

# 地方分権以降の自治体法務組織 —国立市の法務担当組織からの一考察—

## Organization of Judicial Affairs of Local Authority after Decentralization of Power — A Study of Organization of Judicial Affairs of Kunitachi City —

菅野 寛(大阪市立大学大学院創造都市研究科 都市公共政策研究分野修士課程)

Hiroshi KANNO(Master's Program, Research Division of Urban Public Policy,  
Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

本稿は、地方分権改革により、自治体の自己決定権、自己責任が増大するなかで、自治体に係る訴訟が増大する状況を確認し、法務組織の実態を把握した上で、組織構築の考え方を考察するものである。最初に、自治体に係る訴訟の実状について、全国市長会が公表する資料にて確認を行った。次に、先行研究による文献などから、自治体の法務組織の実態、自治体法務訴訟と事務の区分についての論理を確認した。自治体の法務組織としては、都道府県においては、東京都のみに全庁一元的に訴訟法務を管理する法務管理組織が存在し、その他の府県については、法務管理組織、事件に係る原課と事務の原課が共同して処理する、または、事務原課による原則処理がなされている状況である。市町村においては、大都市の法務管理組織において行政不服申し立てと訴訟事務のみを選任で処理する職員を擁するところがあるものの、訴訟法務を法務組織において一元的に集中管理するところは、少ないと推測される状況である。自治体法務と事務の区分については、地方分権一括法により廃止された機関委任事務に係る事務が、法定受託事務にどのように引継がれるかについて確認した。自治体が処理する事務は、すべて自治体の事務とされたため、地方分権一括法以前の機関委任事務体制での訴訟法務の区分と、法定受託事務体制での区分とを同様に考えることは難しいといえる。自治体法務組織の構築については、自治体の法務組織の事例として、国立市の法務組織の現状の確認し、その上で、経営組織論の視点もふまえながら、自治体法務組織構築の考え方について考察を行った。

**キーワード:** 自治体法務, 法務組織, 組織論

**Keywords:** Judicial Affairs of Local Authority, Organization of Judicial Affairs, Organizational Theory

### 1. はじめに

一般に地方分権は、自治体の自己決定権の範囲の拡大をもたらす。これは、自治体の自己責任の増加を同時に意味する。そして自己決定の拡大・自己責任の増大は、自治体が当事者となるなどしてかわる訴訟等が増えることを意味している(田中孝男 2008)。実際に、行政をめぐる多くの裁判において、自治体が当事者として提起されるものが見られるようになってきている。例えば、国立市のいわゆるマンション訴訟においては、マンション建設を巡って、行政、住民、建設業者の間で複数の訴訟が提起されている。

自治体においては、地方分権推進法(1995年7月施行)による改革以降、当該改革にあわせて、訴訟等の法務に関する遂行体制の制度設計や組織の見直しはほとんど行われていないといえる。その一方で、司法制度改革によって、法曹制度、行政事件訴訟制度で、大幅な制度改革がなされ、自治体を取り巻く訴訟に関する法制度は著しく変わってきている。地方分権改革にあわせて、法曹制度、行政事件訴訟制度などの法制度の改革が進む一方で、自治体の法務組織に関する制度の改革が遅れている状況にあるといえる。

このような状況から、自治体法務及び法務組織の現状を確認した上で、地方分権改革後の自治体法務組織の構築について考察する。

### 2. 自治体法務組織の現状

#### 1) 自治体に関わる訴訟の実態

自治体に関わる訴訟件数の正確な統計は存在していない。ここでは、全国市長会が公表する資料をもとに、訴訟の実態を確認する。なお、都道府県と町村については、公表されている該当資料がない。

