

取消訴訟における行政機関の出訴資格

秋 山 義 昭

1. はじめに
2. 取消訴訟の当事者能力
3. 行政機関の当事者能力
4. 問題となる場面
5. 従来判例
6. 検 討
7. ま と め

1. はじめに

本稿は、行政機関が取消訴訟を提起することができるか、できるとすれば、どのような場合に、何を根拠にできるかの問題を検討するものである。

近年、社会関係が高度に複雑化し、科学技術が著しく発展するに及んで、行政の規制手段、行政と私人の関係、行政をめぐる利益状況、私人相互の利害対立も一段と複雑多様化してきた。かかる状況を反映して、行政訴訟にも大きな変化が見られ、立法当時予想し得なかった訴訟類型や訴え提起の手法が採られるようになってきた。なかでも、近年の原告適格拡大論とも呼応して、出訴権者が一段と多様化し、典型的な取消訴訟提起者である処分の相手方のみならず、相手方以外の第三者はもとより、地域住民、消費者、自然保護団体、公害被害者を守る会などが原告となって、共通の利益を主張して訴訟を起こすことも増えてきている。また、地方公共団体や公団等の特殊法人が行政庁の処分を裁判で争うような例も見られる。

行政機関が取消訴訟を提起することも稀ではない。訴訟理論からすれば、行政機関が属する行政主体が訴えを提起すべきなのであろうが、当該行政機関が処分の相手方であったり、当該行政機関がなした処分に審査機関が裁定を下したような場合に、行政機関が処分や裁定の取消訴訟を提起することは、今でもよくあることである。

行政機関は、権限を行使する地位にはあるが、権利義務の帰属主体でもなければ、権利能力なき社団でもない。したがって、判例は、多くの場合、行政機関による取消訴訟の提起を不合法とするが、中には積極的に出訴を適法とし、あるいは労働委員会によって発せられた救済命令の取消訴訟のように、行政機関による出訴の適否を全く問題にせず（ないしは、出訴の適法性を前提にしたうえで）、本案判断に入る実務が定着していると思われる例も見られる。

本稿では、この点に関する従来の判決例を概観し、このうちの特に出訴を肯定する判決を参考にしながら、行政機関の取消訴訟提起の可能性について、理論的な整理を試みようとするものである。

2. 取消訴訟の当事者能力

取消訴訟の原告たり得る当事者としての資格、当事者能力については、行政事件訴訟法（以下「行訴法」）上特段の規定がないので、民事訴訟の例によることになる（行訴法第7条）¹⁾。

1) この意味での被告適格については、行訴法上特別の定めがある。平成16年改正前の行訴法第11条は、取消訴訟が行政庁の権限行使の適法違法を争うという特殊な構造を反映して、取消訴訟の被告を、権利能力の主体である国や公共団体ではなく、処分をした行政庁としていた。これは、「多分に政策的考慮に基づくもの」であったが、実際には被告行政庁を特定することが困難な場合が少なくなく、被告を誤り被告変更が許されない場合、出訴期間を徒過し、司法救済の道が閉ざされてしまうこともあった。そこで、平成16年に改正された現行行訴法は、被告行政庁を特定する原告の負担を軽減し、抗告訴訟から当事者訴訟への訴えの変更の手続を行いやすくするために、取消訴訟の被告適格を処分を行った行政庁から当該行政庁が所属する国や公共団体等の行政主体に変更した。これについては、橋本博之『解説改正行政事件訴訟法』（弘文堂、2004年）105頁以下、宇賀克也『改

すなわち、実体法上の権利能力者、法人はもとより、権利能力がなくても、独自の社会的活動をなす実体を有する社団または財団で代表者または管理人の定めがあるものは、実体法上法人と擬制されている場合（所得税法第4条、法人税法第3条）に限らず、当事者能力を有する（民事訴訟法第28条、第29条²⁾。これらの者が処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益」を有する限り、取消訴訟を提起し得ることは言うまでもない。

3. 行政機関の当事者能力

国や地方公共団体等の行政主体は、法人格を有する権利義務の帰属主体であるから、当事者能力を否定する理由はなく、自己に対する処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益」があるというのであれば、行政機関に原告適格を認めるべきではないかと思われる³⁾。それは「法律上の争訟」であって、行政主

正行政事件訴訟法』（青林書院，2004年）56頁以下。

- 2) 南博方編『注釈行政事件訴訟法』（有斐閣，1972年）77頁（高林克己執筆）、園部逸夫編『注解行政事件訴訟法』（有斐閣，1989年）78頁（春日偉知郎執筆）。
- 3) 行政主体間の紛争に関する最近の研究としては、村上裕章『行政訴訟の基礎理論』（有斐閣，2007年）52頁。学説には、制限的にせよ、行政主体の原告適格を肯定するものが多い。これについては、村上・同書59頁以下を参照。

しかし、最高裁は、国民健康保険の保険者である市町村等が国民健康保険審査会の裁決を不服として、その取消しを求める原告適格を有するかという点に関し、保険者である市のした保険給付等に関する処分の審査に関する限り、審査会と保険者たる市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、該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、保険者はこれに拘束されるべきことが予定されているとして、保険者たる市町村等の原告適格を否定した（最判昭和49・5・30民集28巻4号594頁）。ただし、学説には、この最高裁判決の見解を疑問視するものが多い。これについては、石森久広「国民健康保険事業の保険者の地位」行政判例百選1〔第5版〕4頁を参照。

さらに、土地改良区が自己の総代選挙を管理した選挙管理委員会の決定ないし裁決の取消しを求めた事案につき、最高裁は、県選挙管理委員会は土地改良区の機関であるから、土地改良区は被告選挙の裁決に拘束され、また、土地改良区は本件裁決の取消しを訴求するにつき法律上の利益がないとして、土地改良区の原告適格を否定した（最判昭和42・5・20民集21巻4号1030頁）。

