

第 13 回 国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《政策法務》

Vol.12

2012年9月

公益財団法人 日本都市センター

第13回

国のかたちとコミュニティを考える市長の会

《政策法務》

2012年9月

公益財団法人 日本都市センター

はじめに

人口減少社会の到来、市場経済のグローバル化の進展等により、都市を取り巻く環境が大きく変容するなか、市長・区長有志が自由に参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由闊達に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的として、「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」が開催されました。

本書は、2012年4月24日に開催された第13回会議の内容を取りまとめたものです。

2012年9月

公益財団法人 日本都市センター研究室

目 次

はじめに

第13回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」の開催について(趣意書)

1. 趣旨説明 岐阜市長 細江 茂光 ……………1

2. 議 題

「政策法務」

(1)進 行 浦安市長 松崎 秀樹 ……………7

(2)基調講演 全国市長会顧問弁護士 石津 廣司 ……………8

(3)意見交換 ……………16

(4)ま と め 浦安市長 松崎 秀樹 ……………22

(5)進 行 大阪狭山市長 吉田 友好 ……………25

(6)問題提起 いなべ市長 日沖 靖 ……………26

(7)問題提起 坂出市長 綾 宏 ……………33

(8)意見交換 ……………38

(9)ま と め 大阪狭山市長 吉田 友好 ……………46

3. 閉 会

第13回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」 の開催について（趣意書）

このたび、私どもは、下記のとおり第13回「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」を開催することとしました。この会議は、市長・特別区長有志が参画し、都市自治体の直面する政策課題について自由に議論し、相互の問題意識の深化と情報交流を図るとともに、互いに切磋琢磨することにより、都市ガバナンスの向上に役立てることを目的とするものです。この会議は会員制を採らず、市長自らが自由に参加できるオープンな場とします。

今回のテーマは「政策法務」です。

その中でも、首長に対するガバナンスとして、地方自治法上、住民訴訟というシステムが組み込まれています。

実務上、訴訟も数多く起きているところであり、首長としての政策判断との関係について議論していきたいと思います。

そこで会議の前半では、まず石津廣司全国市長会顧問弁護士に住民訴訟制度の仕組みとコンプライアンス上の留意点についてご講演いただきます。

これを受けて会議の後半では、首長の政策判断と住民訴訟との関係について、市長の皆様による意見交換を行います。

今回はこのような問題意識に立ってテーマを設定しましたので、明日の都市経営についてともに考えましょう。

この会議の趣旨にご賛同のうえ、ぜひご参加くださるようご案内申し上げます。

平成24年9月

「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」呼びかけ人

登別市長	小笠原 春一	銚子市長	野平 匡邦
流山市長	井崎 義治	浦安市長	松崎 秀樹
豊島区長	高野 之夫	岐阜市長	細江 茂光
多治見市長	古川 雅典	伊豆市長	菊地 豊
いなべ市長	日沖 靖	大阪狭山市長	吉田 友好
坂出市長	綾 宏	多久市長	横尾 俊彦

(地方公共団体コード順)

1. 趣旨説明 細江茂光 岐阜市長



本日は「政策法務」をテーマとしているが、これまでの当会議の中でも、住民訴訟についての議論が大変多くあり、今のままでは各首長が萎縮せざるを得ない状況になってきているのではないかという問題意識から、その議論をしておこうということである。具体的には、住民訴訟を中心に、政策法務、すなわち私たちの政策判断、あるいはその政策の実施を支える法務について議論したいと考えている。

まずはじめに、現状認識としては、世の中の変化に伴い様々なパラダイムシフトが起こっているということである。情報化社会が進展し、行政や政治には一層の透明性が求められ、特に納税者に対する説明責任が大変重要になってきている。また、地方分権が進展し、中央集権社会からそれぞれの地域が独自性のある社会

をつくっていきこうということで、自立や自己決定、自己責任が重視されるようになった。つまり、地域が互いに政策を競い合う時代に入ってきているということである。

もう一つは、日本はこれまで物質的な豊かさを追い求めてきたが、これからは心の豊かさが重視される時代になってきた。

さらには、かつてのような「拡大社会」においては、地方自治体は、単に国にお伺いをたてて予算を配分する「行政運営」さえしていればよかったものが、財政状況が厳しくなる一方の中で行政需要はますます増大しており、行政に「経営」という観点が必要になってきている。私も「行政経営」と読みかえており、例えば10年ほど前から部長会議のことを「行政経営会議」と呼んでいるが、限られた税収の中でいかに有効な政策を打ち出し住民サービスを向上させるか、まさに行政に経営が求められる時代が来ているのだと思う。

そうした中で、住民の側においても、行政や政治に対する参画意識が大変高まっており、住民参加の制度である住民監査や住民訴訟、あるいは住民投票制度などの話題がマスコミをにぎわす時代になっている。

住民訴訟は、住民監査請求の結果・勧告等に不服があるとき、または監査委員の勧告に基づいた必要な措置を首長等が講じない場合などに訴訟を提起することができる制度である。例えば、条例に規定のない報酬を支払ったことに対して財務における違法性を問うということである。また、補助金の支出は首長の政策判断に関わる分野であるが、そのような分野にもこの住民訴訟の対象が広がってきている。今後も住民訴訟は増えることはあっても減ることはないのではないかと思う。

平成5年に京都市がゴルフ場予定地を議会の議決を経て購入したところ、首長個人が訴えられたいわゆる「ポンポン山訴訟」では、26億円もの損害賠償を命じた判決が確定している。また、下

関市の日韓高速船への補助金交付に関する住民訴訟も大変有名である。

このような状況下では、首長個人への過重な負担から、行政の責任回避、あるいは自治体職員の士気の低下が危惧されるが、自治体の政策や意思決定を競わなければならない地方自治、地方分権の時代において、このような過重な負担があっては、萎縮せざるを得なくなるのではないかという声も出ていた。

こうした中、平成14年に地方自治法が改正され、それまで認められていた首長個人に対する訴訟が、この改正によって、まず行政機関等を訴え、それで原告勝訴となれば、首長個人あるいは職員個人に対して賠償責任を問えるという手続になった。

その結果、議会によるいわゆる「帳消し議決」が見られるようになった。つまり、裁判で市役所の敗訴が確定すると、自治体は首長に対して損害賠償請求又は不当利得返還請求を行うことになるが、住民訴訟係属中に、長への請求権を放棄するという議決を議会が行うというケースが増えてきたのである。この「帳消し議決」を不服として裁判が行われていたが、去る4月20日に最高裁判所において、「請求権放棄の可決は必ずしも不合理ではない」という初の判断が示された。もちろん全面的にその請求権放棄の可決が合法であるというわけではないということである。

