社会保険事務所は独自の判断に基づいて請求書および添付書類の記載事項について調査・検討する権限を有し、現に「21」事件において佐世保社会保険事務所は、いったん申請書類を返戻し、その後さらに追加の診断書の提出や診断書の記載内容の訂正をさせるなどの行為を独自の判断で行っている。これらの行為は、社会保険庁長官の判断に少なからぬ影響をもっている。この点は「23」事件において社会保険庁長官側が「社会保険事務所が行う『障害要件』の審査のみに基づいて抗告人「II被告」が障害の状態を認定しているものではない」と主張していることからうかがえる。

一方、事務の実態をみると、筆者の知る限りでは、処分庁たる社会保険庁長官（社会保険業務センター）が調査や事実関係の審査を直接行うことはなく、追加の資料の提出や再調査は社会保険事務所が担当することになっている。つまり、裁定に関する資料の収集はすべて担当の社会保険事務所が行うのである。このような事務の実態を「資料の収集を補助した程度」とみなすことはできないであろう。

これに対し、社会保険庁長官の裁定事務は、障害状態の認定を除けば、ほぼ機械的に処理されているように見受けられる（障害認定にしても上述のような状況にある）。たとえば「25」の認定にあるように、併給調整関係の届書に関連して社会保険庁長官が行う「裁定」の内容は、年金の支給状況の確認、支給停止年月日の決定、全額停止か一部停止かの決定、停止データの機械入力、にすぎない。いずれも事実行為もしくは機械的な判断行為であって、処

分庁に裁量の余地はない（したがって「25」の判断は行政裁量の理解について初歩的な誤解をしているといわざるをえない）。このように事務の実態に照らしてみても、主として事案の処理にあたっているのが下級行政機関たる社会保険事務所であることが理解できよう。

以上のように、事務配分の制度と実態に鑑みれば、年金の裁定事務を例としてみる限り、行訴法一二条三項にいう「事案の処理」には「内容を決定する材料をすべて整える行為」が当然に含まれると解すべきである。⁽¹⁾

（五）小括

以上、行訴法一二条三項は行政訴訟手続における当事者の実質的平等を図る規定の一つだと位置づけるべきこと、その解釈としては第二説の実質的関与説を採るべきこと、一二条三項の適用を否定する場合には被告側が否定する必要性について立証の責任を負うのが公正な立証責任配分であること、事務処理の実情からしてもそれが妥当であることが、明らかに became と思われる。

- （1）新堂幸司・小島武司（編）『注釈民事訴訟法1』有斐閣、一九九一年、一四六頁（佐々木吉男担当）。
- （2）同旨、判タ八五九号一四二頁所載の「25」事件・抗告人側準備書面。
- （3）訴訟当事者の平等については、さらに、岡田正則「行政訴訟における訴訟代理と当事者の実質的平等」金沢大学教育学部紀要（人文・社会科学編）四三号（一九九四年）一〇五頁以下参照。
- （4）法制審議会小委員会での田中二郎委員の発言。塩野宏（編）『日本立法資料全集5・行政事件訴訟法（1）』信山社、一九九二年、五七〇頁。
- （5）同委員会での入江委員長長の発言。同書五七〇～五七一頁。

(6) 帰化の許可手続については、昭和二五年六月一日民事甲第一五六六号各法務局長・地方法務局長あて法務庁民事局長通達参照。經由序たる法務局または地方法務局は「国籍法に掲げる許可の条件を備えているかどうか及び帰化をしようとする動機について調査した上申請の許否について意見を附し」、本人からの書類とともに本庁に送付すべきものとされている。

(7) 以上をふまえれば、社会保険事務所が「受給権の存否を決定する事実関係について調査検討することはない」という「10」の認定の誤りは明らかだろう。「10」の判断および池村・同伴評釈（自治研究五七卷一〇号一四一頁）を批判した白井「管轄」ジュリスト九二五号（一九八九年）一五九頁の指摘は適切である。

四 比較法的な検討

行政訴訟の土地管轄の問題は、いわゆる先進諸国ではどのように取り扱われているのだろうか。ドイツ、フランス、アメリカ、イギリスの制度を概観してみたい。

(一) ドイツ

いずれの行政系諸裁判所についても詳細な規定がおかれている。

行政裁判所の土地管轄をみると、旧法（一九五二年制定の連邦行政裁判所法二一条）は被告行政庁の所在地を管轄する普通行政裁判所が管轄権を有するとしていたが、現行の行政裁判所法（一九六〇年制定）は、これに大幅な変更を加え、詳細な規定を置いた。まず、不動産等の場所に関連する争訟については係争不動産等の所在地を管轄する裁判所に係属するものとした（同法五二条一項）。次に、連邦官庁等の行為に関しては、官庁の所在地を管轄する