なお、本稿では、国、地方公共団体等の行政主体の出訴資格の問題には立ち入らない。

体間の紛争は「機関訴訟」ではない。ただ、いかなる場合に、これらの行政主体が行政庁の処分により権利を侵害されたとして取消訴訟を提起し得るか、ことに、行政主体がその事業の執行上影響を受ける場合に、これをもって権利侵害と言い得るか、取消しを求める「法律上の利益」ありと言えるかは、問題となるところではあろう。

しかし、各省大臣、都道府県知事、市町村長等の行政機関は、一般的に、法人たる国や地方公共団体等の行政主体のために、法令によって与えられた権限を行使する機関であって、行政機関がその権限の範囲内において行う行為の効果は、もっぱら行政主体に帰属する。すなわち、行政機関それ自体には法人格がなく、法的には権利義務の帰属主体ではない。

行政機関は、通常独任制であるが、政治的に中立公正な行政を営む必要のある領域、専門技術的な知見に基づく判断を必要とする行政分野等においては、他の政治的影響から独立して行政を公正に進め、あるいは専門家を加えた合議体の慎重な決定手続が必要な場合があるので、こうした分野では合議制の行政機関、いわゆる行政委員会が置かれる。国では、公正取引委員会、国家公安委員会、中央労働委員会等、地方公共団体では、教育委員会、人事委員会、選挙管理委員会、労働委員会等がこれにあたるが、行政委員会には多かれ少なかれ独立した職権行使が認められているほか、当該分野につき、規則制定のような準立法的権限、審決、裁決のような準司法的権限が付与されているのが通例である。しかし、行政委員会も行政機関の1種であることには変わりがなく、権利能力を有さず、独自の社会的活動をなす実体を有する社団または財団でもない。

いずれにせよ、訴訟法上は、行政機関は実体法上権利能力を有せず、そもそも訴訟によって保護されるべき権利を觀念することはできないから、訴訟当事者能力を有するものとは言えない⁴⁾。

4) 雄川一郎『行政争訟法』有斐閣法律学全集（有斐閣，1962年）168頁。

4. 問題となる場面

訴訟当事者能力の有しない行政機関が提起した取消訴訟が問題となる局面としては、次の3つが考えられる。

第1は、原告適格の有無である。

行訴法に定める取消訴訟も、通常の裁判所が正式な訴訟手続によって違法な行政処分の取消しを行う裁判の作用である以上、訴えが適法なものとして取り上げられ、本案判決を得るためには、出訴の要件、すなわち訴訟要件を満たさなくてはならない。

この訴訟要件のうち、裁判所の権限、訴訟手続の形態上の要件といった形式的、手続き的事項を除いた、原告の請求に対する関係から生ずる要件（いわゆる訴権の要件）としては、①権利保護の資格として当該行政庁の行為が訴えの対象たる資格を有すること（行政処分性）、②権利保護の利益として具体的な四囲の状況からして本案判決をなす具体的な利益が存すること（狭義の訴えの利益）、③当事者適格として当該処分につき原告が訴えを提起する適格を有すること（原告適格）が挙げられる⁵⁾。行訴法第9条は、上の②と③の要件について、取消訴訟は、当該処分の取消しを求めるにつき、「法律上の利益を有する者（処分又は裁決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなった後においてもなお処分又は裁決の取消しによって回復すべき法律上の利益を有する者を含む。）に限り、提起することができる。」と定めている⁶⁾。

5) 南博方編『条解行政事件訴訟法』（弘文堂、1987年）328頁（前田順司執筆）。

6) もっとも、行訴法9条にいう「法律上の利益」とは何かに関しては、特に行政処分の相手方以外の第三者について、学説は、大きく「法律上保護された利益説」と「法律上保護に値する利益説」に分かれていることは周知のとおりである。判例は、古くから比較的厳格な「法律上保護された利益説」に立ってきたと言えるが、近年は、判例理論にやや緩和傾向が見られ、基本的には「法律上保護された利益説」を維持しつつも、解釈原理としては、処分の根拠となった条文の文言のみでなく、「直接明文の規定はなくても、法律の合理的解釈により当然に導かれる制約を行政権に課しているか」といった柔軟な基準を採用してきている。判例で示されたこの解釈基準は、平成16年の改正行訴法第9条第2項で考慮事項として明文化されるに至った。これについては、橋本・前掲書注(1)30頁以下。

厳密に言えば、訴えを提起する適格性には、概念的に、原告が訴訟上の当事者能力を有することと救済を求めるに足る主観的な利益が存することとの両者が含まれる。そして、取消訴訟を提起することのできる一般的・抽象的な資格の問題と、訴えを提起した原告に具体的な権利関係から「法律上の利益」があるか否かの問題は元来別のものであって、両者は区別して考えなくてはならない。しかし、従来、原告適格の問題は、学説上、主として前者の「法律上の利益」の解釈をめぐる争われ、後者の訴訟当事者能力に関してはほとんど関心が向けられてこなかったか、両者を区別せず、主観的な訴えの利益の問題と渾然一体として論じられてきたと言える。したがって、訴訟上の当事者能力のない者が取消訴訟を提起した場合、多くは被侵害利益の不存在の問題として扱われ、「訴えの利益」なしとして、訴え提起は不適法とされてきた。

