

〔投稿論文〕

市町村への権限移譲と 被告適格・審査請求をすべき行政庁

但 田 翔

1 はじめに

国民の権利利益のより実効的な救済手続の整備を図るため、司法制度改革の一環として行政事件訴訟法の一部を改正する法律案が2004年の第159回国会に提出され、2005年4月1日から施行された。

行政不服審査法については、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点から、制定後50年ぶりに抜本的な見直しが行われ、2016年4月1日から施行されている⁽¹⁾。

改正前の行政事件訴訟法は、取消訴訟において被告適格を有する者を原則として処分又は裁決をした行政庁としていたところ、同法の一部を改正する法律により、原則として処分又は裁決をした行政庁の属する国又は公共団体を被告として提起すべきこととされた。改正の趣旨は、被告とすべき行政庁を特定する原告の負担を軽減し、また、訴えの変更や併合などの手続をしやすくしようとするもの⁽²⁾である。

また、改正前の行政不服審査法は、処分庁の直近上級行政庁に対して審査請求をすることができることとされていたところ、同法の全部改正により、処分庁の最上級行政庁に対してするものとされた。改正の趣旨は、観念的には処分庁等の上級行政庁が複数存在し得ると考えられるため、更なる上級行政庁を有しない行政庁を意味する用語として、「最上級行

(1) 行政不服審査法の抜本的な見直しに当たって旧法（昭和37年法律160号）は全部改正されたため、新法の法律番号は平成26年法律68号に変わっている。

(2) 福井秀夫・村田斉志・越智敏裕『新行政事件訴訟法 — 逐条解説とQ&A —』（新日本法規出版、2004年）52頁。

政庁」と規定⁽³⁾するものである。

地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による地方自治法の改正で創設された条例による事務処理の特例では、都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村の長が管理し及び執行することができることとされている。条例による事務処理の特例によって都道府県から市町村へ積極的に権限移譲が進められてきた過程においては、被告適格・審査請求をすべき行政庁が判然としないために都道府県及び市町村の法的な責任分担が不明確となった事案が発生しており、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁について行政実務の指針となる法解釈は提示されていない状況にある。都道府県から市町村への権限移譲に当たっては、地域の実情に応じた行政目的の実現にとどまらず、国民の権利利益の実効的な救済にも配慮した法解釈を探求する必要がある。

本稿は、以上の問題意識のもとで、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈につき考察を加えることによって、権限移譲が行われている地方公共団体における行政実務の一助となることを目的とする。

以下では、市町村への権限移譲の法的構造を概観した後、被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る現行法の規定を確認する。その後、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格が争点となった裁判例の事案を題材として法的課題を抽出し、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈について提言を試みる。

なお、文中意見にわたる部分は、筆者の私見であることをあらかじめお断りしておく。

2 市町村への権限移譲の法的構造

(1) 法定移譲

都道府県から市町村へ権限移譲がされる場合として、第一に、都道府県又は都道府県知事の権限に属する事務が法改正によって市町村又は市町村の長の権限に属する事務とされる場合が挙げられる。

(3) 一般財団法人行政管理研究センター編『逐条解説行政不服審査法新政省令対応版』（ぎょうせい、2016年）32頁。

都道府県又は都道府県知事の権限に属する事務が市町村又は市町村の長の権限に属する事務とされる法改正は、地方分権一括法によって行われることが通例であり、これまで13次にわたる地方分権一括法が成立している。第1次から第13次までの地方分権一括法では、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、国から地方公共団体又は都道府県から市町村への事務・権限の移譲や地方公共団体への義務付け・枠付けの緩和等が行われている⁽⁴⁾。

地方分権一括法では、墓地、埋葬等に関する法律に基づく墓地、納骨堂又は火葬場の経営等の許可のように都道府県知事の行政処分に係る権限が市及び特別区の長に移譲された例（第2次地方分権一括法）、医療法に基づく病院の開設許可のように都道府県知事の行政処分に係る権限が指定都市の長に移譲された例（第4次地方分権一括法）、工場立地法に基づく工場の緑地面積率等に係る地域準則の制定等のように都道府県の権限に属する事務が町村に移譲された例（第6次地方分権一括法）など、移譲されることとなる事務・権限の性質によって移譲先となる市町村が選択されている⁽⁵⁾。

行政処分に係る権限の移譲に当たっては、地方分権一括法に経過規定が置かれるのが通例である。処分、申請等に関する一般的な経過規定としては、改正法の施行前に改正前の個別法の規定によりされた処分等の行為又は改正法の施行の際現に改正前の個別法の規定によりされた申請等の行為で、改正法の施行の日においてこれらの行為に係る行政事務を行うべき者が異なることとなるものは、改正法の施行の日以後における改正後の個別法の適用については、改正後の個別法の相当規定によりされた処分等の行為又は申請等の行為とみなす例（第4次地方分権一括法附則7条1項、第6次地方分権一括法附則7条1項、第8次地方分権一括法附則7条1項等）が挙げられる。経過規定によって市町村の長による処分等の行為又は市町村の長に対する申請等の行為とみなされることから、権限の移譲後は当該処分の職権取消し又は撤回の権限や、

(4) これまでの地方分権一括法の概要については、内閣府Website (<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ikkatsu/ikkatsuhou.html>) を参照（2023年7月3日最終閲覧）。

(5) 2014年から導入された提案募集方式では、地方公共団体からの法定移譲の提案に対して、条例による事務処理の特例制度の活用により個々の市町村の発意に応じた選択的な移譲が適当であるとして対応不可とされた例（同年の鹿児島県提案（準用河川の用に供されている国土交通省所管の国有財産の登記嘱託及び境界決定事務の権限移譲等））がある。条例による事務処理の特例制度の活用により個々の市町村の発意に応じた選択的な移譲が適当であることが法定移譲が困難な理由になるとすると、法定移譲の提案に広く当てはまることとなるため、妥当ではないと思われる。

権限の移譲前にされた申請に対する処分権限は、移譲先の市町村の長が有することとなる。

その一方で、改正法の施行日前に都道府県知事にされた届出であって施行日において勧告に係る事項を変更すべき旨の命令等の処理がされていないものについてはなお従前の例によるとして、処理が完結していない事務に係る処分権限を都道府県知事に留保した例（第6次地方分権一括法附則5条2項の工場立地法の一部改正に伴う経過措置等）もあり、行政処分に係る権限が移譲される場合の経過規定の内容は、必ずしも同様ではない。

（２） 条例による事務処理の特例

都道府県から市町村へ権限移譲がされる場合として、第二に、条例による事務処理の特例（地方自治法（以下「地自法」という）252条の17の2）⁽⁶⁾によって都道府県知事の権限に属する事務の一部を市町村の長が管理し及び執行する場合が挙げられる。

