

国・地方間の係争処理のあり方について（案）

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、地方自治法の抜本的な改正が行われた。その重要な内容として、包括的な指揮監督権を特色とする機関委任事務制度が廃止されたこと、是正の要求など国の関与が法定されたことのほか、新たに、国の関与に関する係争処理手続が導入されたことを挙げるができる。

この係争処理手続は、地方公共団体に対する国の関与を巡り国と地方公共団体との間で争いが生じうることを前提として、争いが生じた場合に、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は裁判所の判断を得て解決を図るというものである。

現行の係争処理手続は、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。

新たな制度の下における国の関与のうち、法定受託事務に係る 5 件の「是正の指示」については、地方公共団体は是正の指示に応じて措置を講じたが、本年行われた自治事務に係る 2 件の「是正の要求」については、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、第三者機関の審査に付することを求める旨の申出を総務大臣に行わないまま推移した。このことは、制度創設時の懸念が現実には生じたと見ることもできる。

このような「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、法律上は、一たん是正の要求等がなされれば、国と地方公共団体との間に是正の要求等に係る法律解釈を巡る齟齬が生じているという問題に帰着する。そして、そのような齟齬を解消する手段を当事者の一方にしか与えていないことが問題であり、このことは現行制度の不備を示すものであるとすることができる。

2 問題解決の必要性

もとより、前述のような「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」という事態の背景には、地方公共団体の長がその政治的信条から、特定の法令上の義務を履行しないなど、実態上の諸理由を想定することができる。

しかしながら、「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、継続するという事は、国の行政であれ地方の行政であれ当然に服すべき法適合性の原則の観点から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、いずれにしても行政の法適合性の原則に合致しないものと言わざるを得ない。

さらに、現行制度の不備は、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ことは、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る。

加えて、上に指摘した現行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のである。

そもそも、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。このような地方分権改革の基本的な考え方に沿って、今後一層の地方分権を進めるためには、事前の統制の縮小にあわせて事後の是正措置を明確に整備し、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と考える。

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、審査の申出もしない」という事態が生ずる原因は、国と地方公共団体との間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であることである。このような現行制度の不備の是正は、問題を法律解釈としてとらえる限り、司法的な手続を整備することによってなされるのが適当である。中立・公正な司法の場で、透明性の高いプロセスの下、国と地方公共団体の双方がそれぞれ主張立証を尽くし、これをもとに裁判所が法律解釈について判断を行うとすることが、国と地方公共団体のみならず、国民・住民にも納得の得られる、最も適切な解決方法であると考えられるからである。

ただし、ここで対象とする問題は、実態としては法律解釈の問題にとどまらない面を含んでいる。第1に、国と地方公共団体との間に生じる法律解釈を巡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することは決して好ましいことではない。第2に、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、問題を司法手続の整備によって解決し、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、公正・透明な他の手段による意思の調整を最後まで模索することが不可欠である。司法手続は、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ことは言

うを待たない。

なお、地方分権一括法により導入された係争処理手続は、地方分権推進委員会第四次勧告（平成9年10月9日。以下、「第四次勧告」という。）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ところである。そこで、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。また、地方分権は、現代諸国家が真剣に取り組んでいる課題であるが、その際、必然的に生ずると思われる国と地方公共団体の争いにつきどのように対処しているかは、我が国の制度設計においても有用な情報を提供すると思われることから、検討に際しては、諸外国（ドイツ、フランス、アメリカ及びイギリス）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。

二 「国等から訴え提起等ができる仕組み」の制度設計について

1 国等から訴え提起等に向けた手続を開始できる場合について

(1) 国等から訴え提起等ができる対象について

ア 「是正の要求・指示」に限定するか否かについて

既に制度化されている地方からの訴え提起等については、「是正の要求・指示」（以下「是正の要求等」という。）のみならず、より広く国の関与について対象とされている（地方自治法250条の13）が、国等からの訴え提起等については、是正の要求等に限定することが適当か、すなわち、「許認可や事前協議などの法定手続を経ずに行った行為」を対象としなくてもよいか、問題となる。

この点、次の理由から、是正の要求等に限定することが適当であると考えられる。

- ・ 地方公共団体が許認可や事前協議などの法定手続を経ずに行う行為を行った場合には、それに対して是正の要求等がなし得るものであるから、是正の要求等に限定することで必要十分である。
- ・ 「地方公共団体が許認可や事前協議などの法定手続を経ずに行った行為そのもの」は、当該行為が、一般私人を対象とする処分等である場合には、これに対して国等から訴えを提起するときに、当該私人との間における処分等の効力についてどのように取り扱うかという問題となりうる。

いずれにせよ、国等からの訴訟においては、「許認可や事前協議などの法定手続を経ずに行った行為」の相手方など第三者の利益保護の観点から、必要な措置を講じる必要がある。

