

近年、全国的に市町村合併が推進されており、それに伴って小規模自治体のあり方や内部自治組織など市町村制度の見直しが検討されている。また、これに伴って都道府県のあり方も新たな文脈で課題になっている。今、わが国の「自治のかたち」全体が問われ、変容しようとしているのである。年報16号では、地域の自立と自治の視点から、さまざまな「自治体のかたち」を考えていく。

CONTENTS

特集 自治体のかたち

【特別企画 インタビュー】

これからの自治のかたち

——自治体の決定と責任を尊重する視点から

大森 彌 (千葉大学法経学部教授)

【論 説】

小規模な市町村は合併で何を見いだそうとしているのか

——島根県からの報告

松村憲樹/原 誠一/道前 緑 (島根自治体学会)

政令指定都市制度の現状と改革

磯崎初仁 (中央大学法学部教授)

大都市制度の系譜と政令指定都市制度をめぐる論点

木村 収 (阪南大学経済学部教授)

都道府県はどうなるか

——北東北3県の再編の動きを事例として 田島平伸 (岩手県立大学総合政策学部助教授)

論文

訴訟対応における自治体の姿勢

——政策法務の視点から

鈴木秀洋 (特別区人事・厚生事務組合法務部)

学会記事

地域特集：地域はバラエティ 北海道/東北/北関東/南関東/東海/近畿/

北陸/甲信越/中国/四国/九州

大会記事：自治体学会・ふくしま郡山大会報告

第一法規株式会社 〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17
Tel. 03-3404-2251 Fax. 0120-202-982

-----キリトリ-----

申込書
（第一法規刊）

年報自治体学第16号 自治体のかたち

[コード017541] 定価2940円(本体2800円) <〒310>

部 (公用・私用)

上記のとおり申し込みます。なお、代金は現品受領後、請求により支払います。

〒

ご住所

ふりがな

ご氏名

Tel. ()

自治体学会編

自治体のかたち

年報自治体学第16号



第一法規

目次

特集 自治体のかたち

【特別企画 インタビュー】

これからの自治のかたち

——自治体の決定と責任を尊重する視点から……………大森 彌 2

【論 説】

小規模な市町村は合併で何を見いだそうとしているのか

——島根県からの報告……………松村 憲 樹 26

政令指定都市制度の現状と改革……………道 前 誠 緑 26

大都市制度の系譜と政令指定都市制度をめぐる論点……………磯 崎 初 仁 53

都道府県はどうなるか……………木 村 收 74

——北東北三県の再編の動きを事例として……………田 島 平 伸 III

論 文

公募論文講評.....編集部会 132

〔入選論文〕

訴訟対応における自治体の姿勢

—政策法務の視点から.....鈴木秀洋 135

学会記事

その1—地域特集：地域はバラエティ

〔活動報告〕

〔北海道〕地域の自治が問われる時代に入った二〇〇二年：内田和博／〔東北〕自治体学会ふくしま大会の前後から：佐藤 栄／〔北関東〕地域で頑張る！：富岡 守／〔南関東〕元気で新しい。南関東はフロンティア：田口一博／〔東海〕改革と自立の時代の自治体法務を考える：伊藤久美子／〔近畿〕二一世紀の自治のかたち：林沼敏弘／〔北陸〕行政評価の三つのネットワーク型研究会：田口春彦／〔甲信越〕雪国新潟からこんには：平出 武／〔中国〕これからの市町村のあり方は？—まちづくりと市町村合併：道前 緑／〔四国〕えひめに吹く風・起こす風：近藤 誠／〔九州〕大学連携の街なか教室：菅井憲郎

その2—大会記事：自治体学会・ふくしま郡山大会報告

〔セミナーⅠ〕自治体を構想する：庄子まゆみ／〔セミナーⅡ〕まちをデザインする：後藤真理／〔セミナーⅢ〕地域に生きる：渡邊隆之／〔分科会1〕行政評価を新たな展開に：鈴木 斉／〔分科会2〕財政危機を乗り越えるために—地域に開かれた財政運営の模索：熊田康宏／〔分科会3〕分権型社会づくりの選択—市町村合併を考える：秋本圭吾／〔分科会4〕まちづくり条例の政策法務：江口 敬／〔分科会5〕福祉のまちづくりデザイン：小椋真弓／〔分科会6〕地域からのIT戦略：志賀俊一／〔分科会7〕車社会と環境：松田英明／〔分科会8〕二一世紀型産業の芽生えを求めて：室 雅博／〔分科会9〕森を守る—森に手を差し伸べる人たち：鎌田洋一／〔分科会10〕NPO・自治体の協働モデルを考える：遠藤哲哉／〔ポスターセッション〕自治体学サロン：加藤洋子

○秋田県・「道州制」等に関する研究会「分権型社会における地方の姿―道州制の実現に向けて―」二〇〇二年二月

(2) 文 献

○木村武司「都道府県の未来像をさぐる」自治労自治研中央推進委員会「都道府県の未来像をさぐる」(地方自治研究全国大会第二特別分科会)二〇〇〇年一〇月

○田島平伸「府県制度改革と府県の機能」『都市問題』二〇〇一年三月

○宮脇淳「熾烈な地方自治体の再編が始まっている―行政の、中間卸売業者、は不要」『しやりばり』二〇〇二年五月

○「しやりばり」編集部「もう、県はいらない―」『しやりばり』(四道県知事シンポジウム)報告』二〇〇二年五月

○中村明義「青森発」『県合体・連合』論』『地域づくり』二〇〇二年八月

○天間俊介「青森発」『県合体・県連合』論』『都道府県展望』二〇〇二年九月

○佐々木信夫「浮上する道州制論議―県境を越えた北東北三県の取り組み―」『時事評論』二〇〇二年一〇月

○中條学「揺らぐ四七都道府県体制」自治・分権ジャーナリストの会「この国のかたちが変わる―平成の市町村大合併」二〇〇二年一月

(3) その他

① 新聞記事

日本経済新聞(地方版)、朝日新聞(地方版)、毎日新聞(地方版)、読売新聞(地方版)、東奥日報、デイリー東北、岩手日報、秋田魁、河北新報および時事通信社「官庁速報」記事

② ヒアリング

岩手県総合政策室(二〇〇二年一〇月一七日)、秋田県企画振興部(二〇〇二年一二月七日)および青森県企画振興部(二〇〇二年一二月一四日)でヒアリングを行い、北東北三県の広域連携や道州制に対する考え方をお聞きした。またその際いろいろな資料をいただいた。この場を借りて謝意を表したい。

(たじま・としのお)

論 文

公募論文講評.....編集部会

【入選論文】

訴訟対応における自治体の姿勢
——政策法務の視点から鈴木秀洋
(特別区人事・厚生事務組合法務部)

公募論文講評

二〇〇二年度の公募論文応募数は一四本であった。内訳は年報のテーマである「自治体のかたち」に直接関連したものが四本（合併の事前評価・広域連合制度の展開・特例市制度の活用方策・執行組織の外部化）。自由課題として、補助金の統制、福祉サービスの契約化と行政、自治基本構想の比較研究など、テーマに関連させた制度論や環境コミュニケーションやワークショップ、政策評価など、新しい手法・理論を展開しているものが一〇本であった。

審査にあたっては、一四本すべての論文を編集部会員全員が読んだ後、コメントを交換する形で選考の対象とすべきものを議論した。予備審査ではうち六本を選考、対象作を再読。さらに評価を持ち寄り、意見の一致した二論文について担当者を決めて応募者に助言を行う等して最終的に入選論文一本を選考した。

今回の入選作は、鈴木秀洋氏の「訴訟対応における自治体の姿勢」である。鈴木氏は東京都の特別区人事・厚

生事務組合法務部で訴訟・法令審査等を仕事としているうちに感じた訴訟対応における「やり切れないさ」を出発点に、訴訟を、勝ち負けから自治体の問題解決のためのツールにしていく方向づけを提案された。自治体における訟務の現状及び問題点がまとまりよく整理され、それを踏まえての具体的提言（訴訟段階・行政運営段階）、事例紹介とが程よく配置された好論文である。

