

# 自治体法務改革 の理論

鈴木庸夫<sup>編</sup>



reisō shobo

## はしがき

2005年9月1日の朝刊に、「愛知県警は31日、同県春日井市味美白山町1丁目、無職の容疑者(32)を強姦、強盗などの疑いで再逮捕した。住民基本台帳を悪用して繰り返し少女を襲っていたとされ、これまでに強姦致傷などの罪で4回起訴されている。調べでは、容疑者は今年1月、当時小学生だった名古屋市内の少女の自宅マンションに侵入し、持っていたはさみで脅して乱暴したうえ、下着を奪った疑い」との記事が載っている。住民基本台帳の閲覧・写しの交付制度は先ごろ(平成19年5月30日)改正されたが、この事件が契機となったものである。

周知のように改正前の住民基本台帳法は、何人も氏名、住所、性別、年齢を閲覧できることになっていた。犯人はこの閲覧制度を悪用し、付近の母子世帯を洗い出し、小学生の少女に狙いを定めて襲ったのである。じつは、十数年来、全国の市町村実務者は個人情報保護の立場から警告を発し続けていた。しかし、霞ヶ関は公証制度に固執して改正を怠ってきた。その結果がこの事件であったのである。

国法を「適法」に執行することが過酷な人権蹂躞事件を引き起こしてしまう。この事態に私はショックを受けると同時に、自治体全般にわたる法務改革は真に急務だと感じた。住民の人権を守るのは自治体であり、自治体の法務しかない。以来、自治体の法務研修で私は「国法を疑う」ことを初めに述べることにした。

こうした事態は何故起こるのか。原因は、中央官僚のファクト・ファイアディングの弱さ、実務や法令の執行過程に対する無関心さにある。ファクト・ファイアディングの弱さとは現状が把握できていないことである。法の現実的・社会的機能を考慮するという発想自体、中央官僚には無縁であったとさえ断じられることもある。実務に弱いとは、現実には人や物をどのように動かして政策目的を実現するかということに暗いことである。さらに法令の執行過程への無関

心さとは、国法が省庁間協議と業界団体、政府与党（政調会など）の合意によって成立することから、そうしたプロセスのみに関心が集中し、運用実態となると、皮相的、局部的でジャーナリズムを賑わしている一部のものしか、関心ももたれないことを意味している（以上については佐竹五六「体験的官俵論」1998年）。

結局、中央省庁では地域の現場などは二次的、三次的意味合いしかないのである。このようにして成立した国法を「適法」に遵奉するのが従来の自治体法務であった。その結果が上記のような事件である。この事件についていえば伝統的自治体法務も「共犯関係」にあるというべきであろう。いまや国法の「劣化」が広く深く進行している。

他方、第二次地方分権推進委員会では条例の「上書き」がまさに議論されようとしている。上書き権の詳細はあきらかでないが、国法の要件と効果、双方にわたる「上書き」が認められるとすれば、地域ごとの「法律」ができることを認めたことになる。国法の劣化とこうした「上書き」の議論は決して無縁ではない。

本書は、自治体全般に渡って法務改革が急務であること、しかも、種々の難関をかかえながら、切り開いていくべきことを法理論の観点から各章に盛り込んだものである。いまほど自治体職員に法務能力が求められる時代はかつてなかったのではなからうか。本書が良心的な自治体職員や自治体関係者、研究者に広く読まれて、分権改革の一助になることができれば幸いである。

2007年初夏

編集を代表して

鈴木庸夫

## 目次

序	1
自治体法務改革の理論と課題	1
自治体法務改革とは何か	1
条例論の現在	2
規則・要綱論のあるべき姿	3
自治体における法令解釈権のあり方	4
立法の評価	5
訴訟法務の改善	7
政策法務組織のあり方	9
自治体におけるADRと政策法務	10
第1章 自治体法務改革とは何か	13
1 自治体法務改革	13
2 自治体政策法務の学問的位置づけと今後の展望	14
3 政策法務空間（フォーラム）＝自治体法務改革の現場	17
(1) 政策法務と審査法務	
(2) 政策法務の空間（フォーラム）—法の外的視点と内的視点—	
4 行為規範としての基本法・基本条例・行政指導条例	23
(1) 伝統的「法源」論	
(2) 新たな「法源」論—基本法・基本条例の意味	
5 ファシリテーターとしての行政の役割と自治体法務のあり方	28
(1) ファシリテーターとは何か	
(2) ファシリテーターとしての行政と自治体法務	

## 6 自治体法務改革の課題 33

## 第2章 条例制定権 .....35

- 1 憲法94条と条例制定権 35
- 2 条例制定権の範囲と限界 37
  - (1) 憲法に抵触しないこと
  - (2) 法令に違反しないこと（「形式的効力に関する法的限界」）
  - (3) 地方公共団体の事務に関するものであること
  - (4) 長その他の執行機関の専属的権限に属しないこと
- 3 条例制定権の拡大 47
- 4 法律と条例の関係に関する最近の議論 49

## 第3章 自治立法としての規則、要綱等 .....54

- 1 条例以外の自治立法を扱う意味 54
- 2 自治立法の位置づけ（自治立法の範囲とは） 55
- 3 自治体法務改革の推進 56
  - (1) 分権改革前の自治立法（条例、規則、要綱）の役割はどうであったか
  - (2) 分権改革後の自治立法（条例、規則、要綱）の位置づけとは
- 4 条例を補完する自治立法としての規則、要綱等の活用 61
  - (1) 規則はどうあるべきか
  - (2) 要綱はどうあるべきか
  - (3) 自治立法に準ずる規範の整理
- 5 自治立法としての要件 73
  - (1) 民主的制定過程の確保
  - (2) 第三者への対抗力
  - (3) 管理と評価
- 6 分権時代の自治立法のあり方（条例とその他の自治立法の融合） 75

## 第4章 自治体の解釈運用法務 .....78

- 1 自治体の法令解釈権 78
  - (1) 自治体の法令解釈権はどのように考えられてきたか
  - (2) 第1次地方分権改革の前後で法令解釈権はどう変化したか
  - (3) 自治体議会の法令解釈権
  - (4) 行政組織内分権の必要性
- 2 自治体の法令解釈はどのように行われてきたか 84
  - (1) 審査基準は法の目的に適合しているか
  - (2) 行動規範=マニュアルは正しいか
  - (3) 告発は誰が決めてきたのか
  - (4) タコソボ型法令解釈のもたらすこと
- 3 自治体の法令解釈の方向性 93
  - (1) 自治体市民にとっての法令解釈
  - (2) 法解釈そのものを考える

## 第5章 立法評価の理論 .....100

- 1 立法評価とは 100
  - (1) 立法評価の必要性
  - (2) 立法評価と政策評価の比較
  - (3) 立法評価の限界
- 2 立法評価の枠組み 104
  - (1) 評価の主体
  - (2) 評価の時期
  - (3) 評価の対象
  - (4) 評価の方法
  - (5) 評価の基準
  - (6) 評価の手続
- 3 立法評価の基準 109

(1) 評価基準に関する従来の議論	
(2) 本章の立場—六つの評価基準	
(3) 総合的評価—基準相互の関係	
4 立法評価の実践	121
(1) 事前評価の実践論	
(2) 事後評価の実践論	
(3) 法制評価の実践論	
第6章 自治体の訴訟法務	127
1 訴訟法務に不可欠な視点	127
2 訴訟活動の現状分析	128
3 法務改革としての訴訟活動の改善	130
(1) 「説明責任の訴訟政策」からみた事実調査のあり方	
(2) 「説明責任の訴訟政策」からみた主張・立証	
(3) 「説明責任の訴訟政策」からみた訴訟終了	
4 事例紹介	140
5 訴訟を自治体の政策過程への架橋に	141
第7章 自治体法務のマネジメント	144
1 自治体法務組織論の対象	144
2 政策法務の組織	145
(1) 政策法務組織に関する従来の議論	
(2) 原課からみた政策法務組織	
(3) 自治体官僚制と政策法務組織	
(4) 政策法務組織と原課とのかかわり	
3 政策法務の主体と手続(1)—立法時の主体と手続	151
(1) 首長提案立法のあり方	
(2) 議員立法のあり方	

(3) 市民立法のあり方	
4 政策法務の主体と手続(2)—執行時の主体と手続	157
(1) 法の運用	
(2) 手続行政執行基準の作成	
5 政策法務のアウトソーシング	160
第8章 自治体におけるADRと政策法務	166
1 本章の目的	166
2 自治体政策法務におけるADRの意義・位置付け	167
(1) 行政型ADR,行政ADR	
(2) 自治体ADR法務の体系	
(3) 自治体政策法務とADR法務	
3 自治体ADR法務の目的と基本事項	172
(1) 自治体ADR法務の目的	
(2) 自治体ADR法務共通の基本的理念	
4 苦情対応制度と自治体ADR法務	175
(1) 政策法務における苦情対応制度の位置付け・検討状況	
(2) 苦情対応制度の実定化とその類型化	
(3) 苦情対応制度の実定化における基本的な考え方	
(4) 苦情対応のIT化・システム化とISO10002	
(5) 苦情対応の政策法務とその留意点	
5 私人間紛争に関する自治体施策の充実化	181
(1) 自治体が私人間紛争に関与する積極的基準の定立	
(2) 私人間紛争に係る行政型ADRの制度設計	
(3) 組織・職員に求められる能力	
6 行政不服審査法の見直しと自治体法務	184
7 今後の検討課題	186

## 序

### 自治体法務改革の理論と課題

本書は、自治体の法務のあり方を改めて問い直そうという試みを課題別に編集したものである。いうまでもなく、分権改革後、自治体の法務はその守備範囲を飛躍的に拡大し、量的にも質的にもその重要性が認知されるようになってきた。他方で法務のレベルにも自治体間格差が大きくなり、法の無視ないし、無関心を決め込んでいる自治体も決して少なくない（こうした現象は、ルールなしの行政がなぜ可能なのかという基本的な課題を提起している）。

