

## は し が き

本書は、住民訴訟制度に関して私がこれまで公表してきた論文の中から今日的意義があると思えるものを再編成して一書にまとめたものである。住民訴訟については、大学院を修了して助手となった頃から今日に至るまで研究を進めてきており（「あとがき」参照）、本書は、そのような私の住民訴訟研究の集大成である。

住民訴訟は、住民なら誰でも原告となり、地方公共団体の財務会計行政の違法の是正や損害の回復を求めることができる訴訟である。アメリカの納税者訴訟に倣って戦後間もなく地方自治法に導入された訴訟であり、当初は余り利用されなかったが、平成7年（1995年）頃から次第に活用されはじめ、最近では1年間に900件近くの住民監査請求が出され、300件近くの住民訴訟が提起されるようになってきている（「第3部第1章への〔追記〕」参照）。

住民訴訟は、量的に増大しているのみならず、質的にも地方公共団体の財務行政（さらには行政活動一般）に強いインパクトを与えている。住民訴訟によって、カラ出張や官官接待の是正、第三セクターへの職員派遣方法の改善、議員の政務活動費支出の適正化、補助金支出の公益性の確保、土地購入契約（購入価額）の適正化、談合による損害の回復、政教分離原則違反の是正などが実現されてきている。住民訴訟は、情報公開条例と共に、住民による自治体行政の法的統制手段として、極めて有効な武器となっている。

他方で住民訴訟（とくに職員等に対する損害賠償請求を求める4号請求訴訟）は、地方公共団体の長や職員個人にとっても無視できない訴訟となっている。住民訴訟の中には何十億円もの損害賠償を職員等に請求するものがあり、時には何億円もの損害賠償責任を実際に長や職員に課す判決も出されている。従来の慣行が裁判所によって違法とされることもあるので、長や職員は常に住民訴訟の動向に気を配り、行政活動を法的に見直していかなければならない。

住民訴訟は、行政事件訴訟法では「民衆訴訟」として位置づけられており、抗告訴訟が中心の行政訴訟のいわば周辺に位置づけられる訴訟であって、大学の講義でも詳しく取り上げられることがない。しかし、住民訴訟は、1年間に提起される行政訴訟の中でも量的にかなりの比率を占めており、質的にも住民

訴訟の中で実に多種多様な行政活動の違法が争われている。住民訴訟についての知識は、自治体職員や行政法を学ぶ学生にとって、さらには自治体行政のあり方に関心を持つ市民や法律家にとって、不可欠の知識になっていると思われる。

本書は、住民訴訟に関する包括的な研究書であり、大きく3つの部分に分かれている。

第1部は「住民訴訟制度の概略」を説明している。第1章では、「住民訴訟・住民監査請求制度の概略」として、住民監査請求制度と住民訴訟制度の仕組み、その運用の中で問題となる法的論点などを、網羅的に、可能な限り平易に解説している。第2章では、「行為類型別にみた財務会計行政の違法性」として、これまでの住民訴訟によっていかなる違法が認定されてきたのかを、公金の支出、契約の締結、財務会計上の不作為、政教分離に分けて、かなり詳細に紹介している。

第2部は「住民訴訟の法的統制」というタイトルの下で、住民監査請求や住民訴訟に係わる重要な論点について、リーディングケースとなった最高裁判決の判例批評の形で解説している。監査請求対象の特定性、監査請求期間制限、監査委員の行為と国家賠償訴訟、住民訴訟の対象、4号請求訴訟の被告適格、賠償命令と4号請求訴訟との関係、3号請求訴訟の法的特質など、第2部で検討した論点に関する判例法理は、おおむね昭和60年（1985年）～平成11年（1999年）の最高裁判決により形成され、今日でも妥当している。第2部に収めた論考はかなり以前のものであるが、これらの判例法理の生成段階での分析として、今日もなお再確認しておく意味があるだろう。

