

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②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、前回に続き、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

(3) 指定手続等

指定代理人の指定については、特別な手続があるわけではありません。原則は長の決裁となります。当該自治体の事務決裁規程などで専決事項となっていれば、当該専決権者になっている、長以外の部長や課長といった上席の職員が特定の職員を指定代理人とすることについての専決をします。

指定の決裁がなされれば、指定が行われたことを証する指定書(図表1)を作成して、裁判所へ提出します。また、指定代理人が出廷する場合には、出廷の都度、出廷者名簿(図

表2)を裁判所へ提出することが実務上の慣行となっています。

(4) 指定代理人の現状

都道府県や指定都市レベルでは、本人訴訟や簡易な民事訴訟には限定しているものの指定代理人のみで訴訟遂行をした実績を有する自治体もあります。他方で、指定代理人を活用する場合であっても、訴訟代理人として弁護士を併せて選任する自治体も少なくありません。その理由として、経験や能力を持った職員がいない、年度をまたぐ事件であると担当者の異動があるため引き継いだ職員の負担が大きい、費用対効果を考えた場合には弁護士に依頼した方がよい、どのような訴訟においても弁護士専門的知見は必要であるなどの考えからです。

弁護士を訴訟代理人として選任するかしないかは別にして、やはり、これまで解説してきたように、指定代理人の積極的活用が自治体における組織全体の法務能力の向上に大いに役立つことには変わりありません。

ところで、近年、法曹有資格者を任期付職

員として採用している自治体も少なくありませんが、こうした職員を指定代理人として活用している自治体は、少数でしかありません。なぜ、自治体は、こうした有用な法務人材を指定代理人として活用しないのでしょうか。

その理由として、任期付職員が庁内の法律相談業務や人材育成を主な業務としており、指定代理人となれば本来の業務に差し支えるといった理由が多いようです。結局のところ、任期付職員が訴訟手続への関与が少ないの

は、そもそもの任用目的が異なるということでしょうか。

任用目的以外の理由ではどうでしょうか。訴訟は、簡易な訴訟や定型的な訴訟を除けば、訴訟手続や理論に明るいというだけではなく、裁判官とのコミュニケーション、訴訟の見通し、和解のタイミング、相手方代理人との交渉など実務における経験値の高さが求められる業務であり、豊かな臨床経験を有する顧問弁護士や自治体訴訟に多くの経験を有す

る外部の弁護士に依頼するという基本的思考が自治体にあるためではないかと思います。仮に訴訟経験豊富な任期付職員であっても、当該任期を超えて長期にわたって継続する訴訟があることを考えると、短期に終了することが明らかな訴訟を別にすれば、訴訟への関与を消極的に解さざるを得ない場合もあるでしょう。

なお、自治体における指定代理人の活用状況について、詳細については、宇那木正寛「大

図表 1 指定書の例

令和〇年〇月〇日

指定書

所属及びその所在地

〇〇市〇〇町 1 番 1 号

〇〇市

職・氏名

〇〇市環境部廃棄物課

課長 〇〇 〇〇

係長 〇〇 〇〇

〇〇市総務局政策法務課

主任 〇〇 〇〇

以上の者を地方自治法第 153 条第 1 項の規定に基づき、被告〇〇市長のために下記の事件につき、裁判上の行為を行う職員に指定する。

〇〇市長 〇〇 〇〇 印

記

原告 〇〇 〇〇

被告 〇〇 〇〇

管轄裁判所 〇〇地方裁判所

事件番号 令和〇年（行ウ）第〇号

事件名 産業廃棄物処理施設設置許可処分取消請求事件

図表 2 出廷者名簿の例

出廷者名簿		
期 日	令和〇年〇月〇日 午前 10 時 00 分	
事件番号	令和〇年（行ウ）第〇号	
当事者	原告・控訴人	〇〇 〇〇
	被告・被控訴人	〇〇市長
□原告 ■被告 □控訴人 □被控訴人 □参加人（行政庁）		
出 廷	選任代理人	弁護士 〇〇 〇〇
	指定代理人	〇〇市環境部廃棄物課 課長 〇〇 〇〇 係長 〇〇 〇〇 〇〇市総務局政策法務課 主任 〇〇 〇〇

規模自治体における法務人材活用の現状および課題について」自治研究95巻4号（2019年）98頁以下を参照してください。

（5）判決後の対応

口頭弁論が終結し、判決が出た場合には、内容を検討し、敗訴の場合には、控訴の検討を行います。控訴する場合には、判決書の送達を受けてから（初日不算入）2週間となっています（民訴法第285条）。

【民事訴訟法】

（控訴期間）

第285条 控訴は、判決書又は第254条第2項の調書の送達を受けた日から2週間の不変期間内に提起しなければならぬ。ただし、その期間前に提起した控訴の効力を妨げない。

