

**国の地方公共団体への関与
職務執行命令訴訟と国地方係争処理委員会**

2009年12月21日

丸茂雄一

政策研究大学院大学連携教授

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

e-mail:adm001@grips.ac.jp

要旨

本稿は、国と地方公共団体との間の紛争解決手段（職務執行命令訴訟、国地方係争処理委員会の勧告）において、国の地方公共団体への関与が法的にどのように整理されてきたかを、地方分権一括法による地方自治法の改正に着目しつつ、分析するものである。

地方自治法別表に記載された機関委任事務はあまたあれど、伝家の宝刀といわれる職務執行命令訴訟が実際に提起されたのは、2件のみである。そのいずれもが、米軍基地にかかわるものである。安全保障にかかわる司法審査には、昭和34年12月16日の最高裁大法廷判決に述べられた「統治行為論」が想起される。沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟上告審判決が、意欲的に先行行為の有効性に関する審査権を認めたものの、「統治行為論」との抵触を避けるため、訴訟法の論理で判旨を首尾一貫することはしなかった。

国地方分権改革により、国と地方公共団体の対等・協力関係にふさわしい係争処理システムとして、国地方係争処理委員会が設立された。国地方係争処理委員会の勧告は1件のみであり、国の関与に関する訴訟が提起された例はない。

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない（地方自治法第2条第12項）。地方分権改革という果実を得るためには、地方自治体関係者は、地方分権一括法で改正されなかった実定法ひとつひとつについても、その解釈や運用をチェックする必要があるであろう。

1 はじめに

国と地方公共団体の関係についての新たなルールを構築する地方分権一括法¹により、地方自治法など 400 本以上の法律が改正されてから、10 年を経過しようとしている。折りしも 2009 年 11 月 6 日、新潟県知事は、国土交通大臣の独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対する北陸新幹線工事实施計画（その 2）の認可に関して、地方自治法第 250 条の 13 第 1 項の規定に基づき、国地方係争処理委員会に対し、国土交通大臣を相手方として、審査を申し出た。新潟県知事は、本件認可には意見聴取手続に重大かつ明白な瑕疵があり無効な行政処分であると主張し、国地方係争処理委員会に対して、国土交通大臣を相手方として、当該認可が無効であるとともに、適切な措置を講ずるべきである旨の勧告を行うよう求めている²。

本稿は、国と地方公共団体との間の紛争解決手段（職務執行命令訴訟、国地方係争処理委員会の勧告）において、国の地方公共団体への関与が法的にどのように整理されてきたかを、地方分権一括法による地方自治法の改正に着目しつつ、分析するものである。検討の対象となる職務執行命令訴訟は 2 件、国地方係争処理委員会の勧告は 1 件である。

2 職務執行命令訴訟

地方分権一括法による改正前の旧地方自治法において、機関委任事務にかかわる職務執行命令訴訟は、2 件存在する。一つは、砂川町長に対する職務執行命令訴訟（第一審判決：東京地裁、昭和 33 年 7 月 31 日）であり、もう一つは、沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟（第一審判決：福岡高裁那覇支部、平成 8 年 3 月 25 日）である。

機関委任事務とは、地方分権一括法による改革以前の概念であって、国などから都道府県知事、市町村長、各種行政委員会に委任された事務を指し、団体事務と対比される。機関委任事務は、法的には委任した団体の事務であって、委任された自治体自身の事務ではない。「普通地方公共団体の長が国の機関として処理する行政事務については、普通地方公共団体の長は、都道府県にあつては主務大臣、市町村にあつては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける」（旧地方自治法第 150 条³）。地方分権一括法による改正前の旧地方自治法において、機関委任事務については、地方議会の関与が制約されており、職務執行命令訴訟は、国の指揮監督を制度的に担保する制度であった。

(1) 職務執行命令訴訟制度の変遷

¹ 正式名称は、「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」（平成 11 年法律第 87 号）

² 新潟県ホームページ <http://www.pref.niigata.lg.jp/koutsuseisaku/1257451473067.html>（2009 年 12 月 21 日アクセス）

³ 地方分権一括法により、削除された。

砂川町長に対する職務執行命令訴訟と沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟との間に地方自治法が改正され、職務執行命令訴訟制度に変化がみられる。

平成3年法律第24号により地方自治法が一部改正される以前の職務執行命令訴訟の流れは、例えば市町村長が「国の機関としての市町村長の権限に属する事務」(機関委任事務)の処理を怠っていると認める場合においては、概略次のとおりである(同法146条)。

- ・都道府県知事は、市町村長に対し、期限を定めて、その行うべき事項を命令することができる。
- ・市町村長が期限内に当該事項を行わない場合に、都道府県知事は、地方裁判所に対し、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。
- ・地方裁判所は、この請求に理由があると認めるときは、市町村長に対し、期限を定めて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をなす。
- ・市町村長がこの期限内に当該事項を行わない場合、都道府県知事は、地方裁判所に対して、その事実の確認の裁判を請求することができる。
- ・地方裁判所が確認の裁判をなした場合、都道府県知事は当該事項を代執行することができる。
- ・地方裁判所の判決に対しては、最高裁判所に上訴のみが許され、上訴は執行停止の効力を有しない。

平成3年法律第24号により地方自治法が一部改正された後の職務執行命令訴訟の流れは、例えば都道府県知事が「国の機関としての都道府県知事の権限に属する事務」(機関委任事務)の処理を怠っていると認める場合においては、概略次のとおりである(同法151条の2)。

- ・主務大臣は、他の方法によつてその是正を図ることが困難であり、かつ、それを放置することにより著しく公益を害することが明らかであるときは、文書により、都道府県知事に対して、期限を定めて、怠る事務の管理若しくは執行を改めるべきことを勧告することができる。
- ・主務大臣は、都道府県知事が期限までに勧告に係る事項を行わないときは、文書により、都道府県知事に対し、期限を定めて、その行うべき事項を命令することができる。
- ・都道府県知事が期限内に当該事項を行わない場合に、主務大臣は、高等裁判所に対し、訴えをもつて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判を請求することができる。
- ・高等裁判所は、この請求に理由があると認めるときは、都道府県知事に対し、期限を定めて、当該事項を行うべきことを命ずる旨の裁判をなす。
- ・都道府県知事がこの期限内に当該事項を行わないときは、主務大臣は当該事項を代執行することができる。
- ・高等裁判所の判決に対しては、最高裁判所に上告が許され、上告は執行停止の効力を有しない。