裁判所が原則であるが、庇護事件に関しては原告の居住地の裁判所に係属する（同条二項）。その他の場合は、行政行為がなされた土地を管轄する裁判所（ただし、二以上の裁判所管轄区域にまたがって管轄権限を有する官庁が行った行政行為の場合は原告の所在地を管轄する裁判所）に係属する（同条三項）。以上に対する例外として、公務員・軍務関係の争訟は原告の勤務地（勤務地がないときには居住地）の管轄裁判所に係属する（同条四項）。

財政裁判所の場合には、原則は官庁の所在地を管轄する裁判所であるが、被告が最高財政官庁の場合は原告の住所等のある土地、関税・消費税については課税要件事実が実現されるところを管轄する裁判所に係属する（財政裁判所法三八条）。

一方、社会裁判所については、原則として原告の居住地を管轄する裁判所に訴訟が係属する。雇用関係の場合には就業地を管轄する裁判所に出訴することも可能である（社会裁判所法五七条一項）。原告が国外にいる場合に被告の所在地を管轄する裁判所に係属することになる（同条四項）。行政裁判所法や財政裁判所法の場合とは異なり、社会裁判所法が原告の居住地を原則とする土地管轄の制度を採用しているのは、原告の権利保護を最優先に考えたため、つまり関係人が近在の裁判所で裁判を行えるようにすることにより、社会法上の諸請求を容易に実現できるようにするためである¹⁾。

（二）フランス

一九五三年に行政裁判所が創設されたことにともない、同年一月二八日の行政命令（デクレ）は、行政訴訟に關する土地管轄について、行政決定をなした機関の所在地を管轄する裁判所が権限を有する、と定めた（今日の行

政裁判所・行政控訴院法典／行政命令編四六条に対応)。しかし、中央集権制の色彩が強いフランスにあつては大部分の決定がパリで下されるので、パリ地方行政裁判所の負担過重の問題が生じた。そこで一方で負担の地方分散を考慮しながら、他方で原告国民側の救済の便宜を図るために地元での処理が要請されることとなつたのである。この目的を達するために、一九六〇年一月二七日の政令一五一〇号により上記の管轄原則に対する例外規定が導入された。⁽²⁾

現行の行政裁判所・行政控訴院法典／行政命令編によれば、行政訴訟の管轄権限は、それぞれつぎの場所を管轄する行政裁判所に属するものとされている。すなわち、退役軍人・追放外国人・レジスタンス参加者の資格に関する訴訟については原告の居住地(五〇条)、不動産に関する訴訟についてはその所在地(五一一条)、個人を対象とした警察処分に対する訴訟については原告の居住地(五二条)、合議体の委員の指名・選任に関する事件については当該合議体の所在地(五三条)、職業・営業上の活動に対する規制等に関する訴訟については規制対象の所在地(五四条)、契約および取引に関する訴訟については契約での請負場所・履行地(五五条)、公務員関係の訴訟については配属地(五六条)、地方公務員の年金に関する訴訟については当該公共団体の所在地、それ以外の年金に関する訴訟については支払い(給付)地(年金の支払地がない場合または拒否処分の場合の訴訟については申請人の居住地)(五七条)、賠償訴訟については①処分に関する訴訟の管轄と同じ②公共工事にとまう損害の場合は損害を発生させた場所③その他の場合には申請者の居住地(五八条)、地方公共団体や公法人に対する国の処分に対する訴訟については当該公共団体等の所在地(五九条)、などである。⁽³⁾

一方、社会保障関係の事件は、社会保険機関(全国被用者疾病金庫、全国被用者老齢保険金庫等)の理事会に設け

られている不服申立委員会などへの不服申立を経た後、当該機関等を被告とする民事訴訟として提起され、社会保障事件裁判所に係属する。この裁判所は、既存の社会保障関連の裁判的機関の改編によって一九八五年に設けられた。今日では、概ね一県に最低一カ所、全国では一一三カ所に配置され、八七年以降の事件数は全国レベルで毎年十万件を超えているとされる。⁴⁾ 上訴は、控訴院、破毀院に対して行われる。

(三) アメリカ

通常の民事訴訟と同様に、政府を被告とする訴訟に關しても裁判地 (venue) の選択は原告にとって重大な関心事である。まず、この点に關する連邦地方裁判所の管轄規定をみてみよう。

かつて政府行為の司法審査を求める原告は、一般的管轄規定（合衆国法典タイトル二八・一三三一条 § 8 D. S. C. 1331等）の下で、被告行政庁の所在地であるワシントンDCを管轄する連邦地方裁判所に訴訟を提起しなければならなかった。多くの原告にとってこの裁判所は不便で費用のかかるものであった。一九六二年、連邦議会はこのような管轄原則を変更し、今日同一三九一条e項で具体化されている規定を制定した。この条項によれば、他に何らかの制定法が個別的に別様の規定を設けていない限り、合衆国の官吏もしくは職員、行政庁または合衆国自体を被告として提起する訴訟の裁判地は「(1)訴訟における被告の所在地、(2)訴訟原因が生じた場所、(3)係争不動産の所在地、(4)係争不動産が存在しない場合には原告の居住地」のいずれでも適法とされることになったのである。とはいえ、ブレイヤーとステュワートによれば、このような立法的解決が図られたにもかかわらず、事態はそれほど改善されなかった。その理由は、制度上の原告（団体）の多くが連邦の行政庁と同様にワシントンDCを所在地として