こうしたなかで、われわれの関心は自治体法務に理論というほどのものがあるのか、あるとしたらどのようなもので、それらがどの程度進化しているのか、今後の課題はどこにあるのか、水準はどこにおくべきかということにあった。

周知のように「政策法務」が全国的に展開するようになって、各地で膨大な量の政策法務に関する情報が蓄積されるようになった。しかし、個々の政策法務、自治体法務を理論的に検討したものはどちらかという条例立法を法的に分析し、あるいは解説するにとどまり、それらの個々の作業が全体としてどのような意味を有しているかについて語られることはあまり多くなかったように思われる。むしろ、政策法務ないし自治体法務に関する先行的な研究がなかったといっているのではない。われわれの関心は、そうした研究を前提に、現在あるいは将来を見据えた自治体法務のあり方や課題を理論として提示することにある。本書がこうした所期の目的を達成しているかどうかは、読者の判断に任せることになるが、以下に、やや主観的であるが、編者として各章のポイントを手短に紹介し、若干のコメントを加えて、読者の参考に資することとした。

### 自治体法務改革とは何か

自治体をめぐる法環境は目まぐるしく変化している。日本社会のグローバル

化、分権改革、行政改革、市場化などの流れの中で、各自治体はいま法務のありようが問われ、各地で急速な法務改革が行われている。しかし、こうした一連の動きの中で、自治体の政策法務とは何なのか、学問的にはどのような位置にあるのか、という基本的な整理がなされないまま、事態が進行しているのが実情ではないだろうか。第1章の拙論「自治体法務改革とは何か」は、自治体における政策法務を法務改革のエンジンとしたうえで、政策法務と行政法学、行政学との関係について整理したものである。問題はこのエンジンのありようである。拙論は政策法務を空間的に、つまりはフォーラムの設定としてとらえようとするものである。この空間（フォーラム）で立法事実、法的技法、実行可能性（これは公共的な資源に依存する）の三次元の議論が交われ、結晶していく過程が政策法務であるとする。そして、こうした立法事実や実行可能性については、行政学や政治学、政治思想や公共哲学などと広い接合部分を持つと主張している。また法的技法に関わる部分は行政法学と結節する部分である。さらにこの論稿では、法的技法に関わるルールについて、裁判規範から行為規範への拡大が試みられている。これは従来の法律学でいえば「法源」論の見直しを意味している。基本法や基本条例など裁判規範とはいえない規範が増加していることへの視野の拡大である。また拙論では、自治体法務のありようとしてファシリテーターの役割とルールの役割との機能的な重なり合いが論じられている。最近の条例では、当事者の合意の促進を目的とするものが相当数、存在する。こうした条例はいわば開かれた規範として当事者や地域をファシリテートする役割を担うルールである。以上の作業は主として国際法学のモデルによって行ったものであるが、こうした整理は国内的にも多次元的で多様なルールが現れていることを意味している。

### 条例論の現在

自治体法務や政策法務という条例立法と同義とされるくらい条例論も多様に華やかに展開されている。しかし、条例論は法務としてみた場合、極めて綿密な論理操作を必要とする。条例論の展開の華やかさに目を奪われて、あるいはアクロバットの条例の展開をみて、それらに感心するのもいいが、他方で、条例法務としての基本に立ち返った冷静な立場も忘れてはならない。

第2章「条例制定権」に関する出口論文はこうした条例論の基本に立ち返ったオーソドックスな議論を整理し、展開したものである。出口氏はまず憲法上「条例」は何を意味していたのかという立論をして、憲法学説をふりかえる。次に憲法上の「法律」留保事項につき判例分析を踏まえて、基本的な論点を提示する。最終節では最近の議論を整理して、憲法や法律に基づく謙抑的な理論が展開されている。最近の条例論の一大ポイントである行政手続法上の審査基準の条例化やその上乗せ、横出し化について、「私見としては法律上の要件が明確に書かれていないなど裁量性の高い場合に限定して基準を条例化することは認めてよいが、書き換えに及ぶことは認められないと解する」として、より慎重な立場を堅持している。政策法務や自治体法務としての条例立法には限界がないかのごとき言説もみられるなかで、出口氏の語り口はあくまで冷静で、謙抑的である。現場に長く籍を置いた立場からの立論として重い意味を持っている。他方、憲法の解釈や国法解釈に重点を置きすぎ、リーガリズムの弊害がないかという批判も出てきそうである。しかし、出口論文のきめ細かな論点を綿密にクリアしてこそ、はじめて創造的な自治体法務が成り立つのだということに素直に感じたという読者も私1人ではないと思う。出口氏の鋭く重い問題提起は今後の政策法務、自治体法務の改革に良い意味でのバリアを築いている。

### 規則・要綱論のあるべき姿

2000年の分権改革によって、自治体の条例制定権の範囲は飛躍的に拡大したことは上述のとおりである。しかし、それでは規則や要綱はその役割はどのようになったか。その役割を終えたのだろうか。もともと規則は機関委任事務体制を支える法形式として、条例制定権のらち外で、その主要な役割を果たしてきた。機関委任事務手数料などその典型的な事例であろう。しかし、機関委任事務体制の崩壊によって、規則の役割は急激に減少しつつある。他方、要綱も行政手続法・行政手続条例によってその役割を後退しつつある。居眠り自治体はともかく、適正・適法な行政を行おうとする自治体にとっては、この規則と要綱をどのように扱うか重要な課題となる。第3章「自治立法としての規則・要綱等」に関する出石論文はこの問題を真正面から論じたものである。氏の規則論、要綱論の多面的な展開をここで紹介することは適当でないので、要綱論に

限定すると、結論的に氏は要綱の存在をあらためて位置づけなおし、その「先駆性」「柔軟性」という特質を現代社会の急激な変化に対応するための法的な武器として使用すべきだという結論を導いている。むろん、このことは居眠り自治体の要綱の放置を擁護しているわけではない。条例、規則、要綱、計画などの仕分けを充分に行っただけのことである。多様で奔放な市民協働の分野ではかえって要綱の果たす役割は大きいという提言はこの論稿の圧巻というべきものである。また氏は要綱の公開や議会の関与などを通じての民主性の担保が必要であるとしている。また現代的課題である「地域自治区」の立法形式として要綱を使うべきだという提言も極めて興味深いものがある。以上のように、この論稿では、従来論じられることの少なかった規則・要綱論について、注目すべき提言がなされている。今後、自治立法を論ずるものにとっては必見の論稿といえよう。

#### 自治体における法令解釈権のあり方

自治体における法令解釈の方法に関する最近の研究のうち、最も注目すべきものは、立法者意思説からの脱却と文脈依存的な法解釈を唱える阿部昌樹教授の『争訟化する地方自治』（第4章・勁草書房、2003）の論稿である。従来、自治体においては、各省庁の立案関係者による有権解釈＝立法者意思説がもっとも優れたものとされてきた。阿部氏はこうした立法者意思優位の考え方に對して、法律の意味とは、立法者の主観的意図でも法律に内在する客観的意味でもなく、法律の適用が問題となる個別具体的な事実状況において、事実を照らし法律というテキストを読み、その読み込みをとおして適用すべき法律の意味内容が次第に明確化されていくという文脈依存的な解釈のあり方を提示している。いわゆる法律学的ヘルメノイティクと呼ばれる解釈作法である。阿部氏の法令解釈論は、実定法解釈を主たる任務としている私には、実際のドグマティークとしてどのような構成が行われるのか明確ではないが（おそらく民法上の行為基礎論などが当てはまると思われるが）、自治体の現場にとっては大きな福音的效果をもつものである。というのも自治体の最前線はまさに文脈依存的であるからである。

第4章「自治体の解釈運用法務」の田口論文は、執行段階の現場＝ストリー

レベルの職員の法令解釈の実際を語るものであり、この阿部理論の具体的な証言ともいうべきものである。田口氏によれば、自治体現場の職員の法令解釈を支えているのは、依然としてマニュアルや通知（通達）、自治体間の横並び意識であり、赤本、青本と呼ばれる「事務必携本」や「〇〇事務小六法」といった類の法令集である。分権改革によって通達制度は廃止されたが、それに変わる「審査基準」も改革前の通達に依拠して運用されており、たとえば墓理法にいう墓地の「公共性」はその経営を「公益法人」に限定するという手法で運用されているという。これは厚生労働省の通達による民間会社の排除が理由である。中央照会型の法令解釈の健全ぶりを示す例であるが、そうした例はあるときは省令で、あるときは『外国人登録事務取扱要領』といったマニュアル本によって増幅されていく。いまひとつ田口論文で私を考え込ませたところは、国の「業務統計」に縛られている自治体職員の様子を描いた箇所である。指紋押捺を強制してきた「機械的な告発」を支えていたのは年次業務報告書の「件数欄」であったという。人権侵害に深く関わる業務が「統計」によって根拠付けられていたという事実は、法治主義のパラドックスを指摘することでは済まされない重みをもつ。自治体に対する国の過剰規制に対する警鐘も提言も多大な量に及ぶが、この論稿は、こうした網の目のように配置された中央省庁の統制のひとつひとつを綿密に検証していくことの重要性をあらためて認識させるものといってよい。田口氏は、このような自治体現場を踏まえて丁寧な改善案をさまざまな形で提案している（圧巻は縦割り行政の横系になる通則的な行動指針の策定提案である）が、これらの点については評価も含めて本書の読者に委ねることとしよう。自治体現場からの論稿も最近では抽象的な論文構成をとって美しいものになったが、他方で現場のもつどろどろしたカオスを伝えるものは極端に少なくなったように思われる。現場のもつカオスを整理することはたやすい作業ではない。その意味でも田口論文はまことに貴重なメッセージを読者に伝えている。

#### 立法の評価

最近の法律にはいわゆる「見直し規定」を置いて、一定期間後、その法律の執行状況や目的達成度、環境の変化などを勘案して、法改正にフィードバック



するものが増えている。立法当時に先送りされた論点が見直し時期に再浮上することもある。古典的な法律観からすれば、法律のもつ法的安定性確保機能こそ、法律の死命を制するものと考えられてきたが、こうした法律観はもはや過去のものとなり、時宜に適った社会行動原則を示すことがいまや法制度の中心的な使命になりつつある。