毎年、全国市長会が訴訟の係属状況に関し調査を行っている。図1に平成5年から平成14年までの訴訟の係属状況の推移を示し、表1に平成20年の訴訟の係属状況を示す。

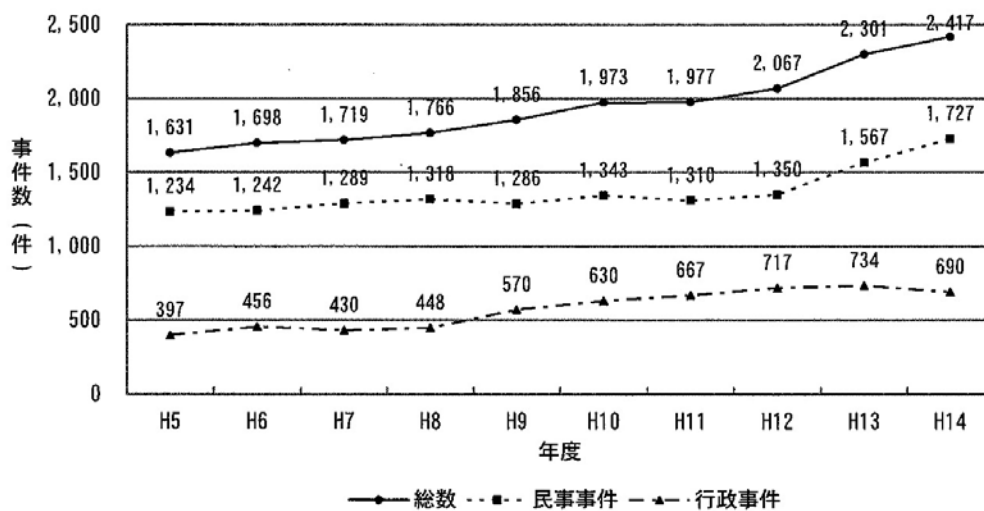


図1：訴訟の係属状況の推移 (出所) 全国市長会ホームページ

表1：平成20年の訴訟の係属状況 (出所) 全国市長会ホームページ

	事件総数	該当市1市当たりの 事件数 <事件総数/該当市数>	該当市数	該当市の比率 <該当市/全市[806市]>
行政事件	900件 ( 2)	2.8件 ( ▲0.1)	322市 ( 15)	40.0% ( 1.9)
住民訴訟	440件 ( ▲20)	2.2件 ( ▲0.1)	196市 ( 0)	24.3% ( 0.0)
民事事件	1,887件 ( ▲70)	4.7件 ( 0.0)	405市 ( ▲13)	50.2% ( ▲1.7)
全 体	2,787件 ( ▲68)	5.4件 ( ▲0.1)	513市 ( ▲7)	63.6% ( ▲1.0)

(注) 1 住民訴訟は行政事件の内数、( )は対前年度増減を示す。

2 「全体」の該当市に係る数値は行政・民事事件の両方に該当している市があるため、行政事件及び民事事件の合計値とは一致しない。

図1より、民事事件では、平成12年までは横ばいで、平成12年以降上昇し、行政事件では、平成10年以降横ばいになっていることがわかる。平成12年以降の事件数には東京23区特別区が含まれることに留意しても、機関委任事務が廃止された平成11年以降、民事事件の事件数が増加傾向にあることは興味深い。事件数の増加と機関委任事務廃止の関連性を確認するためには、より詳細な分析が必要になると考えられ、ここでは、推移結果の確認にとどめることとして、その分析は行わない。

表1より、民事事件と行政事件ともに、平成14年の事件件数と比べて、平成20年では増加している。今後も、事件件数の増加は継続する可能性が高いものと考えられる。

なお、全国市長会の資料において、平成19年度中の判決等(和解、取下げを含む。)の状況によると、行政事件では判決等の総数は630件、民事事件では2,697件になっている。判決等の総数において、民事事件の場合には、係属の事件総数に比べてかなり多く、自治体での訴訟に係る事務は相当にあるものと推測される。

## 2) 法務管理組織の実態

都道府県については、法務管理組織（自治体の首長部局の下で条例・規則等の法規審査や訴訟法務を所管する内部組織をいう）において、訴訟事件を把握していないところが相当数ある。市町村においては、大都市の法務管理組織において行政不服申し立てと訴訟事務のみを選任で処理する職員を擁するところがあるものの、訴訟法務を法務管理組織において一元的に集中管理するところは、調査の限りでは存在しない（田中孝男 2008）。