いることによる。特に、処分によって直接的に影響を受ける地方の人々からあまりに遠く離れたところで訴訟が行われる点が問題視されている。批判者たちが提案する法改正の方向は、①行政庁の行為が住民に対して実質的に影響を及ぼす場所においてのみ訴訟提起を行いうるものとすべきこと、②（申し立てに基づいて）行政庁の行為が実質的により大きな影響を及ぼす場所を管轄する地方裁判所や控訴裁判所に訴訟を移送するものとすべきこと、である。⁽⁵⁾

一方、社会保障関係の争訟手続は社会保障法によって規定されている。同法によれば、連邦保健・社会福祉省長官の決定に対する司法審査は、連邦地方裁判所への民事訴訟の申し立てによって行われる（二〇五条 \parallel 42 U. S. C. \parallel c 項八号）。この民事訴訟は、原則として当該決定の通知を受け取ってから六〇日以内に、原告が居住する区域もしくは主たる事業を行っている区域を管轄する連邦地方裁判所に、または、裁判管轄区域とすべきいずれの場所にも居住地も主たる事業地も存在しない場合には、コロンビア地区を管轄する連邦地方裁判所に、提起されねばならない（同条g項）。また、同長官に対する州の訴訟は、当該州所在地を管轄する巡回連邦控訴裁判所に提起すべきものとされている（同法一一六条 \parallel 42 U. S. C. 1316 \parallel b 項三号）。

(四) イギリス

もともと国王は裁判地の選択権を有していたが、今日ではこの特権は行使されなくなっている。現在の行政事件の訴訟管轄は高等法院・女王座部に属する。一九七〇年までは、巡回裁判により各地で法廷が開かれていた。しかし、同年の司法制度改革にともなう法改正（七一年裁判所法——後に八一年最高法院法に一部統合）により、巡回裁判

は廃止され、イギリス各地で法廷を開くべきものとされた（同法二条）。巡回裁判廃止の理由は、①巡回裁判の開廷地の配置が適正でない、②裁判が開かれる頻度・日数が不十分、③事件との関連で日程を決められないために審理のし残しが生じやすいし、審理遅延の原因ともなっている（特に、後回しにされる民事事件の場合）、④移動の時間や行政区域との不対応など非効率な面が多い、などであった。⁽⁶⁾

司法審査の申立てはロンドンにある大法官国璽部 (Crown Office) に対して行われるが、審理は、裁判官の許可をえた後、各主要都市で開催されることになる。ロンドン以外で高等法院が設置される場所は大法官の指示に基づいて決定される（八一年最高法院法七一条二項⁽⁷⁾）。

しかし、最近では、①庇護事件の増加などによる受訴件数の著しい増大およびこれに起因する訴訟遅延、②中央集権的な裁判所の手続や審理方式に対する批判、③地方の法廷に配置される裁判官の数と質の不十分さ、といった問題点が顕在化してきたため、審理体制の改善や原告への援助措置、あるいは行政事件についても県裁判所を第一審裁判所とすべきことなどが検討・提案されている。一方、利用者の側も訴訟手続上の便宜や特定分野の専門弁護士への依頼などを考慮してロンドンを裁判地とすることが多くなっている結果、中央集中の傾向は一段と強まっているので、この面からも対応が迫られている⁽⁸⁾。なお、第一審的な役割を果たす行政審判所は、当事者の便宜を考慮して、地方の主要都市に置かれている⁽⁹⁾。

一方、社会保障大臣の決定に対する社会保障関係事件の争訟は、法律上の争点については同大臣の同意を得て高等法院（スコットランドでは民事上級裁判所）に出訴するか（一九九二年社会保障行政法一八条）または、それ以外の争点も含めて審査官 (adjudication officer) への審査請求を経た後に、行政審判所の一種である社会保障審判所

(social security appeal tribunal) で審理されることになる(同法二〇―二二条)。この審判所は、一九八三年にいくつかの社会保障関連審判機関の改編・統合により設置されたものであり、全国を七区域に分けて組織化されている(九五年現在の設置数は全国で一七八である)。法律上の争点については社会保障審判官(Social Security Commissioner)への再々審査請求および控訴院への上訴の途が開かれている(同法二三―二四条)。なお、社会保障審判所と並ぶ審査機関として、障害認定審判所(disability appeal tribunal)と医事審判所(medical appeal tribunal)も存在し、各々の専門的管轄事項を審理する。