国際比較において異常とも言えるほど件数の少ない日本の行政訴訟は、またその結果の多くが行政側の勝訴となる点でも特異と言えるかもしれない。しかし、それは日本の行政が無謬だからであろうか？ もちろんそうではない。訴訟外の紛争処理が行われることも多いが、一旦訴訟となると、「良い方向に向けて解決しよう」ということではなく、「裁判に負けられない」ことが最優先となり、肝心なことであったはずの訴訟による問題の解決機能は、いつしか消え去ってしまうからである。これは行政訴訟以外でも同じだが、鈴木氏は訴訟に対応する組織の問題を事件の原課と訴訟の担当課とに分けて問題点を抽出し、訴訟が積極的な問題解決へと結びついた事例を紹介する。そして訴訟に際し事実の解明に協力しな

い風潮を戒め、庁内の牽制組織として訴訟担当課を充実させることで訴訟を自治体の問題解決のための手段としていくよう提言している。

鈴木氏の論文の選考過程では、考え方自体は決して新しいものではないとか、一般論として書かれているが、特別区の法務環境が前提とされており普遍的でない。訴訟担当組織の充実ほどの自治体にも適用できる解決策とは言えない。さらには発見された問題に対する解決策を複数示し、比較した上で選択していない等というような意見も出された。しかし、行政側の地方分権に続き、司法分権・自治体司法の充実が行われるべきという意見が出されている現在、現実に行行政訴訟に関わったことのあるのは市民、職員の中ばかりでなく、弁護士、裁判官でも少数にすぎないこと、したがって特別区の法務部という、日本の基礎自治体中でも最も法務経験の蓄積された現場勤務の経験から発言された鈴木氏の論文は、地味な実務の中からなされた貴重な政策提言であるという点で、編集部会の一一致をもって入選作として選考した。

なお、今回から論文の受理と、本選に進まなかった論文について、それぞれの段階で、また最終選考に残った

論文については、編集部会の意見の概要を本人に通知していることをお断りしておきたい。

ふりかえってみると、論文の選考過程では編集部会員の間でさまざまな議論が重ねられた。これらは自治体学会にとっても貴重な財産で、惜しくも選外となった諸氏にもさらなる挑戦を期待したいと思う。

公募のありかたについていうと、年次回数が増すことに、応募者層も自治体職員中心から市民や研究者・大学院生などに広がり、また論文の質も総じて高いものになってきたことは、まさに「自治体学」の認知度の広がり進化として非常に喜ばしいことである。

他方、「年報自治体学」は市民・職員・研究者のネットワーク誌として学術団体の学会誌や特定職種の職員協議会などが行う業務研修誌とも、また、行政が作成する報告・資料とも異なる基盤の上に立っていることがあまり意識されていない論文も散見された。選考過程で重視されたことは、学術論文としては評価できるものであっても、市民・職員が読むときにはどうか、また、同じ職種の職員間の実務研究としては良しでも、それを研究者・市民と共有するにはどうか、といった点である。研

究者にとつては実際の現場はそう考えるのかという視点のあることが、また、職員にとつては実務を理論的に説明していくとそうなるのか、と感じさせるような、広範な読者に共通言語で語ろうとする姿勢が求められていることになる。それが「年報自治体学」のアカウンタビリティであり、審査にあたっての共通の認識だったように思われる。

また「年報自治体学」の公募論文では、一般の懸賞論文のように、「傾向と対策」を練る必要はないが、自治体学会が何を指し、年報掲載論文に何を求めているのかの配慮もまた必要である。そのためには、ジャンルやテーマや立場が違ったとしても、過去の入選作を参照し、それらと同じ視点をどのように共有できるか考えてほしいと思う。というのも公募論文は自治体学へのデビューを飾るゲートウエーであるからである。

最後に今回の審査における議論をもとに、今後の論文作成のために留意していただきたい点をあげておく。まずオリジナリティの追求と先行研究の探索・整理は必須である。また、成果品の利用や引用にはルールがあ

る。たとえ自分でつくった部分であっても論文として他の用途で業務上や共同研究で作成した報告書などをそのまま転用するべきではないであろう。さらに論文とは、行政計画が悪口されたように金太郎飴であることはあり得ず、また、かつての条例準則のように、〇〇を一括変換で置き換えればできる、というようなものでもない。今回も入選候補となりながら、応募作が既に作成された他の報告書と重複していることがわかり、選外としたものがあつた。基礎データの取扱いについて文系と理系とは異なるところもあるが、最終的な部分が独自に結論づけられていることが必要なのはどちらも同じである。あたかも、分権改革後の自治体が全国一律から自己決定による差別化へと変わっているように、論文にはオリジナリティが必要で、「私はここが違う」という自己主張がきちんとした説明のもとに行われていることが求められるのである。質の高い、しかし自治体の実務経験なしには書けないような優れた論考が今後も多数寄せられることを編集部会一同、心から期待している。

(編集部会)

訴訟対応における自治体の姿勢

——政策法務の視点から——

- 一 はじめに——問題提起
- 二 現状及び問題点
- 三 具体的提言
- 四 事例紹介
- 五 おわりに——自治体が目指す訴訟対応

一 はじめに——問題提起

地方分権により、自治体自身が決定できる権限が拡充した。これを契機に、行政評価制度の導入や、一層の情報公開制度の充実を図る自治体が増えている。自治基本条例を制定する自治体も出てきた。これらは、住民が主権者であるという根本理念を実現するものであり、評価

できる。しかし、このような自治体ですら、訴訟になると、全

く違つた対応を示す場合がある。例えば、判例雑誌における多くの自治体の答弁書を見ればわかるように、原告住民に対して徹底的に対決姿勢を取る。また、学校でのプール事故のように、判決後も、行政運営を改善せず、繰り返し類似の事件を生じさせることすらある。これらの現状は、まるで訴訟活動は、通常の行政運営の域外と捉えられているかのように映る。

だが、自治体は、広聴はがきや窓口での苦情に対する取組と同じ姿勢で、当該原告住民との訴訟に取り組むべきではないのか。そして、当該訴訟を契機として、その後の行政運営の改善を積極的に行うべきではないのか。本稿では、このような観点から、訴えが提起された後の自治体の姿勢に焦点をあてる。

鈴木 秀 洋

具体的には、(i)訴訟という段階(原告住民との関係)と、(ii)当該訴訟を契機に行政運営を改善する段階(全住民との関係)との二段階に分ける。その上で、それぞれの段階において、現状及び問題点を挙げ、その問題を取り除くためにどうすべきかにつき、具体的提言を行う。

なお、本稿における現状及び問題点の検討は、東京二三特別区において自治体の指定代理人(地方自治法一五三条一項)として訴訟活動を行っている自らの実務経験を踏まえ、さらに全国の政令指定都市その他の自治体法規職員からの聞き取り調査をし、明らかにした中から、特に検討を要すると考えた項目について挙げたものである。それゆえ、特定の自治体を念頭に置いたものではないことをお断りしておく。

二 現状及び問題点

(一) 訴訟の段階(原告住民との関係)と、(二)行政運営改善段階(全住民との関係)とに分けて、現状分析及び問題点の指摘を行う。

(一) 訴訟の段階における問題点(原告住民との関係)
 学校事故や医療過誤という訴訟類型において、原告住

民である「被害者」(直接事故に遭った者及び死亡事故による損害賠償請求権行使する者を便宜的にこのように表現する)が、必ず自治体に求めるものがある。その一つは、訴訟の場で真実(原因究明及び責任の所在を含む)を明らかにすること。もう一つは、自治体がこの事故等を契機に、再発防止にどのように臨むのかについて自治体の「理念及び姿勢」を明らかにすることである。