自治体の政策法務論では比較的早い段階から、立法の評価や法制評価が提唱されてきた。国法の規制の下で不合理な行政を強いられてきた自治体職員の魂がこうした発想を生み出したものといえるし、学問的には「法と経済学」という学際的な潮流も後押ししたこともあるであろう。さらに時代は「評価」の時期に入り、政策評価や事務事業の評価がさかんに行われているが、立法も例外ではあり得ないという意識も強く働いている。第5章「立法評価の理論」の磯崎論文はこうした立法評価に関して理論的な考察を行ったもので、立法法務、解釈運用法務、訴訟法務にも極めて有用な内容となっている。氏によれば、国民・住民への説明責任は立法機関にも求められていること、現代の立法は資源の調達や配分に関する計画や手続を定める「資源配分規範」となり、法の「政策化」がいつそう推し進められている。そして政策も法として位置づけられている以上、法を単位とした評価を行うことが合理的であるとする。しかし、この立法評価という作業は多くの困難を伴う。評価基準の定立の難しさに加え、定量的な比較がほとんど不可能であるからである。磯崎氏の立場は政策評価の一般的な基準＝必要性、有効性、効率性、公平性を基礎に、これに「適法性」と「協働性（参加）」を加えたものである。このうち必要性は、立法目的の適切さに関わるものであり、立法事実論と結合する部分である。有効性とは課題解決にどこまで効果を発揮するかである。この点は法的には実効性確保手法の問題にも通ずる。効率性とは内部コストや外部コストがより少ない費用で行われることである。しかし、氏によれば費用対効果と呼ばれる分析は立法の場合には当てはまらず、有効性と効率性を二元的に捉えて評価すべきであるという。規制緩和のもとで声高に主張される「効率性」が有効性の基準をどのように満たしているのか、重要な警鐘といえよう。さらに立法評価を困難にしているのが公平性＝平等性＝正義基準である。立法評価はたんなる有効性基準や効率性基準を満たしているだけでは十分ではない。この正義基準を満たしてこそ始め

て「立法」たり得るのである。しかし、価値観の多様化のジャングルの中で、どのような正義基準が可能なのか。それは究極的には、立法者に対して多様な正義基準の「プリズム」を提示して、議論を仕掛け、そのプロセスをあきらかにしながら決断をしていく、そのプロセス自体が正義基準を満たすものとなるというほかない。氏がさまざまにありえる「公平」の中から立法者が筋の通った論理を選択し、社会に対する説明責任を果たすことが重要であるとしているのも、このプロセスを重視してのことだろう。協働性基準は従来になかった基準で、効率性の点で問題があっても、協働性の観点から重要な措置といったものが想定できるとしている。これもプロセスや参加に関わる基準である。適法性の基準は従来からの法的枠組み（憲法や法律上の制限）に適合しているかの基準である。こうして立法評価は総合的な評価の段階に至るが、最後はやはり立法者の開かれた決断＝説明責任の履行に求められる。氏の論稿はこうした基準の実践を具体例を通して、きめ細かに論じており、立法評価の難しさを伝えるとともに、逆に立法に際して考慮すべき事項や手続の詳細を読者に伝えている。安定した手堅い論稿であり、この分野の研究水準を相当程度引き上げたものといえよう。

#### 訴訟法務の改善

自治体に対する訴訟は長らく、行政の失敗と捉えられ、訴訟法務も失敗の後始末としての位置づけしか与えられてこなかった。行政の失敗はあるときは「政治的」に、あるときは「行政的」に決着をつけられるのが通常で、こうした網の目をくぐった異常事態が自治体の訴訟だったからである。周知のように、行政訴訟における原告にたつことの困難さは、05年の行政事件訴訟法の改正によっていくらかは解消されたが、それでも訴訟における主張・立証の難しさ、行政訴訟に強い弁護士が少ない、裁判費用等を考えれば自治体を相手に訴訟を起こすのは大企業か、アドバーサリーな個人が起こす本人訴訟ということになる。行政訴訟（国賠訴訟を含む）においては、いまでも行政側が圧倒的に優位に立っているのである。

ところで、政策法務論が展開されるようになって、自治体における訴訟法務もその性格を変えつつある。政策論でいうところの Plan-Do-See の See の部

分に訴訟法務を位置づけ、訴訟を通じて自治体の政策を主張し、その結果をPlanにフィードバックさせる思考回路が出てきたからである。このような思考回路によれば、自治体が法的に「敗訴」しても、住民サイドにたって政策的な自己主張を貫き通した場合には、政治的にはむしろ「勝ち組」になることも希ではない。歴史的には武蔵野市の要綱裁判は国法たる開発法制・建築法制の欠陥についてやまなかつたものであるし、最近の横須賀市のマンション訴訟での不控訴の方針などはこうした政策法務的発想に基づくものであるといつてよい。しかし、こうした訴訟法務が、いわば国と自治体の「代理戦争」（この意味で不真正な自治体訴訟といえる）ではなく、自治体対住民個人の場合（いわば真正自治体訴訟といえようか）、訴訟の様相は一変する。上に述べた行政訴訟における原告と被告の力の差が、訴訟遂行の困難さとして原告個人に挙にのしかかってくるからである。第6章「自治体の訴訟法務」の鈴木秀洋氏の論文は、こうした（真正）自治体訴訟における訴訟法務のあり方にあらたな方向付けを与えようとした野心的なものである。長らく特別区の訴訟法務を担当してきた氏の実務経験がその基盤にある。氏の主張は大きく二つに分かれる。第1は自治体には説明責任があり、訴訟に際しても客観的総合的な事実調査の必要と義務があるとするものである。自治体を被告とする訴訟が提起されると、自治体側は弁論主義をたてに行政側に有利な証拠しか開示せず、勝訴に向けてやっきとなる。しかし、氏によるとこうした偏った情報の開示は住民に対する説明責任を果たしたことになるはずではないし、そうした訴訟方針が上に述べた政策サイクルへのフィードバックを大きく妨げる要因となっているという。このような観点から、氏は「説明責任の訴訟政策」の原則を打ち出し、第三者機関による調査委員会の設置や訴訟における自治体の「積極的真相義務」「包括的事前証拠開示義務」を基礎づけようとする。第2は（真正）自治体訴訟における「修復的司法」の考え方の導入である。刑事事件においては「応報的司法」から「修復的司法」への転換が注目され、加害者、被害者の人間関係の修復を目的とした種々の措置がとられるべきであるとの主張が、近年、力を得ている。こうした修復的司法を自治体訴訟にも導入にしようという提案である。氏はこうした修復的司法を実際の経験を交えて論ずることによって実証している。この問題は従来の政策法務論にはまったくなかった視点であり、訴訟現場からの

発想として極めて重い意味をもっている。修復的司法の思想自体が革命的意味合いをもっているが、これを行政訴訟や国賠訴訟においてどのように受け止めるべきか、論ずべき点は多い。しかし、訴訟現場からこうした二つの主張が出てくる背景には、政策法務が条例立法に偏りすぎていたことへの警鐘とともに、そもそも「法務」というものが何のためにあるのかという根源的な問いかけがある。政策法務論において欠落していた視点がここにはある。

#### 政策法務組織のあり方

政策法務を担う組織がどのようなものであるべきか。このことは、自治体において政策法務がどのように認知されているかということと深く関わっている。総務系組織の中に置くのか、企画系の組織に置くのかといった議論が現在でも続いているのは、じつはこうした政策法務への認知と関わっているからである。第7章「自治体法務のマネジメント」と題する山口論文は、この課題に正面から取り組んだものである。山口氏によれば、政策法務を歴史的に回顧すると現在の政策法務組織論の課題は「原課からみた政策法務組織」であるべきだとする。原課はたんに条例を執行するだけでなく、むしろ数多くの国法を執行し、事業やサービスを通じて「現場」に通暁している主体である。そこで中央の政策法務組織と原課は「緊張感をはらみつつも基本的には相互の信頼関係が必要になる」という。政策法務組織はとかく「管理する側」として位置づけられ、そのうえで、総務系か企画系が議論されるが、こうした議論で忘れられてきたのが「原課」である。氏はむしろこの原課に光を与えるべきだとする。このような原課中心の発想は、大規模自治体の「局政策法務担当」や「部政策法務担当」の設置の発想や中小都市の兼務体制、広域行政圏や町村会の法務支援組織に及ぶ。むろん氏の分析や提言は従来型の原課をそのまま認知することを意味していない。法令所管省庁の法律解釈を鵜呑みし、首長の意向や市民感覚から乖離してしまう傾向、規範化すべきものをしないで運用に逃避する原課の態度は当然指弾される。それでも原課にこだわるのは、原課のもつ「現場」性と「管理する側」となりやすい中央の政策法務組織への批判がこめられているからであろう。こうした氏の分析の結果は、政策法務の素養と意欲をもった職員の公的認知と環境の整備が重要であるという提言に結晶していく。氏の別稿

（「調査する職員」と地方公務員制度改革の課題」自治研究79巻8号66頁以下）を併せ読むならば、政策法務や政策情報に通暁したあらたな職員像が鮮やかに浮かび上がってくる。氏のこうした視点からの考察は、さらに立法の主体と手続、執行における主体と手続に及び、さらに近時の大きな課題であるアウトソーシングまで拡大する。この論稿は政策法務組織から焦眉の課題である民営化も射程に入れて、法務マネジメントの様々な視点を提供しており、その示唆は今後も重要な意味をもつとよい。

#### 自治体におけるADRと政策法務

わが国においては、司法権は国の専属的権限であり、自治体には司法権はないとの考え方が支配的であった。分権一括法の前の地方自治法は「普通地方公共団体は次に掲げるような国の事務を処理することはできない」（旧地自2条10項）とし、その第1号に「司法に関する事務」を掲げていた。

憲法学説の多くもこれを支持しており、ほとんど反対論がなかった。しかし、分権改革後、自治法のこうした条項も削除されたことから、しだいに「司法分権」も議論の俎上に上ようになってきた。

