

自治大学校における研修講義の紹介

自治体訟務

鹿児島大学 学術研究院 法文教育学域 教育学系

教授 宇那木 正寛

編集者注：本稿は、自治大学校で令和8年7月2日（木）に行われた第2部課程第211期における研修講義の内容を整理したものです。

1 自己紹介と研修講義の概要

みなさん、こんにちは。現在、私は、鹿児島大学に籍を置き、特に行政代執行制度を中心テーマに据えて、研究をしています。研究者として職を得る前に、岡山市の職員として、市税滞納整理、例規審査、訟務、情報公開、市長秘書、環境などの業務を25年にわたり担当してきました。

入庁時に配属された市税滞納整理の部署を除き、他の部署に異動した際にも、法務部署の職員を兼務するなどして、ほぼ20年にわたり継続して、法務の仕事に従事してきました。法務では、行政不服審査を含む訟務が主たる担当でした。

最初の職場では、大口・悪質市税滞納者に特化して滞納整理を行う特別対策班に配属されたのですが、その際、滞納者の暴力的言動などに苦慮し、ストレスも少なくありませんでした。こうした負の経験から、「職員すら守れない組織が市民の安全安心を守ることなどできない」との強い信念のもと、組織内の合意を得ることに時間を要したものの、現役の警視および警部を幹部職員に配置する全国自治体初の不当要求対応部署（行政執行適正化推進課）を立ち上げました。また、その立ち上げ後、運営にも中心的に関与しました。

このように自治体やその職員が直面する紛争やトラブルに対応してきた実務上の経験を活か

し、自治体における訟務を中心として紛争解決のポイントについてお話するのが「自治体訟務」の講義です。

自治体職員に求められる能力には、大きく分けると、①事務執行能力、②課題解決能力、③紛争の予防・解決能力の3つですが、今回の研修講義は、③の能力向上を目的とするものという位置づけになります。

実際の講義では、以下の内容でお話しますが、今回は、紙面の都合もあり、過去の受講生の関心の高かったテーマ（ゴシックの部分）について紙面で再現を試みたいと思います。

第1 民事訴訟の基本

第2 自治体における訟務手続

第3 権限法と地方公共団体の訴訟遂行

第4 自治体における審査請求先

第5 紛争解決と仮処分の活用

第6 訴訟対応を踏まえた事務処理

第7 不当要求への対応

第8 外部法務人材の活用

2 自治体における訟務手続

(1) 指定代理人の意義と指定代理人選任のメリット

国を当事者とする訴訟については、法務大臣が国を代表します（権限法1条）。他方、自治体を当事者とする訴訟については、原則として、長が自治体を代表します（自治法147条）。ただし、管理者を置く地方公営企業（水道、病院事業など）の業務遂行に係る訴訟については、企業管理者が当該自治体を代表します（地公営法8条）。

現実の訴訟の場面では、自治体の代表者自らが法廷に出廷したり、答弁書や準備書面を作成するなどの訴訟活動を行うことは不可能です。

このため、通常の訴訟遂行においては、弁護士を選任する、あるいは、職員に訴訟遂行の代理権を付与（自治法 153 条 1 項、地公業法 13 条 2 項）することにより訴訟活動を行います。

こうして代理権を付与された職員は指定代理人と称されます。指定代理人となった職員は、単独、あるいは、訴訟代理人である弁護士とともに、自治体の代表者に代わって訴訟を遂行することになります。こうした指定代理人が行う訴訟行為についてですが、特に制限はありません。したがって、訴訟代理人たる弁護士と同様の訴訟行為をすることができます。

ところで、弁護士が訴訟代理人として選任されている場合には、指定代理人はそもそも必要ではないという考え方もあります。しかし、指定代理人を選任することには、次の①②③に代表される大きなメリットがあります。

すなわち、

- ①原課の職員を指定代理人とすることにより、当該訴訟で問題となっている制度や事務執行について再考する契機となる（**政策・事務執行の見直し機能**）、
- ②公営住宅の明渡訴訟など簡易な訴訟については、弁護士によらず、訴訟遂行が可能である（**弁護士費用の低減機能**）、
- ③訴訟に対応した紛争対応能力が身につく（**組織の法務能力向上機能**）、

私は、岡山市において通算 20 年にわたり訟務を担当してきましたが、特に①および③のメリットについてはとても強く感じたところです。自治体職員にとって訟務は、難しいとか面倒であるといった思いが先に立ちます。しかし、訟務ほど組織の紛争の予防および解決の能力を高めことができる事務はほかにありません。管理職の立場にある職員は、訴訟が提起された場合、

