

# 国・地方間の係争処理のあり方に係る論点について

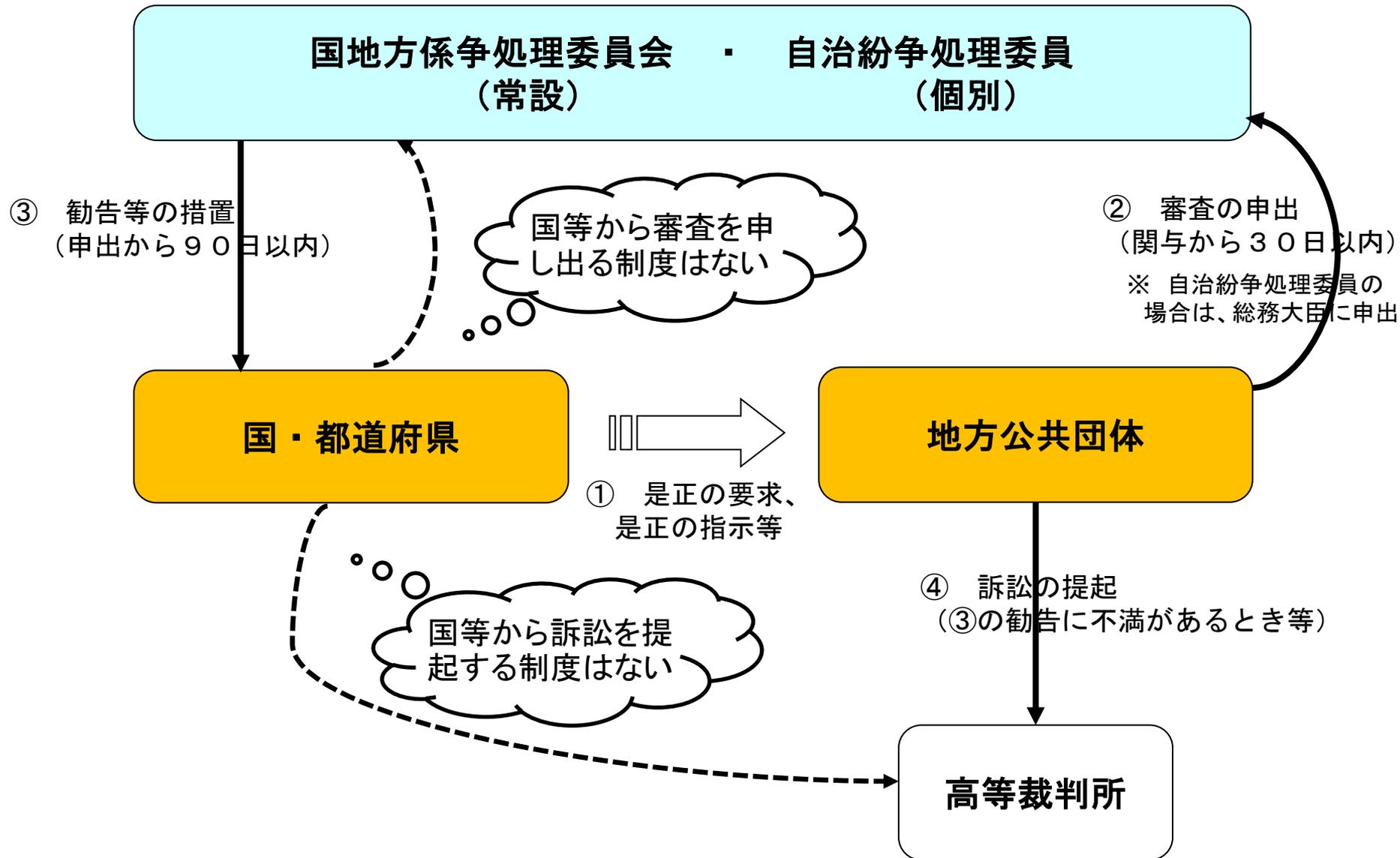
- 現行制度は、地方公共団体に対する国の関与（是正の要求・是正の指示等）を巡り国と地方公共団体との間で争いが生じた場合、地方公共団体側からのみ、第三者機関に対する審査の申出、裁判所に対する訴えの提起によって、問題の解決を図るものとされており、国の側からは審査の申出や訴え提起ができないこととなっている。