なお、地方からの訴え提起等とともに、国等からの訴え提起等についても制度化することを勧告した第四次勧告においても、国等からの訴え提起等の対象については、国の関与一般ではなく、是正の要求等に限るとされていたところである。

イ 個別法における指示を対象とするか否かについて

地方自治法245条の7に規定する「是正の指示」のみを対象とするのか、個別法における「指示」も対象とするのか、問題となる。

この点、「個別法における『指示』と、地方自治法における『是正の指示』は、前者によって後者が排除される関係にはないので、『是正の指示』のみを対象とすれば十分である」という考えも、「地方公共団体からの訴え提起等は、個別法における『指示』も対象としていることから、整合性を考えると、対象とすべきである」という考えも、いずれもあり得る。国等からの訴え提起等の趣旨、地方自治の尊重の観点などを、総合的に勘案して検討を行うことが必要であると考える。

ウ 法定受託事務を対象とするか否かについて

法定受託事務については、現行制度においても履行確保手段として裁判手続を経た上での代執行が認められており（地方自治法245条の8）、また、これまで是正の指示に対して地方が応じないという問題は生じていないため、対象とするか、問題となる。

この点、以下の理由から、法定受託事務もまた対象にすべきであると考ええる。

- ・ 法定受託事務においても、代執行によることができない非代替的作為義務が想定される。
- ・ 代執行を採り得る場合であっても、代執行に至る前に活用しうる一般的な制度として新たな訴訟制度等を作るということが、地方自治の精神に適合すると考えられる。
- ・ 現在、法定受託事務について、国と地方公共団体間で具体的な係争が生じていないとしても、今後、係争が生じる可能性は否定できず、様々な対処方法を用意しておくことが適当である。

(2) 国等から訴え提起等ができる時期について

「地方公共団体が不服審査申出期間に審査の申出を行わないとき」とするか否かが問題となる。

この点、次の理由から、「地方公共団体が不服審査申出期間に審査の申出を行わないとき」とすることが適当であると考ええる。

- ・ 不服審査申出期間は、是正の要求等について地方公共団体が判断するための猶予期間とも位置づけられる。
- ・ 地方公共団体の自主的判断や不服審査申出・出訴権という地方自治を尊重する観点から、当該場合に限定することが適当である。

また、原則としてこのように考える場合でも、国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じている等、緊急を要する場合もあり得るため、このような特段の場合について別途考慮することが適当であると考ええる。

なお、第四次勧告においても、国等からの訴え提起等ができる時期については、「地方公共団体が不服審査申出期間に審査の申出を行わない場合」に限り、手続を開始できるとされていたところである。

(3) 「審査申出期間徒過」の要件を要求する場合に、是正の要求等が違法であるとの主張を地方公共団体に認めるか否かについて

「審査申出期間徒過」の要件を要求する場合に、「是正の要求等が違法である」との主張をすることを地方公共団体に認めるか否かが問題となる。

この点、次の理由から、是正の要求等が違法であるとの主張を地方公共団体に認めるべきであると考ええる。

- ・ 国と地方公共団体の係争が、国と地方公共団体の間に法解釈について齟齬があることに原因があることに鑑みると、国と地方公共団体の双方のみならず、国民・住民が納得する形で係争を解決するためには、司法の場において、国と地方公共団体に、当初の是正の要求等について主張立証を尽くさせることが重要である。
- ・ 仮に、裁判所の判決に執行力を持たせるのであれば、審査申出期間が徒過した場合でも、是正の要求等の違法性についても改めて裁判において主張できるようにすべきであるし、判決の強制手段が仮にない場合でも、裁判所の判決の事実上の権威に地方公共団体を従わせようということになるから、審査申出期間が徒過した場合であっても、是正の要求等の違法性について双方から主張立証を尽くさせた上で、裁判所が判断するとすべきである。
- ・ 地方公共団体は、是正の要求等に対し不服がある場合の審査申出が義務付けられているものではないため、訴訟手続という別の手続においては、是正の要求等が適法であるかどうかを改めて争うことを制限すべきではない。

(以上の点については、二二（一）イも参照。)

2 訴訟の形態について

(1) 違法確認型の訴訟について

ア 違法確認型の訴訟の可否について

違法確認型の訴訟（条文イメージとして、「国等は、裁判所に対し、国等が要求又は指示した事項を地方公共団体が行わないことが違法であることの確認を求めることができる」というもの）が考えられる。

この点、問題が生じる原因は、国と地方公共団体の間で法律解釈等の齟齬が生じていることにあることに鑑みると、是正の要求等に従わないことについて適法・違法の主張ができ、裁判所がこれを判断する、という構造は明快であると考えられる。また、違法を確認することで、問題の解決には十分であると考えられる。そして、違法を確認することにより、是正の要求等の適法性が既判力をもって確定されるこ

とになることを考えれば紛争解決のために確認判決が適切である。さらに、地方公共団体が是正の要求等に従っていないことを考えれば確認判決が必要であるので、このような確認訴訟には即時確定の利益が認められ、確認の利益が肯定される。