条例による事務処理の特例は、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律による改正前に行われていた都道府県知事が市町村に事務処理を行わせる機関委任の運用が改められたものである。条例による事務処理の特例の立法趣旨は、法令による事務配分の制度と併せて、地域の主体的な判断に基づき、市町村の規模能力等に応じ地域において事務配分を定めることを可能とする制度を創設することによって、住民に身近な行政は可能な限り住民に身近な地方公共団体である市町村が担任することができるようにすること⁽⁷⁾にあり、現在、全ての都道府県で事務処理の特例に関する条例が制定されている⁽⁸⁾。

(6) 地方教育行政の組織及び運営に関する法律55条は、都道府県教育委員会の権限に属する事務について条例による事務処理の特例の制度を定めているが、本稿では、地自法に基づく条例による事務処理の特例を検討の対象とする。

(7) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2017年）1351頁。

(8) 一般社団法人地方行財政調査会「市町村への事務移譲の実施状況調べ（2022.4.1現在）」1頁によると、47都道府県で259の法律に基づく事務が市町村に移譲され、移譲された根拠法令数は静岡県（125本）、新潟県（114本）、大阪府（105本）、広島県（102本）の順で多くなっている。移譲した根拠法令数は都道府県間で比較されることが多いが、移譲した根拠法令数の多さが市町村における地方自治の実現に寄与しているかは、検証が必要であると思われる。2021年7月に発生した熱海市伊豆山土石流災害を受けて、静岡県では事務処理特例条例の一部改正により静岡県土採取等規制条例に基づく事務の市町村への移譲をやめ、静岡県盛土等の規制に関する条例を新たに制定（2022年7月1日施行）するに至っている。

条例による事務処理の特例により移譲の対象となる都道府県知事の権限に属する事務とは、法律又は政令の規定により都道府県知事の権限に属することとされた事務及び市町村を包括する広域の地方公共団体としての当該都道府県の事務で、都道府県知事の権限に属する事務を指している。具体的に知事の権限となっていることが必要であり、知事の権限となっていれば、自治事務であるか法定受託事務であるかを問わない。

条例による事務処理の特例の効果としては、事務処理の特例に関する条例により市町村が処理することとされた事務について規定する法令、条例又は規則中都道府県に関する規定は、当該事務の範囲内において、当該市町村に関する規定として当該市町村に適用されることとなる（地自法252条の17の3第1項）。

条例による事務処理の特例により行政処分に係る権限を移譲するに当たって、事務処理の特例に関する条例に経過規定が置かれることがある。処分、申請等に関する経過措置の規定例としては、条例の施行前に都道府県知事がした処分等の行為又は条例の施行前に知事に対してなされた申請等の行為で、施行日以後においては市町村の長が管理し、及び執行することとなる事務に係るものは、条例の施行の日以後における移譲事務の根拠法令の適用については、市町村の長のした処分等の行為又は市町村の長に対してされた申請等の行為とみなす例（平成11年神奈川県条例41号附則2項、同年兵庫県条例53号附則2項等）が一般的である。この場合、地方分権一括法の経過規定と同様に、権限の移譲後は当該処分の職権取消し又は撤回の権限や、権限の移譲前にされた申請に対する処分権限は、移譲先の市町村の長が有することとなる。

その一方で、処分、申請等に関する経過措置として、改正条例の施行日前にされた許可等の申請で、改正条例の施行の際許可又は不許可の処分がされていないものについてはなお従前の例によるとして都道府県知事に権限を留保した上で、処分後の根拠法令の適用については市町村の長がした処分とみなす例（平成12年千葉県条例71号附則6項及び7項、令和4年神奈川県条例69号附則7項及び8項等）もある。事務処理の特例に関する条例に基づく権限移譲においても処分、申請等に関する経過規定では、根拠法令の適用について移譲先の市町村の長がした処分とみなすことが指向されている。

3 被告適格・審査請求をすべき行政庁

(1) 行政訴訟の被告適格

行政訴訟の被告適格については、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という）に定めが置かれており、処分又は裁決をした行政庁（処分又は裁決があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときは、当該他の行政庁）が公共団体に所属する場合には、取消訴訟は、当該処分又は裁決をした行政庁の所属する公共団体を被告として提起しなければならない（行訴法11条1項⁽⁹⁾）。公共団体を被告として取消訴訟を提起する場合には、訴状には、民事訴訟の例により記載すべき事項のほか、当該処分又は裁決をした行政庁を記載するものとされる（同条4項）。処分又は裁決をした行政庁は、当該処分又は裁決に係る公共団体を被告とする訴訟について裁判上の一切の行為をする権限を有する（同条6項）こととなるため、処分又は裁決をした行政庁は、被告適格を有する者が行政庁から行政主体に改められた現行の行訴法⁽¹⁰⁾においても、重要な意義を有している。

行訴法11条1項の規定により、処分又は裁決があった後に当該行政庁の権限が他の行政庁に承継されたときに当該他の行政庁の所属する公共団体が被告適格を有することとなるのは、一般的包括的に他の行政庁に権限が承継された場合のみであるのか、個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合をも含むのかという点については、議論がある⁽¹¹⁾。個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合を適用除外とす

-
- (9) 行訴法11条1項の規定による地方公共団体を被告とする第一号法定受託事務に関する訴訟等が提起されたときは、当該地方公共団体は法務大臣に対して直ちにその旨を報告しなければならない（国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律6条の2第1項）、当該訴訟に係る地方公共団体の事務について法務大臣は当該地方公共団体に対して助言、勧告、資料提出の要求及び指示をすることができる（同条3項）。
- (10) 福井・村田・越智・前掲注(2)53頁は、機関委任事務制度があった当時は、機関委任事務の処分庁は都道府県知事又は市町村長でありながら、その事務自体は国又は都道府県に帰属していたため、当該事務の帰属する行政主体を被告適格者とすることは被処分者にとって分かりにくいという事情があったことを指摘する。
- (11) 京都地決平成26年3月28日訟月60巻11号2457頁は、納税者の事務所の移転により他の税務署長に権限が承継された事案において、移転前の税務署の所在地を管轄する地方裁判所に提起された課税処分取消訴訟について移転後の税務署の所在地を管轄する裁判所が取消訴訟の管轄を有する旨判示しており、行訴法11条1項の行政庁の権限の承継には個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合を含むことを前提としていると解される。

る実質的な理由はない⁽¹²⁾ため、本稿では、行訴法11条1項の行政庁の権限の承継には個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合も含まれることを前提とする。