学校事故や医療事故は、訴訟形式上、「金〇〇円を支払え」との損害賠償請求とならざるを得ない。しかし、原告住民が訴訟を提起した主たる動機は、真実の解明であり、自治体の「理念及び姿勢」の確認である。これに対して、自治体による真実解明は不十分である、との新聞報道による原告らの発言を目にすることは決して少なくない。訴訟への取組が消極的であるとの批判が挙げられるのである。

では、自治体が訴訟に取り組む姿勢のいかなるところが消極的と評価され、いかなるところにその原因があるのだろうか。

(1) 組織体制の消極性
 第一に、自治体の訴訟に対応する組織体制から導かれ

る消極性が挙げられる。

すなわち、全国の自治体の組織を概観すると、訴訟を専門に担当する部署を独立して設置している自治体はほとんどない。自治体が抱える訴訟件数にもよるが、通常は法規事務を担当している文書課(総務課)が、訴訟事務を兼務的に担当する。

しかし、自治体の法規事務担当職員の多くは訴訟の経験も乏しく、それゆえ「訴訟技術の問題もあり、訴訟については、法律の専門家である弁護士でなければ、良く対処し得ない」と考えているようである。そして、このように、組織内に訴訟を専門的に扱う部署を設けていない自治体においては、個別事案ごとに弁護士に処理を依頼している例がほとんどである(個別対応)。加えて、具体的な訴訟において、法規事務担当者が果たす役割は、事業課(当該訴訟の対象となる所掌事務を担当する課)からの報告を受け、それを訴訟代理人となる弁護士に伝えるという形で仲介的作業を行っている場合が多い(消極的対応)。自治体によっては、指定代理人制度を併用しているが、それでも指定代理人が主体的に訴訟活動を遂行している例は全国的には少ない。

このように、訴訟に対しては、主体的、総合的、積極的に訴訟に対応できるような組織体制が組まれている。それゆえ、真実解明が不徹底となる。加えて、自治体の掲げる「理念及び姿勢」について訴訟を通じて明らかにする点で不十分となる。

(2) 訴訟法上の建前から導かれる消極性

次に、現行の民事訴訟制度から導かれる消極性が挙げられる。現行民事訴訟法は、典型的には、一人同士の対立構造をモデルとしており、弁論主義が採用されている。

すなわち、弁論主義の第一テーゼとして、主要事実には必ず当事者の主張を必要とするとの原則(主張責任の原則)がある。これは、当事者が主張しない事実はそのが主要事実である限り、裁判所は判決の基礎としてはならないというものである。

また、第三テーゼとして、証拠資料は当事者の申し出た証拠方法に基づくとの原則(職権証拠調べの原則的禁止)がある。これは、裁判所が証拠調べをすることができないのは、原則として、原告又は被告が証拠申出をした証拠方法の中からでなければならないというものである。こ

のことは、刑事訴訟及び行政訴訟において職権証拠調べが可能とされている規定が設けられている（刑事訴訟法二九八条二項、行政事件訴訟法二四条）ことと対比すると、裁判における真実解明の原則が後退していることを表している。そして、このような違いは、刑事訴訟及び行政訴訟においては、実体的真実に合致した裁判であることが強く要求されるのに対し、民事訴訟は、私人間の生活関係上の争いである民事紛争を解決するための一つの手段に過ぎない側面を有するので、当事者が申し立てない証拠につき裁判所が職権で取り調べるのは行き過ぎと考えられるからである、と説明される。

上記のような原則の下で運用されている民事訴訟法制度下においては、真実解明の程度は、原告がどれだけ自治体行政内部の行政運営上の事実関係を調べて主張し、十分な証拠を提出できるかによることになる。かかる原則の下で、被告自治体は、原告主張事実に関り、かつ、法律要件事実に関りて攻撃防御を行うという訴訟姿勢を取ってきた。

(一) 行政運営改善の段階での問題点（全住民との関係）自治体は、当該原告住民との間での紛争のみを解決す

るだけでなく、全住民との関係で、当該紛争と類似の紛争を防ぐ義務、具体的には、当該紛争の原因を究明し、究明された事実に基づき、現状を改善する等の具体的な再発防止策を講じる義務がある。

この義務は、住民主権原理、及び自治体行政が住民からの信託に基づいていること（憲法第八章、同一五五二項、同九九条、地方公務員法三〇条、その他憲法前文、同一一条等参照）から導き出せる。また、住民との紛争を解決する観点からすれば、この具体的な再発防止策を講じることまでを行って初めて紛争解決の一過程が終了するといえるし、逆に、かかる改善策を講じず、類似事故が再度発生した場合には、住民と自治体との信頼関係はさらに損なわれることとなる。

この観点から現状を分析する。

(1) 訴訟の原因分析、事実調査が不徹底であることでは、学校事故や医療過誤に関して事実調査がどのように行われているか。基本的には、既存の組織を前提にして、直接の事業課が事件関係者から事情を聴取し、それを訴訟に必要な範囲で、文書課（総務課）及び訴訟代理人（指定代理人）に報告する方法が取られる。そして、

訴訟代理人（指定代理人）は、訴訟上裁判所に提出する必要があると判断した事実・証拠について追加的に文書課及び事業課から資料を集め、事情聴取を行う。

しかし、当然のことながら、訴訟代理人（指定代理人）は、訴訟遂行の観点から事実・証拠を取捨選択する。訴訟代理人（指定代理人）が行う事実調査及び証拠の取捨選択と、自治体が類似の紛争を防止するために自己改善の観点から行う事実調査とを比べた場合、視点及び射程範囲は異なる。

しかるに、多くの自治体では、訴訟遂行のための最小限の事実調査を行うことのみで事実調査を済ませ、訴訟終了と同時に、不十分なままでも、事故や過誤の原因分析及び事実調査を終了させてしまっている。再発を防止するための体制が新たに組み直される例は、大々的にマスコミに報道される事例等に限定されているのである。

(2) 不十分な事故等の調査に基づく抽象的対策

さらに、訴訟が提起された事案に関して、この訴訟遂行の過程及び判決（勝訴にしろ敗訴にしろ）を踏まえての再発防止策についても不十分である場合が多い。例えば、学校事故（特にプール事故）や医療過誤の訴訟は、毎

年数件は必ず提起され続けている。しかも、全く新しい形態の事故等ではなく、同じような事故が繰り返されているのである。

これは、いかなる原因によるものか。

思うに、上記事故原因等の調査が徹底されていないとの理由に加え、対策が抽象的にしか検討されていないからである。

例えば、学校事故による損害賠償請求訴訟の事例においては、裁判所による和解勧告がなされる場合が多い。しかし、最終的な和解条項において、再発防止策が盛り込まれることは決して多いとはいえない。また、仮に盛り込まれたとしても「被告は、原告に再発防止を誓う」等の一文が盛り込まれる程度のものが多いとされている。

自治体内部でも、事故や失敗は必ずあることを前提に、いかにして再発を防止するための体制を組むかではなく、個々の職員の注意を喚起するという精神的な訓令を出すことで、問題解決としている例が多い。

三 具体的提言

上記で挙げた二つの段階、すなわち、(一)訴訟の段階

(原告住民との関係)と、(行政運営改善段階(全住民との関係)との、双方の段階での問題点に対し、それぞれの問題点を克服するための具体的提言を行う。

- (一) 訴訟の段階(原告住民との関係)での提言
- (1) 組織体制上の消極性克服のために
- (ア) 訴訟を専門に担当する部署を設置すること
まず、訴訟を専門に担当する部署を設けることが必要である。なぜなら、文書管理的な法規事務と訴訟遂行事務とは大きく性質が異なり、普段訴訟的観点から業務遂行を行っていない文書課(総務課)の職員が法規事務と同時並行的に訴訟を担当しても不十分な訴訟遂行しできないからである。

(イ) 当該部署の権限

次に、上記部署には、**「真実解明のための権限とその真実を訴訟の場へ上程するための独立の権限(及び責任)を与えるべきである。」**具体的には、訴訟担当部署には、**「真実解明のために他課に対して、一定の調査・命令権限(強い調整権限)を与えるべきである。」**なぜなら、他課と同等の位置付けでは、行政内部での調整やセクシヨナリズムの壁が破れず、その結果、**「真実解明が不完全となっ**