今後の住民訴訟における課題は以下の3つに整理できるのではないか。

1つは、議会の議決を経て支出している財務会計行為に対する問題が起こったときには、なぜ議会の責任が問われないのかということである。

2つ目は、首長に対するいわば嫌がらせや政争の具としての濫訴が懸念され、市政の混乱を招くのではないかということである。

3つ目の課題としては、市の政策や施策が萎縮し、自由度が制限されるとなると各自治体の発展が阻害され、ひいては住民の不

利益となることもあるのではないかということである。これらについては十分議論していく必要があると思う。

住民訴訟に関する最高裁判決については、後ほど石津先生からお話があると思うが、いろいろとまだ改善すべきところがあるのではないと思う。石津先生のお話を伺った上で、また皆さんと意見交換しながら、これらの課題についてお考えを深めていただければと思う。

政策法務

(前半)

2. 政策法務

(1) 進行 松崎秀樹 浦安市長



まず弁護士の石津先生から基調講演をいただき、その後、皆さんと意見交換を行いたい。

石津先生は、昭和45年東京大学法学部を卒業後、自治省（当時）に入省され、その後弁護士に転出され、昭和51年から全国を舞台に活躍されている。昭和54年から30年以上、今日まで全国市長会の法令相談を引き受けておられ、全国各都市の都市行財政の諸問題の解決のために大変なご尽力をいただいているところである。

それでは、石津先生、よろしく願い申し上げます。

(2) 基調講演 石津廣司 全国市長会顧問弁護士
「住民訴訟と自治体の留意点」



1. 住民訴訟の現状—損害賠償請求の高額化と敗訴事例の増加—

住民訴訟の現状について、まず指摘できるのは、以前に比べて訴訟件数が非常に増加したということである。

もう一つは、この住民訴訟の中には様々な類型があるが、皆さんのような首長個人や職員個人の責任追及をするための訴訟類型、いわゆる4号請求訴訟によって責任追及される金額が莫大な金額になっているということである。公共事業関連でこの訴訟が提起されると、数十億円、場合によっては数百億円規模の賠償請求額となる。

訴訟件数や責任追及される金額がふえても、敗訴しなければ首

長個人に大きな影響はないのだが、最近では敗訴する例、しかも高額な請求事件で敗訴する例が目立つようになってきている。近年は億単位の賠償が命じられている。

2. 平成14年改正後の住民監査請求・住民訴訟の仕組み

(1) 住民監査請求

ご承知のとおり、住民訴訟は突然提起されるわけではなく、まず住民監査請求の手続を必ず経由することになっている。違法・不当な財務会計上の行為があったと考える当該地方公共団体の住民が、監査委員に対して監査を請求することから始まるということである（地方自治法（以下、法）242条1項）。この監査請求がなされると、監査委員は監査を行いその結果を示すが、これに住民が不服である場合等に、それから30日以内に住民訴訟を提起するという仕組みになっている。この適法な住民監査請求を経なければ、住民訴訟自体が不適法として却下される。

(2) 住民訴訟

住民訴訟の請求の内容は、1号請求から4号請求という4つの請求に分かれている（法242条の2第1項）。

1つは、「当該執行機関又は職員に対する当該行為の全部又は一部の差止め」であり、これはいわゆる差止請求といわれるものである（第1号）。例えば、違法な契約を締結しそうなのでその契約の締結をするなどという請求や、契約が締結されても、それに基づいて公金を支出するなどという請求が、この1号請求訴訟である。

これは、例えばいわゆる迷惑施設等の建設反対運動の手法の一つとして利用されることがある。つまり、その施設建設のための財務会計上の行為を差し止めるためにこの訴訟が提起されるのである。この場合の被告は支出する権限を有する機関であり、通常

は機関としての市長が被告になる。個人としての市長ではない。

2つ目が、「行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認」である(第2号)。これは、例えば、固定資産税の減免措置は行政処分として行われるが、これが違法・不当だと考えた住民が、その取消しを求めるといったものである。

3つ目が、「当該執行機関又は職員に対する当該怠る事実の違法確認」である(第3号)。典型例としては、公共工事で談合が行われると、市に損害が発生する。すると逆に言えば、市は談合業者に対して損害賠償請求権を持つ。その損害賠償請求権を行使しないでおくと、違法に財産の管理を怠ったとして、この類型での訴訟が提起されるということである。

4つ目の4号請求訴訟が、住民訴訟の中心的な訴訟類型である。これは首長や職員などの個人責任を追及する制度である。

平成14年改正前はそれぞれ首長や職員など個人が被告とされることになっていて、応訴等も個人が行っていた。訴訟代理人たる弁護士も個人で依頼していたし、証拠として公文書を提出する必要がある際も、個人である市長が機関である市長に公文書の開示請求を行い、開示を受けて裁判所に証拠として提出するということも行われていた。14年改正後は機関が被告になることになった。

3. 住民訴訟で問われる責任

この個人の責任が追及される4号請求訴訟ではどのような責任が問われるのか。

皆さん個人が責任を負うのはどういう場合かと言うと、皆さんが違法な財務会計上の行為を行って、しかもその点について過失があるという場合である。予算執行職員の場合には、賠償責任を負うのは重過失がある場合に限られるが、首長の場合には、単なる過失があっただけで責任を負うことになっている。

(1) 慣例的事務処理の危険性

住民訴訟の観点からすると、慣例的に事務処理を行うことには危険性があるので留意する必要がある。前述のとおり、違法な行為を行っただけで責任を問われるわけではなく、あくまで過失があった場合に責任が問われる。職員については、首長とは異なり、重大な過失があった場合にだけ責任を問われる。

東京高裁は、行政の前例踏襲は改めるべき「悪しき風潮」であるとし、それに従ったがために重過失がないとはいえ、むしろ無批判に漫然と前例を踏襲したこと自体に重大な過失がある、とした。住民訴訟が提起された場合、裁判所はこうした厳しい判断をする。

(2) 違法性の判断

ア 最小経費・最大効果原則

東京地裁平成9年4月25日判決

違法性の判断にも留意すべきである。責任を問われるのはあくまで違法な行為を行った場合であるが、この事案では、地方自治法、地方財政法の最小経費・最大効果原則違反が問題になった。

これは、東京都を含めた関東近県の都県で年1回、監査委員を集めて協議会を開き、いろいろな問題点を出し合って議論していたのだが、東京都の監査委員事務局が幹事局だった年の協議会が問題になった事件である。この協議会は、初日に集まって会議を開き、夜、懇親会を開いて、翌日、行政視察をして解散するというごく一般的なものである。これが無駄な支出だとして争われた。

この事件について東京地裁は、公金の支出の違法性の判断が問題になったときの2つのテストを受けるという考え方を示している。まず、その公金支出が地方公共団体の事務処理に要する経費と言えるかどうか。これがいわば「1次試験」である。普通地方公共団体は、その事務を処理するために必要な経費を支弁するも