(2) 砂川町長に対する職務執行命令訴訟

ア 事案の概要

東京調達局長は「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第 3 条に基く行政協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」の規定に基づき、内閣総理大臣に対し、駐留軍の用に供する土地の収用の認定を申請した。内閣総理大臣は、駐留軍の用に供することが適正且つ合理的であるとの土地の収用の認定を行い、昭和 30 年 10 月 17 日付官報でその旨告示した。

昭和 30 年 10 月 17 日付官報 (第 8639 号) 抜粋

総理府告示第 1462 号

日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第 3 条に基く行政協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法 (昭和 27 年法律第 140 号) 第 5 条の規定によって昭和 30 年 10 月 14 日次のとおり土地等の収用の認定をした。

昭和 30 年 10 月 17 日

内閣総理大臣 鳩山 一郎

一 収用する調達局長の名称 東京調達局長

一 収用する土地等

1 所在地 東京都北多摩郡砂川町字大山道東 228、同所 230 のイ号・・・(中略)・・・
同所 1、264 の 1 北端より同南端 (立川飛行場境界柵) 間の道路

2 種類 土地

東京調達局長は官報で収用しようとする土地の所在、種類及び数量を公告し、書面で土地所有者及び関係人に通知したものの、土地の売渡しに関し、協議が不調に終わった。この結果、東京調達局長は、昭和 31 年 6 月 19 日東京都収用委員会に対し、土地収用法の規定に基づき土地について収用の裁決を求めため、裁決申請書及びその添付書類を提出した。東京都収用委員会は、同裁決申請書を受理し、土地収用法の規定に基づいて、裁決申請書及び添付書類の写を収用しようとする土地の所在する東京都北多摩郡砂川町長に送付し、到達した。砂川町長は、東京都収用委員会から書類の送付を受けたときは、その権限に属する国の事務 (機関委任事務) の執行として、裁決の申請があつた旨及び収用しようとする土地の所在、地番及び地目を公告し、公告した日から 2 週間その裁決申請書及び添付書類を公衆の縦覧に供し、公告したときは遅滞なく公告した日を東京都収用委員会に報告しなければならない職務上の義務がある。しかしながら、砂川町長は機関委任事務を執行していないことが明らかとなった。東京都知事は、書面による期限付き職務執行命令を発したが、砂川町長は、命令の期限を経過しても何らの報告をしなかった。そこで、東京都知事は、地方自治法第 146 条の規定により、砂川町長を被告として、職務執行命令の判決を求める訴訟を提起した。

イ 一審における争点

砂川町長に対する職務執行命令訴訟第一審における主要な争点は、次のとおりである。

憲法 99 条に規定する公務員の義務および地方自治法 138 条の 2 に規定する普通地方公共団体の執行機関の義務の性質とは何か。

土地収用法の規定に基づく町長の報告事務は、地方自治法別表に掲げる機関委任事務（国の事務）⁴に包含されるか。

町長は、知事の地方自治法の規定に基づく職務執行命令を拒否できるか。

職務執行命令訴訟における裁判所の審理権の範囲とは何か。

これに対し、第一審の東京地裁は、次のように判示した。

日本国憲法第 99 条は公務員に対して憲法を尊重し擁護する義務を負うと規定し、また地方自治法第 138 条の 2 は地方公共団体の執行機関は自らの判断と責任においてその事務を誠実に管理し及び執行する義務を負う旨規定している。前者は公務員が公務に従事する際における心構えを宣言したものにすぎず、後者もまた憲法の規定と同じく普通地方公共団体の執行機関が事務を処理するには自主的にこれをなすべきで、他の執行機関や政治勢力に動かされることのないよう注意すべきことを宣言したものである。これらの規定は、いずれも法律的義務というよりむしろ道徳的要請を規定したものと解すべきである。

土地収用法第 44 条第 3 項⁵の規定に基づく町長の公告の日を収用委員会に報告する事務は、地方自治法別表において国の事務として明示されてはいないものの、地方自治法別表第 4、2（43）に規定する収用委員会の裁決申請書を公告し又は縦覧させる事務に付随し、これに包含されるものと解するのが相当である。

普通地方公共団体である町の執行機関として町の事務を処理するにあたっては完全に独立の立場にたち、都知事の命令に服従すべきでないことは当然のことであるが、国の機関として国の事務を処理するにあたっては、上級機関である都知事及び主務大臣の指揮監督を受ける（地方自治法第 150 条）ものとされる。したがって、町長は国の機関として処理する行政事務については、都知事と上命下服の関係にたち、上級機関である都知事の命令に拘束されると解すべきである。町長は都知事の職務執行命令に対しては、それが形式的要件（当該命令が所定の方式を具備すること、都知事が当該事項につき命

⁴ 土地収用法の定めるところにより、起業者が障害物を伐採することを許可し、事業の認定書及び収用委員会の採決の申請書又は協議確認申請書を公告し、又は縦覧させ、並びに土地の収用又は使用の際に土地若しくは物件の引渡又は物件の移転を代行し、並びに非常災害の際における土地の一時使用を許可する等の事務を行うこと。

⁵ 現第 42 条第 3 項

令権を有すること又は命令事項が町長の権限内の国の事務に属することその他の要件)を欠き又は不能の事項を命じている場合を除き、その命令に服従する義務があり、その命令が実質的に違憲又は違法な行為の執行を命じているとの理由で、これを拒否しあるいは無視することはできない。

町長は住民の選挙によって選任された町の執行機関であって、国の吏員ではない。国の行政の便宜上、法律によって国の事務を委任せられているに過ぎない。職務執行命令訴訟制度の趣旨は、町長の地位の特殊性を考慮し、町長の権限に属する国の事務を矯正する場合には、特に慎重を期して裁判所に関与させようとするものである。いいかえれば、行政部内における上級機関の下級機関に対する監督権の行使方法として、特別に法律が裁判所に権限を付与した本来行政に属する争訟の制度である。訴訟における審理の対象は、都知事の職務執行命令の形式要件に関する事項以上に出ることは許されず、裁判所は、遡つて当該命令の実質的な適否につき審査することはできないものと解すべきである。

砂川町長に対する職務執行命令訴訟第一審判決は、機関委任事務における国と地方公共団体の長との間の上命下服の関係を前提として、職務執行命令訴訟制度の性質をあくまでも行政監督の一環に留まるものと把握することで、裁判所の役割を極めて限定するものである⁶。この判断は、町長は住民の選挙によって選任されたという事情を一顧だにせず、地方自治に対する配慮を欠いていると指摘せざるを得ない。

ウ 上告審判決

砂川町長の側から上告が提起され、昭和 35 年 6 月 17 日最高裁第二小法廷は、裁判所の審査権限は形式的審査に限定されるものではないとする上告理由を容れ、次のように破棄差戻しの判決を下した。