(五) 小括

以上の概観から次の点を指摘できよう。

第一に、過去、いずれの国においても行政訴訟の中央集権的な土地管轄が問題化し、各国は法改正によって地方分散の方向でこの問題の解決を図ってきたことが理解できたであろう。解決に際して、イギリス以外の各国は詳細な規定によって土地管轄の制度を整備したし、イギリスでも漸次的な修正を加えながら、最近では、中央集権的な訴訟手続の抜本的是正が課題として意識されている。

第二に、各国の法改正は、いずれも訴訟当事者間の平等を回復することを目的として、原告が訴訟を提起しやすい訴訟管轄を採用したことを確認できよう。

第三に、いずれの国においても社会保障関係の事件については特別の争訟手続を有するようになってきていること、および、この種の争訟の土地管轄の原則はいずれの国においても原告の居住地となっていることも、確認できた。

あろう。なお、ドイツとフランスの社会保障関係の裁判費用(手数料)は無料である。

日本の制度的課題を付け加えるなら、右第一、第二との関連では、原告の立場と処分の性質を考慮した詳細な規定を置くべきであろうし、第三との関連では、社会保障事件については救済すべき権利の性質を考慮して原告居住地の裁判所の管轄とする立法を行うべきだろう。

- (1) Z. B. J. Meyer-Ladewig, *Sozialgerichtsgesetz*, 5. Aufl., 1993, S. 228; Klaus Niesel, *Der Sozialgerichtsprozess*, 1987, S. 35f.
- (2) この経緯については、兼子仁『現代フランス行政法』有斐閣、一九七〇年、五九頁、J・リヴェロ、兼子・磯部・小早川編訳『フランス行政法』東京大学出版会、一九八二年、二二二―二二三頁が触れている。
- (3) 条文は、D. Chabanol, M. Combarrous, *Code des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'Appel*, troisième édition, 1993, 1746°.
- (4) 山本和彦『フランスの司法』有斐閣、一九九五年、五頁および二六六頁以下、山本和彦・加藤智章「フランス司法見聞録(二六・完)——社会保障事件裁判所——」判例時報一四七一号(一九九三年)一七頁参照。
- (5) See S. G. Breyer, R. B. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy*, 3rd ed., 1992, at 980-981.
- (6) 田中英夫『英米の司法』東京大学出版会、一九七三年、六七―六八頁による。しかし、行政事件の司法審査のあり方に関わる司法制度改革は今日に至るまで未解決の課題である。独立の行政裁判所の創設(J. D. B. Mitchell)や高等法院内に行政事件部を設置すること(a Report by JUSTICE, 1971)などの改革案が出されてきたが、今日では、現行の制度でも十分に対応できると認識に基づいて、これらの改革案を否定的に評価する見解が支配的である。See Report of the Committee of the JUSTICE - All Souls Review of Administrative Law in the United Kingdom, *Administrative Justice: Some Necessary Reforms*, Oxford 1988, at 168. また、八二年には高等法院内に行政法関係事件の聴聞のために裁判官の専門合議体が導入され、審理の改善が図られてきたとされる(D. C. M. Yardley, *Principles of Administrative Law*, 2nd ed., London 1986, at 146-148)°.
- (7) 一九七五年時点での最高法院規則三三三條(Halsbury's *Laws of England*, 4th ed., Vol. 10, London 1975, at 440)によれば、高等法院・女王座部の開廷地は、ロンドンのほか、バーミンガム、プリストル、カーティフ、リーズ、リンプール、マンチェスタ

1、 およびニューカッスルである。

(8) See M. Sunkin, L. Bridges, G. Meszaros, *Judicial Review in Perspective*, 1993, at 22; The Law Commission, *Administrative Law: Judicial Review and Statutory Appeals*, London 1994, at 10-13 and Appendix C.

(9) 審理は関係行政庁の庁舎で開催されることもあるが、公民館や地方所在の各種裁判所のような中立的な建物で行うことが望ましいという批判もある (J. F. Garner, *Administrative Law*, 5th ed., London 1979, at 236)。後述の社会保障審判所は関係行政機関以外の建物で開催されるとされる (Yardley, *supra* note 6, at 192)。

五 行政訴訟の土地管轄と裁判を受ける権利

(一) 「裁判を受ける権利」保障の隘路

裁判を受ける権利についての検討は、日本ではこれまで必ずしも十分になされてきたとはいいがたい。⁽¹⁾ その理論的・制度的原因としてつぎの二点を指摘したい。

第一に、この権利を実現する第一次的機関が司法権だということから生じる原理的な問題である。まず、司法権は、立法権の意思に反してこの権利を保護しようとする、他の基本権保護の場合のように第三者的権利救済機関としてばかりでなく、自分自身が直接的な救済実施機関の当事者として機能するために、民主制下での司法判断の正統性の問題が正面から問われることになってしまふ。つまり、この権利の救済は立法権対司法権（そして後者の優位）という対立図式をもたらす可能性が高いのである。たとえばドイツでは、出訴の途を基本権として保障した基本法一九条四項に関して、学説の多くは「法治国家の要石」とか基本法中の最重要規定だとの評価を与え、同項

