

自治体職員のための政策法務入門

～公共政策立案に必要な法的知識の修得を目指して～

自治体争訟における
対応ポイント①鹿児島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント

自治体では、事務執行に伴い生ずる様々な訴訟や審査請求への対応が求められます。そこで、今回から数回にわたり、こうした対応に必要なポイントについて考えてみたいと思います。

①

自治体訴訟手続

(1) 指定代理人の意義と選任のメリット

国を当事者とする訴訟^①については、法務大臣が国を代表します（権限法第1条）。

【国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律】

第1条 国を当事者又は参加人とする訴訟については、法務大臣が、国を代表する。

他方、地方公共団体を当事者とする訴訟については、国のような特別の法律はありませんが、原則として、長が当該地方公共団体を

代表します（自治法第147条）。

【地方自治法】

第147条 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する。

ただし、管理者を置く地方公営企業（水道、病院など）の業務の遂行に係る訴訟については、企業管理者が当該地方公共団体を代表します（地公営法第8条第1項）。

【地方公営企業法】

（管理者の地位及び権限）

第8条 管理者は、次に掲げる事項を除くほか、地方公営企業の業務を執行し、当該業務の執行に關し当該地方公共団体を代表する。ただし、法令に特別の定めがある場合は、この限りでない。

(1) 予算を調製すること。

(2) 地方公共団体の議会の議決を経るべき事件につきその議案を提出すること。

(3) 決算を監査委員の審査及び議会の認定に付すること。

(4) 地方自治法第14条第3項並びに第228条第2項及び第3項に規定する過料を科すること。

2 第7条ただし書の規定により管理者を置かない地方公共団体においては、管理者の権限は、当該地方公共団体の長が行う。

現実の訴訟の場面では、地方公共団体の代表者自らが法廷に出廷したり、答弁書や準備書面を作成するなどの訴訟活動や期日準備を行うことは不可能です。このため、通常の訴訟遂行においては、弁護士を選任する、あるいは、職員に訴訟行為について代理をさせます（自治法第153条第1項、地方公営企業法第13条第2項）。

【地方自治法】

第153条 普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務の一部をその補助機関である職員に委任し、又はこれに臨時に代理させることができる。

2 略

【地方公営企業法】

(代理及び委任)

第13条 管理者に事故があるとき、又は管理者が欠けたときは、管理者が当該地方公共団体の長の同意を得てあらかじめ指定する上席の職員がその職務を行う。

2 管理者は、その権限に属する事務の一部を第15条の職員に委任し、又はこれにその職務の一部を臨時に代理させることができる。

こうして代理権を付与された職員は指定代理人と称されます。指定代理人となった職員は、単独、あるいは、訴訟代理人である弁護士とともに、長に代わって訴訟を遂行することになります。

指定代理人の訴訟行為についての制限は特にありません。訴訟代理人たる弁護士と同様の訴訟行為をすることができます。

弁護士が訴訟代理人として選任されている場合には、指定代理人はそもそも必要ないのではないかとの考えもあります。しかし、指定代理人を選任することには、次の①から⑤までのように大きなメリットがあります。

すなわち、
①原課の職員を指定代理人とすることにより、当該訴訟で問題となっている制度自

体や事務執行について再考する契機となる（政策・事務執行の見直し機能）。

②担当者を明確にでき、原課に当該紛争に対する当事者意識を持たせることができる。

③弁論準備手続などの場において、地方公共団体の主張や考え方を指定代理人が直接陳述することができる。

④公営住宅の明渡訴訟など簡易な訴訟については、弁護士によらず、訴訟遂行が可能である（弁護士費用の節減機能）。

⑤訴訟に対応した紛争対応の事務処理能力が身につく（紛争対応能力修得機能）。

筆者は、岡山市において通算20年にわたり訟務を担当してきましたが、特に①及び⑤のメリットについては強く感じたところです。自治体職員にとつて訴訟事務は、難しいとか面倒であるといった思いが先に立ちます。しかし、組織における適正な事務執行の確保の観点からすると、訟務ほど組織の紛争対応能力を高めることができる事務はありません。管理職の立場にある職員は、訴訟が提起された場合、弁護士に事件を委任する場合であっても積極的に若手職員を指定代理人として訴訟事務を担当させると良いでしょう。