第8章「自治体におけるADRと政策法務」は著者の論文「自治体総合行政不服審査機関の設置構想」法政研究73巻3号1頁以下（2006）の前提となった行政型ADRについて本格的な理論枠組みを示した力作である。当初、編者が著者に依頼をしたのは自治体司法の可能性について理論的提言を行うことであった。著者はこれについて、そのステップとして自治体における総合的行政不服審査機関の設立を提言した。その主張は情報公開・個人情報保護審査会などをモデルにした明快で、現実的であり、意欲のある自治体においてはすぐにでも実行できそうな提案である。しかし、著者は、この本の編著期間に自治体司法の前提となる行政型ADRの整理を十分に行わなければ「司法分権」への跳躍が難しいことを編者に伝えてきた。同時に焦眉となっている行政不服審査法の改正問題を射程に入れなければ、司法分権など羊頭狗肉になることも説得的に伝えてきた。たしかに自治体において多様に存在する行政型ADRや苦情処理システムを理論的に整理したものはまだわが国にはなく、こうした土台のうえに自治体司法を構想するのでなければ、司法分権の機能条件はみだされたも

のといえないだろう。そこで著者はあらためて政策法務の観点から自治体ADRの射程、機能条件、ADRを構成する仕組みに関する理論的枠組みを提示した。

著者は、まず自治体ADRを当該自治体が当事者となる場合と住民間の紛争につき自治体が裁判所に代わって紛争解決手続を行う場合とを包括するものとして定義する。そして前者についても第三者機関による紛争解決の仕組みが構想されるとすれば（平成18年3月の行政不服審査制度検討会報告がこの方向を打ち出している）、両者は自治体司法権（筆者によれば正確には司法機能分権）を内実化させる方向で共通の方向性を有しているとする。そのうえで自治体ADRは行政不服審査制度、従前の行政型ADR、苦情対応制度を含む包括的な検討が必要であるとする。そして自治体政策法務の観点からADR法務はPDCAのマネジメントサイクルのうちSee（法の評価）の部分であるとし、自治体ADR法務の目的、共通の基本的理念を提示する。本章において特筆すべきは、従来、研究の手薄であった苦情対応制度について、政策法務での位置づけ、検討状況、苦情対応制度の実定化とその類型化、実定化における基本的な考え方、苦情対応のIT化、国際規格であるISO1002などの参照、苦情対応の政策法務とその留意点が指摘されていることである。とくにISO1002では、苦情処理のための指針として、責任者の明確化、方針の表明、案件の記録を含む計画的な管理と職員研修の徹底、内部監査制度、年次報告の整備等を最低限組み込んでおかなければならないという。民間企業でも採用されているこうした標準は自治体政策法務における苦情対応でも不可欠なものであり、政策法務のあらたな局面を開拓したものと見える。

著者は、以上の観点から行政不服審査制度が単独で検討されていることや前提となるサンプルの採り方などについて強い危惧を表明しているほか、自治体ADRについての今後の検討課題について、その実態把握の必要性、自治体ADR法務の実施に関する組織体制・職員体制、国や都道府県の裁定的関与の問題、指定管理者や市場化テストなどの民営化に伴うADR法務、そして外国法制の比較研究の必要など網羅的に今後の課題を提示している。紙幅関係上、これらの論点についての著者の見解が十全に展開されていない感みはあるが、自治体司法権への道程としてどれも見逃すことのできない重要なものばかりで

ある。

本章についていえば、自治体 ADR のコンセプトを獲得したことは今後の政策法務、自治体法務改革を推進していくうえで、誠に貴重なものとして視点が得られたものといえる。真に住民の権利利益の救済のために自治体は何をなすべきか。本章では、人材養成の問題を含め、自治体に取り組むべき ADR の課題が具体的、かつ鮮明に描かれており、関係者に裨益するところは極めて大きいものがあると思われる。

## 第6章 自治体の訴訟法務

### 1 訴訟法務に不可欠な視点

「守りの法務から攻めの法務」への転換に向けて、多くの自治体で政策法務研修が盛んに行われている。しかし、そのほとんどが立法法務論に傾斜し、訴訟法務を政策法務のサイクルの中に位置付けつつ、行政活動の検証を行う例はほとんど見られない。

この点、鈴木庸夫教授は、訴訟法務は、新たな法治主義・民主主義の地平を切り開く重い責任を有していると位置付け、「政治システム」を「法システム」がいかに規律し、適切に行われるかを検証する活動であると述べている<sup>1)</sup>。

本章は、鈴木教授が述べるように、「政策法務サイクル」の中での訴訟法務が果たすべき重要性について論じるものである。以下、自治体の現場で指定代理人として訴訟法務を担当する実務者として、訴訟法務の現状を分析し、法務改革の提言をしたい。

私見は、憲法のデュー・プロセス<sup>2)</sup>に由来する行政の説明責任の原理は、行政が当事者となる訴訟活動（①事実調査→②裁判での主張・立証→③訴訟の終了（通常の行政活動へのフィードバック）を一連の訴訟活動と捉える）につ

1) 鈴木庸夫「訴訟法務とアカウンタビリティ」『分権型社会における自治体法務』日本都市センター（2001）第3章-3。なお、訴訟法務を政策法務の中に位置付ける場合、自治体独自の政策を抱け、その政策の正当性を司法の場で主張することに目を奪われがちである。しかし、自治体では日々の行政活動から生じる訴訟が圧倒的であり、その訴訟対応が現状の行政活動（制度）の改善につながり新たな政策立案に結び付くことを軽視すべきではない。①事実調査能力、②直面している事案・課題と既存の法令・従前の判例の射程とを十分検証できる能力、③客観的な法解釈能力は、政策法務の出発点である。

2) 松井茂記「行政手続におけるデュー・プロセス」ジュリスト1089号279頁以下（1996）は、従来の学説は、憲法31条の行政手続への適否の議論に終始してきたが、今後は行政手続の公正さを求めるための手続的デュー・プロセス理論の構築（具体論）が求められるべきと述べる。その内容として、説明責任の原理を挙げよう。

いても、当然に、その活動を規律する原理として働くものであること、そして、この原理により訴訟活動を規律し、行政活動の全過程をPlan→Do→Check→Actionの循環ツールに載せることが必要であること、このような循環を地道に推し進めることが、住民主権（国民主権）を実現する行政の責務であること、との主張を行うものである。なお、本章では、住民主権に資する訴訟政策法務のあり方を追求するものであり、日々の自治体現場で通常生じている紛争、すなわち、住民が原告となり、自治体を被告として訴える場合を対象とする。

## 2 訴訟活動の現状分析

以下、事実調査→主張・立証→訴訟の終了の3段階に分けて、現状の問題分析を行う。

まず第1段階の事実調査の場面では、客観的（網羅的・総合的）な事実調査不足を指摘できる。

訴訟では、両当事者が具体的な事実に基づき主張・立証を行う。事実をどれだけ解明できるか、自己に有利な事実・証拠をどれだけ収集できるかが裁判の結果を左右する。そのため、訴訟における当事者は、具体的事実関係の解明に多大な労力を費やすことになる。事情は、自治体が被告となる場合でも変わらない。

しかし、「訴訟対応の事実調査」であることでの限界もある。原告が指摘する問題点に基づき事実調査が行われるため、原告が気付かない問題点や露頭した問題の背後にある制度的矛盾までは事実調査が及びにくいからである。その結果、再び類似事件が起こる場合も少なくない。また自治体の一担当者が指定代理人として事実調査を行う場合に、組織のセクショナリズムの壁を越えてどこまで（強制的な）調査権限を有するかという権限の問題、さらに訴訟担当と弁護士とを比較した場合の法的専門能力や資質の違いによる事実調査の限界等の問題もある。行政側代理人を務めた弁護士からは、行政に都合のよい事実はすぐ集まるが、客観的かつ全体的な事実関係を探ろうとするとセクショナリズムの壁は厚いとの感想を聞くこともある。

第2段階の主張・立証場面においては、原告を納得させられる主張・立証が十分でない点が指摘できる。

裁判所における主張・立証の段階においては、「裁判で真実が発見されなかった。」「自らの言い分に全く応えてもらえなかった。」などの不満・怒り・失望の声がよく聞かれる。しかし、この指摘には、裁判制度に対する若干の誤解があるように思われる。それは、民事（行政）裁判における弁論主義の原則<sup>3)</sup>（①主張責任の原則、②自白の拘束力、③職権証拠調べの禁止）からすれば、裁判所は必ずしも客観的真実を明らかにしてくれるところではないという原則的な理解の不十分さに起因するものである。それゆえ、相対立する二当事者間の訴訟としては、被告が原告主張事実に関わり、かつ、法律要件事実に絞って攻撃・防御を行うことは、制度的には非難される訴訟活動ではないことが理解される必要がある。

もっとも、上記のような指摘に対し、自治体は、裁判とはそういうものであると開き直ってよいものでもない。住民（国民）の信託に対する義務を負う行政という立場を、いかに訴訟の場において反映させるのかについては、今一度議論を深めるべき問題が残されているといえる。

第3段階の訴訟の終了場面においては、訴訟終了と紛争解決を十分に結び付けられていない点を指摘できる。

訴訟終了段階を迎え、自治体は判決か和解かの選択を迫られることが多い。自治体が訴訟の終着点を検討する場合、原告との関係のみならず、他の住民との関係、議会との関係、マスコミとの関係、組織における前任者と後任者との関係等さまざまな要因が交錯する。それゆえ、判決か和解かについて迅速な決定ができず、裁判が長引く場合は決して少なくない。

また、「訴訟の終了＝紛争の解決」との誤解が自治体に浸透している点も問題である。自治体が勝てば、以後原告住民の言い分は一切聞かないとの冷徹な対応になりやすいのである。他方、自治体が負けた場合でも、世間が注目する

3) 高橋宏志『重点講義民事訴訟法（上）』有斐閣（2005）346頁。行政訴訟においては行訴法24条による弁論主義の修正はあるが、裁判所に職権証拠調べを義務付けたものではなく、実務上ほとんど行われていない（司法研修所編『（改訂）行政事件訴訟の一般の問題に関する実務的研究』法曹会（平成12）215頁。