上告審判決を筆者一部修正の上抜粋

(職務執行命令訴訟において、)地方公共団体の長本来の地位の自主独立性の尊重と、国の委任事務を処理する地位に対する国の指揮監督権の実効性の確保との間に調和を計る必要がある。地方公共団体の長に対する国の指揮命令が適法であるか否かを裁判所に判断させ、裁判所が当該指揮命令の適法性を是認する場合、はじめて代執行権及び罷免権を行使できるものとすることによって国の指揮監督権の実効性を確保することが、調和を期し得るの所以であるとした趣旨と解すべきである。この趣旨から考えると、職務執行命令訴訟において、裁判所が国の指揮命令の内容の適否を実質的に審査することは当然であって、形式的審査で足りるとした原審の判断は正当でない。

⁶ 杉原文史「職務執行命令訴訟制度論 その性質・機能からみた司法審査のあり方」『早稲田法学』(第 74 巻第 2 号、早稲田法学会、1999 年、126 ページ)

上告審判決は、職務執行命令訴訟制度の性質に関して、一審判決の指摘するような行政監督の一環とする考え方を否定し、裁判所の審査権の範囲を拡大するものである。しかしながら、機関委任事務における国と地方公共団体の長との関係が上命下服の関係にあるのかどうかという問題については、明示的に触れていないので、その解釈が分かれうる⁷。

例えば、上告審判決を 国の機関委任事務については、下命機関と受命機関の関係は、通常の上級機関と下級機関の関係とは異なり、受命機関は、違法な職務執行命令には拘束されないから、職務執行命令訴訟においても、裁判所は実質的審査をなしうると理解する立場であり、いまひとつの解釈は、職務執行命令訴訟における司法審査は、受命機関が訓令に拘束されるかという視点から行われるものではなく、裁判所が客観的中立的な立場から審査した結果、実質的にも適法な職務執行命令についてのみ代行権を発生させるためのものであると理解するものである。

エ 差戻し審判決

差戻し審である東京地裁は、昭和 38 年 3 月 28 日、上告審判決にある職務命令の適否の実質的審査の意味について、「下命者たる主務大臣または都道府県知事の判断の受命者たる都道府県知事または市町村長に対する優越性を否定し、両者の判断が抵触する場合には裁判所が客観的立場からそのいずれが正当であるかを審査判断すべきものとするにあることを看取するに難くないのであつて、この趣旨から推すときは、裁判所は、下命者の判断のいかんにかかわらず、命ぜられた事項が客観的にみて法律上受命者のなすべき義務に属するかどうかを審査判断して右命令の実質的適否を決すべきもの」と解釈した。

さらに、「本件被告の裁決申請書等の公告縦覧義務の存否については、右が東京都収用委員会から送付されたものであるかどうか、それが土地収用法第 44 条第 1 項にいう裁決申請書とその添付書類中の砂川町に關係ある部分の写しであるかどうかのみを審理すれば足り、遑つて内閣総理大臣の収用認定の適否ないしはその有効無効、協議が適法に行なわれたかどうか、したがつて東京都収用委員会に対する本件裁決の申請が適法であるかどうか、右裁決申請書等が法定の方式を備えているかどうか等の点についてはこれを審査する必要がなく、また審査すべきものではない」と述べ、本件職務執行命令の適否は、「被告の裁決申請書等の公告縦覧義務の存否によつて決せられ、かゝる公告縦覧義務は、被告の審査義務との関連においてのみ決せられるものであるから、裁判所としては右の限度においてこれを審査すれば足り、さらに被告の審査義務のない先行行為の適否についてまで判断する必

⁷ 宇賀克也「職務執行命令訴訟における司法審査の範囲 沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟上告審判決」『平成 8 年度主要民事判例解説』(判例タイムズ臨時増刊、945 号、374 ページ)

要はない」と判示した。

オ 小括

砂川町長に対する職務執行命令訴訟第一審判決は、機関委任事務における国と地方公共団体の長との間の上命下服の関係を前提として、職務執行命令訴訟制度の性質をあくまでも行政監督の一環に留まるものと把握している。職務執行命令訴訟における裁判所の役割を形式的な審査に限定しているため、単なる「下命者たる主務大臣または都道府県知事の判断」の追認機関になりかねない。この判断は、地方自治に対する配慮を欠いていると指摘せざるを得ない。上告審が「国の本来の行政機構の内部における指揮監督の方法と同様の方法を採用することは、その（地方自治体の長）本来の地位の自主独立性を害し、ひいては地方自治の本旨にもとる結果となるおそれがある」と指摘したとおりである。

上告審は、職務執行命令訴訟において、裁判所が国の指揮命令の内容の適否を実質的に審査することは当然と判示し、裁判所の審査権の範囲を拡大した。しかしながら、機関委任事務における国と地方公共団体の長との関係が上命下服の関係にあるのかどうかという問題については、明示的に触れていないので、その解釈が分かれうる。

差戻し審判決は、上告審判決の趣旨を「裁判所は、下命者の判断のいかんにかかわらず、命ぜられた事項が客観的にみて法律上受命者のなすべき義務に属するかどうかを審査判断して右命令の実質的適否を決すべきもの」と解釈した。この判決が、職務執行命令訴訟において下命者の受命者に対する「優越性を否定」したことは、地方自治の本旨（憲法第92条）からみれば、注目に値するものの、先行行為の適否についてまで裁判所は判断する必要はないと判示した部分は、「行政組織法上の原則」と「訴訟法上の原則」を混同するものとの学説の批判があり、裁判所にはより強い実質的審査権が認められていると解すべき見解がある⁸。

(3) 沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟

ア 事案の概要

那覇防衛施設局長は、沖縄県内の米軍用地として提供されている民有地のうち、所有者らが任意の提供を拒否している部分について、土地の使用権原を取得するため、駐留軍用地特別措置法⁹に基づく強制的な使用手続を行うこととし、平成7年3月、同法に基づく4

⁸ 訴訟法上のかつ定説のないが故に慎重に扱うべき問題を組織法の原則によっていとも簡単に裁断してしまう誤りを犯すもの（芝池義一「沖縄県知事による米軍基地用地強制使用の代理署名の拒否と職務執行命令訴訟」（ジュリスト、1090号、79ページ））

⁹ 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」（昭和27年法律第140号）の略称。

回目の手続に着手した¹⁰。起業者である那覇防衛施設局長は、内閣総理大臣に対する使用認定の申請をし、平成7年5月9日、村山富市内閣総理大臣のより使用認定の告示¹¹がなされた。