なお、指定代理人を選任することに対して、指定代理人との協議などの時間が必要となるなど、事務量が増えることから、指定代理人

は必要ないと考える弁護士がいるかもしれませんが。しかし、地方公共団体が、指定代理人を選任する意義(前述の①から⑤まで)をしつかり説明し、指定代理人に必要な知識を供与するなど教育的観点からの努力も厭わない弁護士を訴訟代理人として選任すべきです。

指定代理人の構成として、原課職員2名(主任又は主事クラス)又は原課職員に加え、法務担当部署の職員1名というのが一般的な構成ではないでしょうか。なお、訴訟に慣れている原課の職員であれば法務担当職員を指定代理人とする必要はないかもしれませんが、そうでなければ、法務担当職員も加わった方が原課の指定代理人も安心して訴訟事務に従事できるでしょう。

なお、一般の職員だけではなく、会計年度任用職員であっても指定代理人とすることはできます。ただし、訴訟が長期に及ぶ場合には、訴訟の途中で任期が満了とならないかどうかについての検討も必要です。

【地方公務員法】

(この法律の適用を受ける地方公務員)
第4条 この法律の規定は、一般職に属するすべての地方公務員(以下「職員」という。)に適用する。

2 略

(会計年度任用職員の採用の方法等)

第22条の2 次に掲げる職員(以下この条において「会計年度任用職員」という。)の採用は、第17条の2第1項及び第2項の規定にかかわらず、競争試験又は選考によるものとする。

(1) 一 会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職(第22条の4第1項に規定する短時間勤務の職を除く。)(次号において「会計年度任用の職」という。)を占める職員であつて、その1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の1週間当たりの通常の勤務時間に比し短い時間であるもの

(2) 二 会計年度任用の職を占める職員であつて、その1週間当たりの通常の勤務時間が常時勤務を要する職を占める職員の1週間当たりの通常の勤務時間と同一の時間であるもの

2 7 略

(2) 長の補助機関以外の職員を長の指定代理人とする方法

ところで、長の補助機関ではない教育委員会の事務局の職員など他の執行機関の職員は地方自治法第153条第1項の規定に基づき

長の指定代理人となることはできません。このため、例えば、教育委員会の事務局の違法な公権力の行使を原因として国家賠償法第1条に基づく訴訟が当該地方公共団体を被告として提起された場合、長の部局の職員しか指定代理人とし得ないことになります。

このような場合、所管の部署である教育委員会の事務局の職員を長の指定代理人にするにはどのようにしたらよいのでしょうか。一つには、教育委員会事務局の職員を市長部局の職員(長の補助機関)として併任した上で、地方自治法第153条第1項に基づき指定代理人とする方法があります。

【地方自治法】

第172条 前11条に定める者を除くほか、普通地方公共団体に職員を置く。
2 前項の職員は、普通地方公共団体の長がこれを任免する。

3 4 略

また、地方自治法第180条の2の規定に基づき長が教育委員会と協議して事務局の職員に委任する方法もあります。

【地方自治法】

第180条の2 普通地方公共団体の長

は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の委員会又は委員と協議して、普通地方公共団体の委員会、委員会の委員長（教育委員会にあつては、教育長）、委員若しくはこれらの執行機関の事務を補助する職員若しくはこれらの執行機関の管理に属する機関の職員をして補助執行させることができる。ただし、政令で定める普通地方公共団体の委員会又は委員については、この限りでない。

いずれの手法を用いても、効果に違いはありませんが、併任による手法の方が手続上の事務量は少ないといえます。

ところで、平成16年、行政事件訴訟法の改正がありました。この改正に伴い、処分の取消訴訟にあつては、当該処分をした行政庁が所属する当該地方公共団体が被告適格を有することになりました。

【行政事件訴訟法】

（被告適格等）

第11条 処分又は裁決をした行政庁（処分又は裁決があつた後に当該行政庁の権限

が他の行政庁に承継されたときは、当該他の行政庁。以下同じ。）が国又は公共団体に所属する場合には、取消訴訟は、次の各号に掲げる訴えの区分に応じてそれぞれ当該各号に定める者を被告として提起しなければならない。