てしまうからである。

(ウ) 構成職員

最後に、この部署を構成する職員は、専門的知識のみならず、当該自治体が掲げている理念についての深い理解及びそれを実行する力量が求められる。なぜなら、裁判で、当該自治体の代理人として、当該自治体としての「理念及び姿勢」を主張することになるからである。ただし、訴訟の性質(医学訴訟や建築訴訟など)においては、特命的に専門的知識を有する職員を一時的にでも当該訴訟担当チームに組み入れる工夫も必要であろう。

以上のような体制を整備し、上記部署の職員が、指定代理人となって、訴訟に主体的に関わる。このことよって、当該自治体の行政運営上の「理念及び姿勢」を、訴訟を通じて積極的に示すことができよう。加えて、かかる体制の下であれば、事実を積極的に解明及び提示ができる。

ちなみに、東京二三特別区による特別区人事・厚生事務組合では、組織内部に法曹資格者を抱えて訴訟(及び法律相談)を専門に扱う法務部を設置している。そして、各自治体の長からの併任発令により、各自治体の指定代

理人となって、多くの訴訟を担当している。各自治体の内部を知り、かつ、常時訴訟を取り扱っている職員であり、主体的・積極的な訴訟活動が行える。他の自治体にとっても参考としうる取組であろう。

- (2) 訴訟法上の消極性克服のために——積極的真実義務

(ア) 結論

自治体(行政)は「積極的真実義務」を履行する義務があるとの法解釈に則り、訴訟上真実義務を履行すること。

(a) 真実義務の定義

この点、民事訴訟法上明文はないが、訴訟の両当事者には、法律上真実義務が課されていると解され、民事訴訟法第二〇九条、二三〇条等がその趣旨の条文上の現れとされる(通説¹⁷⁾。

そして、多数説は、**「真実義務を」**当事者は自己が真実に反すると知りながら、事実を主張したり証拠を申し出ることが許されないし、また真実に反すると知りながら、相手方の主張事実を争ったり、反証を提出することはゆるされない」と定義付け、(i)訴訟上の真実義務の内

容は、真実を述べよとの積極的義務を課するものではなく、不真実と知って主張又は否認することを禁ずるといふ消極的な内容であると説明する。

(b) 真実義務の修正

しかし、私見は、当事者に課せられる真実義務の内容については、多数説を前提にしつつも、自治体を含む行政が民事訴訟の当事者となる場合は、上記真実義務の内容が修正されると解する。なぜなら、自治体を含む行政には、以下に述べるように、一私人とは別の原理・理由が働くからである。

ここでいう「積極的真実義務」とは、すなわち、(i)証拠の偏在により、相手方が抽象的な事実しか主張できない場合には、訴訟法上の証明責任を負わない場合でも具体的事実及び証拠を提出する義務を認めること。(ii)それだけにとどまらず、有利不利を問わず、知りうる限りの事実を主張し、証拠を提出しなければならぬ(完全に弁論に上程し、一部を隠すことは許さない)というものである。

(イ) 上記結論の理由付け

まず、第一に、自治体(行政)には、わが国の法体系

上特別の義務が課されていることが挙げられる。すなわち、主権者は住民(國民)である(憲法一条、同九二条、地方自治法第二章)こと。そして、自治体(行政)は住民からの信託を受けて存在していること。それゆえ、すべての行政活動の領域において住民からの信託上の義務を果たすため、自治体(行政)には、実体上真実義務が課されていると考えられる(憲法第八章、同一五二条二項、同九九条、地方公務員法三〇条、その他憲法前文、同一条、國家公務員法九六条等参照)。

それゆえ、民事訴訟法上の真実義務は、自治体(行政)にとつては、この実体上の真実義務が訴訟手続上現れたものと説明できるのである(自治体(行政)の実体上の真実義務を手続上担保する法令として、情報公開法(条例)、行政手続法(条例)を挙げることができる)。

第二に、自治体(行政)においては、文書主義が採用され、組織としての意思決定、個々の業務の報告等すべて基本的には文書によりなされ、保存される建前となっている。それゆえ、トラブル、事故、苦情報告書等業務に関連した資料が存在しないということは考えられない。

このことから、訴えられた事案について、かなりの程度真実を把握すること及びその陳述を積極的に行うことが可能なのである。

上記理由から、自治体(行政)が負う真実義務内容は、典型的な私人間同士の紛争に当てはまる程度のもので解すべきではないとの結論となる。自治体(行政)には訴訟法上真実義務が強化されて課されているとの解釈の下、上記義務内容を履行すべきである。

(ウ) 予想される反論に対する再反論

この点、自治体(行政)のみに片面的に積極的真実義務を認めることは、民事訴訟法上(特に弁論主義との関係で)認め難いのではないかと反論も考えられよう。

しかし、そもそも、真実義務概念は、弁論主義から生じる不当な結果を修正するための公平の原理であると説明される。住民と自治体(行政)との訴訟においては、行政内部のことを住民が良く知りえないことからすれば、形式的に主張・立証責任を貫くことが不当な結果を導くのは明らかである。実質的公平の原理から弁論主義を修正し、自治体(行政)側の真実義務を強化すべきである。

また、上述したように、自治体(行政)は、住民主権(國民主権)を前提に、行政活動のすべての場面で、実体上真実義務が課されている。たまたま損害賠償請求訴訟が提起された場合に、住民(國民)への説明責任(それは積極的真実義務を導く)が裁判上弱められると考えるのは、不正義を助長することになる。

さらに、訴訟法の建前からしても、そもそも弁論主義が機能するのは、民事訴訟が予定する二当事者対立構造が実質的に働く場面である。とすれば、二当事者対立構造が実質的に働かない場面で形式的に弁論主義を適用することはできない。実質的当事者平等主義の観点からも肯定できる(なお、真実義務という概念を使うか否かとの違いはあるが、真実義務を一定の要件の下で強化することは解釈論として肯定できるとする見解については(前注)9、(10)参照)。

加えて、私見は、真実義務が、行政が当事者となる場合には他の原理が妥当するから真実義務を片面的に強化すべきだとの主張であって、その他の主体(例えば特定の企業・団体)について真実義務の強化を否定するものではない。別の法令等から(その要件・程度が異なること

になろうが)真実義務の強化を導き出すことは可能である。そういった意味で真実義務概念は、相対的・機能的概念であると考える。

(3) 実効性確保手段

上記提言について、実効性をいかに確保すべきか。真実義務の履行確保策について検討する。

(ウ) まず、不履行に対する制裁を課するという観点からの担保(義務違反の抑止)策を考える。この点、その義務違反の法的効果として、(i)当事者の陳述が真実義務違反とわかれば、嘘をつく者だという心証が、弁論の全趣旨の一因子として作用するから、その当事者の他の陳述における評価にも悪影響を及ぼすことになる、また、(ii)真実義務違反の陳述のため、余計な審理が必要となった場合には、訴訟で勝った場合でもその分の訴訟費用を負担させられることがある等の法的効果が挙げられる。

(イ) 次に、真実義務の履行過程を記録に残すという観点からの担保(義務違反の抑止)策を考える。

この点、現在訴訟方針等については、(i)詳細な記録を付けることは義務付けず、(ii)また、訴訟方針等は、「争訟に係る事務に関し……当事者としての地位を不当に害

する恐れ」に該当する情報(各自治体の情報公開条例参照)として、非公開とされているのが実状である。

かかる実状を前提とする限り、積極的な真実義務の履行はお題目に過ぎない。

そこで、自治体が真実義務を履行するための実効性確保手段として、具体策を検討する必要がある。

筆者は、具体案として、次の二点を内容とする規程を設けることを提言したい。

- (i) まず、訴訟にどう対応したのかについて、細部の訴訟方針決定経過記録文書(決定者及び決定内容)を作成することを義務付けておくこと。

- (ii) 次に、当該訴訟方針決定経過記録文書は、一定の期間経過後に公開すること(いわゆる時限秘扱い)。

この二点である。これにより、自治体の個々の訴訟活動における責任を明確にすることができる。仮に、特定の者が、具体的な訴訟方針を決定し、不誠実な主張を示唆し、又は証拠不提出を決定しようとしている場合があったとしても、このような行為を規制することにもなる。加えて、このような行為の是非について行政内部で検証ができる。訴訟において積極的な真実義務の履行を