の立法権への適用を認めるのが完全な通説であるのに対し、憲法裁判所などは「裁判官国家の方向への危険な一歩になりうる」等の理由で立法権に対する同項の適用を否定している。⁽²⁾このような対立図式を回避するために、裁判所は立法権との関係で裁判を受ける権利を権利として保障するのではなく、立法政策の問題として扱ってしまうのである。つぎに、最終的な権利救済機関たる司法権自身がこの権利を侵害する当事者になりうるという制度的構造からも、裁判所の抑制的な態度は生じている。訴訟手続違反は違法ではあっても違憲の問題にはならず、司法権内部で処理されるべきものだ、という発想は、ここからでてくるように思われる。たとえばドイツでは、通説も憲法裁判所も「果てしなく続く権利保護」に陥ってしまうという理由で、裁判所に対する基本法一九条四項の適用を否定している。⁽⁴⁾

では、裁判を受ける権利の保障に関する立法裁量、司法裁量は無制限でありうるのか。これが本節での検討点である。

第二に、上記に加えて日本特有の事情も存在する。一口に戦後日本は日本国憲法の下でアメリカ型の司法審査制を採用したといわれるが、権利救済のあり方に関する限り両者の間には少なからぬ制度的相違が存在する。アメリカの裁判所は、合衆国憲法三条二節に基づき、コモンローの伝統の下で裁判官による一定の法創造をしてきたし、またエグゼクティブ上の権限を背景として多様な救済方法を準備し、訴訟要件に関しては柔軟な対応をしてきている。⁽⁵⁾他方、成文法主義をとる大陸法系の諸国は、各種の特別裁判所制度の下で、事件の性質に応じた訴訟手続や審理・判断方法を有しているし、加えて、憲法裁判制度を創設することにより、司法過程全体についての憲法適合性を客観的に審査する体制を整えてきている。特にドイツにおいては、一定の抑制的な態度をほらみながらも、基

本法一九条四項を中心とした「訴訟基本権」保障の展開過程の中で憲法裁判所は大きな役割を果たしてきた。⁽⁶⁾ こうしてみると、日本の司法的救済制度は両法系の谷間に落ち込んでいるといわざるをえないであろう。すなわち、日本の裁判所は——成文法主義を口実に——憲法三二条に基づいて救済方法を創造することもしないし、他方で——アメリカ型司法審査制を理由に——憲法三二条を違憲審査の基準として独自に機能させることを免れてきた（審級制度の中で処理すべき法律問題に解消してしまつた）のである。加えて、行政訴訟の場合には、訴訟手続規定がきわめて簡略であつて、判例の蓄積や裁判所の運用にその内実が委ねられたため、問題が顕在化しているにもかかわらず、裁判を受ける権利の問題としての受け止めが弱かつたのである。

最高裁は、前記「18」にあるように、土地管轄の設定を立法政策の問題だとした。以下、この論点に即して、日本の司法的救済制度を正常に機能させる視点を検討に入れながら、立法裁量と司法裁量の限界を明らかにしてみたい。

(二) 立法裁量の限界——行訴法二二条違憲論について——

「18」で最高裁が依拠したのは、審級制に関する判例である。⁽⁷⁾ しかし、最高裁判例をたどれば、実はこの裁量には一定の限界があることも確認できる。すなわち最高裁は、(a)「実質上裁判の拒否と認められるような場合」には憲法三二条違反になるし、⁽⁸⁾ (b)「憲法は一方において、基本的人権として裁判請求権を認め、何人も裁判所に対し裁判を請求して司法権による権利、利益の救済を求めることができることとすると共に、他方において、純然たる訴訟事件の裁判については、前記のごとき「憲法八二条による」公開の原則の下における対審及び判決によるべき旨

を定めたのであって、これにより、「近代民主社会における人権の保障が全うされるのである」と述べて、憲法三二条に公正な裁判手続の要請を読み取る⁽⁹⁾、という立場を示している。

(a)についての具体的な検討はこれまでほとんどなされてこなかったのではなからうか。司法審査にじまない事件はそもそも憲法三二条の対象外であるとか、何らかの出訴の途が存在すれば同条違反ではない、といった議論で済まされてきたように思われる。しかし仮に、行訴法が原告の立場（身体的・経済的状況等）をかえりみないで、被告行政庁所在地の裁判所を専属管轄裁判所とする規定を維持していたとするなら、これは、「実質上裁判の拒否と認められるような場合」に当たる可能性がある。なぜなら、社会保障給付を争う地方遠隔地の在任者が東京地裁に提訴せざるをえないとすれば、裁判に要する最低限の費用や労力が権利保護により得られる利得をはるかに上回る場合が必然的に生じるからである。そしてこれらの費用や労力は、原告が仮に法律扶助や訴訟救助制度の適用を受けることができたとしても、遠隔地での訴訟遂行に要する費用と行政訴訟に要する労力とを考えれば、それらによって埋め合わせることはおそらく不可能だろう。

