

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 4 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530032

研究課題名(和文) 地方公共団体の客観的な争訟制度(国地方係争処理、住民訴訟等)に関する実証研究

研究課題名(英文) A Study on Administrative Dispute Resolution System in Japanese Local Autonomy Law

研究代表者

田中 孝男(TANAKA, Takao)

九州大学・法学(政治学)研究科(研究院)・准教授

研究者番号：70404001

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円、(間接経費) 1,140,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、日本の地方公共団体における客観的な争訟制度の現状と課題を、東アジア(特に韓国)と比較するなどして、明らかにし、改革案を検討したものである。主な成果は、次の2つである。第一に、住民監査請求・住民訴訟制度について、具体的な実態を把握して、課題を明確にした。これを基に、監査委員が適切に住民監査請求監査を行うための判断枠組みや方法をまとめ、出版物として公刊した。第二に、地方公共団体の長と議会との機関訴訟において、学術研究では見落とされていた訴訟実務上の問題点を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This is a research to build a suitable model of the dispute resolution systems in Japanese Local Autonomy Law. In this research, we found practical problems of the current systems clearly by comparing with the systems of East Asian countries (especially Korea). The main results are following two.

First, we grasped the actual condition and clarified problems of the Citizen Complaints System. Then, we found the suitable method of the financial accounting audit by audit committee members for the Citizen Complaints. The book about the method, which helps the auditor's practice, was published.

Second, we clarified the practical problem of the dispute resolution system in the local government organization, in case of the dispute between the chief executive and the assembly. The problem was overlooked in the academic research until now.

研究分野：公法学

科研費の分科・細目：行政救済法

キーワード：住民監査請求 住民訴訟 機関訴訟 民衆訴訟 客観訴訟

1. 研究開始当初の背景

わが国の内政にあつては、地方分権改革、地域主権改革が持続的に進められてきた。

当時、地方公共団体における監査制度の抜本改革（監査委員制度の廃止を含む）が計画され、あるいは地方公共団体が法定の事務を履行しない状況において、国がこれを司法的に履行させるような制度の構築が検討されていた。

このことは、地方自治法制における客観訴訟法制（住民訴訟制度、国地方係争処理・訴訟制度など）に大きな変革をもたらすことが予想されていた。

2. 研究の目的

本研究は、2011（平成23）年度から2013（平成25）年度までの3年間で、日本の地方公共団体における客観的な争訟制度（国地方係争処理制度、住民監査請求・住民訴訟制度等）の現状と課題を、地方公共団体における行政実務及び実態を踏まえた東アジアにおける行政との比較から、明らかにするとともに、近い将来あり得る地方自治制度の大改革に備え、あわせて、現在、検討が進み、又は今後検討が課題となる行政争訟制度改革（行政不服審査制度、行政事件訴訟制度等の改革）との整合をも考慮しながら、地方公共団体において望まれる客観的な争訟制度改革策を考究するものである。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、まず、日本の地方公共団体における客観的な争訟に関する制度・運用の実情を明らかにすることとした。

(2) これを踏まえ東アジアにおける類似の制度と比較研究することとした。

(3) (1)(2)を踏まえて、日本の客観的な争訟制度のあり方を考究した。

4. 研究成果

(1) 当初の研究の背景にあつた行政不服審査制度及び行政事件訴訟制度の見直しについては、政権交代の影響もあり、当初の見通しよりも遅れている。前者については行政不服審査法全部改正案及び関連の行政手続法改正案が2014（平成26）年春にやっと国会に提出された。また、後者の行政事件訴訟法については、2004（平成16）年の同改正法施行状況の検証がなされた結果、具体的な法律改正は行わないこととなった。

(2) まず、住民監査請求・住民訴訟制度についてである（地方自治法242条、242条の2～242条の3）。住民訴訟を提起するには、これに先立って住民監査請求の提起が必要となる。そこで、研究代表者・田中が中心となり、全国各地での講演とヒアリングを行い、