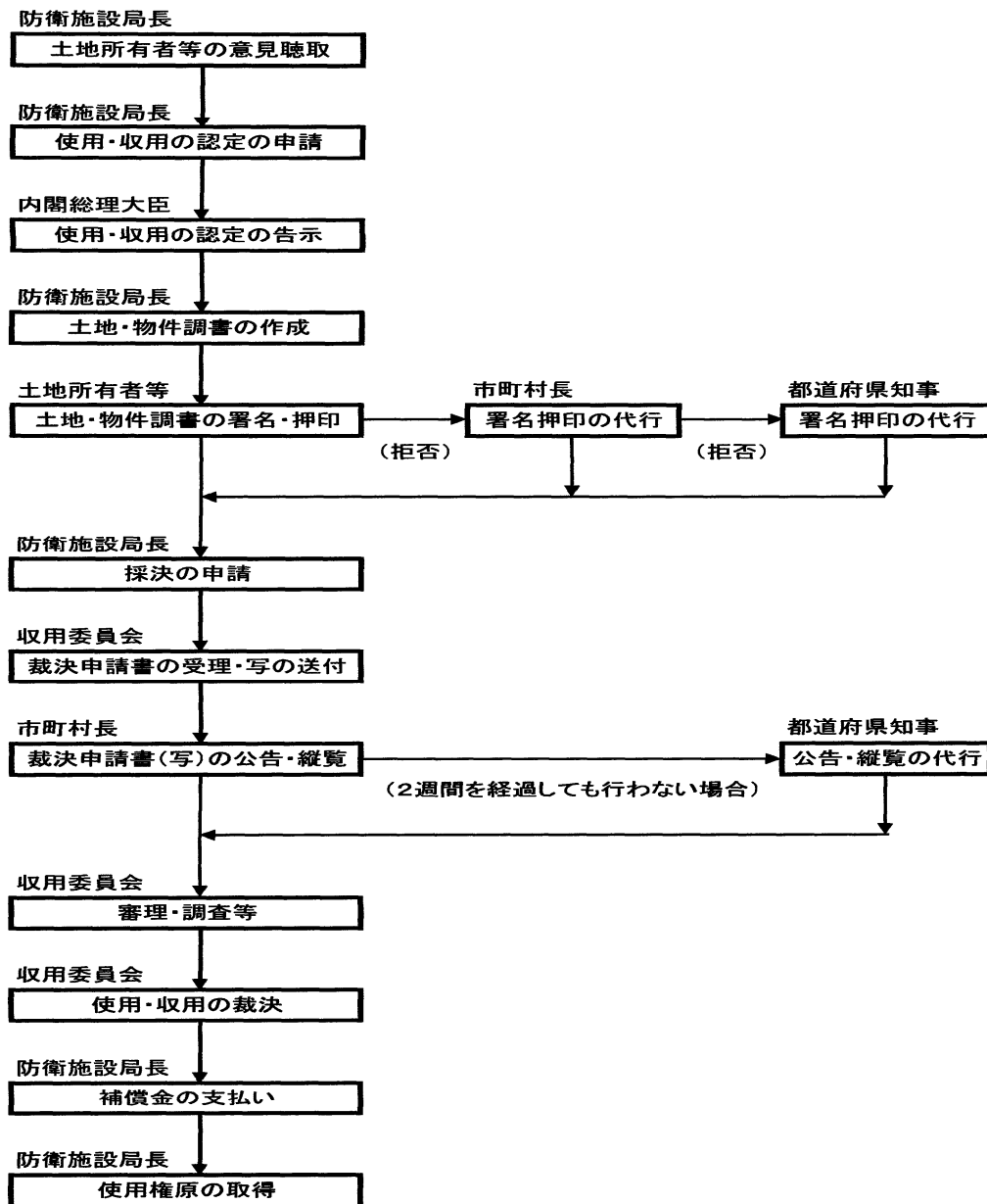
駐留軍用地特別措置法により準用される土地収用法によると、起業者は収用委員会に対して裁決の申請を行う場合には、土地調書及び物件調書を添付しなければならないものとされている。これらの調書を作成するのにあたっては、土地所有者及び関係人（土地所有者等）の立会いと調書への署名・押印を求めなければならない。土地所有者等がこの立会いと署名・押印を拒否した場合には、市町村長が署名・押印を代行する。さらに、市町村長が代行を拒否した場合には、都道府県知事が署名・押印の代行をするものと定められている（下図「駐留軍の用に供する土地の使用・収用の流れ」参照）。

那覇防衛施設局長は、使用認定がなされた土地について土地調書及び物件調書を作成するため土地所有者等に立会いと署名・押印を求めたが、土地所有者等の中に署名・押印をしない者があった。那覇防衛施設局長は、土地収用法の規定に基づき市町村長に対して署名・押印の代行を求めたところ、那覇市長、沖縄市長、読谷村長が代行を拒否した。代行を拒否された土地調書及び物件調書につき、沖縄県知事に代行を求めたところ、沖縄県知事は、米海兵隊員が引き起こし沖縄県民を震撼させた事件など（平成7年9月4日）を背景として、駐留軍用地特別措置法の手続のうち、当時地方公共団体への機関委任事務であると国が解釈した土地調書及び物件調書への署名・押印の代行事務（以下、「署名等代行事務」という）を同年10月2日拒否した。これに対し、内閣総理大臣は、地方自治法に基づく署名・押印の勧告を行いさらに命令を発したが、沖縄県知事がいずれにも従わなかったため、同年12月7日地方自治法に基づき職務執行命令訴訟を福岡高裁那覇支部に提起したものである。すなわち、訴訟の発端は、収用委員会に対する使用裁決申請を行う前段階での土地調書等の作成手続の問題であった¹²。

¹⁰ 沖縄県における駐留軍用地特別措置法の適用については、拙著『概説 基地行政法 基地行政のデュー・プロセス』28ページ参照。

¹¹ 総理府告示第18号（国頭郡伊江村所在の土地）、同告示第19号（国頭郡恩納村、金武町所在の土地）、同告示第20号（中頭郡読谷村所在の土地）、同告示第21号（沖縄市、中頭郡読谷村、中頭郡嘉手納町所在の土地）、同告示第22号（沖縄市所在の土地）、同告示第23号（中頭郡読谷村所在の土地）、同告示第24号（沖縄市、中頭郡嘉手納町、中頭郡北谷町所在の土地）、同告示第25号（宜野湾市、中頭郡北谷町所在の土地）、同告示第26号（宜野湾市所在の土地）、同告示第27号（浦添市所在の土地）、同告示第28号（那覇市所在の土地）、同告示第29号（中頭郡北谷町所在の土地）、同告示第30号（中頭郡読谷村所在の土地）

¹² 「沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟第一審判決」（判例タイムズ906号、88頁）参照