一方、(b)については、今日の学説の圧倒的多数が、憲法三二条にいう「裁判」の中に裁判所の入口へのアクセスだけでなく、公正な裁判手続の要請をも読み取っている⁽¹⁰⁾。このような公正な裁判手続の要請は、第一に、憲法の司法権に関する規定から導き出せるであろう。すなわち、裁判所による司法権の独占と特別裁判所の禁止（七六条一項・二項）は第三者的権力による法律判断を保障するための規定であるし、裁判官の独立（七六条三項）と裁判官の身分保障（七八〜八〇条）も公務員としての裁判官の権利から派生するものではなく、公正な裁判手続を確保するための特別の保護規定であることに異論はないであろう。第二に、国際人権規約（B規約）一四条が「……すべ

ての者は……民事上の権利および義務の争いについての決定のため、法律で設置された、権限のある、独立の、かつ、公平な裁判所による公正な公開審理を受ける権利を有する。……」と定めていることからしても、締約国たる日本での裁判であれば当然に公正な裁判手続の要請を充たすものでなければならぬ。第三に、理論レベルでも、近年憲法学で提唱されている司法権の概念や民事訴訟法学での「手続保障論」などの議論を参照すると、対等な攻撃防禦等の公正な裁判手続の保障こそが司法判断と司法権そのものを正当化する基礎だと考えられる⁽¹¹⁾。したがって、これを保障しないような規定は司法権の存在意義を否定し、ひいては国民の裁判を受ける権利を侵害するものと考えざるをえない。訴訟管轄の規定も、完全に立法裁量に委ねられるわけではなく、この要請によって限界を画されるように思われる⁽¹²⁾。

それゆえ、(b)の観点を加味すれば、行訴法一二条一項だけの専属管轄であれば違憲だということになるだろう。というのは、被告行政庁の応訴の便宜だけを配慮した規定は、公正な裁判手続の要請に明らかに反するからである。二項・三項の存在および公正な裁判手続の要請に沿ったこれらの運用によってはじめて行訴法一二条は憲法三二条違反を免れる、というのが私の評価である。

ところで、三項自体も訴訟当事者の対等な攻撃防禦を保障した規定になっていないことから、法令違憲の疑いがないとはいえない。同項は国民の権利救済の便宜を図ることを第一の目的とした規定であったにもかかわらず、条文の文言としてはこの目的が行政機関内部での事務処理状況により左右されてしまうという位置づけしか与えられなかったことが、その原因である。このため、裁判例の推移にみられたように、組織的な解釈に傾いてしまったわけである。他の諸国の立法例を参照すれば、行政行為の性質または救済されるべき権利の性質に応じて土地管轄

を規定するなどして立法的解決を図るべきである。

（三）司法裁量の限界——行訴法二二条三項の運用違憲論——

裁判所の判決や決定は「裁判を受ける権利」を侵害したという理由で救済の対象となりうるのだろうか。もしなりうるとすれば、違憲の判決や決定はどのようにして是正されるのだろうか。また、審級制内部では是正されるべき裁判所の訴訟手続上の過誤（誤った管轄の認定など）は違憲の問題を生じないのだろうか。

最高裁は、管轄違いの裁判所による裁判について、「[原判決の] 違法はただ管轄違の裁判所のなした第二審判決を原審が是認したという刑事訴訟法上の違背があるということに帰着するだけであって、そのために原判決を目的して憲法違反のものであるとはいい得ない」と判示して、憲法三二条は「訴訟法で定める管轄権を有する具体的裁判所について裁判を受ける権利」を保障したものだという主張を否定した⁽¹³⁾。

かつてはこの否定説に立つ有力説も存在したが⁽¹⁴⁾、今日の通説は、この権利を肯定する。裁判を受ける権利の内容には単に「裁判の拒絶の禁止」だけでなく、公正手続の要請も含まれると解するからである。妥当だといえよう。とはいえ、この権利の侵害が違憲だという場合に、それがどのようなレベルでの違憲なのかについては、なお検討を要する。

通説・判例によれば、裁判所の判決や決定も上級裁判所の違憲審査の対象になりうるし、⁽¹⁵⁾ 国家賠償法一条に基づく賠償請求の対象にもなる⁽¹⁶⁾。ただし、賠償責任が成立するのは、裁判官が明白な害意または重大な過失に基づいて判決や決定を下したにもかかわらず上訴の方法により損害を除去できなかった場合のような「特段の事情」が存在

する場合に限られる、というのが判例の立場だとみてよいだろう。⁽¹⁷⁾つまり、違憲な裁判手続に基づく判決・決定であっても「特段の事情」が存在しない場合には上訴によって解決しなければならないのである。誤解してならないのは、たとえば民事訴訟および行政訴訟において裁判官が管轄に関する判断を誤ったような場合には、違憲の問題が生じないのでなく、抗告審または再抗告審において「裁判を受ける権利」の保障という観点から違憲の認定がなされうるのだ、ということである。⁽¹⁸⁾