住民監査請求の実態把握に努めた。既存の行政法学における理論的な関心は、住民監査請求・住民訴訟の対象となる財務会計行為の意義、つまり、請求・訴訟の対象論に偏っていた観がある。しかし、現実には、非財務会計行為であることを理由とした却下は、住民監査請求ではそれほど多くない。監査委員等からは、実体的に違法・不当な財務会計行為かどうかを審査する場合の審査方法（審査基準）の定立への期待と要望が多かった。そこで、〔雑誌論文〕及びの研究成果も踏まえ、財務会計行為に先立つ先行行為の違法・不当を審理判断するために、行政訴訟における裁量の審査手法である、判断過程審査の方法を応用した判断枠組みを、研究代表者が全国各地で講演した際に提供した。提供先は、47全ての都道府県及び千葉県、中国・四国・九州・沖縄地方の全市並びに数県の町村の監査委員・監査事務局職員などであり、人数にしてのべ1,000人を超えた。また、住民監査請求・住民訴訟は近年減少傾向にあるが、請求・訴訟の提起先が、都道府県や大規模市だけではなく、小規模な地方公共団体に広がってきている。監査組織が充実していない団体でも有益な審理判断できる法的仕組み（法解釈論を含む）の構築が急務となっている。そこで、初任の監査委員にも理解しやすいスタイルで、上記の判断枠組みも含めて、住民監査請求について適切な審理判断をするための方策や考え方をまとめ、出版を果たした（〔図書〕）。行政訴訟制度改革全体との関連で位置付けて住民訴訟を扱った総論的な検討としては、〔雑誌論文〕、の成果を得ている。

(3) なお、住民訴訟で住民側が勝訴して得た職員等に対する損害賠償請求権について地方議会がこれを放棄する議決をする事件が相次いでいる。そうした中で、最高裁は、権利放棄議決に関する裁量を比較的広く認めるものの、一定の限界も提示する判決を出した（最判2012（平成24）年4月20日・同月23日）。この点で、地方議会の議決の裁量を統制する判断枠組みと具体的な手法の検討が必要となる。本研究の研究成果には挙げていない、地方議会の裁量に対する統制論の構築が必要である（研究代表者・田中孝男は、関連論考を2編この間別途発表しており、この別研究と合わせ、次の研究課題としている）。

(4) 東アジアにおいて、日本の住民監査請求・住民訴訟制度とよく似た制度を有するのが、韓国である。同国の制度も直訳すると、「住民監査請求」・「住民訴訟」である。2006（平成18）年からスタートした韓国の制度は、請求要件として数百名の署名を要する点を除けば、日本の制度と極めてよく似ている。ただ、韓国では、まだ提起件数が少ない。例えば、2013（平成25）年の行政安全部が公表

した統計や、同国の代表的な地方自治法教科書によれば(ただし、2010年までのデータが最新) 監査請求は、2006年以降年間30件程度提起され、住民訴訟は年間10件程度と提起されているにとどまる。また、住民が勝訴する案件も多くはない。1審で住民が勝訴している案件は相当あるがその大半が2審で住民敗訴となる。韓国では、署名要件など日本の制度と比べると住民監査請求提起までのハードルが高く件数が増えるまでには、もう少し時間を要すると考えられる。ただし、判例及びこれに基づく理論の蓄積は、少しずつ進んできている。

(5)本研究期間経過後のことであるが、2014(平成26)年5月、政府において、第31次地方制度調査会が発足した。同調査会では、地方議会制度や監査制度の見直しなどが検討される予定である。これは、住民監査請求・住民訴訟の制度の改革にもつながる可能性がある。その点で、とくに(2)の実態の把握と研究は、政府部内における検討に際して有益な検討視角を提供し得たものではないかと考えられる。

