

第3章

新地方自治法の課題

— 法制度設計とその前提条件

〔解説〕

(1) 本章は、同名のタイトルで、山口二郎（編）『自治と政策（北大法学部ライブラリー5）』（北海道大学図書刊行会、2000年）57～115頁に掲載されたものである。

この章は、諸事情により、地方分権一括法（新地方自治法）が2000年4月1日に施行された後の出版となったため、大改正による新地方自治法の分析・評価という側面ももっている。

(2) 本章は、かなり矛盾に満ちた同法をそれなりに多面的に検討したので、相当数の研究者らによる注目や引用はしていただいたが、大改革への批判をし、新制度があまり機能しないであろうことを予測しているため、改正法の「成果」を強調する立場からは歓迎されない論稿となった。

法施行後の15年を振り返ると、地方分権改革を大規模に行った新地方自治法は、その改正当時の熱気とは異なり、おおむね筆者の予想どおりに、きわめて大雑把に言えば20世紀中の時代の地方自治体制と大きく異なった運営がなされていないように思える。

(3) たしかに、地方分権改革は大きな成果があったと考える向きも少なくない。筆者自身は、いわゆる「地方」、すなわち「田舎」の出身であ

るため、とりわけ2002年頃から大規模に始まった「平成の大合併」による地域の疲弊、当時の分権改革の理念とは相容れない非法治国家の現実をいやというほどに見せつけられている（稀なる例外はある。例、地方分権改革とは無関係に住民自治を発展させてきた北海道ニセコ町）。もとより、そうなった理由には、国政に問題があったのも事実であるが、自ら言論・行動その他の活動の自由が与えられている国民（住民）自身の統治能力の低さが究極的には問題なのであろう。しかし、国民（住民）をあえてそのような「考えない」、「行動できない」ものにしてしまっている公選法や国民への社会的監視など、単に「国民の民度が低いから」では片付かない多くの論点が背後にある。ほとんど、ニワトリが先か、タマゴが先かの議論に通ずる部分であるが、いずれにせよ、平成の地方自治（法）改革は、本書および別の著書でも縷々述べていくように、論理的に説明困難なことが多々入っていることは事実である。

(4) 本章で扱ったのは、新地方自治法そのものから予想される見通しであった。この見通しがどの程度妥当したのかは、最近多数生じている国——都道府県——市町村の関係についての法律問題などである程度検証することが可能になってきた。本章でもっとも重要ないくつかの課題について簡単に言及しておきたい。裁判例・審査決定類は多くはないが、文献は多数に及ぶため、その一々を補注の形で補えなくなった。

(ア) 国（中央省庁）から地方自治体に対する関与制度の現実について言えば、日常的には国（中央省庁）——都道府県——市町村の関係において、まさしく無数のさまざまな関与がある。国からの文書・通知類には、助言等にとどまり強制するものではない旨の記載がなされていることが多いものの、地方自治体の現場においては、筆者の聴取のかぎりにおいては、2000年3月までの体制と異なっていることはほとんど意識されていない。とくに、分権改革論が活発であった1995～2000年頃に第一線であった職員が大量に退職期を迎え、若い世代にあっては、自治体によって度合いは異なるものの、初任時の研修も十分ではなく、日常は自己の担当する業務にかかわる領域の法律・条例、それどころか、マニュアル類に触れるのが精一杯で、わが国の地方自治法制全般、いわんや関与制度について意識

していることはほとんどない。自らの仕事が自治事務か法定受託事務かの違いさえ意識していない場合が多い。このような状況で関与法制に対応するというのは、一つの自治体にとっての一大事の場合であり、それも、問題が生じてからしばらく時間が経過してからのことが多い。

分権委中間報告が想定したような「法律による行政」の原理を徹底して、国による地方公共団体の統制は、国会による事前の立法統制と裁判所による事後の司法統制を中心にするという発想は、次に述べる法的紛争の処理制度の現実的運用状況に照らしても、期待どおりには進まなかったように思われる。さらに言えば、職員の法的な思考力、行政執行能力は、今世紀に入って全体としてみたとき、かえって退行しているかのように思えるほどである。