以上のところから、裁判官の行為も違憲になる場合が存在しうること、および公正な手続の要請を無視した訴訟法解釈は適用違憲ないし運用違憲になりうるものが理解できたであろう。行訴法一二条三項の解釈・適用についていえば以下のようになる。すなわち、憲法三二条をふまえれば、裁判所は、一二条一項を適用することによって裁判資料の収集を迅速かつ的確に行えること、原告と被告が対等の立場で主張・立証を行うこと、原告とその代理人と裁判所との意思疎通が支障なく行われること、等が明確でなければ同項を適用してはならない、ということに行きつくはずである。したがって、このような点を顧慮していない近年の裁判例における一二条三項の解釈（前述の関与形式指標説および法的権限指標説に立つ解釈）は運用違憲の状態をもたらしていると評価せざるをえない（つけ加えれば、本節（二）で（a）に関して述べた理由から、憲法二五条に違反する解釈・運用であるとも指摘できる）。救済方法に関して英米法系と大陸法系の谷間に落ち込んでいる日本においては、上級審は、裁判を受ける権利保障の見地から、下級審の行為に対して憲法的評価をより積極的に行うべき責任がある。⁽¹⁹⁾

(1) 最近刊行された笹田・後掲注（6）および松井茂記『裁判を受ける権利』日本評論社、一九九三年が、包括的かつ基本的な文献である。

- (2) BVerfGE 24, 33 (49) が判例である。日本での「司法権の限界」論にも共通の発想がみられる。学説・判例の状況について⁴⁴ vgl. Wolf-Rütiger Schenke, Die Bedeutung der verfassungsrechtlichen Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, JZ 1988 S. 317, 319f.
- (3) 最判・後掲注(13) 参照。
- (4) BVerfGE 15, 275 (280). ただし、基本法の裁判権規定および法治国家規定から違憲審査を求めうる可能性は存在するし、基本法一〇三条一項の法的審問請求権に関連をなす同九三条一項四a号に基づいて憲法訴訟を提起することも可能であろう。Vgl. Schenke, a. a. O. (Anm. 2), S319; R. Wassermann, Art.19 Abs.4, in: E. Denninger, H. Ridder, H. Simon, F. Stein (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl. 1989, S. 1289f.; H.-J. Papier, *Rechtsschutzgarantie gegen die öffentliche Gewalt*, in: J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VI, S. 1249.
- (5) この点の指摘として、佐藤幸治「基本的人権の保障と救済」同『現代国家と司法権』有斐閣、一九八八年、二六二頁以下など。後者の例としては、納税者訴訟・団体訴訟の容認、原告適格要件の緩和などを挙げよう。さらには憲法典に直接基づく救済を認めた Bivens-Action のような例もある（遠藤比呂通「憲法的救済法への試み（三）国家学会雑誌一〇三巻五・六号一頁以下参照）。
- (6) 笹田栄司『実効的基本権保障論』信山社、一九九三年、第三章など参照。
- (7) 食糧管理法違反被告事件、最大判一九五〇（昭和二五）・二・一刑集四巻二号八八頁。
- (8) 農地委員会の裁決取消請求事件、最大判一九四九（昭和二四）・五・一八民集三巻六号一九九頁。
- (9) 調停に代わる裁判に対する抗告申立棄却決定に対する特別抗告事件、最大決一九六〇（昭和三五）・七・六民集一四巻九号一六五七頁。
- (10) たとえば芦部信喜「裁判を受ける権利」同編『憲法Ⅲ人權(2)』有斐閣、一九八一年、二八五―二八六頁は、「裁判を受ける権利にいう『裁判』は……紛争解決にふさわしい手続的保障を伴うものでなければならぬ」としている。
- (11) 概観として、新堂幸司「手続保障論」の生成と発展——民事訴訟法学の最近の動向——」同『民事訴訟制度の役割』有斐閣、一九九三年、三二二頁参照。

(12) 武器対等の原則は「立法政策上要請されるだけでなく……どうしても必要な憲法上の要請」(P. J. Tetinger, *Fairness and Waifengleichheit*, 1984, S. 18f.)とか『公正な聴聞』の本質的な構成要素」(D. Dörr, *Faires Verfahren*, 1984, 74, 128ff.)など強調され、最近の行政訴訟法のテキストでも手続上の基本原則の一つとして扱われるようになってくる。(F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 1994, S. 5f., 579f.)。また、連邦憲法裁判所も「平等保護条項と法治国家原理に基づいて手続的公正の原理としてこれを承認するに至るべきである」(BVerfGE 52, 131(144); 54, 117(124f.); 55, 72(94))。とはいえ、どの程度の通用力を持つ原則なのかという点については、なお検討の余地があるように思われる。