弁護士に事件を委任する場合であっても積極的に若い職員を指定代理人として訟務を担当させるべきです。

なお、弁護士が選任される場合、当該弁護士から、指定代理人への説明や協議などの時間が別途必要となるなどの理由から、指定代理人の選任に消極的な意見が示されることもあります。しかし、そのような意見が示された場合には、自治体が指定代理人を選任する意義（特に前述の①および③）をしっかりと説明し理解を得るべきです。訴訟代理人の選任に当たっては、指定代理人に対する指導・教育的観点からの多少の労力は惜しまない弁護士を訴訟代理人の候補とすべきでしょう。

指定代理人の構成としては、原課職員 2 名（主任または主事クラス）または、そうした原課職員に加え、法務担当部署の職員 1 名というのが一般的ではないでしょうか。ただし、訟務に慣れている原課の職員がいれば、特に、法務担当職員が加わる必要性は高くはないでしょう。

ところで、一般の職員だけではなく、会計年度任用職員であっても指定代理人として代理権を付与することはできます。ただし、訴訟が長期に及ぶ場合には、指定代理人に選任した会計年度任用職員の任期が、訴訟の途中で満了とならないかどうかについても検討が必要になります。

(2) 指定代理人の現状

都道府県や指定都市レベルでは、本人訴訟や簡易な民事訴訟には限定しているものの、指定代理人のみで訴訟を遂行する自治体もあります。他方で、指定代理人を活用する場合であっても、訴訟代理人として弁護士を併せて選任する自治体も少なくありません。その理由として、経験や能力を持った職員がいない、年度またぐ事件であると担当者の異動があるため引き継いだ職員の負担が大きい、どのような訴訟においても弁護士の専門的知見は必要であるといった考えによるものです。

弁護士を訴訟代理人として選任するかしないかは別にして、やはり、これまで解説してきたように、指定代理人の積極的活用が自治体における組織全体の法務能力の向上に大きく役立つことは間違いありません。

(3)自治体の訴訟と議会の議決

自治体訴訟に特有の問題である議会の議決事項と訴訟の関係について説明します。自治体が訴えの提起等をする場合には、原則、議会の議決が必要とされます(自治法 96 条 1 項 12 号)。これは、事件の当事者として、自治体自らが紛争を解決しようとする場合には、その紛争解決の手段の合理性などについて議会の判断にかからしめようとする趣旨からです。

ところで、最初の訴えの提起の段階で議会の議決を得ておくと、敗訴した場合の上訴については、あらためて議会の議決を経る必要はないとする見解があります。こうした見解を前提にするとしても、議会と執行部との関係は法令に反しない限り、慣行が重視される傾向があります。よって、従来からこうした場合の上訴についても議会の議決を得ているといった慣行がある場合には、これを尊重すべきでしょう。

なお、訴えの提起等に該当するとして、議会の議決を得た場合には、当該事件の訴えの提起の際、訴状に議決証明を添えて裁判所に提出する必要があります。議会の議決が必要であるにもかかわらず、これを得ずになされた訴訟行為は無効とするというのが判例の立場です。

このように、訴えの提起等であれば、原則、議会の議決が必要なのですが、応訴や訴えの提起であっても他の自治体の行政庁の処分や裁決に対する取消訴訟などの抗告訴訟を提起する場合は、議会の議決の必要はありません(自治法 96 条 1 項 12 号)。

ここで、注意が必要な点があります。自治体が議会の議決が必要とされない支払督促の申立て(民訴法 382 条)をした場合において、債務者から当該督促に対する異議の申立てがあった

ときの対応です。この督促に対して、異議の申立てがあったときには、そのときに訴えの提起があったとみなされるので(民訴法 395 条)、議会の議決が必要となります。

他方で、地方公営企業については、企業経営の裁量を広く認めるという観点から、訴えの提起等についても議会の議決は必要とはされていません(地公営法 40 条)。

なお、「督促手続」とは、債権者からの申立てに基づいて、債務者の住所のある地域の簡易裁判所の裁判所書記官が、債務者に対して金銭等の支払を命じる制度です。

(4)訴訟に係る情報とその提供

訴訟が提起された場合、住民に当該訴訟に関する情報提供するかどうかという問題があります。この点に関しては、個々の自治体においてその情報提供に対する方針が異なるため、一般論といえるものがあるわけではありません。しかし、行政の説明責任を果たすとの観点からすると、当該自治体において住民の関心が高いと思われる訴訟が提起された場合やその判決が言い渡された場合には、少なくともその概要は、自治体のホームページや報道機関などを通じて公表すべきではないでしょうか。