イ 違法確認型の訴訟に係る論点について

是正の要求等の適法性については、審査申出期間徒過により確定するものではない。一般的に、出訴期間（不服審査前置の場合は審査申出期間）の徒過により、無効の瑕疵がある場合以外は、行政処分の効果を否定する裁判上の手段は無いこととなるが、当該処分の適法性が確定するわけではない。

違法確認型訴訟で、是正の要求等の違法の抗弁を認めると是正の要求等の早期確定の要請が損なわれるという問題が生ずるが、早期確定の要請は相手方たる地方公共団体が争えば満たされないことになるので、制度設計に際してそれほど強いものではなく、新たな訴訟制度に即した立法も可能であり、かつ、新たな訴訟制度が、国・地方公共団体の係争処理に特化したものであるので、取消訴訟制度一般に影響を及ぼすものではないと考えられる。

違法の抗弁を認めることは、行政処分たる是正の要求等の効果を否定することになるという見解に対しては、そのような例外（公定力の限界）を認めるかどうかは当該制度の合理性、一般の処分との関係における特殊性によって判断すべきもので、カテゴリー的に否定されるものではない。国等からの新たな訴訟制度との関係において言えば、新たな訴訟制度は、そもそも、処分の行政的執行を断念し、いわば司法的執行によることにしたものである（二三参照）ので、一般の行政行為の効力論をここに当てはめるのは適切ではない。

なお、違法確認型訴訟を制度化する際、違法の抗弁につき、これを認めるにつき特別の規定を置く必要があるかどうかの法制実務的問題は別にあるので、今後検討する必要がある。

(2) 義務付け型・差止め型の訴訟について

ア 義務付け型の訴訟の可否について

義務付け型の訴訟（条文イメージとして、「国等は、裁判所に対し、国等が要求又は指示した事項を行うべき旨を地方公共団体に命ずる裁判を請求することができる」というもの）が考えられる（詳細は二四参照）。

この点、義務付け訴訟の場合、「是正の要求等により生じている義務と同じ義務を裁判所が改めて命ずる訴訟である」という考えと、「是正の要求等により生じている義務とは別の義務（是正の要求等により生じている義務の範囲内で、訴訟前の指示ないし、訴訟における請求の趣旨により特定される）を裁判所が新たに課す訴訟である」という考えとがありうる。

いずれの考えでも、判決の執行を担保する仕組みを設けるか否かにかかわらず、

違法確認型の訴訟と同様、司法の判決において係争の原因となっている適法・違法の判断がなされるものであり、訴えの利益が肯定され、法的意味があるといえる。特に、後者の考え方による場合、裁判所が課す義務は別の義務であるから、明らかに法的意味があるといえる。

なお、現在の法定受託事務の代執行に係る裁判においては、裁判前に各大臣がなした是正の指示と同じ内容を命ずる旨の裁判を各大臣が求める仕組みになっている（地方自治法 245 条の 8）。

問題の解決という点についても、違法確認型でも十分であると考えられるが、仮に、義務付け型の訴訟において、判決の執行を担保する仕組みを設ける場合には、それによって、問題の解決がより期待できると考えられるし、そうした仕組みを設けない場合でも、裁判所が直截に命じることによって、本件訴訟の解決がより期待できるとも考えられる（民事訴訟において、強制執行ができない義務でも、義務の確認だけでなく給付訴訟が認められる場合があるところ、裁判所が命じること自体に意味があり、任意の義務の履行がより促進されるという考え方も、その認められる理由の一つであると考えられる。）。

イ 差止め型の訴訟について

地方自治法における「是正の要求」及び「是正の指示」については、地方公共団体の具体的な事務処理に関し行うものであるため事前に行うことはできないが、個別法に規定された指示の中には差止訴訟の利用が想定されるような事前の指示もあり得る。よって、個別法における指示を、国等からの訴えの対象とする場合には（二 1 (1)イ参照）、差止訴訟の類型も検討事項となり得る。

(3) 違法確認型、義務付け型・差止め型いずれを採用するかについて

以上のとおり、違法確認型の訴訟と、義務付け型・差止め型の訴訟があり得ると考える。このうちいずれを採用するかについては、法制技術的な観点から、立法の過程において、十分に検討する必要がある。なお、いずれか一方のみを制度化するのではなく、係争のあり方に応じて適切な形態を選択できる制度とすることもあり得ると考える。

(4) 諸外国における国からの訴えについて

諸外国においては、適法性の確保や公務の執行の確保などが国（州を含む）の役割とされ、次のとおり、国が地方公共団体を相手方として訴えを提起できるとされており、実際に、多くの紛争が裁判の場において解決が図られている。今回の検討において、参考にすべきと考える。

- ・ フランスにおいては、1982年の「市町村、県及び州の権利と自由に関する法律」により、地方長官（官選知事、*préfet*）による後見監督制度（*tutelle*、事前の合

