地方自治体は、行政権の主体としては裁判を起こせないのか？

人見 剛

一 住基ネット杉並訴訟と逗子市米軍住宅追加建設事件訴訟

東京地判平成一八年三月二四日（判時一九三八号三七頁）は、住基ネットに参加していない杉並区が東京都を被告として提起した住基ネット参加希望住民の住基情報の受信を求める確認訴訟について、かかる訴えは「法律上の争訟」ではないという理由で却下し、控訴審＝東京高判平成一九年一一月二九日（判例自治二九九号四一頁）と最決平成二〇年七月八日もこの判断を維持した。また、逗子市が国に対して池子住宅地区に米軍家族住宅を追加建設してはならない義務があることの確認を求めた訴訟についても東京高判平成一九年二月一五日（訟月五三巻八号二三八五頁）は、当該訴訟の「法律上の争訟」性を否定して訴えを却下し、この判決も確定した。

これらの判決は、なぜ杉並区や逗子市の訴えを門前払いしたのであろうか。その理由は、平成一四年のある最高裁判決の判示に求められる。

二 宝塚市パチンコ店等規制条例事件最高裁判決

最判平成一四年七月九日（民集五六巻六号一一三四頁）は、パチンコ店等規制条例に基づく建築工事中止命令に従わない事業者に対して宝塚市が提起した建築工事の続行中止を求めた民事訴訟について次のように判示した。

「国又は地方公共団体が提起した訴訟であって、財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合には、法律上の争訟に当たるというべきであるが、国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許されるものと解される。」

かくして宝塚市の訴えは、そもそも「法律上の争訟」に当たらないとして、不適法却下されたのであった。そして、地方自治の見地からは、自治体が私人を訴えた事件に限られず、国や都道府県に対して訴訟を提起した場合にも、右判示の理屈が当てはまることが危惧されたのであるが、先の二つの事件の諸判決でこの恐れが現実となったのである。

三 自治体争訟の将来

前述の杉並区訴訟においても、併合提起された国家賠償訴訟については、損害賠償請求権という財産権をめぐる訴訟であるという理由で「法律上の争訟」性が認められている（但し、結論としては請求が棄却されている）。従って、地方公共団体の国庫負担金受給権や課税権の国による侵害が問題となった摂津訴訟＝東京高判昭和五五年七月二八日（行集三一巻七号一五五八頁）や大牟田市電気税訴訟＝福岡高判昭和五五年六月五日（判時九六六号三頁）のような訴訟も、財産権の主体としての地方公共団体が出訴したものとしても位置付け得るので、今日でも適法な訴訟と認められる可能性はある。ごく最近では、町と産業廃棄物処分業者との間で締結された公害防止協定に基づく義務の履行を求める町の訴えが前記最高裁判決の射程外であるとする福岡高判平成一九年三月二二日（判例自治三〇四号三五頁）も現れている。とはいえ、損害賠償訴訟や契約上の地位に基づく訴えでなければ自治体の提起する訴訟を一般的に否定してしまうおそれのある前述のような司法権の対象論が果たして憲法に適合的であるかは大いに疑問である。

なお、前世紀末の第一次分権改革後の地方自治法は、国地方係争処理手続を整備して、国や都道府県の関与に対する自治体の訴訟を法定している（地方自治法二五一条の五以下）。しかし、この訴訟も、右最高裁判決にいう「法律に特別の規定がある場合」として機関訴訟の形態で導入された形になっており、しかも前述の諸事件における訴訟はいずれも地方自治法上の「関与」（地方自治法二四五条）に関するものではなく、自治法上の争訟の対象となりえないのである。競輪の場外車券売場設置許可に対して地元日田市が提起した行政訴訟（大分地判平成一五年一月二八日（判タ一一三九号八頁））のように、地方自治法上の関与に該当しない国等の活動をめぐる自治体訴訟は多くあり、前述のような判例の射程限定論による弥縫策の限界は否定できない。最高裁の「法律上の争訟」観の転換が是非とも必要である。

〈ひとみ たけし・北海道大学法学研究科教授〉