

都道府県・市町村間における紛争の一形態 —近江八幡市固定資産税事件を例として—

A Form of the Dispute between the Prefectures and Cities, Towns and Villages: In Case of Omihachiman City Fixed Assets Tax case

小谷 功（都市公共政策研究分野 修士課程）

KOTANI, Isao (Master's Program, Research Division of Urban Public Policy, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

2000年に施行された地方分権一括法に基づく第一次分権改革では、機関委任事務の廃止等により、国と地方において対等な協力関係が制度上の原則とされた。さらにこれは地方自治体相互の関係においても同様のものとされ、都道府県と市町村においても対等協力の関係が原則となった。しかし、現在に至ってもなお、都道府県に対して市町村が従来有していた上下・主従の関係を意識する面がある。本稿においては、近江八幡市が固定資産税の課税に関して滋賀県に問い合わせを行った結果、誤徴収となり、市に損害が発生したとして訴えを提起した事案を例として、都道府県に対して市町村が有する意識について考察した。本件事案においては、地方自治法上における自治体間の紛争処理スキームは採用できないとみられる。さらに、本件事案における県の回答は行政指導に当たらず、技術的助言に該当するとも考えられにくい。なお、県の回答は国家賠償法1条1項にいう「公権力の行使」といえると考えられる。しかし裁判例の大勢からみて裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」にあたらぬとして訴え却下となる可能性がある。「公権力の行使」にあたらぬとすれば、国家賠償法1条1項の適用を受け、そうでないならば、民法上の不法行為規定の適用を受けることになるが、この場合であっても、「法律上の争訟」にあたらぬとして訴え却下になる可能性がある。訴え提起に際して、市は「県の技術的助言による誤徴収で損害が生じた」との主張を行っているようであるが、これは対等協力関係という制度上の原則にそぐわないものである。この主張から直ちに一般化することは難しいながらも、本件事案は、市町村が都道府県に対して今なお有する上下・主従の意識を示す一例として位置付けられる。

Relation between central government and local government in Japan has become, in principal, equal cooperation, by the “First Stage of Decentralization Reform”, based on the Package Promoting Decentralization Act that came into law in 2000. That principal was applied to relation among local public entities, such as relation between prefectures and municipalities (cities, towns and villages). Although a decade has passed after the reform, municipalities seem to keep a sense of an old chain of command framework. In this paper, I will examine municipalities' attitude to prefectures by looking into a case filed by Omihachiman City against Shiga Pref. for damage caused by incorrect answer to their inquiry. In this case, Dispute Resolution System established by the Local Autonomy Act seems not available. The plaintiff claimed that the damage occurred in Omihachiman City because of technical advice by Shiga Pref. However, this claim doesn't match the principal of equal cooperation. Although generalization may be hasty, nevertheless the decentralization reform, municipalities seem to implicitly believe that they are under prefecture's command.

キーワード：地方自治体、自治体間紛争、第一次分権改革

Keywords: Local government, Dispute between the local governments, First Stage of Decentralization Reform (2000)

1. 本稿の問題意識と議論の進め方

本稿は、都道府県と市町村との間における紛争の形態について検討するものである。

2000年に施行された地方分権一括法により第一次分権改革が実行された。この第一次分権改革では、機関委任事務の廃止等により、国と地方との関係を上下の関係からフラットな協力関係へと変容させることが目標とされた。それと同時に、地方自治体相互の関係においても、都道府県と市町村との間で対等な協力関係を構築されることが目標とされた。しかし実際には、市町村は都道府県をいまだに上位機関として認識している面がないとはいえない。第一次分権改革から10年以上を経過した今日において、制度上の原則においては「対等かつ協力関係」でありながらも、実際には「上下・主従関係」が意識されるという構造がここにみられる。この構造がなぜ存在するのか、さらにどのように表出しているのかを自覚的に意識することで、国・都道府県・市町村相互の協力関係のあり方について思考を深めることが可能になるとと思われる。

そこで、本稿では、以下のような手順に基づいて論を進める。

まず、①従来の地方と国との関係がどのようなものであったかを概観し、②地方分権一括法下において国と地方、さらに都道府県と市町村の間での機関相互の紛争処理について整理する。その上で、③今回取り上げる事案について概観し、④本件事案についての分析を行う。そして、⑤本件事案の位置付けについて考察し、今後の検討課題を提示する。