また、行訴法11条1項は、取消訴訟の提起前に行政庁の権限が承継された場合についてのみ定めたものであるといわざるを得ないが、処分権限の変動が訴えの提起の前か後かによって被告適格を有すべき者を異にするべき理由は見出し難いため、取消訴訟の提起後に権限が被告行政庁から他の行政庁に移動した場合にも、係属中の訴えは、権限を承継した行政庁に承継されると解すべき⁽¹³⁾とされている。

行政庁の行った処分の取消訴訟等の被告は、当該行政庁が属する公共団体となること、地方公共団体においては、長（地自法147条）のほか、選挙管理委員会（同法192条）、教育委員会（地方教育行政の組織及び運営に関する法律56条）、人事委員会（地方公務員法8条の2）、公安委員会（警察法80条）等が代表者として訴訟追行を行うこととなる。

行政訴訟のうち、当事者間の法律関係を確認し又は形成する処分又は裁決に関する訴訟で法令の規定によりその法律関係の当事者の一方を被告とする形式的当事者訴訟における被告適格については、当該法令の定めるところ⁽¹⁴⁾によることとなり、公法上の法律関係に関する確認の訴えその他の公法上の法律関係に関する実質的当事者訴訟における被告適格については、行訴法に被告適格に係る規定は置かれていないため、民事訴訟の例（行訴法7条）により公法上の法律関係の相手方を被告とすることとなる。

なお、法律に地方公共団体の機関を被告として訴訟を提起すべき旨の特別の規定が設けられている場合には、例外的に当該機関に被告適格が認められる。具体例としては、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙の効力に関する訴訟において都道府県の選挙管理委員会が被告となる場合（公職選挙法203条1項）、普通地方公共団体の違

(12) 司法研修所編『改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』（法曹会、2000年）58頁は、行訴法11条1項の行政庁の権限の承継には個別的具体的に他の行政庁に権限が承継された場合も含まれるとする考え方につき、「判決の結果、処分庁側において新たな処分が必要となったり、審理の経過等にかんがみて行政庁が自ら処分等の取消を行う場合に、これらの処分を行うことができるのは、当該原告に対する処分権限を有することとなった行政庁であることからしても、妥当」と指摘する。

(13) 司法研修所・前掲注(12)59頁。

(14) 地方公共団体における実務に関連する立法例としては、土地収用法133条3項、自然公園法65条2項、河川法42条6項、公有水面埋立法44条2項等が挙げられる。

法な公金の支出の是正を求める住民訴訟において地方公共団体の執行機関又は職員が被告となる場合（地自法242条の2第1項）等が挙げられる。

（2） 民事訴訟の被告適格

訴訟の当事者となることのできる能力を民事訴訟法上、当事者能力といい、民法その他の法令上の権利能力者である自然人や法人に当事者能力が認められている（民事訴訟法28条）。都道府県や市町村などの地方公共団体は、行政主体として行政を執行する権能を有している（憲法94条）ため、権利義務の主体となる。地方公共団体は法人（地自法2条1項）として財産の管理など私法上の取引の当事者となり、私法上の法律関係や権利義務の帰属主体となる。そのため、地方公共団体には民事訴訟における当事者能力が認められており、都道府県又は市町村は原告となって訴訟を提起し、被告となる。

また、個々の訴訟において、当事者として訴訟を進行し、判決などの名宛人となることにより有効な紛争解決をもたらすことができる地位を当事者適格と定義付けられている。原告についての当事者適格は原告適格とされ、被告についての当事者適格は被告適格とされる。当事者適格は、個々の訴訟において訴訟を進行するのにふさわしい適格を有しているかどうかが本案前に判断されることとなる。民事訴訟の当事者は、審理の対象となる権利義務関係の帰属主体であるのが原則であるが、本来の権利主体から訴訟追行権の授権があり、授権された者に訴訟追行を認める合理的関連性がある場合には、任意的訴訟担当⁽¹⁵⁾として当事者適格が認められることがある⁽¹⁶⁾。

地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る地方公共団体を被告とする訴訟に関して上訴又は和解をする場合を除いて、訴えの提起や和解は議会における議決を要する（地自法96条1項12号）。そのため、国家賠償法に基づく国家賠償請求等の民事訴訟

(15) 伊藤眞『民事訴訟法第7版』（有斐閣、2020年）199頁は、任意的訴訟担当を無制限に認めることは、訴訟代理人を弁護士に限定する趣旨が潜脱され、訴訟行為をなさしめるために財産の管理処分権を移転すること、いわゆる訴訟信託の禁止に抵触するため、法が明文の規定をもって認める場合以外については、何らかの基準をもってその範囲を制限する必要がある旨指摘する。

(16) 任意的訴訟担当が認められた事案として、最判昭和35年6月28日民集14巻8号1558頁（頼母子講管理人）、最判昭和45年11月11日民集24巻12号1854頁（民法上の組合の業務執行組合員）及び最判平成6年5月31日民集48巻4号1065頁（入会団体構成員）が挙げられる。これらの事案は、いずれも任意的訴訟担当として原告適格が肯定された事案である。

では、公共団体が被告適格を有する点で地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る地方公共団体を被告とする訴訟と共通するが、上訴又は和解をする場合に議会の議決を要することとなる点で相違する。

なお、権利義務の主体として都道府県や市町村などの地方公共団体が被告となった場合、地方公共団体の代表機関は長であるが、地方公営企業の業務の執行に関しては、当該地方公営企業の管理者が代表機関となる（地方公営企業法8条1項本文）。

（3） 審査請求をすべき行政庁

行政不服審査法（以下「行審法」という）は、審査請求は、法律（条例に基づく処分については、条例）に特別の定めがある場合⁽¹⁷⁾を除くほか、処分をした行政庁又は不作為に係る行政庁（以下「処分庁等」という）に上級行政庁がない場合は当該処分庁等に、処分庁等に上級行政庁がある場合は当該処分庁等の最上級行政庁に対してするものと規定する（4条）。

改正前の旧法、改正後の新法ともに行審法には、処分があった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審査請求をすべき行政庁に係る規定は置かれておらず、行政庁が審査請求がされた後、法令の改廃により当該審査請求につき裁決をする権限を有しなくなったときは、当該行政庁は、審査請求書又は審査請求録取書及び関係書類等を新たに当該審査請求につき裁決をする権限を有することとなった行政庁に引き継がなければならない旨が規定されているのみである（14条）。

