

## 自治体に住民が代位して起こす住民訴訟制度の廃止に強く反対します

野放しの官官接待、首長・職員らの仕事にかまけた公費出張、はたまたお遊びの職員野球大会。これらにお灸をすえたのは市民が起こした住民訴訟です。不当に安く払い下げられた公有財産、逆に不当に高く買い上げられた有力者の私有財産、違法な補助金交付。これらを是正させたり、自治体の損害を取り戻したのも住民訴訟です。

大手企業が談合をやって、自治体発注の公共工事で自治体に巨額の損害を与える。首長や職員ではできない賠償請求訴訟に住民が完全と取り組んで綱紀を糾し、自治体が被った損害を回復する。これらの成果は、みな地方自治法が定める住民訴訟、住民が自治体に代わって提起する住民訴訟によるものです。

今政府は、こうした役割を果たしている住民が自治体に代わって（代位）起こす訴訟制度を廃止しようとしています。

私たちは、これに断固反対です。ご協力下さい。

全国市民オンブズマン連絡会議 事務局：名古屋市中区丸の内 3-6-41

リブレ法律事務所内

TEL 052-953-8052

FAX 052-953-8050

[ombuds@ac.npo.gr.jp](mailto:ombuds@ac.npo.gr.jp)

NPO・情報公開市民センター 事務局：東京都新宿区三栄町 10-1

橋爪ビル 2F

TEL 03-5368-1520

FAX 03-5368-1521

<http://www.jkcc.gr.jp>

## 目次

1.資料 – 住民訴訟はどんな役割を果たしてきたか	
2.新聞記事より	記事番号
(1)住民勝訴判決の新聞報道	...1 ~ 22
(2)専門家の意見	...23 ~ 27
(3)「談合についての主な損害賠償訴訟」一覧表(神戸新聞)	...28
(4)東京地裁、住民の公取審判への 「利害関係」認める(読売新聞)	...29
3.全国市民オンブズマン連絡会議・01年京都大会決議	
4.日本弁護士連合会の「意見書」	

資料 — 住民訴訟はどんな役割を果たして来たか

2001.10.18

全国市民オンブズマン連絡会議

- 前注
1. 別紙のリストは『判例地方自治』誌上で最近10年間に紹介された住民訴訟の判決を中心として、住民側が勝訴（もしくは勝訴的和解が成立）した主なケースのリストです。
  2. ただし、今回法改正が問題になっている「4号請求」だけに絞ったので、違法な公金支出の事前差止（1号請求）、怠る事実の違法確認（3号請求）などはリストアップされていません。
  3. 同じ事件について複数の審級の判決がある場合は、原則として最上級の判決だけをリストアップしました。
  4. 判決全体を便宜上次のように分類しました。

