

論点の整理（素案）（総論部分について）

一 基本認識1 問題の所在

- 平成 12 年に施行された「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」（以下「地方分権一括法」という。）において、国と地方が対等・協力の関係に立つことを前提とする新しい関係を構築すべく、抜本的な改正が行われた。
- 地方分権一括法で整備された係争処理手続は、国と地方公共団体との間で係争が生じうることを前提として、国からの関与をめぐる係争が生じた場合に、中立・公正な第三者機関の判断により処理し、これで解決しない場合に司法の判断を仰ぐことを主な内容としている。
- 現行の係争処理制度は、国の関与に不服のある地方公共団体が第三者機関に対して審査の申出を行うことを前提としているが、制度創設当時より、是正の要求等の国の関与に対し、地方公共団体がこれに応じず、かつ、審査の申出も行わないという事態がありえ、その場合には、係争処理手続が活用されないまま問題が解決されないという事態が継続することが懸念されていた。
- 本年行われた 2 件の是正の要求に関しては、いずれの地方公共団体も、是正の要求に応じた何らの措置も講じず、かつ、第三者機関である自治紛争処理委員に対して審査の申出も行わないという事態が生じることになった。このような事態は現行制度が想定していないものであるが、同時に、制度創設時の懸念が現実にも生じたと見することもできる。
- 「地方公共団体が是正の要求等に応じた措置を講じず、審査の申出もしない」という事態は、国と当該地方公共団体との間に法律解釈を巡る齟齬が生じており、そのような齟齬を解消する最終的な手段を現行制度が欠いていることに起因すると考えられる。このことは現行の係争処理制度の不備であると言えることができる。

2 問題解決の必要性

- 制度の不備を放置することは、地方公共団体の事務処理を不安定なままに放置するとともに、国地方関係の不安定要因となりかねない。
- 「地方公共団体が国からの是正の要求等に応じた措置を講じず、かつ、審査の申出もしない」という事態が生じ、継続するという現状は、法治国体制の観点からも見過ごすことはできない。仮に地方公共団体の事務処理が違法であれば、住民に対して法律や条例の遵守を求めるべき立場にある地方公共団体自身が違法行為を行っていることになるし、逆に国の関与が違法であれば、地方自治に対する侵害ともいえるべき事態であり、いずれにしても法治国体制に対する信頼を揺るがしかねない。

- 現状の制度の不備は、地方分権の推進の障害にもなりかねない。今日内政上の大きな課題となっている地方分権は、国から地方への権限や財源の移譲、地方公共団体の自主性・自立性の拡大を主たる内容としているが、地方公共団体の事務処理について国から見て違法又は明らかに公益を害しているといった状態が放置されているという現状は、国の側に引き続き権限や財源、あるいは地方公共団体に対する規制を残しておく口実にもなりかねない。
- 地方分権の取り組みは、地方公共団体全体に対する事前統制を縮小し、地方公共団体の自主性・自立性を高めることを目指していると考えられ、こうした取り組みを進め、地方分権への道筋を確かなものとしていくためにも、例外的な事象に対する個別の事後是正措置を整備し、手続的正義に則った公正なものに改革していくことが求められている。

3 問題解決の基本的方向

- 「地方公共団体が国からの是正の要求等に応じた措置を講じず、かつ、審査の申し出もしない」という事態は、国と地方公共団体との間で法律解釈をめぐる齟齬を解消する手段を欠いているということであるから、このような制度の不備の是正は、司法的な手続を整備することによってなされることが適当である。
- 中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、双方がそれぞれの主張を闘わせ、最終的に司法の判断に従うことが、国民・住民に納得の得られる、最も適切な解決方法であると考えられる。
- 地方分権一括法により整備された係争処理手続は、地方分権推進委員会第四次勧告に依拠しているが、この勧告においては、地方公共団体から第三者機関への審査の申出と訴訟の提起と同様に、国からの審査の申出と訴訟の提起が提言されていた。本研究会においては、国からの訴訟の提起についてより詳細にそのあり方を探ることとした。
- 国と地方公共団体との間に生じる法令解釈をめぐる齟齬を司法の場において解決していくとしても、国と地方公共団体との間で訴訟が多発していくことは決して好ましいことではない。

また、地方公共団体の長、議会の議員は住民から直接選挙されていることからすれば、長や議会の判断は、地方自治の観点から最大限尊重されなければならない。

よって、国と地方との間における係争処理手続に新たな訴訟類型を設けることとした場合においても、ほかの手段による意思の調整を最後まで模索し、そのような方法では解決できない、極めて例外的な場合にのみ活用されるべきであり、その運用においては、地方自治を尊重する観点に十分な配慮がなされるべきである。
- 検討に際しては、主要諸外国における類似の制度を調査研究し、参考にすることとした。