目的性コントロール)が廃止され、裁判所による事後の適法性コントロールが整備された。すなわち、法律で列挙された重要な行為について、市町村(commune)及び県(département)においては県の地方長官への、州(région)においては州の地方長官への送付を要する。地方長官は、送付された行為が違法であると認めるときは、当該行為を地方行政裁判所に付託する。地方行政裁判所は、付託に理由があると認めるときは、当該行為を取り消す。

- アメリカにおいては一般的に、州法に義務付けられた事務の実施について、州法務総裁(Attorney General)は、職務執行令状(Writ of Mandamus、裁判所が各種行政機関に対して発給する職務の執行を命じる令状)の発給を求める訴訟(職務執行命令訴訟)を提起することが可能である。また、地方政府の自治的な事務の実施について、州法務総裁は、地方政府の条例や職員の行為が連邦憲法や州憲法に違反していると認めるときは、州民を保護する目的等により、州民の代表として地方公共団体を相手方として訴訟を提起することが可能である(Parens Patriae訴訟、父権訴訟)。
- イギリスにおいては、個別法においてDefault Powersという見出しで義務履行確保手段について定められているのが一般的である。そこでは、大臣が義務の履行を命じた後、地方公共団体が従わない場合に、裁判所に職務の執行の命令(Mandamus)を求めることにより命令の履行確保が図られる仕組みになっている。これは大権的救済方法であるから、その歴史的経緯から、制定法がない場合でも利用可能であると考えられる。
- ドイツにおいては、行政的関与の仕組みが発達しており、司法的関与は例外的なものであるが、私人の不服申立に対する市町村の決定・裁定等に対し、市町村を相手方として、州が取消しを求めて出訴する制度(Aufsichtsklage、監督訴訟)が存在する。

3 新たな訴訟の制度的位置付けについて

新たな訴訟は、違法確認型であれ、義務付け型・差止め型であれ、判決を得ることにより地方公共団体の義務の履行を促す司法的執行であると位置づけることが可能であると考えられる。

すなわち、是正の要求等は形成効があり、地方公共団体に義務が生じているところ、それが果たされず不安定な状態になっている場合に、諸外国の例に照らすと、ドイツであれば行政的監督制度、フランスであれば行政裁判所に対する訴え、アメリカ及びイギリスであれば職務執行命令訴訟などにより義務の執行が図られている。そこで、我が国においては、違法確認あるいは義務付け・差止めといった判決を司法において得ることによりその執行を図ろうとするものであるという説明である。

司法的執行で典型的なのは刑事罰を科すことや、判決に基づいて強制執行を行うことであるが、そのような執行力のない判決を得る訴訟であっても、広義の司法的執行であるとの説明は可能であるものと考えられる。

4 「訴え提起に向けた指示」について

是正の要求等とは別に、訴え提起の前提として、是正の要求等の具体的内容を、行うべき期限を定めて指示する「訴え提起に向けた指示」が必要か否かが問題となる。

なお、この論点は、主に義務付け型・差止め型の訴訟についての論点である。問題の所在は、次の通りである。

- ・ 是正の要求・指示とも、当該関与を受けた地方公共団体は、是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない法的な義務が生じるとされている。一方で、「是正の要求」は、是正又は改善のための具体的措置の内容については指示できず、かつ、具体的措置の内容については、地方公共団体の裁量によるものとされている。また、「是正の指示」についても、個別・具体のケースによっては、具体的措置の内容が示されない場合もありえる。このため、訴訟物の特定という観点から、国等が改めて具体的内容を地方公共団体に指示する処分が必要かが問題となる。

- ・ 「訴え提起に向けた指示」は、訴訟手続の一環であるとしても、地方自治法245条1号へに規定する「指示」に該当すると考えられ、地方自治法245条の3第6項に照らすと、自治事務に関しては、できるだけ設けないことが望ましいと考えられる。

この点、次の理由から、改めて「訴え提起に向けた指示」を行うことは不要であり、是正の要求等により生じている「是正又は改善のため必要な措置を講ずべき義務」を果たすべき旨を命ずる裁判を求めるという直截な請求でも、訴訟物の特定としては十分であると考える。

- ・ 判決に執行力を持たせないのであれば、訴訟物の特定は、訴訟の段階でだけ問題になるのであるから、当事者の攻撃防御を的確に集中でき、かつ裁判所が適切な判断を下せる程度の特定でよいということになり、今の民事訴訟で考えられているものより、もう少し緩いものでもよいと考えられる。
- ・ 是正の対象となる自治事務においても、当該事務について規定する法令によっては、地方公共団体の措置義務の内容が一義的である場合もあるし、そうでない場合であっても、措置を講ずべき義務の内容は、ある程度選択肢の特定が可能なものであると考えられる。
- ・ 民事訴訟では、例えば騒音差止訴訟において、「裁判所は被告に具体的な措置を命ずるよりも、一定の音量以下にすべきことを命ずることとし、そのための具体的な措置については被告にゆだねることが適当である、ある程度抽象的な訴訟物の特定でも、被告の裁量で判決後、措置をすることがむしろよい」との見解も、学界では有力説となっている。