このため、必要な準備をして期限内に控訴する必要があります。なお、控訴は、一審の裁判所に控訴状を提出して行うことになっています（民訴法第286条第1項）。

【民事訴訟法】

（控訴提起の方式）

第286条 控訴の提起は、控訴状を第一

2 略
審裁判所に提出してしなければならない。

また、勝訴したからといって安心してはいけません。控訴される場合に備えて準備する必要があります。相手方に控訴されたかどうか不明の場合には、一審裁判所の書記官室に問合せをすれば控訴されたか否かを教えてもらうことができます。

（6）地方公共団体の訴訟と議会の議決

地方公共団体の訴訟に特有の問題である議会の議決事項と訴訟の関係について説明します。地方公共団体が訴えの提起等をする場合には、議会の議決が必要とされています（自治法第96条第1項第12号）。これは、事件の当事者として、紛争を解決しようとする場合には、その紛争解決の手段の合理性などについて議会の判断にかからしめようとする趣旨からです。

なお、訴えの提起の段階で議会の議決を得ておけば、敗訴した場合の上訴については、改めて議会の議決を得る必要はないと解されています^③。しかし、議会と執行部との関係は法令に反しない限り、慣行が重視される傾向があるので、従来から控訴についても議会の議決を得ているといった慣行がある場合に

は、これを尊重すればよいでしょう。

【地方自治法】

第96条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

（1）～（11）略

（12）普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起（普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決（行政事件訴訟法第3条第2項に規定する処分又は同条第3項に規定する裁決をいう。以下この号、第105条の2、第192条及び第199条の3第3項において同じ。）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。）の規定による普通地方公共団体を被告とする訴訟（以下この号、第105条の2、第192条及び第199条の3第3項において「普通地方公共団体を被告とする訴訟」という。）に係るものを除く。）、和解（普通地方公共団体の行政庁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係るものを除く。）、あつせん、調停及び仲裁

に関すること。

(13) (15) 略

2 略

なお、議会の議決を得た場合には、当該事件の訴えの提起についての議決証明を添えて、控訴状を裁判所に提出する必要があります。

右のように、訴訟となれば、議会の議決が必要なのですが、応訴や訴えの提起であつても他の自治体の行政庁の処分や裁決に対する取消訴訟などの抗告訴訟を提起する場合は、議会の議決の必要はありません（自治法第96条第1項第12号、参考判例参照）。

【参考判例 最判平成23・7・27判自359号70頁】

※抗告訴訟について、自治体が控訴又は上告を提起するには、議会の議決を要しないとされた例

「地方自治法96条1項12号は、「普通地方公共団体がその当事者である…訴えの提起」について、その議会の議決を要する事項と定めており、この「訴えの提起」には、控訴若しくは上告の提起又は上告受理の申立てが含まれるものと解される。その一方で、同号は、この「訴えの提起」のうち、普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る当該普通地方公共団体を被告とする抗告訴訟に係るものについては、取消訴訟の被告適格を定める行政事件訴訟法11条1項の規定が同法38条1項により取消訴訟以外の抗告訴訟に準用される場合を含めて、抗告訴訟の種類の種別を問わず、その議会の議決を要する事項から除外している。

したがって、普通地方公共団体の行政庁の処分又は裁決に係る当該普通地方公共団体を被告とする抗告訴訟につき、当該普通地方公共団体が控訴若しくは上告の提起又は上告受理の申立てをするには、地方自治法96条1項12号に基づくその議会の議決を要するものではない。本件の本案訴訟は、行政事件訴訟法3条6項1号所定の義務付けの訴えに係る訴訟であり、上記の抗告訴訟の一類型であるから、抗告人が本件上告及び本件上告受理の申立てをするには、その議会の議決を要しない。

なお、上記の抗告訴訟につき当該普通地方公共団体が適法な控訴若しくは上告の提起又は上告受理の申立てをした場合には、その議会がこれらの取下げを求める旨の決議をしたとしても、これらの効力が左右されるものではない。このことは、本件上告及び本件上告受理の申立てについても同様である。」

ここで、注意が必要な点があります。議会

の議決が必要とされない支払督促の申立て（民訴法第382条）であつても、当該申立てに対する意義の申立てが行われ民事訴訟法第395条の規定により支払督促異議の申立ての時に訴えの提起があつたとみなされる場合には、議会の議決が必要です（参考裁判例参照）。

【民事訴訟法】

（支払督促の要件）

第382条 金銭その他の代替物又は有価証券の一定の数量の給付を目的とする請求については、裁判所書記官は、債権者の申立てにより、支払督促を発することができる。ただし、日本において公示送達によらないでこれを送達することができる場合に限る。

