

第9回 住民の権利と義務

1. 自治法の「権利義務」規定（10条2項）

(1)自治体の役務の提供を等しく受ける権利

金銭的扶助、資金貸付け、保険。

公の施設（244条）の利用 ⇨ これは次回

(2)負担を分任する義務（10条2項）

地方税、分担金、使用料、手数料、受益者負担金等の納付

2. 選挙制度

(1)選挙権

選挙人名簿への登録

(2)被選挙権

議員 25歳以上、都道府県知事 30歳以上、市町村長 25歳以上（19条）

(3)外国人参政権の問題

(a)国政選挙の場合

●判例（最判平5・2・26判時1452号37頁）

選挙権を日本国民に限っている公職選挙法9条1項は憲法15条1項、14条に違反するものではない。

●学説

○国民主権原理の国民は日本国籍保有者に限定される。→通説

○生活実態考慮説

参政権を有する者の範囲を日本国籍の有無で機械的に判定するべきではなく、日本の社会での生活実態を考慮すべきである。

(b)地方選挙の場合

○地方自治法11：「日本国民たる」住民にのみ選挙に参加する権利を認める。

○判例（最判平7・2・28民集49巻2号639頁）

憲法93条2項に「その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定されているが、この「住民」は国民に限られる。ただし、立法政策として永住者など一定範囲の外国人に地方参政権を与えることは可能である。

3. 直接請求

(1)直接参政

(a)民意の直接発現

①町村総会 → 議会の代替物

②首長公選制 → 執行機関の選出

(b)住民の直接的な政治参加

直接請求、住民投票、住民監査請求・住民訴訟

(c)意義

住民自治、代表民主制の補強

(2)直接請求制度の歴史

●1946年9月27日の市制・町村制の改正で「直接請求」制を導入

●1947年地方自治法で引き継ぎ

施行令により、署名収集期間を都道府県2か月、市町村1か月に限定

●1948年改正

条例の制定改廃請求の対象から、地方税、分担金、使用料等を除外

●1950年改正

手続規定を詳細化、選挙管理委員会に署名審査権、署名に関する罰則規定

●1969年改正

同一区域内で選挙が行われたときは、政令で定める期間、直接請求のための署名を収集しえない旨の規定が置かれた。

(3)直接請求制度の分類

(a)議会に関わるもの

①議会解散請求（13条1項）

②議員の解職請求（13条2項）

(b)執行機関に関わるもの

①長の解職請求（13条2項）

②副知事または副市町村長、選挙管理委員、監査委員、公安委員会の委員の解職請求（13条2項）

③教育委員会の委員の解職請求（13条3項）⇒ 地方教育行政法8条に手続の定め

④自治法以外の法律に根拠を有する解職請求

○農業委員 ⇒ 農業委員会法14条

○海区漁業調整委員 ⇒ 漁業法99条

⑤事務監査請求（75条）

(c)執行機関を介して議会に関わるもの

①条例の制定改廃請求（74条以下）

②合併協議会の設置の請求

市町村合併特例法に基づく制度

2002年住民投票制の導入

(4)解職請求代表者と公務員

(a)地方自治法85条1項

公職選挙法のうち地方公共団体の選挙に関する規定を、議会の解散請求を受けて

行われる選挙人の投票（自治法 76 条 3 項）、議員の解職請求を受けて行われる選挙人の投票（自治法 80 条 3 項）、及び長の解職請求を受けて行われる選挙人の投票（自治法 81 条 2 項）に準用 → 公務員の立候補制限を定めた公職選挙法 89 条 1 項も準用 → 公務員は議員の解職請求の解職請求代表者になれない。

(b)判例

①旧判例（最判昭 29・5・28 民集 8 卷 5 号 1014 頁）

署名収集中に公務員が影響力を及ぼす可能性を重視して、地方自治法施行令の定め
に合理性を見出した。

②新判例（最大判平 21・11・18 判時 2065 号 12 頁）

公務員が解職請求代表者になることを地方自治法施行令が禁止しているのは地方自治法 85 条 1 項に基づく政令の定めとして許される範囲を超えており、その資格制限が請求手続にまで及ぼされる限りで無効と解さざるをえない。

(c)地方自治法改正（2011 年 4 月）

選挙権を有する者のうち、公職選挙法 27 条 1 項により選挙人名簿に表示されている者（選挙権の停止・失権、転出）、同法 28 条により選挙人名簿から抹消された者（死亡、国籍喪失等）及び請求に係る地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員である者について、これらの者は直接請求の代表者となることができず、また代表者であることができないと定められた（74 条 6 項追加）。