なお、具体的な措置を求めることができないとされている是正の要求であっても、是正の要求により生じている措置義務の内容が一義的に特定できる場合には、訴訟における請求の趣旨において、具体的に一義的な措置を示して、請求を行うことができることも、地方公共団体の裁量を奪うものではなく、裁判の遂行に資するものでもあるから、可能であると考える。

さらに、是正の要求により生じている地方公共団体の措置義務に一定の裁量の幅が認められ、複数の選択肢が考えられる場合に、国は、訴訟における請求の趣旨において、

特定の選択肢を選択して義務付け等を求めることができるとし、裁判所が判決により特定の選択肢を講じることを命じるとすることもまた、判決を受けた地方公共団体が、判決で命じられた選択肢以外の措置を講じて当初の是正の要求により生じている義務を履行する余地を認めるのであれば、是正の要求制度の趣旨に沿うものであるので、可能であると考えられる。

なお、当事者の攻撃防御を的確に集中でき、かつ裁判所が適切な判断を下せるようにする観点から、民事訴訟でも、提訴前に、当事者間で一定の交渉がされ、相手方にはどのような趣旨の訴えが起こされるかは通常分かるものであるから、この種の国と地方公共団体の間のやり取りを認め、当該やり取りは処分ではないと整理することが適当である。

5 訴え提起に向けた「加重要件」について

「違法であること」に加えて、「明らかに公益を害していると認めるとき」といった要件を加重すべきか、問題となる。問題の所在は、次のとおりである。

- ・ 「訴え提起に向けた指示」を、国等からの訴え提起の前提として設ける場合には、「訴え提起に向けた指示」は、地方自治法245条1項1号へに規定する「指示」であると考えられるところ、地方自治法245条の3第6項にてらすと、自治事務の処理に関する訴え提起の要件として、公益要件など何らかの加重要件が必要と考えられる。
- ・ 「訴え提起に向けた指示」を設けない場合、又は、法定受託事務の処理に関する訴え提起の場合には、地方自治法245条の3第6項は働かないが、なお公益要件など何らかの加重要件が必要という考え方があり得る。

この点、次の理由から、「公益要件の加重は不要である」との考えがある。

- ・ 地方からの訴え提起の場合には特段の加重要件はない。国と地方は対等であり、第三者機関や司法手続へのアクセスも平等であるべきである。
- ・ 公益要件に該当するか否かで難しい議論が生じるおそれがある。この観点から、建築基準法における代執行については、公益要件を不要とし違法性のみを要件とする改正が行われている。
- ・ 国による訴えの提起は例外的なものであり、おのずから国の自制が働くと考えられるから、公益を害するかどうかは訴訟要件とはせず、違法性だけを訴訟要件とすればよい。
- ・ 是正の要求の要件は、「法令の規定に違反していると認めるとき」又は「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき」とされており、法令違反の場合と不適正処理の場合とで要件に差をつけ、後者にのみ公益要件を課している。このため、両者をともに訴え提起の対象とした上でさらに「明らかに公益を害していると認めるとき」という要件を付け加えてしまうと、法令違反の場合と不適正処理の場合とで差をつけていることとの平仄が合わなくなってしまうおそれもある。一方で、次の理由から、「公益要件の加重が適当である」との考えもある。
- ・ 地方自治の尊重の観点からは、違法性だけでなく、公益を害するかどうかを訴訟要件とし、地方公共団体の判断を尊重するべきである。

- ・ 広く薄く住民の利益が阻害される、あるいは直接的に国の利益から看過しがたいなど、そうした状況に対して、新たな訴訟制度による対応が必要になる。
- ・ 裁判に訴えてまで問題を議論してもらうには、それなりの利益がないといけないという、一つの縛りをつける必要がある。

また一方、折衷的な考えとして、「公益要件の加重は法律上求めるのではなく、運用上求めることが考えられる」という考えもある。

国からの訴え提起について、公益要件を加重するか否かに関する以上のそれぞれの見解は、いずれも一定の合理性があり、いずれの制度設計もあり得ると考える。新たな訴訟制度の趣旨、地方自治の尊重の観点などを、総合的に勘案して検討を行うことが必要である。

なお、諸外国においては、次のとおり、適法性の確保や公務の執行の確保を目的として国が地方公共団体を相手方として訴えを提起する場合には、違法性の要件のみで足り、別途、公益要件などは要求されないことが大勢である。