のである（法232条1項）から、地方公共団体の事務処理に必要な経費と言えなければ公金を支出できないのは当然である。

もう一つは、最小経費・最大効果原則に違反していないかどうか（法2条14項）。判決では、この「2次試験」をクリアして初めて適法な公金支出になるのだとした。

この東京地裁は無理なことを言っているわけではない。何が最小の経費、何が最大の効果かは人によって見方に差があるため、即機械的に判断できるわけではないが、その公金支出が目的・効果と著しくバランスを欠く場合には、この最小経費・最大効果原則違反として違法になるという判断をしたということである。この事案ではこうした一般論に従って個々の経費について細かく判断したわけである。

通常の行政事務では、このような会議を回り持ちで開催していれば、前の会議のときどうだったかを調べて似たように行うのが普通で、個々の経費支出について、目的とのバランスを毎回一から考えるということは、通常はしないことが多いと思う。ただ、住民訴訟で争われた場合には、事細かくそれぞれの目的・効果と著しくバランスを欠いていないかを判断して、違法性の判断をしているという点に留意する必要がある。

イ 原因行為との関係

本来、住民訴訟においては財務会計上の行為が適法かどうかは直接の対象になる。ところが、実際の訴訟では、その財務会計上の行為そのものというよりは、その原因となった政策決定や意思決定自体の適否が争われることが多い。

（ア）最高裁昭和52年7月13日判決（津地鎮祭事件）

これについては以前から問題になっており、例えば、津地鎮祭事件もその一例である。これは市の公共工事の際に地鎮祭を行い、

その経費を公金から支出したことの適法性が争われたものである。この事件で直接争われたのは、神職との契約方法や支払金額が高過ぎたといったことが問題になったわけではなく、その原因となった公費で地鎮祭を行うこと自体が適法なのかどうかが争われた。

この事件で最高裁は、公金の支出が違憲となるのは単にその支出自体が違憲であった場合だけではなく、その支出の原因となる行為が違憲である場合も含むと判断している。

(イ) 最高裁昭和60年9月12日判決（川崎市職員分限免職事件）

津地鎮祭事件は憲法違反が問われた特殊な事案ではあったが、昭和60年の川崎市職員分限免職事件においても、原因行為との関係が問題になった。この事件は、収賄罪で逮捕された市職員を懲戒免職ではなく分限免職にして退職手当を支給したことの違法性が争われた事件である。当時の退職手当条例では、懲戒免職の場合は退職手当を支給しないが、分限免職の場合には退職手当を全額支給する仕組みになっていた。

ここでも、退職金の支給手続そのものの違法性が争われたわけではなく、懲戒免職にせずに分限免職にしたという原因となる行為自体の適否が争われている。

この事件でも最高裁は、こうした原因となる行為が違法であれば、それに伴う公金の支出も違法であるという判断をした。つまり、財務会計上の行為だけではなく、原因となった行為に違法がある場合も同様なのだというのが、最高裁判例である。

(ウ) 最高裁平成4年12月15日判決（一日校長事件）

原因となった行為を、他の行政機関が行った場合についての最高裁判例もある。平成4年12月15日の最高裁判決である。当時東京都では、東京都教育委員会が退職勧奨に応じた教頭を退職直前の3月31日付けで校長に任命して昇給させ、その昇給後の号給に

基づいて算定した退職手当を支給するということが長年行われていた。昇任させたのは教育委員会であるが、退職金支給は知事が行う。この知事による退職金支給が適法であったかどうか争われたのがこの事件である。

この事件で最高裁は、こういった他の機関が財務会計上の行為の原因となる行為を行えば、原則として首長はそれに沿った財務会計上の行為をする義務はあるが、ただ、その原因行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合には、そのまま財務会計上の行為をすべきではないという考え方を示した。要するに、首長は、財務会計上の行為それ自体が違法でなくても、その原因となった行為が違法であれば責任を問われるし、同時にそれが他の機関が行った行為であっても、著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合にも責任を問われることになるということである。

4. 住民訴訟への対応

ご承知のとおり、行政は法律に基づいて行うことになっている。実務上は慣例に基づいて行うことも多いが、裁判になった場合には、やはりその行為が法に適合しているかどうか問われてしまう。要するに、職員が法律に従って事務処理することができる体制を整えなければ、どうにもならないのである。

それから、財務会計上の行為（の違法性）に関して、何が今問題になっているのかについての感覚を鋭敏にすることも重要である。これはどういうことかと言うと、どの自治体でも結果的に違法なことが行われてしまうということはあるのだが、その違法な行為がその自治体固有の事情から起こる、その自治体だから起こるということはあまりない。通常は、同様のことを他団体でも問題として抱えているはずである。したがって、ほかの自治体

で一体どんなことが問題になっているのかをよく把握して、対応することが重要だろうと思う。

(3) 意見交換



法的な根拠の確認

○ 注意深く仕事しないと裁判になってしまうことが多い。私は施策等の法的な根拠を常に気にしているが、のんきな職員もいる。「払っても大丈夫なのか」と負担金の根拠を問うても課長がわからなかったりする。したがって、法的な根拠を時々チェックする必要があると思う。それから、例えば人事採用の場合には、滞納をしていないかとチェックするために、税務課長の判が必要なように決裁用紙を変えた。こうしたことは、身を守るためにも非常に大切だ。

○ 行政はどうしても法律と現実の問題との妥当な解決を迫られるので、その板挟みになるのだが、法律・制度の怖さを知らない

ととんでもない目に遭う。部下任せにして本当にとんでもない額の事案の訴訟に至った先輩市長は何人もいる。我々首長は大変恐ろしい制度の中で生きているということを絶対に忘れてはならない。遺族に負の遺産を継がせることになるので、よほど慎重に常にチェックしておかないと危ない。

不動産鑑定評価

○ 公共工事の際に土地を買収するが、当市では土地は鑑定士に評価してもらう。それを受けてそれより若干低い価格で購入するのだが、それはどの程度だと違法なのか。

○ (石津弁護士) 土地の買い上げの関係はよく住民訴訟になる。ほとんどの事案では鑑定評価は取っているが、この鑑定評価が適切でない場合がある。

不動産鑑定評価も一つの評価なので人によって差が出るのはやむを得ないが、必ず鑑定評価基準にのっとって行ってもらう必要がある。したがって、鑑定評価を取るのはもちろん、あわせて鑑定評価が適切なものを自治体側も判断できるようにしておかなければならない。