2. 都道府県・市町村間における紛争処理

(1) 従来の国と地方との関係

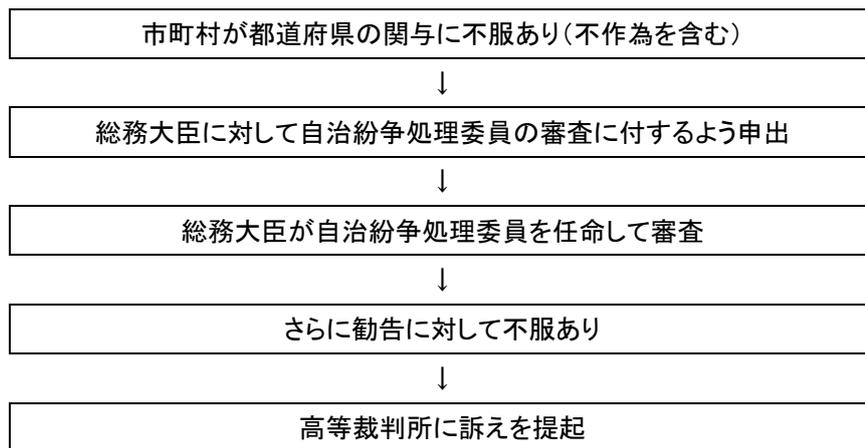
地方分権一括法が施行される以前の国と地方の関係は上下・主従の関係にあった。2000年4月1日に新しい地方自治法が施行されたが、改正前の地方自治法（以下、「旧法」とする）の下では、本来的に国の事務ではあるが地方公共団体の首長が執行する機関委任事務を中心に地方公共団体の事務が構成されていた。この構造下では、地方公共団体の事務の多くが国の関与に基づくものとなっていた。これにより、地方公共団体は、その自主性・自立性において大きな影響を受けていた。

また、旧法においては、地方公共団体およびその機関相互の間に紛争がある場合に自治紛争処理委員の調停に付することができた（旧地方自治法251条）。しかし、この調停に不服がある場合に裁判所に出訴する途は非常に狭いものであった。

(2) 地方分権一括法下における機関相互の紛争処理

これに対して、改正後の地方自治法においては自治紛争処理委員制度が創設され、自治紛争処理委員の審査の結果又は勧告に不服がある場合に、高等裁判所に訴えを提起することができるようになった。現行の地方自治法における自治体相互の紛争処理スキームを、市町村を中心に整理すると以下の通りになる。①市町村が都道府県ないし国の関与に不服がある場合、総務大臣に対して自治紛争処理委員の審査に付するよう申出を行うことができる（地方自治法251条の3第1項）。そして、②総務大臣は申し出があった場合には速やかに自治紛争処理委員を任命し、当該申出に係る事件をその審査に付さなければならない（同条同項）。この関与には都道府県の不作為も含まれる（同法251条の3第2項）。さらに、③自治紛争処理委員会の審査の結果または勧告に不服がある場合には、市町村は都道府県を被告として、高等裁判所に訴えをもって当該申出に係る違法な都道府県の関与の取り消しまた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のである（同法252条1項）。

このように、改正後の地方自治法下では、都道府県と市町村の関係を対等・協力の関係とする上での実効性を担保し、紛争を外部化すべく、機関相互の紛争処理についてその処理スキームが制度化された。以上のスキームを以下に図示する。



(図1) 地方自治法が想定している都道府県・市町村間における紛争処理スキーム(地方自治法251条の3第1項・第2項および同法252条をもとに、筆者作成)

3. 本事実の概要

本件はまだ係争中であり、事案の概要を理解するための資料に乏しい。しかし、市が訴えを提起するに際して市議会に同意を求めており、市議会の当該議案に関する質疑について、会議録が公表されている(注1)。さらに、新聞報道においては記事として取り上げられており(注2)、これをもとにして本件事案を概観したい。

近江八幡市(以下、「市」という)は、合併前の旧近江八幡市だった2001年度から8年間にわたり、市内の病院から固定資産税計約1億6800万円を誤徴収した。病院は無料・定額診療患者が10%以上おり、本来は全額非課税にする必要があった。市は病院から固定資産税については非課税ではないかとの指摘を2004年に受けている。市は滋賀県(以下、「県」という)に課税に関して問い合わせを行ったが、県は課税できるとの回答を行ったため、課税を行った。2009年に県が国に確認して課税内容の誤りに気づくまで、市は徴収を続けていた。誤徴収が分かり、市は誤徴収分1億6800万円と還付加算金約3千万円を病院に支払った。さらに、誤徴収の結果として国から地方交付税約5千万円が交付されなくなった。市は還付加算金と地方交付税分の計約8千万円の損害が発生したとして県に賠償を求めたが拒否された。これをうけて、平成23年8月4日、市は議会の同意を経て天津地裁に損害賠償を求めて訴えを提起した。