第3部は「住民訴訟制度改革論」というタイトルの下で、住民訴訟制度がもつ意義と問題点や、住民訴訟制度改正の内容などを検討している。住民訴訟でどこまで一般行政上の違法が争えるのかという問題や、4号請求訴訟における職員への過大な負担の問題をいかに解消すべきかという問題などにつき、学説や判例を引いて検討した上で、解釈論的提言、立法論的提言を提唱している。また、議会の債権放棄議決と住民訴訟との関係についても、平成24年（2012年）最高裁判決前後の学説と裁判例などを批判的に検討している。地方自治法改正（平成14年改正、平成29年改正）による住民訴訟制度の改正の経過と内容についてもかなり詳しく検討している。

住民訴訟制度を知りたいと考える読者には、まずは第1部を読んでいただきたい。そうすれば、住民訴訟制度とその運用実態に関する体系的な知識が身につくであろう。さらに第1部では、類書が取り上げていない論点も解説しているので、既に住民訴訟について一定の知識を持っている読者にとっても有益な記述が含まれているのではないかと自負している（第1部での解説は「住民訴訟事典」としても活用していただけるのではないかと考えて、本書の巻末に「付録：第1部 詳細目次」を付けることにした）。

住民訴訟制度に強い関心がある読者、住民訴訟制度を深く研究したいと考える読者には、第2部と第3部に収めた諸論文を是非読んでいただきたい。住民訴訟が地方公共団体の財務行政（さらには行政一般）の適正確保に果たしている役割をより一層高める、と同時に、住民訴訟がもたらす問題点を少なくするために、住民訴訟をめぐる議論が活発になされることを願っている。さらに、本書では触れられなかったが、国の財務行政（さらには行政一般）の適正確保のために、国においても住民訴訟（国民訴訟？）のような制度が導入されることを期待したい。

本書に収めた論文は、40年近く前の論文から昨年公表した論文まで、かなり長いスパンで書かれたものであるが、基本的に公表時のままに収録している（研究者の敬称なども公表時のままである）。執筆時点以後の法律改正等については、可能な限り、本文中に追記した（〔 〕の中に追記している）。また、各論文公表後の大きな変化については、各章の末尾に、「○章への〔追記〕」としてまとめて補足説明している。

さらに本書の再校ゲラを校正中に、4号請求訴訟における第2段階の訴訟（住民訴訟で確定した債権の回収訴訟）で和解が行われるという（平成14年改正で訴訟形式が変更されてから初めての）出来事があった。住民訴訟の趣旨を歪めるおそれのある出来事であるので、この点についても、急遽、「第3部第2章への〔追記〕-3）」で問題の所在を指摘している。

なお、本書公刊後の住民訴訟をめぐる新しい動向については、加除式出版物である行政訴訟実務研究会編『行政訴訟の実務』（第一法規）に収められている「補論3：住民訴訟制度」（曾和執筆）で適宜補充して行く予定であるのでこれを参照していただきたい。

末尾ながら、本書の初校ゲラの段階で、津田和之さん（神戸山手法律事務所弁護士、関西学院大学司法研究科教授）と小谷真理さん（同志社大学政策学部准教授）のお二人に通読をお願いし、貴重な指摘を多数いただいた。ここに記して感謝申し上げたい。また、本書の刊行については、第一法規の小野寺佳奈子さんに大変お世話になった。出版不況の中で、本書のような研究書の公刊に賛同していただき、判例索引や事項索引などの面倒な仕事を丁寧にこなしていただいたことにお礼を申し上げたい。

2023年6月

曾和俊文

[第1部]

# 住民訴訟制度の概略



## 第1章

# 住民訴訟・住民監査請求制度の概略

## 第1節 はじめに

住民訴訟制度は、地方公共団体の財務会計行政に違法があると考えられる場合に、住民が、裁判所に対して、違法な財務会計行政の是正を求め、あるいは、違法な財務会計行政の結果地方公共団体に生じた損害の回復を求めて、裁判を起すことを可能にする制度である。