基本的に、鑑定評価を取ってそれより低い場合は特に問題はない。ただ、本来はその鑑定評価が適切なものであるかどうかが必要なのである。

○ 4年ほど前から不動産鑑定に基づいた金額についてその土地所有者ともめていて埒が明かないので、では所有者側が選んだ鑑定士に頼んでその金額で買おうというような話を聞いたことがある。ところが4年前より下がった価格が表示された。その持ち主は前の価格で買い取れと主張しているが、4年前の評価ではやはりまずいのだろうか。

○ (石津弁護士) 基本的には問題がある。

公共団体が用地取得する場合には必ず公示価格を基準にしなければならないが、これに適合しているかどうかという点でまず問題である。

○ 前市長のときの土地売買契約で私が市長になって間もなく訴えられたことがあり、それ以来、1億円を超える土地の売買については、少しお金はかかるが、鑑定は2つ以上必ず取ることにした。そうしないと自分自身を守れない。鑑定士が間違っていたとしても、2つやっておけば間違いに気付ける。

○ 2つの駅の土地の交換について土地所有者側と市側とで2者鑑定を行ったが、7対3と3対7の評価になり、その後難航している。この場合どうすべきか。

○ (石津弁護士) そうなると3者鑑定を行うくらいしかない。

オープンな議論と監査請求期間

○ 行政行為を行う場合、議会の議決を経て、予算の決裁、議決を経て執行するわけだが、できれば早目に議会の理解を得て、そして最終的に議案を通せば一番いいと思うが、実際の物事の運び方について、助言をいただきたい。

○ (石津弁護士) できるだけオープンな議論がいい。

○ いろいろな議論もした上で最終的に議会で議決したというのは、かなり意味がある。補助金の支出が争われた下関の事案で、最高裁が行政側を勝たせた大きな理由の一つは、その問題が議会で審議され、予算が可決されているということである。

○ 監査請求期間の開始時は、一般に知られる状況なのか、あるいは議会と議論をしたときなのか。

○（石津弁護士） 議会で議論が行われた場合、通常は議事録が作成される。議事録が閲覧可能な状態になっていれば、裁判所は、それで住民は知り得たと判断する。もちろん、その前に新聞報道があればそちらが先行する。

○ ほとんど傍聴人のいない本会議でやっても、そのときに触れたというのでは弱いのか。やはり文書として閲覧可能な状態になってからなのか。

○（石津弁護士） そうだと思う。

○ 議会の審議がケーブルテレビで生中継、再放送されているが。
○（石津弁護士） ケーブルテレビの加入率にもよるが、住民一般が知り得た時期ということになると、やはり議事録が閲覧可能となった時と考える。

訴訟上の和解

○ 水害対策の工事で市側が業者を訴えているが、しかし水害対策工事なので一刻も早く決着させ、工事を完成させなければならぬという事情もある。第一審で和解して、業者も市もそれぞれ費用を支払うことになったら監査請求すると待ち構えている人が既にいる。その場合、やはり私に責任が来るのだろうか。

○（石津弁護士） 理屈の上ではある。訴訟上の和解が住民訴訟で争われた例は複数ある。これはご承知のとおり、必ず議会の議決を得なければならないが、その場合であっても、理論上は違法の責任は問われ得る。ただし、裁判所の勧告に従って、議会の議決も得て和解するのであれば、現実問題として責任が認められる余地は小さい。

最高裁平成24年4月20日判決（神戸市外郭団体派遣職員への人件

費違法支出損害賠償等、同附帯請求事件) について

○ 4月20日の最高裁判決では、補足意見の中で、住民訴訟では「ミスや法令解釈の誤りにより結果的に膨大な個人責任を追及されるという結果も多く生じてきており（中略）個人責任を負わせることが、柔軟な職務遂行を萎縮させるといった指摘も見られるところである。」と述べられている。国家賠償法では重大な過失がなければその責めは負わないのに、この住民訴訟でそうではないのは、法的な不備ではないか。

○（石津弁護士） それは昔から議論がある。首長が責任を負うのも、あくまで重過失が必要だという裁判例があった。しかし、最高裁判決で、首長の責任は一般職員の責任とは異質なのだと判断した。首長は予算編成権など大きな権限を持っているのだから、一般の職員のように重過失を要件と解すことはできないというのが最高裁の考えである。

平成14年改正でも、首長の責任をどう限定するかは一つの検討課題であった。例えば、議会の議決を経たものもそもそも訴訟対象から除外する、あるいは、除外しないまでも適法性の推定を受けさせるなど、いろいろな議論があったことは事実である。ただ、当時の関係者の共通認識では、そのような制度改正は、国民の理解は得られないだろうということで断念された。

いわゆる国民代表訴訟について

○ 地方は市長以下、職員も訴えられる。国は何をやっても、国会議員、政府は訴えられない。これには非常に疑問を持つ。

○（石津弁護士） 皆さんも、自治体において住民訴訟制度が一定の意義を持っていることは認められると思うが、時には行き過ぎると弊害になるということもよくわかりだと思う。国の場合、防衛、外交も含めて、全部が対象になって本当によいのかという問題はあと思う。ただ、自治体だけに必要な制度だということも

おかしい話である。

責任と報酬とのバランス、裁判官の姿勢の変化

○ 米国では賠償金額が非常に高額である。しかし、それに見合った報酬も得ている。責任、権限に対して賠償責任も、それに見合った報酬もなければならぬと思う。近年の厳しい財政状況から自治体の長の報酬は減る傾向にある。それぞれ大変厳しい状況でやっつけながら、責任に対する賠償責任だけが問われ、それに見合った報酬があるのかどうかということを裁判官は全く無視して議論しているようだ。

○ (石津弁護士) 以前は、裁判官は行政に対する基本的な信頼の上で法的な判断していたと私は思う。

しかし、「官官接待」や「カラ出張」が全国的に問題になった平成5年頃から状況が変わった。住民や社会だけでなく、裁判所も、公務員や行政を見る目が明らかに変わった。

だから、おっしゃるような問題は確かにあるが、やはり行政側も身ぎれいにしなければならない。

(4) まとめ 松崎 秀樹 浦安市長

ありがとうございました。

自治体、特に首長にとって非常に切実な問題なので、議論に熱を帯びてきたが、まだ後半があるので、とりあえずは前半の議論を締めたい。

いつ住民訴訟が起きるかわからない立場にいる私たちであるが、石津先生が住民訴訟への対応として、「基本に戻れ」という点を挙げられた。つまり常に適法かどうか気に配るということに尽きるのではないかと思う。

きょうは前半を石津先生にお願いし、大変有意義な議論ができた。本当にありがとうございました。

政策法務
(後半)