第1 公費天国を是正する住民訴訟

1. 議員や首長らの「視察」旅行
2. 議員野球大会
3. 架空の接待
4. 高額な飲食
5. カラ出張・ヤミ手当 その他

第2 放漫財政とたたかう住民訴訟

1. 公有財産の格安売却
2. 私有財産の高価買上げ
3. 民間法人に派遣した職員の給与負担
4. 違法な補助金交付
5. ズサンな契約管理

第3 巨悪とたたかう住民訴訟

1. 談合による不当利益
2. 暴力への屈服

第4 人権侵害とたたかう住民訴訟

5. このリストに記載されたもの以外にも上記要件に該当する判決はあると思いますので、補充・訂正の御指摘をお待ちします。

## 第1 . 「公費天国」の是正を追求する住民訴訟

### 1 . 議員や首長らの「視察」旅行

1. 1.28 高松高裁 徳島県吉野町議 1 3 名に、旅費 2 0 5 万円の返還を命令  
(バンコック、シンガポールへ 4 泊 5 日の買春ツアー)  
( 97. 9.30 最高裁判決も原判決を支持) 新聞記事 1
93. 2.23 奈良地裁 奈良県斑鳩町長らに旅費 5 9 万円の返還を命令  
( 3 泊 4 日の北海道旅行の大半が観光)
94. 8.10 神戸地裁 兵庫県稲美町長に 3 0 万円の支払を命令  
( 町議 1 8 名が沖縄旅行の出張命令を受けながら台湾旅行。  
2 7 0 万円の旅費は 3 年後に返還したが、遅延損害金未払い)
- 95.10.18 大津地裁 滋賀県豊郷町長に 5 6 万円の賠償命令  
( 観光旅行とまでは認められないが、条例上の制限を越えて支出)
96. 3.25 名古屋地裁 元愛知県議会事務局長に 6 0 0 万円の賠償を命令  
( 同県議会恒例の年度末県外出張のうち、大部分がカラ出張)  
新聞記事 2
97. 2. 4 甲府地裁 山梨県知事に 3 3 万円の返還を命令  
( 東南アジアへ一緒に旅行する県議 1 1 人に対し知事が餞別  
として 1 人 3 万円を交付)
99. 4.16 大阪高裁 大阪府高槻市議 5 名に対し、旅費 7 4 万円の返還を命令  
( 党務や観光と認められる部分の公務性を否認)  
新聞記事 3
- 00.12.12 和歌山地裁 和歌山市議ら 2 1 名に対し旅費 2 2 0 万円の返還命令  
( カレー毒物混入事件直後に、青森ねぶた祭を「視察」した  
旅行全体の公務性を否認) 新聞記事 4

### 2 . 議員野球大会

00. 4.26 東京高裁 新潟県議 2 9 人に対し 2 5 4 万円の返還を命令  
新聞記事 5
00. 4.28 秋田地裁 県議 2 0 人に対し 3 2 0 万円の返還命令

- 00.9.5 福島地裁 県議24人に対し240万円の返還命令
- 00.9.28 高松高裁 県議に対し183万円の返還を命令
- 00.10.26 福岡高裁 大分県知事に対し職員分の旅費10万円の返還命令
- 00.10.31 山形地裁 前県会議長に対し参加県議分の旅費410万円の返還を命令

### 3. 架空の接待

- 94.2.18 大阪地裁 大阪府水道局長らに118万円の返還を命令  
(他府県の職員を接待したように仮装し、身内だけで飲食)
- 94.4.21 大阪地裁(和解) 同趣旨の第2次訴訟について、もと総務部長が68万円プラス利息を支払うことを約束
- 95.10.20 京都地裁 もと民政局課長に対し69万円の返還を命令  
(他府県の同和行政担当者の接待を仮装)
- 95.12.8 京都地裁 もと民政局長らに対し430万円の返還を命令  
(上と同様のケース)
- 96.2.8 大阪地裁(和解) 大阪市の前市長ら幹部職員が、請求金額と利息の満額に相当する2200万円を市に返還したことを確認  
(私的な飲食に公金を使用)
- 96.3.28 仙台地裁(和解) 宮城県財政課長らに対し架空接待のための食糧費支出1900万円を請求した訴訟について、被告側が非を認め、県庁が全体として使途不明金の根絶に努めることを約束したので訴を取下げ。
- 96.11.22 徳島地裁 もと県監査事務局長らに1万5000円(遅延損害金)の支払を命令  
(県監査委員が、他県の監査委員との懇談を偽って仲間内で飲食。提訴後、元本分だけは返還)
- 97.10.14 札幌地裁 北海道長幹部職員らに457万円の返還を命令  
(国の補助金を使った中央官僚の接待だが、一部は架空、残りは不必要であって、いずれも違法と認定) 新聞記事6
- 98.12.10 東京高裁 静岡県東京事務所次長と同県監査委員に37万円の返還を命令

(中央の官僚の接待を擬装した私的な飲食と認定)

新聞記事 7

99. 6.25 秋田地裁 県教育長に対し、6件の食糧費支出相当額の返還を命令  
(公務員同士の酒食を伴う会合の公務性を否定)
01. 4.13 千葉地裁 県知事に対し75万円の返還を命令  
(監査事務局による懇談会の開催は架空である疑いを払拭できないと認定)