また、法定受託事務に係る市町村長その他の市町村の執行機関の処分についての審査請求は、他の法律に特別の定めがある場合を除くほか、都道府県知事に対してするものとされる（地自法255条の2第1項2号）。事務処理の特例に関する条例により市町村が処理することとされた事務のうち法定受託事務に係る市町村長の処分についての審査請求に対する都道府県知事の裁決に不服がある者は、当該処分に係る事務を規定する法律又は政令を所管する各大臣に対して再審査請求をすることができる（地

(17) 法律に特別の定めがある場合としては、独立行政法人都市再生機構法23条（国土交通大臣が審査庁）、火薬類取締法54条の2（経済産業大臣が審査庁）等が挙げられる。

自法252条の17の4第4項)⁽¹⁸⁾。

なお、最判令和3年1月22日判自472号11頁は、地方公共団体の長は、法令に特段の定めがないかぎり、地方公営企業の管理者に対する一般的指揮監督権を有さず、当該管理者の不作为についてこれを是正する職責や権限を有しないため、その上級行政庁には当たらないとの判示をしており、行審法の抜本的な改正によって規定の整備が図られたところではあるが、地方公共団体における審査請求をすべき行政庁が判然としない事例が散見される⁽¹⁹⁾。

4 被告適格が争われた裁判例

(1) 千葉地判平成15年11月21日

ア 事案の概要

千葉地判平成15年11月21日判自266号65頁は、千葉県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例の一部を改正する条例（平成12年千葉県条例54号。以下「改正千葉県条例」という）により墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓埋法」という）10条の規定による墓地の経営許可の権限が千葉県知事から船橋市長に移譲された後、同条例の経過規定によって千葉県知事から不許可処分を受けた原告の宗教法人が、千葉県知事に対する異議申立て⁽²⁰⁾を経た後、本件処分は違法であると主

(18) 市町村長が事務処理の特例に関する条例により市町村が処理することとされた事務のうち法定受託事務に係る処分をする権限をその管理に属する行政機関の長等に委任した場合において、委任を受けた行政機関の長がした処分については、市町村長に審査請求、都道府県知事に再審査請求、当該処分に係る事務を規定する法律又は政令を所管する大臣に再々審査請求をすることができる（地自法252条の17の4第5項、255条の2第2項）。

(19) 平成29年12月26日に閣議決定された平成29年の地方からの提案等に関する対応方針では、教育委員会から委任を受けた事務に関して教育長が行った処分に係る審査庁の明確化については、当該審査請求の手の在り方も含めて検討し、平成29年度中に結論を得るとされていた。その後、教育委員会から教育長に委任された事務に関する処分についての審査請求は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律において教育委員会による教育長への指揮監督権は規定されていないため、教育委員会は教育長の上級行政庁に該当せず、行審法4条1号の規定により教育長が審査請求をすべき行政庁になるとの考えが国から示されている。

(20) 旧法（昭和37年法律160号）で規定されていた異議申立ては、新法（平成26年法律68号）によって廃止され、審査請求手続に一本化されている。

張して、取消しを求めた行政訴訟⁽²¹⁾である。

改正千葉県条例附則3項から5項までは、墓理法に基づく墓地の経営許可等の権限は、改正千葉県条例の施行日である2001年4月1日に千葉県知事から市町村長に移譲され、施行日前に千葉県知事に対してされた申請に係る事務については千葉県知事に管理、執行権限が留保され、千葉県知事が処分をすることとされていた（附則4項）。

また、改正千葉県条例の施行日前に千葉県知事がした処分は、施行日後の墓理法の適用については市町村長がした処分とみなされ（附則3項）、施行日前の申請に対し施行日後に附則4項の規定により千葉県知事がした処分は、処分後の墓理法の適用については市町村長がしたものとみなされることが規定されていた（附則5項）。

原告は、処分がなされた後に権限が移譲された場合の被告適格が権限の譲受者に認められるのであれば、権限が移譲された後に処分がなされた場合には、より権限の譲受者に被告適格が認められてしかるべきであり、そのように解することが行訴法11条1項ただし書（平成16年法律84号による改正前）の趣旨に沿うとして、船橋市長を被告として取消しを求めた。

それに対して、被告の船橋市長は、①千葉県知事は本件不許可処分に対する行審法に基づく異議申立てについて決定を行っていること、②本件不許可処分に係る文書等が引き継がれていないこと、③附則4項の規定により千葉県知事が2度目以降の処分を行うことが可能であること、④本件不許可に先立つ事前協議等は千葉県知事が行ったものであり、不許可処分の手続に関与していない被告に被告適格を認めるのは困難であること、⑤附則5項は、施行日以降になされた処分のうち確定したものについての取扱いを規定したものであること等を理由として、被告適格を有するのは千葉県知事であり、本件訴えは不適法である旨を主張した。

イ 判 示

千葉地判平成15年11月21日は次のように判示の上、被告適格を有するのは千葉県

(21) さいたま地判平成21年12月16日判自343号33頁は、墓理法10条1項に規定する墓地の経営許可事務が条例による事務処理の特例の対象事務として市に移譲された後に不許可処分の取消しが求められている点で千葉地判平成15年11月21日と共通するが、さいたま地判平成21年12月16日の事案では、権限の移譲後に市に対してされた申請に係る市の不許可処分が争われているため、被告適格は争点となっていない。

知事であるとして原告の訴えを却下している（確定）。

「行政処分後に当該処分について異議申立てその他の行政不服申立てがなされ、あるいは、取消訴訟が提起された場合、これらの手続における処分の違法性判断の基準時は、当該処分が行われた時と解され、これらの手続は、基準時である処分時における法の適用を事後的に審判する手続であるといえる。そうすると、千葉県知事が本件附則4項に基づいて行った処分について、異議申立てがされ又は取消訴訟が提起された場合、その行政不服審査手続又は取消訴訟は、本件附則5項にいう『当該処分後における墓埋法の適用』に係る手続ではないというべきであるから、これらの手続については同項の適用はないと解するのが相当である。」

「千葉県知事は、本件附則4項に定める申請に係る事務の管理、執行権限に基づいて、当該処分をした行政庁として、当該処分に係る異議申立てにつき審査及び決定を行う権限を有し、当該処分の取消訴訟の被告となる適格を有するというべきであり、本件訴訟の被告適格は、被告ではなく、本件処分をした千葉県知事にあると解するのが相当である。」⁽²²⁾

(2) 東京地判令和3年2月5日

ア 事案の概要

東京地判令和3年2月5日判自485号79頁は、特別区における東京都の事務処理の特例に関する条例（以下「東京都特例条例」という）により東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定により行う母子及び父子福祉資金の貸付及び償還に関する事務が東京都知事から特別区に移譲されていたところ、原告は、原告らを債務者とする母子福祉資金の金銭消費貸借契約及び保証契約は原告らの訴外亡母が原告らの氏名を冒用して締結したものであると主張して、練馬区を被告として債務の不存在確認を求めた民事訴訟である。