- ・ フランスにおける地方公共団体の行為の取消訴訟については、違法性のみが要件であり、別途の要件を要しない。
- ・ アメリカにおける職務執行命令訴訟（Mandamus訴訟）については、法律上の義務を行っていないことが要件であり、州法務総裁が訴えを提起する場合、別途の要件を要しない。
- ・ イギリスにおける地方公共団体に対する義務付け等の訴訟については、法律上の義務を果たしていないことが要件であり、別途の要件を要しない。
- ・ ドイツにおける、私人の不服申立に対する市町村の決定・裁定等に対し、市町村を相手方として、州が取消しを求めて出訴する制度（監督訴訟）については、制度自体、二州にのみ存在する例外的な制度であるが、違法性のみを要件とする州と、公益上の必要性を付加する州がある。

6 判決の執行力を担保する仕組みについて

判決の執行力を担保する仕組みが必要か、また、どのような仕組みが考えられるかが問題となる。なお、この論点は、主に義務付け型・差止め型の訴訟についての論点である。

この点、次の理由から、「判決の執行力を担保する仕組みは設けないことが適当」とする考えがある。

- ・ 国の行政庁からの命令と、裁判所の命令とでは、その重みが違う可能性は十分にあり、国の行政庁の命令に従わない場合でも、司法が判決により命ずる場合には、判決に執行力がなくても従うことが期待できる。
- ・ 行政事件訴訟法における義務付け訴訟・差止め訴訟をはじめ、行政機関を名宛人とする判決について、特段の執行力が設けられておらず、判決が出れば行政機関は従うものであるという前提で制度設計がなされていることを考えれば、間接強制などを設けることについては、慎重に考えるべきである。
- ・ これまでの事例にかんがみると、行政庁は裁判所の判断を尊重することが期待でき、

従わないのはレアケースと考えて制度設計を行うことも考えられる。

- ・ 地方公共団体が独自の地位・資格で行う活動について強制金や間接強制という形でサンクションを科すことをこれまでやってこなかったことを地方自治の尊重という観点からどう評価するかという視点もあるため、執行力なしの判決もあり得る。
- ・ 現在の地方からの訴えについても、特段の執行力による担保措置がないこととのバランスを考える必要がある。
- ・ 民事訴訟では、例えば確認訴訟の判決に執行力はない。また、強制執行ができない義務について、義務付け判決が可能であるとされ、判決が出されること自体により履行が確保され、紛争が解決されることが予定されているものがある。

一方で、次の理由から、「判決の執行力を確保する仕組みを設けることが適当」とする考えもある。

- ・ 仮に、裁判所の判決に地方公共団体が従わず、違法状態がそのまま続いているような事態が生じれば、我が国の司法に対し大きなダメージを与えかねない。
- ・ 裁判所の判決は通常は尊重されると考えられるが、地方公共団体の場合、選挙のことを考えて、判決に従わないこともあり得る。
- ・ 違法ということを認めた上でなお法律に従わない地方公共団体に対しては、裁判所が義務付け等の判決を行っても、判決の執行力を担保する措置がなければ従わないと考えられる。
- ・ 国と地方公共団体との間の係争は、法解釈の問題というよりも、政治信条などの法解釈問題以外のことで対立している場合もあり得ると考えられ、そうであれば、裁判所の判決に従うことになるかは、大いに疑問であり、裁判所の権威をおとしめることにならないよう、判決が履行されるための担保措置が必要である。

なお、諸外国における地方公共団体に対する判決の執行力を担保する仕組みについては、次のとおりであり、各国とも仕組みが整備されている。今回の検討のみならず、我が国の訴訟制度を考える上で、参考にすべきである。

- ・ ドイツにおいては、行政庁が判決・決定内容を履行しない場合、間接強制、すなわち履行期日を定めて、それまでに履行がなされないと、強制金を課す（一万ユーロが上限であり、反復して課すことも可能である。）ことにより履行を確保する方法がある。
- ・ フランスにおいては、行政法上の一般制度としてのアストラント（判決執行に対する罰金強制の制度で、1980年に導入されたものである。）や、やはり一般制度としてのアンジョンクシオン（作為命令・執行命令・指令・行為命令と訳される。行政裁判所が原告の請求に基づき義務付け判決を行い、これに罰金強制を課すことで判決の執行を確保するものである。）が存在し、行政庁が被告の場合にも適用される。
- ・ アメリカ及びイギリスにおいては、判決に従わない場合には、裁判所は法定侮辱罪を認定し、罰金や収監を命じる。行政庁が被告の場合にも適用される。

判決には、その執行の担保措置があつてしかるべきである。このことは、行政庁に対する判決であっても例外ではない。諸外国の制度に照らしても、行政庁に対する判決の執行力を担保する措置が存在する。我が国の法制においては、一般的に、行政庁に対する判決の執行力の担保措置が存在しないが、この点は、解決されるべき課題であると考

