

増加する住民監査請求・住民訴訟にどう備えればいいのか？

「全国地方職員福利厚生協議会が 地方公務員住民訴訟セミナー」を開催

近年、住民意識の高まりとともに、各地で住民訴訟が活発に提起されている。地方公務員としては、日々の公務にあたって住民訴訟を招くこと

のないよう細心の注意を払う一方、万が一訴えられた場合でも的確な対応ができるよう準備が必要ではないか。

そこでこれからの地方公務員にとって不可欠な住民訴訟の知識・情報提供を目的に、平成二二年一〇月二九日（金）、「地方公務員住民訴訟セミナー」が開催された。主催は全国地方職員福利厚生協議会。会場となった東京都

千代田区の全国都市会館には、台風一四号の接近という悪天候の中、全国から約五〇名の参加者が集まった。

セミナーでは主催者による挨拶に続き、基調講演が行われた。登壇したのは長年、住民訴訟に携わってきた弁護士石津廣司氏。「住民訴訟と自治体の対応」と題した講演は、地方自治体の判例を数多く取り挙げながら進められた。

途中休憩をはさみ、総務省自治行政局行政課監査制度専門官・岡裕二氏による講演が行われた。テーマは「住民監査請求・住民訴訟制度について」。地方行政検討会議における議論の状況を交えながら、制度について詳しい解説がなされた。

なお、各講演の概要は次のとおり。

●基調講演

「住民訴訟と自治体の対応」

弁護士・石津廣司氏

地方自治体をめぐる環境の変化

平成に入り、地方自治体をめぐる環境は大きく変化し、公務員にとって厳しい時代になっている。一番の理由は、情報公開の進展により行政に関する情報の独占が失われたからではないかと感じている。二番目の理由として、行政に対する社会的評価が著しく低下してきていることが挙げられる。

住民訴訟の現状はどうか。訴訟件数が増えている。加えて、請求金額も増加している。数億円、数十億円





石津廣司氏

ということも珍しくない。住民訴訟の件数と請求金額が増えていても、裁判で負けなければ問題ないが、最近では地方自治体が敗訴する例が増えてきた印象がある。

住民監査請求・住民訴訟制度の仕組み

住民監査請求・住民訴訟制度の仕組みについては、平成一四年に大きな制度改正が行われた。これについて時々、誤解している方がいる。制度改正により個人が被告にならなくなったのだが、これを個人の負担がなくなったと勘違いされているのである。制度改正後も、個人が責任を追及され、最終的には個人資産で賠償しなければならぬこともあり得る点は全く変わらない。

住民訴訟は住民監査請求の手続きから入る。適法な監査請求の手続き

を経なければ、住民訴訟は起こせない。監査請求は当該地方自治体の住民であれば誰でも起こすことができる。

監査請求の対象となるのは、次のとおりである。

- ① 違法・不当な公金の支出
- ② 違法・不当な財産の取得・管理・処分
- ③ 違法・不当な契約の締結・履行
- ④ 違法・不当な債務その他の義務の負担
- ⑤ 違法・不当な公金の賦課・徴収または財産の管理を怠る事実

監査請求の期間については「当該行為のあった日または終わった日から一年以内」となっている。例えば、右の③の場合であれば、契約を締結した日から一年となり、それを超えると原則として監査請求できない。これには例外がある。例外とは何か？

一つは、一年以内に監査請求できなかったことについて正当な理由がある場合。正当な理由とは、例えば違法支出に関し行政側が関係書類を偽造していれば、住民側は違法支出を発見できない。よって、住民がその事実を知ることができる時から相当地間内であれば、既に一年以上

経っていても住民は監査請求できるということである。

もう一つの例外は⑤のケースである。「違法・不当な公金の賦課・徴収または財産の管理を怠る事実」については監査請求期間の制限を受けない。

例えば談合の場合、談合によって地方自治体は損害を被ることから、談合をした業者に対して損害賠償請求権を持つ。損害賠償請求権は財産であり、損害賠償請求をしないということは財産管理を怠るということになる。したがって、損害賠償請求権が存続する限りにおいては、いつでも住民は監査請求ができる。

住民から監査請求がなされると、監査委員は最終的に監査の結果を出す。この監査の結果に不服があった場合は、住民訴訟の手続きに入る。

住民訴訟における請求の内容は次のとおりである。

- ① 当該執行機関または職員に対する当該行為の全部または一部の差し止め（第一号）
- ② 行政処分たる当該行為の取り消しまたは無効確認（第二号）
- ③ 当該執行機関または職員に対する当該怠る事実の違法確認（第三号）
- ④ 当該職員または当該行為もしくは怠る事実に係る相手方に損害賠償また