第2は、「機関訴訟」該当性である。

行政機関には訴訟当事者能力がないとしても、制度上、行政機関による出訴の途がまったく閉ざされているわけではない。わが国の行政訴訟制度は、裁判所が「法律上の争訟」、すなわち権利主体間の具体的な権利義務に関する紛争を、法律を適用して解決する作用であることをその基本構造としている。行政機関と行政機関の間の権限の存否または行使に関する紛争、いわゆる「権限争議」は、例外的に、立法政策的配慮に基づいて「機関訴訟」として特に法律に定める場合において、法律に定める者に限り認められる（行訴法第6条、第42条⁷⁾。したがって、この種の訴えは、機関訴訟を認める特別な規定のない限り、「法律上の争訟」にあらず、司法審査の対象外とされてきた。

第3は、不服審査制度との関係である。

行政機関による処分に対し審査請求等の不服申立てがなされ、上級審査機関

7) 昭和23年の行政事件訴訟特例法には特段の規定はなかったが、いわゆる「機関争議」は法律上の争訟の性質を有せず、したがって、その解決は、法律に特別の定めのない限り、裁判所の権限に属さないとするのが当時の通説・判例であった(雄川・前掲書注(4)117頁)。昭和37年の行政事件訴訟法は、これを明文化したが、平成16年に改正された現行行訴法は、そのままこの規定を踏襲している。

や第三者審査機関が裁決等を下した場合、行政機関がこの裁決の取消しを求めて訴訟を提起できるかは、不服審査制度の基本構造との関係で論じられる。行政機関によるこの種の出訴が許されないことは、審査機関の下した裁決の拘束力に関する定めがある（行政不服審査法第43条第1項、2項）ことからしても当然で⁸⁾、また、同一行政組織内部の機関相互の争いというのであれば、「機関訴訟」として、特に法律の規定ある場合以外は認められないという見方もできるであろう⁹⁾。

従来の裁判実務は、行政機関によって取消訴訟が提起された場合、争いの態様によって、上の3局面のいずれかに当てはめ、あるいはそれぞれの局面で問題になる却下理由を複合的に挙げて、出訴を認めないのが通例であった。

5. 従来の判例

従来の判例は、行政機関による取消訴訟の提起には一般に否定的であったと言えるが、このことを、行政機関の種別や処分の態様によって以下に概観することとする。

〔1〕地方議会・議会の議員

地方議会は、一般的には条例の制定・改廃のような立法的権限を有する議決機関であって、上述の意味での純然たる行政機関ではないが、予算・決算の決定、契約の締結、財産の取得・処分の決定等、多くの行政的権限を有する（地方自治法第96条）。行政的権限を行使する限り、合議制の行政機関と同視してよいが、いずれにせよ、地方公共団体の機関であることには変わりはなく、訴訟を提起する当事者能力が問題となり得る。

8) 芝池義一『行政救済法講義・第3版』（有斐閣、2006年）189頁。大阪高判昭和46・11・11判時654号25頁。

9) 塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題（二・完）」国家学会雑誌79巻9=10号105頁。

この点について、下級審の判例は分かれていた。すなわち、長による議会の解散を議会が争った事案について、松山地判昭和25・3・16行集1巻1号76頁は、機関訴訟はこれを争い得るとする特別の規定ある場合のみ許されるところ、かかる規定がないので議会が解散処分の取消しを求めることは許されないとしたが、岡山地判昭和25・5・29行集1巻2号248頁は、同じく議会が長による議会解散の無効確認を求めた事案につき、裁判所はあらゆる法律上の争訟を裁判するとする新憲法¹⁰⁾の精神から裁判所に審理権があると解し、議会の訴えを適法としていた。しかし、最判昭和29・2・26民集8巻2号607頁は、地方議会の当事者能力を否定している。村議会解散請求の代表者および村議会代表者が、解散請求者署名簿の署名について村選挙管理委員会に対し異議の申立てをしたが、これに対する選挙管理委員会の決定に不服があるとして、解散請求の代表者が決定の一部取消しの訴えを提起し、議会の代表者がこれに当事者として参加することを申し出た事案につき、最高裁は、議会には訴訟上当事者能力がないとして参加の申し出を却下した原審の判断を支持して、「議会は普通地方公共団体の機関であって、法律関係の主体ではないから、法律に特別の規定ある場合¹⁰⁾のほか裁判上自己の名において訴え又は訴えられる権能を有しない」と判示した。

また、地方議会の構成員である議員の出訴資格についても、判例は同様に機関訴訟の論理でこれを否定する。

まず、議員が議員としての身分に関係なく、議会の議決を争うような場合は、判例は一貫してこれを認めない。例えば、議員が長を被告として議会を召集すべき旨の判決を求める訴え（最判昭和28・5・28民集7巻5号601頁）、議員が市議会の議決の不存在や無効確認を求める訴え（最判昭和28・6・12民集7巻

10) この最高裁判決中には、昭和25年政令113号による改正前の地方自治法施行令第108条は、同法第66条第1項の選挙又は当選の効力に関する争訟の規定を解散賛否投票に準用するに際し、同法第66条第1項中の「候補者」とあるを「普通地方公共団体の議会及びその解散請求代表者」と読み替えていたので、地方自治法施行令の改正前は、議会も争訟を提起することができるものと解されていた旨指摘されている。

6号663頁), 予算議決の無効確認を求める訴え(最判昭和29・2・11民集8巻2号419頁)は、いずれも、自治体内部の機関相互間の紛争であることを強調し、かかる紛争は自治体内部で解決すべく、特別な規定のない限り、裁判所に出訴することは許されないとして却下している¹¹⁾。

〔2〕行政機関

行政機関が提起する取消訴訟等については、後述するように、教育委員会等の行政委員会が不当労働行為救済命令の名宛人になっている場合を除き、判例は訴えの提起を認めない。

例えば、教育委員会の行った高等学校入学者選抜要項の決定およびその公示の執行停止を高等学校長が申し立てた事案につき、札幌地決昭和31・1・28行集7巻1号129頁は、行政組織内部の上下系統における上下両庁間の行政権の運用に関する紛議は、法律に特別の定めある場合を除き、行政庁自らが行政の自律作用として解決すべきであって、裁判所に出訴してその救済を求めることはできないとして、申立てを却下した。