公表した場合には、住民からの多数の反応が予想される場合もあります。こうした対応については、住民や報道機関に事実とは異なる情報が提供されたり、提供される情報の量が一部の者に偏ることのないように、広報対応担当者をあらかじめ原課で決めて多くとともに、提供する情報の内容についても、過不足のないようにあらかじめ決めておくことが適切です。

議会に対しては、住民への情報提供とは別に、議案とならない場合であっても、関係する議会常任委員会において、応訴や判決などの重要な事項についての報告はすべきでしょう。もちろん、この点について慣例があればそれに従えばよいでしょう。

なお、報道機関の記者や事案に高い関心を持

つ議員個人から、判決書の写しの交付を個別に求められる場合も少なくありません。この場合の対応としては、当該自治体の情報公開制度の定めるところにより開示するのが原則です。個人的に親しい記者や議員であっても、個人的な手渡しなどの対応は慎むべきです。

3 紛争解決と仮処分の活用

(1) 保全命令手続の意義

裁判所による紛争の解決手続といえば、訴訟を思い浮かべることでしょう。しかし、これ以外にも民事保全という極めて有効な手法があります。民事保全とは、通常の訴訟手続でその存否を確定できるような権利や権利関係を有する者が、その確定までに時間がかかることから将来的に生ずる危険を回避するために、裁判所に対し、暫定的な保全命令を求め、これに対し、裁判所が執行する手続をいいます。

自治体訟務の視点からすると、こうした民事保全制度については、①特に緊急性が求められ紛争について、すばやい対応が可能である、②民事保全の申立てには、訴えの提起とは異なり、議会の議決が必要とされない、③多様な紛争形態への対応が可能である、④裁判所の権威や力をかりることができる、⑤弁護士費用を含め手続費用などが訴訟の場合に比較して安価である、といったメリットがあります。

保全命令には、①仮差押え（民保法 20 条）、②係争物に関する仮処分（同法 23 条 1 項）、③仮の地位を定める仮処分（同条 2 項）がありますが、特に、有効に活用したいのが、仮の地位を定める仮処分です。これは、争いがある権利関係について債権者に生じる著しい損害または急迫の危険を避けるために、暫定的な権利の実現を図る手法で、仮処分命令ができれば、ほぼ目的を達成することができます。

例えば、道路通行妨害の原因となる妨害物件について撤去を命じる仮処分、将来における道路通行の妨害を禁止を命ずる仮処分、街宣活動

の禁止を命ずる仮処分、特定の人物に対する面談禁止を命ずる仮処分などがあります。なお、仮の地位を定める仮処分は、債権者に事実上権利の満足を与えることから満足的仮処分とも呼ばれます。

(2) 民事保全命令の手続

裁判所に民事保全命令を発出してもらうためには、まず、保全命令の申立てが必要になります。この申立てにおいては、①保全すべき権利または権利関係および②保全の必要性を疎明する必要があります（民保法 13 条 1 項）。

仮の地位を定める仮処分については、発令手続において、口頭弁論、審尋のいずれかを実施される必要があります（民保法 23 条 4 項）。ただ、実際の裁判実務では、手続保障の観点から、審尋期日に双方が出席する場を設けている場合がほとんどです。

(3) 担保金

裁判所が「決定」として出す保全命令は、担保を立てさせて、もしくは相当と認める一定の期間内に担保を立てることを保全執行の実施の条件として、または担保を立てさせないで発することができます（民保法 14 条 1 項）。

この点、裁判実務においては、自治体が債権者の場合であっても、担保が求められることが一般的です。担保金の歳出科目については、「補償、補填及び賠償金」とすることが適切です。それは、担保金が、将来、裁判によって、保全命令または保全執行が否定された場合に、債務者が被る可能性のある損害を担保する性格を有するものだからです。

なお、仮の地位を定める仮処分命令の場合、保全執行に至らない場合においても、その目的が達成されることが少なくありません。例えば、道路工事妨害禁止の仮処分命令が発せられた後、道路工事が何の妨害も受けず無事終了した場合を考えてみてください。こうした場合には、担保金の返還を目的として、保全命令の申立ての取下げをしてもよいと思います。