被告は個人ではなく、機関となった。

そうは言っても、最終的に責任を問われるのは個人であり、訴訟が起きると訴訟告知という手続きが取られて、当該個人へ裁判が提起されたことが知らされる仕組みとなっている。

住民訴訟への対応

第一は「基本に戻る」ということである。行政の仕事というものはすべて法律に従って行われる。法律による行政の原理については皆さんも知識としてお持ちだろうが、これは決してお題目ではなく、個人責任を問われなかったためにその認識が必要である。

第二は「日頃からの情報収集」である。住民訴訟対策は自分たちの職場のことだけを考えていてもできない。住民監査請求・住民訴訟の対象とされる問題はどの地方自治体でも抱えており、自分たちにとっては初めてのケースでも、他の地方自治体で既に住民監査請求・住民訴訟が起こっているということはよくある。

そういう情報に対して、日頃からアンテナを張り巡らせ積極的にアクセスしていれば、住民監査請求・住民訴訟を未然に防ぐための対策を図ることができる。

●講演

「住民監査請求・住民訴訟制度について」

総務省自治行政局

行政課監査制度専門官

岡 裕二氏

住民監査請求・住民訴訟の現状

平成一四年、地方自治法の一部改正により、住民監査請求・住民訴訟制度が一部見直された。最大の変更点は、四号訴訟と呼ばれる損害賠償請求に関わる部分である。従前の訴訟では完全に個人が被告となっていたが、改正後は地方自治体に対して訴えが起こされ、そこから個人に対して賠償命令されるような仕組みになった(図1)。

個人が被告にならなくなったとはいえ、地方自治体が敗訴し違法行為があったと認定されれば、個人が損害賠償請求される。すなわち、着地点は変わらずプロセスが変わったのである。

現在の住民監査請求・住民訴訟制度の骨格は、昭和三八年、地方財務会計制度の大改正の際に整備された。それ以前にも訴訟制度はあったが、地方自治法上あまり細かい規定がなかったため、昭和三八年の改正では

は不当利得返還の請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関または職員に対して求める請求。ただし、当該職員または当該行為もしくは怠る事実に係る相手方が賠償命令の対象となる者である場合にあっては、当該賠償の命令を求める請求(第四号)。

④はいわゆる「四号請求訴訟」と呼ばれるものである。職員個人の責任はこの類型の住民訴訟で追求されることになる。平成一四年の制度改正前は個人が被告になる仕組みになっていた、職務に関する訴えであるにもかかわらず、個人として訴訟への対応をしなければならなかった。

だが、この仕組みが制度改正され、

どういふ場合に監査請求ができるかなど細かい規定がなされた。

それから既に数十年が経ち、住民監査請求・住民訴訟制度もだいたい定着した。地方自治体の財務会計上の違法行為に対し住民自らが正す道を開いたという点では、一定の評価ができるだろう。

住民監査請求・住民訴訟制度は地方自治体特有の制度であり、国にはない。よって、なぜ地方自治体にだけあるのかという声も上がる。だが、国にないからと言って制度を廃止するという選択肢はおよそない。むしろ国もつくるべきだという意見が出されるくらいである。

住民監査請求・訴訟制度の本来の目的は、地方自治体が行っている財務会計上の行為に違法があれば、住民が正すことであり、制度は財務会計上の行為が前提になっている。だが、現在多く争われているのは、財務会計上の行為そのものではなく、



岡裕二氏

むしろその前提となる行為である。

例えば第三セクターの補助金の支出。議会の議決で予算が成立をして、適法な財務会計上の手続きを経て支出したものであっても、住民訴訟の対象となつてゐる。そもそも支出すること自体が良いか悪いかというところで争われているのである。このようなケースでは、必然的に損害賠償請求額も大きくなってしまう。

損害賠償請求額の高額化とともに、監査・訴訟件数も増加している（図2）。訴訟件数から見ると、かつては都道府県より住民にとって身近な存在である市区のほうが多かったが、都道府県についても明らかに増加傾向にある。その契機は、地方自治体の官官接待、カラ出張、カラ契約など不適正執行事件がマスコミで多く取り上げられたことだった。このような監査・訴訟件数の増加は、予算執行とその前提である行政全般に対して、住民の関心が高まっていることの表れではないだろうか。