また、市教育委員会の監査拒否処分につき、監査委員がその無効確認を求めて出訴した事案につき、福岡地判昭和30・3・14行集3巻6号188頁は、行政権の内部における機関相互間の紛争の裁判は、裁判所の権限に属さないこと、機関相互の間の紛争は、原則として行政権の内部において解決調整されるべき

11) ただ、同じく議員による訴えの提起であっても、長による議会の解散(鹿児島地判昭和25・11・21行集1巻10号1423頁、和歌山地判昭和27・3・31行集3巻2号351頁)、議会による議員の懲罰決議(岡山知判昭和28・8・4行集4巻8号1849頁、青森地判昭和29.10.6行集5巻10号2383頁)等、議員としての身分の変更や得喪に関わる問題については、初期の裁判例は概ね訴えの提起を適法としていた。しかし、最判昭和35・10・19民集14巻12号2633頁は、議員の身分の喪失に関する重大事項である除名処分の取消しを求めることは適法であるが、出席停止のような議員の権利行使の一時的制限に過ぎない処分は、自律的な法規範を持つ社会・団体の「単なる内部規律の問題」として、司法権が及ばないと判示し、除名処分とそれ以外の処分を区別している。これについては、常岡孝好「地方議会議員の懲罰と司法権」地方自治判例百選〔第3版〕120頁。

こと、本来人格を有しない行政庁は、行政庁ないし行政機関が独立して原告として適法に訴えを提起し、訴訟を遂行することは、特にこれを認める規定のない限り許されないことを理由に、訴えの提起を不適法とした。

地方公共団体の機関が、自己のなした処分についての審査請求の裁決を不服として出訴する場合は、争訟審判制度の特殊な構造もあるが、判例はやはりこれを認めない。

例えば、村議会議員の選挙に関して申し立てられた異議について決定をした村選挙管理委員会が、当該決定に関する訴願の裁決をした県選挙管理委員会を被告として出訴した事案につき、最判昭和24・5・17民集3巻6号188頁は、出訴できる者は、選挙又は当選の効力に関して異議がある選挙人又は候補者に限られる（地方自治法第66条4項）こと、争訟の審判に関する審級制度においては、下級審は同事件に関する上級審の判断に拘束されることを理由に、訴えの提起を不適法とした。

〔3〕不当労働行為救済命令の取消訴訟

行政機関に限らず、ある法人組織の構成部分に過ぎない機関は取消訴訟を提起し得ないという訴訟法上の原則は、労働委員会によって下された不当労働行為救済命令の取消訴訟において、判例が採る一貫した見解である。

労働組合法第7条に定める不当労働行為があったとして、労働組合が労働委員会に救済の申立てをする場合、相手方を法人の支店や工場または機関としての代表者や支店長等の下部組織とするものがあり、労働委員会では、これをそのまま相手方として取り扱い、救済命令を発する場合にも、これらの者を名宛人として表示する例がかなり見受けられる¹²⁾。この場合、法人の構成部分が、自己を名宛人とする救済命令の取消しを求めることができるかが問題となるが、下級審裁判例のほとんどは、法人組織の構成部分は民法上の権利能力がなく、

12) 司法研修所編『救済命令等の取消訴訟の処理に関する研究』（法曹会、1987年）35頁。

かかる場合は法人格を有する法人自体が取消訴訟を提起し得るとしていた¹³⁾。

ところが、その中であって、国の行政機関について救済命令取消訴訟の原告適格を明確に認めた下級審判決があり、注目される。

政府管掌の国家企業で、労働関係について公共企業体等労働関係法が適用されていた当時の郵便事業につき、郵便局で起きた不当労働行為に関し、公共企業体等労働委員会が発した救済命令の取消訴訟でその原告適格が争われた事例について、東京地判昭和43・9・9判時554号82頁は、救済命令の名宛人である郵便局長ではなく、国が提起した救済命令取消訴訟を適法としたが、控訴審東京高判昭和45・2・28労民集21巻1号247頁は、国の機関である郵便局長の原告適格を認めた。この判決は、郵政事業等の五現業は国の企業であっても、少なくとも労働関係の面では独立の法人格を付与された三公社に準じて独立の企業体として扱われていること、公労法は、労使間の紛争の処理につき、いわゆる現場主義をとることを許容している等のことから、救済命令も郵便局長を相手方とすべきであって、当該郵便局長は当然当該救済命令の取消訴訟を提起し得ると判示した¹⁴⁾。この考え方は、郵政事業の特殊性を強調することにより、行政機関に原告適格を認める「特段の規定」があると理解したものであろうか¹⁵⁾。

その後、最高裁は、法人の構成部分を名宛人とする救済命令に瑕疵あること

-
- 13) 中央労働委員会事務局審査第1課「工場（長）、支社（長）、支店（長）等の被申立人適格と訴訟当事者能力（上）（下）」中央労働時報697号30頁以下、699号37頁以下。裁判例としては、福島地判昭和30・11・11労民集6巻6号887頁、秋田地判昭和32・6・5労民集8巻5号704頁、東京地判昭和55・8・8労民集31巻4号870頁（ただし、控訴審東京高判昭和56・9・28労民集32巻5号224頁は、法人にも救済命令の取消しを求める法律上の利益がないとする）、神戸地判昭和58・6・17労働判例419号等。
 - 14) もっとも、本件原審判決は、「国も又、郵便局長を名宛人とした救済命令を取り消すについて法律上の利益を有するものといわなければならない」と述べており、行政機関たる郵便局長の原告適格を必ずしも否定していない。また、本件控訴審判決も、「郵便局長を相手方とする救済命令に対し当該郵便局長が訴を提起しうることは当然としても、（中略）右の命令に対しては国自らも訴を提起しうるものと解するべきではないかと考える」と付言し、国の原告適格をも認めている。
 - 15) 司法研修所編・前掲書注1237頁は、「ただ、その場合でも、救済命令の名宛人は郵便局長ではなく郵政大臣にすべきではないかとの疑問が残る」としている。