法務組織が全庁一元的に訴訟法務を管理しているところは、都道府県においても東京都に限られているという調査結果がある。東京都以外の府県においては、訴訟事務については、法務管理組織、事件に係る原課と事務の原課が共同して処理する、または、事務原課による原則処理がなされている状況である。市町村においては、原課と法務管理組織による共同管理か、原課が主体となり、法務管理組織が原課と訴訟代理人との取次役を担うケースが多いと推測される。

## 3) 訴訟法務と事務の区分

地方自治法 2 条 2 項は、自治体は「地域における事務およびその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされているものを処理する」と定めている。自治体は、住民のための総合生活サービスの供給主体であり、これらの事務の究極の目的が、住民の福祉の向上とその人権・権利の実現にあるといえる。（藤田宙靖 2001）

自治体の行う事務は、自治事務と法定受託事務とに大きく分類される。第一次分権改革によって、自治体が処理する事務は、すべて自治体の事務とされたため、地方分権一括法以前の機関委任事務体制での訴訟法務の区分と、法定受託事務体制での区分とを同様に考えることは難しいといえる。

法定受託事務の訴訟法務について、法定受託事務であることを法律・政令に明記しなければ、訴訟法務は法定受託事務に係るものであっても自治事務であると解釈することもあり得ると解される。逆に、法定受託事務に関連する訴訟法務は抗告訴訟のみならず民事訴訟も当該法定受託事務の一部として観念することも、現行法制の解釈としてはあり得る。（田中孝男 2008）

このように現行法制の解釈として、訴訟法務の位置づけは、自治体それぞれの解釈によって様々なものになっていると考えられる。特に、廃止された機関委任事務の一部が法定受託事務に転換したため、法定受託事務に係る訴訟法務の解釈は、自治体それぞれの事情によって、大きく異なっているものと思われる。

## 3. 自治体法務組織の構築

### 1) 国立市における自治体法務組織の事例

全国的にも特異な事例になった、いわゆるマンション訴訟にて、当事者となった国立市の法務組織を、自治体法務組織の事例として確認する。（注 1）

国立市の法務組織は、総務部情報管理課に置かれている。情報管理課は、文書係と法制担当からなる。課の職員数は 6 名で、内訳は課長 1 名、文書係長 1 名、法制担当主査 1 名、主任 1 名、主事 2 名である。国立市のような比較的小規模の自治体で、文書係とは別に法制担当が置かれて、専任の法制担当職員が配属されていることは珍しいといえる。平成 15 年の組織改編によって、情報管理課から情報システム係が切り離され、企画部行政管理課に移管された。このときまでは文書係に法制を担当する主査が 1 名配属されていたが、文書係から分離する形で、専任の法制担当として新たに置かれている（鈴木潔 2007）。

国立市のホームページでは、情報管理課の業務内容は、「条例・規則および規程の審査、不服申し立ておよ

び訴訟、情報公開および個人情報保護、情報公開コーナーの運営、文書の収発および整理保存、帳票管理、統計調査、公益通報、電算業務及び庁内 LAN の管理・運用」になっている。このうち、法制担当の業務は、条例・規則および規程の審査、不服申し立ておよび訴訟、情報公開および個人情報保護になると考えられる。

なお、平成 23 年 12 月現在の国立市の裁判の状況は、係争中の訴訟件数が 3 件になっている。これらの 3 件は、特定健診に関わる治療費等請求事件、明和マンション裁判に関わる損害賠償請求事件、住基ネットに関わる損害賠償事件になっている。いずれも、係属裁判所は、東京地方裁判所である。（注 2）

## 2) マンション訴訟に係る訴訟法務と法務組織

国立市では、基本的には、訟務に関する原課との役割分担については、「情報管理課長、法制担当、担当課などの長が指定代理人となる。資料作成、弁護士との打合せなどは担当課との共同であるが、訴訟進行、関係文書管理は法制担当」になっている。マンション訴訟においては、都市計画課と情報管理課が事実関係を調査・確認した上で、弁護士の意見を聴き決定した。控訴又は上告の際には、判決文を精査し、弁護士の意見を聴き、最終的に理事者が訴訟方針を決定している（鈴木潔 2007）。