- （1）処分の取消しの訴え 当該処分をした行政庁の所属する国又は公共団体
- （2）裁決の取消しの訴え 当該裁決をした行政庁の所属する国又は公共団体

例えば、地方公共団体の情報公開条例に基づき教育委員会が非開示決定をした場合のように、教育委員会がその権限によりした処分であれば、従前は教育委員会という行政庁が被告となっていました。現在では、行政主体である地方公共団体が被告になります。この場合、教育委員会又は、その権限に属する事務の委任を受けた行政庁の処分については、当該地方公共団体を代表するのは長ではなく、教育委員会となります。

【地方教育行政の組織及び運営に関する法律】

（抗告訴訟等の取扱い）

第56条 教育委員会は、教育委員会若しくはその権限に属する事務の委任を受けた行政庁の処分（行政事件訴訟法（昭和37

年法律第139号）第3条第2項に規定する処分をいう。以下この条において同じ。）若しくは裁決（同条第3項に規定する裁決をいう。以下この条において同じ。）又は教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の処分若しくは裁決に係る同法第11条第1項（同法第38条第1項（同法第43条第2項において準用する場合を含む。）又は同法第43条第1項において準用する場合を含む。）の規定による地方公共団体を被告とする訴訟について、当該地方公共団体を代表する。

このタイプの訴訟において教育委員会の事務局の職員を教育委員会の指定代理人にするには、少し複雑になります。すなわち、まず、教育委員会が教育委員会規則で定めるところにより、その権限を教育長に委任し（地教法第25条第1項）、その委任を受けた教育長が事務局の職員に委任するといった二段階の手続が必要になります（同条第4項）。

【地方教育行政の組織及び運営に関する法律】

（事務の委任等）

第25条 教育委員会は、教育委員会規則で定めるところにより、その権限に属する

事務の一部を教育長に委任し、又は教育長をして臨時に代理させることができる。

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事務は、教育長に委任することができない。

(1) 教育に関する事務の管理及び執行の基本的な方針に関すること。

(2) 教育委員会規則その他教育委員会の定める規程の制定又は改廃に関すること。

(3) 教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の設置及び廃止に関すること。

(4) 教育委員会及び教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関すること。

(5) 次条の規定による点検及び評価に関すること。

(6) 第27条及び第29条に規定する意見の申出に関すること。

3 教育長は、教育委員会規則で定めるところにより、第1項の規定により委任された事務又は臨時に代理した事務の管理及び執行の状況を教育委員会に報告しなければならない。

4 教育長は、第1項の規定により委任さ

れた事務その他その権限に属する事務の一部を事務局の職員若しくは教育委員会の所管に属する学校その他の教育機関の職員（以下この項及び次条第1項において「事務局職員等」という。）に委任し、又は事務局職員等をして臨時に代理させることができる。

なお、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第25条第1項に定める教育委員会規則として次のような例があります。

【岡山市教育委員会の権限に属する事務の委任に関する規則】

（趣旨）

第1条 地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第25条第1項の規定に基づき、岡山市教育委員会（以下「教育委員会」という。）の権限に属する事務の委任等に関し必要な事項を定めるものとする。

（委任）

第2条 教育委員会は、岡山市教育委員会事務処理権限規則（平成23年市教育委員会規則第11号）に定めるものを除き、その権限に属する教育事務を教育長に委任する。

（委任事務の報告）

第3条 教育長は、前条の規定により委任された事務の管理及び執行の状況を教育委員会に報告しなければならない。

2 前項の報告は、次回の教育委員会定例会若しくは臨時会において行わなければならない。

右の手続により、教育委員会事務局の職員を教育委員会の指定代理人とした場合において、さらに市長部局の法務担当職員を教育委員会の指定代理人とするには次のような手続が必要です。

すなわち、まず、市長部局の法務担当職員を教育委員会の事務局の職員として併任させます。その上で、教育委員会規則の定めるところにより教育長に委任された権限を再委任します。なお、この方法以外も地方自治法第180条の7の規定に基づき教育委員会が長と協議して市長部局の法務担当職員を指定代理人とすることができます。