【民事訴訟法】

（支払督促の発付等）

第386条 支払督促は、債務者を審尋しないで発する。

2 債務者は、支払督促に対し、これを発した裁判所書記官の所属する簡易裁判所に督促異議の申立てをすることができる。

【民事訴訟法】

（督促異議の申立てによる訴訟への移行）

第395条 適法な督促異議の申立てがあつたときは、督促異議に係る請求については、その目的の価額に従い、支払督促の申立ての時に、支払督促を發した裁判所書記官の所屬する簡易裁判所又はその所在地を管轄する地方裁判所に訴えの提起があつたものとみなす。この場合においては、督促手続の費用は、訴訟費用の一部とする。

【参考裁判例】 最判昭和59・5・31判時1120号37頁

※支払督促異議の申立ての時に訴えの提起があつたとみなされる場合には、議会の議決が必要であるとされた例

「普通地方公共団体の申立に基づいて發せられた支払命令に対し債務者から適法な異議の申立があり、〈旧〉民訴法442条1項の規定により右支払命令申立の時に訴えの提起があつたものとみなされる場合においても、〈旧〉地方自治法96条1項11号の規定により訴えの提起に必要とされる議会の議決を経なければならぬものと解するのが相当である。右と同趣旨の見解のもとに、本件訴えは上告人市の議会の議決を欠き不適法であるとした原審の判断は正当であり、原判決に所論の違法はない。論旨は、畢竟、独自の見解に

基づいて原判決を論難するものであって、採用することができない。」

言うまでもありませんが、法定専決処分（自治法第179条）の要件に該当する場合や議会の委任による軽易な事項（自治法第180条）に該当する場合にも議会の議決は必要ありません。

【地方自治法】

第179条 普通地方公共団体の議会が成立しないとき、第113条ただし書の場合においてなお会議を開くことができないとき、普通地方公共団体の長において議会の議決すべき事件について特に緊急を要するため議会を招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき、又は議会において議決すべき事件を議決しないときは、当該普通地方公共団体の長は、その議決すべき事件を処分することができる。ただし、第162条の規定による副知事又は副市長の選任の同意及び第252条の20の2第4項の規定による第252条の19第1項に規定する指定都市の総合区長の選任の同意については、この限りでない。

2 議会の決定すべき事件に関しては、前項の例による。

3 前2項の規定による処置については、普通地方公共団体の長は、次の会議においてこれを議会に報告し、その承認を求めなければならない。

4 前項の場合において、条例の制定若しくは改廃又は予算に関する処置について承認を求める議案が否決されたときは、普通地方公共団体の長は、速やかに、当該処置に関して必要と認める措置を講ずるとともに、その旨を議会に報告しなければならない。

【地方自治法】

第180条 普通地方公共団体の議会の権限に属する軽易な事項で、その議決により特に指定したものは、普通地方公共団体の長において、これを専決処分にすることができる。

2 前項の規定により専決処分をしたときは、普通地方公共団体の長は、これを議会に報告しなければならない。

※指定の例

【（神戸市）市長専決処分事項指定の件】

地方自治法（昭和22年法律第67号）第180条第1項の規定により、市長において専決処分にすることができる事項を次の

とおり指定する。

(1) 目的物の価格が1件500万円以下である訴えの提起、和解及び調停又は不動産(賃借その他の権原に係るものを含む。)の管理上必要な訴えの提起、和解及び調停に関すること。

(2) 法律上市の義務に属する1件500万円(自動車事故によるものについては、自動車損害賠償保障法(昭和30年法律第97号)による保険金額の最高限度額)以下の損害賠償の額を定めること並びにこれに伴う和解及び調停に関すること。

(3) ～(5) 略

【(美馬市) 議会の委任による市長の専決処分事項に関する条例】

地方自治法(昭和22年法律第67号)第180条第1項の規定により、次に掲げる事項は、市長において専決処分することができる。

(1) 法律上市の義務に属する損害賠償額の決定で、当該決定に係る額が1件100万円以下のもの並びにこれに伴う和解及び調停に関すること。

(2) 市有の土地、建物及びその従属物の貸付け及び使用に係る訴えの提起、和解並びに調停に関すること。

なお、地方公営企業については、企業経営の裁量を広く認めるという観点から、訴えの提起についても議会の議決は必要とされていません。

【地方公営企業法】

(地方自治法の適用除外)

第40条 地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第96条第1項第5号から第8号まで及び第237条第2項及び第3項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しない。

2 地方公営企業の業務に関する負担附きの寄附又は贈与の受領、地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、あつせん、調停及び仲裁並びに法律上地方公共団体の義務に属する損害賠償の額の決定については、条例で定めるものを除き、地方自治法第96条第1項第9号、第12号及び第13号の規定は、適用しない。