(5) 進行 吉田友好 大阪狭山市長



それでは、会議後半の進行を務めさせていただきたい。

会議の後半は、まず、いなべ市の日沖市長さんから問題提起をいただき、続いて、坂出市の綾市長さんに問題提起をしていただいた後、ご出席の皆さんと意見交換を行いたい。

それでは、日沖市長、よろしくお願いします。

(6) 問題提起 日沖 靖 いなべ市長



住民訴訟の問題点

三重県いなべ市は、桑名市の西隣にある人口5万人弱のまちである。当市における住民訴訟では、一審、二審で敗訴し、昨年末、最高裁で勝訴した。そのことと関連して、住民訴訟の問題点について述べたい。

1. 官公民による賠償責任範囲の違いについて

先ほども議論になったように、国家賠償法と地方自治法の関係はいびつである。これについて今、全国市長会からも法改正を要望しているところである。

国家賠償法では、国家公務員も地方公務員も賠償責任の対象になる（国家賠償法1条1項）。また、国家賠償法では公務員本人へ

の求償は「故意又は重大な過失があつたとき」に限られている（同法1条2項）。

しかしながら、住民訴訟は地方自治法にのみ規定されており（地方自治法242条の2）、しかもその規定によると、「故意又は重大な過失」の有無に関わりなく、住民監査請求の結果や措置に不満があるとき、「違法な行為又は怠る事実」のみで損害賠償等を請求できる制度となっている。つまり、監査請求を経さえすれば、国家賠償法と比べて過失の程度が軽微であっても公務員個人が賠償しなければならないことになっている。

また、民間においても、株主が会社に代わって役員の実責任を追及できる株主代表訴訟がある（会社法847条）。しかし、これも平成13年の商法改正により、職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、代表取締役等で報酬年額の6倍、取締役等で4倍、そして社外取締役・監査役等で2倍までに責任範囲が制限されている（会社法425条、同法施行前は商法267条）。

つまり、我々地方自治体の長だけが、故意又は重過失がなくとも無制限の損害賠償責任を負い得るのである。

このように、地方自治体の長だけが非常に不利であるため、前述のとおり、制度改正を全国市長会として国へ要望している。平成22年12月の総務省の地方行財政検討会議での審議の結果、引き続き検討事項とされている。おそらく、この4月20日の最高裁判決を待った上での改正ということになるのではないかと思う。

全国市長会では以下の2点を要望している。

第1に、現行制度では「違法な行為又は怠る事実」で訴訟提起が可能であるため、それを「故意又は重大な過失」に限定するというものである。一般の職員については故意又は重過失が訴訟提起の要件となっているが、首長にはやはり全体的な権限があるから、職員よりも要件は緩やかにすべきだという議論もある。しかし、訴訟の盛んな米国ニューヨーク州の場合、共謀や詐欺あるい

は個人の利益のための違法行為にその要件が限定されている。日本の法律は既に非常に緩やかであることを認識すべきである。

また、国会議員や大臣等を含めた国家公務員には住民訴訟制度は適用されない。簡単に言えば、国家賠償法は、例えば薬害問題など、実際に被害を受けた者が損害賠償請求できる。しかし、住民訴訟制度は、株主代表訴訟と同じように、被害者でなくても行政の判断等に対する異議申立てができる制度だと言える。したがって、こうした制度が国家公務員にも適用されてもよいのではないか。

第2に、賠償金額の制限についてである。天文学的金額になっても実現性がなければ意味がない。会社法と同じように報酬年額の6倍程度に制限を設けるよう、全国市長会として要望している。

地方公務員の損害賠償責任保険というものがある。私も加入しているが、1億円までの損害賠償の場合、市長の保険料は掛け捨てで年間69万円、知事の場合は年間495万6,000円である。一方、職員は年間6,360円と、格段に違う。リスクの違いが保険料に表れている。

当然だと言われるかもしれないが、この保険料は個人で支払わなければならない。つまり我々首長の場合、所得税を払って、さらにまたこれを払うことになる。一方、民間会社の役員等にも似たような保険があるが、これは会社が負担しており、税務上の取扱いは会社の経費として認められている。会社役員は、自分の所得以外で会社が保険料を払っているにもかかわらず、なぜ我々にはそれが認められないのか。要は、地方自治体としてこうした保険に加入してもいいということにはなっていないということである。市にとってリスクは不可避であり、今は個人ではなく市が訴訟を受けるわけであるから、市が職員等に対する保険料を公費で支払ってもよいのではないか、という議論もあってしかるべきな

のではないか。

2. 議会議決の効力

2つ目に、議会議決の効力についてである。基本的に住民訴訟で議会の議決は考慮されない。私の場合は一審、二審で敗訴したが、そこでは議会の議決は全く考慮されなかった。しかし、去る4月20日の議会による請求権放棄に関する最高裁判決では少し考慮された。だから、できるだけ議会議決は取っておいたほうがよいのかもしれないが、当市の裁判が行われていた時点では、私は裁判において議会議決は考慮されないものだと考えていた。

この問題は、二元代表制、つまり議会がどこまで責任を負うのかという問題である。住民訴訟が起きた後に議会が首長に対する請求権を放棄した場合について今般最高裁の判決が出たところであり、極端な例でない限りは請求権の放棄の議決をするということで、一つの答えが出たのではないかと思う。

3. 損害賠償の請求先

そして3つ目に、損害賠償の請求先についてであるが、これが私には不可解であった。住民訴訟の原告は、首長個人に損害賠償を請求するか、実際に利益を得た団体や個人に対して不当利得の返還を請求するかを選択することができる。一般に、受益者が公務員の場合、受益者本人への返還請求が多い。例えば、議会議員の政務調査費の場合、利益を受け取った相手方である議会議員本人に対して返還を求める住民訴訟がほとんどであろう。しかし、受益者が民間人の場合、受益者に代わって我々首長に賠償させる請求が多い。当市の場合は借地料の問題であるが、その借地料をもらった自治会に返還を請求するのではなく、私個人は借地料を一銭ももらっていないにもかかわらず、それは首長の過失で損害が発生しているから首長個人が弁償せよという形で訴訟が提起さ

れた。

原告が請求先を自由に選択できる結果、極めて政治色の強い制度として住民訴訟を利用すること、つまり首長を陥れんがために裁判を起こすことが可能である。裁判においては、そうした実態を問われることはなく、あくまでも法的な問題しか問われない。特に地裁や高裁の多くの場合、全体のバランスがあまり考慮されずに訴訟が進むことが多いように感じることもある。したがって、この損害賠償の請求先についても、法改正に向けた皆さんの結束を願うばかりである。

4. いなべ市における住民訴訟—工場用地内ため池賃借料返還等請求住民訴訟—

次に、当市における住民訴訟事例の概略を紹介する。

当市には、大手自動車部品メーカーの工場がある。平成9年、旧・大安町（平成15年、合併によりいなべ市）が当該メーカーから工場拡張のため新たに隣接地を開発する申し出がなされ（開発面積約60ha）、買収を進めた。しかし、対象地の約40%を所有し、ため池等の管理をしていた地元自治会との協議が難航した。また、ため池周辺には貴重植物が生息していた。

