

学位論文題名

政府の訴訟活動における機関利益と公共の利益

—司法省による「合衆国の利益」の実現をめぐる—

学位論文内容の要旨

本論文は、行政が当事者となるという特質を有する行政訴訟のあり方を探るべく、その対応のしくみである、訟務制度について検討を行うものである。

本論文の問題意識は、以下のとおりである。行政は、一方においては公益実現の任務と法適合の要請を受ける。他方で、訴訟の局面に至ると、わが国の当事者主義的行政訴訟の下では、行政は私人と向き合う一方当事者として扱われ、通常の民事訴訟の当事者と同じく勝訴を第一に追求した活動をとるものとされる。しかし、行政活動の公益実現と法適合の要請は訴訟の局面においても失われず、行政の訴訟対応には、この要請に沿った行動が求められる。この行政の訴訟対応に関しては、わが国において必ずしも十分な検討は行われてこなかった。そこで本論文では、わが国の法務省によって担われている訟務活動について、その制度母国とされるアメリカ合衆国との比較法的な研究を行う。ここでは、アメリカ合衆国の連邦レベルでの政府訴訟への対応の権限を有する司法省が、いかなる利益の実現を目指しているのかという点、すなわち、司法省が代表するとされる「合衆国の利益」が手がかりとされる。

上記の問題意識と分析の視座が示される序章の下に、第一章では、アメリカ合衆国における政府訴訟で実現が目指される「合衆国の利益」を代表する、法務総裁の原像に接近するとともに、その歴史的な展開を追う(第一節)。そしてこの法務総裁がいかなる利益の実現を目指してきたのかの検討を行う(第二節)。さらに、政府訴訟に係る活動権限の所在を歴史的に追うことによって、その担い手たる法務総裁の下の司法省と、訴訟に関わる政府機関との間に存在している構造の解明に務める(第三節)とともに、法務総裁と司法省の位置づけに関する、憲法的観点からの把握がなされる(第四節)。

この作業からは、以下のことが示された。第一に、イギリスおよび植民地期に由来を持つ法専門家たる法務総裁は、創設当初は政府外部者の性格を帯び、司法府と密接な位置に置かれていたが、歴史的な展開の中で政府内の一員としての性格を与えられ、大統領と接近するに至ったことである。第二には、当初より法務総裁の担う政府訴訟では、その実現が図られるのは特定の政府機関の利益ではなく、客観的な法の実現、人民に対して政府が負っている義務の実現とする観念が存在していたことである。第三には、各政府機関に対して政策形成に係る法的事務が配分される一方で、訴訟の扱いが機関の手を離れる制度図式は、司法省が各機関に対して制約的な存在となる構造を生み出しているということである。第四には、法務総裁が大統領の下の存在として把握されるに至った現在においては、

その権限を大統領のコントロールから切り離すことには憲法上の制約が存在しているということである。

上記のような、現在の政府訴訟の背景に存在する観念と、構造的基盤を前提とした上で、第二章では、より具体的な司法省による訴訟活動の検討を行った。ここでは最高裁判所での訴訟活動を担う訟務長官を対象とした検討がなされた。まず現在の訴訟活動に係る権限の配分状況と、司法省内の新たなポストの創設の展開を概観することで、訟務長官が検討対象として好適であることが説明される（第一節）。その上で、訟務長官の三つの活動場面についての検討が行われる（第二節）。この検討に基づき、訟務長官の役割像に係る訟務長官の自己認識と論者による議論の検討がなされる（第三節）。

この作業により、訟務長官が政府機関をクライアントとした最高裁判所における弁護士としての役割を担いつつも、同時に訟務長官は最高裁判所に対して寄与を果たすべき存在として一般に認知されており、訟務長官自身も同様の自己認識の下に任務に従事してきたことが明らかとなった。そして政府機関の弁護士としての役割像とは対抗的である、訟務長官の特徴的な行動様式が、その代表する「合衆国の利益」の理解に起因するものであることが示された。また、最高裁判所の審理の十全化と政府機関の主張の抑制によって政府の違法行為の是正機能を果たすことが、訟務長官の行動につき強調、期待されてきたことが示された。

訟務長官の組織的位置づけが及ぼす、第二章に示された役割像と行動様式に対する影響の検討が行われたのが、第三章である。ここでは訟務長官の執行府内における地位に関する観念を探るとともに、この訟務長官に対する政治的影響の検証に務め、訟務長官と大統領の関係をめぐる議論状況の検討がなされた（第一節）。