国立市においては、法制担当は情報管理課に所属しているが、法務に関わる事務を主にするのは、法制担当者のみという状況である。法制担当者のみをもって、法務組織とすることは難しい。ただ、マンション訴訟の事例に見られるように、実際の訴訟にあたっては、原課と情報管理課が共同で対応する体制になっている。その意味では、無機的な枠組みとしては存在しないものの、有機的で原課と情報管理課を横断的につなげる組織が存在しているといえる。これは、民間企業において、商品開発等の目的のために、本来の組織とは別に、臨時に結成される組織であるプロジェクト制組織に類似するものと考えられる。

## 3) 自治体法務組織構築の考え方

経営戦略論では、組織構造は戦略に従うという有名かつ重要なキーワードがある。この考え方は、自治体の組織においても当てはまる。自治体法務実践のための戦略でも同様である。つまり、法務組織の編成は、その自治体の法務戦略に基づかなければならない。法務組織の戦略は、各自治体の法務戦略の下位戦略に属するということである（田中孝男・木佐茂男 2004）。

国立市での事例に見たように、自治体の法務に関わる組織は、制度上は総務部等の下位組織として存在するものの、業務の遂行においては、原課と法務担当課が共同で対応するような、目に見えない隠れたものになっている。民間企業において見られるプロジェクト制組織を考えると分かりやすい。

一般的には、自治体の組織は、官僚制システムであるといえる。官僚制システムは、組織に正当性を賦与し、合理的に管理運営ができるように仕組まれたシステムである。組織がその範型を採用すれば、最高責任を担う幹部を頂点に、ピラミッド型の形態を成し、上意下達のコミュニケーション・チャンネルを発達させる。官僚制システムの仕組みは、余分なコストを払わずに、できるだけ少ないコストで、できるだけ多くの便益を得るために都合がよいとされる。つまり、合理性の追求のためには、最も適切な構造とされている（桑田耕太郎・田尾雅夫 2004）。

自治体の組織が高度な官僚制システムであるために、プロジェクト制組織のような横断的な組織を、そこに組込むことは、なんらかの仕組みや工夫がなければ、難しいものと思われる。そのため、ピラミッド型の組織構造を念頭に、自治体の法務戦略が立てられている場合には、法務組織の戦略を自治体の法務戦略の下位戦略とすることには、少なからず無理が生じ、さらに、原課と法務担当課の横断的なつながりが阻害される恐れがあるように考えられる。

#### 4. おわりに

地方分権改革以降の自治体の法務組織について、自治体に関わる訴訟の実態を確認し、その上で、国立市の事例をもとにして、自治体法務組織の構築について考察した。地方分権によって、自治体の自己決定権と自己責任が増大し、それにともなって自治体に関わる訴訟は増加するものと考えられる。実際に、関連性については明確になっていないが、自治体に関わる訴訟の数は増加傾向にある。

地方分権一括法によって、機関委任事務が廃止されたことにより、従来は、自治体が当事者となることはなかった訴訟や、グローバル化、高度情報化等にて、多様化する社会情勢の中で、自治体が今までにない訴訟の当事者になることが想像される。

このような現状においては、事務処理を効率化するための官僚制システムを基本とする組織だけではなく、民間企業においてノウハウが培われてきた経営組織的な要素も取り込みながら、新しい自治体法務組織を構築することが重要になってくるものと思われる。

#### 【補注】

(注1) 引用文献の鈴木(2007)にて報告されている調査結果より確認を行った。

(注2) 国立市ホームページの「市政の運営―裁判の状況」を参照した。

#### 【引用文献】

田中孝男(2008) 「自治体の訴訟組織法制の再構築」『法政研究(九州大学)』75巻2号 255～333頁

藤田宙靖(2001) 『行政組織法(新版)』良書普及会

鈴木潔(2007) 「分権時代の自治体における法務管理」『自治体法務NAVI』第一法規 Vol.15 51～62頁

田中孝男・木佐茂男(2004) 『テキストブック自治体法務』ぎょうせい

桑田耕太郎・田尾雅夫(2004) 『組織論』有斐閣アルマ