

うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

例（自治法252の11③）

普通地方公共団体が共同設置する委員会が徴収する手数料その他の収入は、規約で定める普通地方公共団体の収入とする。

6 条例制定の動向

地方公共団体における政策性の高い条例、独自性に富んだ条例を中心に、近年の条例制定の動向（主に第一次地方分権改革以降）について概観します。なお、例示されている条例のかつこ内の年月は、原則として制定当初の主たる施行期日の属する年月を意味します。また、以下の分類は便宜上のものであり、複数の分野に関わる条例もあります。

1 地方公共団体の運営の基本を定める条例

近年、地方分権改革を一つの契機として、地方公共団体の運営全般にわたる基本理念や基本原則等を明らかにする、いわゆる「自治基本条例」の制定の動きが活発になってきています。

自治基本条例は、その法的な性格が確立されたものではなく、どのような内容を盛り込むかは、それぞれの地方公共団体のまちづくりに対する考え方により異なるものと考えられており、いわゆる「ひな形」はないとされています。しかしながら、地方公共団体の組織と運営に関しては、憲法を根拠に、諸法令において詳細な規定が設けられており、これらの点について、地方公共団体が独自の仕組みを構築するのは一般的に難しいと考えられていることなどから、これまで制定されている条例の多くは、住民自治の充実・強

化という観点から、住民の権利・責務や行政の役割・責務を規定し、また、情報共有・情報公開や行政の説明責任等について定めるとともに、参加手法としての住民投票等についてその根拠や手続等の規定を置くものとなっています。なお、初期の自治基本条例には、議会に関する規定が欠落していましたが、近時の自治基本条例には、議会の役割や議員の責務等を規定するものも多く、また、議会独自の議会基本条例（制定例：栗山町議会基本条例（H18.5）、伊賀市議会基本条例（H19.2））を制定する団体も出てきています。現在、全国初の「自治基本条例」といわれる「ニセコ町まちづくり基本条例」（H13.4）。なお、H17.12改正により、議会の役割・責務や政策法務の推進等の条項が追加されています。）のほか、「多摩市自治基本条例」（H16.8）、「大和市自治基本条例」（H17.4）、「『文の京』自治基本条例」（文京区・H17.4）、「三鷹市自治基本条例」（H18.4）、都道府県レベルでは、「北海道行政基本条例」（H14.10）等、数多くの条例が制定されています。

② 地方公共団体の運営の通則的事項を定める条例

各分野を幅広く横断する形で地方公共団体の運営の通則的事項を定める条例も多数制定されています。

近年、政策判断の結果が適切であるだけでなく、その前提となる事実や過程も重要であると認識されるようになり、行政手続の公正の確保と透明性の向上、住民に対する説明責任、プライバシーの保護などが強く求められるようになってきました。このような状況の下、地方公共団体では、情報公開条例、個人情報保護条例や行政手続条例等がほぼ標準装備となっていますが、これらについては、国による法整備やこれまでの運用実績等を背景に、その一部を改める動きがあります。

（１）情報公開条例

平成19年4月1日現在、情報公開条例は、全都道府県と1,815市区町村で制定されており、条例の制定率は地方公共団体全体のほぼ10割（99.4%）にまで達しています（総務省調査）。近年の改正（制定）内容では、実施機関

の範囲に議会や公安委員会・警察本部長（都は警視総監）を加えるもの、または議会独自の条例の制定、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（H13.4.1施行）の制定を契機とした従前の情報公開条例の見直し（開示対象文書の範囲の拡充等）、実施機関に地方3公社（土地開発公社・地方道路公社・地方住宅供給公社）や「地方独立行政法人法」（H16.4.1施行）に基づく地方独立行政法人を加える改正等があります。

（2）個人情報保護条例

平成17年度末までに、個人情報保護条例は、全都道府県・市区町村で制定されており、条例の制定率は100%となっています（総務省調査）。近年の改正（制定）内容では、「個人情報の保護に関する法律」（H17.4.1施行）及び「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（H17.4.1施行）の趣旨を踏まえた規定内容の整備（自己情報の開示・訂正・利用中止の請求等についての規定、罰則に関する規定等の整備）、情報公開条例の見直しとの整合性を図る改正等があります。

（3）行政手続条例等

行政手続条例等（条例・規則・要綱等。なお、条例の場合が殆どです。）の制定状況は、平成19年10月1日現在、都道府県では100%、市区町村では99.9%となっています（総務省調査）。近年の改正内容では、「行政手続法」の改正（H18.4.1施行）により新設された意見公募手続（行政機関が命令等（政令、省令など）を制定するに当たって、事前に命令等の案を示し、その案について広く国民から意見や情報を募集するもの）を踏まえて、行政手続条例を改正し、類似の手続を規定する団体が見られます（制定例：金沢市行政手続条例（H9.4））。

なお、このようないわゆるパブリック・コメント手続（重要な政策の立案等の際に、原案や政策の趣旨等を示して、住民の意見・情報提供を受け、これを踏まえて最終的な決定を行うとともに、住民の意見等の概要・当該意見等に対する行政の考え方等を公表する一連の手続）は、いわば住民参加の分野と行政手続の分野とを横断する制度と言えますが、その根拠が要綱等に基