本件債務の不存在確認の訴えに先立って原告らは、東京都を被告として本件債務の不存在確認の訴えと同趣旨の訴えを提起したところ、東京都は東京都に被告適格はなく、特別区（練馬区）に被告適格がある旨を主張したため、原告らは訴えを取

(22) 馬橋隆紀・後藤由喜雄「判批（千葉地判平成15年11月21日）」判自269号7－8頁（2005年）は、「処分庁自らがその許可等についての不服申立てに直接対応するというのが望ましいことであり、一方、権限を委譲された市町村の事務担当者にとっても全くその処分に関与していないことを調査するなど余計な負担が強いられないことになる」と評する。

り下げている。

被告の練馬区は、母子福祉資金の貸付事業の法令上の実施主体は都道府県であり、本件貸付に係る債権はいずれも東京都に帰属するから、東京都が被告適格を有する旨主張した。

なお、母子福祉資金の貸付金の財源は、東京都において予算措置されており、特別区は、東京都から交付を受けた事業費を事業の対象者に貸付金として交付し、償還時は、事業の対象者から償還された償還金を東京都に納付している（練馬区においては、東京都からの交付金及び事業の対象者から受け取った償還金は、いずれも雑部金（一時的な所有であり最終的な所有に属しないことを意味する予算科目）として会計処理しており、練馬区の歳入歳出予算には算入されていない）。

また、母子福祉資金の貸付を受けた者が何らかの理由で償還が困難となり、償還免除の諾否が問題となった場合、償還免除、債権の放棄は東京都の権限に属し、特別区にその権限はない。

イ 判 示

東京地判令和3年2月5日は次のように判示の上、被告である練馬区に任意的訴訟担当として被告適格を認め、債務不存在確認の請求を認容している（控訴）。

「貸付制度を実施するための予算は東京都のものであり、この制度に基づく償還債務の免除の決定権限が東京都に属することからすれば、本件各貸付にかかる債権の帰属主体は東京都であり、本件においても、原則として東京都に訴訟の当事者適格があるといえる。…本件事務取扱要領⁽²³⁾は、この貸付制度における実際の貸付、貸付金の増額の承認・不承認の決定、償還方法の決定、貸付停止・取消の決定、償還金の収納手続の実施、違約金の徴収・不徴収の決定、償還猶予の決定、督促・催告の実施、連帯保証人に対する履行請求をいずれも区の権限としている。」

「東京都が示している被告の立場及び…本件事務取扱要領に、本件貸付において、被告に、貸付から償還の実施に至るまでその決定、実施権限が付与されていることからすれば、この貸付にかかる権利義務の存否を審理する訴訟において、被告は、権利帰属主体である東京都から訴訟追行権を授権されているといえ、また、本件事務取扱要領により実際に債権の管理、回収を担っている被告による訴訟追行を認め

(23) 東京都母子及び父子福祉資金に関する練馬区事務取扱要領（平成22年3月30日21練福事第5012号）。

ることに合理的必要性があるといえる。」

5 考 察

(1) 千葉地判平成15年11月21日

都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格が争点となった裁判例のうち千葉地判平成15年11月21日の事案では、千葉県知事に対する異議申立てを経て取消訴訟が提起されており、行訴法及び行審法が適用されている。

なお、墓理法に基づき地方公共団体が処理することとされている事務は、自治事務に該当する。

改正千葉県条例の施行日前に千葉県知事に対してされた申請に係る事務については千葉県知事に管理、執行権限が留保され、千葉県知事が処分をすることとされていた（附則4項）ため、船橋市に権限が移譲された後に千葉県知事が不許可処分を行っている。行訴法11条1項括弧書（旧法では同項ただし書。以下同じ）の規定は、処分がなされた後に権限が移譲された場合について規定しているため、権限が移譲された後に処分がなされた本件では同項の規定を直接適用することはできず、処分をした行政庁である千葉県知事に被告適格を認めたと考えられる。

しかし、千葉地判平成15年11月21日は、千葉県知事に被告適格を認める論拠として、行政処分後に当該処分について異議申立てその他の行政不服申立てがなされ、あるいは、取消訴訟が提起された場合、これらの手続における処分の違法性判断の基準時は、当該処分が行われた時であることを理由に挙げている。行訴法11条1項括弧書の規定は、処分がなされた後に権限が移譲された場合に権限移譲を受けた行政主体に被告適格を認める規定であり、実際に処分を行った行政主体以外の行政主体が被告となることを当然の前提とした規定である。そのため、被告適格を判断するに当たって処分の違法性判断の基準時がいつであるかは直接関係のない事項であり、千葉県知事に被告適格を認める論拠にはならないように思われる。

改正千葉県条例附則3項では、施行日前に千葉県知事がした処分は施行日後の墓理法の適用については市町村長がした処分とみなされるため、当該処分の取消訴訟については行訴法11条1項括弧書の規定により船橋市が被告となることが想定されたのに対して、附則4項の規定により施行日前の申請に対し施行日後に千葉県知事がした処

分の取消訴訟は千葉県知事が被告となるとする法解釈は、処分庁における事務処理の進捗具合によって被告適格が異なることとなるため、不合理である。

船橋市が主張した千葉県知事が被告適格を有すると考えた理由について検討する。まず、①千葉県知事は本件不許可処分に対する行審法に基づく異議申立てについて決定を行っているとの主張については、旧行審法では異議申立ては処分を行った行政庁に対してするものと規定されていた⁽²⁴⁾ため、千葉県知事が異議申立てについて決定を行ったことは自然であり、千葉県知事が旧行訴訟法に基づく被告適格を有することの直接的な理由にはならない。ただ、改正千葉県条例の経過規定により墓埋法の適用について市町村の長がした処分とみなされる結果、千葉県知事の不許可処分に対する異議申立て先は船橋市長であるとの法解釈も成り立ち得たのではなかろうか。

②本件不許可処分に係る文書等が引き継がれていないとの主張及び④本件不許可に先立つ事前協議等は千葉県知事が行ったものであり、不許可処分の手続に関与していない船橋市に被告適格を認めるのは困難であるとの主張については、行訴法11条1項括弧書の規定は処分がなされた後に権限が移譲された場合に権限移譲を受けた行政主体に被告適格を認める規定である以上、②及び④の状況は法が当然に想定するものであり、訴訟資料の充実は、処分を行った行政庁である千葉県知事の訴訟参加（行訴法23条類推適用）を求めることによって達成することができたと思われる。