そこで、開発行為を行う場合はその土地の30%以上を緑地として残すことになっているので、地元自治会の土地を開発区域の一面に代替用地として残し、町がその土地を貴重植物保護や緑地確保を目的として借り受けることで自治会と折り合った。賃借料は年間1,000万円である。面積が広いので1,000万円にはなるが、1㎡当たりでは年間100円という非常に安価な金額である。大安町が合併によりいなべ市になった後も、この賃貸借契約に基づいて平成17～20年にかけて賃借料4,000万円を支払っている。

この賃貸借契約について、それが工場用地の開発に協力した自治会に対して賃借料の名目で協力金を支払うことを目的とするも

のであって違法、無効であり、この契約に基づく賃借料としての公金の支出も違法であると主張する住民訴訟が提起された。

しかし、その背景には何があるか。この訴訟では、議会関係者も含めたいろいろな方が原告であった。したがってこの訴訟は、非常に政治性の強い訴訟だったと言えるのではないかと私は思う。

この契約は平成9年であるが、平成17年から訴訟の動きが出始めた。

当時は多くの賛同を得て実施にこぎつけ、これによって税収入が大幅に増えた。また、市が率先して自然を守る事業として当時の新聞各紙で報じられたことなどからもわかるように、自然保護にお金を使うのだからよいことだと言われていた。

それが17年からは一転して訴訟の動きが出始め、20年には津地方裁判所で敗訴、そして名古屋高裁でも敗訴した。しかし、昨年の最高裁では、総合的に見て利益が出ており、市の判断には相応の合理性があると言うべきであり、裁量権の著しい逸脱又はその濫用があるとは言えないと判断された。要は、市に対して損害を与えておらず、公金の支出は違法ではないと結審をした。我々が勝ったわけである。

おわりに

この裁判を経験して、この土地の買収に関わった職員の中には、心身に支障を来してしまった職員もいる。我々は訴訟には勝ったものの、このように辛い目に遭う人も出てしまった。訴訟は往々にして誰も勝者とは言えない不毛な戦いになることがある。

特に、選挙対策などの政治的手段として住民訴訟が利用されることがある。したがって、この制度に、もう少し何らかの形で制限を設ける必要があるのではないか。首長個人の責任も「故意又は重大な過失があったとき」に限定すべきだし、金額についても、天文学的で払えもしない億単位の金額を請求できる制度ではなく、

会社法と同じように報酬年額の6倍程度に限定すべきであろう。
このことについて地方からの声を高らかにし、次の総務省の地方
行財政検討会議でも是正されるべきものとされ、制度改正される
ことを願い、私の問題提起としたい。

(7) 問題提起 綾 宏 坂出市長



鉄道高架事業に係る代替地に関する住民訴訟

坂出市では、前市長の在任中の平成5年頃、住民訴訟を提起されたことがある。そのとき私は市議会の鉄道高架促進特別委員長だったのだが、それは鉄道高架事業の代替地問題で県と市、代替地所有者の3者の仲介をしたのが議員だったのである。この事案は非常にもめた。

その1年後、私がたまたま監査委員になったときに住民監査請求が出された。それは平成14年以前だったため、市が市長の弁護士費用を払ったことが違法だとして請求されたわけである。今では考えられない話だが、市の購入したその土地は、その土地へ鉄道高架建設予定地の地権者が移るという約束で買った土地なのだ

が、途中でそこでは商売ができないからと移転をやめたわけである。その土地は現在も塩漬け状態なのだが、その代替地の購入が問題だとして市長とそれに関わった議員が訴えられたわけである。結果として、非常に玉虫色の判決が言い渡された。

どういうことかと言うと、損失が確定しないということである。代替地であるため農地の転用もできず、それを売却しないと地価が確定しないということなのである。結局、前市長が売らずに凍結し、今のところ特に動きはないが、いつかはこれを売らなければならぬ。当時よりも土地の価格は下がっているので、売って初めて損失額がわかる。その損失が出たときに、また住民訴訟を提起されるかどうかは、やってみなければわからない。

当時私は議員であったのでその事情はわかるのだが、その後、議会で仲介に当たった議員の間責決議が行われた。この議員も事情をよく知っていたが、それを訴えた側にも数名の議員が関わっており、まさに訴訟のプロ集団のようであった。結局、判決確定まで5年ほどかかった。

平成14年に市が裁判費用を出せるように制度改正が行われたことに伴って少し状況は変わったのだが、その後も、議会ではこの件に関する質問がたびたび行われ、「早く売るべきだ」とか「売ったら損失が出るから売らない」などという、不毛な議論が続いた。

危機管理としての訴訟対応や市民対応

私は3年前の市長就任以来、危機管理が重要だと思ってきたが、その中でも訴訟に備えることは重要だと思ってきた。就任後2年経った昨年、大規模な機構改革を実施し、危機監理室を設けた。室長には早期退職した自衛官を置いたが、今後も体制を充実させていきたいと考えている。

他の自治体においても、様々な法制や例規担当職員を抱えてい

と思うが、当市の例規担当は法科出身の職員約10名が他の業務との兼務で行っている。業務のほとんどが条例改正などであるため、これまでは持ち回りで行っており、集まって協議することはほとんどなかった。しかし、今後はもっと積極的にやろうということで、昨年から例規審査委員会をつくり直し、毎月1回、定例会を行うようにした。そのトップは、以前は副市長だったが、総務部長をトップとし、急ぎの課題がないときには法制に関する「ネタ」をつくって議論させている。これは、政策法務に対して職員にもっと真剣になってもらうためである。

また、住民監査請求はなかったが、当市では、納税者の約3割に当たる約1万人に昨年度の固定資産税の課税ミスが生じた。これは、入札によるパソコンのサーバー変更に伴ってシステムも大幅に変更になり、課税額を計算処理する委託業者に市がデータを渡すことになっていたのだが、その際に、正しいデータが業者に手渡されていなかったため生じたものである。たまたま5月上旬に相続などの手続きを行った市民から課税額に関する異議申し立てがあり、ようやく誤りが判明した。過不足課税金額は約2,300万円である。

その際、こういう話は議会も巻き込んだほうがよいと私は思い、早い段階から議会の巻き込んだ。私は議員を長く務めていたので、議会の事情はよくわかる。これが功を奏したのか、副市長等とともに頭を下げたので議会を通った。

私が市長になる前には、当市ではいわゆる「一人オンブズマン」が年間20数回も情報公開請求していた。その膨大な請求文書をコピーするだけでも1日はかかってしまうため、コピー代を有料にすることが議会でも取り上げられたこともあった。もちろん、情報公開、監査請求を行った後は住民訴訟を提起するのだが、まずほとんどが棄却される。しかし、棄却でもそれなりの審議を要するので、いずれにせよ非常に手間がかかっている。