怠った職員に対しては、行政内部で然るべく責任を取らせることができるのである。

これらにより、訴訟上の真実義務履行の実効性を確保することができるであろう。

実務上も、自治体(訴訟担当)が片面的に強化された真実義務を十分に認識することで、当事者照会制度(民事訴訟法一六三条)に積極的に応えるだけでなく、主張の側面においても、積極的な訴訟活動をしている例が認められる(後述の事例参照)。また、裁判所が行政には真実義務が強化され課されているとの解釈を前提として訴訟指揮を行っているとの評価できる事例もある。

- (1) 行政運営改善の段階(全住民との関係)での提言
- (2) 真実解明

当該訴訟から行政運営の改善を目指すならば、当該訴訟に至る事実関係、当該訴訟がなぜ起きたのかについての原因分析、及び再発を防止する観点からの徹底した調査が行われる必要がある。

では、どのように事実調査を行うべきか。

(1) 誰が行うべきか

例えば、事実調査を直接の事業課にすべて任せただけ

は、お手盛りの危険があり不十分とならざるを得ない。しかし、常に、事故調査特別委員会等の別組織を立ちあげるとするのも、現実的ではない。

筆者は、以下に述べる理由により、自治体の組織内において、一定の独立性と権限を有する部署(職員)が事実調査を行う必要があると考える。具体的には、訴訟担当部署(指定代理人)中心の積極的事実調査を提言する。

第一に、自治体に課された訴訟遂行上の義務内容は、知りうる限りの事実主張、及び証拠提出義務であるとする私見からすれば、自治体を代理する指定代理人は、訴訟の場において積極的な真実義務を履行せねばならない。それゆえ、自らが中心となって、積極的に真実はどうであったのかについての事実調査を行うことが不可欠となるからである。

第二に、組織上独立性を有し、かつ、他課に対して一定の調査・命令権限を有する部署でなければ、徹底した事実解明はできないからである。

かかる観点からすると、上記三(1)で掲げた訴訟担当部署が真実解明を行うためには、最適な部署である。そして、かかる部署に属する指定代理人が中心となる(事

業課及び事業によっては専門特殊分野の専門家とともに行う)ことで、当該訴訟の原因を特定し、分析するための徹底した調査を行うことができるのである。

(2) いつ行うべきか

訴訟と同時並行的に行うべきであると考えられる。なぜなら、訴訟と再発防止のための事故原因の特定及び分析等の事実調査を分けて取り組むことは、結局は、真実解明が不十分となる危険がある。加えて、組織的にも、訴訟に向き合っているときに、全庁的な協力も得やすく、一番事案の解明が進むときであるからである。

(3) どのように行うべきか

訴訟において原告住民が主張していることのみに限らず、関連して今後の行政運営上紛争が予想されるものを含めて、事実調査を行うべきである。

この点、訴訟経済の観点、費用対効果の観点からの反論もあろう。

しかし、訴訟経済を全く度外視することはできないが、批判を恐れず、あえて極論を述べれば、私人同士の訴訟とは異なり、たとえ訴訟事案について、人的・物的資源を相当程度つき込むこととなっても、事案の真相を

曖昧なままとせず、真実探求することが自治体のあるべき姿であるし、また、それが可能であるのが自治体であるということが出来る。

しかも、長期的な費用対効果の観点からすれば、訴訟一件一件に対して、地道な原因究明、事実調査を行うことが、結局は、自治体の行政運営を改善し、将来的な事故を未然に防止することになるという意味で、むしろ費用対効果の観点からも、積極的な真実解明を行うべきであるとの結論となる。

ただし、上記方針を立てたとしても、やはり現実に真実に迫るといふ作業は、地道で労力がかかるものである。このことを担当者全員が十分に理解せねばならない。何度も現場に足を運び検証すること、関係者の事情聴取を多角的に行うこと、得られた客観的事実と関係者の証言とについて吟味・検討を行うこと等については、相当な訓練及び研鑽が要求されるものである。

(2) 再発防止

上記調査に基づき、再発防止策を講じることが必要である。そして、再発防止策は具体的でなければならない。職

員への注意を喚起するのみの対策は対策とはいえない。人間は、必ずミス⁽¹⁾を犯す。これを前提に、個人のミスを早期に発見し、大事に至る前に修正するシステムを日常業務の中に取り入れるかが重要な検討課題となる。

そして、前述(1)に基づく徹底した事実調査に基づき、訴訟担当部署及び事業課が中心となり、互いに協議し合つて、訴訟上及び訴訟外で明らかとなつた行政運営上の問題点について、一つ一つ改善案を講じることが重要である。

なぜなら、訴訟担当部署は、訴訟を通じて様々な行政運営上の問題点を把握している。一方で事業課としては指摘された問題点を現場に具体的に反映させるノウハウを有している。どちらか一方のみで行う対策は、不十分なものとならざるを得ないのである。

また、判決によっては、自治体の不備な点を傍論で触れる場合もある。かかる裁判所の視点も入れて、類似の事案や判決を検討した上で、住民からの信頼を取り戻せるような再発防止策を示すことが求められる。

(3) 実効性確保手段

(イ) 公表義務を課す
まず、具体的な再発防止策を講じることが確実に担保するのであれば、原因分析及びそれを踏まえての具体的な防止策を外部に公表することを義務付けることを提言したい。

再発防止策を外部に公表することを義務付けることで、確実に再発防止策を講じることになるし、また、外部からの批判に耐えられる再発防止策を検討することになるからである。広報や自治体のホームページに載せる、窓口に張り出す等の方法がある。

(1) 情報の共有

再発防止策を講じたとしても、実際にその防止策を実行に移すのは職員である。再発防止策の実効性を確保するのであれば、全職員が、当該訴訟事例を知り、なぜ、このような訴訟が生じ、どのように解決しようとしたのかを知ることが必要となる。

現実には、ほとんどの職員が、自らの自治体に関わっている訴訟事例の詳細について知らないのが実状である。しかし、事故や住民との訴訟は、特定の事業課のみで起こるわけではない。しかも、自治体組織は、それぞ

れの部署ごとで独立しているわけではない。直接・間接様々な影響を及ぼし合つて行政運営が行われている。ある時期の、ある部署で起こった訴訟は、現在自分が担当している業務においても起こりうることである。訴訟事例の情報を共有することで、自らはどのように対応すればよいのか、自らの仕事上見直すものはないのかについて検証ができる。日々業務の改善ができるのである。

そして、かかる事例を全職員に知らしめることは決して難しい問題があるわけではない。庁内放送で行う方法、課長会・係長会等の業務連絡を通じて行う方法、パソコンを使って庁内LAN上に、かかる事例、取組を常時載せる方法等、様々な方法論があろう。

(ウ) 研修材料としての検討

さらに、上記のように、職員が、訴訟情報を共有するだけでなく、現実の訴訟事例を題材として、研修を行うことを提言する。実際の訴訟事例を題材として、どのように解決すべきか、どうしたら再発を防止できるのかについて、少数のグループで徹底して、討議を行う。かかる自治体の取組が、行政運営を改善し、及び類似の事故を防ぐ。そして、再発防止を図るための実効性を確保す

ることになる。この点、自治体においては、取り上げる訴訟事例が僅かなところがあるかもしれない。しかし、かかる自治体においては、近隣の自治体の情報を手に入れることや判例雑誌から自治体の訴訟情報等を手に入れることにより、同様の研究効果を得ることは可能である(単なる訟務研修でなく、進行中の事案を含めた訴訟事例を題材とした研修を試行的に行っている自治体も存在する)。