住民訴訟と議会の議決による権利の放棄

総務省では現在、地方自治法の抜本的見直しを検討する場として地方行財政検討会議を設置している。こ

こで議論の対象となつてゐるのが「住民訴訟と議会の議決による権利の放棄」である。その論点は次の三つ。

〈論点一〉住民訴訟制度の趣旨をどう考えるか。財務会計行為の前提行為として広く執行機関等の行為の違法性が争われていることについてどう考えるか。

〈論点二〉係属中の訴訟に係る損害賠償請求権または不当利得返還請求権について議会が放棄することを制限すべきか。

〈論点三〉損害賠償請求権の放棄の議決について、時期のいかんを問わず放棄を行うための要件を設けるべきか。放棄について一定の上限額を設けるべきか。

〈論点一〉は、そもそもの制度趣旨をどう考えるのかということである。

主たる論点は〈論点二〉。住民訴訟の係属中に、損害賠償請求権や不当利得返還請求権を議会が議決で放棄してしまう例が最近出てきているが、権利の放棄を制限すべきかどうか議論になつてゐる。というのも、住民訴訟の係属中に議会が議決で権利放棄してしまえば、住民は訴える利益がなくなつてしまい、訴訟が棄却されてしまうからである。第二九次地方制度調査会においては、一定の

図 1

住民監査請求・住民訴訟制度について

制度の意義

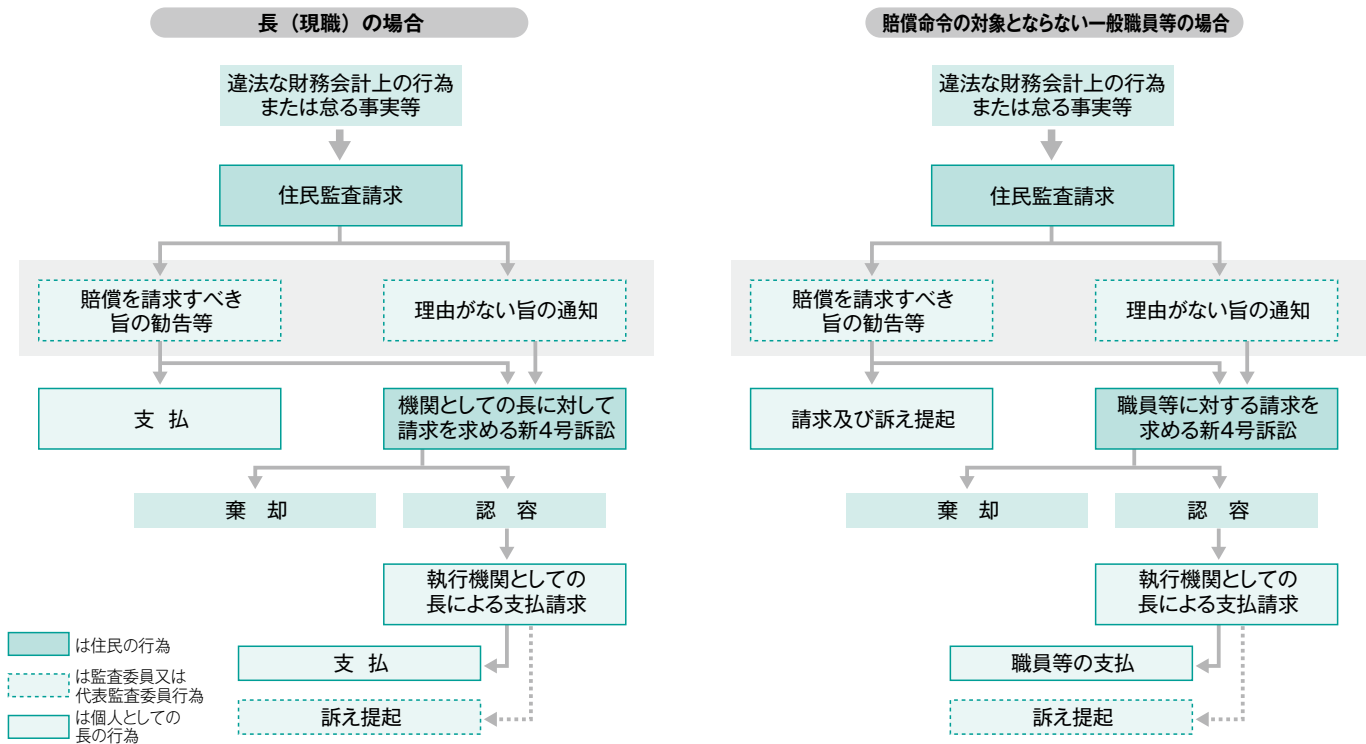
住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員が行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする制度