える。

新たに設けようとする訴訟の判決についても、本来、執行力の担保措置があつてしかるべきである。しかし、日本法が一般的にこのような状況にある中で、新たな訴訟制度が先行して判決の担保措置を設けることは、特段の理由が必要になるため、難しいとも考えられる。まずは、執行力のない訴訟制度を創設することとし、執行力については、地方公共団体が判決に従わないという事態が実際に生じた段階で、民事執行法における間接強制にならった制度を導入することを含めて、改めて検討することも考えられる。

7 国地方係争処理委員会等の審査・勧告について

地方からの訴え提起の場合と同様に、国地方係争処理委員会等の審査・勧告を求める手続を前置することとすべきか、問題となる。

この点、次の理由により、「国地方係争処理委員会等の審査・勧告を求める手続きを前置することとすべきである」という考えがある。

- ・ 第四次勧告の提案は、国等から国地方係争処理委員会に審査申出ができる制度になっており、行政機関の内部で論点を整理し、解決を目指す制度になっていたことを考慮すべきである。

また一方、「前置を義務付けることとはしないとしても、選択制とする」という考えもある。

以上の見解は、それぞれ一定の合理性があるものと考えられるが、以下の理由により、国地方係争処理委員会等の審査を、国等からの訴え提起の前提としないことが適当であると考える。

- ・ 地方からの訴え提起にあたっては、審査申出が前置とされているところ、その趣旨は、行政内部による簡易・迅速な解決を期待したためであるとされている。しかし、国等からの訴え提起については、地方が審査申出できるのにこれを行っていない場合になされるものであるから、国地方係争処理委員会等の審査結果に地方が納得する可能性は極めて低いと考えられる。
- ・ 国地方係争処理委員会は簡易・迅速な救済機関として置かれているが、国等から地方公共団体の事務処理が違法であるとして審査申出を行うことを認めることは、現行の仕組みを大幅に変更することとなる。
- ・ 地方が審査申出を行う場合には、国地方係争処理委員会において是正の要求等の国の関与について当・不当の審査ができるため、メリットがあると考えられるが、国等から訴えるときには、地方公共団体の事務処理が違法であることを問題にするのだから、そうしたメリットは国等には存在しない。
- ・ 国等からの訴訟提起の対象となる事案の専門性については、その判断対象はあくまで適法・違法の問題であり、裁判所において的確な専門的判断をなし得ると考えられる。行政事件訴訟法改正などの司法制度改革を経た今日、それが裁判所に期待されているところでもある。

8 「市町村に対する是正の要求等」に係る訴え提起等の主体について

「市町村に対する是正の要求等」に係る訴え提起等の主体は、国、都道府県いずれが適当か、問題となる。

まず、緊急の必要がある場合に、国が市町村に対し是正の要求等を行う場合（地方自治法 245 条の 5 第 4 項、245 条の 7 第 4 項）には、訴え提起等は、国が行うことで異論はないと考えられる。

次に、都道府県が市町村に対し是正の要求等を行っている場合について、その後の訴えを国・都道府県いずれが行うべきか、論点となる。

この点、そもそも、新たな訴訟は、是正の要求等の実効性を確保するためのものであると考えると、新たな訴訟の主体は、是正の要求等の主体と同一とすることが基本となると考えられる。このように考えると、都道府県が主体となることが基本になる。

一方で、次の理由から、「新たな訴訟は、国が主体となることを基本にすべき」という考えもありうる。

- ・ 是正の要求等と、新たな訴訟とは、あくまで別の制度であるから、必ずしもその主体を同一と考える必要はない。
- ・ 新たな訴訟は、「是正の要求等が行われ、地方公共団体がこれに従わず、審査申出も行わない」といった、極めて例外的な場合であり、かつ、「訴訟提起が求められる程度に、適法性の確保や公務執行の確保の必要性が高い場合」になされるものであるから、国が責任を持って、訴訟の主体となることが適当である。
- ・ 訴訟遂行において、国が逐一都道府県に対して指示するのは煩雑である。むしろ、訴え提起については、国が直接行えるようにすべきである。

以上のように、都道府県を基本とすべきという考えと、国を基本とすべきという考えがあり、いずれも一定の合理性があるが、以下の理由により、緊急の必要がある場合に国が直接訴え提起ができるとしつつも、都道府県を基本として整理することが適当であると考えられる。

- ・ 現行の地方自治法においては、法適合性の確保について、国のみならず都道府県も一定の役割を担っていることから、今回の制度を考える場合にも、同様に考えることが適当である。
- ・ 是正の要求等の現行制度の整理と整合性を持たせて整理を行うことが適当である。具体的には、次のとおりである。
- ・ 地方自治法 245 条の 5 第 3 項に規定する「是正の要求」（自治事務及び第 2 号法定受託事務に係るもの）がなされた場合については、原則として、国の指示を受けて都道府県が訴えを提起する。例外的に、緊急の必要がある場合には、国が直接、市町村に対し訴えを提起することができる。なお、都道府県は、自らの判断により訴えを提起することはできない。
- ・ 地方自治法 245 条の 7 第 2 項に規定する「是正の指示」のうち、第 1 号法定受託事務に係るものがなされた場合については、原則として、国の指示を受けて都道府県が訴えを提起するか、都道府県が自らの判断により訴えを提起する。例外的に、緊急の必要がある場合には、国が直接、市町村に対し訴えを提起することができる。
- ・ 地方自治法 245 条の 7 第 2 項に規定する「是正の指示」のうち、第 2 号法定受託事