この第三章では、以下のことが示された。まず第一に、訟務長官が執行府内において、クライアントたる機関とともに大統領からも独立性を有してきたという「独立の伝統」に価値が置かれてきたことである。しかし第二には、この「独立の伝統」の基盤は訟務長官の組織上の位置づけとの連関では脆弱なものであることも示された。これに加えて第三には、訟務長官の組織上の位置づけと民主的アカウンタビリティを重視する論者から、一方では、訟務長官の役割を大統領の政策目標を実現することとして捉える新たなモデルの主張が強まっており、しかし他方においては、こうした訟務長官の政治的な行動の行き過ぎは、第二章に示された役割像と「独立の伝統」の根強さによって牽制されていることが指摘される。さらに、独立機関の大統領からの自律性を重視する論者から発せられている、訟務長官から独立した訴訟活動権限を付与すべきとする主張の紹介も行われた（第二節）。

上記のようなアメリカ合衆国における政府訴訟の対応に関する検討で得られた知見をもとに、わが国の訟務制度の評価が終章において試みられる。ここでは、わが国の訟務制度の創設までの歴史的経緯の概説がなされる。この下に、わが国の訟務制度には、訟務長官の行動で強調されていた政府機関の見解に対する法的な観点からの抑制という要素は弱く、むしろ省庁と一体となった事件処理を行い、省庁の勝訴による「国の正当な利益」の実現を図るという役割が強調されていることが指摘される。これとともに、非政治的、法的な観点からの各省庁の見解の抑制が、わが国の訟務制度創設時の根本理念として存在していたことが明らかにされ、今日においてこの理念の再認識の必要性が高まっていることが主張される。また、わが国訟務制度において政策的な要素が強まった場合の危険性が指摘された。最後に、本論文で行った検討は、アメリカ合衆国の連邦レベル、しかも最高裁判所

というごく限定された場面しか扱っていない点で未だ不十分であることが指摘された上で、今後の課題として、州レベルの検討による思想的背景の探求と、下級裁判所の局面や人事面における実情把握に基づいたわが国との比較検討の必要性が示された。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 亘 理 格
副 査 教 授 人 見 剛
副 査 准教授 藤 谷 武 史

学 位 論 文 題 名

政府の訴訟活動における機関利益と公共の利益

—司法省による「合衆国の利益」の実現をめぐる—

1. 本論文の概要

本論文は、政府の訴訟活動における公益及び法治主義の実現というテーマを論じるものであり、次のような問題意識の下に執筆された。すなわち、行政は、公益と法の実現を任務とする一方、ひとたび訴訟当事者として法廷で相手方と対峙すると、通常の訴訟当事者と同じく勝訴を目指した訴訟活動を展開することとなる。しかし、行政にとって、公益と法の実現の要請は訴訟の局面においても失われるべきではなく、したがって、行政には、かかる要請に沿った訴訟活動が求められるのではないか。かかる問題関心から、本論文は、我が国では法務省が担ってきた国の訴訟活動の制度的原型とされる、アメリカ連邦司法省による政府訴訟のあり方を論じる。その際本論文が特に注目するのは、法務総裁及び訟務長官が代弁するとされる「合衆国の利益」の観念であり、かかる観念の検討を通して、政府の訴訟活動における日米間の異同を比較法的に明らかにしようとしている。

第1章では、アメリカの統治機構における司法省の位置づけが、特に法務総裁 (Attorney General) の役割と性格を中心に検討される。その結果、①イギリスおよび植民地時代に由来する法務総裁は、政府内の法専門家として位置づけられるとともに、創設当初は現在のような大統領との密接な関係を持つものとは観念されず、その後の歴史的展開の中で大統領と接近することになったこと、②法務総裁が担う政府訴訟において実現が図られるのは、各政府機関というクライアントの利益ではなく、客観的な法の実現や人民に対して政府が負っている義務の実現であるとする観念が存在していたこと、③したがって、政府訴訟の局面では、司法省が各機関に対して制約的対抗的な存在として捉えられる可能性があること、④しかし、今日では、法務総裁は大統領の下の存在として把握されるに至っており、大統領のコントロールから切り離すことには憲法上の制約があることが明らかにされる。