その後の口頭弁論で、市は「県の技術的助言によって市に損害が生じた」と主張している。県は「法廷でしっかりと県の主張をしたい」としており、市の損害賠償請求に対して争う姿勢を見せている。

4. 分析

(1) 地方自治法上の紛争処理スキームに適合するか

本件において、訴えの法的根拠について新聞報道等からはうかがえない部分もあるが、市は自治紛争処理委員の審査に付する申出を行っていないものとみられる。これは、市が高等裁判所ではなく、地方裁判所に訴え提起を行っていることから推測できる。もし、地方自治法上の処理スキームが採用されるのであれば、前述2(2)のプロセスを経て高等裁判所に訴え提起を行うはずだからである。そもそも、固定資産税は市町村が課税主体となる(地方税法342条1項)(注3)。さらに、制度運用面に関しては総務省が所管して

いる。したがって、都道府県は固定資産税については課税主体ではなく制度運用面においても関係しているわけではない。つまり、市が本来問い合わせるべきは総務省であり、県ではないはずである。

さらに、問い合わせに対する回答そのものは都道府県の「関与」といえるかが問題となる。この点、地方自治法245条に各号に「関与」が定義され、同245条の2により、関与が法律またはこれに基づく政令によるものとされている。とすると、本件問い合わせに対する回答は、同245条各号にあてはまるものではなく、法律またはこれに基づく政令によるものとは言い難いので、「関与」とは言えない。とすると、本件事案は自治紛争処理委員の審査に付する申出を行うべきものとは考えられない。以上の理由により、本件事案は地方自治法上の処理スキームに該当しないものと考えられる。

(2) 「技術的助言」に該当するか

次に、本件事案における県の回答が、市の主張として取り上げられている「技術的助言」ないしは行政指導にあたるかについて考える。

行政指導は、行政手続法2条6号により、「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう」と定義されている。

また、技術的助言は、ガイドラインや関連通知等を指すとされている。地方自治法245条の4第1項は、各大臣または都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対して普通地方公共団体の事務（自治事務、法定受託事務を含む）の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言または勧告ができることを定めている。ここにいう「技術的」とは、主観的判断、意思を伴わないという意味と解される（注4）。

本件事案では、固定資産税に関する事務は県の所掌事務の範囲内にあるといえないため、行政指導とはいえないものと考えられる。さらに、問い合わせに対する単なる回答をガイドラインや関連通知と同視するには無理があり、技術的助言とも言えないと考えられる。

(3) 国家賠償法1条の要件に該当するか

最後に、当該問い合わせに対する回答が国家賠償法1条の各要件に該当するかについて検討を行う。本件事案が地方自治法上の紛争処理スキームに該当するとは考えられない以上、国家賠償法上での争いになるとみられるからである。実際、滋賀地方裁判所に訴訟を提起していることから、市の主張は国家賠償法ないしは民法上の不法行為規定に基づくものになると考えられる。

国家賠償法1条上、本事案に特に関係すると思われるのは、当該問い合わせに対する県の回答が1項の「公権力の行使」に該当するかという点である。「公権力の行使」であるとすれば、国家賠償法1条1項の適用を受け、そうでないならば、民法上の不法行為規定の適用を受けることになるからである。

国家賠償法1条1項の「公権力の行使」の意義については、①狭義説、②広義説、③最広義説に学説が分かれている。①狭義説は、公権力を命令・強制等の伝統的な権力作用に限定しようとするものである。そして②広義説は、国または公共団体の作用のうち、純粋な私経済的作用と国家賠償法2条の対象である営造物の設置管理作用を除くすべての作用が公権力に含まれるとする。また③最広義説は、さらに私経済的作用も公権力の作用に含めている。この点につき、裁判例の多くは②広義説に基づいていると見られる（注5）。かかる理解に基づけば、当該問い合わせに対する県の回答は、地方公共団体として県が回答を行っている以上、純粋な私経済作用を除く公共団体の作用として、「公権力の行使」にあたるものと考えられる。

次に、当該回答が同法1条1項の「違法」にあたるかを考える。当該回答は固定資産税の課税に関係のない県の回答である以上、特に違法であるとは考えづらい。

また、国家賠償請求訴訟は裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」を対象とするものである。本件は自治体が専ら行政権の主体として提起しているものと考えられる。自治体が専ら行政権の主体として提起する訴訟は法律上の争訟にあらざるとする最高裁判例（最三小判平成14・7・9民集56巻6号1134頁。「宝塚パチンコ店等規制条例事件」として知られる）から考えると、本件が訴え却下となる可能性もあろう。