市民の声を聞くために「目安箱」や郵便、Eメールなどで意見を受け付けているが、これが3日に1回ほど来るため、これの返答もしなければならない。意見の公募などには諸刃の剣のような面もあると思っていたが、住民監査請求にも似たようなところがある。

ただ、住民とは不思議なもので、話を聞いてあげるだけで納得することもある。市民から寄せられる意見等の7割以上が苦情なのだが、その半分近くは返事不要か、匿名である。中でも困るのはメールである。メールは名前も正確なのかどうかもわからないし、市外からも寄せられるし、しかも返答を求められることも多い。返答はするのだが、あまり力を入れ過ぎないほうがよいのではないかと思い始めている。特に最近では原発や震災瓦れきなどに関するメールが多く、なかなか返答しにくい。

情報収集・共有の重要性

香川県内の端と中央部にある3市で香川大学のサテライトをつくるということになり、3市長が寄って話をした。その中で、災害時の協定も含め、様々な情報共有を行うこととした。今度、総合担当や政策担当を3人ほどずつ出してその連絡会を行うことがこの間決まったところである。

やはり情報をキャッチすることが一番重要である。この「国のかたちとコミュニティを考える市長の会」になぜ私がずっと参加しているかという、本当に忌憚ない意見交換や情報共有ができるからである。これが本当に我々にとって一番ありがたいことなので、もっともっとお互いに意見を出し合い、それを得ることができればと思う。

今回の「市長の会」で取り上げられた、国は責任が問われないのに、首長だけが法的責任が重いということについては非常に疑問を感じているところである。こうした現状はすぐには変わらない

いかもしれないが、重要なのは、いつ何どき監査請求や住民訴訟を起こされるかわからないほど、非常に住民に近いところで我々市長は仕事をしているということである。逆に言えば、住民と話をする中で解決していけることも多いのではないかと私は思っている。少なくとも、職員や議会をなるべく巻き込む方法を考えていくことが、最もリスクが少ないのではないかと思う。

(8) 意見交換



自治体の弁護士採用と法務担当職員の活用

○ 『日経グローバル』4月16日号で「地方分権で政策法務の強化必要に 活躍の場開拓へ日弁連も後押し」と、自治体の弁護士採用を取り上げている。それによると、現在全国で25人の弁護士が常勤職員として自治体に勤務し、そのうち13名が任期付職員である。流山市では昨年4月に政策法務の弁護士を採用して議会事務局を兼務させ、明石市は今年度5人弁護士を採用したという。

○ 4月20日の最高裁判決にせよ、『日経グローバル』の記事にせよ、政策法務の問題に直面している自治体がいかに多いかということだと思う。地方分権に伴う条例制定数の増加や法的な面での危機管理・リスク管理が背景にあるのだろう。弁護士を職員採

用することによって、日常的に他の職員の相談相手になるので、職員の法務能力の向上が期待できる。

もし弁護士を採用している市があれば、どんな状況かご報告いただきたい。

○ 1月頃から任期付職員として弁護士1名を採用している。

この任期付職員である弁護士が閉口するほど、この弁護士職員に相談に行く職員が非常に多い。他の職員にとってはその存在は非常に大きいようである。

弁護士採用の必要性を感じたのは、顧問弁護士は必要だけれども、日々の法行政の中ではそれだけでは不十分だからである。顧問弁護士との相談は、事前準備や日程調整が大変である。また、運悪く訴訟等に巻き込まれた際も、その訴訟に必要な資料や法的観点からの整理は、結局ほぼ職員が行うことになる。

法律的なセンスや知識を有する職員をもっと増やさないと、政策法務の充実は図れない。弁護士資格者を職員採用することは極めて重要な意義があると思う。皆さんにもぜひ利用を勧めたい。

○ 弁護士職員がいる自治体では、もし訴訟があった場合、普通なら顧問弁護士が行う仕事を弁護士職員が受け持って訴訟の対応をするのか。

○ 職員としての弁護士は訴訟の代理人にはならない。あくまで顧問弁護士が代理人を務める。ただ、職員は関係者として裁判所に届け出れば必ず裁判に出席できるので、その中の一員には入れる。

市役所内でその次の裁判の準備などを検討する際には、法務担当部局の一員であるその弁護士たる職員がその会議を主催し、そこで皆で検討し、それを法務に届けることとしている。

○ 法務担当はいるが、他部署の職員は法律法規の勉強をあまりにもしない。条例案策定の際に市の特色を出すよう指示すると、たちまちできなくなって、法務担当に仕事を回してしまう。職員が勉強会などで法規を勉強しないと、全体のレベルアップにつながらない。

○ 弁護士が身近にいると職員が気軽に法律相談をすることができる。そして、職員の能力の向上を期待する声も多い。日弁連では、弁護士を探している自治体、自治体で仕事をしたい弁護士をマッチングする窓口があるようなので、ぜひとも参考にしたい。

○ 他団体から視察は来るか。

○ 来ていない。多くの自治体をもっと法務に力を入れたいと思っているはずなので、もう少し注目されてもいいとは思う。

○ 弁護士職員の年収は課長級で多くて800万円程度。弁護士にしてはそれほど多額でない。

○ 従来の政策法務担当人数のほかに、プラスアルファでその弁護士職員を入れたのか。それとも、担当人数は一緒で、そのうちの1人を専門家としたのか。

○ 所属は総務部総務課付で、単純に法務担当の職員を1人増やした。

○ 法律に強い職員の養成も、弁護士職員に担当してもらっている。勉強会組織を設置して、部署を問わず、自主的に職員が法律の勉強をしている。これを受講した職員に何らかの資格を与えるのも一つの方法かもしれない。

○ 給料は役職をつけているのか。あるいは職種（資格）に対して給料を出しているのか。

○ 任期付職員の場合は上限が決まっていて、その範囲内であれば自由に出せる。そこに役職をつけている。また、弁護士という職種に対して給料を決めて出している。

任期付職員の制度は、いわゆる専門家をそういう肩書きで採用するための制度である。例えば、それは建築士であっても構わない。最長期間は5年までとされている。

○ 当市に対する十数年前の裁判では担当部課が対応したのだが、職員たちは弁護士の話す内容がわからなかった。それ以来、法学部出身の優秀な職員にすべて対応させるようにした。法的な問題はその法務担当の職員が相談に乗るし、裁判等ではまずその職員が取りまとめ、顧問弁護士と相談する。非常に便利だし、安心して任せられる。当市では弁護士を雇ってはいないが、それで対応している。

○ 業者が河川敷に不法投棄する事件があり、市が原告として裁判で訴え出た。これは住民訴訟でなく、訴えなければならない立場である。この場合も議会での同意を得ながらやっている。