(6)研究分担者・木佐は、弁護士業務から裁判実務でさまざまな経験をするとともに、全国における争訟実例を広く調査した。その中で、主観訴訟と客観訴訟の区分が曖昧な争訟事件が現実には多数生起していることから、主観的行政訴訟は、いわゆる行政客体のみしか提起できないのか、それとも、行政法的法律関係においては、法的判断により紛争が解決するものであれば、地方公共団体が行政上の事務の適切な実現のために、主観的行政訴訟制度を利用できないのかといった点で考察を深め、問題提起を行った(『学会発表』)。さらに、住民の利益を地方公共団体が代表して事業者等と公共的な事項に関して契約を締結することの可否・是非や実際に起きた裁判における問題点などをまとめた研究成果を、韓国と中国において、発表した(『雑誌論文』、)。

(7)この研究を継続していく中で、税務訴訟など、住民1人一人から見ると金額が少額であるが制度の是正により多数の住民に影響があり金額も大きくなるような制度上の問題点を是正し得る団体訴訟のような仕組みが必要になっていることが、実態の把握から、明らかとなった。本研究では問題提起にとどまるが、政府レベルにおける(1)の行政事件訴訟制度の見直しなどでは、こうした観点からの制度設計は行われていない。その点で、上記は、実効的な行政上の権利の救済制度の確立に向けた今後の検討課題を析出したものと考えられる。

(8)一方、地方自治法制における機関訴訟制度として、国等の関与に対する地方からの

審査申出・訴訟の制度がある。本研究期間の初年度に、我孫子市と千葉県との間に関与に関する争訟が、自治紛争処理委員の審査に付されて、結論が出ている。結果としては、千葉県知事の不同意について我孫子市の主張は斥けられ、我孫子市は裁判所に出訴をせず、事件は終結した。また、研究期間最終年度には、いわゆる八重山教科書問題が生じた。文部科学大臣は、沖縄県竹富町に対して、法的拘束力のある是正の要求を行ったが、竹富町は、審査申出・訴訟の手段を講じず、そのままにしている。この事件は、まだ、進行中のため、本研究としては、その経過は追ってきたが最終的な考察をまとめるには至っていない。

(9)2012(平成24)年、新たに、国の行政機関等が地方公共団体の機関に対して(都道府県の機関が市区町村の機関に対して)行った、拘束力のある是正要求等の関与につき、当該関与を受けた地方公共団体側が不作為の場合に、国等から不作為の違法確認を求め訴訟を提起できる制度が設けられた。これは、当時、住民基本台帳ネットワーク未接続の地方公共団体があり、その接続に関する履行確保を図ることを主な目的として創設された制度であった。ただ、現在は、同制度が実際に用いられる前に、住民基本台帳ネットワーク未接続状態が解消された。このため、法制度の当初予定していた立法事実は存在しなくなったといえる。ただし、上記(8)の竹富町の事例においては、今後、国からの不作為違法確認訴訟の提起があり得るところとなっている(本報告書作成時には提訴されていない)。

(10)また、研究分担者・木佐は、名古屋市において、総合計画をめくり議会がこれを修正議決したことに対して長が再議に付し、さらに機関訴訟となった裁判事件を中心に、地方公共団体機関同士の機関訴訟について検討を進めた(『雑誌論文』)。これまで実例があまりなかったために学術的には顕在化していなかったが、長と議会との訴訟では、議会側が訴訟代理人に委任をしようとしても予算編成権を長が握っているため、弁護士費用に係る予算措置の面で長は議会に対して優位に立ち得ることや、地方公共団体の顧問弁護士が長の側について代理することなど、訴訟制度を適切に運用するためには大きな課題が残っている。

(11)なお、田中・木佐両名において、韓国の機関訴訟の現状(論文等を含む)を調査検討したところ、同国の地方自治法上の権限争議を中心に、近年では、年間2件程度の行政訴訟が見られる。韓国の機関訴訟の事件の多くは、長と議会との紛争よりも、地方公共団体間の管轄権争いなどがよく見られる。

(12) いずれにせよ、日本では、機関訴訟の実例が乏しいために、(9)の新たに創設された国からの是正要求などについての不作為の違法確認訴訟制度も含めて、実際の運用面に多大な課題が残っていることが、本研究で明らかとなっている。住民監査請求・住民訴訟における実践的課題と合わせ、本研究が行った運用面からの課題把握は、政府部内における今後の地方自治制度の改革構想づくりに際して、実効的な制度構築に資するものとなったと考えられる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 11 件)