四 事例紹介

上記提言の一部について、実際に履行していると評価してよい取組例を若干紹介して、まとめにつなげたい。

(一) 訴訟の段階での提言(三)(二)に関する事例

(1) 事例紹介

訴えの概要は以下のとおりである。原告は、A自治体の保健所での乳癌検診を受けた者である。医師からは「癌の疑いはないので、一年後の定期検診に来る程度で心配ない」と告げられた。ところが、数か月もたたないうちに、乳房のしこりは大きくなり、痛みも生じ、やむなく、病院で、再度診察を受けた。結果は癌であった。病院医師は、早期に発見できたはずなのに、なぜもつと

早く診断を受けなかったのかと告げ、直ちに右乳房全摘の手術を行った。リンパ腺転移も見つかり、日々生命の危険を感じながら生活をしている原告は、保健所で検診を行った医師とともに自治体に対し、当該治療費及び精神的損害分の損害賠償を求めて訴えを提起した。

(2) 取組例

A自治体は、積極的な真実義務を履行するための前提となる体制作りをし、かつ、訴訟の場で積極的な真実義務の履行をした。

具体的には、訴訟を専門に担当する法務部の指定代理人を中心として、それに加えて当該自治体の文書係及び事業課の中で、本件に集中的に関わる担当者を決め、その複数の担当者で訴訟原因の分析、事実調査を行った。本件では、医師の協力が不可欠であると判断し、直ちに複数の乳癌に詳しい医師を探し、意見を求める体制作りをした(三)(1)の取組(訴訟を専門に担当する部署の指定代理人を中心とした主体的訴訟対応)。

また、本件の解決に当たっては、指定代理人及び文書係が、関係課に対し一定の調査・命令(強い調整権限)ができるような体制を整えた(三)(1)の取組(訴訟を専門

に担当する部署への権限の付与)。

そして、真実を解明し、自治体側に誤りがあれば直ちに謝罪するとの訴訟方針を固めた。

この方針決定は、訴訟上の主張責任・立証責任に捉われずに、訴訟の場で真実を積極的に主張・立証していくこととするものである。

上記方針及び体制の下で、医師の誤診について高度の蓋然性が明らかになった。そこで、当該被告医師(当初当該医師は過失を認めなかった)に他の専門医師の判断を示し、かつ、「自治体としては過失を認め、謝罪する、訴訟においても争わない」との方針を決めた。その上で、原告及び裁判所に対して直ちに過失を認め、解決に向けて原告と話し合う姿勢を取った(三)(2)の取組(自治体は積極的な真実義務を履行する義務があるとの法解釈に則り、訴訟上真実義務を履行すること)。

A自治体の上記取組に対して、原告からは、「今まで自治体が過失を認めず不満に思っていたが、この訴訟提起後、早期に過失を認めてもらったことで満足するともに、感謝する」との言葉を受け、和解で終了したものである。

(3) 評価

A自治体の本件における訴訟活動は、原告住民との間で壊れた信頼関係を回復するために積極的な真実義務を履行するとの考えで貫かれている。そのために、既存の組織的な壁や調整を乗り越え、迅速な真実解明に全力をあげ、さらに自治体側が非を見つけた場合に迅速に謝罪をすることを行ったものである。訴訟においても三(一)で掲げた提言を履行することで、一度亀裂が生じた住民と自治体との信頼関係を回復し、対立していた原告住民の満足を得ることが実現可能であることを示したという意味で、他の自治体及び他の訴訟への取組にも参考になるものといえよう。

(二) 行政運営改善の段階での提言(三)(一)に関する事例

(1) B自治体の再発防止

(2) 事例・取組例

平成一四年六月一三日付け朝日新聞の埼玉版によれば、B自治体では、市民が水路に転落しけがをする事故や車がバンクする事故が三件起き、B自治体が被告となる損害賠償請求が続いた。

この訴訟を受け、B自治体では、道路を主管する職員が専従班を組織し、市内すべての市道を九九地区に分けてパトロールを行い、車で徐行しながら、歩道の段差、水路の蓋の床板、点字ブロック、ガードレール、マンホールの損傷など、市道を総点検する取組を開始した。そして、急を要する箇所はその日のうちに補修する作業を行っているとのことである。

(1) 評価

類似の訴訟は各自治体で過去から現在にわたり、毎年のように数多く起きている。しかし、多くの自治体では、市民からの通報(や定期的なパトロール)による道路の改修という方法のままである。多くの自治体は、これ以上担当する職員や費用を増加させることはできず、やむを得ない事故と考へ、現状以上の対策を取っていない。

しかし、B自治体の取組は異なる。当該新聞においても、「段差があっても、……自治体に要望が挙がらない箇所も多い。危険箇所を専門に見つける職員を置き抜本的な対策を講じないと、危険は解消されない」と市長がコメントしているように、訴訟を契機に、当該訴訟に

えるだけでなく、類似の訴訟(事故)を防ぐことが、当該自治体の全住民に対する義務であるとの認識をもって施策の改善を行っている点で、非常に評価できる取組である。

(2) A自治体の再発防止

(7) 事例・取組例

事案は、前述(1)のとおりである。保健所における乳癌検診における誤診は、エコー(超音波診断)担当医師の見落としの事例であった。

保健所における乳癌検診は、(i)触診→(ii)エコー診断→(iii)マンモグラフィ診断との順番でそれぞれ担当する医師が異なり、それぞれの段階で癌の疑いがないとされた者はその場で診断を終えて次の段階へ進まない制度となっていた²⁰。前述の法務部の指定代理人、文書係及び事業課は、当該訴訟を契機に、訴訟事例の徹底的な事実調査を行った(三(1)の取組(訴訟を契機としての真実を解明するための体制を取り徹底した調査を行うこと))。

その結果、当該訴訟の原因となる見落としは、医師個人の過失であるだけでなく、かかる医師の見落としを発見できなかった制度にも一因があるのではないかとの原

因分析結果を導き出した。そして、この訴訟を契機に従来の制度運営自体を迅速に見直した。第一に、全体を見渡し、調整を図る者として、保健所長(医師)が個別ケースにつき、各担当医師と協議を行うこととした。第二に、誤診を防ぐために、各診断を併用するよう運用改善を図った。具体的には、触診を行う前にマンモグラフィ

ー診断を受けてもらい、触診と併用する。また、エコー(超音波)検診とマンモグラフィー診断を極力併用するなどの改善を図った(三(2)の取組(上記調査に基づき、再発防止策を講じること))。

(1) 評価

訴訟継続中に直ちに、全住民との関係での信頼回復、再発防止の観点から、上記のように乳癌検診自体の運営改善を行っており、評価しうる取組である。もとより、予算等の観点から、多くの自治体においては、検診項目として触診しか行っていない例が多いが、住民(特に女性)の死亡率上位に挙げられる乳癌による死亡率を減少させるために積極的な改善策を取っている点は高く評価されてよい。

(3) 展望

上記自治体の取組のように、訴訟を契機に行政運営を改善し、再発防止策を積極的に講じる、このようなことがすべての自治体で行われることが望まれる。具体的な再発防止策を常に公表する制度の構築、及び全職員が訴訟事例につき情報を共有し、自らの業務に置き換えて業務改善していけるか、今後注目したい。

五 おわりに——自治体が目指す訴訟対応

本稿は、住民に対する誠実な対応(信頼の回復)が自治体の行政運営のすべての過程において最も大切なものであるとの考えに基づいている。

自治体の指定代理人の仕事を日常業務として担当していると、訴訟後の自治体の行政運営に改善が見られないとして、再度別の件で訴えを提起する原告と相対する経験をすることがある。一方で、訴えは提起されたものの、裁判中の自治体側の積極的な事実調査、情報提供(誠実な対応)により、訴えが取り下げられた例も数多く経験している。むしろ、原告住民の要求がすべて入れられるわけではなく、不当な要求に対しては毅然と断る必要もあろう。しかし、どんなクレームであろうと、そのク