このため、「国・地方間の係争処理のあり方に関する研究会」（座長：塩野宏 東京大学名誉教授）（平成21年7月～12月）において、

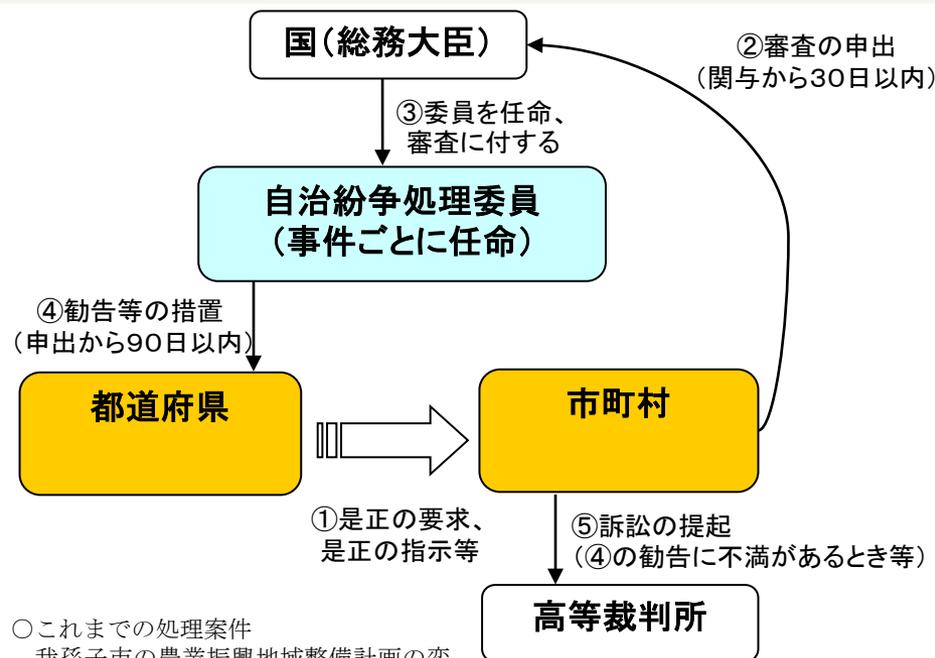
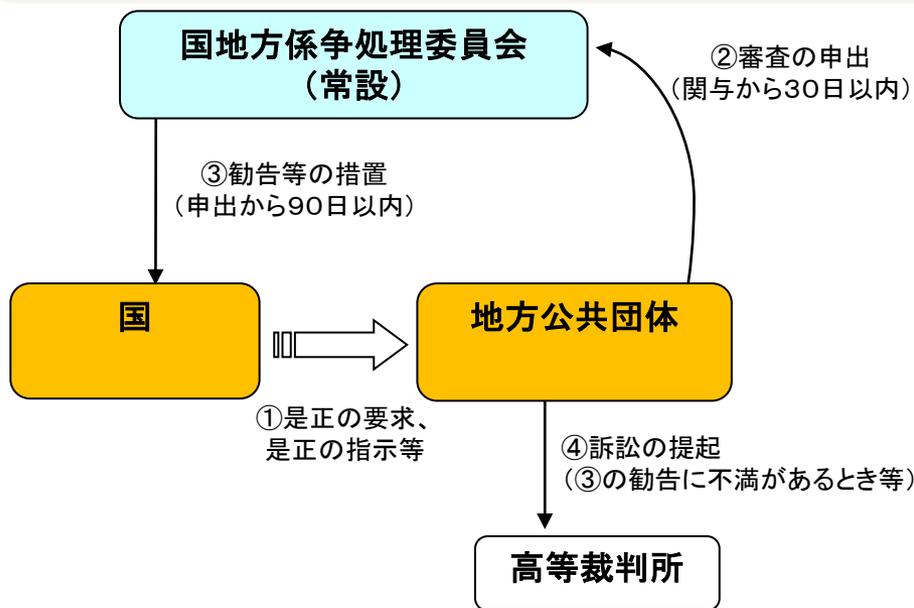
- ① 「地方公共団体が国からの是正の要求等に応じた措置を講じず、審査の申出もしない」という事態が生じた場合に、これを事後的に解消する手段が不十分であり、司法的な手続（新たな訴訟制度）を整備することが適当であるとして、
- ② 司法手続の具体化の検討に当たり、国からの訴え提起等についてより詳細にそのあり方を探ることとし、例えば、訴訟形態について、①違法確認型の訴訟、②義務付け型の訴訟、が考えられるが、いずれを採用するか、等の論点が指摘されているが、どう考えるか。