ような事例を除き、行政活動全般が見直されることは極めて少ない。行政事件における行政処分取消訴訟での敗訴の場合には当該処分を取り消せばそれで済むとの意識、また、民事事件における損害賠償請求訴訟での敗訴の場合にはお金を支払えばそれで済むとの意識、このような意識が自治体の現場に存在することも確かである。

このように、訴訟が行政活動改善のツールとなっていないとの問題が生じている。

### 3 法務改革としての訴訟活動の改善

上記のような問題点を改善するために、以下では、説明責任の原理の内容を今一度確認し、この原理を訴訟活動（を含む全行政活動）にいかんにか反映させていくかについて考えてみたい。

まず、はじめに、説明責任の原理の定義・意義付けが必要となる。

説明責任とは、「行政が一定の職務について説明すべき権限と義務を排他的に引き受け、違法・不当な業務の執行について適切な事後処理を行う責任」と定義付けられる<sup>4)</sup>。そして、この原理の根拠については、憲法の基本原理たる「法の支配の原理」の内容である手続的デュー・プロセスの原理に内包する原理であると考えることができる<sup>5)</sup>。

次に、この概念を訴訟活動の場面に適用した場合、訴訟活動を規律する原理として具体的に以下の三つの具体的活動が要請されると考える。

すなわち、説明義務の排他的引受責任からは、一つには、客観的な事実調査を義務付けること、二つめとして、それを前提に原告住民に対し紛争を真に解決するために説明責任を果たすこと（手法として（ア）積極的な主張・立証、

4) 小早川光郎編著「情報公開法」〔長谷部恭男執筆〕ぎょうせい（2000）12-13頁。

5) 根拠論の一つに絞る実益はない。「情報公開法」の目的規定のように国民主権から説明責任の原理を導く見解が多数である。大浜啓吉「法律による行政の原理」法学教室275号10頁（2003）および松井茂樹「情報公開法」有斐閣（第2版、2003）273-278頁は、説明責任の原理の用語は使わないが、デュー・プロセスの説明は、内容として説明責任を含む。同38頁は国民側の視点で知る権利の概念を用いるべきであると述べる。宇賀克也ほか「対話で学ぶ行政法」有斐閣（2003）33頁は、行政法学の新しい原則として説明責任の原則を説明する。

内容として（イ）原告の感情面に配慮した主張・立証）、三つめとして、訴訟過程で浮き彫りになった問題点を適切に改善し、訴訟による行政活動改善のサイクルを構築すること（Plan → Do → Check → Action）、かかる内容が要請されるとされる（以下、「説明責任の訴訟政策」という）。<sup>6)</sup>

このような私の見解に対しては、説明責任の原理およびその内容についてはともかく、訴訟活動を検証する原理であると考えることについては以下の批判も考えられる。

第1に、訴訟は、訴訟上の原則に則って考えられるべきであり、説明責任の原理は訴訟活動を規律する原理足りえないのではないかと、との批判である。この批判に対しては、説明責任の原理を国民主権や法の支配という憲法原理から導かれる原理であると考えれば、上位法の理念は、訴訟手続にも当然に適用されるべきであると反論しうる。

第2に、一方当事者である自治体側だけに片面的な義務を強調する考えは訴訟における実質的平等の考え方になじまないのではないかと、との批判である。この批判に対しては、次のように反論できる。すなわち、住民（国民）が自治体（国）の主権者であり、そもそも行政には、法の支配の原理・国民主権原理・情報公開法に定められる公正の原理・行政手続法に定められる透明性の原理など<sup>7)</sup>、片面的な義務が課されている。住民が訴えを提起しても上記行政の義務は消滅しない。また、証拠の偏在等の現状を鑑みれば、行政に片面的な義務を課すことで初めて訴訟における実質的平等が確保される（武器の対等性）といえる。さらに、依頼者は誰かとの観点から考察すると、自治体側代理人にとって依頼者は、実質的には住民全体ではないか。住民から依頼を受け、住民全体の利益を代表して訴訟活動を行っていると考えれば、自治体には片面

6) かかる訴訟政策は、行政法その他の分野の知見からも肯定される。参照すべき知見として行政学の立場から、森田朗「現代の行政」放送大学教育振興会（改訂版、2003）137頁以下。失敗学の立場から畑村洋太郎【（決定版）失敗学の法則】文藝春秋（2002）30頁以下、141頁以下は、失敗学とは失敗を確率現象として前向きに捉え、未来に生かす学問であるとし、失敗の原因究明と失敗を繰り返さない具体的な対策を立てることが犯人探しよりも重要であるとする。また、行政法の法システムの捉え方として、鈴木庸夫「行政の法システムと「生命体モデル」」小早川光郎・宇賀克也編【（塩野宏先生古稀記念）行政法の発展と変革（上巻）】有斐閣（平成13）245-267頁。

7) 宇賀ほか・前掲注5）33頁は、近時重要性を獲得しつつある原則として適正手続原則、透明性の原則、説明責任原則、効率性の原則、補完性の原則などを挙げる。

的（特別の）義務が肯定される。

第3は、説明責任の原理は抽象的であり訴訟活動を規律する原理足り得るのかとの批判である。この批判に対しては、説明責任の概念は確たる内容を包含する概念であり行政の訴訟活動を規律できないほど抽象的であまいな概念ではない。それゆえ、説明責任の原理から考えて、訴訟活動の個別的場面（①事実調査段階、②主張・立証段階、③訴訟の終了段階）で後述する一定の具体的内容を導くことができるという意味で、訴訟活動を規律する原理として掲げる意義は大きいと反論できる。以下、説明責任が訴訟政策の基本原則になるべきであるとの前提にたつて、事実調査の段階、主張立証段階、訴訟終了段階の各段階において改善すべき点を具体的に挙げることにする。

#### (1) 「説明責任の訴訟政策」からみた事実調査のあり方

原告住民に対して、十分な説明を尽くし、かつ、再発防止・真相解明を目的とした総合的・網羅的な事実調査を行うためにはどうすればよいのであろうか。まず事実調査を行う機関（主体）、および対象とすべき事項の範囲について定めておく必要がある。

機関については、他の部局から独立し、かつ、（刑事罰を課すことを目的としない）一定の強制的権限を有する機関（部署）による（刑事手続類似の）事案解明を徹底する制度の構築を行う必要がある。

具体的な制度としては「航空・鉄道事故調査委員会」<sup>8)</sup>がモデルとなる。

航空・鉄道事故調査委員会設置法では、所掌事務として、①原因究明のための調査、②事故防止の観点からの必要な調査、③事故防止の施策についての勧告、建議等について定めるとともに（同法3条）、職権行使の独立性（同法4条）、事故現場等への立入・物件検査・関係者への質問権限（同法15条）、調査等に応じない場合の罰則（同法25条）をも定め間接強制処分の形で調査権限を担保している。このように、事故原因を究明し再発防止のための事実調査の制度化を行っているのである。

「説明責任の訴訟政策」の立場からすれば、このような法制度を参考に、再

8) 川出敏裕「事故調査と法的責任の追及」ジュリスト1245号58-60頁（2003）では、当該委員会の利点・欠点を挙げる。

発防止の観点から、事実調査を網羅的・徹底的に行う必要がある。私は、実際の制度設計として、次の制度を試案として挙げたい。

- ①事実調査についての特別の権限と独立性を有する組織とすること。
- ②構成員として、事件に応じた専門家をメンバーとして加えること（例えば、自治体はさまざまな分野の専門職を任用しており、事案に応じて、医師・看護師・建築士・教師等の専門職の参加を求め、多角的・客観的な事実調査および再発防止策が考えられる<sup>9)</sup>）。
- ③主権者である住民を参画させること（住民からの公募委員を加えての事実調査<sup>10)</sup>）。

このように、裁判を前提にした限定的な事実調査とは異なる視点で事実調査に当たる法制度の整備を行う。

次に、事実調査の対象とすべき事項の範囲について考える。この場合に重要な視点は、訴訟（事故・事件）の背後の原因にまで遡るといふ視点である。1件の重大災害の裏には299件のかすり傷程度の軽微な災害があって、さらにその後ろには、ヒヤリとする事例、ハッと冷や汗が流れるような事例が300件潜んでいるという「ハインリッヒの法則」<sup>11)</sup>が訴訟にも当てはまる。一つの訴訟の背後には、潜在的な複数の紛争事実（原因）が多数存在している。それゆえ、原因事実の軽重や直接性・間接性等の分析を多角的に行い、訴状記載事実のみでなく、関連する事実を網羅的かつ徹底的に洗い出すための事実調査を行うことが、類似紛争の防止・行政活動の改善につながるのである<sup>12)</sup>。

もっとも、このような提言に対しては、次のような批判も挙げられよう。

9) 筆者は学校でのプール事故による訴訟事例を題材に研修を行った。事務承受講師からは教師の改善点（ソフト面）、技術・専門職の受講生からは、プール・飛び込み台の高さ・深さ・設計等（ハード面）の改善点が挙げられた。訴訟担当者だけでは気付かない提案も多く、多様な職種・経験者による事実調査・再発防止策を検討する必要性は高い。

10) 「裁判員制度」の考え方に通ずる。行政の訴訟活動に対する住民参画の提言とも呼べる。

11) H. W. Heinrich, Dan Peterson, Nester Rose 著（財）総合安全工学研究所訳「ハインリッヒ産業災害防止論」海文堂（1982）3頁。医療現場でも当該法則を前提に現場改善が検討されている。

12) 事案調査委員会の設置時期の問題もある。自治体内部の常設機関とすれば、訴訟外にも利用できコンプライアンス向上に役立つ。本章では、訴訟が、「外部」の力により強制的かつ「第三者（裁判所）」に納得させる事実調査が要求される点で、訴訟と連動させ、より真摯で効果的な調査がなし得ると考えている。しかし、訴訟を生理現象と考えれば、常設か訴訟時か、時期の問題はそれほど重要ではない（鶏が先か卵が先か）。