原告となる住民は、自らの権利利益の回復を求めて出訴するのではなく、地方公共団体の財務会計行政の適法化を求めて出訴する。このような「自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起する」訴訟を、行訴事件訴訟法（以下、本書では「行訴法」と省略する）は「民衆訴訟」と名付けている。

第1章では、住民訴訟と住民監査請求の制度についてその概略を説明する。はじめに、読者にとって、住民訴訟制度を理解することの意義を確認しておこう。

### (1) 住民訴訟を正確に理解することの重要性

住民訴訟制度について正確な理解をもつことは、住民にとっても、公務員（とりわけ地方公務員）にとっても、必須の課題となっている。その理由としては、以下の3つの事情を挙げることができる。

#### (i) 増大する住民訴訟数

第一に、住民訴訟の数は平成9年（1997年）頃から急速に増えてきている。住民訴訟は戦後初期からある訴訟であるが、昭和23年（1948年）から昭和62年（1987年）まではおおむね年間100件以内にとどまっていた（当時の地方公共団体の数が全国で3000以上あったことからすれば、住民訴訟を経験していない地方公共団体がほとんどであった）。しかし、昭和63年（1988年）から平成8年（1996年）ま

で100～200件程度に増え始め、平成9年（1997年）以降は年間200～300件に及ぶようになってきている〔住民監査請求及び住民訴訟の件数の詳細については、本書第3部第1章第2節の〔表1〕ならびに、「第3部第1章への追記」中の〔表A〕を参照されたい〕。住民訴訟は住民であれば誰でも出訴できる訴訟であるから、理論的には際限なく増える可能性がある。

地方公共団体の財務会計行政のあり方（さらには行政活動全体のあり方）に不服をもつ住民にとって、住民訴訟は地方公共団体の行政活動を監視する強力な武器となっている。このように住民訴訟は、住民の「直接参政の手段」としてこれまでも活用されてきたが、住民意識の高まりとともに、今後いっそう活用されることが予想される。

## （ii）住民訴訟のインパクト

第二に、住民訴訟は、地方公務員の個人的責任を問う訴訟として、長をはじめとする公務員に大きなインパクトを与えている。公務員が違法な財務会計行為によって地方公共団体に財産的損害を与えた場合には、当該公務員は地方公共団体に不法行為をなしたものとして扱われ、住民訴訟で損害賠償責任等を追及される。長や職員に対して請求される損害賠償額がきわめて高額になることもあり、公務に対する萎縮効果が懸念されている。

例えば、これまでの住民訴訟例では、知事に対して200億円以上の損害賠償請求がされた例（東京地判平成9・10・28判例自治176号10頁）があり、確定判決でも、元京都市長に26億円の損害賠償をなすことを認めた判決（大阪高判平成15・2・6判例自治247号39頁）、岡山市長や助役らに対して4億5090万円の損害賠償請求をなすことを認めた判決（広島高岡山支判平成21・9・17判時2089号37頁）、北海道滝川市の福祉事務所長に対して9605万円余の損害賠償請求をなすことを認めた判決（札幌高判平成26・4・25D1-Law判例ID28243381。ただし、後に議決により損害賠償請求権が放棄された）などがある。

住民訴訟で責任が追及される（実質的な被告となる）「当該職員」には知事や市長だけではなく財務会計上の権限を委任された職員も含まれる。また、不法行為をなした職員ということで、損害賠償請求権の行使を怠る事実の「相手方」として構成するならば、すべての職員が住民訴訟で責任を追及される可能性を有している。したがって、住民訴訟についての知識は公務員にとって不可欠の知識となっている。