- 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ない場合に、住民側から地方公共団体に対して訴えを提起する制度について、どう考えるか。

# 国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員の概要（1）



# 国地方係争処理委員会・自治紛争処理委員の概要（2）



- これまでの処理案件  
横浜市勝馬投票券発売税に対する総務大臣の不同意に係る審査の申出について（平成13年）  
独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する、国土交通大臣の北陸新幹線工事実施計画の認可に係る審査の申出について【却下】（平成21年）

## 【概要】

国地方係争処理委員会は、普通地方公共団体に対する国の関与について、地方公共団体の長等からの審査の申出に基づき審査を行う。国の関与が違法又は不当であると認められる場合には、国の行政庁に対して必要な措置を講ずべき旨の勧告等を行う。

## 【特徴】

- 対象：関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他の公権力の行使に当たるもの、不作為、協議
- 委員：常設（5名）
- 期間：申出から90日以内に勧告等の措置を行う。
- 勧告があったとき、国は勧告に即して必要な措置を講ずる義務がある。地方公共団体は、委員の審査の結果に不服があるとき等は高等裁判所に訴訟を提起することが可能

- これまでの処理案件  
我孫子市の農業振興地域整備計画の変更協議に対する千葉県知事の不同意に係る審査の申出について（平成22年）

## 【概要】

自治紛争処理委員は事件ごとに任命され、市町村に対する都道府県の関与について市町村の長等からの審査の申出に基づき審査を行う。都道府県の関与が違法又は不当であると認められる場合には、都道府県の行政庁に対して必要な措置を講ずべき旨の勧告等を行う。

## 【特徴】

- 対象：関与のうち是正の要求、許可の拒否その他の処分その他の公権力の行使に当たるもの、不作為、協議
- 委員：事件ごとに任命（3名）
- 期間：申出から90日以内に勧告等の措置を行う。
- 勧告があったとき、都道府県は勧告に即して必要な措置を講ずる義務がある。市町村は、委員の審査の結果に不服があるとき等は高等裁判所に訴訟を提起することが可能

# 国・地方間の係争処理のあり方について（研究会報告概要）

## 1. 基本認識

- 地方分権一括法に基づく地方自治法の改正により導入された国の関与に関する**係争処理手続**は、国が利用することができないため、制度創設当時より国の是正の要求等に対し、地方公共団体がこれに応じず、かつ、審査申出も行わず、問題が継続する事態が懸念されていた。
  - こうした事態は、
    - ・ 行政が当然に服すべき**法適合性の原則**の観点から見過ごすことはできない。
    - ・ 国の側に権限や財源・地方に対する規制を残す口実になり地方分権の障害にもなりかねない。
    - ・ 地方公共団体の事務処理・国地方関係の不安定要因ともなりかねない。
- 
- 問題の原因は、国と地方公共団体との間の法の解釈・適用の齟齬を解消する手段が不十分であることにあり、その是正としては、**司法的な手続（新たな訴訟制度）**を整備することが適当。

## 2. 「国等から訴え提起等ができる仕組み」の制度設計

- 対象：関与全般ではなく、「**自治事務に対する是正の要求**」と「**法定受託事務に対する是正の指示**」に限定する。  
※ 個別法における指示を対象とすることもあり得る。
- 訴訟提起時期：地方公共団体の自主的判断等を尊重し、「**地方公共団体が審査申出期間に審査の申出を行わないとき**」とする。
- 訴訟形態：「**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、いずれを採用するかは法制技術的な観点から立法過程において検討し結論を得ることが必要。
- その他
  - ・ **公益要件**を訴訟要件として加重すべきか否かについては、新たな訴訟の趣旨、地方自治の尊重の観点等を総合的に勘案し検討し結論を得ることが必要。
  - ・ **判決の執行力**の担保措置については、日本法においては一般的に行政主体に対する判決には執行力がない状況にあり、先行して設けることは困難。
  - ・ 国地方係争処理委員会等の審査については、その審査・勧告を**前置しない**ことが適当。

# 訴訟形態について（研究会報告抜粋）

## 違法確認型（イメージ）

「国等は、裁判所に対し、国等が要求し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。」

（違法確認型訴訟の可否）

- ・問題が生じる原因が国等と地方公共団体の間での法解釈・適用の齟齬で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。
- ・違法を確認することで問題の解決には十分であり、このことにより、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から、紛争解決のためには確認判決が適切である。