4. 住民参加と住民投票

(1)住民参加

(a)法律による住民参加の仕組み

行政手続法、環境影響評価法、河川法、都市計画法、廃棄物処理法

(b) 住民参加条例

(c)パブリックインヴォルヴメント

(2)住民投票

(a)課題特定型条例

原発、産業廃棄物処分場など

(b)一般手続型条例

住民投票条例、自治基本条例

(c)投票結果の法的拘束力

第10回 公の施設の設置と管理

1. 公の施設とは？

(1) 具体例

公立学校・幼稚園、保育所、児童館、コミュニティーセンター、高齢者福祉施設、障害者施設、青年の家、公民館、図書館、博物館（法学教室 374 号巻頭言参照）、生涯学習センター、文化ホール、体育館、競技場、公園、病院、公営住宅

＊開放型施設と閉鎖型施設

(2) 法律の規定

地方自治法第 10 章＋個別法 e.g. 公営住宅法、都市公園法

(3) 歴史

昭和 38 年地方財務会計制度大改正（法 99）に際して新設。それまでは、「財産又は営造物」。

2. 公の施設の立地

都市施設と自治体の基本構想（自治法 2 条 4 項）

＊浦和地判平成 10 年 3 月 23 日判時 1689 号 58 頁

建築基準法 51 条ただし書に基づく産業廃棄物処理施設の設置許可申請に対する許否の判断に際しては、特定行政庁である知事に広範な裁量権が認められ、同条ただし書所定の都市計画上の支障の有無を判断する際には、当該市町村の基本構想及び基本計画等も考慮の対象に含まれるとされた事例

3. 条例設置主義

○使用料が条例事項

＊神戸地判平成 16 年 3 月 31 日判タ 1220 号 175 頁

市営住宅の家賃増額が無効であるとされた事例

○住民の平等利用権

長期独占利用は議会の特別多数の同意が必要（244 条の 2 第 2 項、96 条 1 項 11 号）

4. 住民の平等利用権

(1) 開放型施設

○自由使用（許可使用）が原則 ⇔ 個別法の定め e.g. 公民館

○管理の支障を理由とする拒否

①上尾福祉会館事件（最判平成 8 年 3 月 15 日 自治百選 49 事件）

②府中青年の家事件（東京高判平成 9 年 9 月 16 日 判例 175 号 64 頁）

③音楽堂事件 ⇨ 法学教室 288 号演習行政法

④金剛山歌劇団事件（岡山地判平成 18 年 10 月 24 日 朝日新聞 25 日記事）

(2)閉鎖型施設

行政財産の目的外使用の許可

①学童クラブ事件判決⇒法学教室 288 号演習行政法

②教研集会事件最高裁判決・最判平成 18 年 2 月 7 日判時 1936 号 63 頁

(3)契約締結強制

給水拒否と水道法 15 条の「正当な理由」

5. 管理委託

(1)ニューサンパレス事件（浦和地判昭和 61 年 3 月 31 日判時 1201 号 72 頁）

民間企業による結婚式会場経営。行政財産の目的外使用の許可は違法。

(2)結婚式場ニーズへの対応と代替的手段

①市の直営＋ブライダル業務の委託 ②管理委託

(3)指定管理者制度

「公共的団体」から民間へ。2003 年自治法改正で導入。直営か指定管理者かの選択。

(a)制度の骨格

指定管理者の指定（＝処分）、議会の議決、指定管理者の収入として料金徴収可、
自治体の指示権・指定取消権・業務停止権

(b)法科大学院的関心

使用許可と行政手続法・条例、監督権行使の義務付け訴訟、住民訴訟
国賠責任

(c)公共政策大学院的関心

指定の手続のあり方、民間の質の確保、統制の手段（情報公開等）

第 1 1 回 住民監査請求・住民訴訟

I. 監査委員と監査

1. 監査委員

(1) 監査委員の定数 (195 条)

都道府県および政令で定める市 = 4 人

その他の市および町村 = 2 人

条例で定数の増加可能

(2) 監査委員の選任 (196 条)

(a) 任命権者

長が議会の同意を得て任命

(b) 選任される者のカテゴリー

① 識見を有する者

② 議員・・・都道府県と政令で定める市では、2 人または 1 人

その他の市または町村では、1 人

(c) 自治体 OB の制限

識見を有する者のカテゴリーから選出される監査委員が複数 (n 人とする) である自治体の場合、(n-1) 人以上は当該自治体 OB でない者でなければならない。

2. 監査の種類

(1) 一般監査

(a) 財務監査 (199 条 1 項)