(13) 最大判一九四九(昭和二四)・三・二三刑集三巻三三〇三五二頁。ただし三裁判官の反対意見がある。

(14) 宮澤俊義(芦部信喜補訂)『全訂日本国憲法』日本評論社、一九七八年、二九九頁など。

(15) 最判一九四八(昭和二三)・七・八刑集二巻八号八〇一頁。

(16) 最判一九六八(昭和四三)・三・一五判時五二四号四八頁。

(17) 同右、および東京地判一九六六(昭和四一)・二・二五判時四四六号四七頁参照。

(18) それゆえ、管轄の認定の誤りのような手続的錯誤によって生じた過誤は「直ちに違憲とはならず、原則として上訴または再審によって不服を申し立つべきもの」だとする見解(芦部・前掲注(10)二九二頁、菊井維大「裁判を受ける権利」憲法判例百選「第一版」一三八頁など)は、再抗告審での違憲審査の役割を看過しているように思われる。

(19) 裁判官の行為に対する違憲審査について付言するなら、裁判の遅延も「裁判を受ける権利」の侵害となりうる。東京地判一九七六(昭和五一)・五・三二判時八四三三六七頁は国賠法レベルの違法性を認定している。また、ヨーロッパ人権裁判所は、ドイツでの訴訟遅延に関して、刑事訴訟のほか、行政訴訟(一九七八年、Königs事件)、社会保障行政訴訟(一九八六年、Deuneland事件)、民事訴訟(一九八九年、Bock事件)の手続についてもヨーロッパ人権規約六条違反だと認定している。基本法一九条四項の解釈との関連に(15) vgl. Paper, a. a. O.(Anm. 4), S. 1266f.; J. Abr. Frowein, *Übernationale Menschenrechtsgewährleistungen*, in: J. Isensee, P. Kirchhof(Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. VII, 1992, S. 731(755f.). ケーニッツ判決 (EuGRZ 1978, S. 406; NJW 1979, S. 477) がドイツの行政訴訟法制度改革に与えた影響については、岡田正則「行政訴訟における訴訟代理と当事者の実質的平等」金沢大学教育学部紀要(人文・社会科学編)四三号(一九九四年)一〇九頁参照。

おわりに

行訴法一二条一項および三項に関する私の解釈と立法提案とを要約し、本稿の結びとしたい。

(1)行訴法一二条三項の解釈論としては実質的関与説が妥当である。すなわち、同項の解釈にあたっては処分性の質に応じて下級行政機関の関与の実質を判断すべきであって、裁量性のない処分の場合には下級行政機関の「内容を決定する材料を全部整える」行為が存在すれば「事案の処理に当たった」ものとみなせるし、裁量性ある処分の場合には、当該裁量に対する関与の形態や訴訟手続の見地から総合的に評価して裁判地を決すべきだ、という解釈である。その根拠は、この説が最も立法者意思に近く、通説・判例の真意と整合的で、行政機関の責任分担の点からも望ましく、かつ、憲法三二条（訴訟当事者の手続的平等ないし公正な裁判手続）の要請にもかなう、ということである。

(2)土地管轄の設定は完全に立法政策に委ねられるわけではない。それは憲法三二条および第六章ならびに国際人權規約（B規約）一四条の水準を満たすものでなければならぬ。したがってまた、裁判所が土地管轄規定を合憲的に解釈するのであれば、それは当然にこれらの水準を満たすものでなければならぬ。

(3)行訴法一二条一項は、同条二項・三項の存在および公正な裁判手続の要請に沿ったこれらの運用によってはじめて憲法三二条違反を免れる。

(4)近年の裁判例にみられる一二条三項の解釈（関与形式指標説および法的権限指標説）は、憲法三二条に違反して

運用違憲の状態にあり、是正されねばならない。再抗告審で憲法判断を行うべき最高裁は、日本の司法的救済制度の欠陥に鑑みて、この点の責任を正当に果たすべきである。

(5) 行政訴訟の土地管轄に関しては、各国の立法例にみられるように、原告の立場と処分の性質を配慮した詳細な規定を設けるべきである。

(6) とくに社会保障分野に関しては、救済すべき権利の性質を考慮して、原告の居住地を裁判地とする規定を設けるべきである。理由は、近年この分野で多数生じている問題事例を立法的に解決し、憲法二五条の生存権等を実効的に保障し、憲法三二条の要請に応えるため、である。⁽¹⁾

(1) 立法的問題として、さらに地方裁判所及び家庭裁判所支部設置規則一条二項を「〔地裁〕甲号支部にも管轄を認めるべく改正すべきである」との提案があり(白井「管轄」ジュリスト九二五号(一九八九年)一六一頁)、賛成であるが、この点の検討は別の機会に委ねたい。

※本稿に関連するテーマについて、いくつかの研究会で報告と検討の機会を与えていただきました。関係の方々、とりわけ佐藤英善教授(早大)、巨理格教授(金沢大)、榎原秀訓教授(名古屋経済大)に感謝申し上げます。