○ 市長就任後2年間で多数の法的な課題を抱えており、政策法務担当の弁護士職員が必要なのではないかと感じていたところである。当市にも顧問弁護士も法学部出身の法務担当職員もいるが、臨機応変に対応できない。

地方自治法の改正について

○ いなべ市長が提案されていることについては私も同感である。ぜひ名前を連ねたい。

○ 14年改正以前の住民訴訟制度は、市長を被告とする損害賠償請求等が可能であった。改正後は、まずは必ず自治体を被告とする。例えば4号訴訟の場合、原告は、被告〇〇市は、市長△△に対して、市に与えた損害××を賠償させろと請求することとなる。

したがって、その裁判では市長は直接の被告にはならないが、その裁判で負ければ、今度はその自治体はその市長に対して、金を払わせざるを得ない立場に置かれる。

この「だれそれに対して何かをさせろ」という形の訴訟を起こす際に、その「だれそれ」を市長か、職員か、原告が自由に選べる点は問題である。訴訟を起こす際の要件を厳しくするべきである。「だれそれ」をとりあえず市長にしておけば、何でも包含できてしまうようでは困る。

○ 政治的な嫌がらせのために住民訴訟や監査請求を使うケースがあるのではないか。「行為若しくは怠る事実」というところが根拠になって、これが政治的に悪用されているように思うが、市長会からの要望ではその点をどう考えているのか。

○ 事案はそれぞれ違うと思うが、国家公務員や民間とあまりにも違う、あまりにもフェアでない、あまりにもリスクが大き過ぎる。したがって「故意又は重大な過失」に限定するよう要望している。

○ 損害賠償が政治的な意図を通すための道具になっていると指摘されることがあるが、それはあまり問題にはならないのか。

○ 14年改正以前は、事実上個人を訴えるものが多かった。それではあまりにも大変だということで、組織でその訴訟に対応した

り、弁護士費用が払えるようにすることで、政治的な利用に対する一定の歯止めをかけた訳である。

○ 14年改正当時のある新聞では「地方自治法改正案、時代に逆行する大改悪」「住民訴訟、骨抜き」などと論じていた。この4月にも、そうした論調がいくつか見られた。

実質的に政策の当否を問うような訴訟が非常に多くなってきてしまった結果、首長の政策判断が鈍るといえるのか、萎縮することが懸念されていたようである。

だから、「骨抜き」という論調が少しトーンダウンし、今回の判例があるのでは。やはりその時代によって少しずつ変わってきている。

賠償責任保険について

○ 保険金額が大変高いので私はまだ躊躇して加入していない。

○ 私も市長になったときに訴訟リスクを感じたので、秘書に保険はないかと聞いたところ、その高い保険料に驚いた。しかも、「私費ですから」と言われまた驚いた。

行政のトップにこれだけの訴訟リスクがある中、きちんと執行責任を果たすためにも、やはりそれをフォローする制度がきちんと確立される必要があると実感している。

○ 住民訴訟だけではなく、行政側が相手方を訴える場合も含めて、首長は非常にリスクの多い職なのだということを改めて実感した。

印紙額について

○ 民事訴訟の場合、例えば訴額が数億円だと、それに見合った

金額の供託金が必要となる。それが住民訴訟だと1,000円から1万円で済むので、あまりにもハードルが低い。

○ 自治法上の住民訴訟は、訴訟形態でいうといわゆる行政訴訟であり、行政訴訟は広い意味では民事訴訟である。通常の民事訴訟の場合は訴額というのがあり、例えばある人に対して1億円の返還を請求する裁判を起こす場合、その1億円が基準になって、それに見合う印紙代を支払う。その金額はその訴額に応じて高くなるが、住民訴訟の場合は、訴額が計算できないという前提なので非常に安い印紙で済む。

計算できなくても請求する金額はあるのだからそれをもとに算出すべきだとも考えられるが、訴えやすくするためなのか、非常に安い。

住民対応について

○ いわゆる訴訟マニアのような人に隣接自治体も悩んでいるようだ。市がとうとうその訴訟を受けて立って裁判手続を進めたところ、市がその弁護士費用を支出したことがおかしいということで、またそれで訴訟提起されたという。

このようなことは法的に規制できないのか。結局は時間も経費も浪費している。

○ 現行制度では誰でも自由に訴訟を起こせるから、米国のように予備審問を導入するなりしない限り無理だろう。そもそも訴える必要性のない事件でも、裁判そのものを拒否できる訳ではなく、訴える利益がないということをその裁判の中で争うしかない。

○ 職員はその専門の法律はよくわかっている。しかし、電話で「訴えるぞ」などと言われた場合にそれにどう対応するかといっ

たことがまずわからない。いわゆるクレーマー等にも法的に対応できる場合があるので、職員がしかるべき措置をとれるようにすることは重要である。

(9) まとめ 吉田 友好 大阪狭山市長

後半の議論では前半の議論とも共通する発言があった。

まず日沖・いなべ市長から問題提起していただいた、住民訴訟に関する法改正を求めていくことが一番重要である。これについては、今、事務方がまとめていると思うので、我々も、国会議員に内容をお話しするなり、取り組まなければならないと思う。

また、綾・坂出市長さんからは、監査請求マニア、一人オンブズマンへの対応についてお話があったが、防災、防犯の危機管理だけでなく、こうした訴訟に関する危機管理がこれから本当に重要になってくると思う。

意見交換の中では、弁護士を実際に採用しているという市長からいいお話を聞かせていただいた。弁護士が職員として仕事することによって他の職員にも効果が出てくるといふ。また、その弁護士を講師とする勉強会を立ち上げて、職員全体の法規能力を高めていくという取組みはすばらしいと思う。

そのほか、住民訴訟の印紙代が他の民事訴訟と比べてあまりにも低い。これについても法改正を求めていく必要があるのではないかという発言もあった。

折しも4月20日に議会による請求権放棄の議決について最高裁判決が下り、一定の方向が示された。その中で最高裁は、賠償を受ける権利を放棄するか否かは、基本的には議会がその裁量権を持っていると言っており、その内容について不合理なのかあるいは合理性があるのか、その裁量の範囲を超えているか否かを議会で判断するとも判決の中で述べている。究極的には議会がそういう判断能力を持つだけの、議員の資質、力量あるいは見識が問われていると思う。議会と首長は、いわば車の両輪であり、住民の代表であるので、お互いにそれぞれの立場で責任を持ち合って、よい方向に行ければよいと思う。

いろいろなご発言をいただいたことに感謝申し上げ、閉会とし

たい。どうもありがとうございました。（拍手）



9784904619537



1923031005006

ISBN978-4-904619-53-7

C3031 ¥500E

定価:525円(本体500円+税)