は認めつつも、事実行為としての不当労働行為からの救済を図るという不当労働行為救済制度の趣旨を合理的に解釈し、これを無効とせず、救済命令の法的効果帰属主体としての名宛人は法人自体にほかならないと解して、法人自体にその取消しを求める法律上の利益があると判示¹⁶⁾、これが、救済命令取消訴訟における判例となっている¹⁷⁾。

一方、不当労働行為救済手続の実務においては、行政委員会たる教育委員会を名宛人として救済命令が発せられ、教育委員会が労働委員会を相手にその取消しを求めることは珍しくはない。

この場合に、教育委員会の当事者能力が問題となるが、大阪地判昭和62・12・3労働判例508号17頁は、「教育委員会は、いわゆる独立行政委員会であって、その所掌事務に関しては、地方公共団体の長から独立して権限を行使するものではあるが、それはあくまでも右事務等の処理の主体たる地方公共団体の内部における具体的管理及び執行の権限が長から独立していることを意味するにすぎず、私法上の権利義務の主体となることのできる能力、すなわち権利能力を有するものとは解されないし、教育委員会について原告としての訴訟当事者能力ないし当事者適格を認める法令の規定もないのであるから、原告教委は本訴につき訴訟当事者能力ないし当事者適格を有しない」として、教育委員会の原告適格を否定した。

しかし、この判決以外、教育委員会の原告適格の有無が争われた事例はなく、単純労働職員に対する教育委員会の処分が不当労働行為にあたるとして救済が申立てられた事例について、労働委員会は教育委員会を名宛人とし、教育委員会によって提起された取消訴訟においても、原告適格は全く問題にされずに本案判決が下されているようである¹⁸⁾。これは、当事者からの主張がなされ

16) 最判昭和60・7・19民集39巻5号1266頁（済生会中央病院事件）。

17) 司法研修所編・前掲書注(2)36頁、菅野和夫『労働法〈第4版〉』（弘文堂、1996年）655頁。

18) 因みに、北海道では、道教育委員会が、スト参加のために職場離脱した学校の事務生と介護員を戒告に付したことが不当労働行為に当たるとして救済申立てがなされ、道教委が、道地方労働委員会（当時：現在は「道労働委員会」）によって

ないことにもよるのであろうが、教育委員会に当事者能力があることを前提にした行政実務、裁判実務が定着したものと言えよう。

6. 検 討

上に見てきたように、裁判例は、行政機関による出訴の適否については、取消訴訟を提起する資格がないこと、あるいは機関訴訟を認める特別な定めがないこと、争訟審判制度においては、審査機関の裁決には拘束力があること等を理由として、概ね消極的であると言える。

この点に関する学説の状況につき、その一般的な傾向と、特殊な問題をはらんでいる労働委員会による救済命令の取消訴訟の場合について、以下で検討する。

〔1〕学説の一般的な傾向

学説は、市町村等の行政主体の提起する取消訴訟について、制限的に出訴を認める見解は存する¹⁹⁾ものの、行政機関による取消訴訟提起の適否に踏み込んで論じた研究はほとんどない。注釈書、概説書等では、行訴法第9条の原告適格の説明の1部として²⁰⁾、あるいは、行訴法に定めのない事項については民事訴訟の例によって処理すべき旨を定めた第7条の適用として触れられている²¹⁾に止まるが、一般的に行政機関の訴訟当事者能力には否定的であると言える。

発せられた救済命令の取消しを求めた事件で、1審札幌地判平成7・11・13労働判例691号87頁、控訴審札幌高判平成11・5・12中央労働時報956号38頁は、いずれも当事者能力の問題には触れずに本案判断に入っている（最高裁平成15・4・15中央労働時報1019号36頁は上告不受理）。

19) 村上・前掲書注(3)59頁以下およびそこに引用の学説。

20) 南編・前掲書注(5)398頁。

21) 南編・前掲書注(2)77頁。室井・芝池・浜川編著『行政事件訴訟法・国家賠償法(第2版)』（日本評論社、2006年）102頁（曾和俊文執筆）。

しかし、制限的にせよ、行政機関の出訴資格を肯定する見解も一部に存する。

例えば、「形式上、法人格をもつかいなかによってのみ裁判的保護の有無に相違が生ずるのは合理的でない」として、「相争う機関が、本来いずれも一体としての行政に帰属すべき利益を争っている場合には、その紛争はいわば表見的な紛争であって、そこで提起される訴訟は『自己訴訟』となろうが、そのような利益と区別された機関に固有する利益を主張するような場合は、実質的な意味での紛争の存在を否定できないし、その限りにおいて当事者に法主体性を認め得ることが考えられる」とする見解²²⁾、あるいは、「ある行政庁の違法行為によって、その処分庁との間に意思形成の独立が保障されている行政組織の固有の利益が侵された場合には、そこに行為の違法性をめぐって紛争が惹起する。かかる場合、固有の利益を侵害された側に、違法行為を是正する原告適格を認めてよいであろう」とする見解²³⁾がこれにあたる。そして、両者とも、地方公共団体の長による議会の解散処分が法律の規定に基づかずになされた場合等に、議会による出訴の可能性を認めている。