【地方自治法】

第180条の7 普通地方公共団体の委員会又は委員は、その権限に属する事務の一部を、当該普通地方公共団体の長と協議して、普通地方公共団体の長の補助機

関である職員若しくはその管理に属する支庁若しくは地方事務所、支所若しくは出張所、第202条の4第2項に規定する地域自治区の事務所、第252条の19第1項に規定する指定都市の区若しくは総合区の事務所若しくはその出張所、保健所その他の行政機関の長に委任し、若しくは普通地方公共団体の長の補助機関である職員若しくはその管理に属する行政機関に属する職員をして補助執行させ、又は専門委員に委託して必要な事項を調査させることができる。ただし、政令で定める事務については、この限りではない。

なお、人事委員会又は公平委員会の処分については、人事委員会又は公平委員会が（地公法第8条の2）、農業委員会の処分については農業委員会が（農業委員会等に関する法律第40条）、議会又は議長の処分については議長が（自治法第105条の2）、選挙管理委員会の処分については、選挙管理委員会が（自治法第192条）、代表監査委員又は監査委員の処分については、代表監査委員が（自治法第199条の3第3項）、それぞれ地方公共団体を被告とする抗告訴訟において当該地方公共団体を代表することになります。

【地方公務員法】

（抗告訴訟の取扱い）

第8条の2 人事委員会又は公平委員会は、人事委員会又は公平委員会の行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第2項に規定する処分又は同条第3項に規定する裁決に係る同法第11条第1項（同法第38条第1項において準用する場合を含む。）の規定による地方公共団体を被告とする訴訟について、当該地方公共団体を代表する。

【農業委員会等に関する法律】

（抗告訴訟の取扱い）

第40条 農業委員会は、その処分（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第2項に規定する処分をいう。）又は裁決（同条第3項に規定する裁決をいう。）に係る同法第11条第1項（同法第38条第1項において準用する場合を含む。）の規定による市町村を被告とする訴訟について、当該市町村を代表する。

【地方自治法】

第105条の2 普通地方公共団体の議会又は議長（第138条の2第1項及び第2項において「議会等」という。）の処

分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟については、議長が当該普通地方公共団体を代表する。

【地方自治法】

第192条 選挙管理委員会の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟については、選挙管理委員会が当該普通地方公共団体を代表する。

【地方自治法】

- 第199条の3 監査委員は、識見を有する者のうちから選任される監査委員の1人（監査委員の定数が2人の場合において、そのうち1人が議員のうちから選任される監査委員であるときは、識見を有する者のうちから選任される監査委員）を代表監査委員としなければならない。
- 代表監査委員は、監査委員に関する庶務及び次項又は第242条の3第5項に規定する訴訟に関する事務を処理する。
- 代表監査委員又は監査委員の処分又は裁決に係る普通地方公共団体を被告とする訴訟については、代表監査委員が当該普通地方公共団体を代表する。
- 代表監査委員に事故があるとき、又は代表監査委員が欠けたときは、監査委員

の定数が3人以上の場合には代表監査委員の指定する監査委員が、2人の場合には他の監査委員がその職務を代理する。

これらのうち、選挙管理委員会の委員長及び代表監査委員については、次のとおり、地方自治法第153条第1項の臨時代理の規定が準用されます（自治法第193条、第201条）。

【地方自治法】

第193条 第141条第1項及び第166条第1項の規定は選挙管理委員について、第153条第1項、第154条及び第159条の規定は選挙管理委員会の委員長について、第172条第2項及び第4項の規定は選挙管理委員会の書記長、書記その他の職員について、それぞれ準用する。

【地方自治法】

第201条 第141条第1項、第154条、第159条、第164条及び第166条第1項の規定は監査委員に、第153条第1項の規定は代表監査委員に、第172条第4項の規定は監査委員の事務局長、書記その他の職員にこれを準用する。

注

（1）国では、国の利害に関係のある争訟について、国の立場から裁判所に対して申立てや主張・立証などの活動を行うことを「訟務」と定義する（法務省ホームページ参照）。