## 義務付け型（イメージ）

「国等は、裁判所に対し、国等が要求し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。」又は「是正の要求により生じている措置義務の範囲内で、具体的な事項を行うべき旨を命ずる裁判を請求することができる。」

※ 個別法における指示を対象とする場合、**差止訴訟**の類型も検討事項。

（義務付け型の訴訟の可否）

- ・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。
- ・仮に、義務付け型の訴訟において、判決の執行力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図られると考えられるし、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、問題の解決がより期待できるとも考えられる。

# 国と地方の係争処理に係る制度について（諸外国の例）

	国と地方の係争処理に係る制度（主に司法的執行）	判決の執行力を担保する仕組み
ドイツ	「法律による行政の原理」を確保するためのRechtsaufsicht（法監督）が国の責務とされ、Gemeinde（市町村）に対する州政府の監督制度が整備されている。監督制度は、行政的執行としてなされるが、例外的に、私人の不服申立てに対する市町村の決定・裁決等に対して、市町村を相手方として、州がその取消を求めて出訴する制度（Aufsichtsklage；監督訴訟）が存在する。	行政庁が判決・決定内容（取消＋原状回復命令、義務付け、仮の救済）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ことにより履行を確保する方法がある（1万ユーロが上限であり、反復して課すことも可能である。）。
フランス	「公役務の継続性」、「法律の執行の確保」が憲法上の価値とされるとともに、そのための国の関与が憲法上の責務とされ、県及び州のpréfet（地方長官）による監督と裁判所による取消等の判決が組み合わされた地方公共団体における適法性を確保するための仕組みが整備されている。	行政法上の一般制度としてのastreinte（1980年に導入された判決執行に対する罰金強制の制度）やinjonction（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、行政が被告の場合にも適用される。
アメリカ	州には州法を守らせる権限があり、多くの州にはAttorney General（法務総裁）が置かれるとともに、司法手続（mandamus訴訟（職務執行命令訴訟）やparens patriae訴訟（父権訴訟）など）を用いて地方公共団体との対立点を解決し、州憲法や州法の遵守を図る仕組みとなっている。	判決に従わない場合には、裁判所が法廷侮辱罪を認定し、罰金や収監を命じることができ、行政が被告の場合にも適用される。
イギリス	個別法においてdefault powers（義務履行確保権限）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は、裁判所にmandatory order（職務執行命令）を求めることにより命令の履行確保を図る仕組みになっている。  ※mandatory order はprerogative remedies（大権的救済方法）のひとつであるから、その歴史的経緯から、制定法がない場合でも行政機関が利用可能であると考えられる。	判決に従わない場合には、裁判所侮辱罪となる。

# 【参考】地方分権一括法における検討の経緯

○ 地方分権推進委員会第4次勧告—分権型社会の創造—（抄）（平成9年10月9日）

## 第3章 国と地方公共団体との間の係争処理の仕組み

### Ⅱ 国と地方公共団体との間の係争処理手続

#### 1 国地方係争処理委員会における審査及び勧告等

##### (2) 審査の申出

③ 国の行政機関の長は、是正措置要求又は指示の相手方である地方公共団体の長等が、②の審査申出期間内に審査の申出をせず、かつ、是正措置要求又は指示に従わないときは、国地方係争処理委員会に対して、審査の申出をすることができる。

\* 事前協議、合意（又は同意）、許認可等については、国は、地方公共団体が事前協議を経ず又は合意（若しくは同意）、許認可等を得ずに行った行為そのものについて審査の申出をするのではなく、これらの行為に対して国が是正措置要求又は指示をすることを前提として、当該是正措置要求又は指示に従わないことについて審査の申出を認めることとする。

#### 2 裁判所における訴訟及び判決

##### (1) 訴訟の提起

##### ② 国の行政機関の長の訴訟の提起

国の行政機関の長は、次のいずれかに該当するときは、是正措置要求又は指示の相手方である地方公共団体の長等を相手方として、当該是正措置要求又は指示に従わないことが違法であることの確認の訴えを提起することができる。

ア 是正措置要求又は指示の相手方である地方公共団体の長等が、当該是正措置要求又は指示について国地方係争処理委員会に審査の申出をした場合において、当該地方公共団体の長等が、①の出訴期間内に適法に出訴せず、かつ、当該是正措置要求又は指示に従わないとき