田中孝男、「行政救済制度の動向と課題」、査読なし、『THINK 司法書士論叢』、112 号、2014 年、pp.27-49

田中孝男、「住民監査請求の実務」、『第 64 回全都道府県監査委員協議会連合会講習会講義録』、査読なし、2014 年、pp.45-67

田中孝男、「(判例解説) 住民訴訟の対象である公金支出の原因となった賃貸借契約の違法性の判断枠組み・最高裁判所平成 25 年 3 月 28 日判決」、『新・判例解説 Watch』、査読なし、13 号、2013 年、pp.59-62

田中孝男、「自治体訴訟法務の文民統制」、千葉大学法学論集、査読なし、28 巻 1・2 号、2013 年、pp.111-152、<http://mitizane.ll.chiba-u.jp/meta-bin/mt-pdetail.cgi?cd=00117222>

木佐茂男(牟憲魁、張栄紅：訳)、「公害防止協定の行政法分析」、『上海政法学院学報・法治論叢』(中国)、査読なし、28-4 号、2013 年、pp.65-73

木佐茂男、「ロースクール教員と弁護士実務」、『東亜法学』(韓国)、査読なし、2013 年、pp.467-506

木佐茂男、「地方議会と長の紛争 名古屋市会中期ビジョン再議決事件」、『地方自治判例百選(第 4 版)』、査読なし、2013 年、pp.212-213

田中孝男(張栄紅：訳)、「日本自治体争議解決法務の現状与課題」、『法学思潮(中国)』、査読なし、第 1 巻第 1 期、2012 年、pp.51-99、<http://pan.baidu.com/share/link?shareid=101325&uk=235675033>

田中孝男、「(判例解説) 介護事業者等の指定を知事から受けた者が、不正の手段によって当該指定を受けた場合において、市から受領した介護報酬の返還義務を負わないとされた事例・最高裁判所平成 23 年 7 月 14 日判決」、『新・判例解説 Watch』、査読なし、10 号、2012 年、pp.43-46

田中孝男(于憲会、王樹良、姚姚：訳)、「日本地方自治制度的意義及展望(中国語)」、『憲政手稿』(中国・山東大学法学院宪法学与行政法学专业主办) 査読有、22 期、2011 年、pp.103-116

田中孝男、「地方監査制度の改革と住民監

査請求・住民訴訟制度」、『会計検査研究』、査読有、44 号、2011 年、pp.103-118、<http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j44d08.pdf>

〔学会発表〕(計 3 件)

(発表確定) 田中孝男、「裁判と自治体政策法務」日本公共政策学会 2014 年度大会、2014 年 6 月 7 日、群馬県高崎市

田中孝男、「住民監査請求制度の概要」、第 61 回西日本都市監査事務研修会(招待講演)、2013 年 11 月 21 日、佐賀県佐賀市

田中孝男、「住民監査請求の実務」、全都道府県監査委員協議会・第 64 回同連合会講習会(招待講演)、2013 年 9 月 12 日、東京都渋谷区

木佐茂男、「主観的行政訴訟(取消訴訟及び公法上の当事者訴訟)において、行政(行政主体・行政庁)が原告になりうるか?」、民主主義科学者協会法律部会・春合宿研究会、2012 年 3 月 28 日、沖縄県那覇市

〔図書〕(計 2 件)

田中孝男(分担執筆)、「第 3 セクターに関する争訟」、現代行政法講座編集委員会編、『現代行政法講座 自治体争訟・情報公開争訟』、日本評論社、2014 年、pp.103-126

田中孝男(単行本)、『住民監査請求制度の危機と課題』、公人の友社、2013 年、総頁数 92 頁

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

〔その他〕

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 孝男(Tanaka, Takao)

九州大学・大学院法学研究院・准教授

研究者番号：704040001

(2) 研究分担者

木佐 茂男(KISA, Shigeo)

九州大学・大学院法学研究院・教授

研究者番号：30122039