第1に、事実調査機関の設置の提言に対し、航空・鉄道事故調査委員会は、多くの人命に影響を与える大規模事故ゆえにその事故原因の専門的究明を目的として設置された特別の委員会であり、自治体における事故・訴訟の場合に当てはめるのは現実性と必要性を欠く、との批判である。しかし、上述の「インリッヒの法則」からすれば、人命に影響を与える大規模事故が起きる前の軽微な事故（訴訟）の場合にこそ、背後の原因まで遡った組織的対応を行い、再発を防ぐ工夫が必要となる<sup>13)</sup>。それ故、訴訟を契機に原因分析を徹底しておくことが結果として、類似訴訟を防ぎ多大な労力を節約することになるのである。

第2に、小規模自治体では、実際このような事実調査制度（組織）を作ることとは出来ないとの限界論もあろう。しかし、自治体規模に応じた組織の設置を検討することや、対象事項を当初は一定の事実調査事項に限定すること等により現実的な運用を行い得る。事実調査機関が不要であるとの自治体の反論は、住民の声の集約ではあるまい。

## ②「説明責任の訴訟政策」からみた主張・立証

次に、訴訟の第二段階として、どのような主張・立証を行うべきか。

「説明責任の訴訟政策」の立場からすれば、原告住民の主張に対し、その法的観点に限り、形式的に応えればよいという訴訟活動は否定され、以下の訴訟活動の改善が必要となる。

①「行政が積極的真實義務（完全義務）を履行すること」、②「行政が積極的な事前証拠開示を行うこと」、説明責任の原理の定義・意義付け、および③「原告の感情面にも配慮した真の紛争解決」を目指した主張・立証が行うことである。

まず、「積極的真實義務（完全義務）を履行すること」について説明する。

民事訴訟法の分野においては、弁論主義を形式的に徹底する場合の不都合を修正する概念として法律上真實義務を肯定する（民事訴訟法209条、230条等参照）。ただし、その具体的内容となると、不真實と知っていながら主張したり

13) 阿部泰隆『国家補償法』有斐閣（1988）209頁は、人身事故等が起きてからの対応を人柱行政と揶揄する。しかし、「人柱」にすらなっていない行政現場すら多い。

否認したりすることを禁ずるという消極的なものであり、当事者に真實を述べよという積極的義務内容を課すものではないと説明するのが学説の多数である<sup>14)</sup>。

しかし、私は、行政が当事者となる場合には上述した説明責任の原理の要請により、真實義務の内容が片面的に修正されるべきと考える。「自治体は、有利不利を問わず、知りうる限りの事実を主張する義務」があると考えるのである<sup>15)</sup>。上記民事訴訟法の学説（多数説）の真實義務の理解は、両当事者に平等に課される最低限の法的義務を定めたものに過ぎないと考えられることになる。

次に、「積極的な事前の証拠開示を行うこと」について説明する。

わが国の民事訴訟法は、証拠収集について包括的な開示手続を認めず、文書提出義務（220条）等の個別の証拠方法を認めるにすぎない。しかし、行政側の手持ち資料の事前開示は要請されていると考えるべきではないか。

実際に、民事訴訟法の学説上、訴訟当事者双方に手持ちの証拠を提出させるさまざまな工夫がなされている<sup>16)</sup>。現行民事訴訟法上の解釈論として、春日偉知郎教授は、証拠の偏在が顕著な現代型訴訟<sup>17)</sup>においては、有利・不利を問わず証拠所持者側の証拠開示が必要であるとして、一定の要件を満たす場合に事案解明義務を根拠に証拠開示を認める。民事訴訟法の改正検討の際にも常に証拠開示規定の導入が検討されている経緯がある。そして、「訴えの提起前における証拠収集の処分等」（民事訴訟法第6章）の制度の導入は、証拠開示制

14) 中野貞一郎ほか『新民事訴訟法講義（第2版）』有斐閣（2004）201頁。高橋・前掲注4）304-309頁。

15) 鈴木秀洋「自治体の訴訟対応」自治体学会編『自治体のかたち』年報自治体学16号（第一法規（平成15）141-144頁、および注10）参照。ただし、本章では、民事訴訟法の解釈論ではなく訴訟政策の立場から主張するのが目的である。

16) 民事訴訟法が包括的な証拠開示制度をもたない現状において、学説は、証拠偏在による証明困難に対し解釈論での救済を試みる。過失の一応の証明ないし表見証明、反証提出責任、模索的証明等の理論（佐上善和「証拠収集方法の拡充」『民事訴訟法の争点（第3版）』有斐閣（1998）200頁）。特に、事案解明義務については、春日偉知郎『民事証拠法研究』有斐閣（1991）247頁以下参照。これに対し、笠井正俊教授は、証拠開示制度導入について弁護士（当事者）同士の自主的な紛争の取組への提言をする（ジュリスト1229号152頁（2002））。

17) 現代型訴訟についての論稿として、徳田和幸「現代型訴訟の役割と特質」『民事訴訟の争点（第3版）』有斐閣（1998）24-27頁。また、加藤新太郎編『民事司法展望』判例タイムズ社（2002）85-89頁では、現代型訴訟は通常型訴訟の延長上の問題である旨の田中成明発言や従来の手続原理自体を変動させていく現代型訴訟類型が存在する旨の山本和彦発言がある。

度導入への弾みとなる規定との評価もできる<sup>18)</sup>。

また、司法制度改革推進本部「行政訴訟検討会（平成14年第14回）」では、民事訴訟法上の文書提出命令の範囲を超えて、行政庁側に当該原告にかかる案件の資料提出義務を課す（一種のディスカバリー）制度を設ける場合の検討も行われた（結論としては不採用）。加えて、行政事件訴訟法は、23条の2（釈明処分の特例）も新設した。直接には、審理充実促進の観点からの規定であるが、実質的に証拠開示制度を一部導入したに等しい効果を生じさせるものであり、従前の行政側の姿勢に大きな変更を及ぼすものとなる<sup>19)</sup>。

私は、基本的にこれら民事訴訟法上および行政事件訴訟法上の解釈および立法改正の方向に賛同する<sup>20)</sup>。しかし、本章では、現行の解釈論や現在の立法改正を超えて、さらに「説明責任の訴訟政策」の立場からの提言を行いたい。この立場からすれば、具体的訴訟事件に関連して収集した資料および審理に必要な資料の一切を裁判所および原告に速やかに開示すべきことになる。「日弁連案」が、行政事件訴訟法を念頭において、その範囲での包括的証拠開示制度の導入を示唆するのに対し、私見は、行政事件のみならず一歩進めて、行政が主体となる国家賠償等の民事事件でも、「説明責任の訴訟政策」の見地から行政の開示義務を肯定すべきであると考えます。

このような私見に対しては、以下のような批判も挙げられよう。

一つには、事件の性質によって、行政側が、必ずしも十分な資料等を有して

18) 提訴予告通知制度について [特別座談会] 「民事訴訟法改正と民事裁判の充実・迅速化（上）」ジュリスト1257号61-66頁（2003）。

19) 日本弁護士連合会編『使える行政訴訟へ「是正訴訟」の提案』日本評論社（2003）88頁は行政の証拠開示を義務付け（39条）、違反の効果（原告主張を真実と認める）（40条）をも定める。なお、本改正は、国民の権利利益のより実効的な救済を図る観点から行われ、「救済範囲の拡大」、「審理の充実・促進」「行政訴訟をより利用しやすく、わかりやすくするための仕組み」、「本裁判決前における仮の救済の制度の整備」等を柱としており、本章の主張と同一のベクトルの改正と評価できよう。

20) 証拠の包括的事前開示の効果として、木川統一郎「20世紀に末に残された民事訴訟政策の課題」民事訴訟雑誌45号22-39頁（1999）参照。誤解に基づく訴訟を取り下げさせる効果、また裁判外交渉で紛争が解決する効果に目が向けられてよからう。さらに、行政訴訟における主張立証責任の考察（日弁連案34条は行政側に主張立証責任を課す）も重要であるが他日を期したい。行政訴訟の一類型（住民訴訟）においては、平成14年地方自治法改正により立証責任が事実上行政側に転換したと解釈できよう（鈴木秀洋「住民訴訟（改正4号訴訟）における立証責任の考察」内山忠明・池村正道「自治行政と争訟」ぎょうせい（平成15））。

いない場合があるとの批判である。しかし、行っている行政サービスが広範囲にわたっていること、また圧倒的な証拠収集組織（人的・物的・財政的）を有していることから、訴訟に関する資料を有するのは、通常行政側であることが推定される。このような高度の蓋然性を根拠に、行政側に包括的な証拠開示義務を認め、かかる推定を排する特段の事情の立証責任を行政側に課すことで足りよう。

二つ目として包括的証拠開示義務のコスト面での批判が考えられる。包括的証拠開示を原則とする考え方には、アメリカのディスカバリー制度が膨大な費用と時間を必要とさせていることや濫用への対策が十分に講じられないという危惧<sup>21)</sup>の指摘がある。しかし、同様の危惧は、情報公開制度導入の場合にもなされた議論である。日本の情報公開制度は、濫用的な運用で行政活動が麻痺するような自体には陥っていない（情報公開法は、大量請求に対して、開示決定等の期限の特例を定めることで対処する態度を採る（同法11条））。ディスカバリー制度の弊害論に説得力があるとしても、現状の証拠偏在状況のままでの裁判審理を肯定することは、裁判を受ける権利（憲法32条）を保障する趣旨からも、そして訴訟上の当事者の実質的公平の原理からも肯定はできない<sup>22)</sup>。自治体が収集する情報は、誰のものであるのかという本質的な問いが反論となる。

三つ目として「原告の感情面にも配慮した真の紛争解決」を目指した主張・立証しなければならぬ。訴訟当事者が、紛争解決を目指し訴えを提起している以上、真の解決を目指すならば、その訴訟当事者双方の正義感情・回復感情を修復することが重要であり、司法の場面においても、修復的司法の考え方を導入することを考えねばならない。