- ・住民訴訟は、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として……裁判所に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたもの」。「地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、……住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するもの」（最判昭和53年3月30日）
- ・住民訴訟制度を「設けるか否かは立法政策の問題であって、これを設けないからとて、地方自治の本旨に反するとはいえない」（最判昭和34年7月20日）

制度の概要

- (1) 監査請求前置主義
住民監査請求をして、その結果を待たなければ住民訴訟を提起できない。
- (2) 住民訴訟を提起する者（原告）
当該地方公共団体の住民であって、住民監査請求をした者
- (3) 住民訴訟の対象
違法な財務会計上の行為等に限定
- (4) 訴訟の法的性格
個人の権利利益と関係なく、客観的な法秩序の維持を目的とする客観訴訟である民衆訴訟の一種（行政事件訴訟法第5条、第43条及び地方自治法第242条の2第11項）

改正後の住民訴訟の流れ



新4号訴訟について

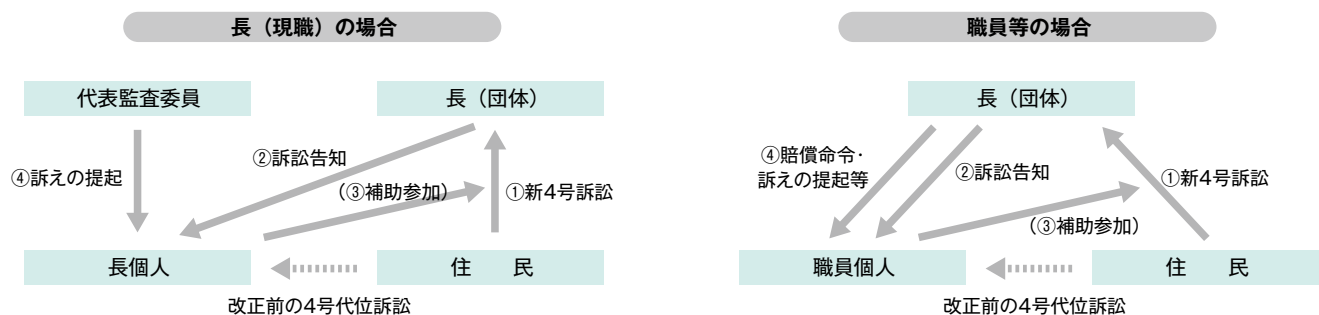


図2

住民監査請求の実施状況

(単位：件)

	監査請求の件数	うち取下げ	うち却下	うち棄却	うち勧告を行ったもの	うち監査結果を出さなかったもの(合議不調)
都道府県	338	13	187	125	11	2
市区	1,159	20	440	625	64	10
町村	301	4	106	173	16	2
合 計	1,798	37	733	923	91	14

※注1 住民監査請求の件数は、平成19年4月1日から平成21年3月31日までの間に請求があったものの計数である。

住民訴訟の実施状況

(単位：件)

	住民訴訟の件数	請求却下	請求棄却	原告一部勝訴	原告全部勝訴	係争中等
都道府県	161	22	53	5	1	92
市区	379	41	114	13	2	226
町村	89	19	29	4	1	44
合 計	629	82	196	22	4	362

※注1 住民訴訟の件数は、平成19年4月1日から平成21年3月31日までの間に請求があったものの計数である。

※注2 訴訟結果については、重複回答があるため、訴訟の件数と訴訟結果の合計は異なる。

職員の損害賠償件数

(単位：件、人)

		事件数		監査委員の監査			
		対象職員数	対象職員を特定できず	賠償責任有とされた事件	賠償有とされた職員数	監査報告前に賠償	長の処分との相違
都道府県	1	1	0	1	1	0	0
市区	15	27	0	13	22	1	5
町村	4	7	0	4	7	0	0
合 計	20	35	0	18	30	1	5

※注1 職員への損害賠償件数は、平成19年4月1日から平成21年3月31日までの計数である。

出典：総務省調べ

制限をすべきという方向性が出されている。

権利の放棄については、裁判所の判決も適法か違法かで全く分かれている。また、地方行財政検討会議での議論については、資料のとおりである(図3)。

住民監査請求・住民訴訟を防ぐ方法はあるか？

住民監査請求・住民訴訟を防ぐ方法について、明確な答えはない。だが、財務会計上の行為で言えば、常日頃から事務の見直しや点検をしておくことが有効だろう。監査委員による監査もあるが、何よりも事務にあたっている当事者のチェックが欠かせない。また、仮に訴訟を起こされても適法だと十分説明できるだけの準備が求められるだろう。