監査の回数

① 定期監査・・・毎会計年度に少なくとも 1 回以上期日を定めて行う。

② 随時監査・・・必要に応じて行う。

(b) 事務監査 (199 条 2 項)

必要があると認める場合に行う。

(c) 一般監査に際しての特別留意事項

① 住民の福祉の増進、最小の経費で最大の効果 (2 条 14 項)

② 組織および運営の合理化、規模の適正化 (2 条 15 項)

(2) 請求による監査

当該普通地方公共団体の長から要求がある場合 (自治法 199 条 6 項)

議会から要求がある場合 (自治法 98 条 2 項)

(3) 住民からの要求による監査

直接請求による事務監査の請求 (自治法 75 条)

住民監査請求

3. 外部監査制度（252条の27以下）

1997年自治法改正で導入。弁護士、公認会計士など外部の専門家に監査を依頼するもの。外部監査契約を締結して行う。

- ①包括外部監査・・・外部監査人が随時必要と認める特定の事項について監査を行う。都道府県、指定都市、中核市については義務付け。
- ②個別外部監査・・・長、議会、住民の請求する個別問題につき監査を行う。

II. 住民監査請求（242条）

1. 制度の概要と特色

(a)骨格

- 直接請求とは違い、住民1人でも可。
- 財務会計に関する違法・不当な行為ないし怠る事実を特定して行う。
 - ☞ 不当も審査対象になるところが住民訴訟との違い
- 1年の期間

(b)対象の特定

①最判平成2年6月5日民集44巻4号719頁

他の事項から区別し特定して認識することができるように個別的、具体的に摘示されていることが必要。

②最判平成18年4月25日民集60巻4号1841頁

地方公共団体が特定の事業を実施する場合に、当該事業の実施が違法又は不当であり、これにかかわる経費の支出全体が違法又は不当であるとして住民監査請求をするときは、通常、当該事業を特定することにより、これにかかわる複数の経費の支出を個別に摘示しなくても、対象となる行為とそうでない行為との識別は可能であるし、当該事業にかかわる経費の支出がすべて違法又は不当であるという以上、これらを一体として違法性又は不当性を判断することが可能かつ相当といえることができる。

II. 住民訴訟

1. 住民訴訟の目的

地方公共団体のなした違法な財務会計上の管理運営を糾して、地方公共団体の財務行政の適正な運営の確保を図る。

2. 制度の特色

(1)客観訴訟 ⇔ 主観訴訟

(a)民衆訴訟

行政事件訴訟法5条

(b)訴えを提起できる者

出訴権者は住民。住民は、自己の法律上の利益と関係なく、住民としての資格で訴えられる。納税者であることは要件ではない。 Cf.アメリカの納税者訴訟

(2)住民監査請求の前置

監査請求をしなかった者は参加はできるが、原告にはなれない。

(3)出訴期間 (242 条の 2 第 2 項)

(4)損害賠償請求権の議決による放棄 (教科書 284~286 頁を熟読のこと)

3. 請求の種類

1号請求：執行機関または職員に対する違法な財務会計上の行為の全部または一部の差止め請求。

* 滋賀新幹線駅事件 (栗東市) ・ 大津地判平成 18 年 9 月 25 日判時 1987 号 12 頁

* 損失補償出費差止事件 (安曇野市) ・ 東京高判平成 22 年 8 月 30 日判時 2089 号 28 頁 ⇒ 最判平成 23 年 10 月 27 日 : 原判決中被告請求認容分取消し&その分につき第 1 審判決取消し・訴え却下

2号請求：違法な行政処分の取消しまたは無効確認請求

* 前回レジュメ掲載のニューサンパレス事件判決

3号請求：執行機関または職員に対する違法に怠る事実の違法確認請求

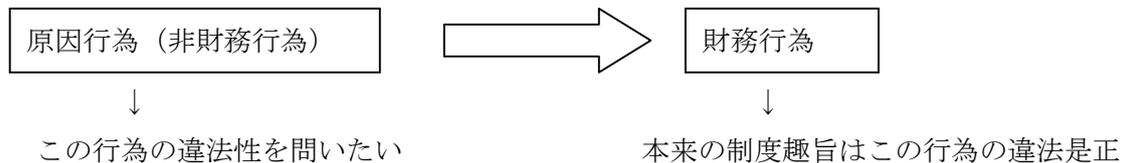
* 多摩ニュータウン環境組合事件・東京地判平成 18 年 4 月 28 日判時 1944 号 86 頁