#### 4. 高額な飲食

- 96.11.22 大阪高裁 大阪府泉南市幹部らに27万円の返還を命令  
(接待の相手方の地位、氏名が明らかにされない場合は一般職員と見なし、1回6000円を超える支出は、裁量権の濫用と判断) 新聞記事 8
97. 4.25 東京地裁 都監査事務局長に80万円の返還命令  
(関東地方1都9県の監査委員と事務局職員計81名の懇談会をホテルで開き、会場費以外に220万円を支出、コンパニオンやプロの司会者のギャラなどは行きすぎ)
98. 8.27 東京地裁 都下水道局長に64万円の返還命令  
(「大都市下水道会議」の懇親会が終わった後のカラオケ二次会の公務性否定)
98. 9.21 大津地裁 滋賀県空港整備所長らに196万円の支払いを命令  
(中央官僚や町職員、地権者らの接待のうち1人8000円を超える部分は裁量権の濫用)
- 98.12.21 大阪地裁 大阪府吹田市長らに43万の返還命令  
(特殊法人理事長らの接待のための支出のうち1人10,000円を超える部分は裁量権の濫用)
00. 6.20 神戸地裁 神戸市長らに対し39万円の返還を命令  
(懇談会費用のうち、外部者の接待は1人8000円、市の関係者は1人4000円を超えれば違法)
- 00.10.31 神戸地裁 兵庫県幹部らに対し12万円の返還を命令

- (懇談会費用のうち、外部者の接待は1人8000円、県の外部団体職員などは1人6000円までが限度)
- 00.12.12 高松高裁 県議35名らに321万円の返還を命令  
(2泊3日の県外視察に際し、連日1人あたり29,000円の飲食費の支出は違法)
- 01.3.22 福岡地裁 北九州市長ら71名に1340万円の返還を命令  
(1人あたり5000円を超える食糧費の支出は原則として違法) 新聞記事9
- 01.5.17 金沢地裁 県知事らに58万円の支払を命令  
(誘致した企業の幹部を料亭で芸妓をあげて接待するのは公務性なし)
- 01.10.17 福井地裁 県知事らに13万円の支払を命令  
(欧州視察旅行の際、県の規定の上限を大幅に超える高級ホテルに宿泊)

## 5. カラ出張・ヤミ手当その他

- 97.1.23 大阪地裁 もと大阪市長らに5970万円の返還を命令  
(職員全員に一律に超勤手当を支給したのは条例違反。  
98.10.28大阪高裁で、現職管理職らが合計1億円を市に返還するという内容で和解成立) 新聞記事10
- 97.9.10 和歌山地裁(和解) 県監査事務局職員の「水増し出張」について、過払い分8万円余を県に返還。  
和解調書上も「不適切な支出」と確認。
- 97.11.28 高知地裁 (裁判外で解決) 県職員が住民の請求に応じタクシー代13万円を県に返還  
(公務と無関係にタクシー券を支給)
- 97.12.18 宇都宮地裁 宇都宮市長に413万円の支払いを命令  
(夏期一時金上積みの便法として超勤を仮装)
- 98.7.17 札幌地裁 札幌市長に対し、200万円の支払いを命令  
(長期欠勤による労組専従者に対し給与等6000万円余を

支払ったことは違法、ただし元本は組合から返還済みなので、遅延損害金のみ)

98.10.29 名古屋地裁 前名古屋市長らに4665万円の返還を命令  
(市議全員を、内規で設置した市長の諮問機関「市政調査会」の委員に委嘱し、登庁しただけで「調査費」を支給)  
新聞記事 11

00.8.10 大阪地裁 大阪府美原町長に100万円の返還を命令  
(「特殊勤務手当」を要件に該当しない職員にバラマキ)

01.3.20 大津地裁 滋賀県志賀町長に73万円の返還を命令  
(新庁舎完成式の出席者130人に各5000円の商品券を「記念品」として配布したのは違法)