駐留軍の用に供する土地の使用・収用の流れ¹³

なお、本判決は、平成3年法律第24号による改正後の地方自治法下における初めての機関委任事務に関する判断である。

¹³ 地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止以前の流れを示す。

イ 一審における争点

沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟第一審における主要な争点は、次のとおりである。

署名等代行事務が機関委任事務に該当するのか。

署名等代行事務が仮に機関委任事務該当とした場合、その主務大臣は誰か。

職務執行命令訴訟における裁判所の審査の範囲とは何か。

これに対し、第一審の福岡高裁那覇支部は、平成 8 年 3 月 25 日次のように判示した。

事業認定以外の都道府県知事の収用事務は、いずれも事業認定及び裁決に付随する手続であり、最終的に土地収用を適正に実現するための一連の手続である。署名等代行事務は地方自治法別表記載の「等」に含まれることは明らかである。すなわち、土地収用法に掲げられた都道府県知事の事務は、いずれも国の機関委任事務である。駐留軍用地特別措置法は土地収用法の特別法であり、このことは駐留軍用地特別措置法にも妥当する。

駐留軍の用に供する土地等の国による使用収用に関する事務は、施設及び区域の決定、土地等の取得及び提供に関するものとして、防衛庁及び防衛施設庁の所掌事務であり、総理府に分配された所掌事務である。これらの事務に関し、防衛施設局長を監督する事務は内閣総理大臣の権限に属するものと解すべきである。したがって、署名等代行事務に係る主務大臣は、総理府の長である内閣総理大臣である。

当該国の事務の管理執行について主務大臣の判断と都道府県知事のそれが異なり両者が抵触する場合には、裁判所がそのいずれが正当であるかを審査判断すべきことになるのであって、裁判所は、主務大臣の判断いかにかわらず、都道府県知事が法律上当該命令に係る事項をなすべき義務を負うか否かを審査判断して右命令の実質的適否を決すべきものと解される。

判旨 は、砂川事件上告審判決を踏襲したものである。この法理は、平成 3 年の職務執行命令訴訟の制度改正後も妥当性を失っていない¹⁴。

裁判所の実質的な審査権との関連で、次の点が問題となっている。

¹⁴ 前掲「沖縄県知事による米軍基地用地強制使用の代理署名の拒否と職務執行命令訴訟」77 ページ

駐留軍用地特別措置法の憲法適合性

署名等代行事務の要件（土地収用法第 36 条第 5 項の解釈）

先行行為（土地調書作成に先行する内閣総理大臣の使用認定）の違法性

これらの問題対し、福岡高裁那覇支部は、次のように判示した。

被告の主張する平和的生存権が、憲法上具体的に保障された権利であるということができない。米軍に日本国において施設及び区域の使用を許すことは、憲法 9 条及び前文の趣旨に反して違憲無効であることが一見極めて明白であるとは到底認められず、安保条約 6 条及び地位協定を実施するために制定された駐留軍用地特別措置法が憲法 29 条 3 項に違反するか否かの問題とはなり得ない。駐留軍用地特別措置法は、土地所有者等の権利保護に欠けるということもできず、憲法 31 条に違反するものということとはできない。以上の理由により、駐留軍用地特別措置法は憲法違反とはいえない。

署名等代行事務を行う市町村長や都道府県知事には、調書の内容の正確性までも審査することが予定されているのではない。防衛施設局長が測量、調査その他の資料に基づき一応の合理性の認められる方法により調書を作成した上で土地所有者等に立ち会いの機会を与えたにもかかわらず署名押印を拒んだこと（都道府県知事の場合には、それに加え市町村長が代行を拒んだこと）が認められる場合には、代行事務を行うべきものである。

裁判所は、本件命令の実質的適否、すなわち、都道府県知事が法律上本件命令に係る事項を執行すべき義務を負うか否かを判断する際に、法令が国の事務の管理執行を都道府県知事に委任するに当たりこれにその審査権を付与した事項以外の事項を審査して右義務の有無を論ずることはできないのである。審査権の範囲にかかわらずおよそ本件命令の適法性一般について裁判所は審査すべきであるとの被告の主張は、失当である。駐留軍用地の使用に関する事務のうち、従たる地位を占める署名等代行事務をこれらから切り離してその管理執行を都道府県知事に委任するに当たり、内閣総理大臣が先行行為として行う使用認定が適法か違法か、あるいは、有効か無効かについて、改めて当該都道府県知事の判断を介入させる余地を与えようとしたものとは到底解されない。

先行行為の適否を裁判所は実質的に判断する必要はないと判示した は、砂川事件差戻し審と同様に学説の批判がある。都道府県知事の審査権にまず着目し、これに訴訟法の問題である裁判所の審査権をあわせる思考方法に疑問が呈せられている。砂川事件上告審判決を踏襲するのであれば、組織法上の原則から離れて、裁判所は先行行為たる内閣総理大臣

の使用認定をも審査できるか否か検討すべきとの見解である¹⁵。

さらに、沖縄の厳しい基地問題を背景として、次の問題が提起された。

沖縄県知事は沖縄県内における深刻な基地被害の事情にかんがみ署名等代行事務を拒否したものと主張する。機関委任事務を執行することが地方自治に支障を及ぼす場合には、知事はその執行を拒否する権利を有するか（知事の自主的判断権）。

この問題対し、判決は、深刻な基地被害の実情には理解を示しながらも、次のように判示した。

憲法 92 条は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定めると規定しており、法律に基づき国の事務の処理を都道府県知事に委任する場合にも地方自治の本旨に基づくことが要請されることは明らかである。したがって、都道府県知事は、機関委任事務を執行することが地方自治の本旨に反するときには、執行を拒否することができるかと解するのが相当である。この場合を除き、法令に基づき都道府県知事に対し国の事務の処理を委任するに当たり、当該都道府県知事に被告の主張する一定の裁量権ないし自主的判断権を付与するか否か、付与する場合にどの程度付与するかは、もっぱら立法政策に係る事柄であるが、自主的判断権を認める法文上の根拠に乏しいので、知事の自主的判断権は認められない。

ウ 上告審判決

上告審判決は、職務執行命令訴訟における司法審査の範囲について、同訴訟制度の趣旨から考えると、主務大臣が発した職務命令がその適法要件を充足しているか否かを客観的に審理判断すべきであるとの判断を示すとともに、都道府県知事が当該事務を執行すべき法令上の義務を負うということと職務執行命令が適法要件を充足しているということは必ずしも一致するものではないことを判示して、職務執行命令の適法性の審査を都道府県知事の当該事務の執行義務の存否の審査に置き換える原審の判断を明確に否定した。