第2章では、最高裁係属事件において政府訴訟の代理人となる訟務長官 (Solicitor General) が取り上げられる。訟務長官は、政府機関をクライアントとした最高裁における弁護士としての役割を担いながら、最高裁による適正な法適用に貢献すべき存在として一般に認識されており、訟務長官自身も同様の自己認識の下に任務遂行に当たってきたことが明らかにされる。そのような訟務長官に特徴的な行動様式は、特にサーシオレイライ申立時の抑制的態度、過誤の自白、アミカスキュリエとしての関与において顕著であり、これらの方式を通して、政府機関の主張を抑制

しつつ最高裁による適正な法適用を促進し、政府機関の非違行為に対する是正機能を果たしていることが明らかにされる。

第3章では、訟務長官と大統領との関係及び執行府内の独立機関との関係をめぐる議論の検討を通して、訟務長官の訴訟活動が政治と無縁ではないことが明らかにされる。ここでも、訟務長官は、クライアントたる政府機関及び大統領からの独立性を伝統的価値にしてきたことが再確認される一方、法的にはあくまでも大統領の指揮命令に服するという組織原則の下では、訟務長官の独立性の基盤は脆弱なものであることも明らかにされる。加えて、民主的アカウンタビリティを重視する論者からは、訟務長官の役割を大統領の政策目標を実現することとする新たなモデルが提起されていることも紹介されるが、同時に、訟務長官の伝統的役割像と「独立の伝統」が、訟務長官の過剰な政治化を抑制する機能を果たしていることも指摘される。

以上を踏まえて、終章では、わが国の訟務制度の評価が試みられ、法務省の訟務部局には、各省庁と一体となった事件処理を通して、勝訴による「国の正当な利益」の実現を図ろうとする役割が強調される傾向が強いことが、問題点として指摘される。他方でしかし、わが国の訟務制度創設までの経緯の分析を通して、各省庁の主張に対する法的視点からの抑制というアメリカの訟務長官の行動様式で強調されるような役割は、実は、わが国の訟務制度創設時の理念として存在していたことも、明らかにされる。

2. 本論文についての評価

本論文は、法務大臣を中心に担われる政府の訟務活動に内在する問題点を、制度創設時のモデルとなったアメリカ連邦司法省の訴訟活動に遡って解明した、初めての学術論文である。政府の訴訟活動（訟務活動）も行政活動の一環であり、公益及び法の実現という見地から軽視し得ない局面であるにもかかわらず、従来の行政法学は、本格的な研究を怠ってきた。その空隙を埋める研究として、本論文は貴重であり高く評価できる。

本論文は、また、決して豊富にあるとは言えない本テーマに関する研究書や論文を渉猟するに止まらず、連邦議会の議事録、歴代の法務総裁及び訟務長官の意見書や連邦議会で行った証言などの資料を丹念に調べ上げるとともに、判例についても、通常法学者が引用する判旨部分とは異なった傍論や事実認定部分から司法省、法務総裁や訟務長官の特質や役割に言及した部分を抽出するといった探索手法を駆使しており、そのような研究方法が、司法省の訴訟活動実態に関するリアリティに満ちた分析を可能にしている。日本国内にあってはこれ以上は考えられないほどの、実証性の高い研究成果である。

さらに、以上のようなアメリカ連邦司法省の訴訟活動に関する実証分析を踏まえ、我が国の法務省が担っている訟務活動の実態について、本論文は、クライアントたる行政機関の利益にとらわれずに公益と法の実現を目指すという、この制度創設時に期待されていた本来的な役割から逸脱しているとの指摘を行っており、かかる指摘には説得力がある。今日進行中の司法改革や、その中で抗告訴訟の被告適格が従来の行政庁から行政主体へ切り替わったという状況の下では、法務大臣権限法のあり方が従来以上に注目を集めることが予想される。そのような中で、本論文が公になるならば、学界及び実務界に対して少なからざるインパクトを及ぼすことが予想される。

他方、審査委員からは、(1) 政府内の見解の多様性確保という観点からは、政府訴訟に対する訟務長官の抑制的態度を過大に評価すべきではないのではないか、(2) 政府が被告となる訴訟と執行訴訟など政府が原告として提起する訴訟とでは、訟務長官が果たすべき役割に差違があるのではないか、(3) 法実現における司法省の機能を背後で支えるアメリカの法文化的背景について更なる分析が期待される、等の問題点や課題も指摘された。これらの点で改善の余地は残されているが、本論文は、上述のごとく内容的に優れ完成度も高く、研究方法面でも高度の実証性を示

すことから、博士論文としての水準を十分に満たしている。
以上により、審査担当者全員一致で合格との判定に至った。