### (iii) 財務会計行政の法的統制基準

第三に、これまでの多数の住民訴訟判決例によって、財務会計行政の法的基準が明らかになってきている。例えば、①給与支出と給与条例原則の関係（条例に根拠のない特殊勤務手当の違法性等）、②議員に対する政務調査費・政務活動費支出のあり方（使途基準に照らしての違法性等）、③交際費支出と社会通念の関係（1回1人当たり7000円を超える交際費支出の違法性等）、④補助金支出と公益性の関係（住民の福利増進に役立たない補助金支出の違法性等）、⑤土地の購入と適正価格の関係（適正な鑑定価格を超える土地購入の違法性等）、⑥議員への旅費支給の基準（研修の実体を伴わない海外研修への旅費支出の違法性等）、⑦求償権の不行使（求償権の不行使の違法を争う住民訴訟の登場等）、⑧政教分離と財政支出の関係（宗教に起源をもつ行事への公金支出の違法性等）など、様々な場面での地方公共団体の財務会計行政のあり方について住民訴訟が提起され、判決によってしだいに法的基準が明確になってきている。

地方公共団体の行政活動は、最終的には財務会計行政につながることが多いので、これらの基準は、財務会計行政の法的基準であると同時に、地方公共団体の行政活動のあり方を示す基準でもある。したがって、公務員としてこれらの法的基準を熟知し、適正な財務会計行政に努めることが求められる。

第1章では、自治法に定められた住民監査請求・住民訴訟の制度的な仕組みを概説する。なお、住民訴訟を通じて明確になってきた財務会計行政の法的基準については、第1部第2章で検討しているので参照されたい。

## (2) 第1章の構成

第1章は、大きくは以下の3つの内容に分かれている。

第一の部分（第2節）では、住民訴訟の基本構造を説明する。住民訴訟は地方自治法（以下では「自治法」又は「法」という）が特別に認めた訴訟であって、一般の行政訴訟と比較してもかなりユニークな訴訟である。そこで、住民訴訟の考え方、沿革、住民訴訟の中心的な訴訟形態である4号請求訴訟の基本的な構造などをはじめに理解しておくことが必要である。これらの点について予め簡単に説明する。

第二の部分（第3節）では、住民監査請求について説明する。住民訴訟を提起するためには、住民はまず監査委員に住民監査請求をしなければならない。

ここで、住民とはいかなる範囲の者をいうのか、住民監査請求の対象となるのはいかなる行為であるのか、どの程度特定することが求められるのか、住民監査請求の期間制限はどうなっているのかなどについて、判例・学説を紹介・検討する。

第三の部分（第4節）では、住民訴訟に固有の訴訟法上の論点について説明する。住民訴訟の対象となる財務会計行為をめぐる判例法理、住民訴訟の実質的な被告ともいえる「当該職員」をめぐる解釈法理、住民訴訟の訴訟類型をめぐる問題、実体法上の責任根拠をめぐる問題、先行する非財務的行為の違法性と財務会計行為の違法性との関係などについて、判例・学説を紹介・検討する。

住民訴訟に関する判決例は多数に及ぶので、本章では、主として最高裁判決例を取り上げることにする。さらに近年の実状を明らかにするために、近年の下級審判決例の中で注目すべき事例も取り上げることにする。なお、学説については、本章では（紙数の関係で）ほとんどふれることができなかったことを予めお断りしておきたい（第2部以降で取り上げているので参照されたい）。

## 第2節 住民訴訟の基本構造

### (1) 住民訴訟4号請求訴訟の基本構造

はじめに、住民訴訟の基本的な構造を、1つの典型的な訴訟を例にとって説明しよう。A市の市長BがCに対して1000万円の公金を支出したところ、その公金支出が違法であるとして住民訴訟が提起された場面である（次頁の図1-1参照）。

1000万円の公金支出が違法であると主張される理由は様々でありうる。例えば、Cが宗教団体であってCに対する支出が憲法の定める政教分離原則に違反するという主張でも良いし、Cが市の職員であって職員に対する特殊勤務手当支出が条例の根拠を欠く違法支出であるという主張でも良いし、Cに対する補助金支出が公益性を欠くという違法主張でも良い〔個別の違法事由に関しては本書第1部第2章を参照〕。