③改正千葉県条例附則4項の規定により千葉県知事が2度目以降の処分を行うことが可能であるとの主張については、附則4項の規定により千葉県知事がした処分は、処分後の墓埋法の適用については市町村長がしたものとみなされる（附則5項）ことから、再処分の権限は千葉県知事ではなく、船橋市長が有していたと解される。⑤改正千葉県条例附則5項は、施行日以降になされた処分のうち確定したものについての取扱いを規定したものであるとの主張については、処分のうち確定したものと確定していないものを法的に区別することはできず⁽²⁵⁾、改正千葉県条例の附則の規定が施行日以降になされた処分のうち確定したものに係る取扱いのみ規定したものであるこ

(24) 旧行審法では、異議申立てについて条例で別段の定めを置くことは認められていなかった（旧6条ただし書）。

(25) 取消訴訟は、処分から1年を経過したときは、提起することができない（行訴法14条2項本文）ため、出訴期間の経過をもって処分が確定したと解することが考えられる。その一方で、正当な理由があるときは処分から1年の出訴期間の規定は適用されない（同項ただし書）こと、職権取消し又は撤回には信義則上の制約は考えられるが期間制限がないことからすると、処分のうち確定したものと確定していないものを法的に区別することはできないと解される。

とを読み取ることは困難である。

以上の点に鑑みると、処分がなされた後に権限が移譲された場合の被告適格が権限の譲受者⁽²⁶⁾に認められるのであれば、権限が移譲された後に処分がなされた場合には、より権限の譲受者に被告適格が認められてしかるべきであり、そのように解することが行訴法11条1項括弧書の趣旨に沿うとする原告の主張には説得力があり、同項の類推適用により船橋市を被告とするのが事案の解決として適切であったと解する。

(2) 東京地判令和3年2月5日

都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格が争点となった裁判例のうち東京地判令和3年2月5日の事案では、債務の不存在確認が求められており、民事訴訟法が適用されている。

本件債務の不存在確認の訴えに先立って原告らは、東京都を被告として本件債務の不存在確認の訴えと同趣旨の訴えを提起したところ、東京都は、東京都に被告適格はなく、特別区(練馬区)に被告適格がある旨を主張したため、原告らは訴えを取り下げた経緯がある。本案について終局判決前に訴えを取り下げた者は同一の訴えを提起することができる(民事訴訟法262条2項反対解釈)ところ、本判決で練馬区の被告適格を否定して却下判決をすると、原告は東京都を被告として同一の訴えを再度提起する必要がある。東京地判令和3年2月5日は、東京都に貸付債権が帰属し、被告適格があると考えているが、練馬区の被告適格を否定すると訴訟のやり直しが生じて原告の負担になるため、任意的訴訟担当と構成することで練馬区の被告適格を肯定し、紛争を一時的に解決することを図ったと考えられる。

条例による事務処理の特例によって市町村に配分された事務については、都道府県

(26) 園部逸夫・時岡泰編『裁判実務体系第1巻行政争訟法』(青林書院、1984年)71頁(藤浦照生執筆)は、課税処分取消訴訟の係属中に納税地が異動して所轄税務署長が異なることとなった事例を題材として、「訴訟係属中の被告適格の変動の場合は、訴え提起前の場合と異なり、訴訟自体は適法に係属したものであるから、被告を誤ったものとして行訴法15条の被告変更の手続によるのではなく、同法7条、民訴法に従い、法律上当然に訴訟上の地位が、旧納税地の所轄税務署長から新納税地の所轄税務署長へ承継されたものとして処理すべき」とする。

知事は、包括的な指揮監督権や取消・停止権は有しない⁽²⁷⁾。本件では、貸付金の貸付及び償還に関する事務の権限が特別区に移譲されている⁽²⁸⁾ところ、貸付及び償還に関する事務の権限が特別区に移譲されたのであれば、これらの事務の権限は東京都には残らないこととなるため、本件各貸付にかかる債権の帰属主体は東京都であり、原則として東京都に訴訟の被告適格があるとする判示には、疑問が残る。

また、条例による事務処理の特例により移譲対象となるのは、都道府県知事の権限に属する事務である。母子及び父子並びに寡婦福祉法では「都道府県」は「資金を貸し付けることができる」とされ（13条）、東京都母子及び父子福祉資金貸付条例では「都」は「母子及び父子の福祉の増進のために必要な資金を貸し付けるものとする」とされている（1条）。東京都特例条例では、東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定による貸付に関する事務が特別区に移譲されている（2条の表31の項）ところ、貸付の法的主体は都道府県である（都道府県知事が貸付の決定行為を行うことはあっても、都道府県知事の計算において貸付を行うものではない）以上、貸付の事務手続だけではなく、貸付の権限を都道府県知事に属する権限として事務処理の特例に関する条例に基づき市町村へ移譲することはできないと解される。そのため、特別区に移譲されていた貸付及び償還に関する事務には、貸付の権限は含まれていなかったと考えられる。

特別区に移譲されていた貸付及び償還に関する事務には貸付の権限は含まれていなかったことを前提としても、地自法252条の17の3第1項の規定により東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定が練馬区に適用される結果、形式的には練馬区が貸付の法的主体となり、任意的訴訟担当と構成せずとも、債務の不存在確認を求める民事訴訟においては練馬区が被告適格を有すると解することは可能であったのではなかろうか。

また、東京地判令和3年2月5日は、事務取扱要領に、被告（練馬区）に、貸付から償還の実施に至るまでその決定、実施権限が付与されていることから、貸付にかか

(27) 松本・前掲注(7)1352頁。なお、広島地判平成24年9月26日判タ1403号109頁は、条例による事務処理の特例によって令和4年法律55号による改正前の宅地造成法に基づく規制権限が移譲された後、土砂が流出した事故について、広島県知事が地自法252条の17の4第1項、245条の5第3項の規定により東広島市に対して是正を求めなかったことは国家賠償法上違法であると判示している（控訴審で取消し、請求棄却）。

(28) 地自法2編及び4編中市に関する規定は特別区に適用される（地自法283条1項）ため、条例による事務処理の特例に係る規定は特別区にも適用される。

る権利義務の存否を審理する訴訟において、被告は、権利帰属主体である東京都から訴訟追行権を授権されているといえ、事務取扱要領により実際に債権の管理、回収を担っている被告による訴訟追行を認めることに合理的必要性がある旨判示している。しかし、事務取扱要領は法令ではなく地方公共団体内部の取扱基準にすぎず、事務の実施権限を創設することはできない。異なる行政主体である東京都が示している被告の立場と練馬区が事務処理の便宜のために自ら定めた事務取扱要領をもって東京都からの訴訟追行権の授権を擬制することは、訴訟追行上の予測可能性がなく、技巧的な構成であったと思われる。