01.4.12 京都地裁(裁判外で解決) 京都府加茂町長が住民の請求に応じ6万円を返還  
(府議選や近隣町長選の「陣中見舞」を公金から支出)

## 第2．放漫財政とたたかう住民訴訟

### 1．公有財産の格安売却

92.1.17 福井地裁 福井県松岡町の町有地と私有地の交換契約を無効とし原状回復を命令(3倍の価格差)

94.7.11 熊本地裁 熊本県植木町の町有地と私有地の交換契約を無効とし原状回復を命令(10倍の価格差)

98.7.28 大阪高裁 天理市から土地の払下げを受けて転売利益を得た建設会社に対し12億5000万円の賠償命令

(市が9億8000万円で払下げた土地を、建設会社は半年後に40億でデパートに転売) 新聞記事 12

01.2.7 東京高裁 川崎市幹部にワイロを贈って市有地の払下げを受けた契約を無効とし原状回復を命令

(1850万円のワイロの見返りに、当初約7億2000万円

と評価されていた土地を、鑑定士に命じて評価を下げさせ4  
億5000万円で払い下げ) 新聞記事13

## 2. 私有財産の高価買上げ

99.12.27 名古屋高裁 名古屋市長らに対し2億1000万円の賠償を命令  
(世界デザイン博終了後、同博の赤字隠しのため、施設の残  
骸を10億円で市が購入) 新聞記事14

98.5.18 仙台高裁(和解) 仙台市が、今後の土地の取得にあたっては、特定の  
鑑定士だけに依頼せず、かつ鑑定書を公開することを約束  
したので、訴え取下げ  
(大年寺山公園用地として私有地を適正価格より10億円高  
く購入したので、市長らに同額の賠償を請求)

01.1.31 前京都市長に対し約4億7000万円の賠償を命令  
(開発業者からゴルフ場用地を適正価格の2倍以上の価格で  
購入)

## 3. 民間法人に派遣した職員の給与負担

94.10.25 東京高裁 埼玉県上尾市都市開発公社に対し3662万円を市に返還  
するよう命令  
(上尾駅ビルを管理する同三セクに対し市の職員を派遣して  
給与を支給)

95.2.28 広島高裁岡山支部 岡山県備前市の三セク、備前総合開発に対し、400  
万円を備前市に返還するよう命令  
(ゴルフ場を開発するための同三セクに市の職員を派遣して  
給与の一部を支給)

96.2.14 福岡地裁 福岡県勝山市長に対し283万円の支払いを命令  
(不動産会社へ研修名目で職員を派遣し、給与を負担)

99.3.31 東京高裁 神奈川県茅ヶ崎市長と同市商工会議所に対し、441万円  
の支払を命令  
(商工会議所へ市の職員を派遣して給与を負担。最高裁 98.

01. 6.28 広島高裁岡山支部 岡山県が出資するチボリ・ジャパン社に対し2  
2億6000万円を県に返還するよう命令  
(倉敷チボリ公園を運営する同社に対し県の職員を派遣して  
給与を負担) 新聞記事15

#### 4. 違法な補助金交付

- 99.11.19 高松高裁 徳島県三加茂町の元町長に対し774万円の返還を命令  
(町内会役員の慰安旅行に1人あたり5万円の補助金を交付)
- 99.12.15 東京高裁 埼玉県川口市の元市長に対し710万円の返還を命令  
(町内会長らによる海外視察旅行の費用を補助)
01. 3.19 大分地裁 大分県挾間町の元町長に対し300万円の返還を命令  
(放漫経営のため赤字が嵩積した三セク、「挾間町陣屋の村」  
に800万円の補助金を交付)
01. 5.29 広島高裁 山口県下関市の元市長に対し3億4100万円の返還を命令  
(倒産した三セク、日韓高速船(株)の銀行債務を保証義務のない  
市が肩代わり) 新聞記事16