上告審判決は、先行行為である使用認定にこれを当然に無効とする瑕疵がある場合には、内閣総理大臣といえども、有効な使用認定を前提として行われるべき署名等代行事務の執行を命ずることができないが、使用認定に取り消し得べき瑕疵があるにとどまる場合には、これを命ずることができるとした。上告審判決が、裁判所の根拠法令に対する違憲審査権をきちんと根拠づけたばかりでなく、これまで否定されていた先行行為の有効性に関する

¹⁵ 前同

審査権さえも認められた点は、学説においても評価されている¹⁶。

上告審判決は、使用認定の瑕疵の有無は、それが重大かつ明白とはいえない限り、自己の権利ないし法的利益が侵害された者が提起する取消訴訟において審理判断されるべき事柄であると判示しており、行政機構内部における意思決定過程における紛争解決のために特に法によって設けられた訴訟制度である職務執行命令訴訟と国民の権利、利益の救済のための本来的な裁判上の争訟である抗告訴訟との役割の違いを明確に意識しているものと思われる¹⁷。

しかしながら、先行行為が無効の場合と違法の場合とで取扱いが異なる点については、今度は受命機関の審査権ではなく下命機関の審査権によって、裁判所の審査権を限定してしまっているという批判がある。また、先行行為たる使用認定の違法の場合についても、下命機関の審査権の制約から切り離して、裁判所が判断する方が首尾一貫するという指摘もある¹⁸。

エ 小括

沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟第一審判決は、先行行為の適否を裁判所は実質的に判断する必要はないと判示したが、上告審判決により否定された。同判決が先行行為の有効性に関する審査権さえも認められた点は、学説においても評価されている。学説は、職務執行命令訴訟制度そのものが、裁判所の判断を介することによって、国と地方の対等な法的関係を保障する制度として機能してきたものと理解しており、地方自治の本旨を貫徹するため、判例のさらなる進展を期待している。

地方自治法別表に記載された機関委理事務はあまたあれど、伝家の宝刀といわれる職務執行命令訴訟が実際に提起されたのは、2件のみである。そのいずれもが、本稿で紹介したとおり米軍基地にかかわるものである。安全保障にかかわる司法審査には、昭和34年12月16日の最高裁大法廷判決で述べられた「統治行為論」が想起される。沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟上告審判決が、意欲的に先行行為の有効性に関する審査権を認められたものの、訴訟法の論理で判旨を首尾一貫することはしなかった。

「本件のような職務執行命令訴訟において、裁判所が、日米安全保障条約及びそれに基

¹⁶ 前掲「職務執行命令訴訟制度論 その性質・機能からみた司法審査のあり方」137ページ

¹⁷ 「沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟上告審判決」(判例タイムズ、920号、79ページ)

¹⁸ 前掲「職務執行命令訴訟制度論 その性質・機能からみた司法審査のあり方」138ページ

づく日米地位協定、さらに、その施行法的な性格を有する駐留軍用地特措法の下で、日本国の安全に関する国の高度の政治的、外交的判断に立ち入って本件使用認定の適法性を審査することは、司法権の限界を超える可能性がある（上告審判決における園部逸夫裁判官補足意見）」し、「米軍基地に起因する被害や障害が認められるとしても、それらの被害及び障害は、本件署名等代行事務の執行を拒否することによってではなく、米軍基地の整理、縮小を推進すること等によって解決されるべき（第一審判決）」である。職務執行命令訴訟において訴訟法の論理を貫徹することは、「統治行為論」に抵触する可能性が高い。このような状況から、基地問題のすべてを司法審査の場で解決できる訳ではないと判断したからではないか。そうであるとすれば、学説が判例のさらなる進展を期待しているにもかかわらず、（地方分権一括法によって機関委任事務が廃止される以前に）仮に第3・第4の職務執行命令訴訟が提起されたとしても、上告審判決の立場が限界であったのではないか。

3 地方分権改革

地方分権一括法の施行により国と地方公共団体との間の新たなルールを構築するため、地方自治法において、国と地方公共団体の役割分担が明確にされ、国家の役割が限定された。

「地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」（地方自治法第1条の2第2項）。
「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない」（同法第2条第11項）。
「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようしなければならない」（同法第2条第12項）。

国の地方公共団体への行政的な関与は、地方分権改革で大幅に限定された。機関委任事務制度の下での国による包括的な指揮監督権は廃止され、関与の一般原則に基づき、自治事務・法定受託事務ごとの関与の基本類型が、国と地方公共団体との関係を規律する基本法である地方自治法で規定された。すなわち、国の地方公共団体への関与は、地方自治法第245条以下の法定の関与ルールに従うこととなる。個別法における関与は、基本類型に沿った必要最小限度のものにするべく所要の改正を行う。

従来の機関委任事務は、事務自体の廃止、国の直接執行事務化（例：駐留軍用地特別措置法による署名代行等の事務）、地方公共団体の自治事務化あるいは法定受託事務化の措置がなされた。

国の関与の一般原則

- ・法定主義の原則

関与は、法律又はこれに基づく政令の根拠を要する。

- ・一般法主義の原則

関与の一般的なルールを地方自治法で定める。

関与は、その目的を達成するために必要最小限のものとし、かつ、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮する。

- ・公正・透明の原則

関与に関する手続について、関与の類型ごとに、書面主義の原則、許可・認可等の審査基準や標準処理期間の設定、公表等を定める。

4 国地方係争処理委員会

地方分権一括法による地方自治法の改正前は、国と地方公共団体の間で機関委任事務の処理につき係争が生じた場合のために、職務執行命令と代執行という、国が地方公共団体より優越的地位にあることを前提とした手続が用意されていた。しかし、国と地方公共団体とが対等・協力という新しい関係に立つものと位置づけた地方分権一括法は、機関委任事務及びその職務執行命令と代執行の制度を廃止するとともに、国と地方公共団体の対等・協力関係にふさわしい係争処理システムを創設した。それが、国地方係争処理委員会である¹⁹。

ア 委員会の位置づけ

地方公共団体に対する国の関与に関する争いを処理するため、総理府（中央省庁再編後は総務省）に国地方係争処理委員会²⁰を置く（地方自治法第 250 条の 7 第 1 項）。委員会は、委員 5 人をもつて組織され（同法第 250 条の 8 第 1 項）、委員は、優れた識見を有する者のうちから、両議院の同意を得て、総務大臣が任命する（同法第 250 条の 9 第 1 項）ため、一定の独立性が保障されている。