本件では、貸付にかかる法的主体は東京都であり、貸付にかかる債権の帰属主体は東京都であるものの、地自法252条の17の3第1項の規定により東京都母子及び父子福祉資金貸付条例1条の規定が練馬区に適用される結果、形式的に練馬区が貸付の法的主体として被告適格を有しており、練馬区は東京都に訴訟告知（民事訴訟法53条）をすることが事案の解決として適切であったと解する。

（3） 結 語

ア 法解釈に係る提言

千葉地判平成15年11月21日及び東京地判令和3年2月5日の事案のように、事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格は行政訴訟であるか民事訴訟であるかを問わず、判然としない場合がある。同様に、事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ権限移譲がされた場合における審査請求をすべき行政庁についても判然としない場合があり、法的な課題が認められる。

事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ行政処分に係る権限の移譲がされた場合、都道府県知事には移譲した権限は残らないことを踏まえると、当該処分職権取消し又は撤回の権限についても当該行政処分に係る権限に内包される⁽²⁹⁾ものとして一体的に市町村へ移譲されていると解される。その上で、処分がなされ

(29) 例えば、食鳥処理の事業の規制及び食鳥検査に関する法律6条1項、土壤汚染対策法23条、廃棄物の処理及び清掃に関する法律7条の2のように、許可権限とは別に変更許可に係る権限を規定している立法例は多く見られる。許可権限とは別に変更許可に係る権限を規定している場合は、変更許可の権限は許可権限に含まれるものではなく、別個の権限と解することになる。

た後に市町村に権限移譲がされた場合は、当該処分につき根拠法令の適用について市町村の長がした処分とみなす経過規定の有無にかかわらず、行訴法11条1項括弧書の規定により権限の移譲を受けた市町村が被告適格を有する。

問題は、事務処理の特例に関する条例の経過規定によって、市町村への権限移譲がされた後に都道府県知事が処分を行い、当該処分が市町村の長が行ったものとみなされる場合である。この場合、処分がなされた後に市町村に権限移譲がされた場合と同様に、処分の効力が生じた後は当該処分の職権取消し又は撤回の権限についても市町村へ一体的に移譲されていると解するのが自然であり、行訴法11条1項括弧書の規定の類推適用により権限の移譲を受けた市町村が被告適格を有すると解するのが相当である。被告適格について条例で特別の定めを置くことはできない以上、事務処理の特例に関する条例の経過規定で根拠法令の適用について市町村の長が行った処分とみなされている場合は、行訴法の適用について市町村の長が行った処分とみなされていなくても、行訴法11条1項括弧書の規定の解釈として権限の移譲を受けた市町村の被告適格を肯定することができるかと解する。

審査請求をすべき行政庁については、事務処理の特例に関する条例に基づいて市町村へ行政処分に係る権限の移譲がされた場合、都道府県知事には移譲した権限は残らないことを踏まえると、都道府県知事は審査庁になり得ないのではないかとの疑問が生じる。この点、行政処分に係る権限と行審法等に基づく裁決権限は、あくまで別個の権限であるため、都道府県知事に行政処分に係る権限はなくとも裁決権限は有することから、都道府県知事により処分がされた後に市町村に権限移譲がされた場合、当該処分については都道府県知事が審査請求をすべき行政庁となると解する。

被告適格の場合と同様に、審査請求をすべき行政庁でも問題となるのは、事務処理の特例に関する条例の経過規定によって、市町村への権限移譲がされた後に都道府県知事が処分を行い、当該処分が市町村の長が行ったものとみなされる場合である。条例は法令に違反しない限りにおいて制定することができ（地自法14条1項）、審査請求をすべき行政庁につき条例で特別の定めを置くことができるのは条例に基づく処分についてのみ（行審法4条）である。そうすると、法律に基づく処分については、事務処理の特例に関する条例で行審法をはじめとする各法で定められた審査請求手続の審査請求をすべき行政庁を変更する規定を設けることはできない。しかし、事務処理の特例に関する条例の経過規定は、都道府県知事と市町村の長のい

ずれの処分と位置付けるかについて定めるのみで審査請求をすべき行政庁について特別の定めを置くものではない。そのため、事務処理の特例に関する条例に市町村の長の処分とみなす経過規定が置かれている場合でも、法律に基づく都道府県知事の処分に係る審査請求は、処分を行った行政庁の最上級行政庁である都道府県知事にするのが、法解釈として整合的であろう。

行審法4条の規定により、条例に基づく処分について事務処理の特例に関する条例に審査請求をすべき行政庁につき特別の定めを置くことを仮定すると、立法政策としては、権限を移譲した都道府県知事と権限の移譲を受けた市町村の長のどちらが望ましいであろうか。この点、いずれの結論もあり得るところであるが、法律に基づく処分と条例に基づく処分とで審査請求をすべき行政庁を異ならせる実質的理由は認められないことから、立法的手当がされていない現状においては、事務処理の特例に関する条例の経過規定によって都道府県知事が行った条例に基づく処分についても、都道府県知事を審査請求をすべき行政庁とすることが考えられる。

被告適格は市町村に認められ、審査請求をすべき行政庁は都道府県知事であると解釈すると、同一の行政処分に対する争訟手続に対応する行政主体が異なることとなる。しかし、訴訟手続は紛争の当事者ではない裁判所が第三者的な立場から裁定を下す手続であるのに対して、審査請求手続は紛争の一方当事者である行政処分を行った行政庁又は当該行政庁を指揮監督する上級行政庁に再考を促す手続である点で両者は異なる。また、訴訟手続における審理対象は違法性であるのに対して、審査請求手続における審理対象は違法性に限らず、不当性も含まれる。訴訟手続と審査請求手続の制度的な相違点を踏まえると、市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈においては、被告適格を有する行政主体と審査庁が属する行政主体が同一になることを探求する必然性は乏しいように思われる。

以上の点について、仮の事例を設定して整理する。X法に基づく処分をA県知事が行った後、B市に当該処分権限が移譲された後に当該処分の取消訴訟が提起された場合は、行訴法11条1項括弧書の規定によりB市が被告適格を有する。B市に当該処分権限が移譲される前の申請等に基づきB市に権限が移譲された後にA県知事が行った処分であってX法の適用についてB市長の処分とみなされるものにつき取消訴訟が提起された場合は、行訴法11条1項括弧書の規定の類推適用によりB市が被告適格を有する。いずれのケースにおいても、訴訟資料を充実させるためA県に