監査制度についても今のままでは限界があるのではないかとということ、地方行財政検討会議において議論されている。ゼロベースで見直すことを前提に議論がなされている。

監査制度の見直しについては、総務省のホームページに地方行財政検討会議のコナーがある。ここに議論の詳細を随時公開しているので、関心があればご覧いただきたい。

図3 住民訴訟と議会の議決による損害賠償請求権の放棄について（H22.10.18 地方行財政検討会議資料）

- ・支出の段階で議会の議決があったからといって、違法なものが適法になるという考え方はとれないが、議決があった場合の長の責任については、過失の有無や重過失に限定するかどうかという議論はできるのではないか。
- ・財務会計行為のみでなく先行行為の違法性も住民訴訟で判断しており、それをどう評価するかがポイントの1つだが、財務会計行為の適法・違法に限定するのは難しいのではないか。先行行為も含めて違法な支出を予防するための差し止め請求も認めているので、損害賠償について純粋な財務会計行為だけに限定すると、そういう予防訴訟的な側面をどう評価するのかという問題も残るのではないか。
- ・住民訴訟は財政の公正を確保するために設けられた住民の参政措置の一環だと判例でも言われているが、訴訟継続中の権利放棄はそれが無に帰すことになるので、係属中の放棄については特別な制限を考えてしかるべきである。
- ・自治法第96条は権利放棄について特段の要件は課していないが、議会の権利放棄をフリーハンドで認めていると解してよいのか。会社法は一定の要件のもとに免除を認めているが、その必要性、合理性を検証した上でないと単純な比較はできないのではないか。
- ・判決確定後に、財務会計行為の違法性の判断とは全く別に、議会が政治的、政策的な観点から権利放棄することはあり得ると考えられるが、訴訟係属中の放棄は制限すべきではないか。
- ・長や議会が判決確定後に違法行為の是正措置を講ずることを表明すれば、損害賠償請求権を議会が放棄してもいい場合もあり得ると考えるが、訴訟係属中に放棄した場合は、違法性を争う機会を奪うこととなるので、係属中については放棄を制限すべきではないか。
- ・議会の議決を経た財務会計行為の違法性が裁判で争われた場合、議会も認めた案件なので権利放棄しようというケースは問題ではないか。議決に加わった議員も賠償責任を負ってもいいのではないか。損害賠償責任を負いたくない事項は議決事項から外すべきではないか。
- ・地方自治体における権利放棄の議会の議決は過半数となっているが、会社法では株主の総意がないと免除できない。地方自治体の場合は、公金を扱っているにもかかわらず過半数議決で免除していいのか。
- ・会社法の損害賠償は、代表取締役の場合は在職期間の年収の6倍、代表取締役以外の取締役の場合は4倍、監査役は2倍、社外取締役は2倍を上限として、一定の要件のもと株主総会の過半数議決で責任を一部免除することができるが、地方自治体の場合も同様な制度を検討できないか。
- ・①判決確定後に議会が改めて判断して権利放棄するということは原則あり得るのではないか。②長の賠償責任の限度をどうするかということについては、例えば違法であるけれども過失責任はないという判断もあり得、その場合、当該行為が違法だということが明らかになることは他の自治体にも抑止効果を及ぼすのではないか。③相当な額の賠償の判決は、躊躇することもあり得、一定額までは賠償責任を負わせ、そこから先は責任を負わないということは、立法論としてはあり得るのではないか。
- ・地方自治体が敗訴している判例はどう見ても違法な場合が多いが、違法の判断とは別に、政治的・政策的な観点からの権利放棄を考える場合は、判決における過失判断が厳し過ぎるのかどうかということを検証し、判決確定後の権利放棄の要件を検討する必要があるのではないか。

その他の情報源としては、『地方自治月報』と全国都市監査委員会のホームページがある。『地方自治月報』には、全地方自治体の住民監査請求・住民訴訟に関するデータについて集約されている。ただし、判例の詳細については記載されていない。判例の詳細については、全国都市監査委員会のホームページにある会員専用ページに掲載されている。会員専用ページは監査委員事務局で見ることができ、ここで訴訟事例などの情報収集も可能となる。

ただし、同じような事例があっても、裁判は個別判断であるから、ある地方自治体の同じような案件が勝訴しているからと言って、安心はできない。同じ地方自治体を被告に同じ案件であるが対象年度が異なる訴訟では、高裁レベルで判決が全く違っているという例もある。類似訴訟が勝訴しているからと高を括つてはならない。

しかしながら、他の地方自治体の事例を見れば、何が争われ、双方がどういう主張をし、裁判所はどういう判断を下しているのかという点で参考になる。ホームページに詳細がなくても、同じ事例があることがわかればその団体に直接問合せて話を聞くこともできるだろう。