#### 5. ズサンな契約管理

- 96.10.16 富山地裁 富山市長に対し200万円の支払を命令  
(市の「里山整備事業基本計画」の策定を林野庁の外郭団体に  
2000万円で委託。同団体は単なるトンネルで実際の  
業務は民間会社が1800万円で受託)
99. 2.10 前橋地裁 草津町開発協会に対し、9000万円の返還を命令  
(県から町に支払われたゴルフ場整備委託費を、町長が議会  
にはからず、予算に計上しないまま協会にトンネル支出)

### 第3．巨悪とたたかう住民訴訟

#### 1．談合による不当利得

- 00.3.28 鳥取地裁 東芝と下水道事業団に対し、1658万円を鳥取県に支払うよう命令  
(県が事業団に委託した下水処理場電気設備工事について、事業団と随意契約を結ぶ東芝が予定価格ラインで受注できるよう、他社と事業団職員が協力。)
- 00.3.31 大阪地裁 大阪府阪南市の建設業者6社に対し、9270万円を市に支払うよう命令  
(同市の発注した中学校校舎新築工事の入札について談合)
- 00.7.14 名古屋地裁 建設業者5社と名古屋市幹部らに対し9億円を市に支払うように命令  
(同市の発注したごみ焼却施設新南陽工場建設工事の入札について談合) 新聞記事17
- 00.11.15 富山地裁 県内建設業者8社に対し、829万円を富山県に支払うよう命令  
(県農林部発注の土木工事の入札について、談合)
- 00.12.7 津地裁 三重県久居市内の建設業者に対し、1億1979万円を同市に支払うよう命令  
(同市の発注する公共下水道関係土木工事の入札について談合)
- 01.3.8 大阪高裁 横河電機ほか4社に対して、4571万円を奈良県に支払うよう命じた奈良地裁99.10.20判決を支持  
(奈良県の発注した浄水場計装設備工事の入札について談合) 新聞記事18
- 01.2.28 名古屋地裁(和解) 尾北建設業協会加盟の建設会社14社が愛知県に対し6000万円を支払うことを約束  
(県および名古屋市発注の土木工事の入札をめぐる談合)
- 01.3.29 津地裁 東芝、富士電機、下水道事業団らに対し、三重県に5443万円、四日市市に1685万円を支払うよう命令  
(同県、市が事業団に委託した下水処理場電気設備工事の入札について談合)

01.7.5 津地裁 大手機械メーカー クボタに対し、四日市市に1307万円を支払うよう命令

(同市が水道用鋳鉄管購入のために行なう入札について談合)

01.9.7 名古屋地裁 三菱電機と下水道事業団に対し、5692万円を名古屋市に支払うよう命令

(同市が事業団に委託した下水処理場電気設備工事の入札について談合) 新聞記事19

01.9.19 松江地裁 東芝、富士電機、下水道事業団に対し、2964万円を鳥取県に支払うよう命令

(同県が事業団に委託した下水処理場電気設備工事の入札について談合)

01.10.12 広島高裁松江支部 一審鳥取地裁判決(00.3.28)を支持(ただし損害認定は減額)して、東芝と下水道事業団に対し、830万円を鳥取県に支払うよう命令 新聞記事20

## 2. 暴力への屈服

96.4.11 大津地裁(和解) 草津市が暴力団幹部に私有地を安売りし、かつ「残土処理費」の名目で700万円余を支払ったことに対し、裁判外で土地の原状回復をした上、裁判上の和解として解決金400万円の支払をさせた。

97.4.25 京都地裁 暴力団幹部に対し6883万円を京都市に返還するよう命令(99.9.17 上告棄却で確定)

(京都市住宅局の幹部が住宅用地買収をする際に、暴力団に脅され、架空の補償事由を作文して1億5000万円を支出。なお訴訟中一部弁済。) 新聞記事21

## 第4. 人権侵害とたたかう住民訴訟

97.4.2 最高裁 靖国神社への玉串料を公金から支出したのは憲法の政教分離

原則に違反すると判断し、愛媛県知事に17万円の返還を命じた松山地裁の89.3.17一審判決が確定

新聞記事 22

- 98.7.17 高知地裁 高知県十和村長に600万円の返還を命令  
(村内の2つの神社の修復費として同額の補助金を支出)
- 98.12.15 大阪高裁 滋賀県と近江八幡市が献穀祭に計560万円を補助したのは違憲と判断  
(ただし知事・市長の過失を否定し賠償は認めず)
- 01.4.28 松山地裁 愛媛県新宮村長1545万円の返還を命令  
(村内の観光施設内に観音像を設置)