訴訟参加を求めるのが訴訟経済に資する。この場合、取消判決によって処分が取り消された場合は、B市長が再処分を行うこととなる。

次に、X法に基づく処分をA県知事が行った後、B市に当該処分権限が移譲された場合、市町村に権限移譲がされた後になされた審査請求は、行訴法11条1項括弧書の規定に相当する規定が行審法には置かれていないため、A県知事が審査請求をすべき行政庁となる。B市に当該処分権限が移譲される前の申請等に基づきB市に権限が移譲された後にA県知事が行った処分であってX法の適用についてB市長の処分とみなされるものに対する審査請求についても、A県知事が審査請求をすべき行政庁となる。いずれのケースにおいても、争訟資料はA県に集中していると考えられるため、A県における裁決手続に支障は生じないものと推察される。この場合、市町村に権限移譲がされた後に審査請求を認容する裁決を行う場合、A県知事は処分を取り消し、又は変更することができるにとどまり、処分が取り消された場合は、B市長が再処分を行うこととなる⁽³⁰⁾。

市町村に権限が移譲された後は、処分の根拠法令の適用については市町村の長がした処分とみなされる経過規定が置かれている場合、A県知事は職権取消し又は撤回の権限を有しないと考えられることから、認容裁決において当該処分を取り消すことはできないのではないかとの疑問が生じる。この点、当該処分の職権取消し又は撤回の権限が行政処分に係る権限に内包されていると解するとしても、審査請求を認容する裁決で当該処分の全部又は一部を取り消すことが可能（行審法46条1項）である。事務処理の特例に関する条例の経過規定で処分の根拠法令の適用については市町村の長がした処分とみなされる経過規定が置かれていたとしても、行審法46条1項は処分の根拠法令ではないため、当該経過規定は処分の根拠法令に基づく職権取消し及び撤回に適用が限定され、審査請求手続において認容裁決をする場合の取消権限は、経過規定の適用対象とはならないと解することが可能である。

イ 行審法の立法的手当の必要性

行審法では、2016年4月1日の改正の前後を通じて行訴法11条1項括弧書に相当

(30) 仮にこのような解釈を行うとしても、A県知事はB市長の上級行政庁には該当しないため、B市長はA県知事の裁決に拘束されるか問題となる。裁決は、関係行政庁を拘束する（行審法52条1項）が、B市長は「関係行政庁」には該当しないとする解釈も考えられる。その場合、B市長は、A県知事が取り消した処分と同一の理由で同一の処分をすることができることとなるが、審査請求人の権利救済の観点からは、このような解釈には問題が残ることとなる。

する規定は置かれていない。立法的手当がされていない理由⁽³¹⁾を推察するに、条例に基づく処分については、審査請求をすべき行政庁につき条例で特別の定めを置くことができる（4条）ため、審査庁の位置付けは地方公共団体の政策的な判断に委ねられていることが考えられる。しかし、市町村へ権限の移譲が行われるのは条例に基づく処分に係る権限に限られないため、法律に基づく処分については、本稿で取り上げた法的課題は依然として残ることとなる。また、行政処分に係る権限が移譲された場合、当該行政処分に係る裁決をする権限を有しなくなったものとして、行審法14条の規定により新たに行政処分に係る権限を有することとなった行政庁が審査請求手続を引き継ぐことが想定されており、立法的手当の必要性が認識されていない⁽³²⁾とも考えられる。しかし、審査請求は、処分庁等の最上級行政庁にするものとされている点で、行政処分に係る権限と裁決権限の所在は必ずしも一致するものではない⁽³³⁾ので、この見解は採り得ないであろう。

ウ 今後の課題

本稿では、都道府県から市町村へ権限移譲がされた場合における被告適格・審査請求をすべき行政庁に係る法解釈につき考察した。

行訴法11条1項括弧書については、処分がされた後に他の行政庁に権限が承継される場合と他の行政庁に権限が承継された後に経過規定に基づき処分がされ、他の行政庁の処分とみなされる場合で行政訴訟の追行上は有意の差はないため、本稿の

(31) 岡田正則「審査請求における審査庁の管轄決定の標準時」早稲田法學95巻3号（2020年）237頁は、「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、訴訟でど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」と指摘する。

(32) 一般財団法人行政管理研究センター・前掲注(3)100頁は、行審法14条について「処分庁の処分権限が上級行政庁を異にする他の行政庁に移管された場合でも、移管前にした処分について移管後の行政庁がしたものとみなす旨の措置が講じられなければ、移管前の行政庁が、なお処分庁としての地位を有することから、このような場合には、従来の審査庁が裁決権限を失うことにはならない」と指摘し、処分権限と裁決権限を表裏一体のものとして捉えている。この見解によると、移管前にした処分について移管後の行政庁がしたものとみなす旨の措置が講じられると、移管前の行政庁が処分庁としての地位を有しなくなることから裁決権限も失うと解することとなる。

(33) 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）244頁（大江裕幸執筆）は、「変更裁決により申請拒否処分を申請容認処分に変更することはできないと解すべき」とする。

検討事例における法的課題を踏まえて、権限の移譲がされた後に処分がなされた場合も適用対象とする行訴法の改正が検討に値するのではなかろうか。また、行審法については、現状、行訴法11条1項括弧書に相当する規定は置かれていないため、市町村への権限移譲が一般的となった現行の法体系のもとでは、権限移譲がなされた場合における審査請求をすべき行政庁につき、一定の立法的手当がされることが望まれる。

行政課題が多様化、複雑化する一方で、高齢化社会、人口減少社会の到来によって都道府県及び市町村においては人材面、予算面ともに行政の執行体制の確保に苦慮しているのが実情である。新型コロナウイルス感染症対策をめぐるのは、国、都道府県及び市町村の役割分担の不明確さが顕在化したともいえる。地方分権・地方自治の名のもとで積極的に市町村への権限移譲が進められてきたが、時代に即した国、都道府県及び市町村の役割分担をあらためて模索した上で、国民の権利利益の実効的な救済に配慮しつつ、今後の権限移譲のあり方を検証する必要がある。

また、本稿では、行政訴訟における被告適格の検討が中心となり、市町村へ権限移譲がされた場合における国家賠償請求訴訟の被告適格や、市町村へ事務の委託（地自法252条の14）がされた場合における被告適格等については取り上げることはできなかったため、今後の課題としたい。

（ただ かける 神奈川県政策局自治振興部市町村課副主幹）

キーワード：権限移譲／被告適格／審査請求をすべき行政庁／条例による事務処理の特例