これらの見解は、一定の場合に「権利主体性の推定」を与え²⁴⁾、または、司法機関による違法行為是正の観点から、行政機関に「狭義の原告適格」を認めようとする²⁵⁾もので示唆に富むが、裁判上保護すべき「機関に固有の利益」といい、「意思形成の独立性が保障されている行政組織の固有の利益」といい、その内容および機関訴訟との区別は必ずしも明確ではない。長による議会の解散は、議員としての資格を剥奪するものであるから、議員からの出訴を認めれば足りることである²⁶⁾。

〔2〕行政機関の「使用者」性

判例は、先にも述べたように、労働委員会の発する救済命令に関し、その名

22) 雄川一郎「機関訴訟の法理」法学協会雑誌91巻8号1207頁以下。

23) 寺田友子「行政組織の原告適格」民商法雑誌83巻2号266頁。

24) 雄川・前掲論文注22)1207頁。

25) 寺田・前掲論文注23)266頁。

26) 注(1)に掲載の下級審裁判例。

宛人は法律上独立した権利義務の帰属主体である「使用者」たることを要し、支店や支店長等、法人の構成部分はその名宛人たり得ず、訴訟当事者能力も有しないが、かかる救済命令は実質的には使用者たる法人を名宛人とし、これに対し命令の内容を実現することを義務づける趣旨と解して、当該法人にのみ取消訴訟提起の原告適格を認める。

労働法学界では、法人の構成部分を名宛人とする救済命令について、①それが許されるか、②許されないとすれば、これを名宛人とする救済命令の効力はどうなるか、③法人の構成部分を名宛人とする救済命令の取消訴訟を提起し得るのは誰か、が論じられているが、概ね判例に沿った解釈がなされているようである²⁷⁾。

それでは、教育現場にある単純労務職員に対し不当労働行為があったとして、都道府県労働委員会が教育委員会を名宛人として救済命令を発し、教育委員会がこの救済命令の取消訴訟を提起することが常態化している現状をどう考えればよいのであろうか。

労働法の学説の中には、極少数ではあるが、会社の支店や工場等、法人の構成部分を名宛人とする救済命令を適法とし、これらの者にもその取消訴訟を提起する原告適格を認めるべきとする見解がある。すなわち、この説は、「支店や工場だけの裁量で労働者を現地採用することがあり、そのような労働者を組合活動の故に支店や工場限りの裁量で解雇その他の不利益な取扱いをした場合のように、自己の所管にゆだねられた事項を自己の裁量で処置した場合、支店や工場を被申立人とすることができる。さらに、不当労働行為となる不利益は法律上の不利益に限られず、事実上の行為をも含んでおり、不当労働行為の救済手続もまた司法上の権利関係を確定することではなく、申立人の受けた不利益を事実上排除することを目的とするものであるから、法律上の権利義務の主体とはならない視点や工場を被申立人とすることは差支えがなく、救済命令の

27) 三好達「救済命令の取消訴訟」実務民事訴訟講座(9)191頁、新村正人「救済命令の取消訴訟」新実務民事訴訟講座(11)373頁、東京大学労働法研究会『注釈労働組合法下巻』(有斐閣、1982年)1055頁以下。

実効性を確保する面からむしろ望ましいところである。」²⁸⁾とし、救済命令の取消訴訟についても、支店や工場等が「救済命令の名宛人とされ、自己に不利な命令を受けたにもかかわらず、その取消しを求める『法律上の利益』がないと解することは不当」²⁹⁾であるとして、その原告適格を認める。

確かに、労働委員会は、裁判所とは異なり、私法的権利義務の存否の確定を行うのではなく、不当労働行為の除去を目的として判定的権限を行使するのであるから、労使関係の実態や救済の現実的な効果、将来の労使関係の正常化等を総合考慮して、不当労働行為の主体に一定の作為、不作為を命ずるものである³⁰⁾。したがって、不当労働行為の主体は労働契約関係の主体だけでなく、当該労働関係に重大な影響力ないし支配力を及ぼし得るものを含むと解すべきであり、また、そうしてこそ不当労働行為救済制度の目的が効果的に達成されるものと言えよう。労働委員会の実務では、法人の下部組織の被申立人適格を認め、これを救済命令の名宛人とする例がかなり見られるのも、このような労使関係の実態と救済の実効性を踏まえているからに他ならない。

不当労働行為が、労働基本権の侵害に対して簡易迅速に救済を与えようとしている趣旨から、「使用者」の概念は次第に拡張されているとみる³¹⁾べきで、労使関係に重大な影響力ないし支配力を及ぼし得る下部組織を「使用者」と同視し、これに取消訴訟提起の出訴資格を認めることが相当ではなからうか。

そして、このことは、不当労働行為の主体が行政機関である場合にもあてはまり得る。

28) 塚本重頼『労働委員会－制度と手続－』（日本労働協会、1977年）53頁。ただ、この説は、本社以外の機関が被申立人となりうる場合を、(イ)支店のように商業登記などによって独立の機関として公認されている場合、および(ロ)これに準ずる程度に独立性が強く、その責任者が労務管理の面で固有の権限を有している場合に限定している（同書54頁）。

29) 塚本・前掲書注(28)333頁。

30) 不当労働行為に対する行政救済制度の独自性を強調し、この観点から労働委員会の救済命令に対する司法審査のあり方を論じたものとして、道幸哲也『不当労働行為の行政救済法理』（信山社、1998年）がある。

31) 塚本・前掲書注(28)51頁。

行政機関は、行政主体が現実に行政を遂行するに際して、具体的な行政上の権限を行使する組織構成体であるが、労使関係の中で、それが実態として事実上の「使用者」としての役割を果たし、重大な影響力ないし支配力を及ぼすことがある。