## 自治体を「談合業者・悪徳業者の守護神」にする住民訴訟制度の改悪に反対する

2001年8月5日

全国市民オンブズマン連絡会議

第8回京都大会参加者一同

今年3月9日、政府は住民訴訟制度の性格を根本的に変える法案（地方自治法改正法案）を国会に上程した。法案は、さきの国会では継続審議となったが、政府は次の国会での成立をねらっている。

住民訴訟はこれまで、地方自治体の違法な財務会計行為を是正する上で大きな役割を果たして来た。市民オンブズマン活動においても情報公開請求と監査請求・住民訴訟は車の両輪だ。今回の法案は、住民訴訟制度を骨抜きにした上、**地方自治体に「住民訴訟つぶし」の役をつとめさせようとするもの**である。われわれオンブズマンは、次の理由により、この法案に断固反対する。

1. 住民訴訟の諸類型の中でも、住民が自治体になり代って、不法な利益を得た第三者や重大な任務違反をした首長らの責任を追及するという類型の訴訟 代位請求訴訟 の数が最も多い。

今回の法案が成立すると、住民が第三者や首長個人を直接訴えることは禁止され、自治体の執行機関に対して間接的に「『損害賠償等の請求をすること』を請求する」訴訟（！）を提起するという迂遠な方法だけが許される。

この「第1ラウンド」の訴訟において原告住民側が「第三者や首長は遵法行為をした、ク口である」と主張・立証するのに対して被告自治体側は、「彼らの行為は適法である、シロである」と応戦することになる。つまり、これまでのように住民が自治体を代位するという関係はなくなり、**住民と地方自治体の関係は敵対的なものとみなされ、自治体の努力は住民訴訟をつぶすことに向けられる**。もちろん被告側弁護士の費用は自治体の公金から支出される。

そして「第1ラウンド」で住民の勝訴が確定すると、最終的解決のための「第2ラウンド」が始まるが、ここでは住民の出る幕はない。自治体がそれまでの姿勢を一転して（？）第三者や首長の責任を追及するという、密室内お手盛方式である。

野球にたとえれば自分のチームのエースがなんと相手チームのマウンドに立ち（第1ラウンド）ようやくこれを打ち負かしたのに、「優勝決定戦」は、相手チームだけで、それもグラウンド上でなくロッカールームの中でやる（第2ラウンド）というようなものである。

2. 政府は「住民訴訟の被告となるという負担から首長や職員を解放する」ためにこのような制度改革が必要だ、と言うが、この説明は間違っているし、この説明は真っ赤なウソだ。

第 1 に、新しい制度ができると、自治体が身体を張って庇うのは首長や職員だけではないということが隠されている。代位請求訴訟のうち約 4 分の 1 は、談合業者など自治体と取引をした第三者を被告とするものだ。たとえば 1 昨年公正取引委員会が摘発したゴミ焼却炉談合は、三菱重工業など大手機械メーカー 5 社が 4 年余りの間に 60 件の工事について談合を行ったというケースだが、受注金額は合計 9260 億円にのぼる。この 60 件のうち 18 件（受注金額 4800 億円）について、全国で 11 のオンブズマンによる住民訴訟が進行中だ。

賄賂を使って公有地を安く払下げさせたり、民間では売れない土地を自治体に高く買い取らせたりした悪徳業者を被告とする訴訟もある。請求金額を基準にすれば代位請求訴訟の大部分は第三者を被告とする事件だと言ってよい。