警察官という屈強な職業人ですら、個人ではなく組織で対応することを原則としているのですから、自治体の職員個人が、組織全体での対

応を上司、同僚に求めることは、なんら恥ずべき行為ではありません。むしろ不当要求は、組織対応を行わなければならないという意識を職員間で共有することが必要です。

(3) 不当要求に対する「組織対応」とは

昨今の社会経済事情により、自治体職員は住民への対応において緊迫した状況に遭遇するケースも少なくありません。特に住民との距離が近い市町村の職員にとっては、深刻な問題です。こうした緊迫した状況下での感情的な対立などを原因とする不当要求が増えています。

皮肉なことに、不当要求行為に対して毅然とした対応をすればするほど、担当職員は、より高いストレス状態に陥り、最悪の場合、精神的疾患により業務の遂行が不可能になります。

不当要求行為については、これまで、組織対応が重要であるとされてきました。しかし、現実には、その対応の最前線に立つのは、職員集団ではなく、職員個人ということになります。不当要求行為に対する組織対応とは、職員が一气呵成に、場当たりの、多人数で対応することではありません。そうではなくて、緻密かつ詳細な対応戦略を関係部署との協議により組織内で方針として決定し、当該方針で定めた役割分担に従い、各職員が有機的かつ積極的に対応する手法のことなのです。

この場合の役割分担においては、一般的に、不当要求行為者に対し最前線で対応する職員とそのサポートをする職員とに分かれますが、最前線の職員を孤立させず、サポートに回る職員が全力かつ積極的にその役割を果たすことが、組織対応の成否を決することになります。

(4) 不当要求対処指針の作成

不当要求事案が発生した場合には、個別の案件に応じて組織対応をするため、トップの決裁を得た対処指針の作成が必要となります。可能であれば、すべての不当要求に対するための総論的指針を事前に作成しておき、個別の事案が発生した場合に、個別対応指針をあらたに

作成することが理想です。

(5) 報告書の作成

不当要求事案の解決に当たっては、過去の解決プロセスを学ぶことが重要です。そのためには、現実の事件に対処した職員が事件対処の記録をできるだけ記憶がはっきりしているうちに、作成することが求められます。

5 外部法務人材の活用

外部法務人材の活用で、まず思い浮かぶのは、顧問弁護士の活用です。こうした顧問弁護士を選ぶ場合、他の機関等からの紹介ではなく、実際に面談してみて相性や誠実さを確認することが重要です。

そこで、確認すべき具体的項目の一部を示すと次のようになります。

【確認リスト】

- ☐ 職業人としての評価はどうか(一般の依頼者受けはどうか)。
- ☐ 弁護士個人と直接連絡(個人携帯など)が可能か。
- ☐ 夜間・祝休日でも緊急対応が可能か。
- ☐ 話しやすいか(対等に会話をしてもらえるか)。
- ☐ 行政に対する理解があるか。
- ☐ 自治体の代理人として行政対象暴力やハード・クレーマーにも対処できるか。
- ☐ 困難な事件であっても受任を拒否しないか。

可能であれば、複数の弁護士が所属する事務所と顧問契約をする、あるいは、複数の弁護士と顧問契約することを勧めます。このような契約形態をとることにより、仮にメインの顧問弁護士が不在の場合であっても、他の弁護士に緊急対応してもらうことが可能です。また、困難な問題に対処する場合には、セカンドオピニオンやサードオピニオンを得ることが必要になりますが、この場合においても複数の顧問弁護士がいることはとても心強いです。

著者略歴

鹿児島大学 学術研究院

法文教育学域 教育学系

教授 宇那木 正寛（うなき まさひろ）

昭和 62 年岡山市役所入庁。市税滞納整理、例規審査、訟務、情報公開、市長秘書、環境などの業務を 25 年にわたり担当。岡山大学大学院社会文化科学研究科非常勤講師を経て、平成 26 年 4 月、鹿児島大学法文学部准教授、平成 28 年 4 月から鹿児島大学学術研究院教授。専攻は行政法。主な業績として、『自治体政策立案入門－実務に活かす 20 の行政法学理論』、『行政代執行の理論と実践』（共著）、『行政強制実務提要（1）（2）（3）（4）』（編集代表）、『実証 自治体行政代執行の手法とその効果』（単著）、『改正個人情報保護法で変わる 自治体防犯カメラの法務と実務』（単著）など。