(イ) 次に、係争処理・紛争処理の制度の実情について触れておく。本章で述べたごとく、立案者が想定したようには機能していない。

制度発足後、国地方係争処理委員会が扱ったのは、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・勧告事件（2001年）、国土交通大臣による北陸新幹線工事実施計画の認可について新潟県が行った無効を主張する審査申出事件（2009年）の2件にとどまる。審査結果は、前者は、協議を再開すること、後者は、本件審査申出は委員会の審査対象に該当しないため却下というものであった。費やされたエネルギーを考慮すれば、関係自治体・関係者が満足する手続結果であったかどうか、係争処理制度自体の機能には設計上の問題があることは明らかではなかろうか。

本解説執筆時直近の国地方係争処理委員会は、2013年度第2回国地方係争処理委員会として2014年2月3日に開催されている（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/keisou/02gyosei01_03000095.html 2014年9月1日最終確認。掲載時より5年間の開示）。この委員会が扱った過去の審査案件2件については、平成24年度第1回国地方係争処理委員会（2012年5月11日）の配付資料として掲載されている。http://www.soumu.go.jp/main_content/000161640.pdf 2014年9月1日最終確認）。

同様に、自治紛争処理委員の制度も効果的に利用されているとはいえない

い。この制度の複雑な役割と、公正性への疑問などから制度改革の余地は大きい。この点につき、塩野宏『行政法Ⅲ（第4版）』（有斐閣、2012年）256頁注(1)、宇賀克也「自治紛争処理委員について」ジュリ1412号（2010年）70頁以下が同旨であり、さらに、島田恵司「自治紛争処理委員制度・再考」自総408号（2010年）1～28頁が詳しい。

なお、国の自治紛争処理委員が扱った事件として、2010年に佐賀県知事が佐賀県知事および長崎県知事に対し紛争の調停を申請し、調停案の受諾が勧告されているが、これは国の関与行為に対するものではないので、本解説では言及しない。

ちなみに、本章でも書いたが、起案関係者である研究者が「自治紛争処理委員」制度を、その委員が複数であるため「自治紛争処理委員会」と述べていたように誤解を招きやすいことも論じられてよからう。この制度への期待度の少なさ、あるいは制度理解の難しさからか、自治紛争処理委員制度の適用を避けて直接に裁判所へ出訴する傾向もあるが、そもそも、国の自治紛争処理委員制度を利用するにしても、全国の遠隔地からいったん霞が関まで来なければならないことの諸経費なども改めて検討されなければならない。

(ウ) 補足的な解説の最後に、本章で言及している2000年の分権改革時に制度化されなかった条例違法確認訴訟について言及する。これは、2012年9月に地方自治法改正により国等による違法確認訴訟制度として、国等が違法と考える条例のみならず、国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないときに、国等が違法確認訴訟を提起できるという一般的制度として法制化された。比較法的な研究の成果も踏まえての立法化といわれるが、筆者は、国の法令の抽象的規範統制制度もない現状で、地方公共団体の行為の違法確認訴訟が導入されたことには、何かバランスの欠如を感じる。

(5) 近時、「〇〇酒で乾杯する条例」とか、「〇〇焼を使おう条例」、「〇〇食品の普及・促進に関する条例」といった「アイデア条例」・「政策条例」が通用する社会には、法の基本にかかわる意識の欠陥が見えるよう

に思われる。こうした条例を制定することが地方分権改革で予定ないし期待されていたのではなかろう。

筆者の地方自治（法）改革基本的観点の一つは、あくまでも、どこまでも、法を運用する人間の資質改革にある。そのことについては、本章の随所で触れたし、末尾の方で、自治体連合組織の重要性や、自治に携わる人々の意識や能力について触れた。この点は、本書第5章において、改めてドイツの自治体連合組織を素材として検討している。

〈本章に関連する拙稿一覧〉（刊行順）

- ・ Shigeo Kisa, Grundlegende Reform des örtlichen Selbstverwaltungsrechts in Japan, in: Rainer Pitschas/Shigeo Kisa (hrsg.), Internationalisierung von Staat und Verfassung im Spiegel des deutschen und japanischen Staats- und Verwaltungsrechts, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, SS.265-281.
- ・ Shigeo Kisa, Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in Japan, in: Rainer Pitschas (hrsg.), Globalisierung als Herausforderung für die Verwaltung, Speyerer Arbeitsheft Nr.171, Speyer, 2005, SS.47-69.
- ・ 「人材養成から見た公法学教育の課題」 公研68号(2006年)40-59頁
- ・ 「〈地域主権〉改革を考える」 地域政策35号(2010年)6-13頁