このような第三者被告事件についても、**自治体を談合業者を庇う側、つまり住民訴訟を圧殺する側に立たせようとする**のがこの法案の特徴である。

第 2 に、被告とされる首長や職員個人は、現行法の下でも自治体による十分な庇護を受けている。すなわち自治体が被告側に参加することを申出た場合には、裁判所はほぼ例外なくこれを許可している。首長や職員個人と自治体とが同じ弁護士を依頼することにより、その費用は実質的に自治体が負担している。自治体の参加がはばかれるような事件でも、結果として首長・職員側が勝訴すれば、弁護士費用は自治体が負担する。被告として**住民訴訟を受けて立つ首長・職員は、現行法の下でも「親方日の丸」の「殿様訴訟」をやっている** 訳である。

第 3 に、住民訴訟の数は、全国市民オンブズマン連絡会議の設立以後増加しているとは言え、3300 の自治体に対し提訴件数は 1 年間に 260 件程度にとどまる。平均して都道府県と政令市は 1 年に 1 件、一般市は 10 年に 1 件の割合にすぎない。このことは**黙過できない事案だけが訴訟に持ち込まれている**、ということの意味する。真面目に働いている普通の公務員にとって住民訴訟が「負担」であるなどと呼ぶには、100 年は早いと言うべきだろう。

3. 要するに、「住民訴訟の被告となるという負担から首長や職員を解放する」というのは全くの口実に過ぎない。**法案のねらいは自治体を首長・職員だけでなく、談合業者や悪徳業者ら遵法行為者すべての「守護神」にすることにある**。このことは、「住民訴訟つぶし」のために**多数の公金を投入することであり、また自治体と談合業者・悪徳業者との癒着を促進する**ことに他ならない。

われわれはこの第 8 回京都大会を契機として、地方行財政の浄化、住民自治の確立や住民参政権の伸長をめざす、すべての国民と手をつないでこの悪法の成立を阻止する運動を展開する。

以上

**住民訴訟の訴訟形態を変更する  
地方自治法等の一部改正案についての意見書**

2001年5月9日

日本弁護士連合会

## はじめに

今般、地方自治法等の一部を改正する法律案（以下「改正案」という。）が国会に上程されているが、この「改正案」のなかで同法242条の2第1項の住民訴訟中所謂「四号請求」の訴訟形態が大幅に変更されようとしている。

地方自治法に規定されている住民訴訟の制度は、地方公共団体の住民の直接参政の手段の一種であり、間接民主制を補完する直接民主制の一方式として重要な制度である。

したがって、住民訴訟の制度改正には十分な配慮が必要とされるところであるが、今回の「改正案」には地方自治の本旨にかかわる重要な改悪となる部分を含んでいるので、住民訴訟の訴訟形態の変更（改正案第242条の2関連）に関し、以下のとおり意見を述べることにする。

## 第1 意見の趣旨

当連合会は、今回の住民訴訟の訴訟形態を変更する地方自治法等の一部改正案について、地方公共団体の活動に対する住民の統制機能を著しく後退させることになるので、反対である。

## 第2 意見の理由

1. 「改正案」の骨子は、現行法で認められていた住民から当該地方団体の長や職員等に対する「直接請求」（4号訴訟）を変更し、住民が執行機関に対して義務の履行を求める訴訟（履行請求訴訟または賠償命令等請求訴訟）に変えるものである（改正4号訴訟）。したがって、従来は当該職員等に直接賠償の請求等ができたが、「改正案」では住民が先ず執行機関に対して第一次訴訟としての「履行請求訴訟」等を提起し、これが裁判所に認められ、これが確定した場合地方公共団体の長又は監査委員（被告が団体の長の場合）が当該職員等に対し第二次訴訟としての履行の請求（賠償命令、損害賠償訴訟等）をなすことになる。このように「改正案」は住民の直接請求を間接請求に変更するというものである。

さらに従来は4号訴訟では、4号前段請求（当該職員等に対する「損害賠償請求」及び「不当利得返還請求」と、4号後段請求（当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に対する「法律関係不存在確認請求」、「損害賠償請求」、「不当利得返還請求」、「原状回復請求」、「妨害排除請求」）の類型が認めら