レームを組織改善の促進要因であると位置付け、訴訟を契機に組織の改善を行うことが可能なのである。

かかる観点からすれば、訟務は決して後ろ向きの仕事ではないし、事後処理でもない。現実を生じている様々な紛争につき、自治体はどのように取り組んできたのか、どのように取り組んでいくべきなのかにつき、裁判所に対して、自治体の「理念及び姿勢」を示す営みである。かつ、訴訟を契機に行政運営を改善していくという意味で前向きでダイナミックな営みである。

住民と自治体との訴訟をゼロとすることは不可能であろう。しかし、提起された訴えに対しては、当該自治体が、積極的に真実を解明し、それを明らかにし、具体的再発防止策をまとめて公表する。このようなことを行える自治体こそが自治力をもった自治体といえる。二一世紀に生き残る自治体はこのような自治体であろう。

訴訟を数多く経験している自治体は、一層住民(顧客)満足度の高い自治体となる、そう信じて、自治体の理想的な姿を描きつつ、自らも一件一件の訴訟に真摯に取り組んでいきたい。

(1) 本稿の目的は、各自治体の批判をすることが目的では

ないため、特定の自治体名や事件名を挙げることは避ける。しかし、判例雑誌を詳細に読んでいけば、各自治体における住民主権・説明責任の実現といった施策提言と訴訟における答弁書・準備書面における主張との大きなギャップに気付かされる。

(2) 自治体が被告となる訴訟は、基本的には二つの類型に分けられる。学校事故・医療事故による損害賠償請求事件(国家賠償法)等の類型と行政処分取消請求事件(行政事件訴訟法)等の類型である。両者の違法概念、主張・立証責任の捉え方の相違については議論がある(簡単に問題点をまとめるものとして、佐伯祐二「取消訴訟の立証責任」法学教室二〇〇二年八月号三三頁、有斐閣)。また両者とも弁論主義を原則とするものの、後者においては、職権証拠調べが認められ(行政事件訴訟法二四条)弁論主義の一部制限が明文で認められている。

本稿では、主に前者の類型において弁論主義が墨守される場合の問題点について論じる。

(3) 特別区人事・厚生事務組合法務部において、新たに平成一年度に受任した事件は、行政訴訟事件一五件、民事訴訟事件二八件。平成二二年度に受任した事件は、行政訴訟事件三六件、民事訴訟事件三五件となっている(平成一四年度事業概要、及び特別区法務資料参照)。前年度繰越件数が平均して六〇件ほどあり、年間に二二〇件から一四

〇件の訴訟案件を処理している。なお、全国市長会「都市における訴訟の現状状況に関する調べ」平成一四(二〇〇〇)年四月、六頁によれば、全国六九三市(特別区を含む)において、平成二二年度中に新たに提起された訴訟事件は、二、三三四件(対前年度比二一六件増)となっており、事件を種別に見ると、行政事件三五〇件(対前年度比八五件増)、民事事件一、九八四件(対前年度比一三二件増)となっている。

(4) 訴訟事務及び法律相談事務の仕事は、規模の小さな自治体では、文書係又は総務係で、規模の大きな団体では文書係などで担われていること、東京都及び特別区人事・厚生事務組合(東京二三特別区)では、訴訟事務及び法律相談事務について、その高度な専門性を考慮し、文書審査・立法事務部門(文書課)とは独立の部門である法務部を設けていることにつき、伊藤介一「法務事務の種類と法務職員の養成」関哲夫編「自治体の法務と争訟」学陽書房、一九八九年、二二九―二三〇頁。全国の法務担当組織一覧として、「分権型社会における自治体法務——その視点と基本的フレーム」日本都市センター、二〇〇一年、三〇〇―三〇二頁。本書によれば、訴訟担当部として法務部を独立して設置しているのは東京都のみである。ほとんどもは、総務課や文書課での対応となっている。

(5) 天野巡一・岡田行雄・加藤良重編著「政策法務と自治

体」学陽書房、一九八九年、二七九―二八二頁の自治体の訴訟事件とその対応についての討論中に、以下のような発言がある。(i)「単なる弁護士任せではなくて、自治体の職員が積極的に対応していくべき」との発言、(ii)小平市が顧問弁護士制を導入しないで、個別対応をしていることについて、「こういう形がはたしてベストかどうかという問題はありませんが……」との発言、(iii)「職員だけでは対応できない法律問題も多く出てきていますので……」との発言、(iv)指定代理人と弁護士との関係について「弁護士によっては、自治体職員が意見を言うことをあまり好まない向きもありますが……」との発言が掲載され、訴訟事件ごとの個別対応、及び指定代理人が積極的に訴訟活動をなしていない現状についての悩みが表れている。

(6) 和解による解決は、判例時報や判例タイムズといった判例雑誌にも出ず、表に出ないため、どのような文書により解決がなされたのかについては一般には公表されていない。当該自治体の議案という形で結果が表に出るだけである。

(7) 中野貞一郎・松浦馨・鈴木正裕「新民事訴訟法講義」有斐閣大学双書、一九九九年、一八二頁。

(8) 中野・松浦・鈴木・前掲注(7)番一八二頁。高橋宏志「重点講義民事訴訟法」有斐閣、一九九七年、三〇四―三〇九頁。

(9) 新堂幸司教授は、「新民事訴訟法」(第二版)「弘文堂、二〇〇一年、三九二頁」で、このような義務を承認することになれば、真実義務を超えた積極的な訴訟協力義務といえ、主張責任原則の運用を公平の観点から適正化するものと位置付けることができると述べている。

(10) 要するに、行政に対しては、真実義務を一步進めた義務内容としての完全(陳述)義務を肯定するということがある。

学説上多くの見解は、両当事者に、このような真実義務を一步進めた義務内容として完全(陳述)義務を認めることは、弁論主義及びその内容たる主張責任・証明責任の原則に抵触すると理解し、否定するようである。

しかし、高橋教授は、前掲注(8)書三〇六頁で、上記のような完全義務の捉え方について、弁論主義と抵触しそれを修正すると捉えるとしても、そこから直ちにわが国では真実義務・完全義務を解釈論として採りえないと帰結することは行き過ぎであろうと述べている。

また、春日偉知郎教授は、「民事証拠法研究」有斐閣、一九九一年、一章及び七章において、通常の訴訟においても、証明責任を負担する者に事案の解明が期待できない場合には証明責任を負っていない相手方当事者が(一定の要件の下に)一定の事実の主張・立証義務を負うこと、そして、その義務を履行しない場合には、一定の不利利益の効果

を課せられるという事案解明義務を肯定する見解を紹介されている。

この事案解明義務について、裁判における両当事者の法的地位の實質的平等を調整し、實質的当事者平等原則の実現を目指すものとして評価する見解として、上田徹一郎「当事者平等原則の展開」有斐閣、一九九七年、一八一—九二頁がある。

(11) 高橋教授は、前掲注(8)書三〇六頁で、弁論主義と真実義務・完全義務との関係について、真実義務を強化したいわゆる完全義務を認める解釈に対して、「弁論主義がその限りで修正されたと捉え、修正に応じて両者の境界線を具体的にどこに引くかが解釈論に任せられると柔軟に考えることでよいだろう」と述べている。

(12) 上田・前掲注(10)書九—一九頁。事実や証拠の構造的偏在の見られる現代型訴訟の場合において、証明責任及び主張責任の配分によって一方当事者に事実・証拠を提出すべき責任を課してあとは形式的当事者平等原則の下での自由な訴訟進行に放置する伝統理論から生じる訴訟両当事者の實質的平等に對し、これらを調整する努力が模索されていること、及びその模索例について紹介している。

(13) 真実義務概念についての諸外国での議論及び歴史的論争の変遷については、中野貞一郎教授の「民事訴訟における真実義務」『過失の推認』弘文堂、一九七八年、一五三—