例えば、地方公務員の場合、抽象的には地方公共団体が労使関係における「使用者」だと言い得ても、地方公務員法（以下「地公法」）上、公務に従事する公務員としての職務の特殊性、勤務条件・身分保障の観点から勤務条件法定（条例）主義がとられ（同法第24条第6項）、公務員の勤務関係、権利義務の内容が法令（条例）によって大幅に定められている。しかし、地方公共団体に勤務する職員であっても、職務と責任の特殊性に基づいて、「単純な労務に雇用される者」（単純労務職員）の労働関係については「地方公営企業等の労働関係に関する法律」（以下「地公労法」）が適用されることになっている（地公法第57条、地公労法附則第5項）。すなわち、単純労務職員の労働関係は、地方公営企業職員（地方自治法第263条）と同様、一般企業に雇用された労働者に準じた扱いをするものとし、労働組合法の適用を定め（地公労法第4条）、団結権、団体交渉権、労働協約締結権を認めると同時に、労使間の紛争については一般企業の労使紛争の場合と同じく労働委員会の管轄に属する。

これを地方公共団体に置かれる教育委員会について見てみると、教育委員会は長から独立して地方公共団体の教育に関する事務を広く管理執行するが、なかでも教育委員会および学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関することがその職務権限の一つとして掲げられている（地方教育行政の組織および運営に関する法律第23条第3項、地方自治法第180条の8）。すなわち、教育委員会は、教育長その他教育委員会の事務局職員、学校、公民館、図書館、博物館等の教育機関の職員の任命権者であり、これらの職員の任命、給与の決定、休職、免職、および懲戒等を行う権限を有し、これらの職員の人事に関する事務を処理する。ただ、人事に関する事務とは言っても、上述のように、用務員、調理員等の単純労務職員の労働関係に関しては、給与については条例で定める種類と基準の範囲内で、団体交渉で決めるといった当事者自治の原則が

導入されたり（地方公営企業法第38条第4項、第39条、地公労法第7条）、地方公務員法上の勤務条件措置要求や不服申立ての制度の適用を除外するなど（地方公営企業法第39条第1項）、民間企業に勤務する労働者に準じた扱いをすることとしている。

このように、地方公務員法制度は、一般職の公務員であっても、行政の担い手たる全体の奉仕者としての特殊性を考慮して、民間企業の労働関係とは異なった特別な規律の下に置く職員（仮に、かかる職員を「一般行政職員」という。）と、民間企業の労働者に近い業務を担当するために必ずしも特殊な考慮を必要とせず、むしろ原則的に民間労働者と同様の扱いをする職員とを区別しているのである。そして、労働委員会が、後者の職員について不当労働行為があったとして、人事権を含め、長に対し独立した職務権限を行使し、民間企業におけると同様、労働関係について事実上の「使用者」として重大な影響力ないし強い支配力を及ぼし得る立場にある教育委員会を名宛人とする救済命令を発するのは無理からぬことであるし、またそうする方が実効性が期待できるとも言えよう。

確かに、教育委員会自体は行政機関に過ぎないが、行政主体のために行政上の権限を行使する地位としてではなく、上述のようなある限られた関係においては、実態的に機関を「使用者」と同視し、それに「法主体」性を擬制して³²⁾、取消訴訟の出訴資格を認めてよいように思われる³³⁾。

32) 雄川・前掲論文注(22)が、「自己訴訟」(Insichprozess)として論じられているドイツの機関訴訟に関する学説を紹介し、その中で、官庁が実体法上権利の担い手たり得るかを論じたロレンツ(D. Lorenz)の説に依拠しつつ、「機関訴訟について、期間の概念や権限の概念を実質的・相対的に考えるとすると、逆に形式的には機関であっても、裁判的保護を受け得べき場合が理論的にはありうるということになる。」と述べている(同論文1207頁)のは示唆に富む。

33) 一般行政職員は、行政の担い手としての職務の特殊性から当事者自治の余地を認めず、勤務条件法定(条例)主義、給与勧告制度、勤務条件措置要求、人事委員会・公平委員会への不服申立制度等、特別な規律に服しており、これに民間企業に準じた「使用者」としての性格を付与することはできない。一般行政職員が不利益処分を受けた場合、人事委員会に行政不服審査法に基づく審査請求をすることができるが(地公法49条の2)、北海道人事委員会規則11-17(不利益処分に

また、このように解するのでなければ、訴訟上も奇妙な結果となる。

法人の構成部分には救済命令の名宛人たり得ず、かかる場合は法人のみが命令の取消しを求め得るとする前述判例の論理³⁴⁾からすれば、教育委員会を名宛人とする救済命令については、それが属する地方公共団体が同一の地方公共団体を被告として取消訴訟を提起することになり、訴訟としては成立し得ない。そして、行政機関の「使用者」性を認めること以外に、「自己訴訟」の矛盾を回避し、特殊な分野で、独立した行政機関が行政主体を被告として取消訴訟を提起する訴訟の仕組みを合理的に説明することは難しいのではなからうか。

教育委員会によって救済命令の取消訴訟が提起され、しかもその出訴資格が問題にされずに本案判決を得ている現状は、まさに以上のような理論的・実際的な理由と無関係ではないと思われる。

7. ま と め

わが国の行政訴訟制度が、いわゆる主観訴訟をその基本構造としている以上、行政機関が行政主体のために法律によって与えられた行政権限を行使する場合は、特別な定めがない限り、権限行使をめぐる紛争について、行政機関が訴えを提起することができないということにならう。