これは、当該問い合わせが「公権力の行使」にあたらないとして、民法上の不法行為規定を法的根拠として争う場合においても同様である。つまり、自治体が専ら行政権の主体として提起する訴訟であるとされ、「法律上の争訟」にあたらないとして訴え却下となる可能性が存する。

5. 本件の位置付けと今後の検討課題

(1) 本件の位置付け

本件において、市の主張は、第一次分権改革後も市町村が都道府県に対して有する意識の一端を表したもののといえよう。もちろん、本件事案は固定資産税の課税という特定の事務に関する特定の自治体間における紛争であり、これをもって一般化した議論とすることはできない。しかし、都道府県が所掌していない事務に関して市町村が問合せを行い、その回答に基づいて指導する義務を主張するという図式は、第一次分権改革以降に想定されてきた「対等かつ協力関係」とは異なる、「上下・主従関係」に頼った発想に基づくものであるように見える。その意味において、本件は第一次分改革後においても残存する市町村側の意識を示す一例として考えてよいだろう。

(2) 今後の検討課題

本件は係争中であり、今後の裁判の進展について注目する必要がある。まずは第一審において本案審理に立ち入るか、それとも訴え却下の判決がなされるかが焦点となろう。これは本件訴訟が「法律上の争訟」にあたるかという論点に対応する。そして、本案審理に立ち入ることになれば、損害賠償請求の法的根拠につき、国家賠償法に基づくものか、民法上の不法行為規定に基づくものかが焦点となろう。これは本件事案における当該問い合わせが「公権力の行使」にあたるかという論点に対応する。これらの諸点につき、第一審判決が出た時点で、事案を再度整理し、さらに正確な分析を行うことが可能になると考えられる。

また、本稿で取り上げた事案は、あくまでも特定の地方自治体における特定の事務に関するものである。自治体ごとにそれぞれ異なる背景や事情があり一般化は極めて難しいものの、可能な限り多くの事例を分析する必要がある。さらに、地方自治体相互の関係を対等・協力の関係とする制度上の原則を実効性あるものにするには、地方自治体の法務担当組織のあり方に関する検討が必要であろう。この点に関しても今後の課題になると考える。

【補注】

(注1) 近江八幡市議会会議録（平成23年第2回6月定例会-6月28日-5号）において、市議会議員と市総務部長との質疑応答が記録されている。

(注2) 参照した新聞記事は以下のとおりである。

京都新聞 HP 内、平成23年5月28日9時27分記事 (<http://www.kyoto-np.co.jp/local/article/20110528000023>)

MSN 産経ニュース HP 内、平成23年5月28日14時2分記事

(<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110528/tr11052814030000-n1.htm>)

MSN 産経ニュース HP 内、平成23年8月4日21時25分記事

(<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110804/tr111080421250003-n1.htm>)

朝日新聞 HP 内、平成 23 年 8 月 4 日 2 時 6 分記事(<http://www.asahi.com/politics/jiji/JJT201108040149.html>)

全て記事の最終閲覧日は平成 24 年 3 月 25 日である。

(注 3) 例外的に東京都 23 区内においては東京都が固定資産税の課税主体となる(地方税法 734 条)。

(注 4) 宇賀『地方自治法概説(第四版)』313～314 頁参照。

(注 5) 宇賀『行政法概説Ⅱ(第三版)』394 頁参照。また、これを明言した裁判例として、東京高判昭和 56・11・13 判時 1028 号 45 頁がある。

【参考文献】

磯崎初仁(2011)「都道府県・市町村関係と自治紛争処理—我孫子市農地利用計画不同意事件を題材として(一)・(二・完)」『自治研究』87 卷 11 号・12 号。

宇賀克也(2011)『地方自治法概説(第四版)』有斐閣。

宇賀克也(2011)『行政法概説Ⅱ(第三版)』有斐閣。

北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編(2011)『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造』有斐閣。

小早川光郎・小幡純子編(2000)『あたらしい地方自治・地方分権』有斐閣。

田中二郎(1972)『要説行政法(新版)』弘文堂。

原田尚彦(2010)『行政法要論(全訂第七版)』学陽書房。

人見剛(2007)「分権改革と自治体政策法務」『ジュリスト』1338 号。