(7) 訴訟に係る情報とその提供

訴訟が提起された場合、住民に報道機関を通じて情報提供するかどうかという問題があります。この点に関しては、自治体において

その情報提供に対する考え方が異なるため、一概に言うことはできません。しかし、説明責任を果たすとの観点から当該自治体において住民の関心が高いと思われる訴訟(住民訴訟など)が提起され、またその判決が言い渡された場合には、少なくともその判決の概要は、報道機関などを通じて公表すべきでしょう。

訴訟に係る情報を提供する場合には、住民からの多数の反応が予想される場合もあります。対応については、住民、議会、報道機関に事実とは異なる情報が提供されたり、提供される情報の量が一部の者に偏ることのないように、自治体の広報対応担当者と提供すべき情報の内容をあらかじめ決めておくことが適切です。

議会に対しては、議案とならない場合でも関係の議会常任委員会において、応訴や判決などの重要な事項についての報告は必要です。

ところで、報道機関や事案に高い関心を持つ議員個人から、判決書の写しの交付を求められる場合があります。この場合の対応としては、公文書として、当該自治体の情報公開制度により、組織の意思決定として開示するのが原則です。個人的に親しい記者や議員であっても、事実上の個人的な手渡しなどの対応は控えるべきでしょう。

注

(2) 抗告は「訴えの提起」に該当するか。民訴法第328条以下に定める「抗告」とは、終局判決（民訴法第243条）以外の裁判である決定や命令に対する不服を申し立てる手続であり、終局判決に対する上訴とは別のものである。このように「抗告」は、判決を求める「訴えの提起」とは異なるものであることから、「訴えの提起」には該当しないと解される。なお、民事保全法に基づく仮処分命令の申立てにおいても、議会の議決は必要ないと解されている。

(3) 松本英昭『新版 逐条地方自治法（第9次改訂版）』（学陽書房、2017年）374頁以下。

コラム 十任十色

手に職

県庁に入った最初の職場の集まりがあった。

とかく群れたがる県職員だが、もう50年以上前から続いているのは珍しい。それも年恰好も職歴もバラバラなのだ。これは、ひとえに当時の広田庶務係長の人柄と限りなく世話好きな庶務次席の細田による。

90歳を過ぎても矍鑠たる広田は3年その職場にいたのだが、そのころの部下がいつまでも慕って毎年集う。春は花見、夏は暑気払い、秋は旅行、冬は新年会と年に4回もあるが、世話好きな細田の企画の面白さもあって飽きずに続いている。

広田係長は定年まで係長だったから、その間に課長や部長に出世した職員もいる。広田のたつての希望で冒頭の挨拶は役所らしく一番偉かった者が行う。部長になったのは、坂上だけだから、以来彼がそのお役目だ。当時は新入職員なので席は末席で代表スピーチだ。百戦錬磨の彼もさすがにぎこちない。

もちろん、会の主役は広田だ。話題はかつての失敗談やら手柄話で、人事や異動などの生臭い話は一切ない。中にはその辺に言及しようとする者もいるが、広田が昔からのウィットやユーモア、時に睨みて舵取りをする。それが長続きの所以で、かつての係の雰囲気そのままに、和気藹々を絵に描いたような会となる。

興味深いことに、70歳、80歳でも現役を続けている人が多い。それも、係長止まりだった人ばかりだ。平職員のまま定年だった人も結構いる。管理職は引

退して無職だ。

現役といっても民間や関係団体への定年後の再就職である。管理職は65歳までは部長等の肩書で天下り再就職するが、それで引退してしまう。お次が控えているからだ。

係長や平職員だった人たちは行先でも大抵係長だ。つまり、実務を担っている。役所との契約業務や工事費の積算など、役所で培ったスキルがそのまま役に立っている。

しかも、広田の薫陶を受けたためだろう、実務が的確で手早だ。人当たりも良い。そうなると、職場が彼らを手放さない。欠かせない戦力となる。健康な限りいつまでもいてくれと経営者に懇願される。

残念ながら、管理職のスキルはその職場では必要ない。すでにそのポジションをこなしているプロパー職員がいるからだ。せいぜい役所幹部との顔つなぎやトラブル発生時の交渉役だ。それなら、3年交代で新しい幹部退職者に代わってもらった方がよい。すぐに賞味期限切れになるからだ。よほどの大物幹部でない限り役に立たなくなる。

広田係長は人柄の良さと裏腹に仕事には厳しかった。彼は口癖のように若い職員に言っていた。「長い人生だ、手に職だよ。事務屋だって技術屋だって実務能力だ。しかし、もっと大事なのは心身の健康だからな」

（新戸 拓）