一七六頁に詳しい。特に真実義務概念の周延をどこまで認めるかは論者によって、必ずしも一致していないことについて同一五六頁。また、弁論主義との関係で、弁論主義概念の多義性について、同一六六頁。

(14) 中野・松浦・鈴木・前掲注(7)番一八三頁。真実義務違反の訴訟行為は不適法(職権調査)であってその陳述は斟酌すべきでないとして、義務違反に独自の効果を認める説が存在するが、このような見解に対して、真実義務違反の確定自体が時間がかかるし、この認定を行うことは實際的現実的でないとの批判を挙げる見解として上田徹一郎「民事訴訟法」(第二版)「法学書院、一九九七年、三三三頁及び高橋・前掲注(8)書三〇六—三〇七頁。

(15) 一番望ましい形は、民間におけるコンプライアンス体制と同様の組織を自治体行政内部に設けることだと考える。全く新しく設置するのか、既存の部署を組み替えるのか。筆者は、法務セクションの独立及び専門性の強化拡充による既存組織の組替えを検討すべきと考える。ただし、現状の全国の自治体における法務セクションが文書課であることの問題点を認識せねばならない。少なくとも、法規事務を扱う部署と別に訴訟及び法律相談に対応できる専門部の設置が必要となろう。その上で、当該部署を訴訟だけでなく、予防法務・戦略法務部門として充実させることが必要なのではないか。この法務部門を充実させて、コンプ

ライアンス体制を早急に創設すべきである。従来の総務課文書係が改組され「政策法務課」といいうべき新たな組織の設立が必要となることにつき、大森彌研修のひろば二〇〇二年一〇〇号、特別区職員研修所、六頁。

(16) 執行停止の対象、そもそも一般的な執行停止原則を採用すべきかについてについても議論が及びよう。別の機会に論じたい。参考として、村上武則「執行停止」法学教室二〇〇二年八月号、有斐閣、三四—三五頁。

(17) 米國医療の質委員会・医学研究所「人は誰でも間違える——より安全な医療システムを目指して」日本評論社、二〇〇〇年、特に「はじめに」『訳者まえがき』。

(18) かかる作業にかなりの障害が存在し、時間もかかることについては、判例タイムズ一〇七号二八頁に裁判官による以下の発言がある。「医療訴訟の訴訟準備のために、専門文献を調べたり、忙しい医師に相談したりするには当然相当な時間がかかるのであり、そのような時間は短縮できない時間であるし、相談する医師の都合によっては、予定された期日までに準備ができないこともやむを得ない」。

(19) 本件訴訟においては、原告の生命・身体への配慮から、迅速な解決を目指した。自治体が行う和解には、議会の議決が必要であるから(地方自治法九六条一項二号)、非常に時間がかかるとの批判がある。一方、医療訴訟においては、以下のようなデータがある。司法研修所編「専門

地域特集：地域はバラエティ

各地域においては、さまざまな活動や交流を通じて、会員相互のネットワークが形成されています。ここでは、各地域のバラエティに富んだ活動報告を紹介いたします。

【活動報告】

- | | |
|-----------|-----------|
| 北海道……内田和博 | 北陸……田口春彦 |
| 東北……佐藤栄 | 甲信越……平出武緑 |
| 北関東……富岡守 | 中国……道前誠 |
| 南関東……田口一博 | 四国……近藤誠 |
| 東海……伊藤久美子 | 九州……菅井憲郎 |
| 近畿……林沼敏弘 | |

的な知見を必要とする民事訴訟の運営」法曹会出版、二〇〇一年、八一―二頁によれば、全国地裁における第一審通常訴訟事件の全既済事件の平均審理期間は平成八年（二〇・二月）、九年（二〇・一月）、一〇年（九・三月）であるのに対し、医療過誤訴訟の既済事件の平均審理期間は、平成八年（三七・五月）、九年（三六・七月）、一〇年（三五・三月）とほぼ、終局までに三年の日時を要している。

本件は、第一回の口頭弁論から弁論準備手続を経て、当事者間での和解合意に至るまで四か月、議決を得るのに一か月で終結した。解決に向けて職員が一丸となった結果と

いえよう。

(20) 平成二二年度、筆者が東京二三区の乳癌検診項目を調査したところ、ほとんどの自治体は、視・触診までであった。保健所が行う無料の乳癌検診で視・触診の後に、エコー診断及びマンモグラフィ（撮影・結果通知）まで行っている自治体はほとんどない。本件自治体は、この分野における先進的な取組を行っているとして、医療雑誌に紹介されていた。

（すずきひでひろ・特別区人事・厚生事務組合法務部）

知度が低い実態と、情報共有化へ向けた取組みの必要性が提起された。さらに、その報告を受けて、福島県内の主要なNPO団体から自治体へのメッセージをビデオ上映した。その中で、強調されているのは、オープンな対話と、情報共有の取組みである。

次いで、自治体とNPOとの対等性をどう担保していくかに焦点が当てられた。例えば、事業委託について、下請けにならず、お互いをパートナーとして関係を取り結ぶには、公開審査や公益信託等の活用が考えられる。その点、公益信託いわてNPO基金の事例が参考になる。また、行政のスリム化とNPOの事業基盤の強化も課題である。

さらに、市民が主体となってコミュニティの課題解決のための調査研究、政策提案等を専門的な立場から支援するコミュニティ・シンクタンクのあり方が紹介された。また、会場からは、小学校跡地を市民ボランティア団体が自主的に独立採算で管理・運営している岡山市の事例報告があった。

(遠藤哲哉・福島県)

「ポスターセッション」自治体学サロン
今年で第四回目となるポスターセッションでは、八団体のブース参加があり、二日間を通して開催した。参加団体は、お馴染みとなっている団体・自治体に加え、京都学園大学経営学部の調査報告、特定非営利活動法人アースデイマナー・アソシエーションの地域通貨実践紹介、自治体基本条例をつくるみたか市民の会の取組み紹介が新規になされた。このような実践取組み発表が、様々な分野の団体により行われ、情報の交換、交流の場となることで、ネットワークを広げる絶好の機会であると評価できる。

また、今回は自主企画として柳川市の広松さんを偲ぶ「柳川堀割物語」のビデオ上映を行った。

今後の展望としては、より多くの参加団体による取組み等の発表、情報交換のできる配置・時間の設定、セミナー・分科会に関連する情報提供等を検討し、目的意識を持って参加している人と人との気軽な「サロン」を目指し、活発な議論へと発展させていくことが望まれる。

(加藤洋子・岐阜県多治見市)

自治体学会 編集委員会	委員長	森田 明
委員	阿部 昌	磯崎 初
	今井 修	大矢野 昌
	肥沼 喜	椎名 予
	鈴木 一	田口 博
	谷本 美	道本 子
	道前 敏	林沼 弘
	前 敏	川さゆ
	藤 博	博 己

サービス・インフォメーション

通話無料

- 商品内容に関するご照会(営業企画局) : TEL0120(203)694
FAX0120(202)982
- 住所変更・支払いに関するご照会(股寄りの支社) : TEL0120(203)695
FAX0120(202)973
- 商品申込み・落丁・乱丁に関するご照会(股寄りの支社) : TEL0120(203)696
FAX0120(202)974

- お電話の受付時間は、土・日・祝日を除く9:00~17:30です。
- 24時間受付のFAXをご利用下さい。

自治体のかたち

平成15年5月31日 初版発行

編者 自治体学会(編集委員長 森田 明)
事務局:〒371-0044 群馬県前橋市荒牧町1-1
群馬県地方自治研修所内
Tel.027-235-2311 Fax.027-260-1770

発行者 田中英雄
発行所 第一法規株式会社
〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17
TEL 03 (3404) 2251 (大代表)
ホームページ <http://www.daiichihoki.co.jp/>

年報16号 ISBN4-474-01754-4 C3031 (1).

この書籍の本文は再生紙を使用しています。