地方公共団体における訴訟類型

地方公共団体に関係する訴訟を、誰がその当事者となるかで類型化すると、次の3種類に分類されます。

(i) 住民や事業者が原告となって出訴し、地方公共団体が被告となるもの（住民⇒地方公共団体）

(ii) 政策実現のために、地方公共団体が原告となって住民その他の私人を訴えるもの（地方公共団体⇒私人）

(iii) 地方公共団体と国又は他の地方公共団体との間の係争（地方公共団体⇔国、地方公共団体⇔地方公共団体）

このうち(ii)は、地方公共団体がその財産を私人に売り払ったのに代金の支払いが遅れているので、裁判所に訴えるといったケースで、地方公共団体が原告になっている点でやや特殊な感じがしますが、要するに普通の民事訴訟です。「普通の」というのは、私人間の民事訴訟と特に異なるルールが適用されるわけではないという、それだけの意味です。地方公共団体が私人に対して有している債権などの権利は、つきつめれば住民全体の財産ですから、その実現に全力で取り組まなければならないことはいうまでもありません。

(iii)は、政治的には注目される事件になることが多いのですが、その数は極くわずかです。

したがって、地方公共団体の関係する訴訟の大部分は、(i)であるといえましょう。地方公共団体が被告となる訴訟は、その目的に応じて、次のように分類することができます。

(i) 行政処分の効力を争うもの

(ii) 損害賠償を求めるもの

(iii) 住民が地方公共団体の適正な財務行政運営の確保を図ることを目的

に提起する住民訴訟

ここでは、行政処分の効力を争うものとして行政事件訴訟（それと、その前段階としての行政不服審査）(①)、損害賠償を求めるものとして国家賠償法に基づく訴訟及び民法に基づく訴訟(②)、住民訴訟(③)について説明した後、地方公共団体が原告となる訴訟(④)及び訴訟代理(⑤)について説明します。

1 行政処分の効力を争うもの

今日地方公共団体の活動領域は多岐に及んでおり、活動の手法も多彩ですが、法令に基づいて私人の権利義務を一方的に形成・確認する行為、つまり行政処分（学問上は行政行為と呼ばれる場合もあります）が依然として重要な位置を占めています。例えば、ある企業が賃貸用のオフィスビルを建築しようと思って建築基準法に基づいて建築確認の申請をしたところ、建築主事が当該建築計画は建築法令に違反しているとして、確認拒否の処分をすることもできません（建築基準法6）。あるいは、レストランの経営者に対して都道府県知事が、細菌に汚染された食材を調理して提供したとして、食品衛生法に基づき営業停止命令を出すこともできません（食品衛生法6、55①）。

これらの拒否や命令は、いずれも行政庁の一方的な意思表示によって、私人と行政との間の権利義務関係を変動させるものですから、行政処分に当たることになります。行政処分も人間の行う行為ですから、誤っている——つまり、法律の規定に違反している——場合がないとはいえません。では、建築主は、確認申請に対する建築主事の確認拒否処分が違法だと信じている場合には、自分で勝手に建築確認申請書どおりのオフィスビルを建築してもいいのでしょうか。あるいは、レストランの経営者は、営業停止命令を無視して店を開き続けてもいいのでしょうか。

答えは、——そうではない、でしたね。行政処分には違法があっても取り消されるまではその効力を有するという特別の効力——公定力——があるのです（第三章③6(3)〔公定力〕参照）。したがって、それぞれの行政処分が取り消されない限り、建築主はオフィスビルを適法に建築することはでき

ないし、レストランの経営者は開店してはいけなわけです。もちろん、あらゆる行政の行為は法律を遵守して行われなければなりませんから、違法な行政処分は取り消されなければなりません。では、違法な行政処分はどうやって取り消されるのでしょうか。これには三つの経路があり、三つしかありません。

- (i) 職権取消し
- (ii) 行政不服審査法による取消し
- (iii) 裁判による取消し

これらのうち (i) については、すでに説明しました。行政庁の「職権」でなされるものですから、住民が職権取消をするように事実上行政庁に働きかけることはできますが(第三章³6(6)参照)、行政庁に応答の義務があるわけではありません。(ii)、(iii)は住民のイニシアチブによって開始される手続で、手続の主宰者である行政庁((ii)の場合)や裁判所((iii)の場合)は、法律の定める手続に従って事件を処理し、申立てに対してきちんとした応答をすることが義務づけられています。ちなみに、(ii)と(iii)とを合わせて「行政争訟」と呼ぶこともあります。

自治体訟務について説明するのがここでの仕事ですから、(iii)についてだけ解説すればよいのですが、それと密接な関係にある(ii)についても説明します。

(1) 行政不服審査

〔制度の概要〕

行政不服審査は、行政処分に不服がある場合に、その処分を行った行政庁あるいはその上級行政庁に対して申立てを行い、その処分を取り消してもらう制度で、行政不服審査法によって一般的な仕組みが決められています。裁判以外にこうした制度が設けられているのは、裁判は手続が厳格でコストもかさむので、簡易で迅速な手続で国民の権利利益を救済する制度を設けることが望ましいことと、裁判所に訴える前に、行政内部で行政処分をレビューする機会を与えることが、行政自身にとっても利益であることによるものです。