4号請求：地方公共団体が長や職員または第三者に対して有する損害賠償、不当利得返還等の請求権を適正に行使するよう、地方公共団体の執行機関または担当職員を被告にして求める訴訟

第12回・第13回 住民訴訟の続き

1. 「拡大住民訴訟」＝原因行為に対する間接統制機能

(1)問題の所在



(2)拡大住民訴訟を容認した判例

- ①津市地鎮祭訴訟・最判昭和52年7月13日判時855号24頁
- ②田子の浦へドロ訴訟・最判昭和57年7月13日民集36巻6号970頁＝地方自治判例百選92事件
- ③織田が浜訴訟差戻判決・最判平成5年9月7日民集47巻7号4755頁＝地方自治判例百選85事件
Cf.差戻後高裁判決・高松高判平成6年6月24日判タ851号80頁＝環境法判例百選80事件 同上告審判決・最判平成7年7月17日
- ④愛媛玉串料訴訟・最判平成9年4月2日民集51巻4号1673頁＝地方自治判例百選76事件

(3)拡大住民訴訟に消極的な判例

- ①保安林伐採事件判決・平成2年4月12日民集44巻3号431頁
- ②1日校長事件判決・最判平成4年12月15日民集46巻9号2753頁＝地方自治判例百選89事件

2. 平成14年の制度改革とその背景

(1)改正点

(a)4号請求の2段階化

従来は、住民が自治体に代位して直接職員個人を相手に訴えを提起した。訴えられる職員にとっては、時間、金銭および精神の面で負担であった。

そこで、改正により、住民がまず自治体の執行機関（または担当職員）を相手に訴えを提起し、勝訴すれば、今度は自治体が職員個人を相手に請求する（支払わなければ訴え提起）という仕組みになった。

賛成論：必要な文書が訴訟の場に出てきて審理が充実する。

反対論：自治体の真摯な訴訟追行が期待できない。

(b)予防的請求の充実

- ①監査請求があった場合における監査委員の一時停止勧告権（242条3項）

②住民訴訟1号請求の要件

改正前：回復の困難な損害を生ずるおそれ（旧242条の2第1項柱書の但し書）

改正後：同要件の削除（現行法242条の2第6項参照）

(2)賠償の巨額化——首長の政策と住民訴訟

民間企業等への補助金交付の公益性

「公益上必要がある場合」（自治法232条の2）

山口地判平10.6.9判例地方自治180号19頁（日韓高速船事件）→8億賠償

↓

上告審判決・最判平成17年11月10日判時1921号36頁

市長の判断に裁量権の逸脱、濫用の違法があるとはいえない

Cf. 「陣屋の村」事件・最判平成17年10月28日判時1919号98頁〔駒林評釈、判例評論574号15頁（＝判時1944号185頁）〕

☞ 横浜地判平成18年11月15日

第三セクターの破産処理に係る川崎市の損失補償は違法。

(3)守備範囲論

1号請求、3号請求を重視すべし。4号請求の間接統制機能に期待するのは、住民訴訟の守備範囲を超えることになる。

(4)環境問題と住民訴訟

(a) 曾和論文を読む

曾和俊文「住民訴訟制度改革論」法と政治51巻2号（2000年6月）159頁

環境法に違反する開発事業に伴う公金支出の責任を財務会計職員にすべて負わせることは制度の在り方として不合理。抗告訴訟制度の不十分さは抗告訴訟制度の改革として対応すべし（179～180頁）。

(b) やんばる訴訟について

①訴訟形式の選択に関する弁護団の考え方

「〇〇権」の確立というアプローチではなく、住民訴訟あるいは国民訴訟のような客観訴訟を充実させる方向を進むべきである。

☞ 行訴法改正に際して団体訴訟の提唱

②第一審判決・那覇地判平15.6.6判例地方自治250号46頁（9号）、67頁（10号）

●9号事件・・・やんばるの森広域基幹林道開設工事に関する工事代金等を支出は違法、過失があったことは明らか・・・

③控訴審判決・福岡高那覇支判平16.10.14（9号）

森林法34条1項、2項に基づく作業許可を得ないで伐採したことは違法。しかし、請負契約自体は有効。そしてその対価である工事結果を受領しているので、損害が認められない。

☞ 住民訴訟の損害論