しかし、この原則を厳格に貫くと、制度の趣旨にそぐわず、実際上も不都合

についての不服申立てに関する規則)では、一定の事由があって裁決に不服がある場合には、当事者は、人事委員会に対して再審の請求をすることができるとされている(同規則62条)。この「当事者」には、処分された一般行政職員、処分をした任命権者(例えば教育委員会)の両者を含むと解されるから、教育委員会に不服申立てまでは認められていても、裁判所に人事委員会の裁決の取消訴訟を提起することは認められていない。一般行政職員に対する懲戒処分は、単なる労使関係の見地からではなく、「国民全体の奉仕者として公共の利益のために勤務することをその本質的な内容とする勤務関係の見地において」(最判昭和52・12・20民集31巻7号1101頁)科されるものであって、教育委員会による処分は、機関としての権限行使と見るほかない。この場合に、教育委員会に取消訴訟の提起を認めることは機関訴訟となり、これを認める法律の規定がない限り許されない。

34) 注10)前掲最判昭和60・7・19民集39巻5号1266頁(済生会中央病院事件)。

な結果となることが起こり得る。かかる場合には、法改正をして不合理な結果を是正し、制度間の矛盾を解消することが必要なのであろうが、それが早急に望めないとするれば、可能な限り弾力的な解釈方法で現実的な解決を図るほかはない。

民事訴訟法は、確かに、権利能力を持たない者を当事者として訴訟の追行を認めても、紛争解決の実効性に欠けることから、そうした不適切な者を訴訟主体の地位から排除しているが、当事者が自己の実体法上の権利を主張することが必ずしも要求されない訴訟法の下では、権利能力と当事者能力との結びつきは必然ではない³⁵⁾。かかる場合は「むしろ人格なき社団の地位に準じて」³⁶⁾、当事者能力を認める余地もあるのではないか。

また、行政事件訴訟に関し、「この法律に定めがない事項については、民事訴訟の例による」(行訴法第7条)とはいっても、民事訴訟法と同様に処理しても行政事件訴訟の特質に関し又区影響がないと考えられるならば問題ないが、行訴法に定めがないときに、行政事件訴訟の特質を考慮して、なお行政訴訟に相応しい独自の取扱いをすることは許されると思われる³⁷⁾。

さしあたり、行政機関による取消訴訟提起の可否については、本稿で取り上げた労働委員会の救済命令を同一地方公共団体の行政機関(本稿では教育委員会)が争う場合がその好例と言えよう。特に、労働委員会の救済命令は、使用者の不当労働行為を排除し、公正な労使関係秩序を迅速に回復させるという行政目的実現のために下される判断であり、この点で、それは、実体法上の権利

35) 秋山幹男他『コンメンタール民事訴訟法I・第2版』(日本評論社、2006年)291頁。

36) 雄川・前掲論文注②1208頁。

37) むしろ、それが行政事件訴訟法立案者の意図でもあった。室井・芝池・浜川・前掲書注②197頁(曾平俊文担当)、杉本良吉『行政事件訴訟法の解説』(法曹会、1963年)28頁。行政事件訴訟法の立案者でもあった田中二郎博士は、「『民事訴訟の例による』場合においても、それは、行政事件訴訟の本質に反しない限りにおいてであって、将来、行政事件訴訟の本質が解明されていくにつれて、その本質に即した独自の解釈理論が展開されるべきことは、当然に予期されなければならない。」と述べる(田中二郎『要説行政法新版』(弘文堂、1985年)392頁)。

義務関係の確定を目的とする司法救済とは、自ずと存在意義と機能とを異にする。このような行政的救済の場に司法救済の論理を厳格に持ち込むこと自体に、所詮無理があると言わねばならない。また、労働員会の発する命令も、行政処分的一种といいながら、行訴法が想定する一般の行政処分とは同列には論じ得ない特殊な性格や効力を有する³⁸⁾。

行政機関による訴訟提起の可能性を論じるにあたっては、このような特異な構造と手続を有する労働委員会による救済制度の趣旨や実態を抜きにしては、妥当な解決は得られないものと思われる。

*本稿を作成するに際しては、文献、資料、判例の検索・収集に関し、本学企業法学科松浦ゆかり助手の助力を得た。記して、お礼申し上げる次第である。

*なお、脱稿後に、大阪府教育委員会（以下「府教委」）の救済命令被申立人適格が扱われた中央労働委員会平成19年1月10日決定（中央労働時報1072号7頁）に接した。事案は、大阪府及び府教委が大阪教育合同労働組合（以下「教育合同」）からなされた非常勤職員の報酬引上げに関する団体交渉の申入れに対して誠実に交渉を行わなかったこと等が不当労働行為に当たるとして、大阪府労働委員会に救済を申し立てたものである。

初審の大阪府労働委員会は、教育合同が地公法が適用される職員が主体となっているいわゆる混合組合であることから、団体交渉拒否等に関する申立人適格を否定して、教育合同の申立てを却下した。

これに対し、中央労働委員会は、教育合同の申立人適格を認めるとともに、「なお、府教委は、府の執行機関の一部にすぎず、不当労働行為救済命令の名あて人たる法律上独立した権利義務の帰属主体となり得ないものと判断するのが相当であるから、府教委の被申立人適格を認めることはできない」と

38) 秋山義昭「労働委員会救済命令の効力－特にその公定力・執行力－」（北大法学論集第38巻5・6合併号上巻）1075頁以下。

述べて、府教委に対する教育合同の救済申立てを却下した初審決定を結論的に支持している。

この場合、大阪府は、中央労働委員会の決定に不服であれば、当該決定の取消しを求めて、国を相手に訴訟を提起することになるのであろう。しかし、仮に、大阪府が府労働委員会の命令に不服があり、裁判所に出訴するには（労組法第27条第6項）、大阪府が大阪府を被告として取消訴訟を提起するのであろうか。さりとて、府教委の被申立人適格すら否定されているのであるから、府教委が取消訴訟を提起し得ないことは当然であり、結局、大阪府としては、中央労働委員会への再審査の申立てを余儀なくされるように思われる。