イ 是正措置要求又は指示の相手方である地方公共団体の長等が、当該是正措置要求又は指示の取消しの訴えを提起した場合において、請求を棄却する判決が確定したにもかかわらず、なお当該地方公共団体の長等が当該是正措置要求又は指示に従わないとき

ウ 国の行政機関の長が、是正措置要求又は指示の相手方である地方公共団体の長等が当該是正措置要求又は指示に従わないことについて国地方係争処理委員会に審査の申出をした場合において、次のいずれかに該当するとき

ア) 国地方係争処理委員会が所定の期間内に勧告又は通告を行わないとき

イ) 国地方係争処理委員会の勧告又は通告に不服があるとき

ウ) 国地方係争処理委員会の勧告を受けた地方公共団体の長等が所定の期間内に措置を講じないとき

エ) 国地方係争処理委員会の勧告を受けた地方公共団体の長等が講じた措置に不服があるとき

## 【参考】地方分権一括法における検討の経緯

- 機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方及び一連の関連する制度のあり方についての大綱（抄）  
（平成9年12月24日 自治省）

### 第3章 国と地方公共団体との間の係争処理の仕組み

#### 第2節 国と地方公共団体との間の係争処理手続

##### 国の行政機関の長による審査の申出及び訴訟の提起

国の関与のうち是正措置要求等又は指示等については、当該関与が取り消されない限りこれを受けて地方公共団体が措置を講じなければ違法であることを踏まえると、国地方係争処理委員会や裁判所が「当該関与に従わないことが違法であること」を確認しても当該関与の法律上の効力に影響があるわけではなく、法的な意味においては、必ずしも違法であることを確認するための手続を設ける必要性はないとも考えられる。

このような点を踏まえ、「国の行政機関の長による地方公共団体が関与に従わないことの違法確認の審査の申出及び訴訟の提起」については、今後法制的に整理するものとする。

## 【参考】地方自治法の規定（関与に関する訴えの提起）

### ○ 地方自治法（昭和二十五年法律第六十七号）

#### （国の関与に関する訴えの提起）

第二百五十一条の五 第二百五十条の十三第一項又は第二項の規定による審査の申出をした普通地方公共団体の長その他の執行機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、高等裁判所に対し、当該審査の申出の相手方となつた国の行政庁（国の関与があつた後又は申請等が行われ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）を被告として、訴えをもつて当該審査の申出に係る違法な国の関与の取消し又は当該審査の申出に係る国の不作為の違法の確認を求めることができる。ただし、違法な国の関与の取消しを求める訴えを提起する場合において、被告とすべき行政庁がないときは、当該訴えは、国を被告として提起しなければならない。

一 第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による委員会の審査の結果又は勧告に不服があるとき。

二 第二百五十条の十八第一項の規定による国の行政庁の措置に不服があるとき。

三 当該審査の申出をした日から九十日を経過しても、委員会が第二百五十条の十四第一項から第三項までの規定による審査又は勧告を行わないとき。

四 国の行政庁が第二百五十条の十八第一項の規定による措置を講じないとき。

2～10 （略）

#### （都道府県の関与に関する訴えの提起）

第二百五十二条 第二百五十一条の三第一項又は第二項の規定による申出をした市町村長その他の市町村の執行機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、高等裁判所に対し、当該申出の相手方となつた都道府県の行政庁（都道府県の関与があつた後又は申請等が行われ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）を被告として、訴えをもつて当該申出に係る違法な都道府県の関与の取消し又は当該申出に係る都道府県の不作為の違法の確認を求めることができる。ただし、違法な都道府県の関与の取消しを求める訴えを提起する場合において、被告とすべき行政庁がないときは、当該訴えは、当該都道府県を被告として提起しなければならない。

一 第二百五十一条の三第五項において準用する第二百五十条の十四第一項若しくは第二項又は第二百五十一条の三第六項において準用する第二百五十条の十四第三項の規定による自治紛争処理委員の審査の結果又は勧告に不服があるとき。

二 第二百五十一条の三第九項の規定による都道府県の行政庁の措置に不服があるとき。

三 当該申出をした日から九十日を経過しても、自治紛争処理委員が第二百五十一条の三第五項において準用する第二百五十条の十四第一項若しくは第二項又は第二百五十一条の三第六項において準用する第二百五十条の十四第三項の規定による審査又は勧告を行わないとき。

四 都道府県の行政庁が第二百五十一条の三第九項の規定による措置を講じないとき。

2～6 （略）