修復的司法とは、狭い捉え方をすれば、刑事司法手続において被害者を参加させるシステムであるが、大きな捉え方をすれば、社会全体のシステムの変更を指向する概念である。この点、高橋則夫教授は、被害者は、自己の生活

21) この主張は、証拠開示制度導入を抑制する理由付けとして主張される（佐上・前掲註16）201頁）。

22) 行政側主張の証拠だけでなく、事案に関連した一切の証拠目録の提示は最低限義務付けられていると考えるべきである。その前提としての文書管理システムの構築が急がれる。

を破壊され、身体的・心理的・財産的な損害を被っているのに対し、従来の刑事司法は、被害者の感情を充足していないと指摘する。そして、「被害者に対する正義は、加害者の責任が確定され、その行為が否認され、物質的・観念的な損害調整が行われてはじめて実現されるものである」と述べ、回復的（修復的）司法の考え方を提示する。具体的には、以下のような対比を行い、修復的司法のパラダイムを浮き上がらせようとする<sup>23)</sup>（一部筆者まとめ）。

(応報的司法)	⇔	(修復的司法)
①「犯罪」：法の違反		⇔人間関係の侵害
②「罪の負い目」：処罰によって解消		⇔償いによって解消
③「焦点」：過去		⇔将来
④「処罰・抑止」：苦痛を賦課		⇔両当事者の関係修復手段として損害回復が必要
⑤「司法」：対立・排除を指向		⇔合意・融合を指向
⑥「被害者ニーズ（権利）」：無視		⇔中心に考える
⑦「行為の社会的、経済的、道徳的関係」：無視		⇔全体関係重視
⑧「手続」：疎外的		⇔和解を重視
⑨「国家の役割」：独占的対応		⇔被害者・加害者およびコミュニティの役割重視
⑩「コミュニティの位置付け」：傍観者		⇔修復過程の促進者

私は、上記修復的司法の考え方を、自治体の訴訟活動に取り入れるべきことを提言する。なぜなら、第1に、自治体が被告となる学校・医療事故による訴訟を想定してみれば、自治体が「犯罪者（加害者）」であり、事故により生命・身体の損害を負った者（家族）が「被害者」であるとの構図は、決して実体とかけ離れたものではない。第2に、事故による「被害者」原告が、当該事故事実調査等に主体的に参加する手続が保障されていない点、自治体が十分な

23) 高橋則夫「被害者関係の刑事司法と回復的司法」法律時報71巻10号11頁（1999）。その他ハワード・ゼア著 西村春夫ほか（監訳）『修復的司法とは何か』新泉社（2003）。

情報を提供し、お互いの納得および再発防止の対話を行っていない点、このような紛争解決の過程全体に被害者が関与する地位が保障されていない点では、修復的司法が積極的に要請される利益状況があるからである。

修復的司法は、一当事者のみが努力してなし得るものではないし、「被害者」原告との感情面での修復は時間もかかり難しいのは事実である。しかし、司法に携わる者すべてが被害者感情に思いを馳せ、協力して取り組まねば、紛争は真に解決されず、社会全体に歪みや矛盾が生れることになる<sup>24)</sup>。

本章で主張する裁判段階での説明責任の徹底は、その内容としてこのような修復的司法の考え方を内実とせねば不十分なのである。訴訟を、当該地域コミュニティにおいて発生した地域全体に関わる（影響する）紛争と捉え、原告その他住民の納得を模索した主張・立証の努力が必要となる。このような「被害者」の声に耳を傾けることは、当事者であり、コミュニティの安寧を担う立場である行政の責務である。

### (3) 「説明責任の訴訟政策」からみた訴訟終了

「説明責任の訴訟政策」の立場からすれば、訴訟終了方法として和解と判決の是非を論じる実益はない。客観的事実調査に基づいた主張・立証を行い、相手方との修復に時間および労力を注ぐことが重要である。そして、終結後、行政活動が改善されたかが重視される。たとえ見直しの結果、従来どおりの結論になったとしてもその検証過程が公表されるべきである。かかる訴訟を契機とした情報提供の循環を制度として確立することが重要である<sup>25)</sup>。

この点、上記改善提案に対しては、どのように担保するのか、担保手段がなければ絵に描いたもちに過ぎないのではないかと、との批判があろう。

私は、自治体の内部要綱でなく、議会で議論し、条例制定により「説明責任の訴訟政策」の原則を定立・明示し、全住民との関係で拘束力を確保すべきと考える。法律はなくとも自治体为先鞭をとった例は数多い。情報公開制度も、

24) 東京 HIV 訴訟原告団「薬害エイズ原告からの手紙」三省堂（1995）。野田正彰『喪の途上にて（大事故遺族の悲哀の研究）』岩波書店（1992）特に11章。私自身被告行政側指定代理人として、法廷で「被害者」の怒り、悲しみに接する機会は多い。被害者原告との感情面での修復的取組が行われない限り、紛争は真に解決しないと感じている。

25) 改善案の公表、研修による改善徹底等の具体案として、鈴木・前掲注15)。

行政評価制度もまた然りである。実効性の確保は、自治体の真摯な取り組みとそれを監視する意識の高い住民の存在とが両輪となって担保すべきものである。

#### 4 事例紹介

上記訴訟政策の観点から、参考となる事例を二つ挙げておく。

まず、「事実の積極的な主張・立証」を目指した事例として、公園廃止処分取消事例（行政事件）が挙げてみたい。

原告らは公立児童遊園の近隣に居住する者であった。原告らの主張によれば、本件児童遊園には都市公園法が適用され、本件自治体の長による本件児童遊園の廃止は、都市公園法の廃止の要件を満たさないため違法であるとして、廃止処分の取消を求めて訴えを提起した事例である<sup>26)</sup>。

結論としては、原告適格なしとして本案審理に入らず終了した（平成16年行政事件訴訟法改正前事案）。しかし、被告の訴訟態度は、本案前の答弁に終始せず、具体的には、当該児童遊園の設置経緯、どのような使われ方をしてきたのか、住民への説明と廃止の手順、廃止した後の代替園の設置計画など、本案の主張・立証を積極的に行った（早期の書証提出、人証の準備等）。

原告適格については、改正行政事件訴訟法は、「原告適格が実質的に広く認められる」ようにとの観点から「原告適格を判断する際の考慮事項」規定を新設した（9条2項）。個々の事例に対する原告適格の拡張を裁判官による柔軟な運用に委ねた（期待した）ことからすれば、今後類似事案では、原告適格を肯定する可能性があるとの評価は可能である<sup>27)</sup>。

しかし、原告適格が拡大したとしても、依然として、訴えが適法か否かの点で、原告適格がハードルとなる点に変わりはない。それゆえ、訴え却下が予想される事案について、組織間の調整をし、労力を費やし事案解明および主張・立証を積極的に行うことに対する批判が行政内部に存在し続けることも確かである。

26) 判例地方自治237号93-95頁（2003）。

27) 小早川光郎・高橋滋編『詳解改正行政事件訴訟法』第一法規（平成16）10頁、36頁。ジュリスト1281号77頁、81-84頁〔小早川発言〕。小早川教授は、法令の趣旨を言わずとも直裁に素直に被害者の側からの原告適格を認める等柔軟な解釈を志向したと考えることができること、考え方の枠組みが変わるかは今後の問題であると述べる。

あろう。

その意味で、訴訟要件、主要事実限定せず、「事実の積極的な主張・立証」を行う訴訟態度は評価されてよい<sup>28)</sup>。

第2の事例として、「原告の感情面にも配慮した真の紛争解決」を目指した保育園での事故事例（民事事件）が挙げられる。

ある公立保育園で、（軽微なひび）骨折事故を原因とし、被害児童およびその保護者が原告となり、自治体に対して、「金〇〇円を支払え」との損害賠償請求訴訟が提起された。

訴状では、担当保育士の過失を責め、金銭賠償に重点を置いているようにも思えた。しかし、裁判所での期日を重ねると、実は担当保育士とのコミュニケーション不足・不満が訴えの主な動機であることがわかってきた。そこで、被告側が、保護者と保育士とが通常どのような形でコミュニケーションをとっているのか、改善点はないのかという観点からの事実調査を徹底し、原告側に示すとともに、（事故の再発防止というよりも、むしろ）日々、保護者に対し積極的な情報提供（システム作り）を行っていくとの約束をすることで、原告は「賠償は要らない、もともとお金は要らなかった。真意は、自治体の真摯な対応、信頼関係作りである」と述べ、紛争が解決した事例があった。

過失の有無・損害額に重点を置かず、被害者の不満・感情に焦点を置き、将来の信頼関係をどのようにするかという修復的な話し合いを行ったことで、真の解決に至ったものである。当該保育園では、訴訟を契機に、事故防止策のみならず、保護者との積極的な情報提供の在り方等について検討を行い、現在原告であった保護者およびその他の保護者と保育園との間では良好な関係が築かれているという。

#### 5 訴訟を自治体の政策過程への架橋に

行政が訴訟を通じて住民と向き合う場合、司法制度への関わり方は一私人が裁判制度を利用する場合とは異なる。

28) 訴訟中に住民と合意はできなかったが、紛争解決の第一歩となったのではないかと。

従前から、司法・裁判制度全般について、以下のような問題提起および提言がなされてきた。新堂幸司教授は、従来の民事訴訟学と裁判制度に対し、「裁判とこれを利用する立場の市民との関係を抜きにしては問題の正しい解決は到底得られない。」と述べる<sup>29)</sup>。また、渥美東洋教授は、具体的人間の参加、双方の相互交流の観点から、感情を含めた両者の相互交流を欠けば、両者の調和への努力は覚束ない、と現行裁判制度・実務に警笛を鳴らす。そして、実定法の背後にあって「実定法の基盤を形成しているもの（道徳性・道徳感情ともいえる）を見つけ出す作業が要求される。」と述べる<sup>30)</sup>。