イ 委員会の審査及び勧告

地方公共団体は国の関与に不服があるとき²¹は、委員会に対し、国の行政庁を相手方とし

¹⁹ 「国地方係争処理委員会が、法定外普通税の新投に同意しなかった総務大臣に対して当該普通地方公共団体との協議の再開を勧告した事例」（判例タイムズ、1073 号、128 ページ）

²⁰ 国家行政組織法第 8 条の機関（法律又は政令の定めるところにより、重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関）

²¹ 是正の要求、許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるものに不服があるとき、国の不作為に不服があるとき、法令に基づく協議が調わないとき

て審査の申出をすることができる（同法第 250 条の 13）。国地方係争処理委員会の審査権の範囲は、自治事務の場合と法定受託事務の場合とで異なる。自治事務の場合には、国の関与が違法か否かのみならず、普通公共団体の自主性及び自立性を尊重する観点から不当ではないかについても審査することができる。一方、法定受託事務の場合には、違法性の審査のみが可能である（同法第 250 条の 14 第 1 項及び第 2 項）²²。

自治事務の場合、審査の結果、国の関与が違法又は普通地方公共団体の自主性及び自立性を尊重する観点から不当であると認めるときは、国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告する（同法第 250 条の 14 第 1 項）。法定受託事務の場合、審査の結果、国の関与が違法であると認めるときは、国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告する（同条第 2 項）。国の不作為に関する審査の申出に理由があると認めるときは、国の行政庁に対し、理由を付し、かつ、期間を示して、必要な措置を講ずべきことを勧告する（同条第 3 項）。法令に基づく協議について当該協議に係る普通地方公共団体がその義務を果たしているかどうかを審査し、理由を付してその結果を当該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及び相手方である国の行政庁に通知する（同条第 4 項）。審査及び勧告は、審査の申出があつた日から 90 日以内に行わなければならない（同条第 5 項）。

ウ 勧告を受けた国の行政庁の措置、委員会の調停

委員会の勧告があつたときは、当該勧告を受けた国の行政庁は、当該勧告に示された期間内に、当該勧告に即して必要な措置を講ずるとともに、その旨を委員会に通知しなければならない（同法第 250 の 18 第 1 項）。委員会は、審査の申出があつた場合において、相当であると認めるときは、職権により、調停案を作成して、その受諾を勧告することができる（同法第 250 の 19 第 1 項）。

エ 国の関与に関する訴訟

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、委員会の審査の結果又は勧告に不服があるとき、勧告を受けた国の行政庁の措置に不服があるとき、委員会が 90 日を経過しても審査又は勧告を行わないとき、勧告を受けた国の行政庁が勧告に示された期間内に措置を講じないときは、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を被告として、訴えをもっ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（同法第 251 の 5 第 1 項）。

²² 宇賀克也『地方自治法概説』（有斐閣、2007年、239ページ）

5 国地方係争処理委員会平成 13 年 7 月 24 日勧告

ア 事案の概要

平成 12 年 12 月、横浜市は法定外普通税として勝馬投票券発売税を新設する条例案を可決した。同税は同市内の勝馬投票券発売所における勝馬投票券の発売に対し、その発売を行う者（日本中央競馬会）に課され、同市内の勝馬投票券の発売額から払戻金等に市内の発売割合を乗じて得た額を控除した額を課税標準とし、税率は 100 分の 5 である。横浜市は総務大臣に対し本件税の新設にかかる協議（地方税法第 669 条²³）を申し出たが、「国の経済施策に照らして適当でない」（同法第 671 条第 3 号）との理由で不同意とれた。そこで横浜市長は、国地方係争処理委員会に総務大臣が地方税法 671 条に基づき同意をすべきである旨の勧告を求めて審査を申し出た²⁴。

イ 勧告の要旨

国地方係争処理委員会は、勝馬投票券発売税の新設に関する横浜市からの協議の申出に対する総務大臣の不同意は、自治法及び地方税法で定める協議を尽くさずになされた点に瑕疵があるものと認め、総務大臣はその不同意を取り消し、平成 12 年 12 月 21 日付けの横浜布からの協議の申出について、同市と改めて協議をすることを勧告した²⁵。

ウ 地方分権改革と地方税法の改正

本件で問題となった法定外地方税については、地方分権改革の一環で地方税法が改正され、大きな制度変更が加えられた。すなわち、従来の法定外普通税に加え、法定外目的税の新設が認められ、許可制が「同意を要する協議」制に改められ、税源及び財政需要の存在という要件（積極要件）が削除され、一定の事由（消極要件²⁶）がない限り国は同意すべきことになった。これによって法定外税の新設が容易となり、「新税ブーム」の様相も呈した。その大半が総務大臣の同意を得たが、本件税については不同意とされ、審査の申出に至ったわけである²⁷。

法定外税における従来の国家関与、つまり自治大臣の許可制は自治事務に対する国家関

²³ 市町村は、市町村法定外普通税の新設又は変更（市町村法定外普通税の税率の引下げ、廃止その他の政令で定める変更を除く。）をしようとする場合においては、あらかじめ、総務大臣に協議し、その同意を得なければならない（地方税法第 669 条第 1 項）。

²⁴ 「国と地方との係争処理 勝馬投票券発売税」（地方自治判例百選 [第三版] 別冊ジュリスト 168 号、204 ページ）

²⁵ 国地方係争処理委員会平成 13 年 7 月 24 日勧告のうち、「第 4 当委員会の判断 6 まとめ」より抜粋

²⁶ 国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること、地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること、国の経済施策に照らして適当でないこと（地方税法第 671 条）。

²⁷ 前掲「国と地方との係争処理 勝馬投票券発売税」205 ページ

与であって、機関委任事務に対するものではないが、許可という上下の関係の制度である以上は、実質は機関委任事務に対する監督に近かった。ところが、この地方分権改革で、この許可制は同意を要する協議制に変わった。許可制は上下の関係を意味するのに対し、協議制は同意を要するにせよそれなりに対等の関係を意味するのであるし、国家の関与は「目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」(地方自治法第 245 条の 3 第 1 項)から、ここに総務大臣の裁量権を限定する要請が示されることになるのである。総務大臣の不同意は「許可の拒否その他の処分その他公権力の行使に当たるもの」(同法第 250 条の 13 第 1 項)と後述のように解されるので、これに対する地方公共団体の不服は、国地方係争処理委員会で判断されることになった²⁸。

エ 勧告の争点

国地方係争処理委員会の勧告によると、本件の争点は、

地方公共団体の協議の申出に対する国の同意の基本的性格(同意・不同意のあり方)
総務大臣が同意・不同意を判断するに当たっての基準の必要性及び基準の在り方
中央競馬のシステムの地方税法第 671 条第 3 号の「国の経済施策」に該当するか。
勝馬投票券発売税は国の経済施策に照らして適当でないと言えるか。

