

第三部 地方公共団体の位置づけ

地方公共団体の国政参加

—その理論的根拠と範囲・方法

はしがき

一 最近、「地方の時代」、「地方自治の復権」、「自治と分権化」といった言葉が巷に氾濫している。いまの段階では、これらの言葉はまだ多分にムード的で、なにをどのようによれば本当の意味での「地方の時代」が到来するのか、内実を伴った具体的な提案はあまりなされていない。精々提言されていることは、事務再配分、機関委任事務の廃止、国庫補助金の整理・合理化、国の出先機関の整理、地方事務官制の廃止、地方公共団体の財政面での自主性の強化等々、過去三〇年間にわたっていい古されてきていることの繰返しにすぎない。もちろん、これらの検討課題が過去三〇年間にわたっていい古されてきたがゆえにいまではもはや陳腐化し、これから将来にわたって全く検討に値しないというわけではない。これらの問題点は現実の地方自治の健全な運営を阻害し、我が国の地方行政の制度と運営をある意味では戦前以上に中央集権化させている根本要因であるだけに、国民の価値観が変化し、多様化と個性を追求しようとする分権化のムードが全般に濃くなってきた状況の下で、引き続きその実現のための具体的方策を見いだすように努力すべきことは当然である。

しかし、戦後の新しい地方制度が発足してから三〇年を経過した今日では、社会経済情勢の変化に伴って、国と地方公共団体の関係について全く新たな視点から検討されなければならない問題点がいくつか浮び上がってきているように思われる。これまでほとんど取り上げられなかった国と地方公共団体との関係をめぐる新しい視点

からの検討課題の一つとして、ここに「地方公共団体の国政参加」という問題をとり上げてみることにした。

二 この問題については、これまで地方制度調査会、知事会・市長会その他の地方公共団体の連合組織等の地方制度改革提言、国レベルの行政改革提言等できり上げられたことはなく、学者の研究論文等もほとんどみられなかった。しかし、ここ二、三年前から、地方自治における住民参加、地方公共団体内部における職員参加等と並んで地方公共団体の国政参加の方策を検討すべきではないかという問題提起がなされるようになった。例えば、昨年秋季に全国知事会臨時地方行政基本問題研究会の「新しい時代に対応する地方行政に関する措置の報告」の中で具体的な提案がなされているほか、いくつかの団体の調査報告書にも見いだされる¹⁾。また、いま起草段階に入っている第七次地方制度調査会は、「新しい社会経済情勢に対応した地方行政制度のあり方」の一つとして「国と地方公共団体との関係改善と機能分担の適正化」というテーマをとり上げ、その中で「個別法における協議、同意等の並列的な協力、協同の関係の促進」、「地方公共団体の利害に關係する法令の制定改廃等に対する地方公共団体の意向反映の方途」という問題を設定しているが、これらはまさに、地方公共団体の国政参加という発想からひき出される一連の問題の一部である。これらの問題についてはまだ十分に詰めた論議がなされていないので、どのような形で答申がなされるか本稿の執筆時点ではまだ明らかでないが、答申内容が抽象的・一般的な形のものになるとしても、今後の一つの方向として問題提起がなされるだけでも有意義であると考えられる。聞くところによると、本年七月二〇日に開催された全国知事会議の席上で、長洲神奈川県知事から地方自治体の「国政参加」と「その制度化」について発言があり、この発言に他の数人の知事も賛成したので、全国知事会は、七月二七日、この意見を地方制度調査会の審議に反映させるべく次のような意見書を提出したという。

「地方行政制度および地方公共団体が実施主体となつて行う行政施策の企画立案、地方公共団体の行政と密

第四部

納税者訴訟・住民訴訟

いわゆる納税者訴訟について

— 米国におけるこの制度の運用とわが地方自治法
二四三条の二における若干の問題点

はしがき

新憲法下の地方自治は、従来の官治的・中央集権的な色彩を一切払拭し、いわゆる「団体自治」と「住民自治」の二つの原理の支柱の上に立つ「地方自治の本旨」に従って組織運営されるべきものと定められた。すなわち、地方に関する行政は、原則として、国が関与することなく、直接地方住民の創意と責任において処理される建前となったのである。地方自治法の制定及びその数次にわたる改正は、いずれもこの線に沿って、地方公共団体の完全自治化を目指したものにほかならない。

中でも、「住民自治」の強化を図り、真に住民の意思に基づいた地方行政の実現を可能にする目的で、新たに採用された条例制定改廃請求権・議会解散請求権・役員員の解職請求権・事務監査請求権等の一連の直接請求権は、かつて、我が国に知られなかつたものであるだけに、地方自治法の卓越した一大民主的特色として高く評価されてしかるべきものである。

ここで扱おうとする納税者訴訟制度も、「住民の信託に基づく地方団体の公共の利益の擁護に違算なからんことを期」^{〔1〕}したいという配慮の下に、昭和二三年法律第一七九号によって、地方団体住民の直接参政の新たな手段として、特に地方自治法二四三条の二として採用されたものである。この制度は、同時に採用された重要財

産・営造物の処分等に関する住民投票制度（三三）と相まって、地方団体の役職員による不正行為・浪費行為・腐敗行為等を防止・矯正する手段を広く住民に認めたものといえる。

元来、納税者訴訟制度は、英米法において、地方団体及びその官吏が、権限踰越（ultra vires）・無権限等の行為を行った場合に、住民たる納税者の請求によって衡平裁判所が、地方団体又は地方団体の住民を擁護するために与える衡平救済（equitable relief）の一つとして発達してきたものである。特にアメリカでは、連邦最高裁判所のフィールド判事が、Crampton v. Zabriske 事件において、「カウンティの住民が他の財産所有者としても、別の方法で支払うことを命ぜられるような、カウンティの金銭の違法な処分又は違法な起債を阻止するため、衡平裁判所に関与を求める住民たる納税者の権利（rights of resident taxpayers）に関しては、今日（一九八七年）では何等重大な疑問はない」と判示して以来、ほとんどすべての州で広く認められることとなった。特にこのための要件・手続等を制定法で定めている州もあるし、そうではなく、衡平法の一般原則に従って運用している州もある。

ところで、この納税者訴訟の背後には信託法の考え方が前提されている。

すなわち、地方団体の公金や財産は、当該団体の一般住民が納付した租税、その他の公の負担によって形成されたものであり、本質上、住民が、受託者（trustee）たる地方団体に信託したものである。従って、受託者の例で、その信託に違反するような行為——例えば公金や財産の違法な支出又は処分等——を行った場合には、その行為は信託違反行為（breach of trust）となり、信託受益者（cestui que trust）たる住民は、地方団体及び全住民の利益を擁護するため、信託に関する衡平法の一般原則に従って、衡平裁判所に対して、当該信託違反行為の防止又は矯正を請求しうるのである。

地方自治法二四三条の二の政府の提案理由中に、「住民の信託に基く地方団体の公共の利益の擁護に違算ならんことを期す」とみえるのに徴し、本条の立案者はやはり、右のような考え方を背後に前提したものである