民事訴訟・刑事訴訟の両大家の上記提言は、行政実務の現場で、司法・裁判制度に携わる私たちへの（訴訟）法務改革の視点を示す提言として重く受け止めたい。

自治体にとって訴訟はけんかではない。それゆえ、自治体が認める実体的価値のみを主張し、その説明を尽くそうとしてもそれは説明責任を履行したことにはならないし、それでは「紛争」は解決しない。住民の信託を受けた自治体行政の立場を十分認識しつつ、違った価値観・個性を持った個々具体のひとりひとりの住民と真摯に向き合い、一度対立し、失われた信頼関係を、裁判所という場を利用し、対話による相互尊重・相互交流による手続を通して修復していかねばならない。時間と労力はかかっても、その地道な過程が自治体の明日につながっていくもの考える。

#### 参考文献

- 渥美東洋『全訂刑事訴訟法』有斐閣（2006）  
 渥美東洋『複雑社会で法をどう活かすのかー相互尊敬と心の平穩の回復に向かってー』立花書房（1998）  
 阿部泰隆『国家補償法』有斐閣（1988）  
 宇賀克也編『塩野宏先生古稀記念』行政法の発展と変革（上巻）有斐閣（平成13）  
 宇賀克也ほか『対話で学ぶ行政法』有斐閣（2003）

29) 新堂幸司「現代型訴訟とその役割」『民事訴訟制度の役割』有斐閣（1993）318頁。

30) 渥美東洋『全訂刑事訴訟法』有斐閣（2006）はしがきおよび新版補訂はしがき。渥美東洋『複雑社会で法をどう活かすのかー相互尊敬と心の平穩の回復に向かってー』立花書房（1998）475-480頁。

- 内山忠明ほか『自治行政と争訟』ぎょうせい（平成15）  
 春日偉知郎『民事証拠法研究』有斐閣（1991）  
 加藤新太郎編『民事訴訟展望』判例タイムズ社（2002）  
 小早川光郎ほか編『詳解改正行政事件訴訟法』第一法規（平成16）  
 小早川光郎編『情報公開法』ぎょうせい（2000）  
 自治体学会編『自治体のかたち』第一法規（平成15）  
 司法研修所編『（改訂）行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究』法曹会（平成12）  
 新堂幸司『民事訴訟制度の役割』有斐閣（1993）  
 高橋宏志『重点講義民事訴訟法（上）』有斐閣（2005）  
 東京 HIV 訴訟原告団『被害エイズ原告からの手紙』三省堂（1995）  
 中野貞一郎ほか『新民事訴訟法講義（第2版）』有斐閣（2004）  
 日本弁護士連合会編『使える行政訴訟へ「是正訴訟」への提案』日本評論社（2003）  
 野田正彰『喪の途上にて（大事故遺族の悲哀の研究）』岩波書店（1992）  
 畑村洋太郎『（決定版）失敗学の法則』文藝春秋（2002）  
 ハワード・セア（著）西村春夫ほか（監訳）『修復的司法とは何か』新泉社（2003）  
 松井茂樹『情報公開法（第2版）』有斐閣（2003）  
 『民事訴訟法の争点（第3版）』有斐閣（1998）  
 森田朗『現代の行政（改訂版）』放送大学教育振興会（2003）

体 ADR 法務にも十分に参照する価値がある。

このような未検討事項も含め、各自治体・研究者によって、ADR 法務の実践の向上と理論的な進化が進められることを期待していきたい。

【後記】本章は、平成18・19年度科学研究費補助金（基盤研究（C））による助成を受けた研究「総合的行政救済制度の研究～東アジアにおける制度改革と比較して」の成果の一部でもある。

### 参考文献

- 阿部昌樹「自治体 ADR の意義と課題」神奈川県自治総合研究センター「自治体学研究」91号（2005）
- 石橋房子「地方自治体における行政不服審査実務の最近の動向と今後の課題」小早川光郎編「地方分権と自治体法務」ぎょうせい（2000）
- 大橋真由美「行政紛争解決の現代的構造」弘文堂（2005）
- 大橋洋一「民事不介入」の概念と行政型 ADR」神奈川県自治総合研究センター「自治体学研究」91号（2005）
- 金井利之「東京都における法務管理」『都市問題』95巻5号（2004）
- 木佐茂男・田中孝男編「自治体法務入門（第3版）」ぎょうせい（2006）
- 下島和彦・越野裕子「ISO10002—苦情対応プロセスの構築と実践」日科技連出版社（2005）
- 田中孝男・木佐茂男「テキストブック自治体法務」ぎょうせい（2004）
- 田中孝男「自治体における行政不服審査の実態」『自由と正義』45巻6号（1994）
- 田中孝男「自治体総合行政不服審査機関の設置構想」法政研究（九州大学）73巻3号
- 鍋橋詢三「ISO10002：2004/JIS Q 1002：2005苦情対応のための指針 規格の解説」財団法人日本規格協会（2005）
- 西島羽和明「行政法学における苦情処理制度」今川晃編著「行政苦情救済論」社団法人全国行政相談委員連合協議会（2005）（初出2003年）
- 日本都市センター「都市自治体におけるインフォーマルな苦情紛争処理手続（自治体による苦情処理・紛争解決に関する調査研究報告書）」（2006年3月）
- 山口道昭「自治体実務からみた地方分権と政策法務」ぎょうせい（2000）
- 67) 例えば、苦情対応について、韓国の民願処理（とくにそのIT化）や中国大陸の信訪制度の比較研究・参照がいそがれる。前者については財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT129（民願事務処理制度）」同財団（1997）を、後者については批判的立場だが本間正道ほか「現代中国法入門」第4版】有斐閣（2006）104頁を参照。

### ●著者紹介（執筆順、\*は編者）

#### \*鈴木 庸夫（すずき つねお）担当：序章、第1章

一橋大学大学院法学研究科修士。千葉大学教養部、法経学部助教授、シドニー大学名誉客員教授を経て、現在、千葉大学大学院専門法務研究科教授  
 〈主な著作〉「分権型社会における自治体法務」（研究会座長・共著、日本都市センター、2001）  
 「改正地方自治法とアカウンタビリティ」（地方自治土曜講座、公人の友社、2003）  
 「政策法務の理論と実践」（加除式・編集代表、第一法規、2003）

#### 出口 裕明（でぐち ひろあき）担当：第2章

中央大学法学部卒業。神奈川県職員を経て、現在、神奈川大学法学部教授  
 〈主な著作〉「行政手続条例運用の実務」（学陽書房、1996）  
 「分権改革と地域空間管理」（共著、ぎょうせい、2000）  
 「最新・ハイブリッド行政法（改訂版）」（共著、八千代出版、2006）

#### 出石 稔（いずいし みのる）担当：第3章

國學院大学法学部卒業。横須賀市職員を経て、現在、関東学院大学法学部教授  
 〈主な著作〉「政策法務のプロセス」磯崎初仁編著「政策法務の新展開—ローカルルールが見えてきた—」所収（ぎょうせい、2004）  
 「条例によるまちづくり・土地利用政策」（編著、第一法規、2006）  
 「自治体都市計画の最前線」（共著、学芸出版社、2007）

#### 田口 一博（たぐち かずひろ）担当：第4章

放送大学大学院文化科学研究科修士。現在、横須賀市職員・東京大学大学院法学政治学研究科特任講師  
 〈主な著作〉「一番やさしい自治体政策法務の本」（学陽書房、2005）  
 「議会改革とアカウンタビリティ」（東京法令出版、2000）  
 「議会の政策法務」（慧学社、2007予定）

#### 磯崎 初仁（いそざき はつひと）担当：第5章

東京大学大学院法学政治学研究科修士課程修了。神奈川県職員を経て、現在、中央大学法学部教授、同大学院公共政策研究科教授  
 〈主な著作〉「分権時代の政策法務」（北海道町村会、1999）  
 「分権改革とくらしづくり」（編著、東京法令出版、2000）  
 「政策法務の新展開—ローカル・ルールが見えてきた」（編著、ぎょうせい、2004）

#### 鈴木 秀洋（すずき ひでひろ）担当：第6章

中央大学法学部卒業。日本大学大学院法務研究科修士・法務博士（専門職）。特別区人事・厚生事務組合法務部を経て、現在、文京区職員  
 〈主な著作〉「自治体の訴訟対応」自治体学会編「自治体のかたち」（第一法規、2003）  
 「住民訴訟（改正4号訴訟）における立証責任の考察」内山忠明・池村正道編著「自治行政と争訟」（ぎょうせい、2003）  
 「行政訴訟の実務」（加除式・共著、第一法規、2007）

山口 道昭(やまぐち みちあき) 担当：第7章

慶應義塾大学法学部卒業。川崎市職員を経て、現在、立正大学法学部教授  
 <主な著作>『自治体実務からみた地方分権と政策法務』(ぎょうせい, 2000)  
 『地域力を高めるこれからの協働—ファシリテータ育成テキスト』(共編著, 第一法規, 2005)  
 『協働と市民活動の実務(新しい自治がつくる地域社会2)』(編著, ぎょうせい, 2006)

田中 孝男(たなか たかお) 担当：第8章

北海道大学法学部卒業。札幌市職員を経て、現在、九州大学大学院法学研究院准教授  
 <主な著作>『条例づくりへの挑戦』(信山社出版, 2002)  
 『テキストブック自治体法務』(共著, ぎょうせい, 2004)  
 『自治体法務入門(第3版)』(共編, ぎょうせい, 2006)

## 自治体法務改革の理論

2007年7月25日 第1版第1刷発行

編者 <sup>すず き つね お</sup> 鈴木庸夫  
 発行者 井村寿人

発行所 株式会社 <sup>けい そう</sup> 勁草書房

112-0005 東京都文京区水道2-1-1 振替 00150-2-175253  
 (編集) 電話 03-3815-5277/FAX 03-3814-6968  
 (営業) 電話 03-3814-6861/FAX 03-3814-6854  
 堀内印刷所・複製本

©SUZUKI Tuneo 2007

ISBN978-4-326-40244-1 Printed in Japan



**JCLS** <韓国著作権管理システム委託出版物>

本書の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。  
 複写される場合は、そのつと事前に韓国著作権管理システム  
 (電話03-3817-5670、FAX03-3815-8199)の許諾を得てください。

\* 落丁本・乱丁本はお取替いたします。

<http://www.keisoshobo.co.jp>