れていたが、「改正案」では「法律関係不存在確認請求」、「原状回復請求」、「妨害排除請求」を廃止している。

2. しかし、現行の住民訴訟は、住民の直接参政の有力な手段の一つとして地方公共団体の機関や職員の違法な財務運営を予防・矯正し、司法統制を通じて地方公共団体と住民の利益を擁護し、自治運営を監視する上で重要な役割を果たしつつあることを考えると、「改正案」は住民の直接的な訴権を奪い、住民参政の制度を後退させるものであり、地方自治の本旨（住民自治）に反し不当と言わざるをえない。また、仮に現行の直接的な住民参政制度を「改正案」のように間接的な制度に改正するなら、広く国民の意見を聞く機会を設けるべきであるのに、そのような手続を経ずに改正するのは手続的にも不当である。

また、「改正案」には、次に述べるような住民訴訟の根幹にかかわる重要な問題点がある。

第1に、現行の住民訴訟では1回で解決できたものが、「改正案」では2段階の訴訟となり解決までに長時間を要し訴訟経済に反する。特に、第一次訴訟で住民が勝訴しても、当該職員等から取消訴訟を提起されると、その取消訴訟の判決が確定するまで第二次請求は訴訟手続を中止しなければならず（改正法243条の2の7項）、解決を著しく遅延させる結果となる。

第2に、住民は第一次訴訟には参加できるものの、第二次訴訟手続には参加できず、第二次訴訟手続では地方公共団体とその職員が当事者となるから、馴れ合い訴訟の危険がある。例えば第二次訴訟手続で低額の和解をする等である。

第3に、「法律関係不存在確認請求」、「原状回復請求」、「妨害排除請求」の訴訟類型を廃止する結果、例えば違法な契約で地方公共団体の長から財産を取得した（払い下げを受けた）相手方に対し違法状態の回復を求める場合には、242条の2の2号請求、3号請求で勝訴し、これに基づく団体の長の違法是正の措置を待つことになるが、団体の長の違法是正の措置については法律上の拘束性が規定されていないため、相手方に対する関係でも違法状態の是正を図ってきた現行法と比べて、実効性が減退することは避けがたい。加えて「改正案」が、住民訴訟の対象となる違法な行為又は怠る事実について、民事保全法による仮処分をすることができなくしている（改正法242条の2の11項）こととあわせて、著しく違法状態は

正の手續保障に欠ける制度になってしまう危険がある。

3. 現行法に基づく住民訴訟は、愛媛県の玉串料支出に対する損害賠償請求事件や下関市の第三セクターへの補助金支出に対する損害賠償請求事件、さらには各地で問題となっている官官接待問題、カラ出張問題、談合による公共事業の工事費増額分の返還請求訴訟等々で、地方自治の本旨たる住民自治の実現に資する多くの行政の改善にむけた実績をあげてきており、これらの実績を衰退させる危険のある今回の「改正案」には反対せざるをえないのである。

現状では「改正案」のような行政による自己統制方式に重点を置くのは時期早尚であり、現行の裁判所による司法統制方式に重点を置く制度を維持すべきと考えるものである。

4. 以上のとおり、今回の「改正案」は、主権者である住民が司法を通じてその執行機関や職員の不正・違法を正すことによって、地方公共団体の健全かつ適正な自治を確保しようとする住民訴訟の目的、趣旨、手續を著しく制限するものと言わざるをえない。今日、当連合会は国民に開かれた司法の実現にむけて全力をあげて取り組みを行っているが、この立場からみても、住民が違法行為や怠る事実にかかわる執行機関や職員、相手方らを直接の被告として行ってきた住民訴訟の意義と実績にてらし、この制度の活用の機会を拡大する必要性こそあれ、これを制限することは時代に逆行するものと言わざるをえない。

よって、当連合会は、今回の住民訴訟の訴訟形態を変更する制度改悪には反対するものである。

以 上