の 4 点である。本稿は、国と地方との間の係争処理の変遷を取り扱うものである。税法は、筆者の能力を超えるので、ここでは上記争点の 、 を検討することとする。

オ 勧告の検討

勧告がその冒頭で「地方自治法 250 条の 14 第 1 項の規定に基づき、別添の通り勧告する」と述べたことから明らかなように、地税法 669 条の定める法定外税の新設変更に関する同意または不同意は、地方自治法 250 条の 13 第 1 項にいう「処分」に該当する。すなわち、同意または不同意は「公権力の行使」にあたるので、地方公共団体は、国の関与に関する訴えの提起が可能となることが明らかとなった²⁹。同意または不同意が「処分」とされたことが、納税者が提起する権利救済手続については、岡村忠夫「勝馬投票券発売税の新設に同意しなかった総務大臣に対して、国地方係争処理委員会が協議の再開を勧告した事例」(判例時報、1791 号、170 ページ)を参照されたい。

²⁸阿部泰隆「横浜市勝馬投票券発売税に対する総務大臣の不同意処分(一)」(自治研究、第 85 巻第 1 号、2009 年、31~32 ページ)

²⁹人見剛「国地方係争処理委員会の始動 横浜市勝馬投票券発売税不同意事件に関する勧告を素材に」(ジュリスト、1214 号、32 ページ)

争点 について、勧告は、本件同意制度は、地方自治法上の関与の一つとし第 245 条第 1 号二で規定された関与類型のひとつである「同意」にあたるとした。地方自治法上の「同意」は、協議の結果、合意に達することを要するとされる³⁰。しかしながら、両当事者が対等の立場に立つ協議には処分としての性質が認められないから、同法 250 条の 13 第 1 項により不服があるとして審査を申し出ることのできる対象たる「処分」とは、同意または不同意のみを指すと考えられる。したがって、本件で委員会が不服の申出を受けたのは不同意であり、不同意に瑕疵が認められるかどうか、委員会が判断を求められ、判断をしなければならない対象となる³¹。

争点 について、協議の存在が国に与える優越的地位の関係が問題となる。勧告は、「総務大臣と市町村は対等の立場に立って、まずもって誠実に協議を行うことが前提とされている。その際、・・・課税の仕組み等についても話し合いがなされることが予定されていると解される。この点からすると、同意すべき場合であっても、国の経済施策の観点から地方公共団体側に一定の譲歩を求めることも、同意を要する協議の内容の 1 つと解される」と述べている。「総務大臣と市町村は対等の立場」であるため、この勧告は逆に国に対しても、たとえ不同意事由があるとしても杓子定規に法を解釈し不同意をなすべきではなく、法的に主張できる権利を放棄し、一定の譲歩をすることも含めて誠実に協議することが求められていることも意味する³²。

争点 は、地方税法の「同意の基準」が、法律の抽象的な基準を繰り返しているだけであり、地方自治法が規定する「国の関与の一般原則」の予定している内容を充足していないのではないかということである。勧告は、「総務大臣が示している同意の基準は、地方税法第 671 条第 3 号の定めをそのまま繰り返しているにすぎない。・・・同意の基準として抽象的な文言を繰り返すだけでは、自治法第 250 条の 2 の要請にこたえるものでないことは明らかである。」と述べ、委員会は明白に「手続上の瑕疵」があると認めた。総務大臣の再答弁書によると、地方税法第 671 条第 3 号の要件は地方分権一括法により改正されていないので、その解釈を変える理由はないとしているが、それは地方分権改革の思いを致さないものと批判される³³。

「しかしながら、本件同意制度は、・・・国と地方公共団体とが対等の立場に立って協議

³⁰宇賀克也『地方自治法概説』(有斐閣、2007年、225ページ)

³¹岡村忠夫「勝馬投票券発売税の新設に同意しなかった総務大臣に対して、国地方係争処理委員会が協議の再開を勧告した事例」(判例時報、1791号、170ページ)

³²前掲「国地方係争処理委員会の始動 横浜市勝馬投票券発売税不同意事件に関する勧告を素材に」32ページ

³³前掲「横浜市勝馬投票券発売税に対する総務大臣の不同意処分(一)」33ページ

を行うことが前提とされていることから、協議の過程において総務大臣の考える判断基準が明らかにされ、地方公共団体が当該判断基準に応じて主張を補充することや資料を提出することが許されるならば、判断基準を充足するような対応は可能である。」「本件においては、同意の基準が自治法第 250 条の 2 の要請に沿ったものとは認められないという手続上の瑕疵はあるが、これによって直ちに不同意を取り消す旨の勧告をするほどの瑕疵を帯びるものとは解され」ないと委員会は、判断した。

最後に、勧告による協議の再開が、横浜市に有利であったかどうかは、微妙であるとされる³⁴。なぜなら、もし不同意が維持されたならば、横浜市は取消訴訟を提起できたが、勧告に従って不同意が取り消されたため、税を執行できないにもかかわらず、訴えの対象が失われたからである。本件では、再協議の勧告とそれに呼応した職権取消しにより、横浜市は裁判による救済の途をいったん閉ざされ、税を執行できないまま、再度協議に臨まねばならないことになる。国と地方の係争が、当面は行政内部に封じ込められたことになる。

国地方係争処理委員会は具体的な修正案を提示することができなかった。勧告は、横浜市が日本中央競馬会に対して適切に説明することを求めているが、このことは総務大臣側が求めている事柄である。横浜市に対する譲歩の要請が、一人歩きする懸念がある。実際、横浜市は勧告後に総務大臣への協議を取り下げることとなった。

カ 小括

国地方係争処理委員会の勧告は 1 件のみであり、国の関与に関する訴訟が提起された例はない。国地方係争処理委員会平成 13 年 7 月 24 日勧告を考察するならば、(本稿では取り上げなかった) 地方税法という実体法の解釈に踏み込んで、審理すべきではなかったか。勧告の結果が「協議の再開」では、国と係争している地方自治体にとって、メリットが余りに少ないからである。2009 年 11 月 6 日、新潟県知事が、国地方係争処理委員会に対し、国土交通大臣を相手方として 2 件目の審査を申し出ており、その動向が注目される。

6 おわりに

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない(地方自治法第 2 条第 12 項)。地方分権改革という果実を得るためには、地方自治体関係者は、地方分権一括法で改正されなかった実定法ひとつひとつについても、その解釈や運用をチェックする必要があるであろう。

³⁴前掲「勝馬投票券発売税の新設に同意しなかった総務大臣に対して、国地方係争処理委員会が協議の再開を勧告した事例」171 ページ