務に係るものがなされた場合については、都道府県が自らの判断により訴えを提起する。

なお、以上のいずれの考えにおいても、「当初の是正の要求等の主体ではない国が、当該是正の要求等に地方公共団体が行わないことが違法であることの確認などを求めて訴訟を提起する場合」が生じうる。この点、国は、当初の是正の要求等の主体ではないとしても、当該是正の要求等を行うよう都道府県に指示を行っている場合は格別、そうでない場合でも、その適法等について十分に主張立証できると考えられるし、特段の問題は生じないと考えられる。

そもそも、「国が市町村を直接訴えること」については、市町村に係る代執行手続（職務執行命令訴訟を含む）においては、「緊急を要するとき等」であっても、国は自ら市町村に対し発動できない（地方自治法245条の8）こととの整合性を考慮し、慎重に考えるべきという考えもありうる。

さらに、仮に、「国が市町村を直接訴えること」ができるとする場合には、制度間の整合性を図る観点から、地方自治法245条の8に規定する代執行手続（職務執行命令訴訟を含む）についても、国が市町村に対し直接発動できるよう見直すという考えもありうる。

9 新たに設ける訴訟と地方自治法245条の8（代執行等）との関係について

現在、地方自治法245条の8に規定する法定受託事務に係る代執行等の手続は、次のとおり、地方自治法における他の関与や係争処理手続とは独立・完結した手続となっている。

- ・ 「改善命令」から「代執行」までの手続が、独自の要件とともに同条に全て規定されている。
- ・ その一環としての「指示」に係る不服について、地方公共団体は不服審査申出・訴え提起ができないこととされ、係争処理手続から除外されている。

このため、是正の要求等に係る新たな訴訟を設ける場合でも、代執行等は、基本的には存置されるものと考えられるが、新たに設ける訴訟と地方自治法245条の8の関係について問題となる。

なお、当該論点は、義務付け型・差止め型の訴訟を設ける場合により問題となるものであるが、違法確認型の訴訟を設ける場合でも以下の(1)については同様の検討が必要である。

(1) 地方自治法245条の8の最終手段性について

現行制度においては、地方自治法 245 条の8は、「他の方法によって是正を図ることが困難」とされている。新たに義務付け訴訟・差止め訴訟を設ける場合でも、引き続き、最終的な是正手段と位置づけるのか、問題となる。

この点、義務付け等の判決に特段の執行力を設けない場合には、引き続き、地方自治法 245 条の8を最終的な是正手段とすべきと考えられる。また、義務付け等の判決

に間接強制等の執行を担保する措置を設ける場合でも、一般的に間接強制等より代執行の態様がより権力的であるとされていることに鑑みると、引き続き、地方自治法 245 条の 8 を最終的な是正手段とすることが適当であると考えられる。また、いずれにしても、調整規定について検討する必要があると考える。

(2) 新たな訴訟の義務付け等の判決と代執行について

現行制度では、是正の要求等の制度と地方自治法245条の8は独立している。よって、仮に、「国が、是正の要求等を行ったが、是正ができず、改めて代執行を企図した場合」には、地方自治法245条の8に規定する最初の手続である「改善命令」から、改めて行う必要がある。

新たな訴訟を設ける場合でも、同様に「国が、是正の要求等を行い、かつ、義務付け等の判決まで得たが、地方公共団体が従わず、改めて代執行を企図する場合」が、論理的には考えられる。この場合、まず、現行制度の延長として、「地方自治法245条の8に規定する最初の手続である『改善命令』から改めて行う」という整理があり得る。あるいは、「法定受託事務に係るものであるときは、新たな訴訟において義務付け等の判決を得た場合には、代執行が可能」とする制度にする考えもあり得る。いずれの設計にするか、検討が必要である。

三 国等からの訴え提起等以外の方策について

もとより、地方公共団体における問題は、地方公共団体において自律的に解決されることが理想である。そのためには、地方議会や監査委員などのチェック機能や、選挙等を通じての住民の監視機能が重要であり、それらの機能強化が、地方分権が進展する中、ますます求められる。

なお、公益を実現するための方法としては、地方公共団体が事務を行わない場合に国が自らの権限として当該事務を行うといういわゆる並行権限を個別法に設けることも、対策として考えられるが、並行権限はそもそも、地方自治の尊重の観点から限定的に認められるものとされている。このため、法適合性の原則の確保の観点から、本報告で提言したような新たな訴訟が実現した場合には、並行権限の必要性について、個別に、再検証を行うことが必要であると考えられる。